

برنامج
الأغذية
العالمي



Program
Aliment
Mor

World
Food
Programme

Progr
Mur
de Alime

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، 21 - 2002/10/25

مسائل المالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس ليجيزها

الحسابات المراجعة لفترة السنتين (2000-2001)
القسم الثالث

تقرير مطول مقدم من المراجع الخارجي مشفوعاً
بتعليقاته على المسائل المالية والإدارية



Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2002/5-A/1/3
2 September 2002
ORIGINAL: ENGLISH

تقرير المراجع الخارجي بشأن الكشوف المالية لبرنامج الأغذية العالمي
عن الفترة المالية 2000/1/1 - 2001/12/31

بيان المحتويات

الفقرات



تقرير المراجع الخارجي بشأن الكشوف المالية لبرنامج الأغذية العالمي عن الفترة المالية 2000/1/1 - 2001/12/31

مقدمة

- 1- يُقدم هذا التقرير عن نتائج عملية مراجعة برنامج الأغذية العالمي للفترة المالية 2000-2001. وتحدد نطاق المراجعة وفقاً للمادة الرابعة عشرة من النظام المالي للبرنامج وللصلاحيات الإضافية للمراجعة الخارجية المرفقة طياً. ونفذت المراجعة في مقر البرنامج ومكاتبه الميدانية. وخلال عامي 2000 و2001 قام أعضاء مكتبنا بزيارة أربعة مكاتب إقليمية جديدة، ومكتب دون إقليمي واحد، وثمانية مكاتب قطرية في أفريقيا، والشرق الأوسط، وآسيا حيث قاموا بمراجعة جوانب المالية والإدارة، وأجروا استعراضاً لعملية إحلال اللامركزية. وأخطر المدير التنفيذي بملاحظات وتوصيات موظفي مكتبنا في تقارير منفصلة وأدرجت هذه الملاحظات والتوصيات في التقرير الحالي كلما وحيثما اقتضى الأمر.
- 2- ويشمل التقرير الحالي، الذي حُرر أصلاً باللغة الإنكليزية، الملاحظات والتوصيات الناشئة عن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج للفترة 2000/1/1-2001/12/31 (الجزء الأول) وعن العمليات المنفذة لاستعراض جوانب الإدارة (الجزء الثاني). ويُعنى الجزء الثالث بمسائل أخرى مثل الإكراميات، والخسائر المشطوبة، وحالات التدليس الفعلية أو المفترضة.

مراجعة الكشوف المالية

- 3- قام موظفو مكتبنا بمراجعة الكشوف المالية للبرنامج للفترة 2000/1/1-2001/12/31 التي رُفعت إلى المدير التنفيذي وفقاً للمادة الثالثة عشرة من النظام المالي للبرنامج. كما قُدمت الكشوف المتعلقة بالإكراميات والخسائر المشطوبة خلال الفترة المالية، والمحددة وفقاً للفقرتين 3 و4 من المادة الثانية عشرة من النظام المالي على التوالي.
- 4- ونُفذت المراجعة طبقاً لمعايير المحاسبة الموحدة لهيئة المراجعين الخارجيين في الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وتتطلب هذه المعايير تخطيط المراجعة وتنفيذها على نحو يكفل التأكد بصورة معقولة من أن الكشوف المالية لا تحتوي على أي بيانات مادية غير صحيحة. ويتحمل المدير التنفيذي مسؤولية إعداد الكشوف المالية، أما مسؤوليتنا فتنتمثل في إبداء الرأي بهذه الكشوف.
- 5- وشملت المراجعة فحصاً اختбарياً لمستندات الكشوف المالية. كما تضمنت تقديراً للمبادئ المحاسبية المستخدمة وللاعتدال إلى السلطة القانونية إلى جانب تقييم للعرض الشامل للكشوف المالية. وأتاحت لنا هذه المراجعة إصدار رأي دون تحفظ بشأن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج للفترة 2000-2001 يرد في الصفحة 2 من الجزء الثاني من الحسابات المراجعة لفترة السنتين 2000-2002 (WFP/EB.3/2002/5-A/1/2).



استعراض مسائل الإدارة

6- وبالإضافة إلى مراجعتنا للحسابات، أجرى موظفو مكتبنا استعراضاً لمسائل إدارة الخزانة في البرنامج [الفقرات من 72 إلى 165] وكذلك لتنفيذ عملية اللامركزية [الفقرات من 166 إلى 211]. كما أجرى هؤلاء الموظفون استعراضاً لمتابعة تنفيذ برنامج تحسين الإدارة المالية [الفقرات من 212 إلى 263].

التوصيات السابقة

7- كذلك يتضمن هذا التقرير التعليقات على التدابير المتخذة استجابة للتوصيات المدرجة في التقارير السابقة حينما تكون مثل هذه المسائل ما تزال متمتعة بأهمية كافية تستدعي استعراض انتباه المجلس التنفيذي إليها. وقد أُدرجت التعليقات على مثل هذه المسائل في القسم الخاص بها أو أعيد تجميعها في نهاية التقرير في قسم مخصوص يحلل ويقيم تدابير متابعتها.

موجز التوصيات

8- يُجمل الجدول الوارد أدناه توصياتنا. واستجابة لما طلبته لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة في دورتها السابعة والتسعين في سبتمبر/أيلول عام 2001 فإن الجدول 1 المدرج أدناه يشير إلى الأولوية النسبية لهذه التوصيات (أساسية، أو مهمة، أو جديرة بالاهتمام⁽¹⁾) وكذلك إلى الإطار الزمني لتنفيذها.

(1) صُنِّفت أولوية التوصيات على النحو التالي:

- ◀ أساسية: تعتبر التدابير المقترحة لا غنى عنها لضمان عدم تعريض البرنامج لمخاطر عالية. وقد يؤدي الإحجام عن اتخاذ تلك التدابير إلى عواقب مالية حادة وحالات اضطراب كبرى في العمليات.
- ◀ مهمة: تعتبر التدابير المقترحة ضرورية لتفادي التعرض إلى مخاطر كبيرة. وقد يؤدي الإحجام عن اتخاذ تلك التدابير إلى حالات من الاختلال، وانعدام الكفاءة، والتضارب قد تؤدي إلى عواقب مهمة، بما في ذلك عواقب مالية، وتخل بتحقيق الأهداف.
- ◀ جديرة بالاهتمام: تعتبر التدابير محبذة ومن المفترض أن تُسفر عن تعزيز الضبط أو زيادة قيمة الأموال.



الجدول 1: التوصيات الصادرة مع أوليتها النسبية والإطار الزمني لتنفيذها

التوصية	الأولوية	الإطار الزمني
	المسائل المالية	
◀ نكرر توصيتنا السابقة الداعية إلى تصميم وتنفيذ إجراء شامل، بما في ذلك تعريف أشد دقة لما يشكل فاتورة من الجهات المانحة التي تمتثل لأحكام المادة الثالثة عشرة-6 من اللائحة العامة والمادة الرابعة بعد المائة-2 من اللائحة المالية. [الفقرة 15]	مهمة	قبل نهاية عام 2002
◀ نوصي بوضع سياسات ومبادئ توجيهية مفصلة بهذا الصدد. وبما أنه قد تكون للموضوع آثار على تكاليف الدعم غير المباشر، كما في حالة منظمة "أصدقاء البرنامج"، فإن من الواجب استشارة المجلس التنفيذي قبل إصدار السياسات آنفة الذكر. [الفقرة 22]	مهمة	قبل نهاية عام 2003
◀ نوصي بإصدار التعليمات المحاسبية الجديدة بشأن حساب الفائدة على الفور. [الفقرة 29]	جديرة بالاهتمام	قبل نهاية عام 2002
◀ نوصي ببذل قصارى الجهد لاختصار فترات التأخر الملحوظة حالياً في عملية المطابقة المصرفية. [الفقرة 39]	مهمة	فوراً
◀ نوصي بأن يقوم فرع الدعم الميداني بصورة منتظمة بمطابقة قائمته لحسابات المكاتب القطرية مع المكاتب القطرية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك فإننا نوصي بتذكير المكاتب القطرية بقواعد الدليل المحاسبي للمكاتب القطرية. [الفقرة 42]	مهمة	فوراً
◀ نوصي بما يلي [فيما يتعلق بالأموال السائلة: - التحقيق في الفوارق القائمة إلى حين تسويتها تماماً. - وبعد ذلك ينبغي إجراء عملية المطابقة بين الأصول والخصوم بصورة منتظمة.	مهمة	فوراً
◀ وعلى نحو ما هو وارد من تعليمات في تعميم المدير التنفيذي فإن من الواجب تعيين مراجعين خارجيين محليين لمراجعة هذه الأموال كل سنة. [الفقرة 43]	مهمة	فوراً
◀ نوصي بإجراء استعراض بهدف تبسيط الجدول البياني للحسابات. [الفقرة 48]	مهمة	فوراً
◀ نوصي بتسوية البنود التي ما تزال قائمة بأقصى سرعة وتنفيذ عملية مطابقة شهرية بعد ذلك. ونوصي كذلك بأن يتم على الفور إصدار توجيه إداري عن "سياسات وإجراءات غرامات التأخير والإرساليات العاجلة". [الفقرة 49]	مهمة	فوراً
◀ نوصي بأن يُخضع مكتب المراجعة الداخلية هذه الوثيقة [خطة تدابير مفصلة لإصدار إجراءات المحاسبة المتعلقة بحسابات التأمين، وتسوية البنود القائمة، وعمليات المطابقة الواجب إجراؤها]، حال استكمالها، للاستعراض، وأن يتم استعراض التقدم المحرز بانتظام بعد ذلك. [الفقرة 52]	مهمة	فوراً
◀ نكرر توصيتنا السابقة الداعية إلى الحصول على معلومات دقيقة عن الخصوم المستحقة للموظفين المحليين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإدراجها على النحو المناسب في الكشف المالية للفترة 2002-2003. [الفقرة 53]	جديرة بالاهتمام	لإقفال الفترة 2002-2003
◀ نوصي بأن يسجل البرنامج إيراداته ومصروفاته على حد سواء على أساس الاستحقاق. [الفقرة 64]	أساسية	للفترة 2004-2005 كحد أقصى
◀ نوصي بطرح وثيقة شاملة عن مصروفات دعم البرامج والإدارة على المجلس التنفيذي لاستعراضها على وجه السرعة، أو على الأقل قبل وقت طويل من عمليات إعداد ميزانية الفترة المالية 2004-2005. [الفقرة 68]	مهمة	في عام 2003



استعراض إدارة الخزائنة

- ◀ نوصي بأن تضم لجنة الاستثمار مزيداً من الأعضاء من الفنيين المتمرسين وأصحاب الخبرة العملية في شؤون الخزائنة. [الفقرة 91]
- ◀ وتعزيزاً لقيمة خطة العمل السنوية للجنة كأداة فإننا نوصي ببذل الجهود لاعتماد هذه الخطة قبل بدء العام. [الفقرة 95]
- ◀ نوصي بالنهوض بإعداد اجتماعات لجنة الاستثمار بما يتيح توزيع جدول الأعمال المؤقت والوثائق في المواعيد المناسبة. [الفقرة 96]
- ◀ نوصي بالإصدار الفوري لمحاضر اجتماعات لجنة الاستثمار تمثيلاً مع أحكام النظام الداخلي المشار إليه أعلاه. [الفقرة 97]
- ◀ وبما أن تعميم المدير التنفيذي لا يحتوي على أي أحكام تتصل بموعد رفع التقرير السنوي للجنة الاستثمار ولا عن فحواه، فإننا نوصي بإدراج مثل ذلك. [الفقرة 98]
- ◀ نوصي بأن يتم، ورهناً بنتائج استعراض الترتيبات المصرفية، إصدار مثل طلب العروض هذا لخدمات الإدارة النقدية وفقاً لأحكام المادة الثانية عشرة بعد المائة-17 من اللائحة المالية. [الفقرة 110]
- ◀ نوصي، وكجزء من الاستراتيجية المصرفية الشاملة المشار إليها آنفاً، بأن يواصل البرنامج التوسع في الحسابات المصرفية الصفرية. [الفقرة 111]
- ◀ وبما أن عوائد الأموال المستثمرة في صندوق الأسواق النقدية الذي تديره جهة الإيداع الرئيسية الحالية كانت أقل من العوائد التي حققها مدراء الاستثمار، فإننا نوصي بإبقاء مستوى هذه الأموال في الحد الأدنى وبتنظيم عملية تنافسية لهذه الخدمة. ونظراً لأن المناقصة السابقة لتعيين جهة الإيداع الرئيسية قد نظمت منذ خمس سنوات، فإننا نوصي بتنظيم عملية تنافسية جديدة في هذا المجال في المستقبل القريب. [114]
- ◀ نوصي بأن يكتسب التعميم المتعلق بالاستثمارات طابعاً أكثر شمولاً من خلال العناية، على وجه الخصوص، بالقضايا المتصلة بالمعيار وبنوعية وسائل الاستثمار. [الفقرة 128]
- ◀ وبما أن منظمة الأغذية والزراعة لن تكون في وضع يسمح لها في المستقبل القريب بتنفيذ الاستراتيجية الأقل خطراً التي فكرت في تنفيذها على مدى السنوات الأربع الماضية، فإننا نوصي بأن يتسلم البرنامج من المنظمة وظيفة إدارة استثماراته طويلة الأجل في أقرب موعد ممكن. [الفقرة 145]
- ◀ نوصي بأن يتم التخطيط لعمليات التقييم الاكتواري ودراسات الأصول/الخصوم في المستقبل قبل فترة كافية بما يتيح الوقت اللازم لانتقاء خبير اكتواري عبر مناقصة تنافسية وإدراج النتائج في الكشوف المالية المزمع تقديمها للمراجعة. [151]
- ◀ نوصي بالتالي [فيما يتصل بصرف العملات]:
- على لجنة الاستثمار إعداد دراسة شاملة عن نطاق وآثار المبالغ المستلمة والمصروفة بعملات أخرى غير الدولار الأمريكي ومناقشتها.
 - ينبغي إعطاء النتيجة صبغة رسمية من خلال تعديل السياسات الراهنة ورفع ذلك إلى المجلس التنفيذي بغرض الإحاطة والعلم. [الفقرة 163]



الجزء الأول: المسائل المالية

نموذج الكشوف المالية للفترة 2000-2001

9- على نحو ما هو معروض تفصيلاً في المذكرة 3 من الكشوف المالية، فقد أدخلت عدة تغييرات على نموذج الكشوفين الأول والثاني من كشوف الفترة المالية 2000-2001. وخلال الفترة المالية أُرسي نظام جديد هو شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (نظام (WINGS))، وهو ما أدى إلى تغيير طريقة تجميع أو تصنيف بعض المعاملات والأرصدة بالمقارنة بما كان عليه الحال في السابق. كما أدخلت تعديلات جديدة للنهوض بالامتثال إلى المعايير المحاسبية السارية أو للكشف عن معلومات تتصل بسياسات جديدة. ونحن نوافق على كل التغييرات المتخذة التي يرد التعليق عليها بصورة مفصلة في الفقرات اللاحقة.

الكشف الأول: المساهمات السلعية

↔ تغيير تصنيف السلع

10- بالمقارنة مع الحسابات المراجعة للفترة المالية 1998-1999 فقد أُدخل التعديل التالي على عرض الكشوف المالية للفترة 2000-2001.

↪ فيما يتعلق بالإيرادات فقد تم تغيير عنوان بند "المساهمات السلعية" الذي جرت العادة على أن يتضمن المساهمات العينية، وكذلك النقد مقابل السلع والسلع للبيع ليصبح "المساهمات السلعية العينية" وأضحى يشتمل فحسب على المساهمات السلعية. أما النقد مقابل السلع وكذلك السلع للبيع فقد أُدرجت الآن تحت بند "المساهمات الأخرى".

↪ وعلى جانب المصروفات فإن المصروفات السلعية التي كانت ترد قبلاً في ظل بند واحد هو "التكاليف التشغيلية السلعية" قد قُسمت الآن إلى بندين هما "السلع العينية" و"السلع المشتراة" على التوالي. وكان البند الأول يناظر تماماً بند الإيرادات المعنون "المساهمات السلعية" في حين أن البند الثاني يجمع كل السلع المشتراة بغض النظر عن طبيعة التمويل (النقد مقابل السلع أو السلع للبيع).

وأعيد تصنيف مقادير الفترة 1998-1999 طبقاً لذلك، بغية التمكين من المقارنة مع مقادير الفترة 2000-2001. ونحن نوافق على هذا التغيير الذي يسمح بمقارنة أفضل بين الإيرادات والمصروفات.

↔ طرق تقييم المساهمات

11- وفقاً للمادة الثالثة عشرة-6 من اللائحة العامة والمادة الرابعة بعد المائة-2 من اللائحة المالية فإن قيمة السلع العينية تحدد بالاستناد إلى طريقة من الطرق التالية: (1) أسعار اتفاقية المعونة الغذائية، أو (2) أسعار فاتورة الجهة المانحة، أو (3) الأسعار السائدة في السوق العالمية. وفي تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 [الفقرات من 63 إلى 66]، لاحظنا أنه بالنسبة لجهة مانحة مهمة لا نقوم بإرسال فواتير لمساهمات الطوارئ فإن السلع تُقيّم بالسعر التقديري المستند إلى الوثيقة التعاقدية الصادرة عند تقديم التعهد. ولما كان هذا الأسلوب يخرق اللوائح المذكورة آنفاً ويؤدي إلى تباين بين القيمة التقديرية والفعلية، فقد رأينا أن الحاجة تدعو إلى توضيحات بشأن حالة الوثائق المعترف بها كفواتير من الجهات المانحة. وأوصينا كذلك "بإصدار إجراء أكثر تفصيلاً وتنفيذه من جانب



البرنامج بما في ذلك استخدام رقابة أكثر فعالية لتفادي تكرار مثل هذه الحالات الشاذة وإتاحة إمكانية تصحيح قيوده المتعلقة بالتكاليف الفعلية".

- 12- وفي "التقرير المرحلي الثاني عن تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير المراجع الخارجي عن الفترة المالية 1998-1999" الذي درسه المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الثالثة عام 2001⁽²⁾ أعلن ما يلي. "إن العملية التي تم اختيارها هي أن يقوم وكيل البرنامج بإرسال صحيفة مجدولة من صحائف برنامج Excel تتضمن أسعار الجهات المانحة. وقد أصبحت الجهة القائمة بأمر الشحنات البحرية قادرة على تقديم كشوف عمل منتظمة تبين أسعار السلع الفعلية استناداً إلى وثائق شراء صادرة عن المانحين. وسيتم إعداد إجراءات من أجل تنفيذ أسعار السلع الفعلية [في نظام WINGS]. ونظام WINGS هذا يضم برنامج أتمته يتيح إدخال تعديلات أبسط وأسرع على قيم السلع العينية. وسيتيح هذا البرنامج تسجيل السلع العينية التي ترد استناداً إلى أسعار فواتير المانحين ويعدل آلياً المساهمات الدائنة المستحقة".
- 13- وفي الحقيقة فإن عملية إدراج البيانات الموفرة عبر وكيل البرنامج قد استخدمت بصورة شائعة في حالة الجهة المانحة الرئيسية. وكانت البيانات المرسله من وكيل البرنامج تستقى من وثائق تعكس الأسعار السوقية الداخلية لهذه الجهة المانحة، والتي كان يعتبرها البرنامج ممثلة لسعر فاتورة الجهة المذكورة. غير أن البرنامج لم يُدقق هذه البيانات للتأكد من أن الوكيل لم يرتكب أخطاء مادية عند إدراجها. وكان يمكن لهذا الإجراء أن يكون مفيداً بالنظر إلى أنه ليس للبرنامج قدرة النفاذ المباشر إلى قاعدة بيانات شاملة عن الأسعار السوقية الداخلية للجهة المانحة.
- 14- وكشف الاستعراض الذي أجراه موظفو مكتبنا على عينة شخصية من المعاملات أيضاً، وفيما يتصل بجهة مانحة أخرى، عن حالة سلعة عينية قُيِّمت على أساس أسعار تقديرية يجري التأكد منها لاحقاً. غير أن البيانات التي أُدرجت في نظام (WINGS) وقت تأكيد التعهد كانت مستندة إلى هذه التقديرات التي لم تُعدلها الجهة المانحة أو تؤكدتها. ولم يتم تقديم فاتورة من الجهة المانحة قط. وأشار مكتب المراجعة الداخلية إلى حالة مماثلة من حالات عدم الامتثال للقواعد المذكورة أعلاه. وفي الحقيقة، وعلى نحو ما أشار الرد الذي بعث به قسم النقل والإمداد إلى مكتب المراجعة الداخلية، فإن "الوثائق الرسمية من الجهات المانحة التي تظهر الأسعار السلعية المحققة فعلاً ليست متاحة". كما أكد القسم المذكور لموظفي مكتبنا أنه لم يتم استخدام أسعار السوق العالمية أيضاً.
- 15- وفي ضوء ما تقدم فإنني أكرر توصيتي السابقة الداعية إلى تصميم وتنفيذ إجراء شامل، بما في ذلك وضع تعريف أشد دقة لما يشكل فاتورة من الجهات المانحة التي تمثل لأحكام المادة الثالثة عشرة-6 من اللائحة العامة والمادة الرابعة بعد المائة-2 من اللائحة المالية. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأنه سيتم تشكيل جماعة عمل للقيام، وقبل نهاية ديسمبر/كانون الأول عام 2002، بإعداد توجيه يفصل الإجراءات ويحدد الوحدات المسؤولة بغية ضمان الامتثال للوائح المذكورة أعلاه.

المساهمات الأخرى

← حساب أمانة لتقييم القدرة الإمدادية وعدد الاستهلاك

- 16- وافق المدير التنفيذي في 31 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 على إنشاء حسابي أمانة، الأول لتقييم القدرة الإمدادية والثاني لعدد الاستهلاك، وذلك بقيمة 100 000 دولار و500 000 دولار على التوالي. على أنه تم إنشاء حساب واحد فحسب ضمن نظام (WINGS). ووفقاً للمادة الأولى-1 من النظام المالي فإن "حساب أمانة" هو بند فرعي



محدد في "حساب البرنامج" ينشئه المدير التنفيذي لقيود مساهمات خاصة تم الاتفاق مع الجهات المانحة على الهدف منها ومجالها وطريقة التبليغ بشأنها". وبالإضافة إلى ذلك فإن المادة العاشرة-4 من النظام المالي تنص على أن "ينشئ المدير التنفيذي حساب أمانة لكل مساهمة ثنائية تقبل بمقتضى المادة العاشرة - 3 من هذا النظام". وفي ضوء ما تقدم فقد رأى موظفو مكتبنا أنه كان من الواجب إنشاء كلا الحسابين وصونهما ضمن نظام (WINGS). وحينما استرعى انتباه البرنامج إلى هذا الموضوع، رد بالقول بأنه تم إنشاء حساب واحد لأن الجهة المانحة هي ذاتها التي تتبرع لكلا الحسابين وأن نظام المعلومات يتيح رفع التقارير بحسب الأنشطة. على أن البرنامج التزم بأن يقوم مستقبلاً بإنشاء حساب منفصل لكل حساب أمانة جديد معتمد.

↩ مساهمة أصدقاء البرنامج

17- تطبيقاً لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل وللمادة الثالثة عشرة-2 من النظام الأساسي التي تنص على أن "على كل جهة مانحة أن تقدم مساهمة نقدية تكفي لتغطية جميع تكاليف التشغيل والدعم لمساهماتها". وبعد استعراض موظفي مكتبنا لعينة انتقائية من المعاملات فقد خلص هؤلاء إلى أن ذلك لا ينطبق على المساهمات الواردة من "أصدقاء البرنامج" وهي منظمة غير ربحية تعمل في الولايات المتحدة كقناة لنقل المساهمات الواردة من الأفراد والشركات إلى البرنامج.

18- على أنه طبقاً للمادة الثالثة عشرة-4 (د) من النظام الأساسي فإنه "لا يطلب من الجهات المانحة التي تتبرع بأموال نقدية غير مخصصة لغرض بعينه، أو موجهة لحساب الاستجابة العاجلة، أو لميزانية دعم البرامج والإدارة أو الأنشطة ذات الصلة تقديم أموال نقدية إضافية أو خدمات ملائمة للوفاء بكافة تكاليف الدعم والتشغيل ذات الصلة بمساهماتها شريطة أن لا يقع على عاتق البرنامج إلزام إضافي بالإبلاغ". وأكد البرنامج أن المساهمات الواردة من منظمة "أصدقاء البرنامج" لا تخلق أي إلزام إضافي بالإبلاغ.

19- وفي الحقيقة فإن منظمة "أصدقاء البرنامج" تتلقى مساهمات من مصدرين متميزين (من الأفراد ومن الشركات)، وتحسم جزءاً من المساهمات التي تتلقاها لتغطية تكاليفها الإدارية الذاتية، وتعطي الرصيد المتبقي للبرنامج. وبين عامي 1998 و2000 احتسبت المنظمة المذكورة المقدار المستقطع لتغطية نفقاتها الإدارية على النحو التالي:

↪ بالنسبة للمساهمات الواردة من الأفراد: تم حسم نسبة 10 في المائة، وأرسلت النسبة المتبقية البالغة 90 في المائة إلى البرنامج؛

↪ بالنسبة للمساهمات الواردة من الشركات: لم تحسم منظمة "أصدقاء البرنامج" أي مبلغ وأرسلت المبالغ الواردة بأكملها إلى البرنامج.

وبالمقابل فقد حسم البرنامج نسبة 7,8 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشر من المساهمات الواردة من كلا المصدرين.

20- وفي 7 فبراير/شباط عام 2001، واستجابة للعدد المنتظر المتزايد من المساهمات والأثر اللاحق على التكاليف الإدارية لمنظمة "أصدقاء البرنامج"، فقد وافق المدير التنفيذي على التعديل التالي على طريقة حساب وإدارة المبالغ التي تقطعها المنظمة المذكورة لتغطية تكاليفها الإدارية:

↪ ستحتفظ منظمة "أصدقاء البرنامج" بنسبة 7,8 في المائة من كل المساهمات (من الأفراد ومن الشركات) لتغطية تكاليفها الإدارية. ولن يُخضع البرنامج المقادير الواردة من المنظمة المذكورة لأي اقتطاعات أخرى لتكاليف الدعم



غير المباشر، ومن ثم فسيفرض على المساهمات الواردة من المصادر الخاصة تكاليف عامة إدارية مرة واحدة فقط.

◀ وبغية توفير تدفق نقدي كاف على مدار العام، فستتلقى منظمة "أصدقاء البرنامج" سلفة قدرها 100 000 دولار من البرنامج في مطلع كل سنة. وفي نهاية كل عام سيُحتسب المبلغ الذي يحق لهذه المنظمة اقتطاعه لتغطية تكاليفها الإدارية على أساس المساهمات الفعلية الواردة. وسيتم لاحقاً تسديد أو اقتطاع أي فارق للمنظمة.

21- ومنذ سريان مفعول الترتيبات المذكورة في 1 يناير/كانون الثاني عام 2000 فقد تمت إعادة نسبة تكاليف الدعم غير المباشر البالغة 7,8 في المائة التي فرضها البرنامج في البداية على مساهمات منظمة "أصدقاء البرنامج" عام 2000 إلى تلك المنظمة (91 168 دولار). وبالنسبة لعام 2001 فإن مجموع المقادير التي جمعتها المنظمة المذكورة بلغ 1 689 875,96 دولار، وقد أعيد رصيده قدره 22 273,03 دولار لاحقاً إلى المنظمة عام 2002. ومن الزاوية المحاسبية فقد احتُسبت التكاليف الإدارية المفروضة على مساهمات منظمة "أصدقاء البرنامج" في البداية على أنها إيرادات عادية لتكاليف الدعم غير المباشر وسُجّلت في دفتر الأستاذ، في الحساب المناظر، المعنون "تقديده لتكاليف الدعم غير المباشر". وبالإضافة إلى ذلك فقد احتُسبت السلفة البالغة 100 000 دولار التي قدمها البرنامج لتغطية عام 2001 كإقتطاع من الإيرادات في البداية، عوضاً عن احتسابها كمبلغ قيد مستحق للبرنامج. وفي أعقاب تقديم توصيات موظفي مكتبنا جرى إدخال تعديلات على الحساب بحيث تم اعتبار كلا المبلغين وبصورة أدق كإقتطاع من المساهمات الواردة لمنظمة "أصدقاء البرنامج" وكسلفة، على التوالي.

22- وفي ضوء عزم البرنامج الحالي على توليد المزيد من التمويل من القطاع الخاص، فإننا نوصي بوضع سياسات ومبادئ توجيهية مفصلة بهذا الصدد. وبما أنه قد تكون للموضوع آثار على تكاليف الدعم غير المباشر، كما في حالة منظمة "أصدقاء البرنامج"، فإن من الواجب استشارة المجلس التنفيذي قبل إصدار السياسات آنفة الذكر. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأن ذلك سيكون من بين الموضوعات المثارة بشأن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل.

◀ المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية

23- وفقاً للمادة الرابعة -7 من النظام المالي فإن "على حكومات البلدان المستفيدة أن تسهم، عيناً ونقداً، بجزء كبير من تكاليف مكاتب البرنامج القطرية. ويُحدّد حجم هذه المساهمة في اتفاقية تعقد بين البرنامج والحكومة المعنية. وللمجلس، بناء على توصية من المدير التنفيذي أن يعفي بلداناً معينة من أحكام هذه المادة". وفي الكشف الأول أدرج مبلغ 3 ملايين دولار في بند "المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية". ورغم أن ذلك يشكل زيادة بنسبة 29 في المائة بالمقارنة مع مبلغ 2,4 مليون دولار الوارد في السنة الماضية، فإنه ما يزال أقل من مبلغ 3,4 مليون دولار المحصّل في الفترة 1996-1997. على أنه تجدر الإشارة إلى أن 20 مكتباً قطرياً قد أغلقت قبيل نهاية عام 1997 وأن العديد من هذه المكاتب كان ينخرط تقليدياً في عداد الجهات الأفضل تسديداً للمساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية.

24- وأظهر الاستعراض الذي أجراه موظفو مكتبنا عن طريقة المناولة الفعلية للمساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية أنه لم يتم إحراز الكثير من التقدم نحو تحقيق إدارة كفوءة وفعالة. وفي الحقيقة فلم تنفذ حتى الآن أي من التوصيات التالية الواردة في تقريرنا السابق [الفقرة 77]:



◀ "الانتهاء على الفور من وضع الصيغة النهائية للاتفاقية الأساسية وتنفيذها بحيث يطبق النظام المالي تطبيقاً كاملاً عبر اتفاقيات وافية مع الحكومات المتلقية أو من خلال إعفاءات واضحة يمنحها المجلس التنفيذي؛

◀ إدراج المساهمات المستندة إلى [هذه] التزامات [القانونية] على أنها مساهمات قيد التحصيل؛

◀ إصدار لوائح وتعليمات مالية لاستكمال المادة الرابعة-7 من النظام المالي وتزويد البرنامج بمعايير وقواعد إجرائية واضحة فيما يتعلق بتطبيق المساهمات الحكومية في التكاليف المحلية وطرق التقييم المستخدمة في تحديد المقادير المطالب بها".

25- ووفقاً للمعلومات الواردة في التقرير المرحلي الثاني المشار إليه قبلاً فقد "دخل مشروع الاتفاق الأساسي مرحلاته النهائية" في أكتوبر/تشرين الأول عام 2001 بل إن موظفي مكتبنا تلقوا نسخة منه. غير أنهم حينما أثاروا الموضوع مجدداً في أعقاب بعثاتهم الميدانية عام 2001، أخطروا بأن ذلك سيطبق فحسب "في النصف الثاني من عام 2002". وفي الحقيقة فقد بدأ البرنامج عملية طويلة لتحديث اتفاقيته الأساسية مع الحكومات المضيفة عام 1999 بالاستناد، على وجه الخصوص، إلى اتفاقيات منظمات الأمم المتحدة الأخرى. وأنشئ مشروع راند في الفصل الرابع من عام 2001 لاختبار مسودة جديدة للاتفاقية الأساسية مع سبعة بلدان تم اختيارها لأن الاتفاقيات القائمة كانت قديمة جداً أو لأنه لم تكن هناك أية اتفاقيات مبرمة معها. ووقت كتابة هذا التقرير أبلغ موظفو مكتبنا أنه تم التوصل إلى اتفاقية أساسية جديدة في بلدين، في حين لا تزال هذه المفاوضات دائرة في بلدين آخرين، ولم تبدأ هذه المفاوضات بعد في البلدان الثلاثة المتبقية. ولم يكن رد الفعل الأولي للحكومات المضيفة مشجعاً على الدوام. على أن صياغة الاتفاقية الأساسية المعدلة هي الآن أكثر تيسيراً للمفاوضات البناءة، مع إلزامها للحكومات المضيفة في الوقت ذاته بمبدأ المساهمة في التكاليف المحلية للبرنامج.

26- ومع ذلك ووفقاً للتقرير المرحلي الثاني فإنه كان من الواجب العناية بأمر التوصيتين الثانية والثالثة في "وثيقة إدارة" توزع قبل نهاية أغسطس/آب 2001. ووقت كتابة هذا التقرير لم تكن الوثيقة المذكورة آنفاً قد وزعت بعد. ووفقاً للمعلومات التي تلقاه موظفو مكتبنا فلقد كان "من المزمع تقديم الوثيقة إلى المجلس التنفيذي في دورته في فبراير/شباط عام 2003". وبعد الموافقة عليها فسيتم أيضاً إعداد توجيه لتوفير الإرشاد العام بشأن القواعد والإجراءات المالية الجديدة، التي تغطي تسجيل المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية وتضمن المعاملة المحاسبية الصحيحة". وخلال عام 2001 صدرت الطلبات الرسمية للدفع عبر المكاتب الإقليمية التي طُلب إليها متابعة الأمر مع المكاتب القطرية. وربما كان من الأفضل من زاوية الكفاءة إتباع نهج أكثر مركزية. وثمة الكثير الذي يمكن القيام به فيما يتعلق برصد المدفوعات الفعلية. وفي الوقت الحالي يتم تتبع المقادير المطلوبة والمدفوعات المناظرة على صفحة من صفحات حسابات برنامج إكسل خارج النظام الرئيسي. ومع تطبيق نظام (WINGS) فإن بالمستطاع تطبيق الرصد بصورة أكثر صرامة وشمولاً. غير أن على البرنامج أولاً تقرير ما إذا كان ينبغي تدوين المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية على أنها مبالغ قيد التحصيل، على نحو ما جرت التوصية به سابقاً.

27- وبالنظر إلى حالات التأخير العديدة التي لوحظت (أشير إلى هذا الموضوع مراراً في كل تقاريرنا منذ التقرير الأول في الفترة المالية 1994-1995)، فإننا نحض البرنامج على الالتزام الصارم بالموعد النهائي الجديد في فبراير/شباط عام 2003. كما أن موظفي مكتبنا أشاروا إلى أن المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية هي مصدر للتنمويل، وإن كان صغيراً، بالنسبة لميزانية دعم البرامج والإدارة. وبالنظر إلى أن الوثيقة المتعلقة بالمساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية لن تكون جاهزة في الوقت ذاته مع الوثيقة المتصلة باستعراض تكاليف الدعم غير المباشر التي سيبثها المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الثالثة في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002 فقد أوصى موظفو مكتبنا بأن تقر الوثيقة الأخيرة على الأقل بالوضع الحالي للمساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية



لتمكين المجلس من الإطلاع على كل الوقائع أثناء مناقشته لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر. ووافق البرنامج على هذه التوصية والتزم بإخطار المجلس بالأشكال الحالية لجمع وتسجيل المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002".

الفوائد

28- في الكشف الأول أدرج مبلغ قدره 88,5 مليون دولار تحت البند "الفوائد" وقسم إلى مقدار 81,6 مليون دولار للحساب العام و6,9 مليون دولار لحسابات الأمانة. وبالمقارنة مع الفترة المالية فقد لوحظت زيادة قدرها 8,4 مليون دولار أي بنسبة 10,5 في المائة. وفي تقريرنا السابق [من الفقرة 125 إلى الفقرة 126] أشرنا إلى إجراء عمليات اقتطاع قبل تخصيص إيرادات الفائدة لحسابات الأمانة. وبما أن الأساس القانوني لهذه الاقتطاعات كان مشكوكاً فيه، برأينا، لأن النظام المالي واللائحة المالية لا يتضمنان بنوداً بهذا المعنى، فقد أوصينا بأن يُدرج أسلوب الاقتطاع هذا في النظام المالي في حال استمرار العمل به.

29- وفي الحقيقة فإن البرنامج قرر الكف عن استخدام هذا الأسلوب في الفترة المالية 2000-2001 بالنظر إلى أن نظام المعلومات الجديد قادر على حساب أسعار الفائدة وإجراء التخصيصات. ونحن نوافق على هذا التعديل المنطبق أيضاً على الحسابات الخاصة. غير أن التعديل المذكور لم يكتسب صبغة رسمية كتعليمات محاسبية جديدة تحل محل التعليمات السابقة التي عدت بالية. كما لاحظ موظفو مكتبنا أن الفائدة لم تعد تُحتسب على أساس "متوسط سعر الفائدة المحصل على الاستثمارات بالدولار الأمريكي خلال الفترة على نحو ما تُخطر الخزائنة (منظمة الأغذية والزراعة)" كما كان مطلوباً في السابق، ولكنها عدت تُحتسب مباشرة على يد نظام (WINGS) باستخدام متوسط سعر الفائدة المتحصل من كل الحسابات النقدية. وبالنظر إلى ما تقدم، نوصي بإصدار التعليمات المحاسبية الجديدة بشأن حساب الفائدة على الفور.

الكشف الأول: تعديلات أسعار الصرف

30- في الكشف الأول أدرجت خسارة قدرها 4,4 مليون دولار في ظل البند "تعديلات أسعار الصرف" للحساب العام. وفي الفترات المالية السابقة كان هناك ربح بمقدار 1,6 مليون دولار في الفترة المالية 1998-1999، وخسارة قدرها 7,2 مليون دولار في الفترة المالية 1996-1997، وربح بمقدار 1 مليون دولار للفترة المالية 1994-1995. وترجع خسارة الفترة 2000-2001 في المقام الأول إلى تعزز قيمة الدولار الأمريكي مقابل 142 عملة من أصل 181 عملة مستخدمة أثناء الفترة بأكملها. وكما هو موضح في المذكرة 2-دال للكشوف المالية، فإن المقادير المدرجة في الحساب العام ترجع فحسب إلى أن جميع تعديلات أسعار الصرف، وبالنسبة لكل المشروعات، تدون مباشرة في حساباتها المعنية ولا تُدرج منفصلة في ظل البند "تعديلات أسعار الصرف". غير أن الاستثناء الوحيد لهذا الأسلوب المحاسبي يتعلق بتعديلات أسعار الصرف الناشئة وقت الدفع الفاصل بين تسجيل المبلغ ودفعه فعلاً. وبالنظر إلى أن من المتعذر القيام، في هذه المرحلة، بتحديد المشروعات الفردية المعنية فإن فوارق أسعار الصرف، إن وجدت، كانت تُحمل على الحساب العام.



الكشف الأول: المصروفات

الأنواع المختلفة للمعاملات

- 31- كما هو معروض تفصيلاً في المذكرة 2-هـ من هذه الكشوف المالية، فإن مصروفات الفترة المالية 2000-2001 تتألف من الأنواع الثلاثة المختلفة التالية:
- ◀ عمليات الصرف خلال الفترة المالية؛
 - ◀ حسابات البائعين غير المسددة المتصلة بالبضائع والخدمات المستلمة أثناء الفترة المالية؛ و
 - ◀ الالتزامات المستحقة المدعومة بتعهدات قانونية، مثل العقود أو طلبات الشراء.
- 32- وبما أن النوعين الأخيرين من المعاملات لم يقودا إلى أي عمليات للصرف بعد، فإن الخصوم المناظرة قد أُدرجت في الميزانية العمومية. وكما هو معروض تفصيلاً في المذكرة 11 من الكشوف المالية، فإن حسابات البائعين غير المسددة مدرجة في ظل البند "الحسابات المدينة"، في حين أُدرجت الالتزامات المستحقة في ظل البند "الالتزامات المستحقة". على أنه تجدر الإشارة إلى أن ذلك يمثل تغييراً بالمقارنة مع الفترة المالية السابقة حيث جرت العادة قبلاً، وكما هو مدرج في المذكرة 12 من الكشوف المالية، على ضم حسابات البائعين إلى الالتزامات المستحقة في النظم القديمة.

التعديلات في تصنيف المصروفات

- 33- كما هو مفصل في المذكرة 2-هـ من الكشوف المالية، فقد صُنِّفت المصروفات في ثلاث فئات تكاليفية رئيسية هي:
- ◀ تكاليف التشغيل المباشرة وتتألف من التالي: تكلفة السلع، وتكاليف النقل البحري وما يتصل بها، وتكاليف النقل البري، والتخزين، والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى.
 - ◀ تكاليف الدعم المباشر وتضم التكاليف المرتبطة مباشرة بتوفير الدعم لعملية ما، والذي لن يتم تكبده في حال توقف النشاط المعني. وتشمل هذه التكاليف تكاليف الموظفين والتكاليف العامة من غير الموظفين، والسفر، والخبراء الاستشاريين، والنفقات المكتبية والخدمات الأخرى، والمعدات والمركبات، وإيجارات المكاتب، وتكاليف الدعم المباشر الأخرى.
 - ◀ وتمثل تكاليف الدعم غير المباشر أو تكاليف دعم البرامج والإدارة التكاليف المتكبدة في تعيين الموظفين وفي تشغيل المقر الرئيسي للبرنامج، ومكاتب العمليات الإقليمية، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب القطرية، ومكاتب الاتصال التي لا يمكن أن تُعزى مباشرة إلى أي نشاط أو فئة برنامجية.
- 34- وقد تم تصنيف بعض أنواع التكاليف، التي كانت مصنفة ضمن فئة تكاليف الدعم المباشر في الفترات المالية السابقة، على أنها من فئة تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى في الفترة المالية الحالية. ونتيجة لذلك فإن المصروفات الفعلية في الفترة الراهنة قد أُدرجت باستخدام فئات التكاليف الجديدة. وأُعيد تصنيف مصروفات كل الحسابات الخاصة والمصروفات الأخرى للحساب العام التي كانت تصنف في ظل تكاليف الدعم غير المباشر لتدرج في ظل تكاليف الدعم المباشر. وقد جرى الإقرار حسب الأصول بعمليات إعادة التصنيف هذه في المذكرة 2-هـ والمذكرة 7 من الكشوف المالية.



الكشف الأول: إعادة برمجة و سداد أرصدة الأموال غير المستخدمة

35- أُدرج مبلغ 102,2 مليون دولار و 4,2 مليون دولار تحت بندي "إعادة برمجة أرصدة الأموال غير المستخدمة" و"إعادة سداد أرصدة الأموال غير المستخدمة" على التوالي. وترد تفاصيل عمليات إعادة البرمجة والسداد في المذكرة من 15 من الكشوف المالية. وشكلت العمليات المنفذة خلال الفترة المالية 2000-2001 استمراراً لعملية إعادة تنظيم الحسابات التي انطلقت في الفترة 1998-1999. وكما سلفت الإشارة في تقريرنا السابق [الفقرات من 59 إلى 60]، فإن هذا العمل سيخلف في نهاية المطاف آثاراً على مستوى الأرصدة النقدية وبالتالي على مستوى إيرادات الفوائد، وهو ما يشكل جانباً كبيراً من الحساب العام. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن انخفاض الرصيد النقدي كان عملية بطيئة للأسباب التالية:

- ◀ بالنسبة لمبلغ 80 مليون دولار الذي يتعلق بالمساهمات غير المحددة لما قبل عام 1996 التي وافق المجلس التنفيذي على إعادة برمجتها خلال دورته العادية الثالثة عام 2000، فقد تم الالتزام بالمصروفات في أواخر عام 2000، إلا أن معظم عمليات الصرف مقابل تلك الالتزامات تمت في عام 2001.
- ◀ ومن أصل مجموع أرصدة الأموال غير المستخدمة البالغ 4,2 مليون دولار والمعاد تسديده إلى الجهات المانحة فقد أسفر مبلغ 1,8 مليون دولار فقط عن صرف نقدي. ولم يتم صرف المبلغ المتبقي وقدره 2,4 مليون دولار، بل أعيد تصنيفه، بناء على طلب الجهات المانحة، بحيث أُدرج في الحساب العام للجهات المانحة المعنية ضمن حساب أمانتها.

الكشف الثاني: النقدية والاستثمارات قصيرة الأجل

◀ مقارنة بالفترة المالية السابقة

36- في الكشف المالي الثاني أُدرج مبلغ 819,6 مليون دولار في بند "النقدية والاستثمارات قصيرة الأجل". وبالمقارنة مع المبلغ المناظر في نهاية الفترة المالية 1998-1999 فإن ذلك يمثل انخفاضاً صغيراً قدره 9,2 مليون دولار أي 1,1 في المائة. وعلى نحو ما هو مفصل في المذكرة 8 للكشوف المالية، فإن الاستثمارات قصيرة الأجل، المدارة خارجياً، تشكل جزءاً كبيراً (684 مليون دولار أي 83,5 في المائة) كما لوحظت زيادة قدرها 5,4 في المائة بالمقارنة مع الوضع في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1999. وبالنسبة للبقيّة، فقد لوحظ من جهة نقص مقداره 87,7 مليون دولار أي 58,1 في المائة في الحسابات المصرفية للمقر العام، وهو ما كان علامة إيجابية. أما من جهة أخرى فقد زادت الحسابات المصرفية الميدانية بمقدار 43,7 مليون دولار، أي 152,2 في المائة. على أن الأموال المحولة إلى نقد شكلت الجانب الأكبر من الحسابات المصرفية الميدانية حيث بلغت قيمتها 57,3 مليون دولار أي 79,1 في المائة بالمقارنة مع 10,4 مليون دولار فحسب في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1999.

37- وكما هو مجمل في الجدول 2 أدناه فإن الانخفاض الطفيف الملاحظ في الفترة المالية 2000-2001 قد عكس الاتجاه السابق للزيادة المطردة منذ 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1993، والذي جاء أساساً نتيجة الزيادات الصافية في النقدية من الأنشطة التشغيلية والتمويلية. وتجدر الإشارة إلى أنه بدون القرض البالغ 106 ملايين دولار من جهة مانحة



رئيسية والذي ورد في ديسمبر/كانون الأول عام 2000 فإن الأصول النقدية في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001 كانت ستقل عن المستوى المسجل في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1997.



الجدول 2: تغيرات التدفق النقدي في الفترة 1994-2000 (بملايين الدولارات)

1995-1994	1997-1996	1999-1998	2002-2000	
161,3	223,0	(35,8)	112,0	فائض/(نقص) الإيرادات مقابل النفقات
11,8	(17,3)	(2,3)	(44,3)	زيادة/(نقص) في الحسابات الدائنة الأخرى قيد التحصيل
		9,1	46,9	زيادة/(نقص) في الأموال المحولة إلى نقد والمحتفظ بها كأمانة
24,4	2,3	34,9	18,6	زيادة/(نقص) في الالتزامات المستحقة
(1,7)	1,8	51,6	42,4	زيادة/(نقص) في الحسابات المدينة
(72,0)	(46,1)	38,3	(140,1)	زيادة/(نقص) في المخصصات
		64,1	1,9	زيادة/(نقص) في اعتماد استحقاقات الموظفين
(54,3)	(73,8)	(80,1)	(88,5)	ناقصاً: إيرادات الفوائد
69,5	89,9	79,8	(51,2)	صافي النقدية من الأنشطة الاستثمارية والتمويلية
0,0	0,0	(19,3)	(66,1)	زيادة/(نقص) في الاستثمارات
(11,0)	0,0	(2,5)	106,0	زيادة/(نقص) في القروض
54,3	73,8	80,1	88,5	زائداً إيرادات الفوائد
43,3	73,8	58,3	128,4	صافي النقدية من الأنشطة الاستثمارية والتمويلية
		(48,2)	(102,2)	إعادة برمجة الأرصدة غير المستخدمة
		(2,3)	(4,2)	إعادة تسديد الأرصدة غير المستخدمة
4,7	1,0	4,4	4,3	وفور من إلغاء التزامات الفترات السابقة
		(44,8)		مخصصات للاعتماد السابق للتأمين الطبي بعد الخدمة
			15,6	مساهمات لحساب الاستجابة العاجلة
4,7	1,0	(90,9)	(86,5)	صافي النقد من المصادر الأخرى
117,5	164,7	47,2	(9,2)	صافي الزيادة/(النقص) في الأصول النقدية
499,4	616,9	781,6	828,8	النقدية والأصول بأجل في بداية الفترة
616,9	781,6	828,8	819,6	النقدية والأصول بأجل في نهاية الفترة

الإفلاس

38- تم إشهار إفلاس مصرف في أوروبا الشرقية وإلغاء رخصته بأمر في 1 مارس/آذار عام 2001. وعند تطبيق مبدأ الحرص المحاسبي أوصى موظفي مكتبنا بتوفير مخصص بنسبة 100 في المائة من الرصيد المصرفي (132 805,28 دولار) ووافق البرنامج على ذلك.

المطابقة المصرفية

39- في تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 [الفقرات من 120 إلى 122] أوصينا "بالالتزام الصارم بالقواعد التي تحكم مطابقة الكشوف المصرفية". ورغم ملاحظة حدوث بعض التحسن بالنسبة للفترة 2000-2002 فإن عمليات المطابقة لا تُنفذ في المواعيد المطلوبة. وفيما يتصل بالحسابات المصرفية للمقر الرئيسي في نهاية عام 2001 كانت هناك ثلاثة حسابات فحسب تمت مطابقتها في الشهر التالي لتلقي الكشف المصرفي، و14 حساباً في غضون شهرين،



وعشرة حسابات خلال ثلاثة أشهر. ولم تُختصر فترات التأخير هذه عام 2002. وفي 28 مايو/أيار عام 2002 أظهر وضع المطابقة المصرفية في نظام (WINGS) أن متوسط التأخير في مطابقة الحسابات المصرفية بلغ 65 يوماً أي أكثر من شهرين. كما لاحظ موظفو مكتبنا أن ستة حسابات من أصل سبعة حسابات استثمارية لم تخضع للمطابقة منذ 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. ووفقاً لدليل المالية فإن من الواجب مطابقة الكشوف المصرفية مع دفاتر النقدية مرة واحدة في الشهر على الأقل (يجوز لقسم المالية اتخاذ قرار بإجراء المطابقة مرة واحدة فقط في كل فصل). ونوصي ببذل قصارى الجهد لاختصار فترات التأخر الملحوظة حالياً في عملية المطابقة المصرفية. ووقت كتابة هذا التقرير، أبدى البرنامج ثقته بأن تلك الفترات ستُختصر حيث أنها تعود، على وجه الخصوص، إلى عملية تعلم المطابقة المصرفية في نظام (WINGS).

40- وفيما يتعلق بالحسابات المصرفية للمكاتب القطرية، فإن خمسة حسابات من أصل عينة مؤلفة من 32 حساباً مصرفياً لم تكن، عند بدء استعراض موظفي مكتبنا، مؤيدة بملف مطابقة نهاية العام. وبالإضافة إلى ذلك فقد لاحظ هؤلاء الموظفون وجود تباين في سبعة حسابات بين الرصيد في دفتر الصندوق (المطابقة المنفذة على يد المكتب القطري) والرصيد في نظام (WINGS) في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. وبناء على طلب موظفي مكتبنا فقد أدخلت تعديلات على هذه الحسابات المصرفية التي تم تفسير ما فيها من اختلافات في وقت لاحق.

رصد الحسابات المصرفية الميدانية

41- وبالنسبة لكل الحسابات المصرفية المفتوحة باسم البرنامج، فقد جرى التماس تأكيد خارجي بشأن أعداد، وأنواع، وأرصدة تلك الحسابات وذلك مباشرة من مختلف المؤسسات المصرفية المعنية. وعلى أساس عينة انتقائية معدة عن الرودود المتلقاة (122 حساباً أو 45 في المائة من كل الحسابات المصرفية للمكاتب القطرية)، جرت عملية مطابقة مع قائمة الحسابات الميدانية التي يحتفظ بها فرع الدعم الميداني. وبالنسبة للحسابات السبعة عشر غير الواردة في قائمة الفرع المذكور، فقد قُدمت التوضيحات التالية:

◀ عند التماس التأكيد من المصارف المعنية تبين أن خمسة حسابات مصرفية ليست في الحقيقة من حسابات البرنامج. فقد فُتحت هذه الحسابات في أبرز الحالات على يد رابطة موظفي البرنامج وكان هناك اعتقاد خاطئ بأنها من حسابات البرنامج.

◀ وكان أحد الحسابات في الواقع حساباً مصرفياً داخلياً، وكان حساب آخر حساباً مصرفياً قديماً أغلقه البرنامج إلا أن المصرف المعني كان لا يزال يشير إليه على أنه حساب نشط.

◀ ولم يكن البرنامج يعتبر ثلاثة حسابات على أنها حسابات مصرفية لأنها كانت تُستخدم في استثمار الأموال المحولة إلى نقد.

◀ ولم يتم تبليغ فرع الدعم الميداني بفتح أربعة حسابات لحفظ أموال النفقات النثرية، بما يخالف تعليمات القسم 573-2 من دليل المحاسبة للمكاتب القطرية.

◀ ولم تحظ ثلاثة حسابات توفير بترخيص من فرع الدعم الميداني، بما يخالف تعليمات القسم 542-6 من دليل المحاسبة للمكاتب القطرية.

42- وفي تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 [الفقرة 121]، جرى الإعلان عن تطوير قاعدة بيانات لتعزيز رقابة مناسبة وحفظ كفاء للبيانات للحسابات المصرفية للمكاتب القطرية" وعن دخولها مرحلة التشغيل في يونيو/حزيران عام 2000. وفي ضوء ما تقدم فإنه ما يزال هناك متسع للتهوض بنوعية المعلومات المختزنة في المقر الرئيسي. ونحن



نوصي بأن يقوم مكتب الدعم الميداني بصورة منتظمة بمطابقة قائمته للحسابات المصرفية القطرية مع المكاتب القطرية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك فإننا نوصي بتذكير المكاتب القطرية بتعليمات مكتب الدعم الميداني.

