برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 21- 2002/10/25

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم المواضيعي للعمليات الخاصة

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2002/6/2
23 August 2002
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس 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، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم والرصد (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

رئيس مكتب التقييم (OEDE): Mr J. Lefevre رقم الهاتف: 066513-2358

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).

ملخص

اضطلع برنامج الأغذية العالمي بأنشطة لوجستية خاصة على مدى الجانب الأعظم من تاريخه، غير أن العمليات الخاصة لم تكتسب صفة الفئة البرامجية المنفصلة الرسمية إلا بعد المداولات التي شهدتها الدورة الأربعين للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في نوفمبر/تشرين الثاني عام 1995 بشأن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في **البرنامج**. وكان من بين الأسباب التي دفعت إلى إنشاء تلك الفئة الرغبة في تيسير توفير التمويل من جانب الجهات المانحة المعنية بشكل خاص بهذا النوع من العمليات المتصلة بالميدان اللوجستي والتي قد لا تكون راغبة أو قادرة على تغطية التكاليف التشغيلية الأساسية العالية (مثل التكاليف المرتفعة للنقل البري، والتخزين، والمناولة).

وبين أبريل/نيسان ويونيو/حزيران عام 2001 قام فريق تقييم مؤلف من شخصين (من الخبراء الاستشاريين المستقلين) بدراسة مكتبية لـ 24 عملية خاصة قيد التشغيل وذلك من خلال الزيارات الميدانية، وقام بتفحص مجموعة مختارة مؤلفة من تسع عمليات خاصة نشطة في خمسة بلدان مختلفة (جيبوتي، إثيوبيا، كينيا، موزمبيق، جنوب السودان).

وكان هناك ما يسوغ القيام بالأنشطة التي ترتكز عليها العمليات الخاصة في معظم الحالات. واتسمت غالبية العمليات بالفعالية من حيث إنها حققت الأهداف المنشودة، ولو أن إدارة بعضها لم تكن على النحو المخطط له أصلاً، وتمتعت معظمها بكفاءة في الإدارة. وفي حين تم إحراز الكفاءة التكاليفية، حيثما انطبق ذلك، فإنه لم يتم إجراء تحليل للتناسب بين التكاليف والمنافع بصورة منتظمة أو أنه لم يجر السعي للقيام بهذا قبل الشروع في العمليات. وفي مشروعات المرافق الأساسية اضطلع **البرنامج** أحياناً بأنشطة إعمار واسعة النطاق تجاوزت نطاق الهدف الفوري المتمثل في تحسين تسليم المعونة الغذائية الغوثية.

وبصورة عامة فإن هناك افتقاراً إلى الإجراءات والخطوط التوجيهية المتصلة بالعمليات الخاصة، وتدعو الحاجة إلى وضع مثل هذه الإجراءات والخطوط على الفور لمعالجة أمر بعض أوجه الضعف الحالية. ومن الواجب أي يشمل ذلك وضع خطوط توجيهية بشأن العمليات الخاصة التي تساند أنشطة الهيئات الإنسانية عموما. وأدت عمليات استعراض الأقران للعمليات الخاصة عبر لجنة استعراض البرامج إلى تحسين المقترحات الخاصة بالتمويل. ومع أن بعض ميزانيات العمليات الخاصة عانت على ما يبدو من سوء الإدارة في الماضي، فإن من المفروض أن تتحسن إدارة الميزانيات مع إقامة شبكة **البرنامج** للمعلومات والنظام العالمي للمعلومات (نظام WINGS).

وخلصت البعثة إلى أن العمليات الخاصة مبررة فيما يتعلق بأشغال البنية الأساسية المتصلة بالعوائق اللوجستية الرئيسية التي تشمل عمليات عدة)مثل أشغال الموانئ)، وبعمليات التنسيق بين الوكالات (مثل الخدمات الجوية، والاتصالات، والخدمات المشتركة لإدارة الشؤون اللوجستية وتنسيقها). وأعربت البعثة عن مخاوف فيما يتصل بصعوبة إدارة العمليات الخاصة متعددة الأوجه وبشأن عدد من الأنشطة التي كان يمكن، برأي البعثة، تغطيتها في ظل العمليات الأساسية للطوارئ أو الإغاثة الممتدة والإنعاش. غير أن ثمة إقراراً بأن التمويل المستخلص للعمليات الخاصة قد يكون هاماً لبدء النشاط سريعاً في المرحلة الأولى من عملية طوارئ جديدة أو حينما تنشأ احتياجات جديدة أو غير متوقعة خلال عملية إغاثة جارية.

مشروع القرار

أحاط **المجلس** علما بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم (WFP/EB.3/2002/6/2)، وبالإجراءات التي اتخذتها الإدارة حتى الآن، والمبينة في وثيقة المعلومات المصاحبة (WFP/EB.3/2002/INF/12)، وشجع **المجلس** على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن هذه التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثيرت خلال المناقشة.

مقدمة

1- قام قسم النقل والإمداد بعمليات خاصة دعماً لعمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش. وهدفت تلك العمليات الخاصة إلى معالجة أمر بعض الاختناقات اللوجستية التي تعرقل تدفق أغذية الإغاثة بسلاسة وفعالية.