الأموال المحوَّلة إلى نقد والمحتفظ بها كأمانة

43- كما أشير آنفاً فإن الحسابات المصرفية للأموال المحوَّلة إلى نقد مدرجة تحت بند "النقدية والاستثمارات قصيرة الأجل" بقيمة قدرها 57,3 مليون دولار. وبما أن هذه الأموال مودعة لدى البرنامج كأمانة فحسب، فإن الخصوم المناظرة مدرجة في ظل البند "الأموال المحوَّلة إلى نقد والمحتفظ بها كأمانة". وكما تشير المذكرة 8 من الكشف المالية فقد لوحظ فارق بين مقدار الأصول (57 335 846 دولاراً) ومقدار الخصوم (57 319 202 دولار). واستعرض موظفو مكتبنا الأموال المحوَّلة إلى نقد في المكاتب القطرية الأربعة التي سُجِّلت فيها أعلى الفوارق بين الأصول والخصوم (أكثر من 150 000 دولار). ولاحظ هؤلاء الموظفون أنه على النقيض من تعميم المدير التنفيذي الصادر عام 1995 فإن هذه الأموال لم تخضع للمراجعة على أساس سنوي. وبالنسبة لأحد المكاتب القطرية فلم تُنفَّذ أية عملية للمراجعة منذ 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1996. ونحن نوصي بما يلي:

- ◀ التحقيق في الفوارق القائمة إلى حين تسويتها تماما.
- ◀ وبعد ذلك ينبغي إجراء عملية المطابقة بين الأصول والخصوم بصورة منتظمة.
- ◀ وعلى نحو ما هو وارد من تعليمات في تعميم المدير التنفيذي فإن من الواجب تعيين مراجعين خارجيين محليين لمراجعة هذه الأموال كل سنة.

الكشف الثاني المساهمات قيد التحصيل

مقارنة بالفترة المالية السابقة

44- أدرج مبلغ 1 644,9 مليون دولار أمريكي تحت بند "مساهمات قيد التحصيل" وقُسم إلى مختلف الفئات البرمجية والأموال الأخرى. وبالمقارنة مع الفترة المالية 1998-1999 فقد لوحظت زيادة قدرها 612 مليون دولار أي بنسبة 59,3 في المائة. وكما هو معروض تفصيلاً في المذكرة 5 من الكشف المالية فقد بلغت قيمة المساهمات المستحقة 1 032,9 مليون دولار في 1 يناير/كانون الثاني عام 2000 ولكنه تم تأكيد مساهمات جديدة خلال الفترة المالية بقيمة 3 809,1 مليون دولار. وبلغ مجموع المبالغ المحصَّلة في الفترة المالية 3 197,1 مليون دولار.

مخصص المساهمات قيد التحصيل

45- أنشئ مخصص بقيمة 11,11 مليون دولار في النظم القديمة في فترة إقفال عام 2000 مقابل عدم الاسترداد المحتمل للمصروفات المرتبطة بتكاليف النقل البري لجهة مانحة رئيسية. ورُحِّل رصيد هذا الحساب إلى الحساب المناظر في نظام (WINGS). غير أن المخصص ألغي لاحقاً على أساس أن المداورات الجارية مع الجهة المانحة تشير إلى أن المقادير المعنية يمكن استردادها. ورحب موظفو مكتبنا بهذه المعلومات، ولكنهم رأوا أنه تطبيقاً لمبدأ الحرص المحاسبي فإن من الواجب إعادة إنشاء المخصص وعدم تصفيته إلا بعد استرداد تلك المقادير كما هو منتظر.



وقد أعيد إنشاء المخصص بالفعل لعام 2000 وزيد بمبلغ 4,2 مليون دولار لعام 2001 بحيث وصل إلى 15,3 مليون دولار في نهاية الفترة المالية، على نحو ما هو معروض في المذكرة 5 من الكشوف المالية.

الكشف الثاني للحسابات الدائنة الأخرى والحسابات المدينة

الحسابات الدائنة الأخرى

46- كما هو مدرج في الكشف الثاني فإن قيمة الحسابات الدائنة الأخرى بلغت 91,4 مليون دولار في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. وبالمقارنة مع الفترة المالية السابقة فإن هذه القيمة تعادل أكثر من ضعف ما كانت عليه. وكما هو معروض تفصيلاً في المذكرتين 10 و19 من الكشوف المالية فإن هذه الزيادة ترجع أساساً إلى ما يلي:

- ◀ إنشاء اعتماد سلف لتكاليف الدعم المباشر بقيمة 13,4 مليون دولار لتسجيل السلف المقدمة إلى المشروعات التي لم تحظ بتمويل كامل في نهاية الفترة المالية؛ و
- ◀ إعادة تصنيف السلف المقدمة إلى البائعين، ومعظمهم من متعهدي النقل، التي كانت تحمّل مباشرة في السابق على المصروفات، وذلك بقيمة 21,1 مليون دولار.

الحسابات المدينة

47- وصلت قيمة الحسابات المدينة في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001 إلى 119,3 مليون دولار بالمقارنة مع 76,9 مليون دولار في الفترة المالية السابقة. ويرجع الجانب الأعظم من الزيادة إلى التغييرين التاليين المطبقين على الفترة المالية 2000-2001:

- ◀ بالنسبة للحسابات الدائنة الأخرى، فإن إنشاء اعتماد سلف تكاليف الدعم المباشر أدى إلى إضافة نوع جديد من أنواع الحسابات المدينة في الحساب العام.
- ◀ وكما أُشير آنفاً فإن حسابات البائعين غير المسددة التي كانت تُضم إلى الالتزامات المستحقة قد أُدرجت الآن في ظل بند الحسابات المدينة وذلك بقيمة 25,5 مليون دولار.

عدد الحسابات

48- بعد إجراء موظفي مكتبنا لاستعراض للجدول البياني للحسابات فقد لاحظوا أنه تم إنشاء 89 حساباً من حسابات دفتر الأستاذ للحسابات الدائنة الأخرى. غير أن 16 حساباً منها، أي نسبة 18 في المائة، لم تُستخدم، ولذلك فقد كان رصيدها صفراً في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. وبالنسبة للحسابات المدينة لاحظ الموظفون المذكورون أنه تم إنشاء 170 حساباً ولكن 72 منها، أي 42 في المائة، لم تُستخدم. ووقت كتابة هذا التقرير، أُخطر موظفو مكتبنا أن من المنتظر أن يُستخدم العديد من تلك الحسابات في المستقبل. ونحن نوصي بإجراء استعراض بهدف تبسيط الجدول البياني للحسابات.



حسابات الإيرساتيات العاجلة و غرامات التأخير

49- في تقريرنا السابق [الفقرة 140]، أوصينا بتصفية المبالغ المستحقة للإرساليات العاجلة و غرامات التأخير التي يرجع عهد بعضها إلى أكثر من خمس سنوات. ولم يُحرز الكثير من التقدم في هذا المجال لأن تحليل حسابات الإيرساتيات العاجلة و غرامات التأخير كان لا يزال جارياً وقت كتابة هذا التقرير. ولذلك فنحن نوصي بتصفية البنود التي ما تزال قائمة بأقصى سرعة وتنفيذ عملية مطابقة شهرية بعد ذلك. ونوصي كذلك بأن يتم على الفور إصدار توجيه عن "سياسات وإجراءات غرامات التأخير والإرساليات العاجلة".

حسابات التأمين

50- في تقريرنا السابق [الفقرات من 141 إلى 143] أشرنا إلى عدة مجالات بحاجة إلى تحسين فيما يتصل بحسابات التأمين. وبالنظر إلى العديد من البنود القائمة لمستردات التأمين المستحقة للجهات المانحة، على وجه الخصوص، فقد رأينا أن تصفية كل حسابات التأمين وإبلاغ الجهات المانحة أو المجلس التنفيذي هو أمر يتسم بالإلحاح، وأوصينا بهذا الشأن "بتدابير عاجلة وفعالة". وقد اتخذت تدابير بهذا الصدد بالفعل خلال الفترة المالية 2000-2002، ونتيجة ذلك فقد لوحظ الآتي:

- ◀ تم تحديد وتصفية الجانب الأكبر من مبلغ 1,6 مليون دولار في الحسابات المعلقة، والذي يمثل مستردات ومبالغ محتجزة. ووقت كتابة هذا التقرير كان هناك فقط مبلغ قائم قدره 124 166,97 دولار.
- ◀ وجرى بصورة تدريجية تحديد تعليمات الشحن المتصلة بكل المطالبات القائمة. وعلى هذا فقد أمكن لفرع الحسابات أن يُخطر قسم الموارد والعلاقات الخارجية بمبلغ 9,9 مليون دولار في 10 مايو/أيار 2000 وبمبلغ 20,59 مليون دولار في 31 أغسطس/آب 2001، وأن يعرض تفاصيل هذه المستردات بحسب الجهة المانحة. وبدوره تمكن قسم الموارد والعلاقات الخارجية من أن يُخطر الجهات المانحة المعنية وأن يطلب إليها إعلامه بالطريقة التي تفضلها للتصرف بتلك المبالغ. على أنه وقت كتابة هذا التقرير فإن الجانب الأكبر من المبالغ المذكورة لم يكن قد تم التصرف به بعد سواء بإعادة تسديده إلى الجهات المانحة، أو بإعادة برمجته، أو بنقله إلى حساب الاستجابة العاجلة.

51- ولكن، وكما أشار مكتب المراجعة الداخلية بالفعل، فإن تصفية كل حسابات التأمين لم تكن قد استكملت قبل الترحيل من النظم القديمة إلى النظم الجديدة. وفيما يتعلق بمطالبات متعهدي النقل، فما لا زالت هناك معاملات ائتمانية غير محددة تبلغ قيمتها الإجمالية 2,3 مليون دولار لم تتم تصفيته بعد وتتعلق بمطالبات معينة. كما لاحظ موظفو مكتبنا أن هناك مطالبات قائمة ترجع إلى عهد بعيد يصل إلى عام 1994. وبالنسبة للمبالغ المحتجزة من متعهدي النقل، فلا تزال هناك إيداعات قديمة ترجع إلى ما بين عامي 1997 و1999 لم تتم تصفيته بعد. وبالإضافة إلى ذلك فإن التصميم الأصلي لمتطلبات الأعمال في نظم المعلومات الجديدة لم يوفر حلاً محاسبياً للتأمين المتصل بالمعاملات (التدوين التفصيلي للأقساط، والمطالبات، وما إلى ذلك). ولذلك فقد تم تطبيق حل مؤقت لمسألة تسجيل المعاملات المتصلة بالتأمين في نظام (WINGS).

52- وبرأينا فإن حسابات التأمين ما تزال مبعثاً للقلق. ونحن نقدر حق التقدير قبول قسم المالية بكل توصيات مكتب المراجعة الداخلية الصادرة في مايو/أيار عام 2002 والتي نصت على ما يلي: "من الواجب العثور على حل محاسبي صالح لحساب التأمين الذاتي في ظل نظام (WINGS) وتنفيذه على وجه السرعة. [ومن الواجب] أن تتم مطابقة كل الحسابات المتصلة بالتأمين الذاتي على الفور وأن يكون نظام (WINGS) مصدر الإبلاغ عن أنشطة التأمين الذاتي".



غير أن موظفي مكتبنا لم يلاحظوا حدوث تقدم كبير نحو تنفيذ تلك التوصيات وقت إجراء استعراضهم. ولذلك فقد طلبوا تزويدهم بخطة تدابير مفصلة بما في ذلك على وجه الخصوص إطار زمني لإصدار إجراءات المحاسبة، وتصفية كل البنود القائمة، وتنفيذ المطابقة. ووقت كتابة هذا التقرير تم إخطارهم بأن العمل جارٍ في إعداد خطة مفصلة. ونحن نوصي بأن يُخضع مكتب المراجعة الداخلية هذه الوثيقة، حال استكمالها، للاستعراض، وأن يتم استعراض التقدم المحرز بانتظام بعد ذلك.

استحقاقات الموظفين

53- في تقريرنا السابق [الفقرة 149] أوصينا بتقييم الخصوم المتصلة بالموظفين الميدانيين الخاضعين لإدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورفع التقارير عنها. وقد تابع البرنامج هذا الموضوع خلال مجرى الفترة المالية وتلقى نسخة من تقرير التقييم الإكتواري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. ولكن بما أن هذا التقرير لم يتضمن أي معلومات عن تقييم خصوم الوكالات المشاركة، فقد تعذر إدراج أية بيانات عن خصوم البرنامج للفترة المالية 2000-2001. ووقت كتابة هذا التقرير أُخطِر موظفو مكتبنا بأنه تجري متابعة الأمر مع توافر الخيارات التالية التي تتطلب المزيد من الدراسة. ويمكن للبرنامج أن يزود الخبير الإكتواري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمعلومات عن الموظفين المعنيين أو أن يطلب من خبيره الإكتواري هو بأن ينفذ عملية التقييم. ونحن نكرر توصيتنا السابقة الداعية إلى الحصول على معلومات دقيقة عن الخصوم المستحقة للموظفين المحليين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإدراجها على النحو المناسب في الكشوف المالية للفترة 2002-2003.

دعم البرامج والإدارة

تكاليف دعم البرامج والإدارة وآلية الاسترداد

54- كما هو معروض بصورة مفصلة في المذكرة 2-هـ من الكشوف المالية، فإن تكاليف دعم البرامج والإدارة أو تكاليف الدعم غير المباشر هي تكاليف يتم تكبدها في تعيين الموظفين والتشغيل في المقر الرئيسي، والمكاتب الميدانية، ومكاتب الاتصال للبرنامج والتي لا يمكن أن تُعزى مباشرة إلى أي نشاط أو فئة برمجية". وبالنسبة للفترة المالية 2000-2001 فقد أُدرجت هذه التكاليف في الكشف الأول تحت البند "دعم البرامج والإدارة" بقيمة 229,6 مليون دولار بالمقارنة مع 247,9 مليون دولار في الفترة المالية السابقة. غير أنه، وعلى نحو ما أُشير قبل ذلك وبصورة مفصلة في المذكرة 7 من الكشوف المالية، فإن مصروفات كل الحسابات الخاصة والمصروفات الأخرى للحساب العام التي كانت تُصنّف قبلاً تحت بند تكاليف الدعم غير المباشر قد أعيد تصنيفها كتكاليف للدعم المباشر في الفترة المالية 2000-2001. وبدون ذلك فإن مصروفات دعم البرامج والإدارة في الفترة 1998-1999 كانت ستصل إلى 230,9 مليون دولار.

55- وطبقاً لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل المعتمدة في عام 1995، فإن مبدأ استرداد التكاليف بالكامل يدعو إلى تغطية تكاليف دعم البرامج والإدارة عن طريق المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية وفرض تكاليف الدعم غير المباشر على المساهمات في التكاليف التشغيلية بمعدلات مسبقة التحديد يعتمدها المجلس التنفيذي. وبموجب السياسات المعدلة للبرنامج بشأن الموارد والتمويل طويل الأجل، فقط تُطبق معدل منفرد قدره 7,8 في المائة في يناير/كانون الثاني عام 2000 تمشياً مع قرار المجلس التنفيذي الذي اتخذته في دورته العادية الأولى عام 1999. وكما



هو مدرج في الكشف الأول تحت بند "نقل مساهمات تكاليف الدعم غير المباشر إلى الحساب العام" ومفصل في المذكرة 6 من الكشوف المالية، فقد تولد مبلغ 188,5 مليون دولار للفترة المالية 2000-2001 ونقل لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة.

56- وكما سلفت الإشارة فقد تولد مبلغ 3 ملايين دولار من المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، وكما تنص المادة التاسعة-9 من النظام المالي بشأن تكاليف دعم البرامج والإدارة فإن الالتزامات القائمة في نهاية فترة الاثني عشر شهراً بعد انتهاء الفترة المالية قد ألغيت وسُجل الرصيد كوفور في الحساب العام. وبالنسبة للفترة المالية 2000-2001، وكما هو مفصّل في المذكرة 22 من الكشوف المالية، فقد وصلت قيمة الوفور من التزامات الفترة 1998-1999 إلى 4,3 مليون دولار وأدرجت في الكشف الأول تحت البند "وفور من إلغاء التزامات الفترات السابقة".

57- وبصورة إجمالية فإن التمويل المتولد عن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، والمساهمات النقدية الحكومية، والوفور من التزامات الفترات السابقة (بما مجموعه 195,8 مليون دولار) عجز عن تغطية المصروفات الكاملة لتكاليف دعم البرامج والإدارة البالغة 229,6 مليون دولار. ومع ذلك، وعلى نحو ما هو موضح في الفقرات التالية، فإن هذا النقص يرجع أساساً إلى استخدام سياسات محاسبية مختلفة لتسجيل إيرادات وتكاليف دعم البرامج والإدارة.

سياسات محاسبية مختلفة لإيرادات وتكاليف دعم البرامج والإدارة

58- هناك طريقتان محاسبتان أساسيتان لتتبع إيرادات منظمة ما ومصروفاتها هما: الطريقة النقدية وطريقة الاستحقاق (وتسميان أيضاً طريقة القيود النقدية وطريقة القيود على أساس الاستحقاق). والفارق الأساسي بين هاتين الطريقتين هو توقيت تسجيل الإيرادات والمصروفات.

◀ فعند استخدام الطريقة النقدية فإن الإيرادات تُحتسب عند تلقي النقد⁽³⁾ فعلاً، وتُحتسب المصروفات عند سدادها بالفعل.

◀ وفي ظل طريقة الاستحقاق فإن المعاملات تسجل عند حدوثها بغض النظر عن الوقت الفعلي لتلقي المال أو تسديده. ولذلك فإن الإيرادات تسجل عن اكتسابها، لا عند تلقيها. وبالمثل فإن المصروفات تُسجل عند نشوء الالتزام بها، لا عند سدادها.

59- وبالنسبة للتقارير المالية المرفوعة وفقاً لمبادئ المحاسبة المقبولة عموماً، فإن من الواجب استخدام طريقة القيود على أساس الاستحقاق. كما أن المحاسبة على أساس الاستحقاق هي أحد المفاهيم الجذرية الأساسية التي تُقر بها معايير المحاسبة الدولية ومعايير محاسبة الأمم المتحدة⁽⁴⁾. وفي هذا الصدد فإن القاعدة المحاسبية للأمم المتحدة رقم 4 تنص على ما يلي: "المشروع المستمر، والاتساق، والاستحقاق هي افتراضات محاسبية أساسية، يرد وصفها أدناه على نحو ما تنطبق على نظام الأمم المتحدة. [...] الاستحقاق - إن أساس الاستحقاق للمحاسبة المتصلة بكل فترة مالية يعني أن الدخل يُحتسب عند استحقاقه لا عند تلقيه. ويعني استحقاق المصروفات في كل فترة مالية أن التكاليف تُحتسب عند نشوء الالتزامات أو تكبد الخصوم لا عند تسديد المدفوعات".

(3) لا تحمل كلمة "نقد" المعنى الحرفي: فهي تشمل أيضاً المدفوعات بالشيكات، والبطاقات الائتمانية، وما إلى ذلك.
(4) انظر التعديل الخامس المؤرخ في 12 سبتمبر/أيلول عام 2001.



- 60- وتمشياً مع المفهوم الشامل لأساس الاستحقاق فإن القاعدة المحاسبية للأمم المتحدة رقم 32 تحدد ما يلي بالنسبة للإيرادات من المساهمات التقديرية: "يمثل الإيراد من المساهمات التقديرية المستندة إلى قرارات تشريعية التزاماً قانونياً من جانب الجهة المساهمة إزاء المنظمة اعتباراً من التاريخ الذي تغدو فيه هذه المساهمات مستحقة الدفع. وعلى هذا فإن من الواجب احتساب مثل هذه الإيرادات على هذا النحو اعتباراً من ذلك التاريخ. وبالاستناد إلى سياسات المنظمة فإنها يمكن أن ترصد مخصصاً بشأن حالات التأخير في تحصيل المساهمات القائمة. ومن الواجب إدراج السياسات المتصلة بمخصص حالات التأخير في مذكرات الكشوف المالية".
- 61- على أنه بالنظر إلى الطابع الخاص لبعض الموارد، فإنه يجوز تطبيق مبادئ محاسبة أخرى على أساس استثنائي. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على المساهمات الطوعية التي تنص القاعدة المحاسبية للأمم المتحدة رقم 33 بشأنها على ما يلي: "إن المساهمات الطوعية المتعهد بها رسمياً تمثل التزام حسن نوايا للجهة المساهمة إزاء الفترة المعنية و/أو البرنامج المعني. غير أنه يجوز، وخدمة لمصالح الإدارة المالية الحريصة، اعتماد مخصص حسب مقتضى الحال حينما يعتبر تحصيل الإيراد المعترف به على هذا النحو مشكوكاً فيه. وفي حالات مخصوصة، وحينما يعتبر التعهد غير قابل للتحويل، فإن الحاجة تدعو إلى تدابير للشطب. وبصورة بديلة، فإنه يجوز عدم حساب الإيرادات إلا عند تلقي الأموال فقط".
- 62- وبالنسبة للمصروفات فإن أساس الاستحقاق هو القاعدة المعتمدة. وتنص القاعدة المحاسبية للأمم المتحدة رقم 37 على أن "المصروفات للفترة المالية هي مجموع عمليات الصرف والالتزامات الصحيحة غير المسددة مقابل اعتمادات/مخصصات الفترة". وتحدد القاعدة المحاسبية للأمم المتحدة رقم 38 الالتزامات على النحو التالي: "الالتزامات هي مقادير الطلبات المقدمة، والعقود الممنوحة، والخدمات المتلقاة، والمعاملات الأخرى التي تشمل على رسوم مقابل موارد الفترة المالية الحالية والتي تتطلب السداد خلال الفترة ذاتها أو في فترة مقبلة".
- 63- وبالنسبة للبرنامج، وكما تشير المذكرة 2-هـ من الكشوف المالية، فإنه يتم الإقرار بكل الإيرادات، من غير الفوائد، عند تلقيها. أما إيرادات الفوائد وكل المصروفات فيُقر بها على أساس الاستحقاق". ولذلك فقد تم تسجيل إيرادات دعم البرامج والإدارة على أساس القيود النقدية في حين تم تسجيل مصروفات دعم البرامج والإدارة على أساس الاستحقاق. ونتيجة لذلك فإنه في حين أن مبلغ 229,6 مليون دولار من مصروفات دعم البرامج والإدارة المذكورة أعلاه يتعلق بالفعل بالفترة المالية 2000-2001، فإن مبلغ 188,5 مليون دولار من إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ومبلغ 3 ملايين دولار من المساهمات النقدية الحكومية لا يمثلان إيرادات حقيقية للفترة 2000-2002. وفي حالة المبلغ السابق وكما أشير في وثيقة "استعراض أولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر" التي بحثها المجلس التنفيذي خلال دورته السنوية عام 2002⁽⁵⁾ فإن قيمة الإيرادات الحقيقية لتكاليف الدعم غير المباشر في الفترة 2000-2001 وصلت إلى 201 مليون دولار. ومن جهة فإن مبلغ 32,5 مليون دولار، ويتصل بتكاليف الدعم غير المباشر في الفترات السابقة، قد تم تلقيه في الفترة 2000-2001 فقط، ولذلك فقد أُدرج عند تطبيق مبدأ القيود النقدية. ومن جهة أخرى فإن مبلغ 45 مليون دولار من إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر قد تم تلقيه في أوائل عام 2002 فقط ولم يُدرج عند تطبيق المبدأ المذكور ذاته.
- 64- وبسبب فارق التوقيت الناجم عن تطبيق طريقتين محاسبيتين مختلفتين، فإن الكشوف المالية لأي فترة مالية محددة لا تتيح إجراء مقارنة مباشرة بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ومصروفات دعم البرامج والإدارة. ونتيجة لذلك فإن من المتعذر إعطاء حكم مباشر بشأن مدى صلاحية معدل تكاليف الدعم غير المباشر المفروض على المساهمات.

(5) انظر الوثيقة WFP/EB.A/2002/6-A/1.



وستزول مثل هذه الصعوبات إذا ما طُبقت طريقة موحدة لحساب الإيرادات والمصروفات. وستكون الطريقة المفضلة بالطبع استخدام القيود على أساس الاستحقاق بالنسبة للإيرادات والمصروفات على حد سواء بما يتماشى مع المعايير المشار إليها أعلاه. وبما أن البرنامج قد غدا الآن مجهزاً بنظم المعلومات الوافية فإننا نرى أن بمقدوره بأمان أن يسجل إيراداته على أساس الاستحقاق. ونتيجة لذلك فسيتم الكف عن تسجيل المساهمات عند تسديدها فعلاً وستُحتسب عوضاً عن ذلك عند اكتسابها. ونحن نوصي بأن يسجل البرنامج إيراداته ومصروفاته على حد سواء على أساس الاستحقاق. ووقت كتابة هذا التقرير أُخطِر موظفو مكتبنا بأن البرنامج موافق على هذه التوصية. وكجزء من استعراض البرنامج للأعراف المحاسبية الراهنة فإنه يستطلع حالياً سبل تحديد الوقت المناسب الذي تُعتبر المساهمات قد اكتسبت فيه واستُحقت بالتالي عنده.

مصروفات دعم البرامج والميزانية

65- في تقريرنا السابق [الفقرات من 105 إلى 111] أدلينا بتعليقات تشير إلى أن الخط الفاصل بين مصروفات دعم البرامج والإدارة وتكاليف الدعم المباشر لم يكن واضحاً أو مدعوماً بمجموعة متسقة من المبادئ التوجيهية. وقد مولت معظم المكاتب الإقليمية عند إنشائها من تكاليف الدعم المباشر حصراً ثم أُعطيت بعد ذلك مخصصات من تكاليف دعم البرامج والإدارة أيضاً. ولم تحصل إحدى العمليات الرئيسية والمتواصلة للطوارئ على أية مخصصات من تكاليف دعم البرامج والإدارة على الإطلاق مع أنها كانت تخضع لإدارة مكتب قطري ذي نصاب كامل من الموظفين منذ بدايتها.

66- وبالنسبة للفترة المالية 2000-2001 فإن معظم المكاتب دون الإقليمية كانت ممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة فيما يتعلق بتكاليف الموظفين والتشغيل، ولو أن المكتب الخاص بالبلقان ظل ممولاً من تكاليف الدعم المباشر فقط. وكان هذا هو الوضع أيضاً بالنسبة للمكتب الإقليمي لأوروبا الشرقية عندما أنشئ في 16 يوليو/تموز 2001. وفيما يتعلق بعام 2002 استمر تمويل تكاليف الدعم المباشر، ولكن باستثناء وظيفة مدير إقليمي ممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وبالنسبة للمكاتب الإقليمية الأخرى المنشأة حديثاً فقد لاحظ موظفو مكتبنا أنها ممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. على أنه في حالة مكتب واحد في آسيا فإن وظيفتين فنييتين جديدتين (وظيفة مستشار برامج إقليمية ووظيفة مسؤول اتصال) كانتا ممولتين، إلى جانب 30 وظيفة معتمدة لدعم البرامج والميزانية، من تكاليف الدعم المباشر المتصلة بالعمليات في بلدين آسيويين.

67- كما تقرر بالنسبة للفترة المالية 2000-2001 أن يتلقى كل مكتب قطري، كحد أدنى، أمولاً من ميزانية دعم البرامج والميزانية لوظيفة فني دولي واحد وموظفين وطنيين اثنين وثلاثة موظفين للخدمة العامة، إلى جانب 55 000 دولار سنوياً لتغطية مصروفات التشغيل المحلية. وفي الحقيقة فإن معظم المكاتب القطرية حصلت على هذا التمويل الأدنى لتكاليف دعم البرامج والميزانية المسمى "1-2-3 55 000 دولار"، ولو باستثناء بارز واحد لمكتب قطري ممول فحسب من تكاليف الدعم المباشر. وكما أقر البرنامج بالفعل فقد تبين أن هذا التمويل الأدنى لتكاليف دعم البرامج والميزانية غير كاف ولاسيما بالنسبة للمكاتب القطرية غير المسؤولة عن عمليات طوارئ، وبالتالي فإن مخصصاتها محدودة من تكاليف الدعم المباشر. ونتيجة لذلك فلم يكن هناك من خيار أمام بعض المكاتب القطرية سوى أن تُحمّل بعض نفقاتها المتصلة بدعم البرامج والميزانية مثل تكاليف الإيجار والمرافق على تكاليف الدعم المباشر أو تكاليف الدعم المباشر الأخرى.

68- وعلى الرغم من التحسينات المحققة، فإننا نرى أن على البرنامج أن يحدد، بطريقة أكثر دقة وواقعية، المصروفات المتسمة بطابع دعم البرامج والإدارة. وبما أن تكاليف دعم البرامج والإدارة ممولة أساساً من إيرادات



تكاليف الدعم غير المباشر المفروضة على المساهمات، فإن على المجلس التنفيذي أن يستعرض طابع ومدى مصروفات دعم البرامج والإدارة. ونحن نوصي بطرح وثيقة شاملة عن مصروفات دعم البرامج والإدارة على المجلس التنفيذي لاستعراضها على وجه السرعة، أو على الأقل قبل وقت طويل من عمليات إعداد ميزانية الفترة المالية 2004-2005.

معدل الاسترداد

- 69- حينما اعتمد المجلس التنفيذي معدل 7,8 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشر فإنه قرر كذلك أن "يخضع مبدأ المعدل المنفرد للاستعراض من خلال عملية وضع الميزانية العادية وأن يكون قابلاً للإنهاء بقرار من المجلس التنفيذي". ووقت كتابة التقرير لم يكن المجلس قد تمكن من استعراض معدل 7,8 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشر الذي استمر تطبيقه للفترة المالية 2002-2003. غير أن المجلس تلقى الوثيقة الأولية المذكورة وسيدرس وثيقة أشمل خلال دورته العادية الثالثة في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002. ووقت كتابة التقرير لم تكن هذه الوثيقة قد وضعت في صيغتها النهائية غير أنه تم تزويد موظفي مكتبنا في 6 يونيو/حزيران بمخطط تفصيلي لها.
- 70- على أنه تجدر الإشارة، وعلى نحو ما هو مبين في المذكرة 2-هـ من الكشوف المالية، إلى أن معدل 7,8 في المائة لم يكن المعدل الوحيد المطبق. وبالنسبة للمساهمات الثنائية وحسابات الأمانة فقد فرضت معدلات متباينة لتكاليف الدعم غير المباشر تتراوح بين 3 في المائة و7,8 في المائة من التكاليف المباشرة عند تلقي المساهمات. وفي بعض الحالات (كحالة منظمة "أصدقاء البرنامج" المذكورة آنفاً) فقد قام المدير التنفيذي بمنح إعفاء من تكاليف الدعم غير المباشر بموجب المادة الثالثة عشرة-4(و) من اللائحة العامة.
- 71- وبغية التمكن من استعراض المعدل الراهن لتكاليف الدعم غير المباشر، فإن من الواجب، برأينا، تزويد المجلس التنفيذي بما يلي بالإضافة إلى المعلومات المتصلة بطابع ومدى المصروفات التي سيتم تحميلها كتكاليف لدعم البرامج والإدارة المذكورة آنفاً:
- ◀ معلومات مفصلة عن مستوى وأنواع المساهمات المقبلة التي سيجري بالنسبة لها خفض المعدل القياسي البالغ 7,8 في المائة أو الإعفاء منه تماماً؛ و
 - ◀ إشارة واضحة إلى المصادر الأخرى لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة، وهي المساهمات النقدية الحكومية والوفور من التزامات الفترات السابقة. وبالنسبة للمساهمات النقدية الحكومية، وعلى نحو ما ذكر آنفاً، فإن البرنامج لن يكون في وضع يتيح له تحديد سياساته إلا في عام 2003 ولكنه التزم بتقديم بعض المعلومات إلى المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002. أما بالنسبة لوفور الالتزامات السابقة، وبالنظر إلى أن تنفيذ نظام (WINGS) قد أتاح القيام بحسابات موثوقة للالتزامات القائمة في نهاية الفترة المالية، فإن موظفي مكتبنا يرون أنه يمكن توقع حدوث انخفاض في مقدار الالتزامات القائمة الملغاة.





الجزء الثاني: مسائل الإدارة

استعراض إدارة الخزانة

معلومات أساسية

- 72 كانت منظمة الأغذية والزراعة تتولى قبل يناير/كانون الثاني عام 1999 عمليات خزانة البرنامج. وحددت مذكرة التفاهم المبرمة في 10 أكتوبر/تشرين الأول عام 1996 مدى وطابع الخدمات المصرفية وخدمات إدارة الاستثمارات التي توفرها المنظمة. على أن المذكرة دعت البرنامج إلى أن يصمم سياساته الاستثمارية الذاتية التي ستكون بمثابة مبادئ إرشادية لمنظمة الأغذية والزراعة في توظيفها لأموال البرنامج. وفي 1 يناير/كانون الثاني عام 1997 حدد تعميم المدير التنفيذي المعنون "سياسات إدارة الاستثمارات" مبادئ استثمار الأموال الممنوحة و/أو المعهود بها إلى البرنامج وأصدر مدير قسم المالية خطوطاً توجيهية إجرائية بهذا الشأن.
- 73 وكان الهدف الرئيسي لسياسات البرنامج هو "حفظ قيمة الموارد بدولار الولايات المتحدة"، إلا أن هذه السياسات سعت أيضاً إلى زيادة العائد الإجمالي من الاستثمارات عن طريق توسيع قائمة الوسائل المشروعة التي كانت المنظمة تستخدمها في ذلك الوقت. وهدف تشكيل لجنتين في بداية الأمر إلى صياغة وتنفيذ استراتيجية للاستثمار. وهاتان اللجنتان هما اللجنة الاستشارية للاستثمار والجماعة الداخلية لاستعراض الاستثمار. غير أن اللجنة الأخيرة وحدها هي التي شكّلت بالفعل حيث أن البرنامج قرر مواصلة استخدام اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة عوضاً عن إرساء لجنته الخاصة.
- 74 وقامت اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة باستعراض إدارة استثمارات البرنامج في 18 مايو/أيار عام 1998 إلى جانب النظر في تقرير أعده خبير استشاري عن الأنشطة الاستثمارية للمنظمة المذكورة. وأقرت اللجنة الاستشارية توصيات الخبير الاستشاري والداعية إلى قيام البرنامج بما يلي:
- ◀ الاضطلاع بالمسؤولية عن أصوله قصيرة الأجل (إلى جانب المسؤولية عن كل حساباته المصرفية في المقر الرئيسي التي كانت المنظمة تديرها سابقاً)؛
 - ◀ تشكيل لجنة للاستثمار تضم أعضاء خارجيين؛
 - ◀ تعيين شركة استشارية لتقديم المشورة إلى لجنة الاستثمار وإلى الموظفين المعنيين بالأصول النقدية؛
 - ◀ إجراء استعراض يهدف إلى توظيف تلك الأصول غير اللازمة للسيولة قصيرة الأجل في استثمارات طويلة الأمد وتوزيع تلك الأصول على أربعة مدراء خارجيين للاستثمار. وفي الوقت ذاته تُنقل تلك الأصول إلى صندوق استثمارات مختلطة قصيرة الأجل تديره جهة الإيداع الأساسية.
- 75 وبغية الاستعاضة عن خدمات الخزانة التي تقدمها منظمة الأغذية والزراعة، والتي كان من المزمع إيقافها في 1 يناير/كانون الثاني عام 1999، فقد وافق المدير التنفيذي في 28 أكتوبر/تشرين الأول عام 1998 على إنشاء وحدة خزانة في البرنامج. كما وافق المدير التنفيذي على التعاقد مع الشركة الاستشارية ذاتها التي تتعامل معها منظمة الأغذية والزراعة لتوفير الخدمات الاستشارية الاستثمارية. وفي 30 سبتمبر/أيلول عام 1999 صدر تعميم جديد يتعلق بـ



"سياسات إدارة الاستثمار". وضمن الهدف العام المتمثل في "حفظ قيمة الموارد بدولار الولايات المتحدة"، فقد حُددت الاعتبارات الرئيسية لإدارة الاستثمار على النحو التالي وبحسب ترتيب الأولوية: (1) أمن رأس المال، (2) السيولة؛ (3) معدل العائد.

أهداف المراجعة، ونطاقها، وطريقتها

- 76- درست عملية المراجعة كل التحولات التي طرأت منذ أن تسلم البرنامج وظائف الخزانة من منظمة الأغذية والزراعة في 1 يناير/كانون الثاني عام 1999 حتى هذا التاريخ مع السعي لتحقيق هدفين. فقد سعت المراجعة إلى تحديد ما إذا كان البرنامج يدير أمواله النقدية بما يتماشى مع القواعد، واللوائح، والسياسات الصادرة (الهدف الأول) وبطريقة تتسم بالكفاءة التكاليفية عبر مناظرة تدفقاته العائدة مع التدفقات الخارجة، والتقليل من الحاجة، إن كانت هناك مثل هذه الحاجة، إلى الاقتراض، وزيادة الفائض اليومي القابل للاستثمار إلى الحد الأقصى (الهدف الثاني).
- 77- استخدم دليل المراجعة 203 المعنون "إدارة النقدية في منظمات الأمم المتحدة" الذي اعتمده هيئة المراجعين الخارجيين في الأمم المتحدة كمبادئ توجيهية للمراجعة. وارتكزت الملاحظات على استعراض الوثائق التالية:
- ◀ كل التعميمات، والتوجيهات، والإجراءات، ومحاضر الاجتماعات الحرفية المعنية الصادرة؛
 - ◀ المراسلات والاتفاقات مع منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن مسائل الخزانة؛
 - ◀ كل العقود المبرمة والتقارير المعنية الصادرة.
- وبالإضافة إلى ذلك فقد استندت الملاحظات أيضاً إلى مختلف المواد العامة المتعلقة بإدارة النقدية، وكذلك خبرات منظمات الأمم المتحدة الأخرى.

الترتيبات التنظيمية

◀ وحدة الخزانة

الوظائف المعتمدة ووضع التوظيف

- 78- تألفت الوظائف المعتمدة لوحدة الخزانة الجديدة من وظيفتين فنيين (وظيفة ف-5 واحدة لرئيس وحدة الخزانة، ووظيفة ف-3 لموظف خزانة) وأربعة وظائف للخدمة العامة (وظيفة موظف محاسبة بدرجة خ-5 وثلاث وظائف لموظفين إداريين بدرجة خ-4). وقد تم شغل كل هذه الوظائف في نوفمبر/تشرين الثاني عام 1999.
- 79- وبالنسبة للفترة المالية 2000-2001 فقد ظلت أعداد وأنواع الوظائف المعتمدة على حالها باستثناء وظيفة موظف الخزانة التي ارتفعت درجتها لتغدو ف-4. كما اشتملت المخصصات الأولية لتكاليف دعم البرامج والإدارة للفترة المالية أيضاً على مبلغ قدره 91 000 دولار للتكاليف من غير الموظفين (ولاسيما العمل الإضافي والخدمات الاستشارية). وتم لاحقاً منح مخصصات إضافية لدعم البرامج والإدارة لشراء نظام خزانة إلكتروني (270 000 دولار) ولتسديد أتعاب الخبراء الاستشاريين المتصلة بالخدمات التعاقدية لإدارة الاستثمار. وجرى التعاقد مع خبير استشاري في 1 مارس/آذار عام 2001 وذلك أساساً لرصد نظم إدارة المعلومات. كما تم التعاقد مع خبير آخر في 1 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001 لمدة خمسة أشهر.



80- وبالنسبة للفترة المالية 2002-2003 فإن عدد الوظائف المعتمدة قد زيد إلى سبعة وظائف عقب إضافة وظيفة خ ع-5 أخرى، في حين تم توفير مبلغ 59 500 دولار لتغطية التكاليف من غير الموظفين. وجرى شغل وظيفة خ-5 الجديدة في 7 يناير/كانون الثاني عام 2002. وتمت الموافقة على وظيفة إضافية في 19 أبريل/نيسان عام 2002 لرصد الاستثمارات، ولكنها لم تكن قد شُغلت بعد وقت كتابة التقرير. وبالإضافة إلى ذلك فستُمول هذه الوظيفة من إيرادات الاستثمار لا من خلال ميزانية دعم البرامج والإدارة.

81- وفيما يتصل بوظيفة رئيس وحدة الخزانة فقد لاحظ موظفو مكتبنا أن شاغل الوظيفة كان في إجازة مرضية لفترة تزيد على سبعة أشهر (من 18 مايو/أيار عام 2001 إلى 8 يناير/كانون الثاني عام 2002) ثم نُقل إلى وحدة أخرى من وحدات قسم المالية بعد عودته منها. وخلال غيابه كُلف موظف الخزانة (بمرتبة ف-3 ثم رُقي بعد ذلك إلى ف-4) برئاسة الوحدة وتم التعاقد مع بديل مؤقت لإشغال وظيفة موظف الخزانة. وأُعلن عن وظيفة رئيس وحدة الخزانة في أوائل يناير/كانون الثاني عام 2002 ووصلت عملية الانتقال إلى مرحلتها النهائية وقت كتابة التقرير.

82- وبرأينا فإن وضع التوظيف يتطلب الإدلاء بالملاحظات التالية:

◀ كان معدل دوران الموظفين بطيئاً نسبياً، وهذه نقطة جيدة. وعلى الجانب الإيجابي أيضاً فقد تمت العناية مؤخراً ببعض متطلبات تدريب الموظفين بمشاركة ثلاثة موظفين في نوات دراسية عن الخزانة. وبالإضافة إلى ذلك فقد عوّض الانتقال إلى التدريب الرسمي قبل عام 2001 بالتدريب أثناء العمل وتمارين الموظفين على الأساليب المثلى لإدارة الخزانة.

◀ وفي حين أن الموظف المكلف بشؤون وحدة الخزانة قد أثبت قدرته بشكل كامل على معالجة أمر الفترة المرحلية، فإن غياب رئيس الوحدة قد خلق عقبة إضافية في وقت كانت الحاجة تدعو فيه إلى معالجة أمر الكثير من القضايا الملحة. وتسلم البرنامج مسؤولية وظائف الخزانة من منظمة الأغذية والزراعة، في الوقت الذي كان يجري فيه على وجه الخصوص تطوير نظام (WINGS). ولذلك فإن من الواجب النظر إلى الملاحظات الواردة في الفقرات التالية في ضوء السياق الكلي.

موارد بشرية إضافية لدليل الخزانة

83- وبالإضافة إلى الوظائف المنشأة المذكورة أعلاه، فقد تم الحصول على موارد بشرية إضافية عبر اتفاقية قرض قابل للاسترداد مبرمة مع شركة خاصة في 30 ديسمبر/كانون الأول عام 1999. وبموجب هذه الاتفاقية فقد كان على جهة التوظيف المقرضة أن تتيح للبرنامج خدمات سبعة من الموظفين لمدة شهرين (يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط عام 2000) لاستعراض الأدوات المتاحة في الأسواق والتي يمكن أن تصلح لإدارة الخزانة، ودراسة مدى كفاية وأمن الأجهزة والبرامج الحاسوبية الحالية الجاري استخدامها في وحدة الخزانة وإصدار دليل خزانة بمبلغ إجمالي قدره 100 000 دولار (80 000 دولار كمبلغ مقطوع و20 000 دولار للنفقات التشغيلية). ونفذ البرنامج توصية الشركة الداعية إلى تعزيز نظم الأمن واستخدام النتائج في استعراض قائمة البائعين المرشحين عند إصدار طلب العروض الخاص بحل متكامل للخزانة (انظر أدناه) عام 2001. على أنه في حين كان من المنتظر أن يصدر دليل الخزانة بحلول نهاية فبراير/شباط عام 2000 فإنه لم يكن قد وضع بعد في صيغته النهائية وقت كتابة هذا التقرير.

84- ووفقاً للمعلومات التي تلقاها موظفو مكتبنا فقد انبثق هذا الوضع عن العوامل التالية:

◀ فأولاً، نشأت فكرة دليل للخزانة في نوفمبر/تشرين الثاني عام 1999 فقط، لا حينما تسلم البرنامج وظائف الخزانة من منظمة الأغذية والزراعة في يناير/كانون الثاني عام 1999.



- ◀ ثم كان البرنامج بطيئاً في الاستجابة لأوجه القصور في مسودة الدليل. ورغم أن التعليقات الشفوية قد طُرحت قبلاً، فلم يرسل خطاب إلى الشركة الخاصة إلا في 3 أبريل/نيسان عام 2000 (أي بعد أكثر من شهر واحد من الموعد النهائي الأولي) للإعراب عن عدم رضى البرنامج عن مسودة الأقسام الثلاثة الأولى للكتيب.
- ◀ ولم تلب المسودة الكاملة ذاتها التي قدمت أخيراً في أواسط عام 2001 تطلعات البرنامج. ونتيجة لذلك فقد وقَّع كلا الطرفين على تعديل اتفاقية القرض القابل للاسترداد في 28 نوفمبر/تشرين الثاني و12 ديسمبر/كانون الأول عام 2001. وأقر هذا التعديل بأن الدليل الذي تم تطويره في نهاية المطاف أعطى "وجهة نظر عالية المستوى عن إجراءات خزانة البرنامج" في حين أن البرنامج كان ينتظر "وصفاً أكثر تفصيلاً لعمليات الخزانة اليومية". ولتغطية تكاليف إعداد هذه الإجراءات الإضافية فقد وافقت الشركة على التنازل عن رصيد الأتعاب المتفق عليها بما مقداره 25,000 دولار. وبالمقابل فقد اعتبر البرنامج أن نظيره قد أنجز مهمته وقام بدفع المقدار المستحق وقدره 16,700 دولار.
- ◀ وفي 5 ديسمبر/كانون الأول 2001 أبرمت اتفاقية أخرى لقرض قابل للاسترداد مع شركة أخرى للحصول على خدمات اثنين من موظفيها لاستكمال دليل الخزانة. ومقابل هذه المهمة فقد وافق البرنامج على دفع ما مجموعه 20,025 دولاراً للشركة إلى جانب المصروفات ذات الصلة البالغة 4 100 دولار.
- 85- ونتيجة لهذه التأخيرات، فإن وحدة الخزانة ما تزال غير مجهزة بدليل تشغيل شامل بعد أكثر من ثلاث سنوات من إنشائها. بيد أنه قيل أن عدم استكمال دليل الخزانة لم يحل دون قيام البرنامج على الفور، وفي موعد مبكر يرجع إلى عام 2000، بإرساء أفضل أساليب الأعمال في ميدان إدارة النقدية.

الخدمات الاستشارية الاستثمارية

- 86- كما ذكر آنفاً فقد وافق المدير التنفيذي في 28 أكتوبر/تشرين الأول 1998 على التعاقد مع الشركة الاستشارية ذاتها التي ستتعاقد معها منظمة الأغذية والزراعة لتوفير الخدمات الاستشارية الاستثمارية. غير أنه لم تُبرم أية اتفاقيات مع الشركة مباشرة. وفي الواقع فإن الترتيبات التعاقدية كانت محددة بالاتفاقية التي وقعتها منظمة الأغذية والزراعة والشركة في 19 فبراير/شباط 1999. ومقابل أتعاب سنوية بقيمة 24 000 دولار ولمدة 12 شهراً تبدأ في 1 فبراير/شباط 1999 فقد تم التعاقد مع الشركة لتوفير الخدمات التالية لمنظمة الأغذية والزراعة وللبرنامج على حد سواء:
- ◀ "الوصول إلى البيانات الاستثمارية والمالية المستخلصة من قواعد البحوث الاستثمارية والمالية [التابعة لها]؛
- ◀ الوصول إلى بيانات تفصيلية، بما في ذلك التحليلات والأدلة المتصلة بالأسواق المالية؛ والسياسات، والكشوف المالية، وأداء المؤسسات والجهات المستثمرة المماثلة؛ والمدراء، وعلاقات الشراكة، ومختلف أنواع الاستثمارات الخاصة؛
- ◀ شتى تقارير البحوث التحريرية وأوراق العمل بشأن القضايا الاستثمارية والمالية الرئيسية؛
- ◀ ما يصل إلى 36 ساعة من الوقت الاستشاري لاستخدامها في مختلف المشورات والاستفسارات، والتقارير الموجزة عن تخصيص الأصول، والمشاركة في اجتماعات فصلية في روما".
- 87- ووافقت المنظمتان على تقاسم الأتعاب مناصفة، وهو ما طُبِّق على مدى ثلاث فترات متتالية. غير أنه بالنظر إلى الحاجة المتزايدة إلى المشورة بشأن المسائل الاستثمارية، فقد أبرم البرنامج في 25 فبراير/شباط عام 2002 اتفاقية منفصلة مع الشركة. ومقابل أتعاب سنوية قدرها 24 000 دولار فسيتم تقديم الخدمات التالية:



- ◀ الوصول [...] إلى قواعد البيانات الخاصة المتعلقة بالأسواق الرأسمالية، ومدراء الاستثمار، وعلاقات الشراكة، وأداء النظراء المقارن؛ والمسوح الفصلية والسنوية للبيانات الاستثمارية والمالية [و] طائفة متنوعة من تقارير البحوث وأوراق العمل بشأن القضايا الاستثمارية والمالية؛
- ◀ أربعة أيام عمل ونصف من الوقت الاستشاري للاستخدام في طائفة من المشورات والاستفسارات، والتقارير الموجزة عن القضايا المحتملة مع المدراء أو القضايا المتصلة بأصول التخصيص والمشاركة في ما يصل إلى اجتماع واحد مع البرنامج سنوياً.
- وإلى جانب ذلك "فستقدم خدمات استشارية إضافية بناء على طلب البرنامج وبالأتعاب السائدة لمثل هذا العمل [و] ستوفر تقارير فصلية لقياس أداء الاستثمارات [و] تستوفى أتعابها فصلياً".

◀ لجنة الاستثمار في البرنامج

العضوية

- 88- حينما أنشأ البرنامج في البداية لجنة الاستثمار عبر تعميم المدير التنفيذي المؤرخ في 30 سبتمبر/أيلول 1999، كانت هذه اللجنة تضم من يلي:
- ◀ نائب المدير التنفيذي لتولي رئاسة اللجنة؛
- ◀ ثلاثة من كبار موظفي البرنامج للعمل بصفتهم الشخصية؛
- ◀ عضوان خارجيان يعينهما المدير التنفيذي؛
- ◀ أعضاء بحكم مناصبهم ومن بينهم مدير قسم المالية؛ ومراقب من مكتب المراجعة الداخلية؛ ورئيس وحدة الخزنة الذي يتولى منصب أمين اللجنة، وأعضاء مخصصون آخرون يختارهم رئيس اللجنة بحسب ما تدعو الحاجة.
- 89- وتطلب تعيين العضو الخارجي الأول مدة سنة واحدة (أمين خزنة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في 29 سبتمبر/أيلول عام 2000) في حين تطلب تعيين العضو الثاني نحو عامين (مندوب عن الشركة الاستشارية في 6 يونيو/حزيران عام 2001). على أنه تجدر الإشارة إلى أن أمين خزنة الصندوق، أو مساعده، شارك في اجتماعات اللجنة على الدوام قبل التعيين الرسمي.
- 90- وتم تعديل تشكيل اللجنة بتعميم المدير التنفيذي المؤرخ في 1 أغسطس/آب 2001 وذلك على النحو التالي:
- ◀ سيكون هناك خمسة أعضاء دائمين: ثلاثة يعملون بصفتهم الشخصية إضافة إلى نائب المدير التنفيذي الذي يتولى الرئاسة ومساعد المدير التنفيذي المسؤول عن الإدارة كنائب للرئيس.
- ◀ عضوان مناوبان يعينان للمشاركة كأعضاء في حال غياب أي عضو دائم ويعملان بصفتهم الشخصية.
- ◀ وتم خفض الأعضاء المشاركين بحكم مناصبهم إلى ثلاثة فقط هم مدير قسم المالية، ومندوب عن مكتب المراجعة الداخلية، ورئيس وحدة الخزنة الذي يتولى أمانة اللجنة.
- وفي وقت لاحق أصدر المدير التنفيذي تعميمين جديدين في 4 سبتمبر/أيلول عام 2001 و 21 مايو/أيار 2002 على التوالي لاستبدال الأعضاء الذي تركوا البرنامج أو تولوا مناصب جديدة.
- 91- ومع إقرارنا بأن البرنامج سعى لتعيين أعضاء من ذوي الاهتمام والمعرفة في مضمار الاستثمار، فإننا نوصي بأن تضم لجنة الاستثمار مزيداً من الأعضاء من المهنيين المتمرسين وأصحاب الخبرة العملية في شؤون الخزنة. وفي حين أن البرنامج رأى أن لجنة الاستثمار في تركيبها الحالي قد استجابت لاحتياجاته، فإنه وافق على إبقاء



الموضوع قيد الاستعراض. ووقت كتابة هذا التقرير شرع البرنامج بالفعل في إجراء مداولات مع منظمة الأغذية والزراعة عن إمكانية مشاركة أمين خزانها في لجنة الاستثمار التابعة له، والعكس بالعكس. وبالإضافة إلى ذلك فإن لجنة الاستثمار تقوم الآن بدعوة كل أعضائها، بما في ذلك المناوبون، إلى اجتماعاتها لزيادة احتكاكهم بقضايا الاستثمار.

92- وطبقاً للمادة 4-8 من اتفاقيات خدمات إدارة الاستثمار الموقعة في 2 فبراير/شباط عام 2000 فإن من الواجب إتاحة مندوب عن كل مدير للاستثمار لحضور اجتماعات لجنة الاستثمار في البرنامج مرة واحدة في السنة على الأقل". وفي الحقيقة فإن أحدًا من مدراء الاستثمار لم يُدع إلى حضور أي من اجتماعات اللجنة خلال عام 2000 وشارك اثنان فقط في اجتماعات عام 2001. غير أنه عُقدت اجتماعات غير رسمية بين مدراء الاستثمار وبعض أعضاء اللجنة. واعتباراً من عام 2002 قرر البرنامج دعوة مدراء الاستثمار فرادى لعرض استراتيجيات الاستثمار، والأداء، والتوقعات الاقتصادية. ووقت كتابة هذا التقرير كان اثنان من هؤلاء المدراء قد حضرا الاجتماع الفصلي الأول (18 فبراير/شباط عام 2002) والاجتماع الفصلي الثاني على التوالي.

وتيرة الاجتماعات

93- وفقاً لتعميم المدير التنفيذي المؤرخ في 30 سبتمبر/أيلول عام 1999 فإن لجنة الاستثمار تجتمع فصلياً أو حسب الضرورة". وكما يُجمل الجدول 3 الوارد أدناه فإنه لم يتم الالتزام بهذه القاعدة عام 2000 نظراً إلى أن اللجنة قد اجتمعت مرة واحدة فقط بصورة رسمية خلال الفصلين الأول والثالث. على أنه بالنسبة لعام 2001 ولعام 2002 حتى هذا التاريخ فقد عقدت اللجنة اجتماعاً واحداً على الأقل في كل فصل.

الجدول 3: وتيرة اجتماعات لجنة الاستثمار

2002	2001	2000	1999	
2/21 و 3/11 (رقم 10)	1/29-25 (غير رسمي) 2/2 (رقم 4) 3/7 (رقم 5)	3/30 (رقم 2)	غير متاح	الفصل الأول
4/19 (رقم 11) 7/30 (رقم 12)	6/22 (رقم 6) 7/25 (رقم 7) 8/2 (رقم 8) 11/19 (رقم 9)	8/10 (غير رسمي) 10/30 (رقم 3)	غير متاح غير متاح	الفصل الثاني الفصل الثالث
			10/6-5 (رقم 1)	الفصل الرابع

وظائف اللجنة

94- ووفقاً لتعميم المدير التنفيذي المشار إليه آنفاً، فإن الوظائف الرئيسية للجنة الاستثمار هي تقديم "التوصيات إلى المدير التنفيذي للموافقة على ما يلي:

- (1) السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالاستثمار [...];
- (2) الاستراتيجية الشاملة للاستثمار فيما يتصل بتنويع أنماط الاستثمار والعملات بما يتناسب مع أوضاع الأسواق والسيولة الداخلية؛
- (3) انتقاء وإنهاء خدمات المدراء الخارجيين، وجهة الإيداع الشاملة، والأعضاء الخارجيين للجنة الاستثمار، والمستشارين الآخرين".

كما تشمل الوظائف الإضافية للجنة "استعراض أداء وتركيب الحافظة، ورصد أداء المدراء الخارجيين لضمان الامتثال إلى الخطوط التوجيهية للاستثمار" واستعراض الوظائف الأخرى لإدارة النقدية مثل آثار ومعاملات أسعار صرف العملات، والعلاقات المصرفية، والنظم المصرفية الإلكترونية. وتبين من استعراض جداول أعمال لجنة الاستثمار



ومحاضرها الحرفية أن وتيرة اجتماعات اللجنة لم تتصاعد اعتباراً من عام 2001 فحسب، بل أن نوعية هذه الاجتماعات قد تحسنت حيث بُحثت فيها كل الموضوعات المذكورة أعلاه بالإضافة إلى قضايا الاستثمار.

النظام الداخلي

95- طبقاً لتعميم المدير التنفيذي المذكور أعلاه فإن على لجنة الاستثمار أن تضع نظامها الداخلي". على أنه في 10 أغسطس/آب فحسب قام مندوب مكتب المراجعة الداخلية بتذكير اللجنة أنها لم تقم بعد بوضع هذا النظام. وتم اعتماد النظام في نهاية المطاف في الاجتماع السادس للجنة في 22 يونيو/حزيران عام 2001 أي بعد 18 شهراً من عقد الاجتماع الأول لها. ووفقاً للمادة الرابعة فإن على اللجنة أن تخطط عملها، وقدر المستطاع، على أساس سنوي". ولم يتم وضع أي خطط سنوية لعامي 2000 و 2001. وبالنسبة لعام 2002 فقد تم تقديم مسودة إلى الاجتماع العاشر للجنة في 11 مارس/آذار عام 2002 وأقرت خطة العمل النهائية في الاجتماع الحادي عشر للجنة في 19 أبريل/نيسان عام 2002. وتعزيزاً لقيمة خطة العمل السنوية للجنة كأداة فإننا نوصي ببذل الجهود لاعتماد هذه الخطة قبل بدء العام.

96- ووفقاً للمادة الرابعة أيضاً فإن من الواجب توزيع جدول أعمال مؤقت لكل اجتماع يراعي خطة العمل السنوية "على كل أعضاء اللجنة قبل أسبوع واحد على الأقل من الاجتماع". وبالمثل فإن الوثائق المتصلة ببنود جدول الأعمال" ينبغي أن توزع على الأعضاء قبل أسبوع واحد في العادة من بدء الاجتماع". وكما هو مجمل في الجدول 4 الوارد أدناه فإنه لم يتم الامتثال على الدوام لأحكام هذه المادة. وفي خمسة حالات (ثلاث مرات بالنسبة للاجتماعات العادية ومرتان بالنسبة للاجتماعات الخاصة) فقد مُنح الأعضاء مهلة تقل عن ثلاثة أيام للإطلاع على القضايا المزمع بحثها. ونحن نوصي بالنهوض بإعداد اجتماعات لجنة الاستثمار بما يتيح توزيع جدول الأعمال المؤقت والوثائق في المواعيد المناسبة.



الجدول 4: توزيع جداول الأعمال والوثائق المتصلة باجتماعات لجنة الاستثمار

رقم الاجتماع	تاريخ الاجتماع	تاريخ توزيع جدول الأعمال والوثائق	المهلة
	1999/11 - ع	1999	
	2000 - ع	2000	
	2000/ - ع	2000/	
	200 - ع	2001	ل
	200 - خ	200	
	2001 - ع	2001	
	2001 - خ	2001	
	200 - ع	200	د
	2001 - ع	2001/	
	200 - ع	200	د
	2002 - ع	2002	
	2002 - ع	200	
	2002 - ع	2002	
	2002	2002	ل

ع: اجتماع عادي - خ: اجتماع خاص

97- ووفقاً للمادة السابعة فإن من الواجب أن توزع محاضر الاجتماعات "على الأعضاء والأعضاء بحكم مناصبهم في غضون خمسة أيام عمل بعد [انتهاء] الاجتماع". وبما أنه تعذر تزويد موظفي مكتبنا بكل مذكرات الإحالة تقريباً لمحاضر عامي 2000 و 2001 فلم يمكن لهم التأكد مما إذا كان قد تم الامتثال للمادة المذكورة. ولذلك فقد أوصوا بحفظ كل مذكرات الإحالة في وحدة الخزنة تنفيذاً لأحكام الفقرة 7 من تعميم المدير التنفيذي والقائلة بأن على "رئيس وحدة الخزنة الذي سيعمل أميناً للجنة الاستثمار أن يعد التقارير ويحتفظ بالسجلات المتصلة بكل القرارات والأنشطة". وبالنسبة لعام 2002 فقد صدرت المحاضر على النحو التالي: في 8 مارس/آذار لاجتماع 21 فبراير/شباط، وفي 15 أبريل/نيسان لاجتماع 11 مارس/آذار، وفي 26 أبريل/نيسان لاجتماع 19 أبريل/نيسان. ولاحظ موظفو مكتبنا أن نوعية المحاضر قد تحسنت مع مرور الزمن ولاسيما بفضل إدراج موجز قصير للقرارات وقائمة بتدابير المتابعة. ونحن نوصي بالإصدار الفوري لمحاضر اجتماعات لجنة الاستثمار متشياً مع أحكام النظام الداخلي المشار إليه أعلاه.

التقرير السنوي للجنة الاستثمار

98- ينص تعميم المدير التنفيذي على أن على لجنة الاستثمار أن تعد تقريراً سنوياً لرفعه إلى المدير التنفيذي". وبما أن لجنة الاستثمار لم تعقد اجتماعها الأول إلا في سبتمبر/أيلول عام 1999، فإن التقرير "السنوي" الأول غطى الفترة الممتدة بين سبتمبر/أيلول عام 1999 وديسمبر/كانون الأول عام 2000. وقد درست اللجنة هذا التقرير في البداية خلال اجتماعها في 7 مارس/آذار عام 2001، ثم رفعت في نهاية الأمر إلى المدير التنفيذي في 26 يوليو/تموز عام 2001. وقبل ذلك تم عرض نسخة موجزة بعنوان "تقرير إدارة النقدية" على المجلس التنفيذي خلال دورته السنوية عام 2001 كمتابعة لطلب الدورة العادية الثالثة للمجلس عام 2000⁽⁶⁾. وبما أن تعميم المدير التنفيذي لا يحتوي على أي أحكام تتصل بموعد رفع التقرير السنوي للجنة الاستثمار ولا عن فحواه، فإننا نوصي بإدراج مثل ذلك. وبرأينا فإن من الواجب أن يُرفع التقرير في موعد أقصاه 31 مارس/آذار بعد انتهاء العام الذي يتعلق به ذلك التقرير وأن يركز على

(6) انظر الوثيقة WFP/EB.A/2001/5-E/1.



أنشطة لجنة الاستثمار. غير أن موظفي مكتبنا أخطروا بأن تاريخ 15 أبريل/نيسان سيغدو الموعد المعتاد لرفع التقرير بما يتيح إقفال الحسابات. ووقت كتابة هذا التقرير لم يكن التقرير السنوي الخاص بعام 2001 قد قُدم بعد. وكان من المقرر أن تستعرض لجنة الاستثمار هذا التقرير في اجتماعها في 30 يوليو/تموز.

← اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة

99- وكما أشير آنفاً فإن البرنامج قرر، عام 1997، أن يواصل استخدام اللجنة الاستشارية للاستثمار في لمنظمة عوضاً عن لجنته الاستشارية. وتم تأكيد هذا القرار في 30 سبتمبر/أيلول عام 1999 بتعميم المدير التنفيذي الذي ينص على أن على البرنامج أن يلتزم مشورة اللجنة الاستشارية للاستثمار في المنظمة باعتبارها *إطاراً ملائماً [..] قائماً بالفعل*. وبرأينا فإنه يمكن التشكيك بمدى ملائمة هذه اللجنة. وكما أشرنا في تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 لمنظمة الأغذية والزراعة [الفقرات من 65 إلى 67] فإن اللجنة الاستشارية التي كان يُفترض أن تجتمع مرتين في العام لم تجتمع إلا مرة واحدة في السنوات الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك فليس هناك من كبير مجال لأعضاء اللجنة لمتابعة تنفيذ توصياتهم بالنظر إلى أن محاضر اجتماعات تلك اللجنة كانت ترسل إليهم عادة بعد أشهر من عقد الاجتماع. وبالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء اللجنة الخارجيين لم يتلقوا أي معلومات إضافية بين الاجتماعات السنوية. ونحن نوصي بالنظر في تعزيز دور اللجنة الاستشارية للاستثمار عبر استعراض اختصاصاتها، وإعادة النظر في تركيبها، والاقتصار في عضويتها على الأعضاء الخارجيين، وإصدار المحاضر في المواعيد المناسبة.

100- كما ذُكر في "التقرير المرحلي عن تنفيذ توصيات المراجع الخارجي" الذي درسته لجنة المالية خلال دورتها السابعة والتسعين في سبتمبر/أيلول عام 2001⁷، فقد تم لاحقاً اتخاذ التدابير التالية:

← أعيد النظر في اختصاصات اللجنة الاستشارية للاستثمار ورُفعت إلى المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة للموافقة عليها.

← وقُصرت عضوية اللجنة على الأعضاء الخارجيين التاليين المعينين من جانب المدير العام: ثلاثة مندوبين من مصرف المستوطنات الدولية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي على التوالي، بالإضافة إلى خبير المنظمة الاستشاري.

101- وقد لاحظنا هذه التحسينات، ولكننا ما نزال نشعر بالقلق من أن وتيرة الاجتماعات لم تزد في ظل الاختصاصات المعدلة. وفي الحقيقة فإن من المطلوب فقط من اللجنة الاستشارية للاستثمار أن تجتمع مرة كل عام لاستعراض التقرير السنوي عن الاستثمارات وتقديم التوصيات إلى المدير العام". وفي الدورة الثامنة والعشرين للجنة في 24 مايو/أيار عام 2002، نوقشت إمكانية عقد اجتماع إضافي. ولكن بما أن الأعضاء الخارجيين أشاروا إلى صعوبة قدومهم إلى روما أكثر من مرة في العام، فقد تقرر أن تناقش مسألة عقد اجتماع إضافي على أساس كل حالة على حدة وأن يُنظم مثل هذا الاجتماع في صيغة ندوات هاتفية أو مؤتمرات فيديو.

102- وفيما يتعلق بتوزيع محاضر الاجتماعات في المواعيد المناسبة فإن محاضر الدورة السابعة والعشرين للجنة الاستشارية للاستثمار المعقودة في 25 مايو/أيار عام 2001 قد وزعت على أعضاء اللجنة في يونيو/حزيران عام 2002. غير أن موظفي مكتبنا لاحظوا أن محاضر الدورة الثامنة والعشرين للجنة المنعقدة في 24 مايو/أيار عام 2002 قد أرسلت إلى المدير العام للموافقة عليها في 25 يونيو/حزيران فقط وأنها اعتمدت في 10 يوليو/تموز عام 2002. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن البرنامج قام بتوزيع مسودة تقريره بشأن بنود جدول الأعمال على أعضاء اللجنة الاستشارية



للاستثمار في 3 يونيو/حزيران عام 2002. وفي الحقيقة فإن كلتا المنظمتين قامت بإعداد بنود جداول أعمالها الخاصة وترأست الاجتماعات حينما كانت بنودها قيد البحث. وجرى دمج المحاضر التي أعدتها كل منظمة لاحقاً في وثيقة واحدة لتوزيعها على أعضاء اللجنة الاستشارية. وفي ضوء ما تقدم فقد أوصينا منظمة الأغذية والزراعة [الفقرة 213 من تقريرنا عن الفترة المالية 2000-2001] بأن تجتمع اللجنة الاستشارية للاستثمار مرتين في السنة في صيغة مؤتمرات عبر وسائل الاتصال، وبأن تُشجّع المشاورات غير الرسمية بين الاجتماعات. ومن الواجب إعداد المحاضر في كل الحالات، حتى بالنسبة للمشاورات غير الرسمية، وإصدارها على الفور، على نحو ما تمت التوصية به سابقاً.

التوقعات النقدية

103- ينبغي إن يكون إعداد التوقعات النقدية من بين المهام البارزة لوحدة الخزانة حيث أن ذلك يسمح بالنهوض بإدارة الأرصدة المصرفية إلى المستوى الأمثل والحد من مخاطر السيولة عبر ضمان توافر الأموال للمتطلبات التشغيلية. وإلى جانب ذلك فإن هذا الأمر وثيق الصلة بالاستثمارات حيث أن التوقعات النقدية الدقيقة وحدها هي التي تستطيع تحديد "الأموال غير المطلوبة في الحال" والتي يجوز استثمارها حسب ما تنص المادة الحادية عشرة-2 من النظام المالي. على أنه بسبب الافتقار إلى توليد مؤتمت للقرارات النقدية، فإن وظائف الإدارة النقدية كانت ما تزال تُساند بقدر كبير من البيانات الداخلية والخارجية المعدة يدوياً. وتجدر الإشارة إلى أنه كانت هناك قيد الاستخدام أربع نظم مصرفية إلكترونية لتحويل المدفوعات وتلقي الأرصدة المصرفية والمعاملات يومياً. كما كان يُستخدم نظام إلكتروني للتقارير الاستثمارية التي تعدها جهة الإيداع لتتبع أرصدة الحافظة وتقارير الإيرادات.

104- ولم يكن الجمع اليدوي للبيانات من مختلف المصادر يستتفز الوقت فحسب بل إنه أدى إلى ضعف التوقعات. وأوضحت المقارنة التي أجراها موظفو مكتبنا للفترة الممتدة من يناير/كانون الثاني إلى أكتوبر/تشرين الأول أن التفاوت بين التوقعات والتدفقات النقدية الفعلية تجاوز نسبة +/- 25 في المائة. وفي حين أن هذا التفاوت يقل عما كان عليه في الفترة المالية السابقة، إلا أنه ما يزال هناك متسع لإدخال التحسينات. ولاحظ موظفو مكتبنا أن بمقدور نظام (WINGS) إنتاج تقارير للتوقعات النقدية بدقة. غير أن إنتاج مثل هذه التقارير أوقف بسبب قضايا أكثر إلحاحاً.

105- وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى الاعتقاد بأن نظام (WINGS) يفتقر إلى الوظائف الضرورية اللازمة لمساندة أنشطة الخزانة، فقد صدر طلب عروض في 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 2001 إلى سبع شركات لتوفير حل متكامل للخزانة. ووردت ثلاثة عروض صحيحة بحلول الموعد النهائي في 27 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001. على أنه بعد استعراض العروض قرر البرنامج أن يستفيد بشكل كامل أولاً من الوظائف المتاحة في نظام (WINGS) وأن يؤجل اتخاذ قرار بشأن الحل المتكامل الجديد إلى حين إجراء تحليل للفجوة القائمة بين متطلبات طلب العروض ومختلف نماذج الخزانة في نظام SAP.

الترتيبات المصرفية

↳ الترتيبات المصرفية في المقر الرئيسي

106- في نهاية الفترة المالية 1998-1999 كان هناك 26 حساباً مصرفياً للمقر الرئيسي مفتوحاً في تسعة مصارف مختلفة. وباستثناء ستة حسابات مفتوحة مع جهة الإيداع الرئيسية لمدرء الاستثمار الخارجيين، فلم تشهد الفترة المالية 2000-2001 أية تغييرات. على أنه عند التحول إلى عملة اليورو في 1 يناير/كانون الثاني عام 2002 فإن ثلاثة حسابات مصرفية بالعملة الأوروبية كانت قد أغلقت في نهاية عام 2001 مما هبط بالعدد الإجمالي للحسابات المصرفية إلى 23



حساباً. ووقت كتابة هذا التقرير كان البرنامج يقوم باستعراض الهياكل والترتيبات المصرفية القائمة. ولا يقتصر هذا الاستعراض على المقر الرئيسي بل إنه يهدف أيضاً إلى صياغة أفضل الترتيبات المصرفية من حيث الكفاءة والفعالية التكاليفية للميدان.

107- وحال تحديد مثل هذه الاستراتيجية فسيتم الحصول على كل الخدمات المصرفية عبر المناقصات التنافسية. وتمشياً مع المادة الثانية عشرة بعد المائة-17 من اللائحة المالية فإن العملية ستشتمل على إصدار وثائق تدعو إلى الدخول في مناقصات (دعوات لتقديم العطاءات أو طلبات لتقديم عروض أو أسعار) من ثلاثة مؤسسات مالية ذات سمعة طيبة. وفي الماضي لم تقم منظمة الأغذية والزراعة حينما كانت تتولى إدارة حسابات المقر الرئيسي للبرنامج بتنظيم منافسة، من حين إلى آخر، لتوفير الخدمات المصرفية. والعملية التنافسية الوحيدة التي جرت في ذلك الوقت كانت عملية نظمها البرنامج مباشرة لتوفير خدمات الإدارة النقدية (تجميع الحسابات، ومعاملات صرف العملات، والمبالغ المتحصلة، وعمليات الصرف) في فبراير/شباط عام 1998.

108- ومنذ أن اضطلع البرنامج بوظائف الخزنة في 1 يناير/كانون الثاني عام 1999 جرت عملية تنافسية واحدة لتوفير الخدمات المصرفية للمؤسسة. وصدر طلب عروض في 13 يونيو/حزيران عام 2000 للعثور على بديل للمصرف الذي كان يقوم بتلقي المساهمات من الجهة المانحة الكبرى وتسديد المدفوعات المباشرة إلى ناقلتي شحناتها. ومن بين المصارف الستة التي دعيت إلى تقديم العطاءات أرسلت خمسة منها عروضاً صحيحة واختير أحدها في نهاية المطاف.

109- ولانتقاء موفر للخدمات المصرفية لمدفوعات المرتبات فقد تم تنظيم طلب أسعار عوضاً عن عطاء تنافسي عبر طلب للعروض. وفي 27 سبتمبر/أيلول عام 2001 فقد أسقط مدير قسم خدمات الإدارة مثل هذا المتطلب. وأعطيت المبررات التالية لذلك بالنظر إلى الإطار الزمني لتنفيذ نظام المرتبات والوقت اللازم لإعادة تشكيل نظام (WINGS) كي يتماشى مع نماذج الدفع، فإنه يجري الحث على اتخاذ تدابير سريعة. وبالإضافة إلى هذا فإن الوقت المطلوب لتقديم طلب رسمي للعروض يتجاوز الوقت المتبقي حتى موعد تنفيذ نظام المرتبات".

110- كما أن مذكرة القرار التي وافق عليها مدير قسم خدمات الإدارة أشارت أيضاً إلى ما يلي: "سيتم استعراض الترتيبات المصرفية بعد عام واحد. وبناء على ما سيخلص إليه هذا الاستعراض فسيجري الشروع في طلب عروض لخدمات الإدارة النقدية التي ستشتمل كل الخدمات المصرفية المعنية مثل مدفوعات المرتبات والموردين، والتوحيد النقدي وأسعار صرف العملات على مستوى المكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية، والمقر الرئيسي". ونحن نوصي بأن يتم، ورهناً بنتائج استعراض الترتيبات المصرفية، إصدار مثل طلب العروض هذا لخدمات الإدارة النقدية وفقاً لأحكام المادة الثانية عشرة بعد المائة-17 من اللائحة المالية.

← الترتيبات المصرفية الميدانية

111- وعلى المستوى الميداني كان هناك 248 حساباً مصرفياً ميدانياً في ديسمبر/كانون الأول عام 2001 منها 64 من الحسابات المصرفية للتحويل إلى نقد. وقام البرنامج بتشغيل بعض حسابات التركيز النقدي في صيغة حسابات أرصدة صفرية ولكن في خمسة مكاتب قطرية فحسب، وكذلك مع ثلاثة مصارف مختلفة مما قلل أكثر من التركيز النقدي. ونحن نرى أن هذا الاستخدام المحدود لحسابات الأرصدة الصفرية أمر مؤسف. وبرأينا فإن التقدير الذي لقيه هذا النظام، الذي انطلق في أربعة مكاتب قطرية رائدة في فبراير/شباط عام 1997 وفقاً لمذكرة مدير قسم المالية المؤرخة في 20 أغسطس/آب عام 1996، وما حققه من مزايا من حيث التركيز النقدي، كان ينبغي أن يقود إلى التوسع في استخدامه. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا أنه سيتم توحيد 19 حساباً مصرفياً قائماً من حسابات المكاتب



القطرية في حسابين من حسابات الأرصدة الصفرية قبل نهاية عام 2002. وبالإضافة إلى ذلك فإن المكاتب القطرية المعنية ستزوّد بنظام مصرفي إلكتروني. ونحن نوصي، وكجزء من الاستراتيجية الشاملة المصرفية المشار إليها آنفاً، بأن يواصل البرنامج التوسع في الحسابات المصرفية الصفرية.

← ترتيبات جهة الإيداع الرئيسية

112- تم في البداية انتقاء جهة الإيداع الرئيسية للأصول النقدية للبرنامج كجهة الإيداع الرئيسية للاستثمارات طويلة الأجل في منظمة الأغذية والزراعة (وهي الاستثمارات التي تشمل استثمارات البرنامج التي تديرها المنظمة المذكورة) عام 1997. وكانت هذه من تبعات فصل وظيفة الإدارة عن وظيفة الإيداع لهذه الاستثمارات طويلة الأجل، التي كانت موكلة سابقاً إلى شركة واحدة. واحتفظت هذه الشركة بوظيفة الإدارة بينما انتقلت جهة إيداع رئيسية بعد عملية تنافسية. وأبرمت منظمة الأغذية والزراعة العقد مع جهة الإيداع في 7 أبريل/نيسان عام 1997.

113- وفي أعقاب توصية اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة في نوفمبر/تشرين الثاني عام 1998 فقد طلب البرنامج من جهة الإيداع الرئيسية ألا تكتفي بإيداع أصوله قصيرة الأجل فحسب بل أن تقوم باستثمارها مؤقتاً في صندوق للأسواق النقدية كانت تديره إلى أن تم تعيين مدراء الاستثمار. وأبرمت اتفاقية إيداع أساسية بهذا المعنى في 30 نوفمبر/تشرين الثاني عام 1998. وبرأينا فإن هذه الترتيبات قد أثارت القضايا التالية:

← بما أنه تم تعيين مدراء الاستثمار الخارجيين في فبراير/شباط عام 2000 فقط، فإن "الاستثمارات المؤقتة"، التي زادت تدريجياً من يناير/كانون الثاني عام 1999 في أعقاب حلول تواريخ استحقاق الودائع ذات الأجل المحدد المحتفظ بها سابقاً، دامت أكثر من عام. وبالإضافة إلى ذلك فقد نُقل مبلغ ثابت قدره 600 مليون دولار إلى مدراء الاستثمار، وظلت جهة الإيداع تستثمر الرصيد المتبقي من الأموال في صندوق الأسواق النقدية. وفي حين أن قيمة المقدار بلغت وسطياً 40 مليون دولار عام 2000، فإنها وصلت إلى ذروتها في ديسمبر/كانون الأول عام 2000 حينما تم تلقي مساهمة قدرها 164 مليون دولار من جهة مساهمة رئيسية. ومنذ ذلك الحين انخفض المبلغ تدريجياً ولكن قيمته ظلت تبلغ 33,6 مليون دولار في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001.

← تم الحصول على عائد صاف قدره 5,53 في المائة في الفترة من أكتوبر/تشرين الأول عام 1999 إلى يناير/كانون الثاني عام 2000. وبالنسبة للفترة من فبراير/شباط إلى ديسمبر/كانون الأول عام 2000، فإن العوائد المحققة (6,23 في المائة بعد حسم الأتعاب) كانت أقل مما حققه مدراء الاستثمار (6,58 في المائة). وينطبق الأمر ذاته على عام 2001 حيث بلغت النسبة 4,16 في المائة بالمقارنة مع 5,94 في المائة بالنسبة لمدراء الاستثمار.

← وكانت منظمة الأغذية والزراعة قد اختارت الشركة التي تولت مهام جهة الإيداع الرئيسية للبرنامج من خلال عطاء عام 1997. غير أنه لم يتم تنظيم عملية تنافسية حينما أوكلت إلى الشركة المهام الإضافية كمدير للأصول قصيرة الأجل للبرنامج.

114- وبما أن عوائد الأموال المستثمرة في صندوق الأسواق النقدية الذي تديره جهة الإيداع الرئيسية الحالية كانت أقل من العوائد التي حققها مدراء الاستثمار، فإننا نوصي بإبقاء مستوى هذه الأموال في الحد الأدنى وتنظيم عملية تنافسية لهذه الخدمة. وبالنظر إلى أن العطاء السابق قد نُظم قبل خمس سنوات، فإننا نوصي بتنظيم عملية تنافسية جديدة لخدمات الإيداع الرئيسية في المستقبل القريب. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بعزم البرنامج على إصدار طلب عروض لخدمات الإيداع الرئيسية في أواسط عام 2003.



مدراء الاستثمار

← عملية الانتقاء

115- بعد اتخاذ القرار بتكليف جهات خارجية بوظائف إدارة الاستثمار تمشياً مع توصيات اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة، فقد جرى اتخاذ الخطوات التالية فيما يتعلق بانتقاء أولئك المدراء:

← طلب ابتداء من الشركة الاستشارية المعنية لتوفير الخدمات الاستشارية الاستثمارية أن تنتقي قائمة أولية ببعض مدراء الاستثمار. ومن أصل المدراء المحتملين وعددهم 33 مديراً الذين تم الاتصال بهم في يناير/كانون الثاني عام 1999 (18 مديراً مقيماً في أوروبا و15 مديراً مقيماً في الولايات المتحدة) والردود المتلقاة البالغ عددها 31 رداً، فقد أوصت الشركة الاستشارية بأن يجري البرنامج مقابلات مع عشرة من أولئك المدراء ليتم في نهاية المطاف اختيار بين أربعة مدراء كحد أدنى وستة مدراء كحد أقصى.

← أوصت الجماعة الداخلية لاستعراض الاستثمار خلال اجتماعها في 25 مارس/آذار عام 1999 بإنشاء لجنة تقنية للنظر في التقرير الذي أعدته الشركة الاستشارية وللوصية باستراتيجية لإجراء المقابلات الرامية إلى انتقاء مدراء الاستثمار. وعقدت اللجنة التقنية المؤلفة من اثنين من موظفي البرنامج (رئيس وحدة الخزانة وموظف توريد) وعضوين خارجيين (أحدهم من منظمة الأغذية والزراعة والآخر من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية) اجتماعها الأول في 26 أبريل/نيسان عام 1999. وأوصت اللجنة التقنية بأن تقوم لجنة المقابلات المؤلفة من ثلاثة من موظفي البرنامج ومندوب عن الشركة الاستشارية بزيارة المدراء العشرة المدرجين في قائمة المرشحين التي أعدتها الشركة الاستشارية. وبناء على هذه الزيارات فسيُدعى ستة إلى ثمانية مدراء إلى روما لإلقاء محاضرات.

116- ووافق المدير التنفيذي على الإجراءات المعروض أعلاه، الذي وفرت له اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة التوجيه، في 3 يونيو/حزيران عام 1999، وذلك في الوقت ذاته مع الموافقة على إسقاط شرط المناقصات التنافسية الرسمية الذي تنص عليه المادة 12-5 من النظام المالي. كما فوض المدير التنفيذي لجنة الاستثمار بالعمل كلجنة للشراء والعقود للتقييم النهائي لمدراء الاستثمار. وأجريت المقابلات في مكاتب المدراء في الفترة بين 15 و23 يوليو/تموز عام 1999. ودعي ستة مدراء إلى إلقاء محاضرات أمام لجنة الاستثمار المنشأة حديثاً في 5 و6 أكتوبر/تشرين الأول عام 1999. وفي نهاية المطاف أوصت لجنة الاستثمار بالتعاقد مع خمسة مدراء (أربعة من المقيمين في الولايات المتحدة ومدير واحد مقيم في أوروبا). وأيد المدير التنفيذي التوصية في 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 1999 وأبرمت العقود في 2 فبراير/شباط عام 2000.

117- وبرأينا فإن عملية الانتقاء استدعت الملاحظات التالية:

← على الرغم من عدم تنظيم عملية تنافسية رسمية فإن النهج والإجراء المتبعين كانا يتسمان بالفعل بروح التنافس.

← وقد تبين أن الموعد النهائي الذي حُدد أولاً ليس واقعياً. وفي حين كان من المنتظر أن تُنجز العملية الكاملة بحلول 1 يوليو/تموز عام 1999 فإنها تطلبت سبعة شهور إضافية. وانقضى وقت طويل للغاية بين إنجاز تقارير الزيارات واجتماع لجنة الاستثمار. كما كان هناك تأخر في استكمال العقود.

← وناقشت اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة انتقاء مدراء الاستثمار في البرنامج في دورتها الخامسة والعشرين المنعقدة في 28 مايو/أيار عام 1999. غير أنه بالنظر إلى أن هذه اللجنة كانت تجتمع مرة واحدة في العام، فلم يكن بالمستطاع التماس مشورتها مرة أخرى قبل مرحلة الانتقاء النهائي. وكما جرت التوصية



قبلاً، فإن من الواجب استعراض وتيرة اجتماعات اللجنة المذكورة لأنه كان من المفيد توفير رأي خارجي بالنظر إلى أهمية أموال البرنامج.

118- وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن العملية بأكملها جرت قبل إصدار دليل توريد البنود غير الغذائية الذي سري مفعوله في 1 يناير/كانون الثاني عام 2000 وأدخل قواعد أساسية جديدة. ونتيجة لذلك فإن أي عملية لانقضاء مدراء الاستثمار في المستقبل يجب أن تتفقد عبر المنوال الرسمي للالتماس. وستخاطر في هذه العملية لجنة الشراء والعقود الخاصة بالبنود غير الغذائية التي ستتقدم بتوصياتها إلى المدير التنفيذي (لا إلى لجنة الاستثمار).

← اتفاقيات خدمات مدراء الاستثمار

الأساس المنطقي لاستثمار 600 مليون دولار

119- تتبع كل الاتفاقيات الخمس التي دخلت حيز التنفيذ في 2 فبراير/شباط عام 2000 لمدة ثلاث سنوات متتالية الشكل ذاته. فقد عين البرنامج كل شركة منها لـ تعمل كمدير لاستثماراته "لحافضة أصول تتألف برمتها من النقدية المحددة بالدولار الأمريكي بقيمة 120 مليون دولار والمحفوظ بها في حساب ائداعي لدى جهة الإيداع الرئيسية" على نحو ما هو وارد في المرفق الأول. وكما تنص المادة الحادية عشرة-2 من النظام المالي فإن للمدير التنفيذي أن يستثمر الأموال غير المطلوبة في الحال، على أن تراعى دواعي الأمان والسيولة والربحية". وقد تساءل موظفو مكتبنا عن الأساس المنطقي لاستثمار 600 مليون دولار بما أن رصيداً ضخماً من الأموال، كما أُشير آنفاً، ظل مستثمراً من جانب جهة الإيداع الرئيسية في صندوق أسواقها المالية حتى هذا التاريخ وبعوائد منخفضة. وبالإضافة إلى ذلك فقد قيل لموظفي مكتبنا أن الأمر قد نوقش في لجنة الاستثمار التي تتمثل الغاية منها أساساً، ووفقاً لتعميم المدير التنفيذي، في تقديم توصية إلى المدير التنفيذي للموافقة على "استراتيجية الاستثمار الشاملة". غير أنه تعذر على هؤلاء الموظفين التأكد من مدى هذه المناقشات التي لم تتناولها محاضر لجنة الاستثمار.

120- وقد أشارت الوثيقة المعنونة "إدارة الأموال النقدية والاستثمارات: حجم الاستثمارات المالية وسياسة الاستثمار" التي بحثها المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الأولى عام 2002⁽⁸⁾ في الفقرة السابعة منها إلى أنه "يتم تحديد حجم الاستثمارات من خلال عملية من ثلاث خطوات:

← **الخطوة الأولى:** تحديد حجم الأموال النقدية المطلوب كرأس مال عامل للعمليات.

← **الخطوة الثانية:** تقدير كمية الأموال النقدية غير المطلوبة فوراً لأغراض العمليات والتي يحتمل أن تتوافر بعد تحديد الأموال اللازمة للعمليات.

← **الخطوة الثالثة:** جمع الأموال النقدية غير المطلوبة فوراً للعمليات وجزء من أموال التشغيل التي يمكن استثمارها لأجل قصير دون تعريض عمليات البرنامج للخطر.

ويرد تفصيل الخطوات الثلاث في أجزاء لاحقة من الوثيقة.

121- ووفقاً للفقرة 9 من الوثيقة المذكورة أعلاه فقد نُفذت الخطوة الأولى عبر "تحليل اتجاهات استلام وصرف الأموال النقدية شهرياً على مدى السنوات الأربع السابقة وتحليل للفترة الفاصلة بين تأكيد المساهمات واستلامها". وفي حين رأى موظفو مكتبنا أن تحليل الاتجاهات يمكن أن يوفر معلومات قيّمة، فإنهم أشاروا إلى أن من الواجب أيضاً تحديد مستوى الأموال النقدية المطلوب كرأس مال عامل للعمليات على أساس المعايير الحالية. ومما لا شك فيه أن التنفيذ الكامل

(8) انظر الوثيقة WFP/EB.1/2002/4-A/1.



لنظام (WINGS) في يناير/كانون الثاني عام 2002 سيسفر عن تغيير أنماط الاستلام والصرف. وعلى سبيل المثال فإن تسلم البرنامج وظائف المرتبات الخاصة بموظفيه من منظمة الأغذية والزراعة سيؤثر على الأرصدة النقدية.

122- وفي ضوء ما تقدم فقد أوصى موظفو مكتبنا بأن يتم رسمياً تحديد وتوثيق معايير أساسية مثل متوسط نطاق الوقت المتعلق بتسوية حسابات الموردين وغيرها من الحسابات المدينة، وتحصيل المساهمات، واسترداد الحسابات الدائنة، وما إلى ذلك، واستخدامها كأساس لحساب مستوى الأموال النقدية المطلوبة كرأس مال عامل للعمليات. كما ينبغي مراعاة معايير إضافية مثل فترة التأخير الفاصلة بين الالتزامات وعمليات الصرف، وبين إقفال المشروعات وإعادة برمجة أو تسديد المساهمات غير المنفقة. ومن الواجب تعديل هذه المعايير بانتظام على أساس الإحصاءات المجموعة عن النطق الزمنية وفترات التأخير. وأخيراً وليس آخراً فقد أوصى موظفو مكتبنا بأن تنتظر لجنة الاستثمار في العملية ذات الخطوات الثلاث لتحديد مستوى الأموال النقدية اللازمة للاستثمارات بأكملها.

123- ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأن كل ما طُرح آنفاً سيؤخذ في الحسبان في تحليل الأموال النقدية الذي سيرفع إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية المقبلة في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002، استجابة لما أعرب عنه المجلس (واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية)⁽⁹⁾. كما أن البرنامج أشار إلى عزمه على إعادة النظر في العملية ذات الخطوات الثلاث لتحديد مستوى الأموال النقدية اللازمة للاستثمارات وعرضها على لجنة الاستثمار.

الخطوط التوجيهية للاستثمار

124- وفقاً للمادة 3 من الاتفاقيات المبرمة، فقد مُنح المدراء "السلطة الكاملة والصلاحيات الاختيارية في استثمار وإعادة استثمار الأصول التي تشكل حافظة الأصول" بما يتماشى على وجه الخصوص مع المبادئ التوجيهية للاستثمار وسياسية الاستثمار التي شكل المرفقين الثاني والثالث من الاتفاقيات المذكورة على التوالي. ولاحظ موظفو مكتبنا أن محاضر لجنة الاستثمار لا تحتوي على أي ذكر للمداولات بشأن المبادئ التوجيهية. وطبقاً لتعميم المدير التنفيذي فإن على لجنة الاستثمار أن تستعرض المبادئ التوجيهية والإجراءات التشغيلية لإدارة الاستثمار" (الفقرة 5) وأن تكفل إعداد وإقرار المبادئ التوجيهية التشغيلية المناسبة وفقاً للسياسات [المتصلة بإدارة الاستثمار] (الفقرة 13). وفي الحقيقة فإن لجنة الاستثمار، التي عقدت أول اجتماع لها في 5 و6 أكتوبر/تشرين الأول عام 1999 لبحث اختيار مدراء الاستثمار، لم تعقد اجتماعها الثاني إلا في 30 مارس/آذار عام 2000. وفي ذلك الوقت كانت الاتفاقيات قد أبرمت بالفعل.

125- كما لاحظ موظفو مكتبنا أن المبادئ التوجيهية للاستثمار تحتوي على أحكام تتعلق بقضايا لم يتناولها التعميم. وعلى سبيل المثال فإن التعميم لم يتضمن أية إشارات إلى المعيار المستخدم لقياس أداء مدراء الاستثمار. وطبقاً للمادة 3 من المبادئ التوجيهية للاستثمار فإن هذا المعيار سيكون "مؤشر ج.ب مورغان النقدي ثلاثي الأشهر بالدولار الأمريكي زائداً 0,75 في المائة، بعد حسم صافي رسوم إدارة الاستثمار". غير أن موظفي مكتبنا لاحظوا أيضاً أن الاستبيان الذي أرسلته الشركة الاستشارية في البداية إلى 33 مديراً محتملاً قد أشار إلى معيار مختلف هو معيار "LIBID" [عروض ما بين المصارف اللندنية] + 75 نقطة أساس، بعد حسم صافي الرسوم سنوياً". وبالإضافة إلى ذلك فقد أبدى موظفو مكتبنا شكهم في اختيار معيار (عائد الوديعة المصرفية على مدى ثلاثة أشهر زائداً 0,75 في المائة) في حين أن سياسات إدارة الاستثمار في البرنامج تسمح بالاستثمارات على مدى خمس سنوات بمدة متوسطة لحافظة إدارة الاستثمارات لا تتجاوز عامين.

(9) انظر الوثيقة WFP/EB.1/2002/4 (A, B)2.



126- وفي الحقيقة فإن موظفي مكتبنا لم يكونوا الجهة الوحيدة التي أعربت عن شكوكها إزاء مثل هذا المعيار. ففي اجتماع عقدته لجنة الاستثمار في 7 مارس/آذار عام 2001 أشار أحد الأعضاء إلى عدم اتساق المعيار مع استراتيجية الاستثمار التي وضعها مدراء الاستثمار. كما أُثير الموضوع على وجه الخصوص في اللجنة الاستشارية للاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة. وفي أعقاب مشاورات واسعة اتخذت لجنة الاستثمار في نهاية المطاف توصية في اجتماعها العاشر تدعو إلى خفض المعيار الحالي بمقدار 25 نقطة أساس. وأيد المدير التنفيذي هذه التوصية في 22 مارس/آذار عام 2002 وأحيط مدراء الاستثمار علماً بذلك. وفي الدورة الثامنة والعشرين للجنة الاستشارية للاستثمار في 24 مايو/أيار عام 2002 أقرت اللجنة بصحة التغيير المدخل.

127- كما لاحظ موظفو مكتبنا ما يلي:

◀ فيما يتصل بالوسائل المستوفية للشروط فقد جرى، في المبادئ التوجيهية، توسيع القائمة التي أجازها التعميم بحيث أضحت تشمل اتفاقيات الشراء، والسندات الحكومية [و] صندوق الاستثمارات قصيرة الأجل لجهة الإيداع الرئيسية".

◀ وفيما يتعلق بنوعية الوسائل، فإن المبادئ التوجيهية للاستثمار تحدد متطلبات النوعية الدنيا لوسائل الأسواق النقدية على أنها لا تقل عن A2 أو P2 بالنسبة لمؤشر ستاندرد آند بور ومؤشر مودي على التوالي"، في حين أن التعميم لا يذكر هذا الأمر على الإطلاق.

◀ وتفرض المادة 8 من المبادئ التوجيهية للاستثمار بعض القيود التي لم تكن واردة في التعميم. وعلى سبيل المثال فإنه باستثناء الأوراق المالية الصادرة عن الحكومة الأمريكية ووكالاتها، فإنه لا يجوز استثمار أكثر من 5 في المائة من القيمة السوقية لحافضة الاستثمار في الأوراق المالية لأي هيئة إصدار واحدة وقت الشراء". وبالمثل فإن "السندات الحكومية من غير سندات الدولارات الأمريكية تقتصر على إصدارات الهيئات السيادية، والوكالات الحكومية، والوكالات فوق الوطنية، ولا يجوز في أي وقت من الأوقات أن تتجاوز حداً أقصى قدره 40 في المائة من حافضة الأصول، في مجملها". كما أدرج بند في المبادئ التوجيهية للاستثمار ينص على "حظر الاستثمارات في الشركات التي تنتج أو تصنع أو توزع الألغام الأرضية والأسلحة المضادة للأفراد أو أي أجزاء منها".

128- وحين قام موظفو مكتبنا بلفت انتباه البرنامج إلى الفوارق القائمة بين المبادئ التوجيهية للاستثمار والتعميم، كان رأي البرنامج أنه ليس هناك من أوجه لعدم الاتساق بين الوثيقتين بالنظر إلى أنهما ليستا على المستوى ذاته. فلقد كان الهدف من التعميم هو تحديد بارامترات واسعة وشاملة في حين أن المبادئ التوجيهية حددت قواعد مخصصة لاتباعها مدراء الاستثمار. وفي حين أننا نقر بأن الوثيقتين ليستا على المستوى ذاته وأن المبادئ التوجيهية، بطبيعتها، يجب أن تكون أكثر تفصيلاً من التعميم، فإننا نرى أن بعض الموضوعات مثل المعيار ونوعية الوسائل الاستثمارية يجب أن تتم العناية بها على مستوى التعميم ذاته بالنظر إلى أهميتها. ونحن نوصي بأن يكتسب التعميم المتعلق بالاستثمارات طابعاً أكثر شمولاً من خلال العناية، على وجه الخصوص، بالقضايا المتصلة بالمعيار ونوعية الوسائل الاستثمارية. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأن لجنة الاستثمار ستستعرض اتفاقية خدمات مدراء الاستثمار قبل انتهاء عقدهم الذي يستغرق ثلاث سنوات وستدرس في ذلك الوقت الخطوط التوجيهية للاستثمار والمعيار المناظر.



← تنفيذ الاتفاقيات

سلطة الاستثمار

129- بغية ممارسة سلطة الاستثمار الممنوحة بموجب المادة 3 من الاتفاقيات فإن بمقدور المدراء على وجه الخصوص "اتخاذ القرارات المتصلة بحيازة الأموال النقدية وتوظيف الودائع [و] عمليات شراء، وحيازة، وبيع، وإجراء المعاملات المتصلة بالوسائل الاستثمارية المستوفية للشروط على نحو ما هو محدد في المبادئ التوجيهية للاستثمار". على أنه في حال انخفاض مرتبة إصدار دون النوعية الدنيا، فإن المادة 6 من المبادئ التوجيهية للاستثمار تفرض على المدير "الاتصال بالبرنامج قبل بيعه". وبالنظر إلى السلطة الاختيارية الممنوحة لمدراء الاستثمار، فإن مشاركة البرنامج، في مناسبتين من المناسبات على نحو ما يرد تفصيلاً أدناه، في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة ببيع وحيازة الأصول كانت أمراً مشكوكاً في سلامته.

← وحدثت المناسبة الأولى في 25-29 يناير/كانون الثاني عام 2001. فقد قام أحد مدراء الاستثمار بإخطار البرنامج بأن رتبة بعض السندات قد انخفضت إلى أقل من مستوى النوعية الدنيا الذي تسمح به المبادئ التوجيهية. ومع أن مندوب مكتب المراجعة الداخلية تساءل عن مثل هذا الدور للجنة الاستثمار، فإن اللجنة انخرطت في الأمر بالفعل وأوصت ببيع السندات.

← أما المناسبة الثانية فحدثت في نهاية سبتمبر/أيلول عام 2001 في أعقاب خفض رتبة سندات أخرى. وفي تلك الحالة كان قسم المالية هو الجهة التي اتخذت قرار البيع.

130- وفي كلتا المناسبتين كان انخراط البرنامج مبرراً على أساس المادة 6 من المبادئ التوجيهية للاستثمار المذكورة أعلاه. ونحن نقر بأن صياغة البند غامضة بالنظر إلى أنها لا تشير إلى السبب الذي يحدو بالمدراء إلى الاتصال بالبرنامج. غير أننا لا نستطيع الموافقة على التفسير القائل بأن من الواجب التماس تفويض البرنامج قبل بيع الأصول والتي لم تعد تمثل، على أية حال، مع متطلبات النوعية الدنيا. ويتعارض مثل هذا الانخراط النشط مع السلطة الاختيارية الممنوحة للمدراء في الاتفاقيات ومع المبدأ المدرج في الفقرة 6 من تعميم المدير التنفيذي الذي ينص على أن "المدراء الخارجيين يتحملون مسؤولية اتخاذ كل القرارات الاستثمارية المتصلة بالأصول الخاضعة لإدارتهم، بما في ذلك قرارات شراء الأوراق المالية، وبيعها، وحيازتها". ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأن المبادئ التوجيهية ستعدّل لإزالة أي غموض وإدراج حكم يتعلق بمدى حيازة القسوى ومعايير المجازفات المقبولة قبل بيع الأوراق المالية.

الأداء في عامي 2000 و2001

131- قام المدراء الأربعة المقيمون في الولايات المتحدة خلال عام 2000 بإتباع استراتيجيات متماثلة تركز على سندات الشركات، وسندات الرهون العقارية، والسندات المضمونة بالأصول في حين طبّق المدير المقيم في أوروبا استراتيجية مختلفة بالاستثمار في السندات التي تصدرها الهيئات السيادية ومعظمها من السندات النقدية/المكافئة. ولم تأت هذه الاستراتيجية بأسوأ عائد، لكنها لم تتجاوز المعيار المحدد للفترة وقدره 6,97 في المائة (أو 7,6 في المائة على أساس سنوي). وفي الحقيقة فإن أياً من مدراء الاستثمار لم يتمكن من تحقيق المعيار الموضوع. وفي 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2000 كانت حافطة الاستثمارات ذات الـ 600 مليون دولار تبلغ من حيث القيمة السوقية 639,5 مليون دولار بعد حسم الأتعاب التي بلغت 994 152 دولاراً. وبصورة إجمالية فإن العائد الصافي للحفاظ على مدى 11 شهراً بلغ 6,58 في المائة. ورغم أن هذه النسبة أعلى من العائد الذي حققه حساب الأسواق النقدية لجهة الإيداع الرئيسية خلال الفترة



ذاتها (6,23 في المائة بعد حذف الأتعاب)، فإنها كانت أدنى من المعيار المعتمد. وبما أن العمليات الاستثمارية كانت في سنتها الأولى فإن من الواجب أن تؤخذ في الحسبان تكاليف المعاملات المتكبدة في عملية الشراء الأولية للأوراق المالية.

132- وفي عام 2001 تمكن المدراء المقيمون في الولايات المتحدة من تجاوز المعيار، الذي كان قد حُدّد بنسبة 5,69 في المائة. غير أن ذلك لم ينطبق على المدير الخامس المقيم في أوروبا. وبصورة إجمالية فإن العوائد بعد حسم الأتعاب بلغت 5,94 في المائة، وهي نسبة ظلت أعلى من المعيار المعتمد. وبعد سحب 5 ملايين دولار من كل مدير للاستثمار في ديسمبر/كانون الأول عام 2001 فإن حافظة الاستثمارات ذات الـ 575 مليون دولار بلغت من حيث القيمة السوقية 625,8 مليون دولار في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2001.

← رصد إدارة الاستثمار

133- وبرأينا فإن رصد مدراء الاستثمار هو ميدان يبعث على القلق. وقد اعترم البرنامج في البداية تكليف الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بأداء هذه المهمة. على أنه لم يتم في نهاية المطاف إبرام أي اتفاقيات، وهو ما يرد تفصيلاً في الفقرات اللاحقة. وفي ظل هذا الافتقار إلى الاتفاقيات فقد تطلب الأمر حلول النصف الأول من عام 2001 قبل اتخاذ بعض التدابير المؤقتة في نهاية المطاف وذلك بإصدار إجراءات لرصد إدارة الاستثمار وتعيين خبير استشاري للقيام بوظائف الرصد الأساسية. وقبل ذلك التاريخ أخطر موظفو مكتبنا أن رئيس وحدة الخزنة قام بأداء بعض وظائف الرصد. وبالنظر إلى أنه لم يتم توثيق هذه المهام فقد عجز هؤلاء الموظفون عن تحديد مدى تلك الوظائف.

المداورات مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية للاضطلاع بخدمات الرصد

134- جاءت فكرة إبرام عقد خارجي لرصد مدراء الاستثمار بمبادرة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وفي 7 يونيو/حزيران عام 1999 اتصل أمين خزانة الصندوق بالبرنامج لدراسة إمكانية تضافر القوى في ميدان الرصد. واتبع أسلوب مشابه، بما يتماشى مع مفهوم الأمم المتحدة الخاص بـ "الخدمات المشتركة"، إزاء منظمة الأغذية والزراعة. وكانت مقترحات الصندوق ذات الشعبتين على النحو التالي:

← جرى اقتراح تجميع الاستثمارات في حافظة واحدة بغية الاستفادة من هيكل الأتعاب الأدنى الناجم عن ذلك.

← كما تم اقتراح اعتماد نهج مشترك لرصد أداء الاستثمارات الموكلة إلى مدراء خارجيين لخفض تكاليف الموظفين والنفقات العامة. واقترح الصندوق تعزيز قسم الاستثمار القائم لديه، والمؤلف من اثنين من الفنيين واثنين من موظفي الخدمة العامة، باثنين من المنظمة والبرنامج (موظف من كل منظمة منهما).

135- وعلى غرار منظمة الأغذية والزراعة فلقد كان البرنامج مهتماً بالاقتراح الثاني ولكن مع تفضيل تسديد أتعاب عوضاً عن انتداب أحد الموظفين وطلبت لجنة الاستثمار في الاجتماع الثاني الذي عقده في 30 مارس/آذار عام 2000 متابعة الأمر. وقام الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بإعداد مسودة اتفاقية في 31 يوليو/تموز عام 2000. ودرست لجنة الاستثمار في اجتماعها الثالث المنعقد في 30 أكتوبر/نشرين الأول عام 2000 المسودة المنقحة للاتفاقية إلى جانب تحليل التكاليف الذي كانت قد طلبته. وأيدت اللجنة التوصيات الداعية إلى التعاقد مع الصندوق للقيام برصد إدارة الاستثمار وأعربت عن رغبتها في توقيع الاتفاقية النهائية في نهاية ديسمبر/كانون الأول عام 2000 في حال موافقة المدير التنفيذي على التوصية.



136- وكعنصر نهائي في عملية اتخاذ القرار فقد طلب المدير التنفيذي في 2 يناير/كانون الثاني الحصول على معلومات مراجعة عن قسم الاستثمار في الصندوق. وكشفت المعلومات المستلمة عن أن المراجع الخارجي والمراجع الداخلي للصندوق على حد سواء قد أشارا إلى عدة أوجه للقصور وأنها تقدما بتوصيات محددة لم يُنفذ معظمها بعد. كما تسلم البرنامج أيضاً في 9 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2000 وثيقة تقرير رئيس الصندوق عن سياسة الاستثمار التي احتوت على تقرير من جماعة الخبراء التي أجرت تقييماً لخزانة الصندوق. وفيما يتعلق بالرصد فقد أكد التقرير المخاوف التي أعرب عنها قبلاً المراجعان الداخلي والخارجي. وفي الوقت ذاته تراجع الصندوق عن تقديم خدمات رصد الاستثمار إلى البرنامج وذلك على وجه الخصوص في أعقاب مشاعر القلق التي أعربت عنها لجنة مراجعة الحسابات التابعة له في دورتها الثانية والسبعين في أبريل/نيسان عام 2001 لأنها "غير مقتنعة بأن التكاليف، والفوائد، والمخاطر المتصلة بمثل هذه الاتفاقية قد تم تقييمها على النحو الكامل".

137- وفي الوقت الذي نتثي فيه على المبادرة الساعية إلى إقامة "خدمات مشتركة" للأمم المتحدة فإننا نعرب عن الأسف لعدم التقدم بطلب الحصول على معلومات المراجعة المتصلة بقسم الاستثمار في الصندوق في موعد مبكر، حيث أن مثل ذلك الإجراء كان يمكن أن يوفر الوقت. وفي عام 1999 فإن اللجنة التقنية التي شكلتها الجماعة الداخلية لاستعراض الاستثمار لإعداد الانتقاء النهائي لمدرء الاستثمار أوصت بالحصول على اشتراك في الخدمات الإضافية التي تقدمها جهة الإيداع الرئيسية فيما يتعلق بقياس الأداء ورصد سياسات الاستثمار. وفي ضوء الطريقة التي تم بها رصد مدرء الاستثمار منذ التعاقد معهم، فإن من المؤسف أن هذا الحل لم يلق المزيد من الاهتمام في ذلك الوقت.

إجراءات رصد إدارة الاستثمار

138- وكما أعلن في الاجتماع الثاني للجنة الاستثمار المنعقد في 30 مارس/آذار عام 2000 (أي بعد شهرين من تعيين مدرء الاستثمار) فإنه لم يتم بعد إرساء إجراءات رسمية لإدارة الاستثمار. وكان العمل المحدد الوحيد الذي اتخذ في ذلك الوقت هو إنشاء نظام معلومات جهة الإيداع الرئيسية في وحدة الخزانة. ولذلك فقد طلبت لجنة الاستثمار من رئيس وحدة الخزانة "إعداد نظام لرصد أداء مدرء الاستثمار ورفعها في تقرير مبسط إليها" مع متابعة الترتيبات مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

139- وعند انعقاد الاجتماع الثالث للجنة الاستثمار في 30 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 لم يكن أي تقدم قد أحرز بعد. ووفقاً لمحاضر الاجتماع فإن "مدير قسم المالية أشار إلى أنه ليست هناك حالياً أية إجراءات قائمة لرصد أنشطة مدرء الاستثمار في الوقت الذي يجري فيه بحث أمر القرار النهائي بشأن تكليف جهة خارجية بالأمر". ومن ثم فقد أشار رئيس اللجنة إلى أن على رئيس وحدة الخزانة تطبيق إجراءات للرصد، مهما تكن أولوية". وتم تكرار ذلك في الاجتماع الخامس للجنة الاستثمار في 7 مارس/آذار عام 2001.