2- وفي عام 1995 غدت العمليات الخاصة فئة برامجية منفصلة رسمية، وتصاعدت نفقاتها من 18 مليون دولار إلى أن وصلت إلى ذروتها بحلول عام 2000 حين بلغت 34 مليون دولار. غير أن العمليات الخاصة لم تنعم جميعها بتمويل جيد، وسيسعى استعراض مستقل للعمليات الخاصة يديره قسم النقل والإمداد إلى دراسة قضايا تمويل تلك العمليات بصورة أكثر تفصيلا. ورمى التقييم الذي يناقشه هذا التقرير إلى تعميق الفهم بفئة العمليات الخاصة ومن ثم التعرف على نحو أفضل على تلك العوامل التي قد تسهم في نشوء نقص في التمويل.

3- ونُفِّذت عملية التقييم بين أبريل/نيسان ويونيو/حزيران عام 2001 واشتملت على دراسة مكتبية استغرقت أسبوعين، تلاها أسبوع من المشاورات، واستعراض النتائج الأولية، وإعداد دراسات الحالة[1]. ثم أجريت دراسات الحالة التسع في الميدان، وذلك في خمسة بلدان أفريقية وعلى مدى ثلاثة أسابيع. ويحظي قائد الفريق بمساعدة خبير استشاري ذي خبرة واسعة في عمليات الإغاثة والشؤون اللوجستية في **البرنامج**.

4- وعُدِّل نطاق الدراسة المكتبية ومنهجيتها لاستبعاد العمليات المنجزة، بالنظر إلى قلة المعلومات والوثائق الخاصة بها. وبالتالي فقد انصبت هذه الدراسة على 24 عملية جارية من أصل نحو 30 عملية خاصة معتمدة. ولم تخضع العمليات المتصلة بخدمات النقل الجوي للركاب إلى استعراض مفصل، بالنظر إلى أن البعثة أُعلمت بأن قسم النقل والإمداد سيجري استعراضاً مستقلاً لتلك العمليات.

5- وغطت الدراسة المكتبية عدداً كبيراً من العمليات بقدر ما سمحت به الوثائق المعنية المتاحة. واقترح أن تغطي الدراسات الميدانية العمليات الجارية في كل من جيبوتي، وتيمور الشرقية، وإثيوبيا، وكينيا، وكوسوفو، وليبيريا، وموزمبيق، ورواندا، وسيراليون، وجنوب السودان. غير أنه تم استبعاد عمليات رواندا، وكوسوفو، وتيمور الشرقية لأسباب مختلفة (كانت تيمور الشرقية مثلاً موضوع عملية تقييم منفصلة قام بها **البرنامج** مؤخرا). وتم التخلي عن العمليات الخاصة في ليبيريا وسيراليون، التي وقع عليها الاختيار في البداية، بالنظر إلى أنه تعذر الحصول على الموافقة الأمنية اللازمة لذلك. وبالتالي فقد بقيت في القائمة المختارة العمليات الخاصة في جيبوتي، وإثيوبيا، وكينيا، وموزمبيق، وجنوب السودان. وقُيمت العمليات الخاصة التسع التالية خلال البعثة الميدانية:

- ☐ 6191 - جيبوتي: إصلاح الموانئ وتحسينها؛
- ➢ 6243 - جيبوتي: إصلاح الطرق؛
- ☐ 6247 - إثيوبيا: الطائرات الخفيفة
- ☐ 6248 - إثيوبيا: وحدة التنسيق اللوجستي؛
- ☐ 6282 - كينيا: إصلاح طريق غاريسا-داداب؛
- ☐ 6277 - كينيا: الإصلاحات الطارئة للطرق والمعابر النهرية؛
- ☐ 6230 - موزمبيق: الإنقاذ الجوي؛
- ☐ 6237 - موزمبيق: شؤون الفيضانات متعددة الأوجه؛
- ☐ 6036 - جنوب السودان: معونة طارئة (مصنفة كعملية بنية أساسية).

6- ومن أصل العمليات الخاصة الإحدى والثلاثين التي قدمها قسم النقل والإمداد للاستعراض كانت هناك 7 عمليات ليست قيد التشغيل بسبب الافتقار إلى التمويل. وبلغت القيمة الإجمالية لميزانيات العمليات الخاصة المعتمدة الإحدى والثلاثين نحو 151 مليون دولار. أما حجم تكاليف العمليات الخاصة التسع (وتوسعاتها حيثما انطبق ذلك) فقد وصل إلى 51 مليون دولار، أي 34 في المائة من مجموع تكاليف كل العمليات المعتمدة والجارية بعد ذلك (أبريل/نيسان-يونيو/حزيران عام 2001). ووصلت قيمة تمويل العمليات الجارية الإحدى والثلاثين إلى قرابة 74 مليون دولار، أي 49 في المائة من الميزانيات المعتمدة، وقت إجراء التقييم.

([1]) تم تأخير موعد رفع تقرير التقييم هذا ليتوافق مع قيام قسم النقل والإمداد بإعداد وتقديم استعراض مستقل عن العمليات الخاصة بالنظر إلى أن هاتين الوثيقتين متكاملتان.

الاستنتاجات

تعريف العمليات الخاصة

7- قارنت بعثة التقييم بين أربعة تعاريف للعمليات الخاصة قيد الاستخدام في **البرنامج** وذلك وفقاً لتسلسلها الزمني.