140- وأخيراً وفي الاجتماع السادس في 22 يونيو/حزيران عام 2001 اعتمدت لجنة الاستثمار "الوثيقة التي تحدد الإجراءات الداخلية لرصد أداء مدرء الاستثمار ومدى امتثالهم للخطوط التوجيهية للاستثمار في البرنامج بانتظار الانتهاء من المفاوضات مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية". وفي حين مثلت هذه الإجراءات تقدماً فإنه لا يمكن اعتبارها مرضية. أولاً، كان الهدف منها أن تكون مؤقتة بانتظار انتهاء المفاوضات مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ثانياً، اعتمدت هذه الإجراءات اعتماداً شديداً على كشوف مدرء الاستثمار وتقاريرهم، في حين أن وحدة الخزانة لم تكن تمتلك الأدوات الضرورية للتحقق من المعلومات الواردة في تلك الكشوف والتقارير. وعلى سبيل المثال فبالنظر إلى أن وحدة الخزانة لم تكن قادرة على التثبت مباشرة من التصنيف الخاص بالمركز الائتماني لجهة الإصدار



فإنها عجزت عن تحديد ما إذا كانت الأوراق المالية تتماشى مع متطلبات النوعية الدنيا إلا إذا أشار مدراء الاستثمار إلى ذلك.

تعيين خبير استشاري واحد

141- وقد أمكن إصدار إجراءات رصد إدارة الاستثمار التي طال انتظارها بفضل تعيين خبير استشاري في وحدة الخزنة في 1 مارس/آذار عام 2001. وقد تم تمديد تعيينه الأولي المحدد بثلاثة أشهر خمس مرات حتى 31 أغسطس/آب عام 2002. وجرت تغطية أتعابه اليومية التي بلغت 110 دولارات في الأشهر الثلاثة الأولى و150 دولاراً بعد ذلك من الميزانية التي كانت مخصصة أصلاً للتعاقد مع جهة خارجية بشأن خدمات إدارة الاستثمار. وفي حين أن هذا الحل البديل أتاح القيام بعمليات الرصد الأولية لمدراء الاستثمار، فإننا نأسف لأنه لم يُنفذ إلا في 1 مارس/آذار عام 2001 أي بعد أكثر من سنة من تعيين أولئك المدراء.

142- وفي نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001 وحين لم تعد الاتفاقية المزمعة مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية خياراً مطروحاً، فقد دُرست من جديد إمكانية أداء وحدة الخزنة لوظيفة الرصد أو التعاقد مع هيئة أخرى عامة أو خاصة. واستعرضت لجنة الاستثمار كلا الخيارين وأوصت في نهاية الأمر باعتماد الخيار الأول على أن يُعزز الهيكل الوظيفي لوحدة الخزنة تبعاً لذلك. وأيد المدير التنفيذي هذه التوصية ووافق في 19 أبريل/نيسان عام 2002 على إنشاء وظيفة مهنية إضافية في وحدة الخزنة. ووقت كتابة هذا التقرير أُخطِر موظفو مكتبنا بأنه تم انتقاء مرشح لهذه الوظيفة وأن عملية التعاقد معه ستُستكمل قريباً. كما أعلم موظفو مكتبنا أن خيار استخدام خدمات جهة الإيداع الرئيسية لرصد الاستثمار قد دُرِس مجدداً في أواخر عام 2001. وخلال الاجتماع الثامن والعشرين للجنة الاستشارية للاستثمار في 24 مايو/أيار عام 2002 وافقت اللجنة على اقتراح البرنامج باستخدام نظام التحذير الإلكتروني في جهة الإيداع الرئيسية الذي يثبت يومياً من مدى امتثال مدراء الاستثمار للخطوط التوجيهية للاستثمار المعتمدة في البرنامج.

الاستثمارات طويلة الأجل

← الاستثمارات طويلة الأجل للخطط المتعلقة بالموظفين

خطة مدفوعات نهاية الخدمة والصندوق الاحتياطي لخطة التعويضات

143- تغطي خطة مدفوعات نهاية الخدمة استحقاقات نهاية الخدمة لموظفي الخدمة العامة في البرنامج بينما يوفر الصندوق الاحتياطي لخطة التعويض في حالات الوفاة، أو الإصابة، أو المرض التي تعزى إلى أداء الواجبات الرسمية. وتُغطى الخصوم المتراكمة لكلتا الخطتين من الاستثمارات طويلة الأجل التي تحتفظ بها منظمة الأغذية والزراعة. ولأسباب تاريخية فإن هذه المنظمة تتولى إدارة كلا الصندوقين لا بالنسبة لموظفيها فحسب بل وفيما يتعلق بموظفي البرنامج أيضاً. وكما أشار تقريرنا الخاص بمنظمة الأغذية والزراعة عن الفترة 1998-1999 [الفقرات من 60 إلى 64] فإن وظيفة الإدارة ووظيفة جهة الإيداع الرئيسية لهذه الاستثمارات طويلة الأجل قد تم فصلهما عام 1997، وهو ما اعتبرناه خطوة إيجابية بالنظر إلى أن هاتين المهمتين يجب أن تكونا مفصولتين فصلاً واضحاً.

144- كما أننا اعتبرنا أن عزم المنظمة على تكليف اثنين من مدراء الصناديق بأمر الأصول طويلة الأجل حلاً معقولاً للغاية، وأن من الواجب تنفيذه في أسرع وقت عبر عملية انتقاء تنافسية. ووقت كتابة تقريرنا المتعلق بالمنظمة عن الفترة 1998-1999 لم يكن القرار المذكور قد طُبِّق بعد بسبب مشكلات الهيكل الوظيفي على وجه الخصوص. وفي حين أننا نقر بأن المدير الحالي قد تجاوز، إجمالاً، المعيار المحدد له في عامي 1999 و2000 فإننا واصلنا تكرار



توصيتنا السابقة الداعية إلى استعراض الترتيبات القائمة عبر عملية تنافسية. كما أننا أضفنا التالي: *إن التنويع، الذي أوصت به أيضاً اللجنة الاستشارية للاستثمار، سيقال من مخاطر وضع كل الأصول طويلة الأجل لدى مدير واحد ينفذ استراتيجيته الذاتية التي قد لا تكون ناجحة في ظل جميع ظروف الأسواق. كما أن ذلك قد يؤدي إلى خفض آخر في الأتعاب الحالية.*

145- ووقت كتابة هذا التقرير، لم يكن قرار منظمة الأغذية والزراعة بتكليف اثنين من المدراء بأمر الأموال طويلة الأجل قد نُفذ بعد. ونتيجة لذلك فقد ظلت هذا الأموال عند المدير ذاته طيلة الفترة المالية 2000-2001. وبالنظر إلى هذه الأموال على نحو واضح التركيز فإنها حققت عائداً ضئيلاً للغاية عام 2001. وفي 31 ديسمبر/كانون الأول بلغت القيمة الدفترية الإجمالية لاستثمارات البرنامج المتصلة بخطة مدفوعات نهاية الخدمة والصندوق الاحتياطي لخطة التعويضات 19,1 مليون دولار (بالمقارنة مع 19,4 مليون دولار في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1999). وقد دوّنت هذه القيمة في دفاتر حسابات البرنامج على أنها "استثمارات تحتفظ بها منظمة الأغذية والزراعة" لتناظر المبالغ المستحقة للبرنامج المدرجة في دفاتر حسابات المنظمة. وبما أن منظمة الأغذية والزراعة لن تكون في وضع يسمح لها في المستقبل القريب بتنفيذ الاستراتيجية الأقل خطراً التي فكرت في تنفيذها على مدى السنوات الأربع الماضية، فإننا نوصي بأن يتسلم البرنامج من المنظمة وظيفة إدارة استثماراته طويلة الأجل في أقرب موعد ممكن. ووقت كتابة هذا التقرير أخطر موظفو مكتبنا بأن المداولات قد بدأت مع المنظمة وأن خطوات محددة قد اتُخذت ليتولى البرنامج أمر إدارة تلك الأموال.

صندوق التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة

146- كانت تكاليف الاستحقاقات الصحية بعد انتهاء الخدمة تُدفع وتسجل حتى الفترة المالية 1998-1999 على أنها مصروفات عند إنفاقها. وخلال الدورة العادية الثالثة لعام 1999 قرر المجلس التنفيذي:

- ◀ أن يغطي الخصوم المستحقة في 31/12/1997 والبالغة 44,8 مليون دولار؛
- ◀ أن يمول الأصول المستحقة من رصيد غير مخصص في الحساب العام؛ و
- ◀ أن يغطي تكاليف الخدمة الجارية للتأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة لعام 1998 وما يليه من أعوام من ميزانية البرنامج لفترة السنتين.

وقد خلُطت الأموال المخصصة مع الأموال الأخرى المدارة خارجياً بانتظار استثمارها بطريقة أشد اتساقاً مع مدة استحقاق الخصوم. غير أن هذا الترتيب "المؤقت" كان لا يزال قائماً وقت كتابة هذا التقرير.

147- وكما يتضح من التسلسل التالي للأحداث، فقد نشأت حالات تأخير في مراحل مختلفة من العملية:

- ◀ فبدائية لم يتم إلا في 26 يوليو/تموز عام 2000 فقط التماس موافقة المدير التنفيذي على التعاقد مع مدير استثمارات لصندوق التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة من خلال عملية تنافسية، ولو أن هذه العملية قد اقتصرت على مدراء الاستثمارات الخمسة القائمين.
- ◀ وفي اجتماع غير رسمي للجنة الاستشارية عُقد في 10 أغسطس/آب عام 2000 أشار مندوب مكتب المراجعة الداخلية إلى أنه "مع إدخال دليل توريد السلع غير الغذائية (الذي سرى مفعوله في 1 يناير/كانون الثاني عام 2000) فإن الأمر غداً يتطلب تعديل منكرة قرار المدير التنفيذي [المذكورة أعلاه]. وبصورة أساسية فإن لجنة الاستثمار يجب أن تعمل كلجنة تقييم رسمية، لا لجنة عقود، وأن تتقدم بتوصيات إلى لجنة الشراء والعقود في المقر الرئيسي".



◀ وخلال الاجتماع الثالث المنعقد في 30 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 أُخطرت لجنة الاستثمار بأن "طلب العروض الخاص بخدمات إدارة الاستثمار لـ [صندوق التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة] لم يصدر المبادئ التوجيهية المتعلقة بـ "صندوق الرصيد" بحاجة إلى مزيد من الدراسة". وفي الحقيقة فإن البرنامج لم يطلب إلا في 28 فبراير/شباط عام 2001 فحسب مساعدة شركة استشارية لإعداد طلب العروض المذكور. ووقت كتابة هذا التقرير، لم يكن طلب العروض قد صدر بعد، بالنظر إلى أن البرنامج كان لا يزال بانتظار نتائج دراسة الخصوم/الأصول المشار إليها في الفقرات التالية.

الاستعراض الإكتواري

148- ينبغي من الناحية المبدئية أن يشار إلى الخصوم المتركمة المتصلة بالموظفين بقيمتها الإكتوارية استناداً إلى اسعراض إكتواري حديث. غير أن ذلك لم ينطبق على حالة حسابات البرنامج للفترة 1998-1999. وبما أن الاستعراض الإكتواري التي طلبت منظمة الأغذية والزراعة القيام به لم يكن قد استُكمل وقت إقفال حسابات البرنامج، فإن الخصوم أُدرجت بقيمتها الإكتوارية على نحو ما حُدثت به في التقييم الإكتواري الجاري في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 1997، بالإضافة إلى فائض الاستثمارات على الخصوم المتركمة. وفي الواقع فإن البرنامج لم يتلق رسمياً نتائج الاستعراض الإكتواري المنفذ في 31 ديسمبر/كانون الأول إلا في أبريل/نيسان عام 2001 فقط. وأظهرت هذه النتائج أن حصة البرنامج في بند خصوم التأمين الصحي لما بعد الخدمة وحده قد سجلت زيادة بمقدار 25,5 مليون دولار بالمقارنة مع تقييم عام 1997. وبما أن البرنامج لم يقتنع بما تلقاه من تفسيرات فقد وافق المدير التنفيذي في 6 سبتمبر/أيلول عام 2001 على ما يلي:

◀ تأجيل تمويل الخصوم الإضافية؛

◀ التماس موافقة منظمة الأغذية والزراعة على مشاركة البرنامج في التقييم الإكتواري المقبل؛ و

◀ طلب دراسة للأصول/الخصوم المتعلقة بمبلغ 44,8 مليون دولار.

149- وفي 19 سبتمبر/أيلول عام 2001 طلب البرنامج إلى منظمة الأغذية والزراعة أن يُشارك مشاركة كاملة في التقييم الإكتواري المقبل". وفي رد المنظمة الذي بعثت به في 26 نوفمبر/تشرين الثاني أشارت إلى أنه قد يكون من المناسب الآن، وبما أن البرنامج قد اختار الاحتفاظ بالأموال في استثمارات خاصة به عوضاً عن وضعها تحت تصرف الخطة المشتركة" أن تشرع كل منظمة من المنظمين في القيام بعملياتها الخاصة للتقييم الإكتواري والاستثمار. وفي 20 ديسمبر/كانون الأول عام 2001 أكد البرنامج للمنظمة أنه "سيمضي قدماً في تقييم إكتواري منفصل للعاملين فيه فيما يتعلق بالخصوم طويلة الأجل".

150- وبناء على إعفاء من المناقصات التنافسية الرسمية وافق عليه مدير قسم خدمات الإدارة في 21 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001 فقد طلب البرنامج من إحدى الشركات في 12 ديسمبر/كانون الأول أن تُقدم اقتراحاً محدد التكاليف للقيام بتقييم إكتواري يشمل دراسة للأصول/الخصوم فيما يتصل بالأموال التالية: الاستحقاقات الصحية بعد انتهاء الخدمة؛ وخطة تعويضات الموظفين [و] مخطط تعويض الموظفين". وبُرت عملية منح الإعفاء على أساس الاستعجال، وإمام الشركة المعنية بأوضاع منظمة الأغذية والزراعة والبرنامج على حد سواء بالنظر إلى أنها هي الخبير الإكتواري للمنظمة حالياً. وكان البرنامج يرغب في تلقي نتائج كل من التقييم الإكتواري ودراسة الأصول/الخصوم في الوقت المناسب لنشر الكشوف المالية للفترة 2000-2001 ولعرضها على دورة المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002 على التوالي.



151- وبعد تلقي العرض المؤرخ في 20 ديسمبر/كانون الأول عام 2001 فقد تم إرسال خطاب نوايا إلى الشركة في 7 يناير/كانون الثاني عام 2002. ثم تم لاحقاً توقيع عقدين مع الشركة في فبراير/شباط عام 2002 أحدهما يتعلق بالتقييم الإكتواري والثاني لدراسة الأصول/الخصوم. وشمل كلا العقدین كل الصناديق الثلاثة. وبما أن خطاب النوايا لم يتضمن مواعيد نهائية لتقديم الدراسة الإكتوارية، فقد أوصى موظفو مكتبنا بإدراج هذه المواعيد في العقد المزمع توقيعه. كما أوصوا بتحديد المواعيد النهائية على نحو يتيح إدراج النتائج (الأولية منها على الأقل إن لم تكن النهائية) في الكشوف المالية للفترة 2000-2001، والتي يجب رفعها في موعد أقصاه 31 مارس/آذار عام 2002 طبقاً للمادة الثالثة عشرة-3 من النظام المالي. وقد نُفِذت هذه التوصية حسب الأصول. ولكن بالنظر إلى أن تقرير التقييم الإكتواري لم يكن قد أُنجِز بعد، فإن الكشوف المالية التي تسلمناها في 2 أبريل/نيسان عام 2002 كانت ما تزل تستند إلى التقييم الإكتواري القديم. وقد استُكمل التقييم الإكتواري في 5 يوليو/تموز عام 2002 وانعكست النتائج حسب الأصول في الكشوف المالية النهائية. وبالنظر إلى ما تقدم، فإننا نوصي بأن يتم التخطيط لعمليات التقييم الإكتواري ودراسات الأصول/الخصوم في المستقبل قبل فترة كافية بما يتيح الوقت اللازم لاتقاء خبير إكتواري عبر مناقصة تنافسية وإدراج النتائج في الكشوف المالية المزمع تقديمها للمراجعة.

← القرض طويل الأجل

152- في ديسمبر/كانون الأول اتفقت جهة مانحة رئيسية والبرنامج على الخطة التالية الرامية إلى تيسير توفير المساعدات الغذائية إلى عملية طوارئ ضخمة:

← تقدمت الجهة المانحة بمساهمة موجهة متعددة الأطراف على شكل مبلغ نقدي قدره 164,1 مليون دولار إلى البرنامج لتغطية كل التكاليف وفقاً لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل المعتمدة في البرنامج (106 ملايين دولار للسلع و58,1 مليون دولار للتكاليف ذات الصلة). وتم استلام هذه الأموال في ديسمبر/كانون الأول واستثمرت بصورة مؤقتة في صندوق الأسواق النقدية الذي تديره جهة الإيداع الرئيسية.

← أبرم البرنامج عقد قرض لتوفير 500 000 طن متري من الأرز (بقيمة 212 دولاراً لكل طن) من الوكالة الزراعية للجهة المانحة. ووفقاً للعقد المبرم في 20 ديسمبر/كانون الأول عام 2000 فإن البرنامج يقوم بتسديد القرض عيناً أو نقداً على مدى 20 عاماً تبدأ في عام 2012. وفي الفترة الممتدة حتى بدء تسديد مدفوعات أصل القرض، فإن الفائدة ستكون بمعدل 2 في المائة سنوياً. وستزداد هذه الفائدة بعد ذلك لتصبح 3 في المائة.

153- وقرر البرنامج تسديد القرض نقداً بالدولارات الأمريكية. وبغية القيام بذلك فقد طُلب إليه استثمار الأموال الضرورية لضمان سداد أصل القرض وفوائده. وفي نهاية الأمر تم استثمار مبلغ 106 ملايين دولار في مزيج من الأوراق المالية للخزانة الأمريكية التي تتيح الاتجار المنفصل بالفائدة والأصل المسجلين لهذه الأوراق (STRIPS)⁽¹⁰⁾ وذلك بمقدار يكفي لتسديد القرض طويل الأجل (الأصل والفوائد) ومن الاستثمارات الأخرى قصيرة الأجل (للقسم المتبقي). ومع أن هذه التقنية لا يمكن أن تُعتبر معقدة أو غير عادية (حيث أن هذه الأوراق مفصولة العناصر ذات سوق راسخة)، فقد احتاجت لجنة الاستثمار لتصل إلى قرار بشأنها إلى أكثر من ثمانية شهور وأربعة اجتماعات منذ لحظة ورود الأموال. ولم تُرفع مذكرة القرار إلا في 29 أغسطس/آب إلى المدير التنفيذي، الذي وافق عليها في 3

(10) أنشأت الخزانة الأمريكية هذه الأوراق المالية بفصل الورقة المالية المستوفية للشروط إلى عنصرين يباعان بصورة منفصلة هما الأصل والفائدة. والأوراق المالية مفصولة العناصر تتيح للمستثمرين النهائيين تحسين أداء حافظة سنداتهم بسبب حساسيتها الكبيرة إزاء تقلبات أسعار الفائدة. ويعطي ذلك المستثمرين تأثيراً أكبر مما هو الحال بالنسبة لسندات الخزينة التقليدية. كما أن الأوراق المالية مفصولة العناصر تسمح بإزالة مخاطر أسعار الفائدة المرتبطة بإعادة الاستثمار في ورقة مالية تقليدية.



سبتمبر/أيلول عام 2001. وبالنظر إلى أن المداولات مع الجهة المانحة قد بدأت في الحقيقة في موعد مبكر يرجع إلى فبراير/شباط عام 2000 فإنه كان من المفروض اعتماد نهج يتسم بقسط أكبر من التفاعلي الإيجابي.

154- وكان للتأخيرات في عملية اتخاذ القرار ثمنها. ففي مايو/أيار عام 2001 كانت القيمة السوقية للأوراق مفصولة العناصر والضرورية لضمان تسديد القرض بالكامل تبلغ 60,66 مليون دولار، بينما وصلت هذه القيمة إلى 62,65 مليون دولار في يوليو/تموز عام 2001. وأخيراً فقد قام البرنامج بشراء هذه الأوراق بقيمة 66 288 383,13 دولار بالإضافة إلى عمولة قدرها 16 572,10 دولار. ونُقلت بقية المبلغ وقدرها 39 695 044,77 دولار إلى أحد مدراء الاستثمار الخمسة. وطبقاً للتفسيرات المقدمة إلى المدير التنفيذي في 2 أبريل/نيسان عام 2002 فإن هذا التأخر يرجع إلى العوامل الثلاثة التالية: الطابع المعقد لعملية السداد، والوقت الذي تطلبه رئيس وحدة الخزائنة لعرض البدائل الاستثمارية على لجنة الاستثمار، وصعوبة عقد اجتماع للجنة الاستثمار بالنظر إلى الافتقار إلى النصاب. كما لاحظ موظفو مكتبنا أن إنشاء حساب خاص بمقتضى المادة الخامسة-1 من النظام المالي لم يتم إلا في 3 يوليو/تموز عام 2001 فحسب. وكان الهدف من هذا الحساب تسجيل كل المعاملات المتصلة بالقرض بما في ذلك إيرادات الفوائد والمصروفات. وقد تم الإيضاح لموظفي مكتبنا بأن التأخر في إنشاء الحساب الخاص يرجع إلى طول المفاوضات والمشاورات مع الجهة المانحة المعنية.

مسائل أسعار صرف العملات

← القواعد والأحكام المنطبقة

155- وطبقاً للمادة 13-2 من النظام المالي فإن الكشوف المالية "تقدم بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية". على أنه يجوز مسك دفاتر الحسابات بالعملات الأخرى التي يراها المدير التنفيذي ضرورية". وهذه العملات ضرورية بالفعل نظراً إلى أن المادة الثالثة عشرة-9 من اللائحة العامة تسمح بتسديد المساهمات النقدية بأية عملات قابلة للتحويل. كما أنه "يجوز للبلدان النامية في حالات استثنائية، وبالاتفاق مع المدير التنفيذي، تقديم مساهماتها النقدية بعملات غير قابلة للتحويل".

156- ووفقاً للمادة 13-1 من النظام المالي "تُعدّ هذه الكشوف المالية وفقاً للمعايير المحاسبية المعمول بها في النظام المحاسبي الموحد لمنظمة الأمم المتحدة إلا إذا تطلبت العملية التي يضطلع بها البرنامج تطبيق معايير محاسبية أخرى مقبولة دولياً". ولتحويل العملات الأخرى إلى الدولار الأمريكي فإن البرنامج في الحقيقة يطبق النظام المحاسبي الموحد لمنظمة الأمم المتحدة. على أن قواعد هذا النظام ليست إلزامية حيث أنها تتيح الاختيار بين ثلاثة أسعار مختلفة لتسجيل المعاملات التي تتم بعملة غير عملة الحساب. ووفقاً للقاعدة المحاسبية 27 فإن سعر الصرف المطبق يمكن أن يكون واحداً مما يلي: (1) سعر الصرف التشغيلي للأمم المتحدة، أو (2) سعر صرف الميزانية أو سعر صرف آخر تقرره السلطة التشريعية للمنظمة، (3) سعر الصرف الفعلي الساري وقت المعاملة". على أن "سعر الصرف التشغيلي للأمم المتحدة يجب أن يكون سعر الصرف المعياري لتحديد أرباح وخسائر عمليات الصرف".

157- وقد اختار البرنامج كما يتضح من نظامه المالي استخدام سعر الصرف التشغيلي للأمم المتحدة.

← وفيما يتعلق بالمساهمات فإن المادة الرابعة بعد المائة-3 من اللائحة المالية تنص على ما يلي: تُسجل التعهدات والمساهمات النقدية التي تقدم بخلاف الدولار الأمريكي بما يعادلها بالدولار الأمريكي، بعد تحويلها بسعر التغيير المعمول به في الأمم المتحدة في تاريخ التعهد أو تلقي المساهمة. وأي فرق ينجم عن الخلاف المحتمل بين السعر



المستخدم في قيد المساهمة وبين سعر التغيير المستخدم في تاريخ تلقي المساهمة وقبدها، سوف يسجل مقابل هذه المساهمة حتى يمكن تسوية التعهدات والمساهمات مع المبلغ الذي تلقاه البرنامج بالفعل وقام بتحويله".

وبالنسبة للصرف فإن المادة الثانية عشرة بعد المائة-4 من اللائحة المالية تنص على ما يلي: في حالة وجود أعباء مالية محسوبة بعملة أخرى غير دولار الولايات المتحدة الأمريكية، تسجل جميع الالتزامات والمصروفات بسعر الصرف المعمول به في الأمم المتحدة وقتها، وتفيد الفوارق بين سعر الصرف هذا وسعر الصرف الفعلي للمدفوعات كأرباح أو خسائر ناجمة عن الصرف (أنظر المادة الثالثة عشرة بعد المائة-5 أيضاً).

158- وتضيف المادة الثالثة عشرة بعد المائة-5 من اللائحة المالية النص الدقيق التالي: "سيتم تحويل السجلات إلى عملات أخرى طبقاً لما يلي:

(أ) حيثما يصرح بالإبقاء على السجلات بعملات أخرى غير دولار الولايات المتحدة الأمريكية، تحول هذه السجلات إلى دولارات الولايات المتحدة الأمريكية، بأسعار الصرف المعمول بها في الأمم المتحدة والسارية في التاريخ الذي تمت فيه المعاملة، أو في تاريخ التقرير، حسب الاقتضاء.

(ب) حيثما يكون هناك تحويل لدولارات الولايات المتحدة الأمريكية إلى عملة محلية، أو العكس، تراعى المبالغ الفعلية المتحصل عليها؛ وأي فرق بين ذلك المبلغ والمبلغ الذي كان يمكن الحصول عليه بسعر الصرف الساري بموجب الفقرة (أ) أعلاه، يجري تسجيله في الحسابات باعتباره خسائر أو أرباح في سعر الصرف.

(ج) لأغراض حسابات المشروع، يتحمل حساب المشروع المعني بالخسائر، أو تقييد له الأرباح الناشئة عن سعر الصرف. ولأغراض حسابات الميزانية الإدارية، يتحمل بند الإيرادات المتنوعة الخسائر أو تقييد لحسابه الأرباح. ولأغراض حسابات الأمانة والحسابات الخاصة، يتحمل حساب الأمانة أو الحساب الخاص المعنيين بالخسائر أو تقييد لحسابهما الأرباح".

← سياسة الإدارة النقدية وأدوات صرف العملات

159- وفقاً للفقرة 11 من وثيقة سياسات إدارة الاستثمار الصادرة في 30 سبتمبر/أيلول عام 1999 فإن "سياسات الإدارة النقدية [في البرنامج] هي التالية":

(أ) يجوز فحسب بيع ذلك الجزء من عملة معينة، الذي يمثل، وقت التحليل، فائضاً على المتطلبات التشغيلية المتوقعة خلال الأشهر الاثني عشر التالية؛

(ب) وبالعكس فلا يجوز شراء عملة، من غير دولار الولايات المتحدة، إلا إذا كانت هناك حاجة مثبتة لتلك العملة".

160- وتنص الفقرة 12 من الوثيقة ذاتها على ما يلي بالنسبة لأدوات صرف العملات المسموح بها. "يقوم البرنامج عموماً بمعاملات صرف العملات في السوق الفورية. غير أنه يمكن استخدام الأدوات الاشتقاقية، مثل الخيارات والعقود الآجلة، للتقليل من مخاطر صرف العملات المتعلقة بالالتزامات الحالية وبعض الالتزامات المقبلة. أي أنه يجوز للبرنامج أن يحتاط من مخاطر التقلبات في قيمة العملات فيما يتصل بالمعاملات/الأصول/الخصوم التالية":

(أ) المساهمات المسددة أو المنتظر تسديدها

(ب) استحقاقات الاستثمارات المقبلة

(ج) التكاليف الإدارية المحددة بالليرة الإيطالية



(د) الأرصدة بعملات غير الدولار الأمريكي

وينبغي أن تقتصر العقود الآجلة على الأغراض الموضحة أعلاه وألا يتجاوز إطارها الزمني سنة واحدة. ولا يجوز للبرنامج استخدام المنتجات الاشتقاقية للمتاجرة أو لأغراض المضاربات".

161- وفي عام 2000 تلقى البرنامج ما يعادل 350 مليون دولار بعملات أخرى غير الدولار الأمريكي. وورد الجانب الأعظم من هذا المبلغ بالين الياباني (33 في المائة) واليورو (25 في المائة). وفي 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2000 وصل مستوى المبالغ النقدية بغير الدولار الأمريكي إلى ما يكافئ 65,2 مليون دولار بالمقارنة مع 50,5 مليون دولار في نهاية عام 1999. وفيما يتصل بالمستوى النقدي المعتمد فإن التقرير "السنوي" للجنة الاستثمار الذي يغطي الفترة الممتدة من سبتمبر/أيلول عام 1999 إلى ديسمبر/كانون الأول عام 2000 يشير إلى أنه وفقاً للسياسات الراهنة للإدارة النقدية فإنه "يجوز فحسب بيع ذلك الجزء من عملة معينة، الذي يمثل، وقت التحليل، فائضاً على المتطلبات التشغيلية المتوقعة خلال 12 شهراً". غير أن التقرير لا يشير إلى كيفية تحديد هذا الجزء والجهة التي تتولى ذلك، وقد تعذر تزويد موظفي مكتبنا بمثل هذه المعلومات. ويضيف التقرير ما يلي: "وبما أن العملات تتعرض لتقلبات متكررة، فإن الأسلوب الأفضل يتمثل في تغطية الالتزامات الآخذة بالاستحقاق والحصول على العملات عند الحاجة إليها عوضاً عن الاحتفاظ بها في حسابات مصرفية ذات فوائد منخفضة". وعلى أساس المعلومات المقدمة إلى موظفي مكتبنا، فقد تمت تغطية ما يعادل أقل من 75 مليون دولار وجرى استخدام مصرف واحد فقط لعقود تغطية العملات.

162- وفي عام 2001 طُبِّق البرنامج ترتيبات جديدة بالنسبة لكل المساهمات الواردة بغير الدولار الأمريكي بحيث طُلب من الجهات المانحة أن تبعث بتحويلاتهما إلى حساب مصرفي معين. وحُوِّلت هذه المبالغ المستلمة بغير الدولار الأمريكي إلى هذه العملة آلياً بالسعر الفوري وقت الاستلام وذلك لتصفية احتمالات التعرض للمخاطر. وكانت نتيجة هذا القرار أنه في الفصل الثاني من عام 2001 انخفضت الحيازات بالعملات من غير الدولار الأمريكي بنسبة 40 في المائة بالمقارنة مع الفصل السابق. وفي أواسط عام 2001 وافقت كل الجهات المانحة باستثناء جهتين كبيرتين على إرسال مساهماتها النقدية بغير الدولار الأمريكي إلى الحساب المخصص لذلك. وبرأينا فإن هذه الترتيبات الجديدة تثير القضايا التالية:

أولاً، إنها تمثل انحرافاً عن سياسات الإدارة الراهنة، التي تسمح فقط ببيع ذلك الجزء من العملة الذي يزيد على المتطلبات التشغيلية المتوقعة على مدى 12 شهراً. وبما أن الصفة الرسمية لهذه الترتيبات جاءت في مذكرة وجهها مدير قسم المالية إلى مدير قسم الموارد والعلاقات الخارجية في 9 فبراير/شباط عام 2001 فإنها كانت تتطلب قبل تنفيذها تعديل السياسات القائمة التي أقرها المدير التنفيذي بالتشاور مع لجنة الاستثمار.

ثانياً، لم تسفر هذه الترتيبات الجديدة عن تصفية التعرض لمخاطر أسعار العملات، حيث أن هذه المخاطر ستظل قائمة على جانب الإنفاق.

163- وبالنظر إلى ما تقدم فإننا نوصي بالتالي:

أعلى لجنة الاستثمار إعداد دراسة شاملة عن نطاق وآثار المبالغ المستلمة والمصرفية بعملات أخرى غير الدولار الأمريكي ومناقشتها.

ب. ينبغي إعطاء النتيجة صبغة رسمية من خلال تعديل السياسات الراهنة ورفع ذلك إلى المجلس التنفيذي للعلم والإحاطة.



ووقت كتابة هذا التقرير، أخطر موظفو مكتبنا بأن مداولات ومشاورات واسعة بشأن هذه القضايا قد بدأت عام 2001. وبما أنه تم الآن التعامل مع القضايا الأكثر إلحاحاً (تنفيذ نظام المرتبات في يناير/كانون الثاني وإقفال حسابات الفترة المالية 2000-2001) فستستكمل دراسة الإدارة الراهنة ووضع سياسات شاملة بشأن النقد الأجنبي.

الخلاصات الشاملة

- 164- كما سلفت الإشارة فقد هدف استعراض إدارة خزانة البرنامج إلى تحديد ما إذا كان البرنامج يدير أمواله النقدية بما يتماشى مع القواعد، واللوائح، والسياسات الصادرة (الهدف الأول) وبطريقة تتسم بالكفاءة التكاليفية عبر مناظرة تدفقاته العائدة مع التدفقات الخارجة، والتقليل من الحاجة، إن كانت هناك مثل هذه الحاجة، إلى الاقتراض، وزيادة الفائض اليومي القابل للاستثمار إلى الحد الأقصى (الهدف الثاني). وبرأينا فإن الأموال الممنوحة و/أو الموكلة كأمانة إلى البرنامج قد حظيت بإدارة حذيفة. وحينما لم تكن هناك حاجة فورية لها فإنها كانت تُستثمر لخدمة الهدف العام المتمثل في "حفظ قيمة الموارد بدولار الولايات المتحدة"، كما روعيت على النحو التالي العوامل التالية بحسب ترتيب الأولوية: (1) أمن رأس المال، (2) السيولة؛ (3) معدل العائد، على نحو ما نص عليه تعميم المدير التنفيذي.
- 165- وبغية القيام بذلك فقد أرسى البرنامج تدريجياً الوسائل والترتيبات التنظيمية الضرورية. وكان التأخير مدعاة للأسف في بعض الحالات (إصدار دليل الخزانة ورصد إدارة المعلومات، على وجه الخصوص). غير أنه بالنظر إلى كثرة البنود المدرجة على جدول أعمال البرنامج في ذلك الوقت (تطوير نظام (WINGS) وتنفيذ عملية إحلال اللامركزية، خصوصاً) وقلة الموارد المتاحة من الموظفين، فقد أمكن تحقيق الكثير على مدى السنوات الثلاث ونصف السنة التي انقضت منذ أن تسلم البرنامج وظائف الخزانة من المنظمة في 1 يناير/كانون الثاني عام 1999. ومع تعزيز وحدة الخزانة (رئيس جديد والتعاقد قريباً مع موظف إضافي لرصد الاستثمارات) سيكون البرنامج في وضع يتيح له اعتماد نهج يتسم بالمزيد من التفاعل الإيجابي والمضي قدماً في معالجة القضايا القائمة، والتي ستكون برأينا حسب ترتيب الأولوية التالي:
- ◀ تسلم إدارة الأصول طويلة الأجل من منظمة الأغذية والزراعة؛
 - ◀ تحسين دقة التوقعات النقدية عبر تنفيذ كل وظائف نظام (WINGS) بغية زيادة الفائض القابل للاستثمار إلى الحد الأقصى؛
 - ◀ تبسيط الترتيبات المصرفية الميدانية واستعراض كل الخدمات المرتبطة بالخزانة عبر عملية تنافسية؛ و
 - ◀ إرساء سياسة شاملة إزاء صرف العملات.



استعراض عملية إحلال اللامركزية

معلومات أساسية

166- نفذ البرنامج عام 1997 سلسلة من قرارات التحول التنظيمي التي اتخذها المدير التنفيذي في فبراير/شباط عام 1997⁽¹¹⁾. وتمثلت الأهداف الرئيسية من هذه القرارات في نقل سلطة الإشراف على العمليات إلى الميدان، وتوسيع السلطات الموكلة إلى المكاتب القطرية، وتكليف المقر الرئيسي بدور معياري. وأنشئت المكاتب دون الإقليمية وزوّدت بالموظفين لتوفير الدعم التقني والإداري إلى المكاتب القطرية التي أعيد تنظيمها في مجموعات. كما أعيد تنظيم المكاتب الإقليمية القائمة في المقر الرئيسي ونقل اثنان منها إلى الميدان. ومن عام 1998 وحتى أوائل عام 2000 أجرى موظفو مكتبنا استعراضاً لتنفيذ عملية اللامركزية هذه. وجرت زيارة كل المكاتب دون الإقليمية التي أنشئت في ذلك الوقت باستثناء مكتب واحد تولى استعراضه مكتب المراجعة الداخلية. ونشرت نتائج الاستعراض المذكور في تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 [الفقرات من 150 إلى 159].

167- وفي 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 أعلن المدير التنفيذي عن تطبيق مرحلة جديدة هي الأخيرة في عملية اللامركزية، والتي ستتألف من نقل المكتب الإقليمي المتبقي في روما إلى الميدان. ونتيجة لذلك فقد أعيدت هيكلة مصلحة العمليات في سبتمبر/أيلول عام 2001. وأغلقت معظم المكاتب دون الإقليمية التي كانت قائمة في ذلك الوقت، وأنشئت سبعة مكاتب إقليمية في الميدان باستثناء مكتب واحد خاص بأوروبا الشرقية.

◀ وجرى تقسيم المكتب الإقليمي السابق لأفريقيا (OSA) إلى ثلاثة مكاتب إقليمية: الأول لغرب أفريقيا في داكار، السنغال (ODD)، والثاني لأفريقيا الوسطى في ياوندي، الكاميرون (ODY)، والثالث لأفريقيا الشرقية والجنوبية في كمبالا، أوغندا (ODK).

◀ وانقسم المكتب الإقليمي السابق لآسيا وأوروبا الشرقية (OAE) إلى مكتبين إقليميين: الأول لآسيا في بانكوك، تايلاند (ODB)، والثاني لأوروبا الشرقية في روما (ODR).

◀ وظل المكتب الإقليمي السابق للشرق الأوسط وشمال أفريقيا في القاهرة، مصر. غير أنه تم تعديل التغطية الجغرافية نتيجة إنشاء المكتب الإقليمي لآسيا، والمكتب الإقليمي لأوروبا الشرقية. وتم تغيير المختصر الخاص به من ODM إلى ODC.

◀ ولم تدخل أية تغييرات على المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والكاريبي المتمركز قبلاً في ماناغوا، نيكاراغوا باستثناء المختصر الخاص به الذي تبدل من OLC ليصبح ODM.

أهداف المراجعة، ونطاقها، وطريقتها

168- قام موظفو مكتبنا باستعراض هذه المرحلة الأخيرة من عملية اللامركزية في النصف الثاني من عام 2001 والنصف الأول مع عام 2002 بغية تحقيق الأهداف التالية:

- (11) انظر تعميم المدير التنفيذي رقم 01897/0 المؤرخ في 21 فبراير/شباط عام 1997، والمؤلف من الوثيقتين التاليتين:
- "تنفيذ التحول التنظيمي"، المؤرخة في 24 فبراير/شباط عام 1997؛
- "إعداد البرنامج لمواجهة المستقبل: منظمة قادرة على أداء مهمتنا" التي وزعت قبلاً في يوليو/تموز عام 1996.



◀ دراسة العملية التي تم بموجبها تحديد مواقع المكاتب الإقليمية الجديدة وتغطيتها الجغرافية، وإنشاء تلك المكاتب، وإلغاء المكاتب دون الإقليمية السابقة ونقل موظفيها؛

◀ تحديد أثر المرحلة الأخيرة من عملية اللامركزية على التكاليف؛

◀ التثبت من أن الأهداف الأصلية لعملية اللامركزية قد تحققت بالفعل، أي "هل كان هناك حقاً نقل واسع للغاية للموظفين وسلطة اتخاذ القرارات إلى الميدان؟" وهل تساند المنظمة المدراء الميدانيين "عبر ضمان أن يكون لديهم ما يحتاجونه من موظفين، وأنشطة تدريبية، ونظم للاضطلاع بمسؤولياتهم"؟⁽¹²⁾

169- وبغية القيام بذلك فقد تقرر إيفاد بعثات المراجعة الخارجية في أواخر عام 2001 وأوائل عام 2002 لاستعراض جوانب إنشاء المكاتب الإقليمية الجديدة وعملياتها. كما استقر الرأي على أن من الضروري التماس آراء المدراء الميدانيين باعتبارهم الجهة الأكثر تأثراً بالعملية. وكانت تلك هي الغاية من الاستبيان الذي أُرسِل إلى كل المدراء القطريين في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وتقرر بصورة متعمدة الاقتصاص على مسح هذين الإقليمين فحسب على أساس أنه قد مر وقت كاف منذ نقلهما إلى الميدان في أواخر عام 1998 لاستخلاص العبر اللازمة. وكان معدل الرد على الاستبيان عالياً جداً إذ وصلت ردود من 20 مديراً قطرياً من أصل 23 أُرسِل إليهم الاستبيان، أي أن نسبة الردود بلغت 87 في المائة. وقد أجاب كل المدراء الأحد عشر في إقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي. وبالنسبة لإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى فقد بلغ عدد المدراء الذين بعثوا ردودهم تسعة من أصل 12 مديراً.

170- وانقسم الاستبيان إلى الأجزاء الخمسة التالية:

◀ انصب الجزء الأول على الربط الإلكتروني الذي كان جانباً هاماً من جوانب دعم عملية اللامركزية.

◀ واحتوى الجزء الثاني أسئلة تتعلق بإعادة هيكلة مصلحة العمليات: نقل المكاتب الإقليمية إلى الميدان؛ وإنشاء وإلغاء المكاتب دون الإقليمية، وأدوار ووظائف كل مستوى في الميدان.

◀ وتناول الجزء الثالث مسألة تزويد مدراء المكاتب القطرية بالقدرات؛ وتحديد مراتب ووظائف المدراء القطريين؛ وتفويض السلطات؛ والموارد المالية والبشرية؛ والإجراءات والمبادئ التوجيهية؛ والمعلومات؛ والتدريب؛ والمساءلة.

◀ وعنى الجزء الرابع بأداء المكاتب الإقليمية، ومكاتب العمليات الإقليمية، والمقر الرئيسي من حيث توفير الدعم للميدان.

◀ واهتم الجزء الخامس والأخير بإنجازات عملية اللامركزية حتى الآن والتحديات القائمة في المستقبل.

وترد النتائج المجملية للمسح بشأن جوانب الربط الإلكتروني في القسم الخاص بتنفيذ برنامج تحسين الإدارة المالية. وبالنسبة لبقية الأجزاء فإن النتائج المجملية مدرجة في ملحق التقرير الحالي.

(12) مقتطفات من تعميم المدير التنفيذي رقم 97/018 المؤرخ في 21 فبراير/شباط عام 1997 والمشار إليه أعلاه.



إنشاء المكاتب الإقليمية الجديدة

← اختيار المدن المضيفة للمكاتب الإقليمية الجديدة

- 171- في سبتمبر/أيلول عام 1998 قرر البرنامج أن يطبق على سبيل التجربة فكرة نقل المكاتب العمليات الإقليمية من روما وذلك على اثنين من هذه المكاتب هما مكتب عمليات إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي الذي انتقل إلى ماناغوا، نيكاراغوا، ومكتب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي نُقل إلى القاهرة، مصر. وفي الفقرة 157 من تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999 أشرنا إلى أنه تم تأجيل نقل المكاتب الإقليمية الآخرين (مكتب أفريقيا ومكتب آسيا وأوروبا الشرقية) اللذين ما يزالان في روما حتى الآن "ولكن سينظر في احتمال نقل مكتب عمليات أفريقيا (OSA) ومكتب عمليات آسيا وأوروبا الشرقية (OAE) في ضوء المستجدات وقت إعداد ميزانية الفترة 2002-2003". وبما أننا رأينا أنه "بعد عامين من قرار تطبيق اللامركزية على مكاتب إقليميين فإن الوقت [كان] قد حان لتقدير الوضع الحالي"، فقد أوصينا "بتنفيذ تقييم مناسب لمزايا وعيوب عمليات النقل التي تمت بالفعل ولتبعاتها من زوايتي المالية والموظفين".
- 172- في التقرير المرحلي الأول عن تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير المراجع الخارجي عن الفترة المالية 1998-1999⁽¹³⁾ جاءت استجابة البرنامج على النحو التالي. "يجري بعناية تقدير وبحث أثر نقل مكاتب العمليات الإقليمية إلى خارج المقر الرئيسي بالتشاور مع الخبراء الاستشاريين الذين أعدوا الدراسة المعنونة "إنجاح اللامركزية". غير أنه لم يتم إجراء تقييم رسمي وفقاً لما دعت إليه التوصيات. وتركزت الجهود التي قام بها الخبراء الاستشاريون على الإجراءات والمسؤوليات ولم تشمل على تحليل الأثر من زاوية تكاليف الموظفين وغيرها من التكاليف.
- 173- وفي تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" الذي عرض على المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة عام 2001⁽¹⁴⁾ أشير إلى أنه ثبت أن تجربة المكاتب الإقليمية النموذجيين في الميدان "كانت إيجابية إلى حد بعيد، ولقد مهدت الطريق لنقل بقية المكاتب الإقليمية إلى الميدان في 2001". غير أنه لم تتم مساندة هذا الرأي عبر إجراء تقييم شامل للتجربة الرائدة المنفذة في "مكتبي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي" والشرق الأوسط وشمال أفريقيا". وحاجج البرنامج بأن المرحلة النهائية من إحلال اللامركزية لم تتفد إلا بعد التوصل إلى توافق بشأن الفوائد المستخلصة من نقل المكاتب المذكورين إلى الميدان. كما حاجج بأن الفائدة العظمى من كل ذلك كانت تحقيق الهدف الأصلي المتمثل في "وضع كبار متخذي القرارات في أقرب موقع ممكن من المستفيدين"، على نحو ما ذكر تقرير الوضع الراهن المشار إليه أعلاه. على أننا نرى أنه لو كان قد أُجري تقييم شامل لجاء بفوائد بالغة، ولاسيما بالنظر إلى نتائج المسح الذي قام به موظفو مكتبنا.
- 174- في التقرير المرحلي الثاني الذي نظر فيه المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الثالثة عام 2001⁽¹⁵⁾، قُدمت المعلومات التالية. "وقد تم تحويل مكاتب العمليات القطرية في إفريقيا وآسيا إلى اللامركزية بعد تحليل دقيق لتغييرات الموظفين وفي سياق عملية إعداد ميزانية دعم البرامج والإدارة وتم اختيار المدن المضيفة بعد دراسة دقيقة لمعايير عديدة منها الأمن والتكاليف والنقل والإمداد". وعلى نحو ما هو مفصّل في الفقرات اللاحقة فإن مدى التحليل تباين، في الواقع، من مكتب عمليات إقليمي إلى آخر.

(13) انظر الوثيقة WFP/EB.3/2000/4-B/1.

(14) انظر الوثيقة WFP/EB.3/2001/11-B.

(15) انظر الوثيقة WFP/EB.3/2001/5-A/1.



175- وفي حالة المكتب الإقليمي لآسيا فقد أعلن المدير التنفيذي عن قرار إقامته في بانكوك في موعد مبكر يرجع إلى 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000، وذلك في الوقت ذاته الذي انطلقت فيه المرحلة الأخيرة من عملية اللامركزية. وقد جرى النظر في البداية في اختيار مدينتين أُخريين غير أنه تم تنفيذ دراسة مقارنة معمّقة بهذا الشأن. وفي الواقع، وبالنظر إلى أن بانكوك كانت تستضيف بالفعل مكتب البرنامج دون الإقليمي لشرق وجنوب شرق آسيا وكذلك المكاتب الإقليمية لمنظمات الأمم المتحدة الأخرى فقد اعتُبرت الخيار الواضح. وانطبق الأمر ذاته على موقع المكتب الإقليمي لأوروبا الشرقية. فقد أُعلن عن تمرّكه في روما في 25 أكتوبر/تشرين الأول أيضاً. وتم في البداية النظر في اختيار مدينتين أُخريين لكن روما كانت المدينة الأقل تكلفة حيث أنها تتيح، على وجه الخصوص، مزايا استخدام مرافق قائمة.

176- وفي حالة أفريقيا، فإن إعلان المدير التنفيذي المؤرخ في 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 أشار فقط إلى أنه ستكون هناك ثلاثة مكاتب عمليات إقليمية وأن القرارات ستُتخذ قريباً حول تغطيتها ومواقعها الجغرافية الدقيقة". وتم اختيار داكار ويوندي لكل من أفريقيا الغربية وأفريقيا الوسطى على التوالي في أوائل عام 2001 وفي الحقيقة فإن الخيارات المتاحة كانت قليلة (مدينتان أُخريان بالنسبة للحالة الأولى ومدينة واحدة بالنسبة للحالة الأخيرة). ومن جهة أخرى فقد أُجريت دراسات عديدة فيما يتعلق بالمدينة المضيفة للمكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية والجنوبية. واختيرت مدينة كمبالا، أوغندا في نهاية المطاف على أساس المعايير الأربعة التالية التي كان لكل منها وزنه الخاص: الأمن (50 في المائة)، والجوانب الإمدادية (30 في المائة)، والاعتبارات المالية، والظروف المعيشية (10 في المائة لكل منهما). وبما أن موظفي مكتبنا لاحظوا أنه لم يتم على الدوام توفير توثيق كامل لكل الخيارات المتاحة، فإننا نوصي بالنسبة لعمليات الإنشاء المقبلة لمكاتب إقليمية أو مكاتب عمليات إقليمية بإجراء دراسة مقارنة شاملة وحفظها في السجلات.

↔ التغطية الجغرافية للمكاتب الإقليمية الجديدة

177- كما هو مجمل في الجدول 5 الوارد أدناه، فإن عدد المكاتب القطرية التي تغطيها المكاتب الإقليمية قد تراوح، وقت الاستعراض، بين تسعة (أوروبا الشرقية) إلى 15 (أفريقيا الشرقية والجنوبية)، ولكن مع مكتب دون إقليمي في الحالة الأخيرة. ولما كان الهدف المحدد للتغطية هو 12 مكتباً قطرياً في المتوسط لكل مكتب إقليمي، فإن التغطية الجديدة استندت إلى نهج عملي يراعي خبرة المكاتب الإقليمية السابقة، وحجم العمليات، وتجانس المشكلات القائمة.

الجدول 5: عدد المكاتب القطرية التي كان يغطيها كل مكتب إقليمي جديد للعمليات وقت الاستعراض

اسم المكتب الإقليمي	آسيا	غرب أفريقيا	أفريقيا الشرقية والجنوبية	أوروبا الشرقية	أفريقيا الوسطى
موقع للمكتب الإقليمي	بانكوك	داكار	كمبالا	روما	يوندي
عدد المكاتب القطرية المغطاة	13	12	15	9	10
					مع
					عمليات
					في
					الغابون

178- وعلى سبيل المثال فقد جرى الإقرار بأن التغطية القطرية للمكتب الإقليمي السابق لآسيا وأوروبا الشرقية كانت واسعة بصورة مفرطة، من حيث استخدام الموارد، بالمقارنة مع المكتب الإقليمي الآخر. وبالإضافة إلى ذلك فإنه مع قرار إقامة المكتب الإقليمي لآسيا في بانكوك لم يعد من العملي تغطية بلدان أوروبا الشرقية، وهذا هو السبب في إنشاء مكتب عمليات إقليمي منفصل لها. كما أن من المفهوم نقل باكستان وبلدان آسيا الوسطى إلى إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى في ضوء الظروف السياسية-الاجتماعية لهذه البلدان.



179- وبالنسبة لأفريقيا جرى الإقرار من البداية بأن من المستحيل الاكتفاء بمكتب عمليات إقليمي واحد للقارة بأكملها خصوصاً بالنظر إلى حجمها وما هو قائم فيها من صعوبات في ميادين النقل والاتصالات. وتم الإيضاح لموظفي مكتبنا أن قرار تقسيم المكتب الإقليمي السابق لأفريقيا إلى المكاتب الإقليمية الثلاثة التالية قد اتخذ على أساس تحقيق هدف تغطية كل منها لـ 12 مكتباً قِطرياً في المتوسط:

- ◀ المكتب الإقليمي لأفريقيا الغربية ويغطي بوركينا فاسو، كاب فيردي، غامبيا، غينيا، غينيا بيساو، كوت ديفوار، ليبيريا، مالي، موريتانيا، النيجر، سيراليون والسنغال.
- ◀ المكتب الإقليمي لأفريقيا الوسطى ويغطي أنغولا، بنين، الكاميرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غانا، جمهورية الكونغو وساو تومي وبرنسيبي.
- ◀ المكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية والجنوبية وغطي في البداية عشرة بلدان قائمة بذاتها (بوروندي، جيبوتي، إريتريا، أثيوبيا، كينيا، رواندا، الصومال، السودان، تنزانيا وأوغندا) وخمس مكاتب قطرية أُعيد تجميعها في مجموعة المكتب دون الإقليمي لأفريقيا الجنوبية (ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، موزمبيق وزامبيا). وبعد الإضافة اللاحقة لكل من زمبابوي وسوازيلاند ارتفع عدد المكاتب القطرية المغطاة إلى 17 مكتباً.

180- ويرأي موظفي مكتبنا فإن تغطية المكاتب الإقليمية الثلاث للعمليات تستدعي تقديم الملاحظات التالية:

- ◀ غطى مكتب أفريقيا الغربية المكاتب القطرية التي كانت مدرجة سابقاً في مجموعتي المكتبين دون الإقليميين لأفريقيا الغربية والساحل، ولكن مع استثناء كل من بنين والغابون. وبما أن هذين البلدين يعتبران من بلدان أفريقيا الغربية ويشكلان موانئ الدخول إلى بوركينا فاسو والنيجر، فإن قرار استبعادهما مشكوك فيه. كما لم تُدرج تشاد مع أنها تواجه المشكلات التقليدية المرتبطة بالصحراء ذاتها القائمة في بلدان أخرى في أفريقيا الغربية (النيجر ومالي مثلاً).
- ◀ وغطي مكتب أفريقيا الوسطى البلدان التي كانت مدرجة قبلاً في تجمع أفريقيا الوسطى بالإضافة إلى أنغولا التي كانت في السابق تُعامل كبلد قائم بذاته. وكما ذكر قبلاً فإن هذا المكتب ضم أيضاً بنين، وتشاد، وغانا، وهو أمر مثير للتساؤل بالنسبة لكل من بنين وغانا. أما بالنسبة لتشاد فإن إدراجها يمكن تفسيره على أساس الاعتبارات الإمدادية حيث أن خط إمدادات الأغذية إليها يجيء من دوالا، الكاميرون.
- ◀ وأعاد مكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية تجميع المكاتب القطرية التي كانت مغطاة في السابق بأربعة مكاتب دون إقليمية (تجمعات أديس أبابا، والبحيرات الكبرى، والقرن الأفريقي، وأفريقيا الجنوبية) إضافة إلى السودان الذي كان يُعامل قبلاً كبلد قائم بذاته. وبالنظر إلى اتساع هذه التغطية فقد تم الاحتفاظ بالمكتب الإقليمي المتمركز في مابوتو، موزمبيق. وكان من الواجب النظر في إمكانية إنشاء مكتبين إقليميين في المنطقة عوضاً عن مكتب واحد مع مكتب دون إقليمي. وبالإضافة إلى ذلك فإن إنشاء مكتب للبرنامج مؤخراً في جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا (مركز لإدارة الشؤون الإمدادية والمعلومات بغرض تنسيق حركة المعونة الغذائية المقدمة إلى 13 مليون نسمة في الإقليم ممن تتهددهم المجاعة) يجب أن يقود إلى إعادة النظر في التركيب الحالي.