إن العملية الخاصة هي:

- تكملة لعملية طوارئ؛
- محدودة من حيث النطاق والحجم؛
- قصيرة الأجل؛
- ترمي إلى معالجة أمر اختناقات تشغيلية محددة تعيق تسليم معونة الإغاثة على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية التكاليفية؛
- تغطي تلك الأنشطة غير المرتبطة بالأغذية التي لا تشملها عمليات النقل الداخلي، والتخزين، والمناولة أو تكاليف الدعم المباشر، مثل أنشطة النقل الجوي، والاتصالات، والإصلاح أو النهوض بالطرق والجسور وفي الموانئ، بغية تسليم بضائع الإغاثة بصورة تتسم بالسرعة، والكفاءة التكاليفية، وذلك على نحو مستدام.

إن العملية الخاصة:

- تنهض بالمرافق الأساسية لتسليم المعونة الغذائية بسرعة وكفاءة؛
- تعمل كوسيلة للإصلاح والتنمية المستقبلية؛

1998 لا توفر السلع.

إن العملية الخاصة:

- تشمل أنشطة تأهيل وتعزيز البنية الأساسية للنقل؛
- تُستخدم عند الاقتضاء وفي الظروف الاستثنائية؛
- تتيح نقل الأغذية بسرعة وفعالية؛
- تلبي الاحتياجات في حالات الطوارئ وفي حالات الإغاثة الممتدة.

إن العملية الخاصة:

- تشمل أشغال الشؤون اللوجستية والبنية الأساسية؛
- تساعد على نقل أغذية **البرنامج** وغير **البرنامج**؛
- قصيرة الأجل؛
- مكمِّلة عموماً لعمليات الطوارئ؛
- تغطي الأنشطة غير المتصلة بالأغذية التي لا تشملها أنشطة النقل البري، والتخزين، والمناولة، أو تكاليف الدعم المباشر، أو تكاليف التشغيل المباشرة، مثل النقل الجوي، والاتصالات، وأشغال الطرق، والجسور، والموانئ.

8- وفي حين أن كتيب تصميم البرامج يتَّبع تعريف كتيب النقل فإن كلا التعريفين الواردين فيهما يختلف إلى حد ما عن التعريف الوارد في النظام الأساسي الذي يتسم بتقييد أشد ("عند الاقتضاء وفي الظروف الاستثنائية"). ومن حيث الترتيب الهرمي فإن النظام الأساسي واللائحة المالية وسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل تتمتع بالأسبقية على الكتيبين المذكورين. وواصل **البرنامج** تطبيق التعريف العريض للعمليات الخاصة، وفي إدارة هذه العمليات فإن معيار الأجل القصير الوارد في كتيب النقل وكتيب تصميم البرامج لم يُطبق على الدوام.

2000

9- وقد امتثلت العمليات في مدغشقر (الفيضانات)، وزامبيا (الأغذية عن طريق الجو)، وكينيا (البنية الأساسية الطرقية لنقل الأغذية) للمعايير الواردة في جميع التعاريف الأربعة للعمليات الخاصة وهي: تسليم الأغذية، وحالات الطوارئ، والمشكلات اللوجستية.

10- ورأى بعض المراقبين أن عمليات مثل تنظيم خدمات النقل الجوي للركاب المشتركة بين الوكالات أو إعادة بناء نظام الخطوط الحديدية في القوقاز خرجت بعيداً للغاية عن نطاق التعاريف الأربعة. وهدفت عمليات خاصة مثل تلك الخاصة بتيمور الشرقية، والإنقاذ الجوي في موزمبيق، والإغاثة من الزلازل في الهند، إلى توفير المساندة للعمليات المعقدة للإغاثة من الكوارث.

المسوغات

11- كان على بعثة التقييم أن تقرر ما إذا كان النشاط المعني مسوغاً في المقام الأول، وما إذا كان هناك من مسوغ أيضاً لتحويله إلى عملية خاصة. وفي معظم الحالات المدروسة، إن لم يكن فيها جميعاً، كانت الأنشطة مسوغة، غير أن تقييم مسوغات العمليات الخاصة دفع بالبعثة إلى التأمل في مفهوم العمليات الخاصة ذاته.

12- وكانت قدرة الموظفين الميدانيين **للبرنامج** على تحديد الاختناقات اللوجستية ومعالجتها، وفضلا عن دعم المقر بفعالية لموظفيه من بين العوامل الرئيسية في تمكّن **البرنامج** من تسليم الأغذية إلى المستفيدين المحتاجين في المواعيد المحددة.

13- ومنذ مرحلته الأولى منح **البرنامج** الأولوية لتسليم الأغذية إلى المستفيدين بطريقة تتسم بحسن التوقيت والكفاءة التكاليفية. وقد نفذ **البرنامج** في أداء رسالته أنشطة لوجستية خاصة على مدى أكثر من 25 عاما. وفي الواقع، كان لهذه الأنشطة "الخاصة" دور بارز في تاريخ **البرنامج**. وفي العديد من الحالات فإن الأغذية ما كانت لتُسلَّم في الوقت المناسب، بل وما كانت لتُسلَّم على الإطلاق، لولا تلك الأنشطة، وهو ما أسفر بانتظام عن توفير مقادير ضخمة من الأموال.

14- وفي عام 1995، وبغية إضفاء الصبغة الرسمية على الترتيبات المخصوصة القائمة، فقد تم تحويل العمليات الخاصة إلى فئة برامجية منفصلة. وساعد ذلك أيضاً في معالجة أمر تحفظات بعض الجهات المانحة إزاء تغطية التكاليف غير الغذائية العالية للعمليات الأساسية، ولاسيما التكاليف العالية للنقل البري، والتخزين، والمناولة.

15- وبما أن بعض العمليات الخاصة، وعلى رأسها عمليات البنية الأساسية، تشكل عنصراً لوجستياً متوقعاً في عمليات الطوارئ أو عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش، فإنه يمكن القول بأنها كانت يجب أن تظل جزءاً من تلك العمليات وأن تدرج في الميزانيات والوثائق التشغيلية عند رفعها لاعتمادها، ولاسيما حينما تكون الأشغال المطلوبة ذات طابع ثانوي نسبياً بالمقارنة مع حجم وميزانية عملية الإغاثة الشاملة التي يقوم بها **البرنامج**. وفي هذه الحالات فإنه كان يمكن الحد من عدد العمليات الخاصة لو تم اعتماد تخطيط مسبق أفضل وتقدير مفصل أدق للعوائق والمتطلبات اللوجستية. (تتمثل الحجج المضادة لذلك التي عرضها على البعثة عدد من موظفي قسم النقل والإمداد في أن العمليات الخاصة وفّرت تمويلاً مسبقاً أفضل وأنه كان من المتعذر توقع بعض الاحتياجات اللوجستية الخاصة عند الشروع في عمليات الإغاثة).

16- على أن فريق التقييم يقر بأن بعض الأشغال الرئيسية للبنية الأساسية التي نُفّذت لصالح عدد من عمليات الإغاثة المختلفة قد أديرت وعن حق كعمليات مستقلة، نظراً لأنها لم تكن ذات صلة بنشاط أساسي واحد بعينه. وعلى سبيل المثال فإن أنشطة تحسين المرافق الأساسية للموانئ أفادت عادة الكثير من عمليات **البرنامج**، وكذلك عمليات منظمات الإغاثة الأخرى، وساعدت على تسليم الأغذية إلى عدة بلدان في الإقليم ذاته.

17- وتشكل العمليات الجوية لنقل الركاب والبضائع جزءاً من الأنشطة المشتركة بين الوكالات لتوفير الخدمات والتنسيق. وقد بدأ **البرنامج** منذ أكثر من عقد، وبناء على طلب شركائه، في ضمان مثل هذا التنسيق في مختلف أنشطة الإغاثة من الكوارث. وعلى مدى السنوات تم تضمين هذا التنسيق جوانب أخرى مثل إنشاء شبكات الراديو وإقامة خلايا التنسيق المشتركة.

18- وتتطلب أشغال الطرق، وهي العنصر الأكثر شيوعاً في عمليات البنية الأساسية المندرجة ضمن العمليات الخاصة الأربع والعشرين التي شملها الاستعراض، المزيد من التعليق. ورأت البعثة أنه كان بالمستطاع تفادي الحاجة إلى أداء بعض أشغال الطرق التي شملها البحث خلال دراسات الحالة الميدانية لو تم إتباع تخطيط مسبق أفضل، بما في ذلك الحد من استخدام الطرق الصخرية المسامية والترابية أثناء موسم الأمطار. ويتطلب استخدام مثل هذه الطرق ذات السطوح غير القاسية خلال الموسم المذكور استعمال الشاحنات رباعية أو سداسية الدفع ويؤدي إلى إلحاق إضرار بتلك الطرق تفوق بكثير ما يحدث أثناء الموسم الجاف، وهو ما يسفر لا عن ارتفاع تكاليف التسليم فحسب بل وكذلك زيادة تكاليف إصلاح الطرق خلال موسم الأمطار أو بعده. وبالمستطاع الإسهام في تفادي مثل هذه المشكلات أو الحيلولة دون حدوثها عبر التوسع في عمليات التخزين المسبق للأغذية حيثما تكون الموارد وخطوط الإمداد كافية.

19- ولاحظت البعثة نزوع **البرنامج** نحو معالجة أمر العقبات الطرقية بالاعتماد على العمليات الواسعة لإصلاح الطرق وإعمارها على نطاق كامل عوضاً عن إجراء الإصلاحات الموضعية. ويمكن أن تصل تكاليف عمليات الإصلاح[2] إلى ملايين الدولارات، كما أنها تتطلب وقتاً طويلاً، ولا تكفل على الدوام استدامة طويلة الأجل. وعلى هذا فإن العامل الحاسم يجب أن يظل ما يلي: ضرورة وكفاية إجراء الإصلاحات لا مدى مناسبتها أو فائدتها. فإذا كانت الحاجة ملحة إلى تسليم الأغذية، وكانت حالة الطرق تحول دون هذا التسليم، فعلى **البرنامج** عندها أن يتخذ الترتيبات اللازمة لمثل هذه الإصلاحات الضرورية والكافية.

الفعالية والكفاءة[3]

20- حققت معظم العمليات أهدافها واتسمت بالتالي بالفعالية، ولو أن بعضها لم يُدر على النحو المقرر أصلاً، أو شهد التخلي عن بعض عناصره أو الحد من نطاقه بسبب الافتقار إلى التمويل. وأكد المسح الميداني استنتاجات الدراسة المكتبية.

21- إن مسألة ما إذا كانت العمليات قد أديرت بكفاءة أم لا تتضح من التقارير الوصفية مباشرة أو من طلبات توسيع هذه العمليات، غير أنها تتجلى بشكل غير مباشر من النتائج المحققة. ومن المحتم أن بعض المشكلات قد حدثت، لكن مجموع الدراسات المكتبية والميدانية يقود إلى الاستنتاج بأن معظم العمليات قد أُديرت بكفاءة حقا. ويحتوي التقرير التقني الكامل على تفاصيل عن دراسات الحالة التسع.