181- وعندما تم لفت انتباه البرنامج إلى هذه الملاحظات قُدمت التبريرات التالية:

- ◀ جرى النظر في ضم بنين وغانا، بل وحتى تشاد، إلى مكتب غرب أفريقيا عوضاً عن مكتب أفريقيا الوسطى ولكن ذلك لم يُنفذ بسبب اختلال التوازن من حيث التغطية الذي كان سيتسبب به (15 مكتباً قِطرياً لمكتب غرب أفريقيا مقابل سبعة فقط لمكتب أفريقيا الوسطى).



◀ وبالمثل فقد دُرِس خيار تقسيم المكتب الإقليمي السابق لأفريقيا إلى أربعة مكاتب للعمليات ولكنه رُفِض وذلك على وجه الخصوص لأنه كان من المتعذر تحقيقه ضمن الهدف الشامل المحدد والقاضي بالإبقاء على عدد الموظفين على حاله. غير أنه يجري حالياً استعراض التركيب الراهن تمثيلاً مع الرأي التالي الوارد في تقرير عن الوضع الراهن للمركزية في برنامج الأغذية العالمي" المشار إليه أعلاه: إن إدارة التغيير في أي منظمة نشطة مثل البرنامج لن تنتهي أبداً. ومثال ذلك أن مواقع المكاتب الإقليمية وأقسامها القطرية قد يتعين عليها أن تتغير بتغيير الحقائق التشغيلية والسياسية والأمنية".

ووقت كتابة هذا التقرير، أخطر موظفو مكتبنا بأنه يجري استعراض تركيب كل المكاتب الإقليمية في أفريقيا في ضوء المستجدات الواسعة التي طرأت أو توشك أن تطرأ بسبب توسع العمليات في أفريقيا الجنوبية.

182- وترى المكاتب الإقليمية أن العدد المتوسط للبلدان المغطاة وقدره 12 بلداً هو عدد مناسب من زاوية القدرة على الإدارة. غير أنه تجدر الإشارة أنه بالنسبة لمعظم هذه المكاتب فإن نطاق التغطية الفعلية تجاوز البلدان التي يقيم فيها البرنامج مكاتب و/أو ينفذ عمليات. وفي الواقع فإن الحاجة كانت تدعو إلى إعداد خطط احترازية للبلدان الأخرى التي يُحتمل أن تحتاج إلى أنشطة معونة غذائية. هذا الموقف الاستشرافي، الذي انعكس على النحو اللائق في "خطط العمل المبنية على النتائج المنشودة لعام 2002" لمعظم مكاتب العمليات الإقليمية، ويستحق الثناء. ومن جهة أخرى فإن المكاتب الإقليمية مضطرة أيضاً إلى التخطيط لإقفال بعض مكاتبها القطرية في نهاية المطاف، لزوال الحاجة إلى المعونة الغذائية أو لأسباب أمنية محتملة. وفي الحقيقة، وفي وقت كتابة هذا التقرير، جرى خفض تغطية مكتب أوروبا الشرقية إلى ستة مكاتب قطرية مع إغلاق مكاتب كوسوفو ومقدونيا. وبالمثل فقد أُقفل المكتب القطري في تيمور الشرقية بحيث انخفضت تغطية مكتب آسيا قليلاً.

↪ مساهمات الحكومات

183- وكما يذكر "تقرير عن الوضع الراهن للمركزية في برنامج الأغذية العالمي" المشار إليه أعلاه، فقد نُفذت المرحلة الأخيرة من عملية إحلال اللامركزية ضمن مخصصات الميزانية المعتمدة القائمة. وبغية تحقيق الهدف الشامل المتمثل في عدم حدوث أي زيادة في التكاليف، فإن توافر مبان معفاة من الإيجارات كان من المعايير المهمة المعتمدة عند انتقاء المدن المضيفة لمكاتب العمليات الإقليمية الجديدة حيث أن البرنامج يتمتع بمثل هذه الميزة بالنسبة لمقره الرئيسي. وكان هذا، على وجه الخصوص، السبب في تمركز مكتب العمليات الإقليمي لأوروبا الشرقية في روما. وبالنسبة للمكاتب الأخرى، وكما يرد تفصيلاً في الفقرات اللاحقة، فقد تم الحصول على مبان معفاة من الإيجارات لكل من مكتب غرب أفريقيا ومكتب أفريقيا الوسطى فقط. أما بالنسبة لمكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية وآسيا فقد اقتصرَت المساهمات الحكومية على نسبة 50 في المائة و32 في المائة من تكاليف الإيجار على التوالي.

184- وبموجب الاتفاقية المبرمة مع حكومة السنغال في 8 أغسطس/آب عام 2001 لإنشاء مكتب غرب أفريقيا فقد تم وضع مبنى مؤلف من خمسة طوابق تحت تصرف البرنامج، بدون أي إيجار، وذلك لفترة غير محددة. ووقت زيارتنا كان مكتب العمليات الإقليمي يحتل ثلاثة طوابق ونصف الطابق (400 م² لكل طابق) في حين شغل المكتب القطري للسنغال المساحة المتبقية. ويتحمل البرنامج كل تكاليف الصيانة والإصلاح. وفيما عدا المباني مجانية الإيجار فإن الاتفاقية المبرمة مع حكومة السنغال لا تنص على أي مساهمات أخرى عينية كانت أم نقدية. وينطبق ذلك أيضاً على الاتفاقية القديمة المبرمة عام 1969 بشأن المكتب القطري، والتي ينبغي تعديلها حال تحديد سياسة شاملة على نحو ما هو مذكور أعلاه.



185- وبالنسبة لليوندي فلم يتم إبرام أي اتفاقية مع حكومة الكاميرون لإنشاء مكتب أفريقيا الوسطى. أما الاتفاقيتان القائمتان المبرمتان في 3 أبريل/نيسان عام 1968 و 23 ديسمبر/كانون الأول عام 1999 فتتعلقان فحسب بالمكتب القطري وبالمكتب دون الإقليمي السابق على التوالي.

◀ وقد تم تعديل الاتفاقية الأولى، التي لا تنص على أي مساهمات، لتشمل على الأرجح بنوداً تتصل بالمساهمات الحكومية السلعية/المساهمات الحكومية النقدية في التكاليف المحلية، غير أنه تعذر تزويد موظفي مكتبنا بهذا التعديل. على أن ما كان مؤكداً هو أن المبالغ المتأخرة المستحقة على حكومة الكاميرون والمتعلقة بمساهماتها في التكاليف التشغيلية المحلية للبرنامج وصلت إلى ما يعادل 671 691 دولاراً في الفترة بين عامي 1994 و 1998. وجرى تسديد قسم من هذه المبالغ عام 2000 وذلك بمقدار 170 مليون فرنك أفريقي أي ما يعادل 240 000 دولار. وبالإضافة إلى ذلك فقد طلبت حكومة الكاميرون في 16 يوليو/تموز عام 2001 شطب المبالغ المتأخرة المتبقية وأن تحدد المساهمات النقدية الحكومية في التكاليف المحلية الآن بمبلغ 30 مليون فرنك أفريقي (ما يعادل 42 000 دولار). ولم يكن قد تم الرد على هذا الطلب وقت إجراء استعراضنا، وكان الوضع لا يزال على حاله وقت كتابة هذا التقرير.

◀ وأشارت الاتفاقية الثانية المبرمة بشأن إنشاء المكتب الإقليمي إلى أن على حكومة الكاميرون أن تضع تحت تصرف البرنامج المباني المناسبة لاحتياجاته وأن من الواجب إبرام اتفاقية منفصلة لتحديد شروط الجهة الوطنية النظيرة. وفي الحقيقة فلم يتم إبرام أي اتفاقيات أخرى وأخطر البرنامج في رسالة مؤرخة في 26 نوفمبر/تشرين الثاني عام 1999 بأنه سيتم وضع طابقين من طوابق المبنى الذي تشغله أيضاً منظمة أخرى من منظمات الأمم المتحدة تحت تصرفه. وقد استخدم هذان الطابقان لاستضافة المكتب القطري والمكتب الإقليمي على حد سواء. وفي 27 سبتمبر/أيلول عام 2001 أعلنت حكومة الكاميرون البرنامج بأنه يستطيع الآن استخدام المبنى بأكمله نظراً إلى أن بالإمكان استضافة منظمة الأمم المتحدة الأخرى في مكان آخر. ولكن بما أن المكتب الإقليمي الجديد كان بحاجة إلى هذه المساحة فقد انتقل المكتب القطري من المبنى واحتل مكاتب مستأجرة من مالك خاص اعتباراً من 10 يوليو/تموز عام 2001 مقابل إيجار شهري قدره 650 000 فرنك أفريقي (ما يعادل 833 دولاراً).

186- وفي ضوء ما تقدم، فإننا نوصي بما يلي:

◀ إبرام اتفاقية جديدة (أو تعديل الاتفاقية المبرمة بشأن المكتب دون الإقليمي) فيما يتصل بمكتب أفريقيا الوسطى. وينبغي أن توضح هذه الاتفاقية تفصيلاً وعلى وجه التحديد شكل المساهمة الحكومية الراهنة (مبان معفاة من الإيجارات) وأن تشير بدقة إلى هوية الجهة المسؤولة عن تسديد تكاليف مرافق الخدمات، والصيانة، والإصلاح.

◀ وفيما يتعلق بالمكتب القطري فإن من الواجب، وحال انتهاء البرنامج من وضع سياسته الشاملة، إبرام اتفاقية جديدة. وفي الوقت ذاته فإنه ينبغي معالجة الوضع المتعلق بالمبالغ المتأخرة.

187- كانت الاتفاقية المبرمة مع حكومة أوغندا بشأن إنشاء مكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية في صيغة مسودة وقت زيارة موظفي مكتبنا، مع أن المكتب الإقليمي كان قد أنشئ قبل ذلك بكثير من ستة أشهر. ونصت هذه المسودة على أن توفر حكومة أوغندا مجاناً قطعة من الأرض في كمبالا تصلح لبناء مكاتب دائمة للبرنامج. وفي الفترة الفاصلة تقدم الحكومة مساهمة في تكاليف المباني المؤقتة لا تقل عن نسبة خمسين في المائة من مجموع الإيجار الشهري للمكاتب. ورغم أن الاتفاقية لم تكن قد وقّعت بعد، فإن الحكومة كانت قد دفعت بالفعل في يناير/كانون الثاني عام 2002 مساهمتها في تكاليف الإيجار عن الفترة الممتدة بين سبتمبر/أيلول ونوفمبر/تشرين الثاني عام 2002 بما مقداره 31 مليون شلن أوغندي (ما يعادل 18 345 دولاراً أي 6 115 دولاراً في الشهر).



188- ووقت زيارة موظفي مكتبنا كان المكتب الإقليمي يقتسم مع المكتب القطري المباني التي كان يشغلها قبلاً المكتب دون الإقليمي للبحيرات الكبرى. وبالإضافة إلى المساحة المستأجرة في البداية والبالغة 2 600 م² مقابل 26 000 دولار في الشهر فقد أُضيفت مساحة قدرها 560 م² ينبغي تعديلها لتؤخذ في الحسبان المساحة المشغولة بالفعل. وفي المبني الجديد المزمع شغله في المستقبل فإن هناك مساحة إجمالية قدرها 4 460 م² متاحة بتكلفة إيجار إجمالية قيمتها 491 800 دولار، وسيتقاسم هذه المساحة المكتب الإقليمي والمكتب القطري على أساس المساحة المشغولة فعلاً. وبناء على المساهمة الحالية لحكومة أوغندا المشار إليها آنفاً، فإن البرنامج سيتحمل مبلغ 418 420 دولاراً. وبما أن الاتفاقية المبرمة في أبريل/نيسان عام 1967 بالنسبة للمكتب القطري لا تنص على أي مساهمات نقدية حكومية نظيرة، فإن من الواجب التوقيع على اتفاقية جديدة حال انتهاء البرنامج من وضع سياسته الشاملة.

189- ورغم أن البرنامج استأنف عملياته في تايلاند في عام 1997، فلم يتم إبرام اتفاقية مع حكومة مملكة تايلاند في ذلك الوقت. وبدأت المفاوضات بشأن الاتفاقية في عام 1999 وذلك فحسب عند إنشاء مكتب إقليمي دون إقليمي لشرق وجنوب شرق آسيا. وقد اتسمت هذه العملية بالطول والتعقد نظراً إلى أن كلا الطرفين تتطلب الكثير من الوقت للتوصل إلى اتفاقية مقبولة بصورة مشتركة. واتخذ ذلك شكل تبادل للخطابات بين وزارة الخارجية التايلاندية والبرنامج في 2 و17 أبريل/نيسان عام 2001 على التوالي. وفي الوقت ذاته جرى الإعلان عن قرار نقل المكتب الإقليمي لآسيا إلى بانكوك في 25 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000. غير أن البرنامج رأى أن من غير المناسب البدء مجدداً بجولة أخرى من المفاوضات بشأن اتفاقية جديدة ترمي فحسب إلى تغيير وضع مكتب البرنامج من مكتب دون إقليمي إلى مكتب إقليمي. وللأسباب المعروضة تفصيلاً أدناه فقد كان هذا القرار مشكوكاً في سلامته برأينا حيث أن التغيير لم يقتصر على وضع المكتب.

190- ووفقاً للخطاب الذي بعثت به وزارة الخارجية التايلاندية والمؤرخ في 2 أبريل/نيسان عام 2001 فإن حكومة تايلاند "توافق على منح البرنامج، وبدون أي رسوم، حق استخدام وشغل مبان تتناسب مع عمل مكتبه الإقليمي اعتباراً من 1 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 وطيلة فترة الاتفاقية". وأضاف الخطاب أيضاً "إن وصف مثل هذه المباني، بما في ذلك شروط وأحكام منحها واستخدامها، سيخضع لترتيب تفره وزارة الزراعة والتعاونيات في مملكة تايلاند والبرنامج". على أن الاتفاقية وضعت في صيغتها الرسمية في الخطاب الذي بعثت به وزارة الزراعة والتعاونيات في 10 سبتمبر/أيلول عام 2001 فحسب. وفي الوقت ذاته فقد أبرم البرنامج اتفاقاً لاستئجار مكاتب بمساحة 844 م² تقع في مبنى جديد (Wave Place). وبلغت التكلفة الإجمالية شهرياً 7 381 دولاراً للمساحة بأكملها (بما في ذلك تكاليف الكهرباء) أي 8,75 دولار للمتر المربع الواحد.

191- وفي الخطاب المؤرخ في 10 سبتمبر/أيلول عام 2001 المشار إليه أعلاه، فقد أقرت وزارة الزراعة والتعاونيات بحقيقة أن البرنامج قد أبرم بالفعل اتفاقية لاستئجار مبنى Wave Place والتزمت بتغطية 270,21 م² من المساحة المستأجرة برسم لاستئجار واستعمال الخدمات قدره 97 275,60 باهت تايلاندي شهرياً وذلك اعتباراً من يونيو/حزيران عام 2001 وحتى إنهاء أحد الطرفين للاتفاقية". وبالنظر إلى أن التزام الحكومة التايلاندية كان يتعلق بالمكتب دون الإقليمي السابق فإن مساهمتها الحالية تغطي فقط نسبة 32 في المائة تقريباً من تكاليف الإيجار الكاملة (بما في ذلك الخدمات) لمبنى Wave Place. ونتيجة لذلك فإن تكاليف استئجار مساحة إضافية للمكتب الإقليمي ظلت على حساب البرنامج بقيمة 5 172 دولاراً في الشهر أي أكثر من 62 000 دولار في السنة. وفي ضوء ما تقدم فإننا نوصي بأن يعيد البرنامج التفاوض حول اتفاقيته المتعلقة بمكتب آسيا بحيث تتماشى مساهمته على نحو أكبر مع التكاليف الفعلية التي يتكبدها المكتب الإقليمي.



الإشياء المادي للمكاتب وضبط عمليات جردها وإدارتها

192- بالنسبة للمكاتب الإقليمية المتمركزة في أفريقيا، فإن المباني التي وضعت تحت تصرف البرنامج (غرب أفريقيا وأفريقيا الوسطى) أو التي استؤجرت بصورة مؤقتة (أفريقيا الشرقية والجنوبية) كانت بحاجة إلى عمليات لإعادة التأثيث والهيكل لتلبي احتياجات البرنامج من حيث السلامة والأمن، وتهيئة المكاتب، والمعدات، والربط الشبكي. وضعت ميزانية خاصة للفترة من مارس/آذار إلى ديسمبر/كانون الأول عام 2001 بقيمة إجمالية قدرها 3 796 300 دولار، بما في ذلك مبلغ قدره 500 000 دولار كتعويضات إنهاء خدمة تدفع للموظفين المحليين في المكاتب دون الإقليمية المزمع إغلاقها. كما اشتملت على التكاليف المتصلة بإدخال تحسينات على مكتب البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى ومكتب آسيا بقيمة 103 900 دولار لكل منهما. وجرى تقديم التمويل في ظل المساهمات الإضافية لدعم البرامج والإدارة المقدمة بموجب المادة 416 (ب) من التشريع الزراعي الأمريكي 1949 وتوزع على النحو التالي: مبلغ 3 078 552,95 دولار لعام 2001 و 717 447,05 دولار لعام 2002.

193- ووفقاً للنفقات المحملة على مركز التكاليف الذي أنشئ للمرحلة الأخيرة من عملية إحلال اللامركزية، فقد تبين أن الميزانية الإجمالية كانت أكثر من كافية حيث أن نسبة 10 في المائة منها لم تُنفق. وكما يُجمل الجدول 6 أدناه، فإن النفقات الفعلية التي زادت كثيراً عن المستوى المخطط له تتعلق بتكاليف الموظفين، والخبراء الاستشاريين، والسفر (أكثر بنسبة 126 في المائة) غير أن ذلك جاء نتيجة القرارات المتعمدة للقيام على وجه الخصوص بتمويل تكاليف خلوة/حلقة عمل خاصة باللامركزية وبعثات مساندة نظام (GSWIN) التي أرسلت إلى المكاتب الإقليمية. وتماشت تكاليف الإيجار الخاصة بمكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية مع الميزانية، بينما كانت كل التكاليف الأخرى أقل مما كان متوقفاً ولاسيما تكاليف إعادة هيكلة وتجهيز المكاتب (أقل بنسبة 26 في المائة).

الجدول 6: مقارنة بين التكاليف المعتمدة والفعلية (باستثناء تعويضات إنهاء الخدمة) بالدولار

الفارق كنسبة مئوية	الفارق بالدولار	النفقات الفعلية 2002-2001	النفقات الفعلية 2002	النفقات الفعلية 2001	الميزانية	
٪ 26 -	416 145,19-	1 169 854,81	105 306,39	1 064 548,42	1 586 000	إعادة هيكلة المكاتب وتجهيزها
٪ 4 -	43 807,09-	992 892,91	247 401,75	745 491,16	1 036 700	تكاليف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
٪126	201 069,43	360 069,43	1 878,72	358 190,71	159 000	تكاليف الموظفين، والخبراء الاستشاريين، والسفر
٪ 2 -	4 082,66-	260 517,34		260 517,34	264 600	الإيجار
٪ 25 -	37 452,51-	112 547,49	35 827,31	76 720,18	150 000	السلامة والأمن
٪ 23 -	23 440,85-	76 559,15	1 363,00	75 196,15	100 000	المركبات
-	7,97	7,97		7,97		تكاليف أخرى
٪ 10 -	323 850,90-	2 972 449,10	391 777,17	2 580 671,93	3 296 300-	المجموع

194- ودخلت كل المكاتب الإقليمية الجديدة مرحلة التشغيل قبل الموعد المضروب في 1 سبتمبر/أيلول عام 2001. وهذه الخطوات السريعة تستحق الثناء، غير أن الزيارات الميدانية التي قام بها موظفو مكتبنا كشفت أن ذلك جاء في غالب الأحيان على حساب ضبط عمليات الجرد والإدارة. ولوحظ على وجه الخصوص ما يلي:



- ◀ بما أن مكتب أفريقيا الوسطى قد انتقل إلى المباني التي كان يشغلها قبلاً المكتب القطري للكاميرون والمكتب دون الإقليمي لأفريقيا الوسطى، فقد وافق المدراء المعنيون على نقل كل بنود الجرد لديهم إلى مكتب العمليات الإقليمي، باستثناء بعض المركبات والحواشيب التي ظلت في المكتب القطري بما يتيح له مواصلة عملياته. وكان هذا القرار معقولاً لأنه كفل تفادي تفكيك المعدات وتسديد تكاليف نقلها. غير أنه لم يتم تنفيذ عملية تعداد مادية بغية تحديد جرد الإقبال/الافتتاح للمكاتب المعنية وإخطار المقر الرئيسي بعمليات النقل.
- ◀ وبالنسبة لمكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية ومكتب آسيا فلم تُنفذ أي عملية للجرد حينما أُغلق المكتب دون الإقليمي وأنشئ المكتب الإقليمي. وبالإضافة إلى ذلك فقد تعذر تزويد موظفي مكتبنا بجرد نهاية عام 2001 الذي كان ينبغي القيام به. ولم تكشف عمليات التحقق الميدانية المنفذة على أساس جرد منتصف العام عن فقد أي بند، غير أن موظفي مكتبنا لاحظوا، في حالة مكتب آسيا أن عدة بنود جرى تلقيها بعد جرد منتصف العام لم تكن مدرجة في السجلات، كما أنها لم تكن تحمل بطاقات تعريف بالشكل اللازم.
- 195- وفي معظم الحالات أوضح مدراء المكاتب الإقليمية أن عوامل الإنشاء المادي للمكاتب الجديدة، والافتقار إلى الموارد، والأولويات الأكثر إلحاحاً كانت السبب وراء أوجه القصور المحددة. ونحن نوصي بأن تقوم كل المكاتب الإقليمية باتخاذ تدابير فورية بغية ضمان الامتثال إلى أحكام التوجيه الإداري الصادر في 16 أبريل/نيسان عام 1997 بشأن إدارة عمليات الجرد وضبطها.

قضايا الوظائف

◀ عملية نقل الموظفين الدوليين

- 196- شملت عملية نقل الموظفين في أواسط عام 2001، والتي كانت قد بدأت في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2000، النظر في أمر نقل أكثر من 300 موظف دولي. ومن بين هذا العدد فإن نسبة تزيد على الربع كانت تتعلق مباشرة بالمرحلة النهائية من عملية إحلال اللامركزية. وكما تشير الوثيقة المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" فقد تم نقل ما مجموعه 31 وظيفة من الوظائف المهنية التي كانت في المقر الرئيسي قبلاً إلى الميدان. كما أن إغلاق كل المكاتب دون الإقليمية تقريباً أدى إلى إلغاء خمس وظائف قائمة ونقل 50 وظيفة أخرى.
- 197- وبالنظر إلى تعقيد قضايا الوظائف التي كانت تتطلب التسوية، فإننا نرى أن مسائل نقل الموظفين الفنيين المتصلة مباشرة بالمرحلة الأخيرة من عملية إحلال اللامركزية قد عولجت بطريقة تتسم بالكفاءة وحسن التوقيت. وقد لوحظ وجود بضعة وظائف شاغرة فحسب في المكاتب الإقليمية الجديدة وقت إنشائها. كما أن عملية نقل المدراء والموظفين الإقليميين السابقين قد تمت دون حدوث مصاعب مهمة، ولو أن البرنامج أكد أن هؤلاء لم يُمنحوا الأولوية في شغل الوظائف في مكاتب العمليات المذكورة. على أنه ينبغي الإشارة إلى أن عملية رفع رتب مجموعة مختارة من كبار الموظفين (معظمهم من المدراء القطريين) التي قررها المدير التنفيذي في أواخر عام 2000 وفي عام 2001، تمثياً مع الموافقة التي منحها المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة عام 1999، قد يسرت من الأمر.

◀ نقل الموظفين المحليين أو إنهاء خدمتهم

- 198- بالنسبة لكل المكاتب دون الإقليمية التي كانت ستُغلق في المدن المضيفة التي لن تُنشأ فيها مكاتب عمليات إقليمية، فقد تم تشجيع المدراء الإقليميين على التماس مصادر بديلة للعمل مع المكاتب القطرية، إن وجدت، أو مع المنظمات الأخرى ضمن أسرة الأمم المتحدة وخارجها. وكما سلفت الإشارة فقد تم رصد مبلغ 500 000 دولار لتعويضات إنهاء



الخدمة. وفي الحقيقة فقد جرى دفع مبلغ 205 632,56 دولار فقط (أي 41 في المائة من المخصص في الميزانية) كتعويضات لإنهاء خدمة الموظفين المحليين على نحو ما يرد تفصيلاً في الجدول 7 أدناه.

الجدول 7: مقارنة بين التعويضات الفعلية والمعتمدة لإنهاء الخدمة بالدولار

الفعلية 2001-2002	الفعلية 2002	الفعلية 2001	
17 506,20		17 506,20	المكتب دون الإقليمي السابق في كينيا
3 083,44		3 083,44	المكتب دون الإقليمي السابق في أوغندا
3 259,15	3 259,15		برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - (قسمة صرف داخلية)
			أغسطس/آب عام 2001
23 848,79	3 259,15	20 589,64	مجموع الموظفين المحليين - الموظفين الوطنيين
35 423,07		35 423,07	المكتب دون الإقليمي السابق في كوت ديفوار
98 870,50		98 870,50	المكتب دون الإقليمي السابق في كينيا
244,73		244,73	المكتب دون الإقليمي السابق في أوغندا
36 428,60	36 428,60		المكتب دون الإقليمي السابق في بوركينافاسو
10 816,87	10 816,87		برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - (قسمة صرف داخلية)
			أغسطس/آب عام 2001
181 783,77	47 245,47	134 538,30	مجموع الموظفين المحليين - الخدمة العامة
205 632,56	50 504,62	155 127,94	مجموع النفقات الفعلية

← مقارنة التوظيف

199- كما تشير الوثيقة المعنونة "عقد من التغيير" التي عُرضت على المجلس التنفيذي خلال دورته العادية الأولى عام 2002 فلقد كانت من المفترض ألا تشمل المرحلة الأخيرة من عملية اللامركزية على توسيع الهيكل الوظيفي. وبناء على المعلومات المستخلصة من مكاتب العمليات الإقليمية التي خضعت للاستعراض، فقد سعى موظفو مكتبنا إلى التأكد من أنه هذا الهدف قد تحقق بالفعل. ولذلك فقد قام هؤلاء الموظفين بمقارنة الهيكل الوظيفي المعتمد في المكاتب دون الإقليمية والمكاتب دون الإقليمية السابقة في المقر الرئيسي مع المكاتب الإقليمية الجديدة في الميدان.

200- وعلى نحو ما يُجمل الجدول 8 المدرج أدناه، فإن المرحلة الأخيرة في عملية إحلال اللامركزية قد أدت إلى خفض شامل في عدد الوظائف المعتمدة بمقدار 28 وظيفة معظمها ممول في ظل دعم البرامج والإدارة. غير أنه لاستخلاص فكرة أفضل عن الوفور المحققة فإن من الواجب ملاحظة ما يلي:

← جرت المقارنة على أساس الهيكل الوظيفي المعتمد لا على أساس الوظائف المشغولة ولم يتم حسم الوظائف الشاغرة في المكاتب دون الإقليمية والمكاتب الإقليمية السابقة.

← كانت معظم الوظائف الملغاة على المستوى المحلي وبتكاليف مرتبات منخفضة للغاية. ولذلك فإن ارتفاع تكاليف المرتبات الإجمالية سيقابل الوفور المحققة عبر خفض عدد الوظائف ويزيد عليها. وعلى نحو ما توصي الفقرات التالية، فإن الحاجة تدعو إلى إجراء تحليل أدق لتحديد مدى الوفور الفعلية.



الجدول 8: مقارنة الهيكل الوظيفي الشامل

المرتبة	صافي أفريقيا	صافي أوروبا الشرقية	صافي آسيا	صافي مجموع مكاتب العمليات الجديدة
المدراء مد1 - مد2	1 -	0,45-	1.55-	3-
الفنيون ف2-ف5	3-	2,30-	1.3+	4 -
الموظفون الدوليون للخدمة العامة	8 +	-	3 +	11 +
الموظفون الوطنيون	3 +	-	3 +	6 +
الموظفون المحليون للخدمة العامة	23 -	6,25-	8,75-	38 -
المجموع	16 -	9 -	3 -	28 -

مهام المكاتب الإقليمية الجديدة

← الأدوار والوظائف على كل مستوى

201- كان تقسيم الأدوار والوظائف بين المكاتب الإقليمية، والمكاتب دون الإقليمية أو مكاتب المجموعات، والمكاتب القطرية ما يزال محددًا وقت كتابة هذا التقرير وفقاً للتوجيه الإداري لمصلحة العمليات المعنون "مبادئ توجيهية للهيكل النموذجي، وتعريف الوحدات، وتوزيع المهام وتخصيصها، والبيانات الوظيفية، وتدقيق العمل، وتفويض السلطات فيما يتعلق بالمكاتب الإقليمية التابعة لمصلحة العمليات" والصادر في 10 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2000. وقد أُعلن عن إصدار توجيه إداري جديد يراعي المرحلة الأخيرة من عملية إحلال اللامركزية، غير أن ذلك لم يكن قد تم بعد بالفعل وقت كتابة هذا التقرير. ولذلك فإننا نوصي بوضع هذا التوجيه في صيغته النهائية بأسرع وقت ممكن. على أن موظفي مكتبنا لاحظوا أنه تم إصدار اختصاصات موظفي الاتصال في المكاتب الإقليمية في 21 نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001.

← تعايش مكاتب العمليات الإقليمية والمكاتب القطرية في البلدان ذاتها

202- لاحظ موظفو مكتبنا أن تعميم المدير التنفيذي المعنون "لقب ممثل البرنامج" المؤرخ في 10 أكتوبر/تشرين الأول عام 2001 قد كفل توضيح أوضاع كل من المدراء الإقليميين والمدراء القطريين في البلدان التي يكون فيها للبرنامج مكتب إقليمي ومكتب قطري. وفيما يتصل بالوظائف اليومية المعنية، فقد لوحظ نشوء أحوال مختلفة في البلدان التي يقوم فيها مثل هذا الوضع. وفي الحقيقة فإن موظفي مكتبنا قد لاحظوا في السنغال فقط وجود فصل كامل للوظائف بين المكتب الإقليمي والمكتب القطري. وكما سلفت الإشارة فإن المكتبيين يتقاسمان المبنى ذاته غير أن الخدمة المشتركة الوحيدة التي يقدمها المكتب الإقليمي إلى المكتب القطري كانت فقط تلك التي تتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ولم يقدم المكتب القطري أي خدمات للمكتب الإقليمي إلا خلال الأشهر الأولى من نشاط المكتب الإقليمي حينما لم يكن قد فتح بعد حسابات مصرفية، وحينما كان عدد موظفيه المعنيين بالشؤون المالية والإدارية قليلاً. واعتبر موظفو مكتبنا الوضع مرضياً بالنظر إلى أن الموظفين المعنيين كانوا يعرفون تماماً الجهة التي يرفعون إليها تقاريرهم. كما لاحظ موظفو مكتبنا أن المكتب الإقليمي لم يكن يعامل المكتب القطري في السنغال بصورة مختلفة عن معاملته لأي مكتب قطري آخر في الإقليم التابع له.



203- وكان الوضع على عكس ذلك في كمبالا. فبالنظر إلى إغلاق المكتب الإقليمي السابق للبحيرات الكبرى، فقد أُدمجت الوظائف التي كانت تتولاها وحدة دعم البحيرات الكبرى ضمن مهام مكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية حيث أنه كانت ما تزال هناك عملية إقليمية جارية (عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش للبحيرات الكبرى - 10062). ولإدارة هذه العملية فقد قرر المكتب الإقليمي أن يدمج موارده الذاتية مع موارد المكتب القطري فيما يتصل بالشؤون الإمدادية، والتوريد، والموارد البشرية، والإدارة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ولاحظ موظفو مكتبنا أن هذا الوضع قاد إلى التباس المسؤوليات بين المكتب القطري ومكتب العمليات الإقليمية. غير أنهم أُخطروا أن ذلك هو مجرد تدبير مؤقت وأن تقيماً للعملية المذكورة للإغاثة الممتدة والإنعاش سيوفر توصيات بشأن المستقبل.

204- وكانت الحالة في الكامبيرون بين هذا وذاك. ووقت زيارة موظفي مكتبنا كان المكتب القطري قد انتقل إلى مبنى مختلف عن المبنى الذي يشغله المكتب الإقليمي الجديد. غير أن المكتب القطري لم يكن في وضع يتيح له القيام بشؤون إدارته الذاتية دون مساندة من المكتب الإقليمي. وكما سلفت الإشارة فقد ترك المكتب القطري وراءه كل الموجودات المجرودة تقريباً ليستخدما المكتب الإقليمي. ودفع الافتقار إلى حسابات سلف منفصلة، وقلة عدد الموظفين الدوليين، ومشكلات الاتصالات في المبنى الجديد للمكتب القطري بمدير هذا المكتب إلى تفويض الشؤون الإدارية والمالية إلى المدير الإقليمي على أساس ترتيب غير رسمي إلى حد ما. وفي أعقاب التوصيات التي تقدم بها موظفو مكتبنا فقد تم تحقيق فصل كامل تدريجياً بين المكتب القطري والمكتب الإقليمي.

↔ العلاقة بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية

- 205- بالنسبة لأفريقيا فقد تبين أن العلاقة بين مكاتب العمليات الإقليمية والمكاتب القطرية هي على النحو التالي:
- ↪ بالنسبة لمكتب غرب أفريقيا فإن الاتصالات كانت تنفذ أساساً عبر البريد الإلكتروني غير أن الهاتف ظل وسيلة الاتصالات الرئيسية الثانية. واعتُبرت وسائل الاتصال مرضية إلى حد ما ولو أنه كان هناك شعور بالحاجة الملحة إلى زيادة عرض نطاق التردد للمحطات الطرفية ذات الهوائيات محدودة الانفراج للاتصال عن طريق الأقمار الصناعية (V-SAT) لتلبية الاحتياجات الحالية للاتصالات الصوتية والبيانية والخدمات المزمعة للمؤتمرات الفيديوية. وقد خُفّضت الاجتماعات من حيث العدد ولكنها اعتُبرت بالغة الأهمية لضمان نهج إقليمي مشترك. ونُظر إلى الاتصالات الشبكية المباشرة على أنها تناسب تماماً الحوار اليومي وإن كانت الاجتماعات الإقليمية تتيح مداوات أكثر عمقا. ووقت زيارة موظفي مكتبنا كان قد تم عقد اجتماعين إقليميين بمشاركة كل المدراء القطريين.
 - ↪ ولم يُلاحظ وجود أي مشكلات تتعلق بالافتقار إلى إمكانية الربط الشبكي بالنسبة للمكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية والجنوبية حيث أن كل بلدان المنطقة تتمتع ببنى أساسية جيدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فقد كان استخدام البريد الإلكتروني شائعاً، وكذلك الهاتف والفاكس. وكان السفر بين مختلف المكاتب القطرية وكمبالا سهلاً. ومع ذلك فإن المكتب الإقليمي لم يبد أي نية لتنظيم لقاءات متكررة مع مدراءه القطريين. ووقت زيارة موظفي مكتبنا كان اجتماع واحد فقط قد عقد في ديسمبر/كانون الأول عام 2001.
 - ↪ وفيما يتصل بمكتب أفريقيا الوسطى فإن المكتب العمليات الإقليمية كان يتصل بالمكاتب القطرية الواقعة في منطقتة عبر البريد الإلكتروني والهاتف أساساً، وذلك بالاعتماد على مزيج من نظم الخطوط الأرضية، ونظم V-SAT، ونظم الهاتف المتنقل (المحمول). غير أنه نشأت مشكلات تتعلق بنظم الاتصالات في البلدان المتلقية. وبغية التغلب على هذه الصعوبات فقد كان الرأي هو أن الحل الأفضل يتمثل في تركيب نظام V-SAT في كل المكاتب القطرية. ورأى مكتب أفريقيا الوسطى أن مهمته هي توفير الإرشادات، والتوجيهات، والمعلومات المرتدة بشأن



الاستراتيجيات، والسياسات، والإدارة الشاملة. وتم استكمال ذلك بزيارات إلى المكاتب القطرية قامت بها بعثات التقدير، والتقييم، والبعثات التقنية.

206- وتبين لموظفي مكتبنا أن العلاقة بين المكاتب القطرية اتخذت صبغتها الرسمية الأشد في آسيا. فقد شكل المدراء "مجلساً للمدراء" وتولى رئاسة هذا المكتب المدير الإقليمي بالاشتراك مع نائبه. ورأى مكتب آسيا أن مهمته هي مهمة تفاعلية ومحكومة بالطلب. وكان من المنتظر من المدراء التقدم بطلبات إلى المكتب المذكور للحصول على المساندة ثم تقدير هذه المساندة المقدمة فعلاً. وبالإضافة إلى ذلك فإن المدير الإقليمي ونائبه سيقومان بـ "استعراض للإدارة القطرية" لكل مكتب قطري كل عامين وذلك لدراسة أنشطة البرنامج في البلد المعني على وجه الخصوص. ووقت زيارة موظفي مكتبنا كان من المقرر أن يعقد "مجلس المدراء" المفترض أن يلتقي ثلاث مرات في فترة العامين الأولين اجتماعاً له في يونيو/حزيران عام 2002. وقد انعقد الاجتماع الأخير بعيد إنشاء المكتب الإقليمي في أغسطس/آب عام 2001. وعلى المستوى الفردي فقد قام كل المدراء بزيارة المكتب الإقليمي، باستثناء مديري مكنتي الهند وسريلانكا. ومن جهة أخرى فقد زار المدير الإقليمي أو نائبه سبعة بلدان من أصل 12 بلداً في المنطقة المعنية. وعندما لفت موظفو مكتبنا انتباه البرنامج إلى هذه الملاحظات، فقد التزم البرنامج، وهو ما نؤيده، بالتعلم من الممارسات المثلى للطرق المختلفة لكل مكتب إقليمي في علاقته مع مكاتبه القطرية وبتكرار هذه الممارسات.

تقييم عملية اللامركزية

207- في الفقرة 159 من تقريرنا عن الفترة المالية 1998-1999، اختتمنا استعراض عملية إحلال اللامركزية برأي يقول أنه "بعد عامين ونصف العام من انطلاقة هذا الإصلاح كان من الواجب إخضاعه للتقييم". ولذلك فقد أوصينا بأنه ينبغي تنفيذ مثل هذا التقييم وأن يُشتمل هذا على تقدير دقيق لتطور التكاليف والوفور المالية، مع توفير بيانات مثل عدد الوظائف المنشأة في الميدان والملغاة في المقر الرئيسي، والتكاليف الإدارية للمكاتب الإقليمية، والتكلفة الشاملة لسياسة اللامركزية".

208- وفي البداية كان رد البرنامج إيجابياً على توصيتنا. ففي أول تقرير مرحلي عن تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير المراجع الخارجي عن الفترة المالية 1998-1999⁽¹⁶⁾، جرت الإشارة إلى ما يلي: "من المزمع إجراء عملية تقييم لمبادرة التحول التنظيمي التي بدأت عام 1997 وذلك في منتصف عام 2000. وستشمل هذه العملية تقدير التكاليف والمنافع المتعلقة بتفويض الوحدات الميدانية أمر اتخاذ القرارات التشغيلية. وستحدد وحدة الإشراف على إدارة التحول اختصاصات عملية التقييم تلك. وستلتمس الاقتراحات من قائمة موجزة للشركات الاستشارية المعنية بالإدارة. وسيعرض التقرير على المجلس التنفيذي في الوقت المناسب".

209- على أن التقرير المرحلي الثاني⁽¹⁷⁾ الذي نظر فيه المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة عام 2001 أشار إلى ما يلي: "لما كانت عمليتنا تحويل المكاتب الإقليمية ومشروع نظام WINGS سنكتملان في النصف الثاني من عام 2001، فقد ارتأت الأمانة أنه لم يحن الوقت لإجراء تقييم فوري. وبدلاً من ذلك ستقوم الأمانة بعرض تقرير على المجلس عن عشر سنوات من التغيير في دورة فبراير/شباط 2002 ولديها خطة لتقييم كل جوانب المبادرة تدريجياً من 2002 فصاعداً".

⁽¹⁶⁾ WFP/EB.3/2000/4-B/1

⁽¹⁷⁾ WFP/EB.3/2001/5-A/1



- 210- وبالإضافة إلى التقرير المتعلق بعقد من التغيير والمشار إليه أعلاه، فقد تلقى المجلس التنفيذي أيضاً خلال دورته العادية الأولى لعام 2002 مذكرة معلومات عن "تقييم التغييرات التنظيمية في برنامج الأغذية العالمي"⁽¹⁸⁾. وتشير الفقرة الأخيرة من هذه الوثيقة إلى أن "من المقترح إجراء تقييم رسمي لعملية التغيير في البرنامج من خلال سلسلة من التقييمات المركزة والموجهة لمبادرات محددة أو لمكونات مبادرة التغييرات التنظيمية، وعلى رأسها تقييم عملية إحلال اللامركزية وتقديم التقرير ذي الصلة إلى المجلس في مايو/أيار 2003". وفي حين أننا نأسف لأنه لم يتم إجراء أي تقييم قبل طرح المرحلة الأخيرة من عملية إحلال اللامركزية، فقد أخطنا علماً بالالتزام المقدم.
- 211- وبرأينا فإن التقييم المزمع تنفيذه يجب أن يشمل، وطبقاً لما تمت التوصية به سابقاً، على تقدير دقيق لتطور التكاليف المالية والوفور، إن وجدت. ومن الواجب أن يجري توسيع المقارنات التي قام بها موظفو مكتبنا، فيما يتصل بعد الوظائف المنشأة والملغاة في المكاتب الإقليمية لتأخذ في الحسبان تكلفة الوحدة للوظائف المعنية بغية تحديد الأثر الشامل على تكاليف الموظفين. وبالإضافة إلى ذلك فإن المقارنة ذاتها يجب أن تتم بالنسبة لمكتبي البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى فإن موظفي مكتبنا قد خلصوا بالفعل إلى أن تكاليف الإيجار ستكون أعلى مما كانت عليه في السابق بسبب عدم توافر مبانٍ معفاة من الإيجارات بالنسبة لكل مكاتب العمليات الإقليمية الجديدة. كما يتعين دراسة الأثر على التكاليف الأخرى مثل الاتصالات والسفر. ووقت كتابة هذا التقرير، أكد البرنامج من جديد التزامه بإجراء تقييم لعملية إحلال اللامركزية وأحاط علماً بالاقترحات المذكورة أعلاه.

استعراض لمتابعة تنفيذ برنامج تحسين الإدارة المالية

- 212- صُمم برنامج تحسين الإدارة المالية، الذي وافق عليه المدير التنفيذي رسمياً في فبراير/شباط عام 1996، ليشكل مجموعة من الأنشطة المتكاملة طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل التي تهدف إلى النهوض بالإدارة المالية الشاملة سواء في المقر الرئيسي أو على المستوى الميداني. وفي تقريرنا عن حسابات الفترة المالية 1998-1999 أشرنا إلى نتائج المراجعة التي قام بها موظفو مكتبنا، والتي انصبّت على الاستعاضة عن نظم المعلومات التي شكلت تكاليفها ثلثي مجموع الميزانية. كما تناولنا قضية التكاليف والتمويل.
- 213- وكان من المزمع أن تتشكل نظم المعلومات الجديدة من ثمانية عناصر متميزة أُعيد تجميعها في مشروعين شاملين. فهناك من جهة ثلاثة نظم لدعم للتوريد، والمالية، والموارد البشرية/المرتبات شكلت مشروع "النظام الاستراتيجي المتكامل لدعم الإدارة" (SIMSS). وهناك من جهة أخرى مشروع "النظم المتكاملة للعمليات والجوانب الاستراتيجية" (OASIS) الذي أعاد تجميع نظم الأعمال الخمسة التالية:
- ◀ نظام حشد الموارد (RMS) لمتابعة كل مراحل مساهمات الجهات المانحة؛
 - ◀ نظام إدارة تخطيط المشروعات وإدارتها (PPMS) لإدارة المشروعات من مرحلة التصميم وحتى مرحلة الإقفال؛
 - ◀ نظام معلومات برمجة الموارد وتخصيصها (PARIS) لتخصيص موارد المشروعات ورصدها؛
 - ◀ نظام إدارة عمليات الإمداد (LMS) لتحديد تكاليف الشحن وإدارة أنشطة النقل، والشحن البحري، والتأمين؛



← نظام رصد السلع، وتجهيزها، وتحليلها (COMPAS) لتتبع السلع منذ مرحلة وصولها إلى الميناء، مروراً بالنقل البري، وحتى الوصول إلى الوجهة النهائية.

214- وباستثناء نظامي RMS وCOMPAS، فإن كل النظم الأخرى تستخدم برنامج SAP R/3 الذي تنفذه شركة IBM. وعند كتابة تقريرنا عن الفترة 1998-1999 كان نظام COMPAS وحده قيد التشغيل الكامل، ولو أنه كان يغطي 26 بلداً فقط. ويُستخدم نظام RMS في المقر الرئيسي منذ فبراير/شباط عام 1999 ولكن ما يزال هناك عدد من القضايا المتعلقة المتصلة به.

أهداف المراجعة ونطاقها ومنهجها

215- تم إجراء استعراض للمتابعة فيما يتعلق بالفترة المالية 2000-2001 بغية دراسة التحولات التي طرأت من حيث تنفيذ المشروعات، والتكاليف، والتمويل منذ تقديم تقريرنا السابق. وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى أن كل عناصر نظام SAP في نظام (WINGS)، باستثناء المرتبات، قد دخلت مرحلة التنفيذ في يناير/كانون الثاني عام 2001 فقد قمنا بالتعاقد مع خبيرين اثنين أحدهما مختص بترحيل البيانات والآخر مختص بنظام SAP. وكانت مهمة الأول هي استعراض ترحيل البيانات من النظم القديمة (General Ledger: Millennium – GL:M) ونظام معلومات البرنامج (WIS – إلى نظام SAP، بهدف تحديد المخاطر التي يمكن أن تؤثر على الكشوف المالية للفترة 2000-2001. وطُلب إلى الخبير الثاني إجراء استعراض لنظام SAP يركز على أمن النظم، وفصل المهمات، والضوابط الأخرى المطبقة لضمان منعة البيانات المالية. وأخيراً وليس آخراً، وكما سلفت الإشارة، فإن النتائج المجملّة للمسح المتعلقة بجوانب الربط الشبكي مدرجة في هذا الجزء.

تنفيذ نظام SAP

← موعد التشغيل الفعلي

216- تناولنا بالتعليق في تقريرنا السابق مسألة تغيير موعد التشغيل الفعلي لنظام SAP أربع مرات والذي كان من المفترض في البداية أن يكون في يناير/كانون الثاني عام 2000. ووقت كتابة تقريرنا المتعلق بالفترة المالية 1998-1999 كان هذا الموعد قد حُدد بـ 2 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000، وهو ما اعتبرناه موعداً غير واقعي وذلك أساساً بسبب الشواغل المتعلقة بتقدم عملية تصفية البيانات وعدم استكمال استراتيجية ترحيل تلك البيانات. ولذلك فقد أوصينا بتحديد موعد التشغيل الفعلي بما يتماشى مع إتمام كل أنشطة إدخال النظم.

217- وقد أقر البرنامج بتعذر الوفاء بالموعد المضروب للتشغيل الفعلي في أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 وذلك في تاريخ مبكر يرجع إلى أواخر أغسطس/آب – أوائل سبتمبر/أيلول. وأشارت محاضر الاجتماع الثالث والعشرين للجنة توجيه برنامج تحسين الإدارة المالية المنعقد في 5 سبتمبر/أيلول عام 2000 إلى أنه في ضوء الخطط والعوائق الجارية [...]، فإنه [لا يمكن] الوصول للنظام (باستثناء عنصر الموارد البشرية/المرتبات) إلى المرحلة التي يكون فيها "جاهزاً للتشغيل الفعلي" قبل أوائل نوفمبر/تشرين الثاني". وأعلنت النشرة الشهرية للبرنامج المذكور "FMIP Monthly Snap" في أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 فيما بعد أن تاريخ التشغيل الفعلي قد تغير ليصبح في يناير/كانون الثاني بالنسبة لكل عناصر SAP فيما عدا عنصري الموارد البشرية/المرتبات والسفر.

218- وكان الموعد الرسمي للبدء بإدخال المعاملات الجديدة في نظام SAP هو 8 يناير/كانون الثاني عام 2001 ولكن لم يمكنها توفير القدرة على الاستخدام الواسع للنظام لكل وحدات المقر الرئيسي والمكتبين الإقليميين المنقولين إلى



الميدان إلا في 31 يناير/كانون الثاني عام 2001. وكما أعلنت نشرة نظام SAP رقم 32 فإن معالجة كل مدفوعات المقر الرئيسي عبر النظام المذكور لم تبدأ إلا في 28 فبراير/شباط فحسب. ونتيجة لذلك فقد جرى الاحتفاظ بالنظم القديمة لتسجيل المعاملات المتصلة بالفترة الانتقالية لعام 2001 فضلاً عن أي قيود محاسبية إضافية وتعديلات ضرورية لإقفال الحسابات المؤقتة لعام 2000. وبما أن الإقفال كان مرتبطاً مباشرة بالمرحلة الثانية من ترحيل البيانات (انظر قسم المرافق الأساسية)، فقد تم في الواقع تزويد موظفي مكتبنا بالكشوف المالية المؤقتة لعام 2000 وبالمذكرات المرتبطة بها لاستعراضها في 14 سبتمبر/أيلول و5 أكتوبر/تشرين الأول عام 2000 على التوالي.

219- ووقت كتابة هذا التقرير فإن انتشار نظام SAP إلى الميدان كان ما يزال محدوداً. وفي 1 سبتمبر/أيلول عام 2001 مُنحت المكاتب الإقليمية الميدانية الجديدة التي رُبطت بالنظام في 1 سبتمبر/أيلول عام 2001 القدرة على استخدامه في يناير/كانون الثاني عام 2002. وفي الاجتماع السادس والثلاثين للجنة توجيه برنامج تحسين الإدارة المالية المنعقد في 21 مايو/أيار عام 2001، أُعلن عن أن من المتعذر دفع المرتبات عبر نظام SAP قبل نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001. وبما أنه لم يكن من المنطقي الانتقال إلى نظام جديد للمرتبات في موعد متأخر من الفترة المالية وبالنظر إلى قرب اعتماد عملة اليورو، فقد تقرر تنفيذ أولى عمليات دفع المرتبات من خلال نظام SAP في يناير/كانون الثاني عام 2002. وتم الوفاء بهذا الموعد المضروب. على أنه، وكما يرد تفصيلاً أدناه، فإن حالات التأخر الناشئة خلّفت أثراً مالياً كبيراً. ودخل عنصر إدارة السفر حيز التشغيل في 29 أبريل/نيسان عام 2002.

← ترحيل البيانات

220- وكما تعرض المذكرة 3 من الكشوف المالية تفصيلاً، فإن ترحيل المعلومات المالية وغيرها من النظم القديمة إلى نظام SAP قد تم على عدة مراحل.

- ◀ المرحلة 1: نُفِّذت هذه المرحلة من 4 إلى 8 يناير/كانون الثاني عام 2001، وعُنيبت فحسب بالبيانات الأساسية (مثل المساهمات المستحقة وجانب من المخصصات الممولة) اللازمة لمواصلة الأعمال في النظام الجديد مع انتظار استكمال إقفال النظم القديمة وتصفية البيانات.
- ◀ المرحلة 2: نُفِّذت هذه المرحلة في الأسبوع الثاني من أغسطس/آب عام 2001 وشملت نقل حسابات الميزانية العمومية وكذلك أرصدة الصناديق والمشروعات القائمة نظرياً في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2000 ولكن مع إدراج معاملات النظم القديمة المنفذة خلال الفترة الانتقالية لعام 2001.
- ◀ وبالإضافة إلى ذلك فقد نُفِّذت بعض الأنشطة المتصلة بمرحلة ما بعد الترحيل وذلك بعد أغسطس/آب عام 2001 بهدف تصحيح بعض المعاملات التي لم تُرحَّل بالكامل بسبب عدم استكمال تصفية البيانات أو إعادة تمويل بعض المشروعات.

221- وقام مكتب المراجعة الداخلية باستعراض واسع لعملية ترحيل البيانات في أبريل/نيسان - مايو/أيار عام 2002. ونتيجة لذلك فإن الاستعراض الذي قام به الخبير الذي تعاقبنا معه قد اعتمد على هذا العمل وهو يؤيد ما خلُص إليه من نتائج. ورغم أن الاستعراض لم يحدد أي نقاط ضعف رئيسية يمكن أن تترك أثراً على الكشوف المالية للفترة 2000-2001 فقد أشار إلى أوجه القصور التالية، التي كان مكتب المراجعة الخارجية قد لاحظها قبلاً.



إدارة مشروع ترحيل البيانات

- 222- أوكل مشروع إدارة ترحيل البيانات في بداية الأمر إلى خبير استشاري. غير أنه لم يتحقق في ظل إدارته أي تقدم بارز، باستثناء إعداد وثيقة الاستراتيجية الشاملة لترحيل البيانات. وفي الحقيقة فلم تطرأ أية تحسينات ملموسة قبل ديسمبر/كانون الأول عام 2000 حينما تم إنهاء عقده وإعادة تشكيل إدارة المشروع فيما بعد على النحو التالي:
- ◀ أنشأت مديرة برنامج تحسين الإدارة المالية رسمياً فريقاً لترحيل البيانات يتألف من مشرفين من كل وحدات العمل يرفعون تقاريرهم إليها مباشرة.
 - ◀ كما أقيمت خطوط إبلاغ واضحة من المشرفين في كل وحدة عمل الذين يرفعون تقاريرهم إلى مديرة برنامج تحسين الإدارة المالية والتي تقدم تقاريرها بدورها إلى لجنة توجيه البرنامج المذكور.
 - ◀ وأرسيتم عملية تسوية القضايا لتيسير اتخاذ القرارات.
 - ◀ وتم بانتظام إصدار نشرة تتيح القيام بصورة فعالة بنشر وتوثيق التحولات في الاستراتيجية الشاملة لترحيل البيانات وإجراءاتها.
- على أن موظفي مكتبنا لاحظوا أن التحولات في وثيقة الاستراتيجية الأولية قد انعكست في مختلف الوثائق، في حين كان من الواجب استكمال الوثيقة الأولية لاستراتيجية ترحيل البيانات وتحديثها بانتظام لإعطاء صورة شاملة عن التنفيذ الفعلي. وقد تعذر الوصول إلى بعض المستندات المؤيدة.

استراتيجية ترحيل البيانات

- 223- ومن زاوية الاستراتيجية ذاتها فقد تقرر ترحيل قدر محدود فحسب من البيانات التاريخية. وبما أنه جرى ترحيل الأرصدة فقط بالنسبة لمعظم ميادين الأعمال (المساهمات، الصناديق، المشروعات، المخصصات) فلقد كان على المستخدمين اللجوء إلى مستودع بيانات الأعمال في نظام SAP (BW)، حيث خزنت البيانات التاريخية اللازمة للحصول على المعلومات الكاملة. كما احتفظت كل وحدة عمل بملفاتها الاحتياطية للوثائق التاريخية المفردة من النظم القديمة إلى صحائف مجدولة. وفي ظل المعدل العالي لدوران الموظفين، الذي يقود في الغالب إلى مستويات عالية من فقد المعارف، فإن ترحيل بعض البيانات التاريخية ربما كان الخيار الأكثر فعالية على المدى الطويل. وبرأي البرنامج فإن الأثر الإيجابي المحتمل لا يبرر التعقيد الإضافي الذي كان سيستتبع مثل هذا الترحيل.
- 224- وعلى المنوال ذاته، فيما أنه كان من المعروف أن النظم القديمة ليست موثوقة تماماً، وأنه لم يتم أيضاً قط إجراء مطابقة بين نظامي GL:M و WIS فلربما كان من الحكمة ترحيل بيانات كل مجال من مجالات الأعمال بصورة تدريجية. وكان ذلك سيعني تحمل تكاليف إضافية بالنظر إلى أنه كان سيستدعي تركيب جهاز بيني مؤقت، غير أنه كان سيكفل تسهيل إدخال التصحيحات حيث أن التصحيح المدخل على مجال عمل معين لم يكن لينتقل على الفور إلى مجال آخر. وبرأي البرنامج فإن ذلك كان سيؤدي إلى تعقيدات وتكاليف إضافية غير ضرورية.

تصفية البيانات وترحيلها

- 225- يتسم ترحيل البيانات بتعدد بالغ حيث أن من الواجب العناية بأمر المسائل التقنية والتشغيلية في آن معا. وفي حالة البرنامج فقد زاد هذا التعقيد بالنظر إلى الحاجة إلى القيام بعملية واسعة لتصفية البيانات. وكما جرى الإقرار عند التماس موافقة المدير التنفيذي في مايو/أيار عام 2001 (انظر قسم المرافق الأساسية) للحصول على تمويل إضافي لمعالجة هذه المسألة، فقد كان هناك تقدير بخس لمدى اتساع العملية المطلوبة. وعلى نحو ما أشير في الاجتماع الرابع



والثلاثين للجنة توجيه برنامج تحسين الإدارة المالية المنعقد في 11 أبريل/نيسان عام 2001، فإن جانباً من الصعوبات الناشئة كانت ترجع إلى "خطايا الماضي" مثل المساهمات المستحقة، والحسابات الميدانية المعلقة والحسابات المصرفية، وحسابات التأمين، والإرساليات العاجلة وغرامات التأخير، وأرصدة الصناديق والمشروعات المعلقة. وفي الماضي كان هناك في الواقع بضعة جهود منظمة فحسب لتصفية ومطابقة البيانات، رغم مذكرات التذكير المنتظمة التي بعث بها موظفو مكتبنا. وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى طبيعة المعلومات المتاحة من النظم القديمة فإن السجلات التاريخية لم تكن كافية على الدوام لتسجيل التفاصيل في نظام SAP. وأدى ذلك إلى عملية مستنزفة للوقت لـ "إعادة ترتيب" السجلات بحيث تتخذ شكلاً مقبولاً يصلح لإدراج البيانات الجديدة.

226- وبسبب ذلك، وكما سلفت الإشارة، فإن عملية تصفية البيانات كانت ما تزال جارية وقت الاستعراض، في حين أن من المفروض، وفقاً للأساليب المثلى، أن تكون قد انتهت قبل بدء الترحيل وأن يتم فحسب ترحيل البيانات المصفاة. ووافق البرنامج على أن الأساليب الجيدة كانت تتطلب ترحيل بيانات مصفاة تماماً، لكنه قال إن ذلك لم يكن مستطاعاً. ولهذا فإن البرنامج اتخذ قراراً واعياً بترحيل البيانات حينما كانت عملية التصفية قد بلغت مستوى يتيح إجراء التحليلات المتبقية بصورة آمنة في النظام الجديد. وبرأينا فإنه كان لهذا القرار التبعات التالية على وجه الخصوص:

◀ جرى ترحيل بيانات المساهمات المستحقة أساساً قبل استعراض قسم الموارد والعلاقات الخارجية وقسم المالية لها للثبوت من صحتها.

◀ رُحِلت بيانات المشروعات المعلقة، في حين أنه كان من الواجب التعامل مع الأرصدة القائمة قبل الترحيل.

◀ رُحِل إلى النظام مبلغ 243,8 مليون دولار من أرصدة المبالغ المستحقة السالبة والناشئة عموماً من تعيين صناديق منفصلة للمساهمات المستحقة والمبالغ المقبوضة المتصلة بالمساهمات ذاتها، على التوالي.

◀ لم يتم استكمال مطابقة المساهمات المرحلة إلى النظام على مستوى المشروعات. وبالمثل فلم تُستكمل أيضاً عملية تصفية كل حسابات التأمين على نحو ما سبقت الإشارة [الفقرة 51].

◀ كانت هناك فوارق غير مفسرة بالنسبة للمبالغ المستحقة للمكاتب القطرية، كما أن مطابقة حسابات هذه المكاتب لم تكن قد أُجريت بعد.

◀ أسفر ترحيل أرصدة أموال الفئات البرنامجية الأربع عن تفاوت غير مفسر قدره 63 841 دولاراً بين رصيد إقفال النظم القديمة ورصيد فتح نظام SAP.

227- ووقت كتابة هذا التقرير كان استعراض المساهمات المستحقة والمشروعات المعلقة قد استُكمل. وبالنسبة للمساهمات المستحقة كان يتم تعديل القيود. أما بالنسبة للمشروعات المعلقة فكان العمل جارياً في إعداد تقرير لينظر فيه المجلس التنفيذي في دورته في أكتوبر/تشرين الأول عام 2002، كما كانت تدور مداورات مع الجهات المانحة حول أوجه الاستخدام المحتملة لأرصدة المشروعات المعلقة، بما في ذلك إمكانية تغطية الأرصدة السالبة من الفوائض القائمة المتعلقة بمساهمات أخرى. وبالإضافة إلى ذلك فقد خُفص مقدار المبالغ المستحقة السالبة إلى مليوني دولار بعد الاستعراض. وفيما يتعلق بالباقي، فنحن نوصي بمتابعة الجهود المتصلة بالقضايا القائمة لترحيل البيانات إلى أن تُفسر تماماً كل الاختلافات، وتجري أصولاً مطابقة جميع البنود، وتُدرج في السجلات حسب الأصول كل الوثائق المفقودة. وينبغي على أساس التقديرات الدقيقة لأعباء العمل تحديد المواعيد النهائية، ورصدها رسداً وثيقاً، واستعراضها بانتظام من جانب مكتب المراجعة الداخلية.

228- وفي ضوء ما تقدم، فإننا نرى أنه تبين أن تخطيط التنفيذ لم يكن واقعياً بسبب تعقد عملية تصفية البيانات وترحيلها. وبما أن هذه الجوانب كانت ذات أهمية حاسمة، وبالنظر إلى انخفاض مستويات الضبط في النظم القديمة،



وبما أنه لم يكن هناك أي سبب تشغيلي للاستعجال، فلقد كان من الأفضل تأخير موعد التشغيل الفعلي لنظام SAP لضمان توافر الوقت الكافي للإعداد الكامل للبيانات المزمع إدراجها في نظام SAP. وحاجج البرنامج بأن القرار المتعلق بتنفيذ التشغيل الفعلي في يناير/كانون الثاني عام 2001، قد اتخذ، برأيه، بعد الكثير من التمعن في منافع ومخاطر الانطلاق في التشغيل الفعلي في ذلك الوقت، بما في ذلك الكميات القائمة من البيانات غير المصفاة. وحاجج البرنامج أيضاً بأنه استطاع، وعبر جهود المتابعة المتعلقة بتصفية البيانات وبالاعتماد على تخطيط مفصل لتدابير إقفال الحسابات أن يتقدم بالكشوف المالية للفترة 2000-2001 في الموعد المضروب لمراجعتها.

↩ استعراض نظام SAP

229- لم يكشف الاستعراض الذي أجراه أحد الخبراء لنظام SAP عن معاناته من أي أوجه خلل مهمة. واعتبر مستوى ضوابط الأعمال مرضياً غير أن معظم هذه الضوابط كان يعتمد بشدة على الإجراءات اليدوية. كما كان تنفيذ إدارة النظام مرضياً بصفة عامة. على أنه تم تحديد أوجه القصور التالية:

- ↪ عدم الوصول بالبارامترات الأمنية المنطقية ضمن نظام SAP إلى الحد الأمثل؛
 - ↪ العدد المفرط للتراخيص الممنوحة للقيام بمعاملات هامة معينة؛
 - ↪ الخرق الواسع لتدابير فصل الواجبات؛
 - ↪ البنود القائمة لحسابات المقاصة؛
 - ↪ عيوب رصد المدخلات التجميعية والبنود الموضوعية "قيد الانتظار"؛
 - ↪ الافتقار إلى المطابقة بين نظامي RMS و SAP؛
 - ↪ رداءة البرنامج الحاسوبي الذي يعتمد عليه دليل المحاسبة للمكاتب القطرية (COAG-SAPInt) الذي تستخدمه حالياً المكاتب القطرية التي لم يتم بعد ربطها بنظام SAP.
- وكما تعرض الفقرات التالية تفصيلاً فإن البرنامج عمل بسرعة بالغة لتصحيح معظم العيوب المذكورة.

أمن النظام

230- ومن حيث أمن النظم فإن نظام SAP مصمم بحيث يتعذر النفاذ إليه ما لم يسمح المسؤول الإداري للنظام لمجموعة محددة من المستخدمين بالنفاذ إلى بيانات مخصوصة و/أو وظائف مخصوصة (تسمى موضوع الترخيص). وبغية القيام بذلك فإن جمع البيانات والوظائف في فئات ذات خصائص مشتركة يعتبر أسلوباً جيداً. ويمكن بعدها أن يسجل كل مستخدم في فئة أو أكثر تحتوي على موضوع أو أكثر من موضوعات الترخيص مع تحديد قيم معينة لكل منها (كالترخيص بالاطلاع أو التحديث مثلاً). وقد اتبع هذا الأسلوب الأمثل في حالة البرنامج، ووضعت الإجراءات الخاصة به على النحو الذي يتيح للمستخدم تحديد ما يلزمه من هذه الفئات.

231- وإلى جانب ذلك فقد عولجت أوجه القصور التالية، التي كشفت عنها الاستعراض، حينما لفت انتباه البرنامج إليها:

- ↪ خُصَّ عدد "المستخدمين الممتازين" (المستخدمون المسجلون في فئات ممتازة من فئات نظام SAP بما يتيح لهم أداء كل الوظائف المتاحة فيه تقريباً) وحُذفت الهوية الممتازة للخبراء الاستشاريين (التي كانت مخصصة لـ 11 مستخدماً وقت استعراضنا) لأن الحاجة كانت تدعو إلى التمتع بمثل هذه الفئة أثناء مرحلة التطوير فقط.



◀ جرى استعراض عدد المستخدمين المسموح لهم بتنفيذ معاملات النظام القوية (مثل "احذف جميع المستخدمين" أو "نفذ برامج ABAP/4")⁽¹⁹⁾. وبالإضافة إلى ذلك فقد تم وقف معظم هذه المعاملات القوية أو تخصيصها لفئة طوارئ فقط.

◀ وبالإضافة إلى ذلك فقد تم الشروع في استعراض للمستخدمين المرخص لهم وفقاً لرموز المعاملات حيث أنه لوحظ وجود عدد ضخم من المستخدمين المرخص لهم بإجراء عدة معاملات عالية المخاطر مثل إنشاء "زبائن" و"بائعين"، ومراكز تمويل، وبيانات مصرفية، وسجلات رئيسية من سجلات دفتر الأستاذ، وتسجيل الفواتير، وتسديد المدفوعات.

232- وأظهرت التجربة أيضاً أن الخطر الأكبر لنظام مثل SAP R/3 ليس خطراً خارجياً، ولكنه يجيء من الموظفين الساخطين الحاليين منهم والسابقين. وكشف الاستعراض النقاب على أن المسؤول الإداري لنظام SAP قد أخطر رسمياً من جانب قسم الموارد البشرية بأي عملية يتم فيها إنهاء العقود قبل موعدها النهائي العادي. كما أظهر الاستعراض أنه بالنسبة للمستخدمين من ذوي العقود القصيرة فإن الترخيص باستخدام نظام SAP لم يُمنح قط لفترة تتجاوز موعد انقضاء تلك العقود. وفوق ذلك فإن المسؤول الإداري للنظام كان يدقق في هوية المستخدمين الذين لا يقومون باستخدام النظام لمدة ثلاثة أشهر. وكان هؤلاء المستخدمون يُمنعون من النفاذ إلى النظام ويُرسل إليهم خطاب بهذا المعنى بالبريد الإلكتروني. ووقت الاستعراض، كان هناك 62 مستخدماً ساكناً ممن لم يستعمل النظام منذ 1 مارس/آذار عام 2002. وقد تم منع نفاذ هؤلاء إلى النظام بحسب الأصول باستثناء واحد منهم.

233- ومن زاوية أمن النظم أيضاً فقد قُدمت عدة توصيات لتشديد ضبط النفاذ تمثيلاً مع الأسلوب الأمثل المعتمد. وعلى سبيل المثال فإن الوقت المتاح للمستخدم للبقاء ساكناً قبل وقف اتصاله بالنظام قد خُفض من ثلاث ساعات (الفترة المعيارية) إلى ساعة واحدة فقط. وبالمثل فإن عدد الاتصالات المترتبة لمستخدم واحد من حواسيب مختلفة قد خُفض من 25 اتصالاً (العدد المعياري) إلى اتصاليين فحسب.

234- على أنه لم يتم تنفيذ التوصيتين التاليتين. ففيما يتعلق بحجب المستخدمين بعد ثلاث محاولات خاطئة للاتصال (عوضاً عن ست محاولات كما هو معتمد معيارياً الآن)، حاجج البرنامج أن القيام بذلك في ظل المستوى القائم لموارد الموظفين (موظف واحد فقط) سيقود إلى زيادة في عدد الطلبات المتعلقة بإلغاء الحجب، مما سيزيد أكثر من التأخر في وقت الاستجابة، وهو ما سيبضر على وجه الخصوص بالمستخدمين الميدانيين. على أن البرنامج وافق على قطع الاتصال بعد ثلاث محاولات فاشلة وعلى رصد كل عمليات إغلاق الاتصالات الناجمة عن إعطاء كلمات سر خاطئة وذلك لتوفير أساس لتقدير المخاطر في المستقبل. ولم يوافق البرنامج أيضاً على خفض عدد أيام صلاحية كلمة السر (من 120 يوماً في الوقت الحالي إلى 60 يوماً على الأقل). وحاجج البرنامج بأن خفض عدد الأيام سيخلق خطراً أكبر من أن يحتفظ المستخدمون بكلمات السر في صيغة خطية إذا ما كان عليهم تغييرها بوتيرة أكبر. وأوصى موظفو مكتبتنا كذلك بأن يستعرض البرنامج إدارته الشاملة لمسألة كلمات السر بما يتجاوز مجرد مسألة النفاذ إلى نظام SAP بغية تحديد نهج مشترك (لم تكن الحاجة تدعو وقت الاستعراض إلى تغيير كلمة السر للنفاذ إلى الشبكة أو إلى البريد الإلكتروني). ووقت كتابة هذا التقرير، أخطر موظفو مكتبتنا بأن البرنامج يتأهب لتنفيذ سياسته الجديدة إزاء أمن المعلومات والتي تتطلب تغيير كلمة السر كل 90 يوماً.

(19) إن ABAP/4 هي لغة برمجة من الجيل الرابع مستخدمة في نظام SAP وتشبه من حيث التركيب لغة باسكال. وعلى وجه الخصوص فإن المستطاع استخدامها لتطوير برامج بينية للبيانات، وإعداد تقارير مخصصة، بل وحتى لتعديل الوظائف التي يوفرها نظام SAP.



فصل المهام

235- إن القاعدة الذهبية الواجب اتباعها لضمان فرض ضوابط داخلية كافية على نظام مثل SAP هي فصل المهام. وعلى سبيل المثال فإنه لا يجوز السماح للموظف الذي يقوم بإصدار أوامر الشراء بتسجيل الفواتير المستلمة وتسديد المدفوعات المقابلة. وفي منظمة ضخمة كالبرنامج فإنه ينبغي ألا يكون هناك أي استثناء من تطبيق قاعدة فصل المهام، وذلك في المقر الرئيسي على الأقل حيث أن الالتزام الصارم بها قد يكون أصعب في المكاتب القطرية الصغيرة حال ربطها بالشبكة. وكشف الاستعراض النقاب عن حدوث حالات خرق مهمة يجملها الجدول 9 الوارد أدناه. وعلى سبيل المثال فقد كان هناك وقت الاستعراض 106 من المستخدمين القادرين على إضافة الموردين وتسجيل الفواتير وتسديد المدفوعات.



الجدول 9: خرق قاعدة فصل المهام

عدد المستخدمين	الوصف	المزيج المختبر من رموز المعاملات
16	إنشاء البيانات الرئيسية للمورد إنشاء أمر الشراء	XK01+ME21+MR28(0,FM) +MB01+MR1M+F110
	إجازة أمر الشراء (رموز الإصدار 0+FM) ⁽²⁰⁾ استلام السلع فاتورة البائع/أمر الشراء تسديد المدفوعات	
14	إنشاء البيانات الرئيسية للمورد إنشاء أمر الشراء	XK01+ME21+MR28(FB) +MB01+MR1M+F110
	إجازة أمر الشراء (رموز الإصدار FB) استلام السلع فاتورة البائع/أمر الشراء تسديد المدفوعات	
106	إنشاء البيانات الرئيسية للمورد تسجيل فاتورة البائع تسديد المدفوعات	XK01+F43+F110
4	إنشاء البيانات الرئيسية للمورد تسجيل فاتورة البائع تسجيل المدفوعات المسددة	XK01+F43+F53
119	فاتورة البائع/أمر الشراء تسديد المدفوعات	MR1M+F110
115	تسجيل فاتورة للمورد تسديد المدفوعات	F43+F110
6	تسجيل فاتورة للمورد تسجيل المدفوعات المسددة	F43+F-53
3	فاتورة البائع/أمر الشراء تسجيل المدفوعات المسددة	MR1M+F53
17	إنشاء اعتماد إنشاء مركز اعتماد إنشاء بند التزام إنشاء سجل رئيسي في دفتر الأستاذ	FM5I+FM2I+FM3I+FS01

⁽²⁰⁾ في نظام SAP تخضع كل وثائق الشراء مثل طلبات الشراء وأوامر الشراء لإجراءات الإجازة. وعند إنشاء وثيقة ما، يتم آلياً تعيين استراتيجية إجازة تحدد نقاط الإجازة اللازمة لإجازة (الموافقة على) الوثيقة. ويهدف هذا الإجراء إلى الاستعاضة عن التراخيص الخطية بتوقيعات إلكترونية، مع الحفاظ في الوقت ذاته على مبدأ الضبط المزدوج. وقد تم تصميم ستة وعشرين رمزاً للبرنامج، ولاسيما رمز "0" للموافقة المسبقة؛ و"FM" للمدير الميداني و"FB" للمشتري الميداني.



236- وبالنظر إلى مخاطر التدليس التي خلقتها هذه الحالة فقد تمت التوصية بإجراء استعراض مفصل لمسألة فصل المهام. وبما أن هذا الاستعراض يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاستعراض المتعلق بالمستخدمين المرخصين وفقاً لرموز المعاملة المشار إليها أعلاه، فإننا نوصي باستكمالهما على وجه السرعة. ووقت كتابة هذا التقرير، أُخطِر موظفو مكتبتنا بأن البرنامج قد اعتمد بالفعل قواعد العمل التالية. فستقتصر معاملة تسديد المدفوعات (F110) على موظفي المحاسبة/الصرف في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية فقط، في حين أن معاملة تسجيل الفواتير (F-43) سيتولاها كتبة المحاسبة/الصرف فحسب. وسيتم الانتهاء من القواعد الإضافية للعناية بأمر الحاجة إلى خفض مهام الأعمال التي أشار إليها هذا التقرير بحلول نهاية أغسطس/آب عام 2002.

237- وقد زاد عدد حالات الخرق لأن الوظيفة الحساسة لإدارة البيانات الرئيسية المتصلة بـ "البائعين" (الإضافة إلى قائمة موردي البرنامج أو تعديلها أو الحذف منها) لم تخضع لنظام المركزية. ووقت إجراء الاستعراض كان بمقدور نحو 700 مستخدم، في المقر الرئيسي وفي الميدان على حد سواء، إضافة هؤلاء الموردين. ونتيجة لذلك قامت المخاطر التالية. كان بالمستطاع إضافة مورّد ما مرتين (أو عدة مرات) في النظام من جانب هيئات مختلفة في البرنامج، وهو ما يمكن أن يقود إلى مشكلات أثناء عمليات المقاصة أو إعداد الفواتير. ولذلك فقد أوصي بإخضاع إدارة البيانات الرئيسية لـ "الموردين" لنظام المركزية.

238- وقد وافق البرنامج على التوصية القائلة أن الأسلوب الأمثل لضبط صون البيانات الرئيسية للبائعين هي في تطبيق نظام المركزية عليه. وأشار إلى أن هذه المسألة كانت قيد البحث ولكنها ستتطلب، كما يُعتقد، المزيد من التجربة حيث أن نشر النظام بحيث يتصل إلى المكاتب القطرية لم يكن قد استُكمل بعد، كما ستحتاج إلى مزيد من التقييم لآثاره من زاوية الموارد من الموظفين، والتغييرات في عمليات الأعمال الحالية، وحسن التوقيت. وإلى حين ذلك فإن البرنامج يزمع تكليف اثنين من الموظفين بمهمة المسؤولين الرئيسيين عن إضافة الموردين فضلاً عن تعيين مناوبين لهما في وظيفة إضافة الموردين (XK01) لكل قسم في المقر الرئيسي، ولكل مكتب عمليات إقليمي ومكتب قطري مربوط شبكياً. وسيؤدي ذلك إلى خفض عدد المستخدمين من 700 مستخدم إلى نحو 110 مستخدمين. وحال الانتهاء من الجانب الأعظم من عملية إضافة الموردين، فإن الوضع سيخضع للاستعراض. وبالنظر إلى مخاطر التدليس، ولاسيما في الميدان، فإننا ما نزال نوصي بأن تخضع إدارة البيانات الرئيسية "للموردين" لنظام المركزية على وجه السرعة، وذلك على الأقل على مستوى مكاتب العمليات الإقليمية وكل المكاتب القطرية في مناطقها المعنية.

ضوابط سلامة البيانات المالية

239- وفيما يتصل بحسابات المقاصة، فقد لوحظ وجود عدد كبير نسبياً من البنود القائمة المتعلقة بالفترة المالية 2000-2001 بالنسبة لحساب مقاصة السلع المستلمة/الفواتير المستلمة (713 بنوداً مفتوحاً بقيمة إجمالية قدرها 12,6 مليون دولار) وبالنسبة لحساب مقاصة الخزنة (119 بنوداً مفتوحاً بقيمة إجمالية قدرها 1,2 مليون دولار). وعلى نحو ما تمت التوصية به فقد تم تحليل معظم هذه البنود وتصفيتها.

240- إن أسلوب معالجة المجموعات هو برنامج يمكن التحكم به بحيث يُنفذ في موعد لاحق، وذلك على وجه الخصوص لموازنة أعباء النظام المتصلة بمعالجة كميات ضخمة من البيانات. ووقت الاستعراض لوحظ أن النظام يتضمن عدداً كبيراً من الجلسات المتعلقة بمدخلات معالجة المجموعات مع تسجيلها على أنها في وضع الخطأ أو على أنها لم تعالج على الإطلاق. وبالمثل فإن بعض المعاملات المتصلة بالفترة المالية 2000-2001 كانت موضوعاً قيد الانتظار ولم تتم معالجتها. وقد نُفّذت على الفور التوصية الداعية إلى استعراضها بغية تحديد مدى صلاحيتها. وكما سبق أن وافق البرنامج، فإننا نوصي بإرساء إجراءات للاستعراض المنتظم للجلسات المتعلقة بمدخلات معالجة



المجموعات. وبالمثل فإننا نوصي بإرساء إجراءات مشابهة للاستعراض المنتظم للمعاملات أو الوثائق الموضوعة "قيد الانتظار".

241- وكما ورد تفصيلاً في تقريرنا السابق [الفقرة 185] فقد طُوّر نظام RMS، باستخدام بيئة برنامج Lotus Notes، لتتبع المساهمات من لحظة التعهد به حتى تأكيدها. وقد جرى لاحقاً تسجيل المساهمات المؤكدة في نظام SAP من خلال نظام بيئي. وبالنظر إلى الافتقار إلى مطابقة منتظمة بين نظامي RMS و SAP، فقد جرت الإشارة إلى مخاطر المعلومات غير الدقيقة أو غير المستكملة. ووافق البرنامج على التوصية الداعية إلى إجراء عملية مطابقة شهرية.

242- ووقت الاستعراض كان هناك 12 مكتباً قطرياً فحسب قد حظيت بربط مباشر مع نظام SAP، على أنها كانت تمثل نحو 60 في المائة من النفقات الميدانية عام 2001. أما بقية المكاتب فكانت تستخدم نظام المواءمة بين COAG و SAP المعروف باسم COAG-SAPInt لتسجيل المعاملات المالية المجهّزة على المستوى القطري. وكانت ملفات المعاملات الإلكترونية تُنقل شهرياً إلى المقر الرئيسي لتفريغها في نظام SAP. وقد لوحظ ارتفاع عدد الملفات المرفوضة، وهو ما يرجع أساساً إلى قيود خاطئة في نظام COAG-SAPInt (نحو 30 في المائة فيما يتعلق بعملية التفريغ الأخيرة)، والاضطرار إلى تحليلها وإعادة تدويرها يدوياً. وبغية النهوض بموثوقية وكفاءة العملية، فقد تمت التوصية بتنفيذ مستوى أعلى من الضوابط في قاعدة بيانات COAG-SAPInt. وعلى سبيل المثال فإن البيانات المتصلة برموز مراكز التكلفة وأموال دفتر الأستاذ يمكن تفريغها من نظام SAP إلى نظام COAG-SAPInt. ومن الواجب أن تكون الحقول المناظرة في نظام COAG-SAPInt متاحة للانتقاء فقط عبر قائمة خيارات. وسييسر ذلك إدراج المستخدمين للمدخلات مع تقليله في الوقت ذاته من مخاطر تدوين قيود خاطئة. وبالإضافة إلى ذلك فإن بالإمكان إنشاء تدابير تحقق مرجعية بين بعض عناصر نظام (حساب دفتر الأستاذ، ومركز التكاليف، وما إلى ذلك). وبما أن البرنامج موافق على التحسينات المقترحة، فإننا نوصي بتنفيذها على وجه السرعة.

نتائج مسح الربط

↔ النفاذ إلى البريد الإلكتروني وشبكة الإنترنت

243- يعتبر الربط الشبكي عنصراً هاماً من عناصر عملية إحلال اللامركزية. وتدل التجربة على أن نقل صلاحية اتخاذ القرارات إلى الميدان لا يمكن أن يتم ما لم تسمح الاتصالات المحسنة بالنفاذ المباشر إلى نظام المعلومات الشامل. وكانت كل المكاتب القطرية التي بعثت برودوها على الاستبيان تتمتع بخدمات البريد الإلكتروني علماً بأن معظمها كان يستخدم نظام Lotus Notes. وأعرب المدراء القطريون عن رضاهم عن قدرة النفاذ المتاحة، باستثناء ثلاثة منهم (أحدهم يتبع مكتب البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى والاثنتان الآخران يتبعان مكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي)، وقد تعهد البرنامج بمعالجة المشكلات المعنية حينما لفت انتباهه إليها.

244- وكانت جميع المكاتب القطرية، باستثناء اثنين منها، تتمتع بالقدرة على النفاذ إلى شبكة الإنترنت. وبالنسبة للمكتبيين المحرومين من هذه القدرة فإن العوائق المالية كانت السبب في عدم ربطهما بالشبكة بالنظر إلى ارتفاع الرسوم التي تفرضها الشركات المحلية لتوفير خدمات الإنترنت. وبالنسبة للمكاتب القطرية المربوطة فإن النفاذ كان يتم عبر شبكة الاتصالات المعززة التابعة للبرنامج (ETnet) في حالة واحدة فقط. أما بالنسبة للمكاتب الباقية فإن النفاذ كان يتم عبر الشركات المحلية لتوفير الخدمات. وفي نحو 30 في المائة من البلدان كان التمتع بقدرة النفاذ محصوراً بالمكتب الرئيسي علماً بأن حرمان المكاتب الفرعية منها يرجع إلى الافتقار إلى الشركات المحلية الموفرة للخدمات أو إلى ارتفاع التكاليف. وأشارت أربعة مكاتب قطرية إلى وجود مشكلات تتعلق بالنفاذ والسرعة، ومعظم هذه المكاتب قائم في



إقليم مكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ونتيجة لذلك فقد أشارت التقارير إلى صعوبة تفريغ الوثائق من المقر الرئيسي. وأقر البرنامج بأن ذلك يعتبر مشكلة قائمة تحتاج إلى معالجة، ولكنه أشار إلى ارتفاع تكاليف توفير الربط الدائم، والموثوق، وذي السرعة العالية.

245- وكما ذكر "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" المشار إليه آنفاً، فقد أُتيح نظام إجازة المشروعات المرتكز على برنامج Lotus Notes لكل المكاتب القطرية على شبكة الإنترنت وذلك لخدمات القراءة فقط. وتباين استخدام هذا المرفق تفاوتاً واسعاً بين المكاتب القطرية التي شملها الاستعراض، غير أنه كان محدوداً بصفة عامة. ولم يتجاوز عدد المدراء القطريين أو موظفيهم الذين يستخدمون المرفق مرة واحدة في الأسبوع على الأقل على ثلاثة. وأشار أحد المدراء إلى أن المرفق يُستخدم مرتين أو ثلاثة في الشهر، في حين ذكر ثلاثة آخرون إلى أن وتيرة الاستعمال تقل عن مرة واحدة شهرياً. ولفت مدير آخر الانتباه إلى قلة الوظائف المتاحة للنظام القائم على خدمات القراءة فقط ودعا إلى تضمين خدمات أخرى مثل البحث، والتحرير، والنسخ. ووقت كتابة هذا التقرير، أُخطر موظفو مكتبنا أن نسخة جديدة من نظام SPA تتيح خدمات القراءة والكتابة للميدان قد تم تطويرها ويجري اختبارها حالياً.

246- وفي حالة مكتب البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى فقد فسّر الاستخدام المحدود للنظام بأن لستة مدراء من أصل 12 مديراً قطرياً برامج قطرية معتمدة. كما أن لمعظم البلدان مشروعات إنمائية لا تزيد مدتها عن أربع إلى خمس سنوات. وجرى الإقرار بأن نظام SPA سيكون مفيداً في حال تزويد المكاتب القطرية به. غير أن المشكلات الحقيقية، برأي أحد المدراء القطريين، تتعلق بموظفي الأقسام التقنية في المقر الرئيسي الذين "يجب أن يدلووا بملاحظاتهم على الوثيقة قبل يومين على الأقل [لجنة استعراض البرامج] لكنهم لا يمثلون لهذه القاعدة أبداً". وينحو هؤلاء إلى "الإدلاء بتعليقاتهم قبل دقائق من الاجتماع أو خلاله"، مما يزيد كثيراً من "طول المؤتمرات الاتصالية للجنة استعراض البرامج". ووفقاً للبرنامج فإن المشكلات المذكورة أعلاه لا تنتشر في كل مكاتب العمليات الإقليمية وأن الإجراءات المعتمدة تطبق في العادة.

↩ النفاذ إلى نظام تتبع حركة السلع وتحليلها (نظام COMPAS)

247- أقيم نظام كومباس في 15 مكتباً قطرياً من المكاتب المشمولة بالمسح. وفي المكاتب القطرية التي كان فيها النظام قيد التشغيل، أشارت أربعة مكاتب إلى قصور في التدريب الموفّر. وبالنسبة لمكتب البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى فقد أشار مكتبان قطريان إلى أن فترة التدريب كانت أقصر من أن تتيح تلبية المتطلبات وإتقان استخدام كل وظائف النظام. وفيما يتعلق بمكتب ODC فقد أشار مديران إقليميان إلى الحاجة إلى مزيد من التدريب، ولاسيما فيما يتصل بالتقارير. وفي حين أن المدراء القطريين في مكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ذكروا أنهم راضون عن الوثائق الموفرة، ولكن ثلاثة مدراء قطريين في أمريكا اللاتينية أشاروا إلى أن توافر الوثائق باللغة الإنكليزية فقط (وليس بالإسبانية) يمثل مشكلة كبيرة. وأعلن عشرة مدراء قطريين من أصل 15 مديراً، أي 67 في المائة، أنهم راضون عن نظام كومباس. وبالنسبة للمدراء الباقين فقد أشار اثنان منهم إلى أن تركيب النظام تم منذ فترة وجيزة مما يحول دون إعطاء حكم بهذا الشأن بعد. وتتعلق المشكلات التي وجه المدراء غير الراضين الانتباه إليها بالتقارير أساساً.

248- وبالنظر إلى ما تقدم، فإن توصياتنا بشأن نظام كومباس هي على النحو التالي:

↪ ينبغي أن تُعالج أوجه القصور التي جرى ذكرها بشأن التدريب وأن تُترجم الوثائق إلى اللغات الأخرى (الإسبانية والفرنسية على الأقل) على وجه السرعة.



◀ ينبغي النظر في إدخال تحسينات طويلة الأجل على أساس خبرة المدراء القطريين الذين استخدموا النظام منذ إنشائه.

ووقت كتابة هذا التقرير، أخطر موظفو مكتبنا بعزم البرنامج على خلق قدرات على مستوى المكاتب الإقليمية بحيث تتمكن هذه المكاتب من توفير التدريب الذاتي المناسب لاحتياجاتها الإقليمية المخصصة. وبالإضافة إلى ذلك فإن استكمال النسخة الجديدة من كومباس (2.0) وتعميمها قريباً سيتوافق مع توفير ترجمات لدليل المستخدمين الجديد. كما أبلغ موظفو مكتبنا بمستجدات جارية أخرى في مجال إدماج نظام كومباس بنظام SAP.

◀ استخدام نظام COAG-SAPInt

249- كانت كل المكاتب التي شملها المسح تستخدم نظام COAG-SAPInt في تسجيل المعاملات المالية على المستوى القطري بالنظر إلى افتقارها إلى القدرة على النفاذ إلى نظام SAP. وقد أشارت هذه المكاتب إلى العديد من المشكلات في هذا الصدد. فأولاً أشار 12 مديراً قطرياً من أصل 20 مديراً، أي نسبة 60 في المائة، إلى أنهم غير راضين عن التدريب المقدم، إن كان مثل هذا التدريب قد وفر على الإطلاق. على أن عدم الرضى كان في إقليم مكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (ثمانية من أصل 11، أي 73 في المائة) أكبر مما ساد في إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى (أربعة من أصل تسعة، أي 44 في المائة). وبالنسبة لمكتب أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي فإن اثنين من المدراء القطريين أشارا إلى أنه لم يتم توفير أي تدريب على الإطلاق في حين ذكر مدير آخر أن تنظيم التدريب تم بمبادرة من المكتب القطري لا بمبادرة من المكتب الإقليمي أو المقر الرئيسي. ولفت أربعة مدراء قطريين الانتباه إلى قصر فترة التدريب. وجرت الإشارة إلى مشكلات مماثلة بالنسبة لمكتب البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى ولكن على نطاق أقل: فلم يوفر التدريب أبداً في مكتب قطري واحد، ولم يكن المدرب كفوياً في مكتب آخر، بينما كان التدريب غير كاف في المكتبين المتبقين.

250- ومع الأسف فلم تكن هناك وثائق كافية في معظم الحالات تكفل تغطية عيوب التدريب المذكورة. وأشار عشرة مدراء قطريين إلى مشكلات في هذا المجال أيضاً. ولفتوا الانتباه إلى عدم توافر الوثائق باللغات المحلية، ونقصها، وعدم دقتها. وطرحوا الاقتراحات التالية للتحسين: إدراج أمثلة في التعليمات، وتوزيع نسخة محدثة من رموز دفتر الأستاذ، ونشر تحديث شهري لإجراءات الإجازة في لوحة المستخدمين الشبكية.

251- وبصورة إجمالية فقد أعرب سبعة مدراء قطريين فقط عن رضاهم عن نظام COAG-SAPInt الذي وصفه الآخرون على وجه الخصوص بأنه "قديم المرونة"، و"عسير الاستخدام" و"مستنزف للوقت". على أن المشكلة الرئيسية كانت أن المكاتب القطرية لم تكسب شيئاً من نظام يصلح فحسب لرفع التقارير إلى المقر الرئيسي. وعلى وجه الخصوص فإن نظام COAG-SAPInt لم يكن يشتمل على وظيفة مخصصة لإصدار التقارير بحسب رموز المحاسبة بما يتيح إعطاء صورة محدثة عن وضع المصروفات والأرصدة المتاحة لكل رمز وفي كل وقت. ولذلك فقد كانت المكاتب القطرية مضطرة إلى إجراء عملية التحقق هذه بصورة منفصلة اعتماداً على سجلات إضافية في الصحائف المجدولة لنظام Excel مثلاً.

252- وفي ضوء ما تقدم، فإن توصياتنا بشأن نظام COAG-SAPInt هي التالية:

◀ ينبغي أن تعالج أوجه القصور التي جرى ذكرها بشأن التدريب وأن تُترجم الوثائق إلى اللغات الأخرى (الإسبانية والفرنسية على الأقل) على وجه السرعة؛



← ينبغي منح الأولوية إلى نشر نظام SAP في كل المكاتب القطرية الكبرى على الأقل، وذلك على أساس توفير ما يكفي من ربط شبكي وتدريب.

ووقت كتابة هذا التقرير، أكد البرنامج عزمه على نشر نظام SAP في أكبر عدد ممكن من المكاتب القطرية. وفي الوقت ذاته فستتم معالجة المشكلات التي أشير إليها.

تكلفة برنامج تحسين الإدارة المالية وتمويله

← معلومات أساسية عن تكلفة برنامج تحسين الإدارة المالية وتمويله

253- حينما وافق المدير التنفيذي في فبراير/شباط عام 1996 على خطة التنفيذ كانت التكلفة الكلية لبرنامج تحسين الإدارة المالية تقدر بـ 28,5 مليون دولار. وزيد هذا المبلغ رسمياً في ديسمبر/ كانون الأول 1997 إلى 32 مليون دولار، وكان السبب الرئيسي لذلك هو زيادة مدة التنفيذ (أربع سنوات عوضاً عن ثلاث سنوات كما كان مقرراً في البداية)، ومن ثم ارتفاع تكاليف صيانة النظم القديمة. وفي نهاية الفترة المالية 1996-1997 واجه برنامج تحسين الإدارة المالية عجزاً في الأموال قدره 15,6 مليون دولار، وتم تمويله بصورة جزئية ومؤقتة بسلفة قدرها 10 ملايين دولار من الحساب العام وافق عليها المجلس التنفيذي في الدورة العادية الثالثة في أكتوبر/تشرين الأول 1997.

254- وبالنسبة للفترة المالية اتُخذت القرارات التالية. فمع موافقة المدير التنفيذي على إنشاء حساب خاص لبرنامج تحسين الإدارة المالية بأثر رجعي، فقد وافق أيضاً على زيادة الحد الأقصى للميزانية من 32 مليون دولار إلى 37 مليون دولار. وخلال الدورة السنوية في مايو/أيار 1999 قرر المجلس التنفيذي تحويل سلفة قدرها 10 ملايين دولار من الحساب العام إلى منحة، كما وافق على تقديم منحة أخرى من الحساب العام لتغطية الرصيد غير الممول حتى الحد الأقصى المتفق عليه لبرنامج تحسين الإدارة المالية والبالغ 37 مليون دولار. ولذلك فقد نُقل مبلغ قدره 16,3 مليون دولار من الحساب العام في نهاية عام 1999. وبالإضافة إلى ذلك فإن مبلغ 2,3 مليون دولار كان محملاً أصلاً على برنامج تحسين الإدارة المالية قد أعيد تحميله على الحساب العام بالنظر إلى أن هذه المصروفات كانت في الواقع من مصروفات فئة دعم البرامج والإدارة. ولم يخلف نقل المبلغ المذكور أي أثر على الحد الأقصى الإجمالي للتكاليف حيث أنه تقرر معاملته على أنه من بنود الطوارئ.

← التغييرات الطارئة خلال الفترة المالية 2000-2001

255- كما ورد تفصيلاً في تقريرنا السابق [الفقرة 179] فقد تم التوقيع على تعديل للعقد الأولي مع شركة IBM في 11 أكتوبر/تشرين الأول عام 1999 بحيث تضمن توفير عنصر لدفع المرتبات في نظام SAP بسعر ثابت قدره 960 000 دولار. وأدت المصاعب المتصلة بموامة حزمة تجارية جاهزة مع نظم وقواعد موظفي الأمم المتحدة المعقدة للغاية (ولاسيما فيما يتصل بالاستحقاقات) إلى حالات تأخير عديدة لموعد التشغيل الفعلي الأولي في أبريل/نيسان عام 2000. وفي أوائل عام 2001 أبلغت شركة IBM البرنامج أنها لم تعد قادرة على تحمل التكاليف الإضافية وطلبت إدخال تعديل على عقد السعر الثابت بما يوفر آلية لاقتسام التكاليف. ووفقاً لتقديرات الشركة فإن الزيادة في التكاليف اللازمة لإنجاز مشروع الموارد البشرية/المرتبات بحلول 30 يونيو/حزيران عام 2001 ستبلغ قرابة 3,8 مليون دولار.

256- وبعد عدة جولات من المفاوضات كان الاقتراح الأخير هو أن يدفع البرنامج ما يلي:

← 2,5 مليون دولار كنصيب من قيمة تجاوزت التكاليف في الفترة من يناير/كانون الثاني إلى يونيو/حزيران 2001؛



◀ 50 في المائة من التكاليف الزمنية والمادية المتعلقة بالخبراء الاستشاريين لشركة IBM الذين يعملون على نظم الموارد البشرية/المرتبات من 1 يوليو/تموز عام 2001 فما بعد. وبحسب مستوى التوظيف السائد في شركة IBM فإن نصيب الـ 50 في المائة بلغ حسب التقديرات 17 250 دولاراً في اليوم. ووافق المدير التنفيذي في 26 فبراير/شباط عام 2001 على التكاليف المزيّدة لتنفيذ نظم الموارد البشرية/المرتبات ولكن مع اشتراط أن تسعى الميزانية القائمة لبرنامج تحسين الإدارة المالية على استيعاب مبلغ الـ 2,5 مليون دولار.

257- وكان هذا في الواقع ما حدث بالنسبة لبرنامج تحسين الإدارة المالية الذي يغطي المبلغ الإجمالي 2,5 مليون دولار. على أن المشروع دخل في 1 يوليو/تموز عام 2001 طور اقتسام التكاليف الزمنية والمادية الذي كان يُنظر أن يمتد حتى تسديد النظام الجديد للمرتبات الأولى في يناير/كانون الثاني عام 2002. وقُدّرت التكاليف المناظرة بالنسبة للبرنامج بنحو 3 ملايين دولار. وفي 30 أغسطس/آب عام 2001 وافق المدير التنفيذي على تغطية هذه التكاليف باستخدام المساهمات الإضافية لدعم البرامج والإدارة المقدمة بموجب القسم 416 (ب) وعلى زيادة الحد الأقصى لميزانية برنامج تحسين الإدارة المالية وفقاً لذلك ليصل إلى 40 مليون دولار.

258- وقد دعت الحاجة إلى زيادتين أخريين في الحد الأقصى لميزانية برنامج تحسين الإدارة المالية في أواخر عام 2001 وأوائل عام 2002.

◀ الأولى، وقدرها 2,6 مليون دولار وتطلبتها تغطية التكاليف المتصلة بالتنفيذ الكامل لنظم الموارد البشرية/المرتبات وفقاً لنطاق المشروع الأصلي. وفي الحقيقة فإن عدة وظائف رئيسية، لم تكن ضرورية لانطلاق نظام المرتبات في يناير/كانون الثاني عام 2002، يجب أن تتفد في مجرى عام 2002 للتشغيل السليم وطويل الأمد للنظام. وتمت تغطية الزيادة البالغة 2,6 مليون دولار من مخصص من المساهمات الإضافية لدعم البرامج والإدارة المقدمة بموجب القسم 416 (ب).

◀ والزيادة الثانية البالغة 0,7 مليون دولار فتتعلق بنقل الحساب الخاص لمخصصات برنامج تحسين الإدارة المالية في ظل المساهمات الإضافية لدعم البرامج والإدارة المقدمة بموجب القسم 416 (ب) لتمويل الحل المتكامل المقبل لعنصر الخزنة.

259- وكما يُجمل الجدول 10 الوارد أدناه، فقد زيد الحد الأقصى لميزانية تحسين الإدارة المالية خمس مرات على مدى السنوات الست الماضية بحيث وصل إلى 43,3 مليون دولار، أي أن بزيادة بنسبة 51,9 في المائة بالمقارنة مع الحد الأقصى الأولي وقدره 28,5 مليون دولار.

الجدول 10: الزيادات المتعاقبة في الحد الأقصى لميزانية برنامج تحسين الإدارة المالية

التاريخ	الزيادة	الحد الأقصى للميزانية	النسبة المئوية للزيادة التراكمية
شباط/ 1996	أقصى الأولي للميزانية	مليون دولار	
كانون الأول 1997	مليون دولار	يون دولار	% 1
نوز 1998	لايين دولار	يون دولار	% 2
س/آب 2001	لايين دولار	يون دولار	% 4
كانون الأول 2001	مليون دولار	مليون دولار	% 4
نانون الثاني 2002	مليون دولار	مليون دولار	% 5



260- على أن الإطلاع على صورة شاملة لتكاليف برنامج تحسين الإدارة المالية يقتضي برأينا إضافة المقادير التالية الممولة في إطار المساهمات الإضافية لدعم البرامج والإدارة المقدمة بموجب القسم 416 (ب):

◀ مقدار 2,85 مليون دولار مخصص للمشروع الانتقالي لنظام SAP على النحو التالي. خصص مبلغ أولي قدره 950 000 دولار في أغسطس/آب عام 2000 لتوفير الدعم لمستخدمي نظام SAP خلال الأشهر الهامة الأولية لاستعمال النظام ولتمكين البرنامج من تقدير الأثر طويل الأجل على المتطلبات من موارد الموظفين. وتم تخصيص مبلغ إضافي قدره 1,9 مليون دولار في مايو/أيار عام 2001 للعناية بأمر تصفية البيانات والاستعداد لترحيلها إلى النظام الجديد، والانتشار الميداني، وتعزيز خدمات العون التقني، واحتياجات الإبلاغ الموسعة، وإنشاء مستودع أعمال نظام SAP،

◀ مقدار 834 000 دولار خصص في ديسمبر/كانون الأول لمتابعة استخدام النظامين القديمين WIS و GL:M. ومع إدراج هذين المقدارين فإن التكاليف الإجمالية لبرنامج تحسين الإدارة المالية تصل إلى 46 984 000 دولار، أي زيادة قدرها 64,9 في المائة بالمقارنة مع الحد الأقصى الأولي البالغ 28,5 مليون دولار. وكما يعرض الجدول 11 الوارد أدناه تفصيلاً، فإن الجانب الأعظم من تكاليف برنامج تحسين الإدارة المالية يرجع إلى مشروع نظام (WINGS) الذي وصلت تكلفته إلى 32,58 مليون دولار، أي إلى نحو 70 في المائة من المجموع.

الجدول 11: توزيع التكاليف الإجمالية لبرنامج تحسين الإدارة المالية بحسب عناصر المشروع

عناصر المشروع	بملايين الدولارات	كنسبة مئوية
نظام (WINGS) (البرنامج، وتكاليف الشركاء المنفذين وموظفو الدعم		
ع المؤقت لنظام SAP		
أساسية (الأجهزة وتكاليف الربط)		
إدارة الوثائق والبيانات		
نظم القديمة		
ت الأخرى (COAG-SAPInt، RMS، COMPAS، حل الخزانة)		
تشغيلية		
		%

الخلاصة الشاملة

261- أود أن أشير بارتياح إلى التطبيق الناجح لنظام المعلومات الشامل الجديد "WINGS". وبالمقارنة مع الخطة الأولية فقد كان هناك حالات تأخير وتكاليف إضافية، غير أن لا مفر من ذلك عند تنفيذ برنامج حاسوبي متكامل في أي منظمة بسبب تعقيد مثل هذا المشروع والطبيعية الدينامية لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي الحقيقة فإنه بالمقارنة مع منظمات الأمن المتحدة الأخرى فإن حالات التأخير (11 شهراً بالمقارنة مع الموعد الأولي المضروب للتشغيل الفعلي في يناير/كانون الثاني عام 2000) والتكاليف الإضافية المنكبدة (+ 65 في المائة بالمقارنة مع الميزانية الأولية المحددة في فبراير/شباط عام 1996) كانت محدودة، خصوصاً وأن المشروع قد تم توسيعه ليشتمل على حزمة خاصة بالمرتببات.



262- وبالنظر إلى أن تنفيذ جزء المرتبات في المشروع قد تم مؤخراً وإلى أن ذلك لم يخلّف أثراً على الكشوف المالية للفترة 2000-2001 (تم دفع المرتبات عبر نظام SAP للمرة الأولى في يناير/كانون الثاني عام 2002) فإن هذه المسألة لم تُدرج في الاستعراض المنفّذ. ولذلك فإننا لسنا في موضع يتيح لنا التعليق على الأمر. وبالنسبة للبقية فإننا نعتقد أن البرنامج قد أحرز هدفه الأصلي المتمثل في النهوض بالإدارة المالية الشاملة فيه. ويسمح النظام المتكامل الجديد الآن بإدراج قيود البيانات المنفردة وتعميمها المترام بما يبسر الاقتسام الدينامي للمعلومات، والرصد الكفوء للميزانيات، ورفع التقارير إلى الجهات المانحة.

263- على أن التنفيذ الفعلي لنظام (WINGS) لا يعني نهاية المطاف بالنسبة للمشروع. وفي الواقع فإن البرنامج قد دخل الآن مرحلة جديدة ولا تقل أهمية تتألف أولاً من إنجاز نشر النظام في المكاتب القطرية (بما في ذلك استحداث استراتيجية للمكاتب التي يتعذر تزويدها بالربط المباشر) ثم نقل النظام إلى منوال العناية به من جانب المستخدمين. وفي المرحلة الأخيرة فإن مساندة الإنتاج، وملكية ودعم المستخدمين، ستكونان المجالين اللذين ينبغي رعايتهما. وعلى فريق مساندة الإنتاج مواصلة العمل لتحسين استخدام النظام وإدارة كل عمليات التعديل، والتحسين، واستعمال النسخ الجديدة، إلى جانب تولي العمليات الدورية للتخزين الاحتياطي. وفيما يتصل بملكية المستخدمين ودعمهم فإن التجربة تدل على أنه في النظم المتكاملة مثل (WINGS)، والتي ترتبط فيها وتتآزر كل عمليات الأعمال، فإن النجاح على المدى الطويل يعتمد على المستخدمين أنفسهم لا على الخبراء التقنيين وحدهم. ووقت كتابة هذا التقرير، أُخطِر موظفو مكتبنا بأن البرنامج يعترم التصدي لهاتين المسألتين.

الجزء الثالث: مسائل أخرى

الإكراميات

264- تنص المادة الثانية عشرة-3 من النظام المالي على أنه "المدير التنفيذي أن يصدّق بصرف إكراميات إذا رأى أن في ذلك مصلحة للبرنامج. ويبلغ المدير التنفيذي المجلس بجميع هذه المدفوعات مع الكشوف المالية". وبناء على طلب موظفي مكتبنا فقد تم تزويدهم في 30 أبريل/نيسان عام 2002 بكشف يتضمن 17 إكرامية مسددة خلال الفترة المالية بقيمة إجمالية قدرها 197 702,90 دولار (مبلغ 83 866,52 دولار مدفوع عام 2000 ومبلغ 113 836,38 دولار مدفوع عام 2001).

265- على أن الاستعراض الذي أجراه موظفو مكتبنا للإكراميات كشف النقاب عن الآتي:

- ◀ من جهة هناك مبلغ قدره 250 000 دولار الذي حُذِف من الكشف المقدم في حين أنه مسجل حسب الأصول في دفاتر حسابات البرنامج. ولما كان المقدار قد دُفِع إلى ورثة موظف متوفى، إضافة إلى المقدار المستحق من التأمين، فإنه يندرج بالفعل في فئة الإكراميات.
- ◀ ومن جهة أخرى فقد أُدرجت مدفوعات بقيمة إجمالية قدرها 45 651,08 دولار على أنها إكراميات، وذلك سواء في الكشف المقدم أو في دفاتر حسابات البرنامج، مع أنها تدرج في عداد الخصوم القانونية (تعويضات موظفين دوليين فقد أمتعة شخصية أو إصابتها بأضرار). وبناء على طلب موظفي مكتبنا فقد أعيد تصنيف هذه المدفوعات حسب الأصول.



ونتيجة لذلك فإن المقدار الصحيح للإكراميات التي أُخطِر المجلس التنفيذي بدفعها في الفترة المالية 2000-2001، تمثيلاً مع المادة الثانية عشرة-3 المذكورة آنفاً، يجب أن يكون 402 051,82 دولار.

شطب الخسائر

266- كما تنص المادة الثانية عشرة-4 من النظام المالي فإنه "للمدير التنفيذي، بعد إجراء التحقيق الشامل، أن يصدّق بشطب الخسائر التي تحققت في الأموال والسلع وغيرها من الأصول، على أن يقدم بياناً بجميع تلك الخسائر المشطوبة كتابة إلى المراجع الخارجي مع الكشوف المالية". ولقد تم تزويدنا بالفعل بمثل هذا الكشف في 30 أبريل/نيسان عام 2002، والذي أورد عشرة بنود مشطوبة بقيمة إجمالية قدرها 8 841 027,92 دولار (1 326 342,46 دولار لعام 2000 و7 514 685,46 دولار لعام 2001).

267- وبالنسبة لعام 2000 فإن بند الشطب الأكبر (1 880 001,91 دولار) يتعلق بمبلغ مستحق على الحكومة المضيفة، ولكنه لم يعد يعتبر قابلاً للتحويل. وفي الواقع فقد طلب البرنامج إلى الحكومة المضيفة تسديد مختلف النفقات المتصلة بالمقر الرئيسي التي يعود عهدها إلى الفترة ما بين 1994 و1998 بما مجموعه أكثر من 9 ملايين دولار، بما في ذلك النفقات المتصلة بالانتقال إلى الموقع الحالي. غير أن الحكومة المضيفة رأت أن جانباً من هذه النفقات ليس قابلاً للتسديد بالنظر إلى أنها تتعلق ببنود أجهزة لمركز الحاسوب ولأشغال تعديل في الموقع القديم، ولذلك فقد تم شطب المبالغ المستحقة المناظرة. وكان من المفترض أن يتم تسديد الرصيد المتبقي البالغ 7,2 مليون دولار في ثلاثة أقساط في عام 2000، و2001، و2002. ووقت كتابة هذا التقرير كان قسط عام 2002 وحده ما يزال قائماً.