الكفاءة التكاليفية[4]

22- كانت توقعات تحقيق وفورات إجمالية من بين الأسباب التي دعت في غالب الأحيان إلى اختيار عملية ما، غير أنه لم يتم بانتظام حساب معدلات التكاليف والمنافع بشكل مفصل. على أن إجراء مثل هذه الحسابات أمر صعب وقد يستند إلى افتراضات. وفي معظم العمليات الخاصة التي شملتها الدراسة فإن المنافع المتأتية من العمليات كانت واضحة، كما كانت التكاليف المعنية مسوغة.

23- أما المهمة التي لم يتم القيام بها بصورة كافية عموماً في حالة عمليات الطرق فهي وضع تقدير لحجم الوفورات التي يمكن تحقيقها في تكاليف النقل نتيجة شق الطرق. وليس بالمستطاع على الدوام إعطاء تقديرات دقيقة بشأن ذلك، غير أنه يمكن توفير تقديرات معقولة للوفور المنتظرة. وعلى هذا فإن بعض الموظفين الميدانيين **للبرنامج** أشار إلى الحاجة إلى تحسين التدريب المتصل بحسابات تكاليف النقل الطرقي.

24- وليست الكفاءة التكاليفية هي العامل الأساسي في العمليات التي أُطلقت لضمان سلامة الموظفين في الحالات الخطرة. ويمكن أن تفتقر بعض الحالات إلى الكفاءة التكاليفية ولكنها تظل ضرورية، مثل ما هو الحال عند نقل مسافر واحد في طائرة ذات ست مقاعد لأسباب أمنية أو طبية. ومن العسير حساب الكفاءة التكاليفية المتعلقة مثلاً بتحسين الاتصالات.

نوعية صياغة المقترحات المتعلقة بالعمليات الخاصة

25- اتسمت بعض مقترحات العمليات الخاصة المقدمة لاعتمادها، والمحتوية على الأهداف، والمؤشرات، والخطة المقترحة للعمل وما إلى ذلك، بحسن الصياغة، والوضوح، والبلاغة، وجودة التوثيق. غير أن العديد من المقترحات الأخرى افتقرت إلى مثل هذه السمات. وفي مثل تلك التقارير لم تكن التقديرات مفسَّرة بشكل واضح، كما أن الأهداف لم تكن مفصلة دائما. ودرجت مقترحات العمليات على عدم الإشارة إلى دراسات الجدوى أو التقديرات التي سبق القيام بها. ولم يأخذ بعض واضعي المقترحات في حسبانهم على الدوام أنهم يوجهون خطابهم إلى قراء ليسوا ملمين بالضرورة بالعملية المعنية. بينما أنفق آخرون وقتاً طويلاً للغاية في عرض تفاصيل خلفية العملية. كما ظهر تكرار لا حاجة له في التفسيرات ذاتها التي طُرحت في الطلبات اللاحقة لتمديد العمليات أو توسيع نطاقها. غير أن من الواجب الإشارة إلى أن عدة عمليات خاصة اتبعت أسلوب الإجراءات "العاجلة" في الإعداد والموافقة، نظراً للحاجة الملحة إليها في ظل الحالة التي كانت تتصدى لها، وهو ما قد يفسر بعض أوجه القصور في التصميم والصياغة.

غياب النُظم والإجراءات

26- ترتكز الإرشادات المتصلة بالعمليات الخاصة على جزء صغير في كتيب النقل، الذي يحتوي على إشارات مرجعية إلى توجيهات تتعلق بالأنواع الأخرى من العمليات. ورغم أن بعض الإجراءات والخطوط التوجيهية المطبقة على عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش يمكن أن تُطبق على جوانب من العمليات الخاصة، فإن أهمية هذه العمليات

---

(2) أو أحياناً عمليات تشييد الطرق بشكل كامل، مثل ما هو الحال في ليبيريا وموزمبيق.

(3) الفعالية هي مدى تحقيق، أو توقع تحقيق، أهداف عملية ما، مع مراعاة أهميتها النسبية. أما الكفاءة فهي مقياس تحويل المدخلات اقتصادياً إلى مخرجات.

(4) يشمل تحليل الكفاءة التكاليفية تكاليف البرامج وتأثيراتها (الآثار)؛ غير أن الآثار لا تتحول بالضرورة إلى منافع (أو خسائر) نقدية.

الخاصة وسماتها ومتطلباتها المعينة تستدعي خلق مجموعة شاملة من الخطوط التوجيهية والإجراءات التشغيلية. (كما أشارت جماعة العمل الداخلية المعنية بالعمليات الخاصة **البرنامج** وبحق فإن الافتقار إلى النظم التشغيلية، والإجراءات، والخطوط التوجيهية، هو السبب الكامن وراء العديد من نقاط الضعف المشار إليها آنفا).

27- وكان من المفيد معاينة ما أسفر عنه نشاط لجنة استعراض البرامج المشتركة بين الأقسام وتطبيق نموذج التقارير من تحسينات مهمة في صياغة المقترحات، وعرض الحجج، وتحديد بارمترات التقدير ومؤشرات الأداء، والإبلاغ. ورأت البعثة أن استعراض الأقران هذا يشكل عنصراً هاماً في عملية الموافقة وينبغي عدم إسقاطه حيث إنه يكفل قدراً إضافياً من مراقبة النوعية والانضباط.

التغطية التوثيقية والإبلاغ

28- كانت الملفات التي قدمتها المكاتب القطرية إلى بعثة التقييم أشمل وأفضل توثيقاً مما تلقته البعثة في المقر عند إعداد دراستها المكتبية. وليس هذا الأمر بالمستغرب في ظل البيئة اللامركزية الجديدة.

29- وقد نُفِّذت أنشطة كتابة التقارير مؤخراً كجهد رئيسي يرمي إلى تغطية فجوة التقارير المرفوعة إلى الجهات المانحة بين عامي 1996 و1999. وخلال الزيارات الميدانية اكتشفت بعثة التقييم أن التقارير المرفوعة من الميدان أكثر انتظاماً مما كان متوقعا[5].

30- واتسمت بعض التقارير النهائية بالجودة، إلا أن هذا لم يكن حال تقارير أخرى. وكانت بعض التقارير موجزة إلى حد ما. وأثارت تقارير أخرى أسئلة ظلت دون جواب. وبما أن رفع التقارير إلى الجهات المانحة يعتبر عنصراً حاسماً لا لتبرير المساهمات فحسب بل ولضمان توفير المزيد من التمويل للعمليات ذاتها أو لعمليات أخرى أيضاً، فإن من الواجب منح أهمية كبيرة إلى توفير تقارير دقيقة، وشاملة، ومنتظمة. كما أن التقارير يجب أن تكون ممتعة ومشوِّقة للقارئ أيضا.

31- وبصفة عامة فإن التقارير لم تسلط الضوء بشكل كاف على المنافع المتأتية من العمليات. وتألف جانب كبير من بعض التقارير من تكرار للمعلومات الأساسية التي قادت إلى تدخل **البرنامج**. وفي حين أن العديد من التقارير قدمت وصفاً جيداً للأنشطة المنفَّذة، فإن عدداً منها أهمل نقاطاً هامة ولم يركز على نحو واف على المنافع المحققة، سواء أكانت هذه المنافع مباشرة أم غير مباشرة. وستتشجع الجهات المانحة إذا ما أُتيحت لها فرصة الإطلاع بالتفصيل، مثلاً، على الطريقة التي أسفرت فيها العمليات الخاصة المشتملة على إصلاح الطرق والجسور عن تحقيق وفورات كبيرة في تكاليف النقل عبر خفض رسوم الشحن البري.

الميزانيات

32- أظهرت الوثائق التي قدمها قسم المالية إلى البعثة أن هناك خلطاً في بعض الأحيان بشأن المساهمات. وكشفت دراسة هذه الوثائق، التي ترافقت مع إجراء مقابلات مع الموظفين، النقاب عن أن تخصيص المساهمات تم بشكل خاطئ في بعض الأحيان، ولو أن ذلك لم يتكرر كثيراً لحسن الحظ. وكان هذا أيضاً من بين الاستنتاجات التي خلص إليها تقرير جماعة العمل الداخلية المعنية بالعمليات الخاصة في **البرنامج**. غير أن البعثة أُبلغت أن إدارة الميزانيات قد شهدت تحسناً كبيراً منذ إدخال "نظام WINGS".

33- وفي بعض الحالات كان هناك إفراط في تقدير الميزانيات[6]. وفي حين يمكن القول بأن التقدير المفرط أفضل من التقدير البخس، فإن من الواجب عدم التقليل من شأن ما يخلّفه ذلك من أثر على الجهات المانحة، خصوصاً وأن **البرنامج** يجب أن يحافظ على قدرته التنافسية في البيئة الشاملة للمعونة. وبداية فإن وضع إجراءات تشغيلية، مع خطوط توجيهية حول سبل تقدير التكاليف لكل عنصر وفي كل منطقة[7]، يمكن أن يكون أمراً مفيدا. وتقر البعثة بأنه ليس من السهل على الدوام تقدير الميزانيات. على أن إنجاز عملية ما بميزانية تقل عن الميزانية الكاملة المتوقعة لا يعني أن الميزانية الأولية كانت خاطئة. ويمكن الدفاع عن أسلوب اعتماد نطاقات للميزانيات، ولاسيما في حالة البنية الأساسية للطرق، تتفاوت في ظلها الأسعار مع تفاوت الأقاليم، والفترات، والمقاولين[8]، وبالطبع مع تباين نوع الأشغال المزمعة. وتُعدَّل ميزانيات الأشغال في غالب الأحيان في ظل نقص التمويل، وقد تدعو الحاجة إلى الاستعاضة بعمليات ردم الفجوات أو الإصلاحات الموضعية عن العمليات الأصلية الواسعة لإصلاح الطرق.

34- وإذا ما تمكن **البرنامج** من إدارة عملياته المزمعة بالاعتماد على تمويل أقل، فإنه يجب ألا يكتفي بخصم التمويل المحصل من التمويل المطلوب واعتبار الفارق نقصا. وإنما يجب أن توضح التقارير المرفوعة إلى الجهات المانحة يجب أن توضح السبل التي تم بها خفض مستوى الأهداف ليتلاءم مع حجم التمويل المتاح.

([5]) وصلت وتيرة رفع التقارير أحياناً إلى مرة كل أسبوعين وهو ما اعتُبر مبالغاً فيه.
([6]) الوحدة الاستشارية اللوجستية في القوقاز، وطرق ليبيريا، وطرق موزمبيق، وميناء جيبوتي.
([7]) على غرار المعدلات القائمة بشأن استئجار الطائرات، والشحن البحري، ورسوم الموانئ، ورسوم المناولة.
([8]) من القطاع الحكومي أو الخاص.