268- وبالنسبة لعام 2000 أيضاً فإنه تجدر الإشارة إلى أن المقدار المشطوب المشار إليه أعلاه قد تعوض جزئياً بفضل المقادير الدائنة التي شُطبت في أعقاب تصفية البيانات وترحيلها إلى النظام الجديد. وبالنسبة للمقادير الأولى فقد تولّد إيراد قدره 502 668,85 دولار من خلال شطب الحسابات المعلقة وبنود المطابقة المصرفية القائمة منذ فترة طويلة على وجه الخصوص. وقد أُدرج المبلغ في ظل البند "تعديلات الفترات السابقة" في الكشف المالي الأول. وبالنسبة للبند الأخير فقد كان هناك تفاوت صاف قدره 63 841 دولار بين أرصدة الإقفال في النظم القديمة وأرصدة الفتح في نظام (WINGS). وقد جرى بعد ذلك شطب هذا المبلغ وأدرج على أنه إيراد في ظل البند "التحويلات بين الأموال والحسابات" في الكشف الأول.

269- وبالنسبة لعام 2002 فإن المقدار 7 514 685,46 دولار يتعلق بشطب المساهمات المستحقة، ومن أصل هذا المقدار فإن هناك مبلغاً قدره 2 690 636,36 دولار يتصل بمساهمات ما بعد عام 1996 ومبلغاً يصل إلى 4 824 049,10 ويتعلق بمساهمات ما قبل عام 1996. وفيما يتعلق بالمبلغ الأخير فقد لاحظ موظفو مكتبنا إنه تم بصورة إجمالية شطب سبع مساهمات مستحقة في حين أنه تمت الموافقة على أربع عمليات شطب فقط بما يبلغ في مجموعه 4 808 586,10 دولار. وعلى هذا فقد تم إلغاء الشطب غير المسوّغ لثلاث حالات بما قيمته 15 463 دولاراً. ونتيجة لذلك فإن مقدار الشطب للفترة المالية 2000-2001 قد خفّض ليبلغ 8 825 564,92 دولار.

حالات التديس الفعلية أو المفترضة

270- وفقاً للمادة 6 (ج) (1) من بيان الاختصاصات الإضافية لتنظيم المراجعة الخارجية فقد طلب موظفو مكتبنا تزويدهم بالمعلومات المتصلة بحالات التديس الفعلية أو المفترضة التي وصلت إلى علم البرنامج في الفترة المالية 2000-2001. وفي 30 أبريل/نيسان عام 2002 تلقى هؤلاء الموظفو قائمة بـ 11 حالة وقعت جميعها في الميدان، ولكن



أربع حالات منها تتعلق بمكتب قطري واحد فحسب. وأظهر الاستعراض الذي أجراه موظفو مكتبنا أن قيمة هذه الحالات تصل في مجموعها إلى 586 701 دولار، منها مبلغ 397 128 دولار، أي نسبة 68 في المائة، تم استرداده فيما بعد. وشكلت حالتان من اختلاس الأموال، عبر شيك مزور ورسالة على أوراق البرنامج الرسمية، نحو ثلثي المقدار الكلي. وبصورة إجمالية فإن عشرة من الموظفين بالإضافة إلى أفراد آخرين (موظفون مصرفيون على وجه الخصوص في إحدى الحالات) قد انغمسوا في الأمر. وبرأينا فإنه تم اتخاذ التدابير والعقوبات المناسبة (من رسائل التأييب إلى عدم تجديد العقود) قد اتخذت حيثما كان ذلك منطبقاً. وبالإضافة إلى هذا فقد جرى تعزيز الضوابط لتفادي تكرار وقوع حالات مماثلة.

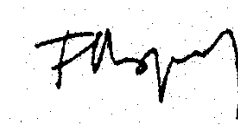
التدابير المتخذة استجابة للتقارير السابقة

271- كما سلف القول في المقدمة، فقد سار العمل على إدراج الملاحظات على التدابير المتخذة استجابة للتوصيات الواردة في التقارير السابقة في القسم المتعلق بها. وبالنسبة لتلك الملاحظات التي لم تجر تغطيتها قبلاً، فإننا نرى أن التدابير المناسبة قد اتخذت عموماً. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى "التقرير الأول عن تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير المراجعة عن الفترة المالية 1998-1999".

شكر وتقدير

272- نود أن نعرب عن تقديرنا للمدير التنفيذي وللموظفي البرنامج لما أبدوه من تعاون وقدموه من مساعدة أثناء المراجعة.

توقيع



فرانسوا لوجيرو

الرئيس الأول لديوان المحاسبة في الجمهورية الفرنسية
المراجع الخارجي لبرنامج الأغذية العالمي

... أغسطس/آب عام 2002



الملحق الأول

استعراض عملية اللامركزية لنتائج الاستقصاء الذي تم إجراؤه

- 1- يعرض هذا الملحق نتائج الاستقصاء الذي تم إجراؤه بخصوص عملية اللامركزية. وقد اعتمد الاستقصاء على استبيان أرسل، في 27 مارس/آذار 2002، إلى جميع المديرين القطريين في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وقد تقرر، عمداً، قصر الاستقصاء على هذين الإقليمين على أساس أن الفترة التي انقضت منذ نقل هذين المكتبين الإقليميين من المقر في أواخر 1998 تكفي لتكوين صورة عما تحقق في هذا الصدد.
- 2- وقسم الاستبيان إلى الأقسام الخمسة التالية. بيد أن الملحق لا يعرض إلا لنتائج الأقسام الأربعة الأخيرة حيث إن نتائج القسم الأول قد أدرجت في التقرير الرئيسي.
- ◀ ركز القسم الأول على التوصيل الإلكتروني، وهو جانب مهم لدعم عملية اللامركزية.
 - ◀ وتضمن القسم الثاني أسئلة تتعلق بإعادة هيكلة مصلحة العمليات: نقل المكاتب الإقليمية من المقر؛ وإنشاء المكاتب دون الإقليمية وإلغاؤها، ودور كل مستوى من المستويات الميدانية ووظائفه الرئيسية.
 - ◀ وعالج القسم الثالث مسألة تمكين المكاتب القطرية: درجات ووظائف المديرين القطريين؛ وتفويض السلطة؛ والموارد المالية والبشرية؛ والمبادئ التوجيهية والإجراءات؛ والمعلومات؛ والتدريب والمساءلة.
 - ◀ وتعلق القسم الرابع بأداء المكاتب الإقليمية والمكاتب دون الإقليمية والمقر في دعم العمل الميداني.
 - ◀ وتعلق القسم الخامس بالخلاصات المتصلة بالإنجازات التي حققتها عملية اللامركزية حتى الآن والتحديات التي تنتظرها في المستقبل.
- 3- وكان معدل الإجابة عن الاستبيان مرتفعاً تماماً، إذ بلغ عدد الردود المتسلمة 20 رداً من مجموع 23 مديراً قطرياً شملهم الاستقصاء، أي أن المعدل بلغ 87 في المائة. وقد رد جميع المديرين القطريين في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وبالنسبة لإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى تم تسلم تسعة ردود من مجموع 12 مديراً قطرياً شملهم الاستقصاء. والوثيقة الحالية، التي تعرض النتائج المجملة لهذه الردود، تعبر عن الآراء الشخصية للمديرين القطريين المشمولين بالاستقصاء. وهي تتضمن أيضاً تعليقات إدارة البرنامج على هذه الآراء. وقد أدرجت هذه التعليقات في الأقسام التي تتعلق بها. إضافة إلى ذلك، أدرج تعليق عام في نهاية الوثيقة. وأود أن أسجل تقدير الموظفين العاملين معي لما قدمه المديرون القطريون من تعاون ومساعدة مقتطعين الوقت، من جدولهم الخاص بالأعمال، للرد على الاستبيان.



القسم الثاني: إعادة هيكلة مصلحة العمليات

نقل المكاتب الإقليمية من المقر

- 4- بالنسبة لإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، رأى ستة مديريين قطريين فحسب، أي 55 في المائة، أن موقع المكتب الإقليمي مناسب للإقليم. أما بالنسبة إلى الخمسة الآخرين، فقد كانت للموقع الحالي مثالب كثيرة: "فماناغوا (نيكاراغوا) بعيدة ويصعب الوصول إليها وليست بالمكان المناسب لدعم المكاتب القطرية بقطع الغيار، والمعدات، وما إلى ذلك. كما أن الذهاب إليها مكلف ويستغرق وقتاً طويلاً". هذا بينما ينبغي للمكتب الإقليمي، كما أوجز مدير قطري، أن يكون في موقع يمكن الوصول إليه بقدر أكبر من اليسر، وأن يتمتع بوجود قوي لوسائل الإعلام، ومرافق جيدة للاتصالات، وغير ذلك من المرافق لأسر موظفي المكتب مثل: التعليم، والصحة، الخ. فضلاً عن ذلك ينبغي أن يقع المكتب حيثما توجد المكاتب الإقليمية أو الهيئات الرئاسية الإقليمية الأخرى للأمم المتحدة، لتيسير الاجتماعات المتكررة معها لتخطيط التدخلات الإقليمية المشتركة بشأن القضايا المشتركة". ولهذه الأسباب رأى ثلاثة مديريين قطريين أن بنما تعتبر موقعا أفضل.
- 5- علاوة على ذلك أشار مديران قطريان إلى مخاطر الخلط بين المكتب القطري والمكتب الإقليمي وانتهيا إلى نفس الاقتراحين التاليين:
- ◀ لتحسين أداء المكتب الإقليمي وضمان المساعدة المتوازنة لجميع المكاتب القطرية في الإقليم، ينبغي أن يوجد موقع المكتب الإقليمي، على وجه التفضيل، في بلد لا تجري فيه عمليات عادية.
 - ◀ ومن الأفضل أن يكون موقع المكتب الإقليمي في بلد لا يقوم فيه البرنامج بأنشطة، حيث إن الحكومة والمجتمع الدولي يخطان بسهولة بين منصب المدير الإقليمي ومنصب المدير القطري.
- 6- وبالنسبة إلى إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى اعتبر مديران فحسب، أي 22 في المائة، أن موقع المكتب الإقليمي في القاهرة غير مناسب للإقليم. واحتج أحدهم بأنه كان ينبغي أن يظل المكتب الإقليمي في روما، في حين أشار الآخر إلى أنه نظرا إلى توسيع نطاق الإقليم ليشمل بلدانا مثل أفغانستان فإن، "القاهرة لم تعد موقعا مركزيا".
- 7- وفيما يتعلق بنطاق تغطية المكتبين الإقليميين، أجمع المديرون القطريون المعنيون على اعتبار أن تغطية المكتب الإقليمي للبحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى مناسبة. أما بالنسبة للمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، فقد رأى مديران قطريان أن التغطية غير مناسبة للأسباب التالية:
- ◀ يفترض في المكتب الإقليمي أن يغطي 11 بلدا، منتشرة في كل أرجاء أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ولو تصورنا أن المكتب الإقليمي يحتاج إلى زيارة هذه البلدان بالفعل، فإن الزيارة تستحيل عمليا، أو أنها تتم بمعدل لا يبرر اللامركزية (يمكن القيام بها انطلاقا من روما).
 - ◀ فنطاق التغطية (11 بلدا) مفرط في الاتساع. وليست للمكتب الإقليمي الموارد البشرية والمالية المناسبة لتقديم الدعم الكافي والمستمر إلى جميع البلدان. وإضافة إلى التغطية "الشكلية"، يتحمل المكتب الإقليمي أيضا مسؤولية العناية بالأحداث الهامة أو الطوارئ في البلدان التي لا توجد فيها مكاتب قطرية.



8- أشير في الوثيقة المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" المقدمة إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة لعام 2001⁽²¹⁾، إلى أن تجربة إنشاء "مكتبتين إقليميتين نموذجيين في الميدان"، قد أثبتت أنها "إيجابية إلى حد بعيد، ومهدت الطريق لنقل بقية المكاتب الإقليمية إلى الميدان في 2001". ولم يشاطر هذا التقدير الايجابي جدا سوى 11 مديرا قطريا (سبعة من أمريكا اللاتينية والكاريبي وأربعة من البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، أي 55 في المائة، وأشاروا بصفة خاصة إلى الاعتبارات التالية بوصفها أكثر النتائج تحقيقا للفائدة:

◀ القرب من الحكومات قد مكن البرنامج من سرعة الاستجابة والتأثير على السياسات لصالح الفقراء، وهم هدف البرنامج؛

◀ التواجد بصورة أكثر قربا من العمليات الميدانية، والدعم الفعال للمكاتب الإقليمية في حشد الموارد والدعوة للإقليم؛

◀ تقديم دعم تقني ممتاز في حينه؛

◀ تحسن معرفة الموظفين الإقليميين ووعيهم بالقضايا التي تقع في نطاق اختصاصهم، سواء القضايا التي توجد على مستوى المكتب القطري أو آراؤهم المقارنة بشأن الأمور الجارية والتي تسبب مشاكل بين المكاتب القطرية. ويحظى استقلال المكاتب القطرية باحترام شديد لا غرو في ذلك لأنه يحسن إمكانية الاتصال بها ويزيد من ثمة الثقة فيها؛

◀ أكثر النتائج فائدة بالنسبة لنا هي الاهتمام المباشر الذي تحظى به طلباتنا. فالمكتب الإقليمي يكرس نفسه تماما للمكاتب القطرية التابعة له [...] ولا تسيطر عليه عقلية المقر، التي تقضي بخدمة الإدارة العليا كذلك.

9- ومن بين من لم يعتبروا نقل المكاتب الإقليمية "إيجابيا جدا" رأى أربعة، أي 20%، أن له بعض المزايا وأنه يمكن أن يعود ببعض الفوائد:

◀ للنظم المركزية أو اللامركزية إيجابياتها وسلبياتها. وقد أقول إن النقل يؤدي إلى زيادة تركيز المكتب الإقليمي على المكاتب القطرية. إلا أن المكتب الإقليمي يواجه نفس الصعوبات التي يواجهها المكتب القطري في الاتصال بوحدات معينة في روما. وفي السابق، كان يمكن لموظفي المكتب الإقليمي الذهاب مباشرة لرؤية شخص من وحدة أخرى في المقر وحل مشكلة ما بسرعة. لذلك فإني أجد أن تعبير "إيجابي جدا" مفرط في التفاؤل إلى حد ما.

◀ لقد كان إيجابيا ولكن ليس إيجابيا جدا. وقد كان، في البداية، مزودا بعدد قليل من الموظفين حيث بقي معظم كبار الموظفين في روما كما ألغى مفهوم "المسؤولين المكتبيين" (كان معظم المسؤولين المكتبيين في المقر من الموظفين ذوي الخبرة، بل كان بعضهم من المديرين القطريين السابقين).

◀ ورغم أن المكتب الإقليمي زاد قربا من المكاتب القطرية، فإن مزايا ذلك ليست واضحة تماما. فما زالت هناك إجراءات كثيرة تتم بصورة مركزية في المقر، لذلك فإن القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد، والصراف، وما إلى ذلك، ما زالت تتأخر بنفس القدر إن لم يكن أكثر. إنني أعتقد، جديا، أن عملية اتخاذ القرار ينبغي أن تكون لا مركزية.

◀ إنني ممن يؤمنون إيمانا راسخا باللامركزية، وكان نقل المكتب الإقليمي، في هذا الصدد، ضروريا. بيد أن هذا النقل لم يقترن بإقامة بنية اتصال مناسبة في المقر ولا بالموارد الكافية على مستوى المكتب الإقليمي.

10- إلا أن التقدير كان سلبيًا بوضوح بالنسبة إلى خمسة مديريين قطريين، أي 25 في المائة:

(21) راجع الوثيقة WFP/EB.3/2001 14B.



- ◀ إن نقل المكتب الإقليمي من روما تم بناء على نصائح سيئة. فالمكتب الإقليمي، عندما يكون خارج روما، لا يستطيع التصدي للكثير من القضايا نظرا لبقاء الوحدات المناظرة في روما. ويسافر المديرون الإقليميون كثيرا إلى روما منيين عنهم مرؤوسين غير قادرين على الإنجاز. وفي بعض الأحيان ثبت أن تدخل مدير المكتب بالنيابة قد عوق العمل وأبطأ معدله. فنقل المكاتب جعل المقر منقوصا والمكاتب غير فعالة.
- ◀ تتسلم المكاتب القطرية وثائق/طلبات من الأقسام في المقر للإحاطة/اتخاذ الإجراء اللازم. وبعد ذلك يحول المكتب الإقليمي نفس المعلومات/الطلبات دون أي تفسير أو موجز للنقاط الرئيسية، متجاهلا أن بعض الطلبات لا صلة لها بمكتب قطري بعينه. والمهل المتاحة لإعداد المطلوب تزداد ضيقا لأن المكتب الإقليمي يحتاج إلى الوقت لتوحيد ردود جميع المكاتب القطرية. وهناك ازدواجية في الجهود وشيء من عدم الوضوح بشأن مسؤولية كل جهة. وليس المكتب الإقليمي مستعدا (بعد) لكفالة مراقبة جودة الوثائق.
- ◀ إن المكتب الإقليمي يشكل طبقة إضافية دون أن يكون له أي قيمة مضافة. وعندما تصادفك مشكلة فإنك تحصل على الرد من المقر بأسرع مما تتلقاه من المكتب الإقليمي الذي يكون عليه، في معظم الأحيان، أن يحيل طلبك إلى المقر بدوره.
- ◀ إن المكتب الإقليمي يشكل، من الناحية العملية، طبقة إضافية. فما زالت معظم القضايا المهمة تحل على مستوى المقر، مع قيام المكتب الإقليمي، في كثير من الأحيان، بدور صندوق البريد الرئيسي. ومن وجهة نظر المكتب القطري، ونظرا للأساليب الحديثة للاتصالات، فليس هناك إحساس بفارق كبير سواء كان نظراء المكتب القطري مقيمين في المقر أو في المكتب الإقليمي.
- ◀ الاتجاه إلى ازدواجية الجهود. وعدم الوضوح في الأدوار والمهام بالنسبة إلى السلطة (من صاحبها، ومن يستخدمها، ومن ليس له أن يستخدمها لكنه يفعل ذلك، الخ) والمبالغة في طلبات الإبلاغ ورفع التقارير (الإفراط في إقبال كاهل المكاتب القطرية) إلى مستويات وأقسام متعددة. إنه مستوى بيروقراطي إضافي، ينضم إلى سائر المستويات.

◀ تعليق إدارة البرنامج

- 11- تشيرون في الفقرة 4 إلى الآراء التي عبر عنها مختلف المديرين القطريين ومفادها أن مواقع المكاتب الإقليمية لا تعتبر ملائمة. ولقد ذكروا قضايا تتعلق بسهولة الوصول إليها، والاتصالات الجيدة، والتغطية بوسائل الإعلام، الخ. وكما سلفت الإشارة في التقرير عن الوضع الراهن للامركزية الذي قدم إلى المجلس التنفيذي في دورة أكتوبر/تشرين الأول 2001، فإن التغيير التنظيمي عملية مستمرة، والحاجة إلى نقل المكاتب إلى مواقع جديدة قد تنشأ من وقت لآخر بحسب الواقع الميداني المتغير في مجال العمليات والأمن والأوضاع السياسية. وينطبق هذا، تحديدا، على إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. فعندما اختيرت نيكاراغوا مقرا لإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، كان يعتبر من المستحسن جعل المقر في مكتب يتميز بوجود كبير للبرنامج في مجال العمليات، ويتمتع بنظم وقدرات قائمة بالفعل، وكانت نيكاراغوا هي مركز النشاط في أمريكا اللاتينية. وبمرور السنين، تناقصت العمليات، ونحن ننظر حاليا في إمكانية نقل المكتب نظرا للأسباب التي نذكرونها بالذات.

- 12- وتشير الفقرتان 4 و5 إلى القضية التي طرحها بعض المديرين القطريين ومفادها أنه من الأفضل أن يكون موقع المكتب الإقليمي في بلد لا يوجد به مكتب قطري للبرنامج تجنباً لأي خلط ممكن في أدوار ومسؤوليات المكتب الإقليمي مقابل المكتب القطري، وخاصة إزاء الحكومة المضيفة. إلا أن ذلك لا يصدق في كل مكان. فلدينا مكاتب إقليمية



تعايش مع المكاتب القطرية في نفس البلد المضيف، حيث تسير العلاقات بينهما سيراً سلساً جداً، على نحو ما لاحظ المراجعون الخارجيون أنفسهم في بعثات أخيرة.

13- وتتضمن الفقرة 6 إشارة محددة إلى أن المكتب الإقليمي للبحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى لم يعد في موقع مركزي. إلا أن القاهرة تتمتع بأوضاع ممتازة من حيث وسائل النقل وإمكانية الوصول إليها وسبل الاتصالات الإلكترونية.

14- وتذكر الفقرة 7 أن المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي لا يمكن أن يغطي على نحو فعال جميع المكاتب القطرية (11) في إقليمه. إلا أنه يمكن الرد على ذلك بأنه في حين قد لا يكون بالضرورة حجم الموارد مؤشراً لتعقد العمليات، فالواقع أيضاً أن قدرات التنفيذ الوطنية في معظم بلدان هذا الإقليم هي من أعلى القدرات في حافظة البرنامج، مع كون هايتي البلد الوحيد من أقل البلدان نمواً الذي يعاني من مشكلات فيما يخص قدرة التنفيذ. لذلك فإن الحاجة إلى الحصول على دعم واسع النطاق من المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي هي حاجة نسبية.

15- وتشير الفقرات 8 إلى 10 إلى أنه رغم بعض التعليقات الإيجابية من جانب معظم المديرين القطريين، فإن بعضهم لم ير أن التجربة النموذجية لاختبار لامركزية المكتبين الإقليميين لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وللبحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى قد أثبتت أنها "إيجابية إلى حد بعيد، ومهدت الطريق لنقل بقية المكاتب الإقليمية إلى الميدان". ولم تنفذ المرحلة النهائية من اللامركزية إلا لوجود توافق في الآراء وموافقة تامة من جانب كبار الموظفين على الفوائد الهائلة التي تم جنيهاً بعد إسباغ اللامركزية على المكتبين الإقليميين للشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وكانت أكبر الفوائد التي تحققت على الإطلاق هي إنجاز الهدف الأصلي للمديرة التنفيذية الذي يتمثل في "وضع كبار متخذي القرارات في أقرب موقع من المستفيدين"، على نحو ما جاء في التقرير عن الوضع الراهن للامركزية في الدورة العادية الثالثة لعام 2001. وقد جاء في التقرير كذلك أنه "ما من شك في أن البرنامج عندما أقدم على عملية تطبيق اللامركزية قد استلهم ورسخ روح النداء الذي أصدره الأمين العام في 1997 من أجل إجراء إصلاح واسع النطاق بعيد المدى في الأمم المتحدة بأسرها. وقد تمكن البرنامج عن طريق استكمال نقل مكاتبه الإقليمية إلى الميدان من أن يرسخ تحوله إلى منظمة ميدانية حقاً قريبة ممن تخدمهم بفضل مهامها الإنمائية والإنسانية". لذلك فإنه، رغم بعض مشكلات التنسيق المتوقعة في أي تغيير تنظيمي رئيسي مثل نقل المكاتب الإقليمية، ينبغي ألا يغيب عن نظرنا ذلك الهدف النهائي الذي دفع البرنامج إلى تحقيق اللامركزية في المقام الأول.

16- ويرجى ملاحظة أن إضفاء اللامركزية على المكاتب الإقليمية قد اقترن بتقويضها، هي والمكاتب القطرية، الكثير من السلطات الجديدة التي لم تكن تتمتع بها قبل اللامركزية. وقد أعاد التقرير عن الوضع الراهن للامركزية، الذي وزع أثناء الدورة العادية الثالثة للمجلس التنفيذي في 2001، بيان هذه السلطات. إلا أن سلطات مثل تخصيص الموارد ظلت في المقر، في حين تواصل المكاتب الإقليمية، خصوصاً، تقديم المدخلات في هذا الصدد.

إنشاء المكاتب الإقليمية وإغاؤها

17- تم، في أواخر 1996، الأخذ بمفهوم تنظيمي جديد يقوم على عناقيد (مجموعات) من المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية. وقد سئل أولئك الذين كانوا يعملون بالبرنامج عند الإعلان عن إنشاء المكاتب الإقليمية في 1996⁽²²⁾ عن رأيهم فيها في ذلك الوقت. وأعلن أغلب المديرين القطريين المعنيين أنهم اعتبروا التغيير إيجابياً لأن من شأنه أن يزيد

(22) راجع مذكرة المدير التنفيذي المعنونة: "إعداد برنامج الأغذية العالمي للمستقبل: المكاتب الإقليمية".



من تفاعل البرامج، إذ يضع اتخاذ القرارات في موقع أقرب من الميدان. إلا أن خمسة مديريين قطريين أعلنوا أنهم كانوا يشكون في الفكرة على أقل تقدير إن لم يكونوا معارضين لها. وأعلن اثنان منهم، يحتمل أن يكونا الأقدم، ما يلي:

◀ نبذ قديم في زجاجات جديدة! لقد اختبرت هذه الفكرة من قبل تحت اسم مختلف "مدير العمليات الإقليمية؟". لقد ماتت مينة طبيعية مع إعلان المديرين القطريين لاستقلالهم. ودفنت مع تعيين ممثلي البرنامج.

◀ ولم أظن، في ذلك الوقت، أنها فكرة جيدة حيث إن شيئاً شبيهاً بها قد جرب قبل ذلك بعدة سنوات ولم يحقق نجاحاً كبيراً.

18- وفي 25 أكتوبر/تشرين الأول 2000، أعلنت المديرية التنفيذية نقل آخر مكتبين إقليميين كانا لا يزالان في روما. ورئي أن هذه التغطية الجغرافية التي تتسم بالقدر الكافي من الترشيح وسهولة الإدارة من شأنها أن تمكن البرنامج من العمل بدون النظام الحالي للمكاتب دون الإقليمية، لكن مع استثناءات قليلة. فالواقع أنه من بين المكاتب دون الإقليمية القائمة في ذلك الوقت، وعددها 13 مكتبا، أغلقت عشرة مكاتب في أواخر 2001. ولم يستبق سوى المكتبين الإقليميين في إسلام آباد ومايوتو لأغراض دعم العمليات والدعم التقني، في حين سيعمل مكتب ليما دون الإقليمي كمكتب لحشد الموارد/الدعوة في أمريكا اللاتينية.

19- وفيما يتعلق بتصفية جميع المكاتب الإقليمية، شعر معظم المديرين القطريين أنه قرار جيد من شأنه أن يزيل طبقة لا لزوم لها (حجة قدمت سبع مرات). وشعر مدير قطري واحد أن القرار قرار متعجل للغاية. فبعض الأشياء لم تكن تعمل على النحو المتوقع، لكن ذلك كان، في رأبي، يعود أكثر إلى [...] الهيكل التنظيمي للمكاتب دون الإقليمية وصلاتها بالمكاتب الإقليمية [...] وإلى وجود خلط بين المكتب الإقليمي والمكتب القطري. وكان ينبغي ألا يكون مدير المكتب الإقليمي هو المدير القطري في الوقت ذاته". وكان مديران قطريان أكثر انتقاداً من ذلك:

◀ لقد بذلت المنظمة الكثير من الموارد والجهود في سبيل إنشاء المكاتب الإقليمية وما أن أصبحت قادرة على العمل حتى أعلن قرار إغلاقها. ويمكن النظر إلى هذه القرارات على أنها نقص في الاتساق ليس داخل البرنامج فحسب ولكن من جانب المراقبين "الخارجيين" (كالحكومات المضيفة أو الجهات المانحة) أيضاً.

◀ فلماذا أنشئت منذ البداية؟ [...] لقد شعرت أن بعض القرارات اتخذت بدون تقييم دقيق للماضي ودون النظر إلى ما تفعله الوكالات الأخرى، واقتباس ما هو ناجح فيها.

20- وبالنسبة لتصفية المكاتب الإقليمية كذلك، لم يعتبر ستة، أي 30%، من المديرين القطريين أن إعادة هيكلة المكاتب الإقليمية تسوغ إغلاق جميع هذه المكاتب، في حين وافق على إلغائها 12 مديراً إقليمياً، أي 60 في المائة. وفيما يتعلق بالحالات المحددة للمكاتب الإقليمية التي تم الإبقاء عليها، لم تتفق الآراء على المكتب الواقع في إسلام آباد، باكستان. فقد رأى خمسة، أي 56 في المائة، من المديرين القطريين في الإقليم أن هناك معنى للإبقاء عليه وكان لثلاثة، أي 33 في المائة، من المديرين رأي مخالف. وفي حالة المكتب دون الإقليمي في ليما، كان من رأي ثمانية، أي 73 في المائة، من المديرين القطريين أنه لا معنى للإبقاء عليه للعمل كمكتب لحشد الموارد/الدعوة في أمريكا اللاتينية.

◀ كانت الحجة التي استند إليها ثلاثة مديريين هي أن هذه الوظيفة ينبغي أن تناط بالمكتب الإقليمي، وأضاف مدير أنه "ينبغي أن يتسق ذلك مع القرار الخاص بتصفية المكاتب دون الإقليمية وبالتالي تجميع وظائف المكتب الإقليمي في ماناغوا بما في ذلك جميع الوظائف الأخرى ومنها العمل كمكتب لحشد الموارد/الدعوة في أمريكا اللاتينية. و"يحدث الشيء نفسه بالنسبة لمسؤول الإعلام الذي نقل إلى كولومبيا".

◀ أشار مدير إلى أن "الأنشطة الرئيسية [كانت] في أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. و[كان] مكتب ليما أبعد من أن يستجيب حقاً للاحتياجات، ولم [يكن] بالتالي إيجابياً جداً من حيث علاقة تكلفته بالفوائد التي يحققها".



← اعتبر آخر أن الأمر كان "خطأ مفاهيمياً" للأسباب التالية. "أولا وقبل كل شيء، ليس هناك توصيف لوظائف تذكر لهذا المكتب، كما لم تحدد له أهداف واضحة. [...] ونطاق حشد الموارد في الإقليم محدود للغاية، وإذا أمكن حشدها فإن ذلك يتم بدرجة أكبر على مستوى المكاتب القطرية نفسها، ومن جانب المدير القطري. ولكن ينبغي، حتى في هذه الحالة، ألا يسمى ذلك "حشدا للموارد" إذ أن في ذلك خلط بينه وبين ما يقوم به موظفو إدارة حشد الموارد (أوروبا والشرق الأوسط وأفريقيا/أمريكا وأستراليا وآسيا) في روما. وإذا كان لا بد من إطلاق اسم على ذلك، فينبغي أن يكون "جمع الأموال والدعوة". ومرة أخرى، فمن الأفضل أن يتم ذلك داخل كل بلد من قبل من يعرفون واقع البلد ويمكنهم التحدث باسم سكانهم الفقراء".

← تعليق إدارة البرنامج

21- تشير الفقرات 17 إلى 20 إلى التعليقات الخاصة بإنشاء وتصفية المكاتب الإقليمية. وكما سلفت الإشارة فإن التغيير التنظيمي عملية مستمرة. وفي 1996، كان من شأن التحول من نظام يقوم في روما بالكامل إلى اللامركزية الميدانية الكاملة للمكاتب الإقليمية أن يكون صعبا جدا بدون الدعم الإضافي الذي قدمته المكاتب الإقليمية. أما الآن وقد تم توحيد النظام وتجميع القدرات في المكاتب الإقليمية، فمن الممكن ترشيد الهيكل بالإنهاء التدريجي للمكاتب الإقليمية. والواقع أن هذا هو ما حاولت المرحلة الأخيرة من اللامركزية أن تحققه في سبتمبر/أيلول 2001، حيث إن 10 من المكاتب الإقليمية البالغ عددها 13 مكتبا، قد ألغيت، وأن الثلاثة التي أقيمت قد تم الإبقاء عليها لتقديم دعم إضافي أساسي على صعيد العمليات.

دور كل مستوى ووظائفه الأساسية

22- صدر التوجيه الإداري لمصلحة العمليات المعنون "مبادئ توجيهية للهيكل النموذجي، وتحديد الوحدات، وتوزيع الوظائف وتخصيصها، والبيانات الوظيفية، وتدفق العمل، وتفويض السلطة لمكاتب مصلحة العمليات" في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2000⁽²³⁾. وقد اعتبر هذا التوجيه "كاملا" من جانب 10 مديريين قطريين لكن مديرا واحدا فحسب اعتبره "سهل الاستخدام". وعلى الجانب السلبي، وجد ستة مديريين أنه "معقد" وأربعة أنه "غير كامل". وأضاف مدير أنه "مفرط في الوصف ومحدود في التمييز الواضح بين الأدوار والمهام [و] مسهب بما يتعذر معه الاستفادة منه".

23- ووافقت أغلبية كبيرة (14 مديرا قطريا، أي 70 في المائة) على الأدوار الموكلة إلى كل من المكاتب الإقليمية والمكاتب دون الإقليمية (في حالة وجودها) والمكاتب القطرية بموجب التوجيه الإداري سالف الذكر. ولم يختلف الأمر بالنسبة إلى توزيع الوظائف بين المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية والقطرية على النحو المحدد في التوجيه الإداري (وافق 15 مديرا، أي 75 في المائة). ولم يوافق مدير قطري واحد على الأدوار الموكلة إلى مختلف أنواع المكاتب وتوزيع الوظائف بينها على السواء. أما المديرون القطريون المتبقون فلم يعربوا عن أي رأي إما لأنهم اعتبروا الحكم على ذلك سابقا لأوانه أو لأنهم لم يكونوا حسني الإمام بالتوجيه الإداري المعني. إضافة إلى ما تقدم، أبدى الموافقون التعليقات التالية:

← نعم، لكن يلزم أن تركز مهام المكاتب القطرية/المديريين القطريين بصورة أفضل على الإدارة الفعالة لموارد البرنامج والمسائلة عن هذه الموارد. وأهم ما في الأمر هو أن خبرة المدير القطري (في مجال المعونة الغذائية) خبرة عامة ويجب عليه، بالنسبة للمسائل الهامة كالأمّن الغذائي، الاعتماد على الخبراء المتخصصين (الوطنيين أو

(23) راجع التوجيه الإداري 2000 004 الصادر عن مصلحة العمليات بتاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2000.



- الاستشاريين). وفي حالة المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية هناك وظيفة محددة تقع خارج نطاق الرقابة الميدانية تماما، والسبب في ذلك هو، مرة أخرى، أن الصفة اللامركزية لم تسبغ بعد على العملية: "رصد مساهمات الجهات المانحة ومتابعة عمليات إجازة تكاليف الدعم المباشر للمشروعات والترخيص بها في قسم الموارد والعلاقات الخارجية وإدارة البرمجة وقسم المالية ونظم المعلومات ومكتب الميزانية؛
- المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية مكتفية ذاتيا وملثمة. وينبغي أن توكل أدوار المكاتب دون الإقليمية إلى المكاتب الإقليمية أو المكاتب القطرية؛
- ومن وجهة نظري، ينبغي تعديل التوجيه الإداري لإعادة تخصيص المسؤوليات للمكاتب الإقليمية أو القطرية؛
- والمشكلة تتمثل في الطابع العام للأدوار والوظائف. فالمبادئ التوجيهية تخفق في إعطاء التوجيه، وهو الأهم بحسب فهمي للأمور؛
- وما زال عدد من هذه الأدوار لا يوجد إلا بشكل نظري لأن عملية اتخاذ القرارات لم تفوض بعد للميدان (للمكاتب الإقليمية مثلا: "تخصيص الموارد للإقليم"، أو للمكاتب القطرية: "كفالة الموارد والدعم الخارجي للعمل الحقيقي")؛
- إن المشكلة هي أن القواعد لا تتبع.

تعليق إدارة البرنامج

- 24- تعتزم مصلحة العمليات إجراء تعديل في غضون عام 2002 في التوجيه الإداري المذكور في الفقرتين 22 و23 فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات في إطار اللامركزية. فسيعدل التوجيه حتى يأخذ في الاعتبار التغييرات التي استجبت منذ المرحلة الأخيرة للامركزية في سبتمبر/أيلول 2001. ونحن نرحب بالتعليقات الايجابية التي أبدتها لكم معظم المديرين القطريين فيما يتعلق بكمال التوجيه الإداري الحالي، كما نقدر بعض النقد البناء الذي أبدى بشأن كيفية تحسينه.

القسم الثالث: تمكين المكاتب القطرية

درجات ووظائف المديرين القطريين

- 25- اعترفت المديرية التنفيذية في عام 2000 بأن درجات الكثير من المديرين في البرنامج تعتبر منخفضة بالمقارنة بمسؤولياتهم وبالدرجات المقابلة لنظرائهم في المنظمات الأخرى للأمم المتحدة، والتمست موافقة المجلس التنفيذي على رفع درجات بعض الوظائف القائمة، وخاصة في الميدان، ولبنى المجلس طلبها. وفي 15 ديسمبر/كانون الأول 2000، اعتمدت رفع درجات العديد من وظائف المدراء القطريين: اثنتين من مد-1 إلى مد-2؛ وست من ف-5 إلى مد-1؛ وعشر من ف-4 إلى ف-5؛ وواحدة من ف-3 إلى ف-4.
- 26- وسئل المديرين القطريين عما إذا كانوا يعتبرون درجة وظيفتهم متناسبة مع مسؤوليات الوظيفة والدرجات المقابلة لنظرائهم في المنظمات الأخرى للأمم المتحدة. وقد أجاب 11 مديراً، أي 55 في المائة، من المديرين القطريين على النقطتين "نعم" في حين أجاب تسعة منهم، أي 45 في المائة، "بلا". إلا أن الردود الايجابية كانت أكثر في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (سبع إجابات "نعم" وأربع "بلا") منها في إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الصغرى (أربع إجابات "نعم" وخمس "بلا"). وكانت وظيفتا اثنين من المديرين الذين أجابوا "بلا" من مستوى ف-4



وكانت من مستوى ف-5 بالنسبة للسبعة المتبقين. وكان المستوى مد-1 هو الإجابة التي قدمها المديرون الذين أشاروا إلى الدرجة التي تتناسب أكثر مع مسؤوليات الوظيفة.

← تعليق إدارة البرنامج

27- تشير الفقرتان 25 و26 إلى قرار المديرية التنفيذية برفع درجات شتى وظائف المديرين القطريين في ديسمبر/كانون الأول 2000، وقد قامت هذه العملية على أساس طبيعة العمل، والموارد التي تدار، ومدى تعقد العمليات من النواحي الإمدادية والسياسية والاستراتيجية، وغير ذلك من العوامل. ومن ثم فقد حددت الدرجة على أساس نطاق مسؤوليات المدير القطري. ومن سوء الحظ لم تكن جميع وظائف المديرين القطريين تقتضي درجة مد-1.

تفويض السلطة

الأنشطة البرنامجية

28- وفقا للتوجيه الإداري 2000/004 المؤرخ 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2000 والمشار إليه آنفا، تتمثل إحدى الوظائف الرئيسية للمدير القطري في: "إدارة جميع الأنشطة البرنامجية للبلد" التي جرى تعريفها على النحو التالي: "تتولى، بموجب هذا التفويض للسلطة، مسؤولية التحليل الأولي، وتصميم للمشروعات والبرامج [...]; وإعداد وثائق رفيعة النوعية؛ ومتابعة الوثائق خلال عملية الإجازة؛ وتعديل الوثائق للتعبير عن المدخلات المتلقاة [...]. بما فيها تعليقات لجنة استعراض البرامج؛ والتنفيذ والرصد والمتابعة والتقييم النهائي وذلك بعد الإجازة". وقد سئل المديرين القطريين عما إذا كانوا يعتبرون التفويض الحالي للسلطة كافيا لتحمل مسؤولياتهم على أكمل وجه وبصورة فعالة بالنسبة لكل بند من البنود المذكورة. وكانت الردود ايجابية إلى حد بعيد كما يتضح من الجدول التالي. إلا أن نسبة الردود الايجابية كانت أقل فيما يخص "المتابعة" و"تعديل الوثائق" على التوالي.

قبل الإجازة			
لا	1 نعم	18	التحليل الأولي
لا	2 نعم	17	تصميم المشروعات والبرامج
لا	3 نعم	16	إعداد وثائق رفيعة النوعية
لا	9 نعم	10	متابعة الوثائق خلال عملية الإجازة
لا	8 نعم	11	تعديل الوثائق لتوضيح المدخلات المتلقاة
بعد الإجازة			
لا	3 نعم	17	تنفيذ المشروعات
لا	2 نعم	18	رصد المشروعات
لا	2 نعم	18	رفع التقارير عن المشروعات

29- أضيفت التعليقات التالية بصفة خاصة:

← "عند إعداد الوثائق رفيعة النوعية"، بصفة عامة، يكون لدينا مهلة كافية للاضطلاع بمسؤولياتنا على أكمل وجه. ومع ذلك، فبالنسبة "لتعديل الوثائق لتوضيح المدخلات المتلقاة"، من الممكن، بعد الحصول على الموافقات الرسمية،



أن تكون النتيجة النهائية مختلفة (كثيرا) عما قدمناه، إذ ليس هناك مثابرة في السعي للحصول على موافقة المكتب الإقليمي على الوثائق بعد تصحيحها لغويا وترجمتها. وبالنسبة لموضوع آخر أيضا، ألا وهو عملية الإعداد (وخاصة إعداد البرامج القطرية)، فإن هذه العملية بالغة الطول مفرطة في استخدام الموارد. فالمرجو مقارنتها بما يحدث في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، الخ.

◀ ولا أظن أن على المكتب القطري أن يتولى المتابعة أثناء عملية الإجازة. فالرأي عندي أن ذلك ينبغي أن يكون من أنشطة المكتب الإقليمي.

◀ وعملية تعديل الوثائق وإجازتها عملية يتشاطرها الإقليم والمقر. وفي حالة الاختلاف مع الميدان، فإن رأي المقر هو الراجح.

◀ والقدرة التقنية لا تتوافر لدينا دائما، خاصة في مرحلة الإعداد إلا أن هذه القدرة متاحة في المكتب الإقليمي وكثيرا ما تقدم كخدمة. ومع ذلك، فما زال البرنامج في روما يضطلع بدور تسلطي جدا عن طريق لجنة استعراض البرامج التي يتمتع فيها زملاؤنا بجميع السلطات اللازمة للتصرف في المشروعات كيفما شاءوا، مما يبعث على الإحساس بأن هناك أيد كثيرة تتحكم في إعداد المشروعات، وأناسا كثيرين يتعين إرضائهم وتحمل المسؤولية أمامهم. ومن الواضح أن هذه الوظيفة منافية للامركزية ويضطلع بها الزملاء في مصلحة العمليات.

◀ وأظن أن التفويض صحيح، والمشكلة أن الوسائل التي تتيح الأداء بموجب السلطة المفوضة ما زالت مفتقدة، وعلى سبيل المثال، فإن المكتب القطري لا يستطيع دخول شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات للإطلاع على حالة المشروعات: الموارد المخصصة، والموارد التي طلب إرسالها، ورصيد الالتزامات. فكل ذلك يجب أن يقوم به المكتب الإقليمي [أي] الجهة التي تتمتع بفرصة دخول الشبكة.

◀ ويجب أن تفتقر زيادة المسؤولية بإيلاء الاعتبار للنوعية ومستوى الموارد اللازمة، بحسب حالة كل بلد، حتى يمكن أداء المهام على أكمل وجه وبصورة فعالة. أما الآن فإن النظم غير مرنة وميكانيكية، من ناحية تخصيص الموارد وإعادة توزيع الموظفين، لدرجة لا تتيح للمدير الإقليمي أية فرصة لإسماع صوته في هذا الصدد. ولقد "أصم" المقر أذنيه بصورة متزايدة عن الاحتياجات المحددة التي تتباين، قطاعا، من بلد إلى بلد. وأقل البلدان الصغيرة نموا التي تنفذ فيها برامج طوارئ توجد في أسوأ وضع. فالتفكير الاستراتيجي غائب عن المقر فيما يتعلق بالبرامج الإنمائية، حتى إذا كان المجلس التنفيذي قد اعتمد سياسة "المعونة الغذائية والتنمية" في مايو/أيار 1999،

◀ ويقتضي التنفيذ الفعال للمشروعات إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتخصيص الموارد والأموال، وإلا فإنه لا يمكن وضع تخطيط متسق للأنشطة. وفي الوقت الحالي، فإن رصد مساهمات الجهات المانحة وتخصيص أية موارد يدار بالكامل على مستوى المقر، ليس فيما يتعلق باتخاذ القرارات فحسب، ولكن من حيث تشاطر المعلومات أيضا. والتوصية التي أقدمها هي إشراك المكتب الإقليمي على أكمل وجه في العملية برمتها وتشاطر المعلومات مع المكاتب القطرية ومشاورتها بصفة منتظمة.

30- سئل المديرون القطريون أيضا عما إذا كانوا يعتبرون التفويض الحالي للسلطة كافيا للقيام "بدر رئيسي في حشد الموارد على المستوى الميداني والدعوة للفقراء الذين يعانون من الجوع في كل مناسبة ملائمة" على نحو ما طلب منهم. وكانت الإجابة "نعم" من جانب 12 مديرا قطريا، أي 60 في المائة، و"لا" من جانب 6 مديرين، أي 30 في المائة، منهم (ولم يجب اثنان). إلا الردود الايجابية كانت أكثر في حالة إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا



الوسطى (سبعة مديرين أجابوا "نعم" ولم يجب اثنان) منها في حالة إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (خمسة مديرين أجابوا "نعم" وستة "لا"). وأضيفت التعليقات الآتية، وكان معظمها من إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

◀ نعم فوضت السلطة. لكننا لم نحصل على الموارد للقيام حقا بدور ذي بال في مجال الدعوة.

◀ وتجدر ملاحظة أن المكاتب القطرية لها دور مزدوج في هذه المنطقة: (1) الدعوة لاحتياجات البلد لدى ممثلي البلدان المانحة (وهذه وظيفة رئيسية) للتأثير بصورة مواتية على القرارات التي تتخذها البلدان المانحة للبرنامج على مستوى المقر [...]; (2) "حشد الموارد" بصورة فعلية [...]. وما يمكن عمله قليل في هذا المجال، إذ أن الأموال المعهود بها إلى السفارات لدعم المبادرات المحلية محدودة جدا. ويمكن إحراز بعض النجاح مع شركات القطاع الخاص، لكن هذه التبرعات تكون، في العادة، تافهة مقارنة بما تحشده روما بالفعل في إطار الاتفاقات التفاوضية القائمة مع البلدان المانحة. والجهود التي تسفر عن موارد مفرزة محليا ينبغي أن يطلق عليها تعبير "جمع الأموال" تجنباً للخلط. وقد لوحظ أيضاً، في معظم الأحوال، أن أفضل استخدام لهذه الأموال الإضافية (نقدية كانت أم عينية) هو استخدامها كبنود غير غذائية لدعم أنشطة البرنامج أو الحكومة. ويعد مفهوم تكاليف الدعم غير المباشر المعمول به في البرنامج عنصراً أساسياً في هذا المجال: إذا لم تكن لهذه الموارد نفس طبيعة الموارد التي يحشدها البرنامج فعلاً، والتي توجد بشأنها قواعد وإجراءات واضحة (مفهوم تكاليف الدعم غير المباشر أساساً)، وكانت عادة قليلة جداً، في معظم الحالات، فمن المستحيل تقريباً طلب دفع 7.8 في المائة من هذه الأموال البسيطة لتكاليف الدعم غير المباشر. فسوف يقوض ذلك أية مساهمة صغيرة، فضلاً عن ذلك فإن السلطة المفوضة للسفارات المحلية ذاتها لتقديم التبرعات الصغيرة إلى البلد سلطة محدودة ومن غير المسموح لها أن تقدم على نفقات من نوع النفقات المتعلقة بتكاليف الدعم غير المباشر. لذلك، فإن التعليمات الوحيدة التي يمكن للبرنامج أن يصدرها إلى مكاتبه الإقليمية هي ضمان استرداد كامل التكاليف المحلية لهذه المبالغ التي تكون ضئيلة في العادة.

◀ إن السلطة ليست مفوضة حقا. فما يحدث عملاً هو أن يدخل المكتب القطري في عملية المفاوضات التمهيدية مع الجهة المانحة المحتملة، في حين يظل القرار النهائي في يد روما (قسم الموارد والعلاقات الخارجية والمدير التنفيذي لإصدار الترخيص الاستثنائي). وتؤدي القواعد التقييدية والموقف الرسمي لقسم الموارد والعلاقات الخارجية إلى تثبيط المكاتب القطرية عن السعي إلى حشد الموارد بصورة نشطة، وبصفة رئيسية في الحالات التي قد يكون التبرع المحلي فيها متاحاً فوراً ويكون الوقت عاملاً حاسماً. فضلاً عن ذلك فإنه لا يمكن للمديرين الميدانيين الوصول إلى المعلومات المدرجة في الشبكة الداخلية للبرنامج عن "الخصائص العامة للجهات المانحة" (معلومات محظورة ومحمية بكلمة سر). وقد حدث أيضاً [...] أنه بينما كانت المكاتب القطرية تتصل بصورة نشطة بالجهات المانحة المحلية للحصول على مساهمات من أجل العمليات، فإن قسم الموارد والعلاقات الخارجية لم يوجه حتى رسالة إلى عواصم الجهات المانحة للمطالبة بمثل هذه المساعدة، مما وضع المديرين القطريين في موقف غير مريح إلى حد بعيد أمام السفارات المحلية.

◀ وتوزيع الأدوار بين المقر والمكتب الإقليمي والمكتب القطري ليس واضحاً. فما أن ينجح المكتب القطري في حشد الموارد حتى تنشأ مشكلات التسجيل، مما يثبط جهود حشد الموارد، خاصة عند محاولة حشد موارد وطنية، أي موارد بلد متلق لمساعدة البرنامج.

◀ وهناك كثرة مفرطة من القواعد والمستويات البيروقراطية التي يلزم مراعاتها والحصول على موافقتها قبل أن يمكن الاستفادة من حشد الموارد المحلية على مستوى المكاتب القطرية. ولا تستفيد المكاتب القطرية أبداً من النسبة المئوية التي يتقاضاها المقر كما أن مصادر الموارد المحلية لا تقبل ذلك.



◀ وحشد الموارد من القطاع الخاص هو مجال غير واضح، فالبرنامج ليست له استراتيجية للاتصال بالقطاع الخاص على المستوى القطري. والأموال الأخرى التي تحشد على المستوى المحلي هي تلك التي تحصل من الحكومة كمساهمة في تكاليف التشغيل المحلية. وتمثل هذه المساهمة 50% من تكاليف التشغيل الفعلية (55 000 دولار سنويا فحسب لمصاريف دعم البرامج والإدارة). وهذا الأمر يثبط جهود المدير القطري للحصول على هذه المدفوعات من الحكومة. ولو بقيت هذه الأموال في البلد، فسوف يكون ذلك موضع تقدير الحكومة نظرا لأنها تترد إليها على الأجل الطويل.

العمليات

31- في 1997، فوض المديرون القطريون سلطة إجازة عمليات الطوارئ "الاستجابة السريعة" في حدود 200 000 دولار (مجموع ميزانية عملية الطوارئ)⁽²⁴⁾. وبالنسبة لإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أبلغ أربعة مديرين قطريين بأنهم استخدموا هذه السلطة المفوضة في وظائفهم الحالية (مرة واحدة بالنسبة لثلاثة منهم، وثلاث مرات بالنسبة للمدير المتبقي). أما بالنسبة لإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى، فقد أبلغ مدير واحد بأنه استخدم هذه السلطة مرة واحدة. وقد أوصى التقرير النهائي الذي عرضته مجموعة الموارد الدولية بعنوان "إنجاح اللامركزية"، في 20 يونيو/حزيران 2000، بزيادة السلطة المفوضة إلى 500 000 دولار أمريكي بالنسبة إلى المديرين القطريين في أقل البلدان نموا وفي بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. وقد اتفق مع التوصية 18 مديرا قطريا. أما الاثنان اللذان اختلفا معها فقد استندا إلى الأسباب التالية:

◀ "أظن أن الأمر لا يتعلق بتصنيف البلد، ولكن بمدى حالة الطوارئ وضرورة أن يكون البرنامج قادرا على توفير الاستجابة العاجلة لكل المتأثرين بالطوارئ. فينبغي لحساب الاستجابة السريعة، على سبيل المثال، أن يسمح باستجابة طوارئ تبلغ، مثلا، ستة أسابيع لكل السكان المتأثرين. وبعدئذ يمكن لمجموعة الموارد الدولية أن تحدد هذه البارامترات وأن تنص على هامش للمبالغ التي تعتمد لحساب الاستجابة العاجلة يصل إلى 500 000 دولار تبعا لمدى الطوارئ.

◀ فالتفويض الذي توصي به مجموعة الموارد الدولية مفراط في التقيد وصعب الاستخدام للغاية. إنه تفويض بلا سلطة. وهو يقتضي المرور بعمليات كثيرة للموافقة عليه لدرجة أنني أميل إلى الظن بأن المقصود منها ليس تيسير استخدام التفويض وإنما عرقلته. وكما قال أحدهم عن القاعدة الذهبية "من لديه الذهب يضع القاعدة".

المشتريات

32- في 1999، حددت السلطة المفوضة للمديرين القطريين لتوريد الأغذية، على النحو التالي⁽²⁵⁾:

◀ في حدود 200 000 دولار أمريكي للمشتريات التنافسية (المطروحة في مناقصات) بالنسبة لعمليات الطوارئ المعتمدة حسب الأصول؛

◀ في حدود 100 000 دولار أمريكي للمشتريات المباشرة (المعفية من الإجراءات التنافسية) بالنسبة لعمليات الطوارئ المعتمدة حسب الأصول.

وقد اعتبر عشرة مديرين قطريين أن السلطة المفوضة كافية، لكن سبعة خالفوهم في الرأي (خمسة من إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي واثنان من إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى). وقدم الاقتراح

(24) راجع التوجيه الإداري 97/2002 الصادر عن مصلحة العمليات بتاريخ 12 مايو/أيار 1997.

(25) راجع التوجيه الإداري 99/001 الصادر عن المديرية التنفيذية بتاريخ 8 يونيو/حزيران 1999.



التالي: *أعتقد أن سلطة التوريد لعمليات الطوارئ يجب أن تفوض بلا شروط، وبنفس مبلغ السلطة المفوضة لحساب العمليات العاجلة.*

33- في 1999، حددت السلطة المفوضة للمدراء القطريين لتوريد البنود غير الغذائية على النحو التالي⁽²⁶⁾:

◀ بالنسبة للمشتريات والعقود التنافسية (المطروحة في مناقصات): في حدود 200 000 دولار أمريكي للمديرين القطريين للبلدان غير المتصلة بالشبكة الحاسوبية للبرنامج، لكن في حدود 100 000 دولار أمريكي فحسب للمديرين القطريين للبلدان المتصلة بالشبكة؛

◀ وبالنسبة للمشتريات أو العقود المباشرة (المعفاة من الإجراءات التنافسية): في حدود 100 000 للمدراء القطريين للبلدان غير المتصلة بالشبكة (غير مرخص بها للمديرين القطريين للبلدان المتصلة بالشبكة).