35- وشدد العديد من الموظفين الذين شملتهم مقابلات فريق التقييم على الحاجة إلى القيام بعمليات خاصة بغية الحصول على تمويل كاف للتكاليف اللوجستية حينما لا تكون الجهات المانحة راغبة أو قادرة على المساهمة في التكلفة العالية للنقل الداخلي، والتخزين، والمناولة في إطار عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش. وتتيح العمليات الخاصة للجهات المانحة تفهم طبيعة الأنشطة اللوجستية وتكاليفها. وبالنسبة لبعض الجهات المانحة فإن القيود المفروضة على موارد ميزانياتها وكذلك لوائحها المالية المختلفة تجعل من الأسهل عليها أن تقوم بتمويل العمليات الخاصة عوضاً عن تمويل التكاليف العالية للنقل الداخلي، والتخزين، والمناولة.

36- غير أن النقص المتواصل في تمويل العمليات الخاصة يشير إلى أن الجهات المانحة لا تنفذ جميعها على الصعيد العملي ما تقول إنها تفضله بالنسبة للتمويل. وسيخضع هذا الموضوع لدراسة أعمق في الاستعراض المنفصل للعمليات الخاصة الذي يجريه قسم النقل والإمداد.

الاستنتاجات الرئيسية

37- شكلت أنشطة البنية الأساسية جانباً كبيراً من العمليات الخاصة الأربع والعشرين التي شملتها الدراسة، وهي أنشطة تتصل مباشرة بأولوية **البرنامج** الأولى المتمثلة في تسليم الأغذية إلى المستفيدين في الوقت المناسب. وكانت قدرة الموظفين الميدانيين **للبرنامج** على تحديد ومعالجة أمر الاختناقات اللوجستية عاملاً رئيسياً في أن يصبح **البرنامج** الوكالة الطليعية من وكالات الأمم المتحدة في ميدان النقل والشؤون اللوجستية. وأدت نجاحات **البرنامج** إلى حفز تطوير الخدمات اللوجستية التي لا تتصل فحسب بنقل الأغذية، بل وكذلك بالجوانب الأخرى للعمليات الإنسانية بحيث ترتبط بعمليات شاملة لصالح الجميع. وأسفرت العمليات الخاصة أحياناً عن إنشاء مشروعات للتنمية الكاملة للمرافق الأساسية أو عن توفير خدمات مشتركة بين الوكالات ذات نماذج متعددة. وفي حين أن الهدف الأساسي من العمليات الخاصة هو أن تكون قصيرة الأجل وتكميلية، فإن بعضها قد ارتبط بالتنمية طويلة الأجل.

38- وتمثل بعض العمليات الخاصة عنصراً لوجستياً منتظراً لعملية طوارئ أو عملية للإغاثة الممتدة والإنعاش، ويمكن القول أنها يجب أن تظل جزءاً من عملية الإغاثة الأساسية ومن ميزانيتها. وربما كان بمقدور التخطيط المسبق[9] أن يحد من نطاق بعض العمليات الخاصة. وينبغي أن يظل المعيار الذي يستند إليه قرار القيام بالأشغال، ولاسيما في حالة مشروعات الطرق، هو الحاجة إلى هذه الأشغال وكفايتها لا مجرد الفرصة المتاحة للقيام بها أو فائدتها.

39- وجاءت العمليات الخاصة بمبادرة من قسم النقل والإمداد. أما القواعد والنُظم الحاكمة لهذه العمليات فإنها قد أتت في وقت لاحق. وهذا يفسر عدداً من أوجه الضعف المكتشَفة. ويشكل الافتقار إلى الخطوط التوجيهية والإجراءات التشغيلية المتكاملة قصوراً رئيسياً ومن الواجب معالجته كأمر ذي أولوية. وأدى تطبيق بعض الإجراءات الموحدة، مثل تقديم المقترحات إلى لجنة استعراض البرامج واعتماد نموذج موحد للتقارير، إلى إحداث تحسينات مؤخرا.

40- وفي بعض الأحيان جرى الإفراط في تقدير الميزانيات. وفي أحيان أخرى دعت الحاجة إلى خفض مستوى العمليات بسبب الافتقار إلى التمويل الكامل، ولكن هذه العمليات نُفِّذت على نطاق منخفض وبوسائل مخفَّضة، دون تعريض العملية الأساسية للخطر بصورة لا داع لها. ومن الواجب عدم عرض الفارق بين الميزانية الأصلية والأموال الواردة على أنه نقص على الدوام، إذا ما كان الجانب الرئيسي من برنامج العمل المقترح قد أُنجز.

التوصيات

41- ينبغي النظر في الحفاظ على نوعين فحسب من أنواع العمليات الخاصة وهما:

- **أنشطة البنية الأساسية** المتعلقة بالعقبات اللوجستية الرئيسية المشتركة بين العمليات: ينبغي أن تغطي هذه الفئة الأنشطة البارزة للبنية الأساسية التي تتجاوز نطاق العنصر اللوجستي للعملية المعنية بكثير، والمتصلة بإقليم بأكمله وبعدد كبير من العمليات المستفيدة، والتي يمكن اعتبارها مشروعاً منفصلاً بالنظر إلى أن أثرها سيستمر لسنوات عديدة بعد إنجاز العمليات الخاصة. ومن الأمثلة على ذلك أشغال ميناء جيبوتي.
- **عمليات التنسيق بين الوكالات** (خدمات النقل الجوي للركاب، والاتصالات، والإدارة اللوجستية أو الخدمات التنسيقية المشتركة). ومن الواجب أن تتضمن هذه الفئة إدارة الخدمات المشتركة لعمليات الإغاثة المعقدة.

(9) مثل التخزين المسبق للأغذية قبل بدء موسم الأمطار.

42- وقد يكون بالمستطاع في بعض الحالات إدراج احتياجات لوجستية خاصة أصغر نطاقاً في ظل خطة وميزانية عملية الإغاثة الرئيسية عوضاً عن إنشاء عملية خاصة مستقلة. ومن الواجب النظر في ذلك على أساس كل حالة على حدة.

43- ورغم وجود بعض التوجيهات (في كتيب تصميم البرامج مثلاً) فإن بعثة التقييم توصي بإصدار خطوط توجيهية وإجراءات تشغيلية شاملة. وينبغي أن تشتمل هذه الإجراءات، ضمن جملة تفاصيل، على ما يلي:

- تعريف رسمي أدق لطبيعة العمليات الخاصة ولما قد يغدو عملية خاصة، بما في ذلك معايير الأهلية اللازمة للاعتماد كعملية خاصة؛
- تعزيز صرامة بارامترات التقدير؛
- تحديد، وتعريف، وتطبيق مؤشرات للأداء على نحو يميز بين مؤشرات الأداء الأساسية على مستوى الإدارة العليا ومؤشرات الأداء التكتيكية في الميدان؛
- توفير خطوط توجيهية تشتمل على تعاريف للمتطلبات، وحسابات الكفاءة التكاليفية/التناسب بين التكاليف والمنافع، وحسابات الميزانية؛
- نماذج أو قوالب لصياغة المقترحات، وحساب الميزانيات، وحساب التكاليف، والتقارير المرحلية، والتقارير النهائية، والتقارير المالية؛
- توفير خطوط توجيهية عن الرصد والتقييم الميدانيين للعمليات الخاصة.

44- وينبغي النظر في تنظيم دورات تدريبية لتنفيذ الإجراءات.

45- وينبغي استخدام وسائل الاتصالات الحديثة بما يتيح توفير الصورة والخرائط الرقمية. كما أن إنشاء صفحات شبكية مزودة على نحو كامل بالرسوم التوضيحية[10] ومحدَّثة بانتظام لكل عملية من العمليات سييسر أنشطة الإبلاغ ويحسن من طريقة عرضها على الجهات المانحة، مما يستجلب اهتماماً أوسع من هذه الجهات ويكفل في الوقت ذاته تفادي رفع التقارير الجافة بعد انتهاء الأحداث. وبالمستطاع رصد مدى اهتمام الجهات المانحة عبر تسجيل عدد زوَّار الصفحات الشبكية المعنية.

([10]) تحتوي مثلاً على صور لدروب الغابات بعد الفيضانات مباشرة ولهذه الدروب ذاتها بعد عمليات إصلاحها.

الملحق

قائمة الوثائق المستعرضة

أنغولا: النقل الجوي للركاب	5857
أنغولا: النقل الجوي للبنود غير الغذائية (مصنَّفة على أنها عملية بنية أساسية)	5970
أنغولا: نزع الألغام	5887*
أنغولا: الاتصالات الصوتية والبياناتية متعددة الأوجه	10027*
بوتان: الإصلاحات الطارئة للجسور	6289*
بوروندي: العمليات الجوية	6325*
جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية: الشؤون اللوجستية/أنشطة إنتاج الأغذية المخلوطة المحلية ذات الأوجه المتعددة	10029
جيبوتي: إصلاح الموانئ وتحسينها	6191
جيبوتي: إصلاح الطرق	6243
جيبوتي: توفير وسائل النقل لتوزيع المعونة الغذائية	TBA*
تيمور الشرقية: العملية اللوجستية متعددة الأوجه	6178
إثيوبيا: الطائرات الخفيفة	6247
إثيوبيا: وحدة التنسيق اللوجستية (مصنفة على أنها عملية جوية)	6248
إثيوبيا/الصومال: الإصلاح الطارئ لطرق ممر بربيرا	6261
إريتريا: تعزيز القدرة اللوجستية	6262
جورجيا: النقل الجوي للركاب في القوقاز – الطائرات الخفيفة الإقليمية	6320
غينيا: النقل الجوي للركاب	10061
الهند: تعزيز القدرة اللوجستية المتعلقة بزلزال غوجارات	10024
إيطاليا: المخزونات الاستراتيجية **للبرنامج**/العنبر – مخزن الأمم المتحدة للموارد الإنسانية	6031
كينيا: الإصلاحات الطارئة للطرق والمعابر النهرية	6277
كينيا: إصلاح طريق غاريسا-داداب	6282*
كوسوفو: النقل متعدد الأوجه	6133
ليبيريا: إصلاح الطرق والجسور	6004
مدغشقر: الشؤون اللوجستية المتعلقة بالفيضانات	6238*
موزمبيق: شؤون الفيضانات متعددة الأوجه	6237
موزمبيق: الإنقاذ الجوي	6230
سيراليون: الدعم بالحوَّامات	6071
سيراليون: المساندة اللوجستية	6229
الصومال: الخدمات الجوية المشتركة	5866
جنوب السودان: معونة طارئة (مصنَّفة على أنها عملية بنية أساسية)	6036
زامبيا: النقل الجوي للأغذية	6219

* لم تكن قيد التشغيل وقت زيارة البعثة بسبب الافتقار إلى التمويل.