وقد اعتبر جميع المديرين، ما عدا واحدا، أن السلطة المفوضة كافية. وكان الوضع مماثلا بالنسبة للسلطة المفوضة للمديرين القطريين، في 1997، للتصرف في البنود المخزونة في حدود 200 000 دولار أمريكي⁽²⁷⁾.

النقل واللوجستيات

34- يجوز للمدراء القطريين، وفقا لدليل النقل واللوجستيات الصادر في أكتوبر/تشرين الأول 1998، أن يرخصوا:

◀ بنفقات في حدود 10 000 دولار أمريكي للشحنة من أجل المحافظة على سلامة السلع، بما في ذلك الشحنات العابرة. ويشمل ذلك الإصلاح وإعادة التغليف والتدخين؛

◀ بيع أو إعدام الشحنات التالفة التي لا تزيد قيمتها على 10 000 دولار أمريكي للشحنة.

واعتبر جميع المديرين القطريين تقريبا أن السلطة المفوضة كافية. ولم يختلف مع هذا الرأي سوى ثلاثة مديرين، واحد بالنسبة للتفويض الأول واثنان بالنسبة للتفويض الثاني.

الموارد البشرية

35- في 29 يونيو/حزيران 1998، وضع "إطار (جديد) لتفويض السلطة في مجال الموارد البشرية" بقصد تفويض

السلطة للمديرين لتعيين الموظفين وإدارة شؤونهم. وعند سؤال المدراء القطريين عما إذا كان التفويض الحالي للسلطة كافيا لتعيين الموظفين وإدارة شؤونهم على المستوى الميداني، كانت إجاباتهم كالتالي:

فون الوطنيون:

فون الدوليون:

نعم

36- وتم تحديد المجالات التالية كمجالات للتحسين، خاصة فيما يتعلق بالموظفين الدوليين:

◀ بالنسبة للموظفين المحليين: مجال تصنيف وظائف الموظفين المحليين وترفيعهم.

◀ ما زال الموظفون المحليون يدارون بموجب نظم البرنامج ولوائحه. ويجب أن يعاد النظر في نظام تقييم أداء الموظفين فيما يتعلق بالموظفين المحليين (إعادة النظر من المستوى الثاني) من قبل لجنة بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [...]. ويكاد موظفو البرنامج، وخاصة في المكاتب الكبيرة، أن يكونوا مجهولين تماما لدى

⁽²⁶⁾ راجع التوجيه الإداري 99/004 الصادر عن المديرية التنفيذية بتاريخ 11 نوفمبر/تشرين الثاني 1999.
⁽²⁷⁾ راجع التوجيه الإداري MS 97 008/003-4 الصادر عن قسم الخدمات الإدارية بتاريخ 16 أبريل/نيسان 1997.



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهذا الوضع مناقض تماما لعملية إضفاء اللامركزية على البرنامج كما أنه غير مقبول إلى حد بعيد من جانب موظفينا المحليين. وعلى المنظمة أن تضع قواعدها وإجراءاتها الخاصة لإدارة شؤون الموظفين المحليين، الذين يمثلون، في معظم البلدان، الموظفين الرئيسيين للبرنامج، نظرا للعدد المحدود جدا من الموظفين الدوليين. وينبغي أن تتولى المكاتب الإقليمية المستوى الثاني من إعادة النظر في نظام تقييم أداء الموظفين.

- ◀ تعيين الخبراء الاستشاريين أمر معقد للغاية.
- ◀ الواقع أنه لا تجرى مشاورات المكتب القطري أو الاستماع إليه على النحو المناسب فيما يتعلق بالموظفين الدوليين، حتى إذا كانت العملية تنص على مشاركة المكتب القطري. إن النتائج غير مرضية تماما.
- ◀ إذا كانت لدى البرنامج أو المشروع الموارد و/أو الوظائف الدولية المعتمدة، فإن سلطة تعيين الموظفين الدوليين على المستوى الميداني ينبغي أن تفوض للمدير القطري طالما كانت الميزانية اللازمة متوفرة. وسوف يتولى المكتب القطري هذا الإجراء المفوض بالتعاون الوثيق مع المكتب الإقليمي.
- ◀ التفويض الحالي للسلطة ليس كافيا فيما يتعلق بنقل الموظفين الدوليين الذي يجري دون مشاورات المكتب القطري.
- ◀ كذلك ليست للمكتب القطري سلطة فيما يتعلق بإعادة تصنيف الوظائف أو ترفيعها.
- ◀ السلطة تفوض تفويضا نصفيا. فالمكتب القطري لا يستشار دائما بشأن تعيين الموظفين. وفي حالة التعيينات الجديدة يسمح بالكاد للمكتب القطري بالقيام بأي دور. إضافة إلى ذلك، فإن نقص التدريب لم يمكن المكاتب القطرية من الاضطلاع بإدارة شؤون الموظفين بصورة فعالة.

◀ تعليق إدارة البرنامج

37- إننا نقدر التعليقات الايجابية والبناءة عموما التي أبداها المديرون القطريون بشأن المستويات المناسبة من تفويض السلطة في الفقرات 28 إلى 34. وسوف تكون هذه التعليقات مفيدة عندما تقوم مصلحة العمليات بتحديث توجيهه الإداري الحالي المتعلق باللامركزية، فضلا عن أية تعديلات يمكن إدخالها في المستقبل على السلطات المفوضة حاليا. وهذه المسائل المتعلقة بالسلطة المفوضة ينبغي أن تظل موضع استعراض وتحديث مستمر كلما دعت الحاجة إلى ذلك. أما المسائل المذكورة بصورة محددة في الفقرة 29 بشأن تحسين أسلوب عمل لجنة استعراض البرامج وتوصيل شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات إلى المزيد من المكاتب القطرية، فإن البرنامج يقوم حاليا بمعالجتها ايجابيا.

الموارد المالية والبشرية

المخصصات

38- عندما سئل المديرون القطريون عما إذا كانوا يعتبرون أن المخصصات الشاملة لمكاتبهم (ميزانية دعم البرامج والإدارة، وتكاليف الدعم المباشر، وغير ذلك من الموارد، إن وجدت) كافية للوفاء باحتياجات عملياتهم القطرية لسنتي 2000 و 2001 على التوالي، فإنهم قدموا الإجابات التالية:

لا	5	نعم	13	عام 2000
لا	8	نعم	12	عام 2001

39- وأبدى المديرون القطريون الذين ليس لديهم موظفون دوليون التعليقات التالية بصفة خاصة:



بـتخفيض موارد المكتب الإنمائية، لم تعد تكاليف الدعم المباشر، في 2001، تكفي لتمويل وظيفة دولية ثانية بالمكتب. فكان لا بد من نقل موظف البرامج الدولي الموجود والاستعاضة عنه بأحد متطوعي الأمم المتحدة. وعند غياب المدير القطري لا يوجد موظف دولي لتولي مسؤولية المكتب ومعالجة القضايا التي تحتاج إلى اللياقة والخبرة والإمام الكافي.

وفي المستقبل، سيكون إنشاء وظيفة دولية إضافية (إضافة إلى المدير القطري) أمراً ضرورياً نظراً للحجم الكبير للبرنامج والطوارئ المتكررة في البلد.

إن هذا المكتب، وأي مكتب آخر للبرنامج، يحتاج إلى موظف دولي آخر لتيسير الإمام بالخبرة العالمية للبرنامج أكثر مما يحتاج إلى الموظفين الوطنيين الذين لا يتجاوزون قدرنا معيناً من الإمام بها نظراً لدورة تغيير المديرين القطريين. وأنا، كمدير قطري، اعتمد بشدة على المكتب الإقليمي لهذا الغرض بالذات، أي الحصول على المعايير الدولية والممارسات التي تساندها سياسات البرنامج.

40- تقرر، بالنسبة للفترة المالية 2000-2001، أن يحصل كل مكتب ميداني، على أموال لدعم البرامج والإدارة تكفي، كحد أدنى، لموظف فني دولي واحد، وموظف فني وطني، وثلاثة من موظفي الخدمات العامة، و55 000 دولار أمريكي لنفقات التشغيل المحلية، علاوة على مخصصات تكاليف الدعم المباشر. وكما سبق الاعتراف به في موقع آخر، فقد ثبت أن ما يسمى بالتمويل الأدنى "1-2-3/55 000 دولار أمريكي" لدعم البرامج والإدارة غير كاف وخاصة بالنسبة للمكاتب القطرية التي لا تقوم بأية عمليات طارئة وتحصل، بالتالي، على مخصصات محدودة لتكاليف الدعم المباشر. وقد سئل المدير القطريون عما إذا كانوا يعتبرون مخصصات دعم البرامج والإدارة كافية لمواجهة جميع النفقات ذات الصلة في سنتي 2000 و2001 على التوالي، فأجابوا بما يلي:

لا	11 نعم	7 عام 2000
لا	11 نعم	8 عام 2001

41- وكان من أجابوا "بلا" قد اضطروا إلى تحميل بعض النفقات المتعلقة بدعم البرامج والإدارة لبنود غير مخصصة لذلك (تكاليف الدعم المباشر أو غيرها من) تكاليف التشغيل المباشرة)، على نحو ما تعبر عنه التعليقات الآتية:

إن المستوى المناسب كان ينبغي أن يبلغ 90 000 دولار أمريكي. فقد كان علينا أن نحمل على ميزانيات وتكاليف الدعم المباشر لعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش 30 000 دولار أمريكي تقريباً. أما مخصصات الاتصالات والسفر والأمن [...] فلم تكن كافية على الإطلاق.

ليس من السهل الرد على ذلك! وبعد الكثير من التمهيص والحساب انتهينا إلى أن مخصصات دعم البرامج والإدارة ليست كافية حيث كان علينا أن نغطي من بند تكاليف الدعم المباشر تكاليف كان من الطبيعي أن تغطي من مخصصات دعم البرامج والإدارة (أي ثلثي إيجارنا).

من العوامل الأخرى التي تؤثر على ميزانيتنا الصغيرة جداً (مخصصات دعم البرامج والإدارة وتكاليف الدعم المباشر) أنه ينبغي للمكتب القطري أن يشارك في تكاليف الزيارات التي يقوم بها موظفو المكتب الإقليمي عندما يطلب المكتب القطري خدماتهم. ويرجع هذا إلى أن ميزانية المكتب الإقليمي صغيرة جداً.

حددت ميزانية دعم البرامج والإدارة بمبلغ 55 000 دولار لذلك لم يحصل أحد على أكثر من هذا [...] وقد أدى انتقالنا إلى دار الأمم المتحدة إلى زيادة إيجارنا وما يتصل به من نفقات زيادة كبيرة، وميزانية دعم البرامج والإدارة تغطي نحو 50% من هذه الأعباء الاجارية. إن مكتبنا القطري يدر أموالاً محلية من الخدمات التي يؤديها للحكومة (إدارة أموال الأمانة)، وهذه الأموال التي ندرها تسمح لنا بتمويل سائر أنشطتنا.



- ◀ إن ميزانية دعم البرامج والإدارة البالغة 55 000 دولار أمريكي تكفي، عموماً، لتغطية النفقات المكتبية الأساسية، مثل الأيجار وبعض المصاريف (الكهرباء، والهاتف، والاتصال الشبكي)، وتكاليف تشغيل المركبات. أما أية نفقات إضافية مثل تجديد المعدات أو استبدالها، فضلاً عن تكاليف البعثات أو الأمن، فلا يمكن مواجهتها بالاعتماد على هذه الميزانية المتواضعة لدعم البرامج والإدارة. وعادة ما يتم اللجوء إلى بند تكاليف الدعم المباشر في مثل هذه الحالات. ومن شأن ميزانية لدعم البرامج والإدارة مقدارها 100 000 دولار أمريكي أن تسمح، من حيث المبدأ، بتغطية جميع النفقات المكتبية الحالية.
- ◀ لقد دفعنا 71 000 دولار أمريكي من بند تكاليف الدعم المباشر في 2001 للإدارة المكتبية بمفهومها الضيق فحسب، وحصلنا، لحسن الحظ، على مبلغ إضافي لميزانية دعم البرامج والإدارة من أجل برمجيات الأمن، وتكنولوجيا المعلومات، والدعوة، وتجهيز مقر المكتب الجديد والانتقال إليه [...].
- ◀ المخصص المناسب لدعم البرامج والإدارة في 2002 هو 80 000 دولار أمريكي، وهذا ما لم نحصل عليه في 2002.

حسابات السلف

- 42- لم يكن لخمس عشرة (15) مكتباً من المكاتب القطرية المشمولة بالاستقصاء، أية حسابات سلف وكانت تدفع نفقاتها عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان ذلك يرجع، في معظمه، إلى صغر حجم العمليات. أما المكاتب التي كانت لها حسابات سلف فقد اعتبرت مستواها كافياً فيما عدا اثنين منها (كلاهما في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي).

المبادئ التوجيهية والإجراءات

- 43- طلب إلى المديرين القطريين إبداء رأيهم في المبادئ التوجيهية والإجراءات التي يتبعونها. وكما يتضح من الجدول التالي، الذي يجمع ردودهم، فإن المبادئ التوجيهية والإجراءات المتعلقة بالمشتريات (البندود غير الغذائية والغذائية) حصلت على أكبر عدد من التقديرات الإيجابية، وتلتها تلك المتعلقة بالنقل واللوجستيات، ثم تلك الخاصة بتصميم البرامج وبالمحاسبة والمالية. وعلى العكس من ذلك، كانت ثمة حاجة إلى إدخال تحسينات كبيرة على المبادئ التوجيهية والإجراءات المتصلة بالموارد البشرية، وعلى تلك المتعلقة بإعداد الميزانيات ولكن بدرجة أقل.

تصميم البرامج				إعداد الميزانيات			
9	مستوفاة بأخر البيانات	1	متقدمة	8	مستوفاة بأخر البيانات	1	متقدمة
8	كاملة	6	غير كاملة	7	كاملة	6	غير كاملة
4	سهولة الفهم والاستخدام	6	معقدة	1	سهولة الفهم والاستخدام	10	معقدة
21	مجموع الردود الإيجابية	13	مجموع الردود السلبية	16	مجموع الردود الإيجابية	17	مجموع الردود السلبية
مشتريات البندود الغذائية				مشتريات البندود غير الغذائية			
13	مستوفاة بأخر البيانات		متقدمة	14	مستوفاة بأخر البيانات		متقدمة
10	كاملة	1	غير كاملة	11	كاملة	2	غير كاملة
6	سهولة الفهم والاستخدام	1	معقدة	5	سهولة الفهم والاستخدام	1	معقدة
29	مجموع الردود الإيجابية	2	مجموع الردود السلبية	30	مجموع الردود الإيجابية	3	مجموع الردود السلبية



النقل واللوجستيات				الإدارة العامة			
11	مستوفاة بآخر البيانات	1	متقدمة	6	مستوفاة بآخر البيانات	7	متقدمة
8	كاملة	4	غير كاملة	5	كاملة	9	غير كاملة
6	سهولة الفهم والاستخدام	1	معقدة	2	سهولة الفهم والاستخدام	3	معقدة
25	مجموع الردود الإيجابية	6	مجموع الردود السلبية	13	مجموع الردود الإيجابية	19	مجموع الردود السلبية
إدارة الموارد البشرية				المحاسبة والمالية			
6	مستوفاة بآخر البيانات	5	متقدمة	10	مستوفاة بآخر البيانات	1	متقدمة
4	كاملة	10	غير كاملة	6	كاملة	6	غير كاملة
2	سهولة الفهم والاستخدام	5	معقدة	3	سهولة الفهم والاستخدام	8	معقدة
12	مجموع الردود الإيجابية	20	مجموع الردود السلبية	19	مجموع الردود الإيجابية	15	مجموع الردود السلبية

44- أوضحت الوثيقة سالفة الذكر والمعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" أن "هناك حاجة ملحة إلى استيفاء واستبقاء وتنسيق الصلات بين الأدوات والمبادئ التوجيهية المعيارية العديدة التي توجد لدى البرنامج وإلى وضع صياغة نهائية لمبادئ توجيهية جديدة في المجالات التي توجد بها ثغرات مثل تقدير الاحتياجات الغذائية والتخطيط للطوارئ. ولكن ينبغي في الوقت نفسه توخي الحذر من إيقال عمل المديرين الميدانيين بكثير من الإرشادات المعيارية". وبسؤال المديرين القطريين عن رأيهم في القضية، أوضح خمسة، أي 25 في المائة، منهم أنهم يشعرون بأن الإرشادات المعيارية مفرطة وتنقل كاهلهم. ولاحظوا، فضلا عن ذلك، أنها "تتغير بوتائر سريعة" وأن "كيفية العثور عليها ليس بالأمر الواضح" خاصة بالنسبة للموظفين الجدد نظرا "لعدم وجود تدريب في مستهل الخدمة". بل أن أحدهم علق قائلا "لقد وصلنا إلى حد قد [نضطر] قريبا معه إلى الاحتياج إلى مسؤول تنسيق/خبير قانوني في كل مكتب إقليمي أو قطري للتعامل مع القواعد". إلا أن الأغلبية رأت أن الإرشادات المعيارية أكثر من اللازم في بعض المجالات وأقل من اللازم في مجالات أخرى. وكانت الإدارة، والمالية، والتسويق، هي المجالات التي اعتبر معظم المدراء أنها تفتقر إلى التغطية الكافية.

← تعليق إدارة البرنامج

45- تشير الفقرة 43 إلى الحاجة المهمة إلى استيفاء المبادئ التوجيهية بشأن الإجراءات الخاصة بالموارد البشرية بأحدث البيانات. والواقع أن قسم الموارد البشرية سي طرح قريبا استراتيجية شاملة للموارد البشرية لتعزيز إدارة شؤون موظفي البرنامج، وقد تظهر الحاجة إلى مبادئ توجيهية جديدة كجزء من هذا الاستعراض. إلا أنه يجب، عموما، الإشادة بقسم الموارد البشرية للعمل الدقيق الذي قام به عندما قام مؤخرا بوضع دليل الموارد البشرية على الشبكة الداخلية للبرنامج. والطريق إلى توضيح معظم القضايا المتعلقة بالموارد البشرية، مع الإشارة إلى دليل منظمة الأغذية والزراعة أيضا، طريق طويل جدا.

46- وتشير الفقرة 44 إلى قضية شعور بعض المديرين القطريين بأن الإرشاد المفرط ينقل كاهلهم، وبأنه، عند صدور إرشادات جديدة، لا يكون من الواضح أين يمكن العثور عليها. وجاري التصدي لذلك في إطار إعادة إخراج دليل تصميم البرامج الذي سيصدر قريبا جدا. وسيكون من خصائص الدليل الجديد أن ينبه المستخدم إلى الإرشادات الصادرة مؤخرا. لذلك، فسيتمكن أيضا الاعتماد بدرجة أقل على المعلومات المدرجة في لوائح نشرات مذكرات لوتس أو غيرها، وبذلك يمكن تجنب الحاجة إلى المقارنة بين مختلف التطبيقات.



المعلومات

47- سئل المديرون القطريون عما إذا كانوا يعتبرون أنهم يحاطون بالقدر الكافي بالوقائع والقرارات المتعلقة بمكاتبهم القطرية مباشرة، فأجاب 12 منهم، أي 60 في المائة، منهم "بنعم"، وأجاب ستة منهم "بلا" (لم يجب اثنان عن السؤال). وقد صدرت عنهم التعليقات الآتية:

◀ لا يصل عدد من النشرات/المذكرات الإدارية المتداولة في المقر إلى المكتب القطري. وهي ليست كلها مدرجة في الشبكة الداخلية للبرنامج.

◀ وبصفة خاصة، فإننا لا نحصل على المعلومات الكافية عن القضايا المتعلقة بالمالية وإعداد الميزانية.

◀ علينا أن نجاهد باستمرار للحصول، في العديد من المجالات، على المعلومات المتعلقة بالقرارات التي تصل إلى المكتب الإقليمي وليس إلى المكتب القطري. ومع ذلك، فإن جميع الأمور قليلة الأهمية تصل إلينا! بصورة مزدوجة، مرة من المقر، ومرة أخرى أو مرتان من المكتب دون الإقليمي.

◀ إن الأمر لا يتعلق بإحاطتنا علماً فحسب، لكن بالحصول على المعلومات في الوقت المناسب أيضاً. إنني أشعر أنه ما زالت هناك أشياء كثيرة ترسل إلى روما دون أن يتم تشاطرها معنا. وقد لا تكون ذات صلة محددة بالبلد لكنها مع ذلك تتعلق مباشرة بالمكتب القطري. ومثال ذلك، جميع القرارات الخاصة بالعلاقات مع الجهات المانحة، كالقرارات الخاصة بالتمويل، وما تنتهي إليه أفرقة العمل، والخطط المتعلقة بإدخال شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. كما أن هناك أيضاً كمية هائلة من المعلومات لا تتشاطرنا ماناغوا معنا (ويتعلق معظم ذلك بالقرارات السياسية التي يجب أن نعرفها، خاصة إذا كان يفترض فينا أن نؤدي وظائفنا التمثيلية أيضاً). وحيث إننا نجتمع مرتين في السنة، ونحصل على نسخ من محاضرات اجتماعات موظفي إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، فهناك بعض المعلومات التي يتم تشاطرها معنا. ولأسباب بديهية فإن محاضرات الاجتماعات الأسبوعية لإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي هي مجرد محاضرات موجزة ولا تتيح فهماً أكثر تعمقا. وتتمثل طريقة لتحسين تدفق المعلومات في عقد اجتماع أسبوعي عن طريق الهاتف مع جميع المديرين القطريين لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. [...] ومن الجوانب المهمة للمعلومات أيضاً، أن يتاح لنا الاشتراك في المناقشات، والإدلاء بآرائنا، حتى توضع في الحسبان عند اتخاذ القرارات. إنني أشعر بأن المشاورات لا تتم بالقدر الكافي، وإذا تمت فإن رؤيتنا لا تؤخذ دائماً في الاعتبار. وكثيراً ما أشعر بأن القرارات المتصلة بالسياسات يتخذها زملاء بلا خبرة ميدانية على الإطلاق ولا يعرفون ما يتحدثون عنه حقاً ولا الآثار الرهيبة التي يمكن أن تترتب على اقتراحاتهم (التي يتم اعتمادها بعد ذلك!).

48- وعندما سئل المديرون القطريون عما إذا كانوا يعتبرون أنهم يحاطون بالإحاطة الكافية بالأحداث المهمة التي تقع في إقليمهم، والأقاليم الأخرى، والمقر، على التوالي، والتي يمكن أن يكون لها تأثير، ولو من بعيد، على مكاتبهم القطرية، قدموا الإجابات التي يجمها الجدول التالي:

لا	3	نعم	16	بالنسبة للإقليم
لا	13	نعم	7	بالنسبة للأقاليم الأخرى
لا	10	نعم	10	بالنسبة للمقر

ويشعر المديرون، كما يتضح من إجاباتهم، بأنهم لا يحصلون على المعلومات الكافية بشأن ما يجري في الأقاليم الأخرى، وما يجري في المقر وإن كان بدرجة أقل.



- ◀ إننا نحصل على معلومات قليلة من الأقاليم الأخرى ما لم يكن ذلك عن طريق الاتصالات الشخصية.
- ◀ معلوماتنا قليلة جدا عما يجري في الأقاليم الأخرى، ولا نحصل، إلا نادرا، على معلومات بشأن ما يجري في المقر.
- ◀ مع الأخذ باللامركزية، يتم الاتجاه إلى تصريف الأمور إقليميا، فتصبح فرص تشاطر التجارب مع الأقاليم الأخرى ومع المقر قليلة جدا.
- ◀ البريد الإلكتروني هو أكثر نظم الحصول على المعلومات فعالية وأقلها تكلفة. وينبغي أن يجري تشاطر المراسلات أو التقارير الصادرة عن الأقاليم الأخرى مع المكاتب القطرية بصورة مباشرة (وليس عن طريق المكاتب الإقليمية)، وينبغي لموظفي الأقسام في المقر أن يتبادلوا المعلومات بصورة متكررة مع المكاتب القطرية، لكن على مدراء هذه المكاتب أن يقرأوا الرسائل الإلكترونية ويوزعوها على جميع موظفي المكتب. وعلى ضباط الاتصال أن يكونوا أكثر همة في تشاطر المعلومات الخاصة بأحداث المقر.
- ◀ ينبغي وضع سجل لما يكتب في المقر خلال الأسبوع، ثم يمكننا طلب نسخة مما يكون مهما بالنسبة لنا. وينبغي أن تكون لنا جميعا فرصة الاضطلاع على جدول أعمال المدير التنفيذي، أسوة بمعظم موظفي المقر. إن فرصة الاضطلاع على جدول عملي اليومي متاحة لجميع موظفي المكتب.

◀ تعليق إدارة البرنامج

- 49- تشير الفقرتان 47 و48 إلى المشكلات العامة لنقص المعلومات أو الاتصالات بشأن مختلف القضايا، لاسيما القرارات التي تتخذ في المقر، كما يراها بعض المديرين القطريين. وهذا الموضوع، أي كيفية تحسين الاتصالات في البرنامج بعد إضفاء اللامركزية عليه، كان موضوع المناقشة الرئيسي في اجتماع المديرين الإقليميين الذي عقد في مايو/أيار 2002 في أعقاب دورة المجلس التنفيذي. والواقع أن بعض هذه الملاحظات ذاتها قد طرح. إلا أننا قد أحرزنا بالفعل تقدما وتحسينا في هذا المجال. ففيما يختص، على سبيل المثال، بإحاطة المكاتب القطرية بما تقوم به المكاتب الإقليمية ووحدات المقر الأخرى ووحدات المقر، يتلقى جميع المديرين القطريين التقارير ربع السنوية التي تصدرها الإدارة وخطط العمل السنوية لجميع أقسام مصلحة العمليات والمكاتب الإقليمية. كما أن المذكرات الموجزة التي تصدر عن الاجتماعات الأسبوعية لإدارة مصلحة العمليات وعن اجتماعات المدراء الإقليميين التي تعقد كل أسبوعين تعمم في جميع المكاتب الإقليمية والقطرية. وأنه لأمر إيجابي جدا أن نلاحظ الجهود الهائلة التي يبذلها كل مكتب إقليمي لمحاولة إحاطة مكاتبه القطرية بالمعلومات أولا بأول وجعلهم يشعرون بأنهم جزء من فريق إقليمي - ومن ذلك الاجتماعات الإقليمية، والاجتماعات التي تعقد عن طريق الهاتف، والبعثات، الخ.

التدريب

- 50- وفيما يتعلق بالسؤال "هل تعتقد أنك تلقيت تدريبا مناسباً لتولي مسؤولياتكم كمدير قطري" أجابت أغلبية المديرين (11 أي 55 في المائة) "بلا". وحددت المجالات التي يودون الحصول فيها على تدريب إضافي، بصفة خاصة، على النحو التالي: إدارة الموارد البشرية (ذكرت ست مرات مع الإشارة بصفة خاصة إلى مجال تقييم أداء الموظفين)؛ والمالية (ذكرت ست مرات أيضا مع التركيز على استخدام النظم الجديدة: دليل المحاسبة للمكاتب القطرية - SAPint و SAP R/3 في المستقبل؛ وحشد الموارد (ذكر ثلاث مرات)؛ والحديث في الاجتماعات العلنية والعلاقات مع وسائل الإعلام (ذكر ثلاث مرات). وأضيفت إلى ذلك التعليقات التالية بصفة خاصة:



- ← ليس هناك برنامج تدريب بعينه ليصبح المرء مديرا قظريا. وأنا شخصا، أشعر بأني ضائع حقا بسبب التغييرات الكثيرة التي حدثت مؤخرا.
- ← التدريب المخصص للموظفين الذين يتولون منصب المدير القظري للمرة الأولى ينبغي أن يتاح بصفة منتظمة، مع إيلاء الاهتمام بوجه خاص للمجالات التالية: المالية، وشؤون الموظفين، ومعالجة الأحاديث الصحفية.
- ← لقد تعلمت من التجربة. فليست للبرنامج دورة تدريبية محددة للمديرين القظريين للبرنامج أو لمن يتولى وظائف إدارية أيا من كان. ويرتبط هذا بعدم وجود أية خطة تفاعل ايجابية للترقى الوظيفي، وفي النهاية، فإن المنظمة في مجموعها هي التي تدفع الثمن. وقبل أن نعيّن مديرين قظريين يجب أن نكون قد تلقينا (1) تدريباً محدداً على جميع الجوانب المتصلة بالإدارة المكتبية، وجميع أساليب عمل البرنامج. (2) تدريباً محدداً على إدارة الموارد البشرية، والعمل مع أجهزة الإعلام، والتحرير، والتعامل مع الجهات المانحة، والدبلوماسية. (3) يجب أن نكون موضع تقييم كامل بالنسبة لأدائنا الماضي والحاضر، وقدراتنا الإدارية والقيادية. ويجب أن تأخذ تقارير تقييم أدائنا الوظيفي في الحسبان وكذلك احتياجاتنا من التدريب، وينبغي أن تكون للبرنامج إمكانية استبعاد البعض منا من التعيين في الوظائف الإدارية العليا إذا تأكد أن تلك ليست من جوانب القوة فينا (فبعض المهارات الإدارية لا يمكن أن تتحسن حتى بعد الكثير من التدريب). (4) تكليفنا بتولي مناصب بالنيابة لمدد قصيرة الأجل لاختبار قدرتنا الإدارية وكوسيلة للتدريب أثناء الخدمة.
- 51- أشار المديرين القظريون أيضا إلى أوجه تصور في تدريب موظفيهم. فاعتبر 12 منهم (أي 60 في المائة) أنه غير كاف. وحددت نفس المجالات سالفة الذكر تقريبا كمجالات للتدريب الإضافي: الموارد البشرية، والمالية، واستخدام نظم الحاسوب، واللغات. وإضافة إلى ذلك، أبديت التعليقات التالية:
- ← إننا نحتاج إلى تدريب أكثر بكثير على المشروعات والإدارة المبنية على النتائج، وعلى كيفية وضع إطار منطقي، وتصميم مشروع، وتحديد خطة للرصد، والقيام بالتخطيط التشاركي، وتعليم الكبار، وتحديد الأمن الغذائي، والسيطرة على موضوعات الاقتصاد الكلي والاقتصاد التحليلي، واستيعاب مفاهيم التنمية البشرية، والتسيير والإدارة، والديمقراطية.
- ← إن موظفي البرمجة (منسقي البرامج) يحتاجون إلى التدريب بسرعة على تصميم البرامج والمشروعات وصياغتها فضلا عن رصدها وتقييمها ويحتاج موظفو البرمجة المحليون إلى التدريب نفسه، إلى حد ما، مع التركيز على نظم الرصد والتقييم.
- ← إن المشكلة هي مشكلة توقيت أساسا، ويكون من المفيد أن تنظم دورات تدريبية في كل الحالات قبل تولي الموظفين وخاصة الموظفين الجدد، لمهامهم، وليس بعد ذلك بأشهر/سنين.
- ← في بعض الحالات، ترجع المشكلة أساسا إلى مستوى أداء وقدرات الموظفين الوطنيين والدوليين. ولا يمكن حل جميع المشكلات عن طريق التدريب.
- ← وقد تلقى البعض دورات تدريبية عديدة ولكن في أوقات تجعلها تبدو كما لو كانت استثمارات مهدرة بالنسبة للمنظمة. وينبغي أن يتمتع الموظفون بالخصائص الملائمة للوظيفة. وليس هناك تدريب، أيا كان قدره، يمكن أن يعوض عن خلفية غير مناسبة للوظيفة المشغولة.



← تعليق إدارة البرنامج

52- تشير الفقرتان 50 و 51 إلى قضية تدريب مدراء المكاتب القطرية وموظفيها. وقد قدم مساعد المدير التنفيذي المسؤول عن مصلحة العمليات، في وقت سابق من 2002، نفس التوصية، أي أن تضع مصلحة العمليات وقسم الموارد البشرية برنامج تعريف استهلاليا بسيطاً لكل الموظفين الجدد بالبرنامج. إلا أنه ستجري زيادة التركيز على احتياجات المديرين القطريين من التدريب، لاسيما في المجالات التقنية. وفيما عدا ذلك، فإن قسم الموارد البشرية يجري تدريباً موحداً على الأساليب الإدارية للمنظمة لجميع المديرين القطريين الجدد، وهو يركز على تعزيز أساليب الإدارة العامة.

المساءلة

53- أوضحت التجربة أن المساءلة تقنضي، في بيئة لامركزية، الشروط المسبقة الآتية:

- ← المرامي المشتركة والأهداف المحددة المعينة بوضوح؛
 - ← التعيين الواضح للمهام التي يجب الاضطلاع بها وتخصيصها بوضوح للأفراد؛
 - ← المعايير والمبادئ التوجيهية والإجراءات المعينة بوضوح لأداء هذه المهام؛
 - ← تفويض السلطة وإتاحة موارد الميزانية وغيرها من الموارد بالقدر الكافي للأفراد حتى يقوموا بالمهام الموكلة إليهم؛
 - ← رغبة الإدارة وقدرتها على تنفيذ إجراءات المساءلة على أساس نتائج متوقعة سألقة التحديد، مما يتضمن توزيع الجوائز وتوقيع العقوبات عند الاقتضاء.
- وبسؤال المديرين القطريين عما إذا كانوا يعتبرون أنه تم الوفاء بهذه الشروط المسبقة حتى يمكن مساءلتهم على أكمل وجه، أجابوا بما يلي:

الوضوح في تعيين المرامي المشتركة والأهداف المحددة	16	نعم	2	لا
الوضوح في تعيين المهام وتخصيصها	16	نعم	3	لا
الوضوح في تعيين المعايير والمبادئ التوجيهية والإجراءات	11	نعم	7	لا
تفويض السلطة وإتاحة موارد الميزانية وغيرها من الموارد بالقدر الكافي	8	نعم	10	لا
رغبة الإدارة وقدرتها على تنفيذ إجراءات المساءلة	13	نعم	4	لا

54- أضيفت التعليقات الآتية بصفة خاصة.

- ← هناك حاجة إلى توضيح الأدوار التي يضطلع بها المكتب الإقليمي في مواجهة المكتب القطري، لاسيما أدوار مسؤولي العمليات القطريين/منسقي البرامج/المستشارين في المكتب الإقليمي. ويحدث كثيراً جداً أن ينتهي الأمر بتحمل المكتب القطري قدراً هائلاً من العمل باسم اللامركزية وتفويض السلطة في حين يظل دور المكتب الإقليمي غير واضح.
- ← رغم أنه يمكن تحديد المهام وتخصيصها بوضوح، فكثيراً ما يكون من الصعب التقيد بذلك، ويطلب من الموظفين أن يتركوا ما يفعلون للاستجابة لحالة طوارئ. ونحن، في عملنا، نرتهن كثيراً بالعوامل الخارجية التي تتداخل دائماً مع مهامنا المقررة.



- ◀ إن السلطة المفوضة كافية. إلا أن الموارد، في السنوات القليلة الماضية قد تردت إلى حد بعيد (الميزانية والأغذية) مما يؤثر على تنفيذ البرامج والمشروعات وتحقيق الأهداف والمرامي. ويرجع ذلك إلى أن علينا كثيرا أن نحد من تنفيذ المشروعات المعتمدة لأنها تحصل على موارد أقل من تلك المنظورة أصلا.
- ◀ لا أعتقد أن لدينا الميزانيات اللازمة للاضطلاع بكل ما علينا القيام به. فهناك أشياء كثيرة يفترض أن ندفعها من بند تكاليف الدعم المباشر، ولا يمكننا، عند هذا الحد، الإنفاق عليها. وليس لدينا الموارد البشرية اللازمة لإدارة المكتب بالطريقة المناسبة. وأنا مضطر للعمل في بيتي في المساء وفي جزء من عطلة نهاية الأسبوع.
- ◀ لا يمكن مساءلتنا في ظل الاعتمادات الحالية لدعم البرامج والإدارة، وتكاليف الدعم المباشر، وتكاليف التشغيل المباشرة. فبندا تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة يرتبطان مباشرة بكمية الأغذية التي ننجح في نقلها داخل البلد. وهذه الكميات تتوقف على التعهدات التي يتمكن المقر/قسم الموارد والعلاقات الخارجية من الحصول عليها. وحيث أن بند تكاليف الدعم المباشر هو مجرد سلفة في ميزانية المكتب القطري، فإنه لا يمكن اعتبار المدير القطري مسؤولا عن تجاوز النفقات للموارد الذي يرجع إلى عدم قدرة المقر على حشد ما يكفي من موارد الأغذية.
- ◀ الموارد هي العنصر الرئيسي الذي يتيح قبول المساءلة على أكمل وجه. فلو أقر من أجل البلد مشروع/برنامج لتوفير س من الأطنان وس من الأموال، ولم يتمكن البرنامج في النهاية من الاستجابة نظرا لعدم كفاية الأغذية من حيث الكم أو الكيف أو عند الاحتياج إليها، وحدث الشيء نفسه بالنسبة للموارد الأخرى، فإنه لا يمكن مسائلة مدير المكتب القطري وموظفيه، رغم الوضوح في تعيين الأهداف والمبادئ التوجيهية والإجراءات، والرغبة في تنفيذ البرامج على النحو المقرر لها.
- 55- أجاب 18 مديرا قطريا "بنعم" عند سؤالهم "هل تعتبر أنه يمكن مساءلتك تمام المسائلة عن المسؤوليات الموكلة إليك كمدير قطري" في حين أجاب واحد فحسب "بلا" (لم تصل إجابة من المدير المتبقي). وإلى ذلك، أضيف ما يلي:
- ◀ لكن من شأن امكانية الوصول إلى شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات أن تسهل الأمور، وتخفض كمية الرسائل الإلكترونية والمكالمات الهاتفية، قبل البت في أمر يجب إقراره أو القيام به.
- ◀ نعم، أنا أتحمل هذه المسؤولية بالكامل طالما حصلت على الوسائل التي تمكنني من التصرف على نحو يمكن مساءلتي عنه، وفوضت السلطة بصورة حقيقية، وأتيحت لي الموارد في حينه، وكنت قادرا على الإقدام على شيء من المخاطر المحسوبة دون أن أعاقب على ذلك. وكثيرا ما نضطر إلى الاستجابة لحالة غير متوقعة ثم نتولى الإبلاغ عن ذلك فيما بعد.
- 56- أعلن أغلب المديرين القطريين (11 مديرا، أي 55 في المائة) أنهم راضون عن الأسلوب الذي يجري به نظام تقييم أداء الموظفين. واقترح التغييرات التالية لتحسين النظام.
- ◀ إن العملية مفرطة في الطول كما أن الصيغة سيئة التصميم. والمشرفون لا يولون العملية الكثير من الأهمية. [...] الاقتراحات: ينبغي إعادة تصميم الصيغة. فينبغي أن يكون هناك تقييم واحد فحسب. ولا بد من إصدار توجيه إداري يحمل المشرف جانبا من مسؤولية استكمال التقييم.
- ◀ والمسافات الفاصلة بين المكاتب القطرية والمكتب دون الإقليمي تجعل من الصعب مناقشة التقييم مناقشة شخصية وفي الوقت المناسب. وينبغي تحديد مواعيد لعقد اجتماعات نصف سنوية (شاملة السفر عند الاقتضاء) لمناقشة التقييم مرتين في السنة (استعراض منتصف المدة ثم الاستعراض النهائي). وينبغي إحالة صورة موقعة من التقرير، مشفوعة بالتعليقات، إلى الموظف المعني.



- ◀ إنني أعتبر عملية التقييم الحالية أسلوباً ذاتياً جداً لتقييم الأداء. ولا يمكن لهذا الأسلوب أن يعمل في بيئة متعددة الثقافات. إنه بيان عام.
- ◀ نظام التقييم لم يحمل محمل الجد - وعندما لا يحمل محمل الجد من جانب المشرف عليك فإنك تفقد المبالاة بمحاولة الضغط للحصول على تعليق نوعي على العمل الذي تؤديه.
- ◀ إنني لا أؤمن بأسلوب تقييم الأداء. فينبغي أن يكون لدينا مجرد نظام تنافسي يتم فيه الإعلان عن جميع الوظائف ثم يتنافس الأفراد للحصول عليها.
- ◀ إن "المشرفين" لا يشرفون علي حقاً، ومن ثم فليست لديهم وسيلة لتقييم أدائي، في العمق، كما أود أن يحدث. [...] وإذا كان لا بد من الإبقاء على مفهوم المكتب الإقليمي، فلا بد من تغيير فكرة نظام تقييم الأداء برمتها. [...] وأني أود الاشتراك في فريق عمل بشأن هذا الموضوع، لكن ليس لدي الآن الكثير من الأفكار. وكل ما يمكنني قوله هو أنه ليس بالنظام الجاد ولا بالأداة التي تمكن المديرين القطريين من إدارة الموظفين كما هو مفترض.

◀ تعليق إدارة البرنامج

- 57- لقد لاحظنا بعناية التعليقات الايجابية عموماً الواردة في الفقرات 53 إلى 55 والتي عبر عنها جميع المديرين القطريين تقريباً بشأن التزامهم بالمسائلة إزاء البرنامج. وكان المجال الوحيد الذي شعر الكثير منهم أنه يلزم تعزيزه هو الحاجة إلى المزيد من اعتمادات الميزانية/الموارد للاضطلاع بالسلطة المفوضة إليهم. وبالنظر إلى السياق المتمثل في أن الكثير من المكاتب القطرية في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وإقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى مازالت تعتمد بشدة على الموارد الإنمائية، وإلى التدهور المستمر في تقديم التبرعات لهذه الحافظة، فقد لا يكون من غير المعقول تماماً أن نتوقع مثل هذا التعليق العام. إلا أننا نحاول الآن التصدي للقضية المتمثلة في كيفية تعزيز طاقة هذه الاعتمادات بالذات التي تتراوح بين الحجم الصغير والحجم المتوسط، وبصفة رئيسية الاعتمادات الإنمائية - تكاليف الدعم المباشر المرصودة للمكاتب القطرية، وذلك، على وجه التحديد، حتى تتمكن هذه المكاتب من أن تدير بمزيد من الفعالية جميع المتطلبات المتنافسة الواقعة على عاتقها. وينبغي أن يكون ذلك أيضاً قضية من قضايا توفير الموارد: أي، كيف يمكن تمويل عمليات المكاتب القطرية التي تعتبر أنشطة إنمائية بحتة.

القسم الرابع: أداء المكاتب دون الإقليمية والإقليمية والمقر

أداء المكاتب دون الإقليمية

- 58- أوضح في التقرير سالف الذكر عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي أن المكاتب دون الإقليمية قدمت "للمكاتب القطرية المجاورة دعماً برنامجياً تقنياً وإرشاداً إدارياً تحتاجها أشد الحاجة، وخاصة حيث تنفذ عمليات للإغاثة الإقليمية أو عبر الحدود". وقد سئل مديرو المكاتب المعنية عن تجربتهم الخاصة في هذا الصدد، وعمّا إذا كانت مكاتبهم قد قدم إليها بالفعل "دعم برنامجي تقني وإرشاد إداري تحتاجها أشد الحاجة". وعبرت الإجابات التي قدموها عن تجربة مختلطة حيث كانت هناك سبع إجابات "بنعم" وستة "بلا". وكما بيّن أحد المدراء فإن "مستوى الدعم توقف في معظم الحالات على تجربة أجراها موظف كبير في مجال محدد ومدى رغبته في مساعدة المكتب القطري فعلاً. وعلى سبيل المثال قدم، في العادة، دعم جيد المستوى للإمدادات والمالية، في حين كان دعم الموارد البشرية والبرنامج محدوداً جداً للأسباب سالف الذكر".



59- أوضحت مذكرة المديرية التنفيذية الصادرة في 15 نوفمبر/تشرين الثاني 1996، والتي أعلنت فيها إنشاء أول مكتب إقليمي، ما يلي "سنحرص على تجنب إنشاء طبقة إضافية من البيروقراطية غير المنتجة". وكان المفروض في المكتب دون الإقليمي، من حيث المبدأ، أن يوفر " الإرشاد والإشراف والمساعدة التقنية"، مع بقاء المكتب القطري يمثل المستوى التنفيذي. وكما يظهر من الردود المتسلمة، فإن الواقع لم يكن دائما كذلك. فقد بين ستة مديريين قطريين فحسب أن المكتب الإقليمي، بحسب تجربتهم الخاصة، قد قصر دوره بالفعل على إبداء المشورة والإشراف، في حين كان لسبعة مديريين رأي مخالف. وقد أضيفت التعليقات الآتية على وجه الخصوص.

◀ أشار مدير قطري إلى " الافتقار إلى الدور الواضح في مجال إبداء المشورة، والتدخل في العمليات بتعديل وتغيير مقترحات المشروعات المقدمة من المكتب القطري دون معرفة بالحالة الحقيقية في البلد".

◀ ونوه آخر بالمشكلات التي صودفت فيما يخص النقل البري الذي أداره المكتب الإقليمي، فقال: "أنا لا أشترك في اختيار متعهدي النقل ولا في دراسة مقترحاتهم. إنني أبدأ في التعامل معهم عندما تواجه المشكلات!".

وأبديت تعليقات أخرى على النحو التالي:

◀ يميل المكتب الإقليمي إلى فرض آرائه واتخاذ القرارات نيابة عن المدير القطري. ويتمثل تدفق المعلومات أساسا في طلب الإقليم/المقر للمعلومات من المكتب القطري (ومن أمثلة ذلك تنقيح الوثائق، والإحصاءات، والتقارير، وأشياء كثيرة أخرى).

◀ ولا يمكن، من الناحية العملية، تجنب الدخول في الإدارة التفصيلية. فيتم طلب الاستفسارات والتقارير غير الضرورية، وما إلى ذلك. أما فيما يتعلق بالإشراف، فإن المستشار/منسق البرامج، وهي أدنى وظيفيا من المدير القطري في كثير من الأحيان، لا يمكنه تجنب التصرف كما لو كان مشرفا فعليا. ويحتمل أن تكون هناك حاجة إلى التشديد على دور منسق البرامج، الذي ينبغي أن يكون دور "الميسر".

60- جرت العادة على أن يكون المدير الإقليمي المسؤول عن المكتب دون الإقليمي مديرا أيضا للمكتب القطري للبلد الذي يقع فيه مقر المكتب دون الإقليمي. وقد سئل المديرون القطريون المعنيون عما إذا كانت هذه "المسؤولية المزدوجة" قد أدت إلى تمييز في المعاملة بين المكاتب القطرية الداخلة في المجموعة دون الإقليمية. ويجمل الجدول التالي ردودهم:

هناك اتجاه إلى تمييز المكتب القطري للبلد الذي يقع فيه مقر المكتب دون الإقليمي	9	نعم	1	لا
هناك اتجاه إلى إهمال المكتب القطري للبلد الذي يقع فيه مقر المكتب دون الإقليمي	1	نعم	6	لا
يعامل المكتب كأى مكتب قطري آخر في المجموعة دون الإقليمية	3	نعم	5	لا

وقد أبديت التعليقات الآتية:

◀ عموما تدخل المكتب الإقليمي في كل مجالات عمل المكتب القطري وباعتبار أن هذه هي القاعدة. وأدار موظفو المكتب الإقليمي المسؤولون عن البرامج، والمالية، والإمدادات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، شؤون المكتب القطري بالكامل. وكان مرد ذلك أن مدير المكتب الإقليمي هو نفسه مدير المكتب القطري، وأن المكتبين تقاسما نفس المبنى، وأنه لم يجر أبدا الفصل بينهما بصورة واضحة. ولم يكن صحيحا أن هناك ازدواجية في الجهود، حيث كان الأمر ببساطة أنه كان هناك عدد أكبر من الموظفين وأوكلت وظائف مختلفة إلى كل منهم.

◀ يكمن حل المشكلة في تعيين مدير قطري للبلد الذي يستضيف المكتب الإقليمي.



أداء المكاتب الإقليمية

61- يتمثل أحد أدوار المكتب الإقليمي في "توفير الإرشاد والتوجيه والمعلومات الاسترجاعية ومعلومات التخطيط والدعم في مجال الاستراتيجية والسياسات والإدارة الشاملة"⁽²⁸⁾. وقد طلب إلى المديرين القطريين تصنيف ما قدمه المكتب الإقليمي من إرشاد وتوجيه، ومعلومات استرجاعية، ومعلومات تخطيط، ودعم، وفقا لمقياس يتراوح من صفر (لا يوجد) إلى 5 (جيد جدا). ويحمل الجدول التالي ردودهم.

إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى	صفر لا يوجد	1 ضعيف جدا	2 ضعيف	3 متوسط	4 جيد	5 جيد جدا
الإرشاد	1			3	2	2
التوجيه	1			3	3	2
المعلومات الاسترجاعية		1	1	2	5	
معلومات التخطيط		1		4	4	
الدعم		1		1	6	1

إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	صفر لا يوجد	1 ضعيف جدا	2 ضعيف	3 متوسط	4 جيد	5 جيد جدا
الإرشاد		1	2	1	6	1
التوجيه		1		6	4	
المعلومات الاسترجاعية			3	4	2	2
معلومات التخطيط			3	6		2
الدعم		1	1	4	3	2

62- فيما يخص إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أبدت التعليقات التالية بشأن أسباب أوجه القصور التي لوحظت:

- ◀ تلقى المكتب القطري الدعم التقني المطلوب. بيد أن نوعية المساعدة، في أحد المجالات، وهو تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كانت سيئة للغاية. واضطر المكتب القطري إلى تعيين خبير استشاري من المكتب الإقليمي لدعم تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.
- ◀ كانت هناك أوجه قصور خطيرة في متابعة تعديلات ميزانيات المشروعات وتغيب بعض مسؤولي المكتب الإقليمي أثناء عملية نقل البيانات إلى نظام SAP للحاسب الإلكتروني فعانى المشروع من نقص في السلع نتيجة لذلك.
- ◀ كان المدير الإقليمي مشغولا بعمليات أفغانستان، واجتماعات المكتب الإقليمي، واجتماعات كبار الموظفين، وما إلى ذلك، ولم تكن لمروسيه القدرة الكافية على توفير أية معلومات استرجاعية فضلا عن توفير الإرشاد للمكتب الإقليمي.
- ◀ كان موظفو البرامج مثقلين بالعمل.

63- فيما يتعلق بإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، أبدت التعليقات التالية بشأن أوجه القصور التي لوحظت:

(28) راجع التوجيه الإداري 2000/004 الصادر عن المديرية التنفيذية.



◀ لأن هذا الدور (توفير المعلومات الاستراتيجية ومعلومات التخطيط) قد فوض بالكامل تقريبا للمكتب دون الإقليمي، الذي لا يتمكن بدوره من توفير إرشاد فعال نظرا لأن موظفيه الفنيين كانوا من الموظفين الجدد في البرنامج أو في هذه الوظائف.

◀ من الأسباب الرئيسية عبء العمل والافتقار إلى الرؤية الاستراتيجية التفاعلية الإيجابية. والمبالغة في تكريس الطاقة لأعمال الصيانة والاستجابة لشتى أنواع الطلبات التي تصل من روما (ثم تحول إلى المكتب القطري). وبالمناسبة، فهذه واحدة من أهم الخصائص التي أراها في المكتب الإقليمي: أنها علاقة في اتجاه واحد، مازالت تسلطية و"قمعية" بصورة ما (أسف لقسوة التعبير). ويجري إزعاج المكاتب القطرية باستمرار بمطالبتها بإصدار الكثير من التقارير ليس لرفعها إلى المكتب الإقليمي فحسب (فالمكتب الإقليمي هو، في كثير من الأحوال، ساع لروما) ولكن إلى روما أيضا، وماناغوا هي، على نحو ما، ضابط الوقت لعملية رفع التقارير هذه. وأجد لزاما عليّ القول بأن كثيرا ما تأخر بعض الشيء فنتلقى عندئذ رسائل للتذكير، وهي رسائل تكون كريهة أحيانا. إن جانبنا كبيرا من عملنا يتمثل في الرد على الرسائل الإلكترونية التي نتلقاها من روما وماناغوا.

◀ والمكتب الإقليمي يحصل على موارد قليلة للغاية - كما أن توزيع الأدوار والوظائف الذي اختاره المكتب الإقليمي (بحسب المواضيع وليس البلدان، في حالة الإمدادات ونظام التوزيع، الخ) لا تتيح المتابعة الفعالة للبلدان. ولا يبدو أن هناك تحليلا واضحا لبلدان الإقليم وللإقليم في مجموعه، وليست هناك، للإقليم، استراتيجية واضحة تشمل على أولويات، وإن كانت هناك خطة عمل.

64- كذلك طلب إلى المديرين القطريين أن يصنفوا، وفقا لمقياس يتراوح بين صفر (لا يوجد) و5 (جيد جدا)، "الخدمات" المقدمة في مجالات محددة. ويجمل الجدول التالي ردودهم.

إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى	صفر لا يوجد	1 ضعيفة جدا	2 ضعيف	3 متوسط	4 جيد	5 جيد جدا
عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش		1		3	2	1
التنمية	1			1	5	
نظام توزيع السلع			3	2	3	1
المشتريات	2		1	2	1	
الإمدادات	2	1	1	3	2	
الموارد البشرية	1		2	3	2	1
تكنولوجيا المعلومات	2	1		3	1	2
المالية والإدارة		2		4	2	1

إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	صفر لا يوجد	1 ضعيفة جدا	2 ضعيف	3 متوسط	4 جيد	5 جيد جدا
عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش				3	5	2
التنمية		1	3	3	3	1
نظام توزيع السلع		1	3	2	2	2
المشتريات			1	3	5	1



4	4	3			الإمدادات
2	4	2	2	1	الموارد البشرية
	4	4	1	2	تكنولوجيا المعلومات
1	3	4	3		المالية والإدارة

65- فيما يخص إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أبديت التعليقات التالية بشأن أسباب أوجه القصور التي لوحظت:

- ◀ للموظفين المعنيين مستويات متباينة من المعارف والخبرة.
- ◀ من شأن زيادة مستوى موظفي المكتب الإقليمي وخدماته أن تحسن أداء المكاتب القطرية.
- ◀ الموظفون جدد، وإسهاماتهم/إسهاماتهم نشوش الأمور إلى أبعد حد. وسوف يحتاج الأمر إلى بعض الوقت قبل أن نشعر بالحصول على أية فائدة منهم.

66- فيما يتعلق بإقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، أبديت التعليقات التالية بشأن أسباب أوجه القصور التي لوحظت:

- ◀ كان الموظفون الفنيون في هذه المجالات من الموظفين الجدد في البرنامج أو في هذه الوظائف. إلا أنهم تعلموا أثناء الخدمة، ووجد المكتب القطري أنهم يجهزون برامج جديدة تتناقص الأخطاء فيها مرة بعد مرة.
- ◀ قصور القدرة التقنية وضعفها (مازال معظم التقنيين الجيدين في روما) وعدم كفاية التمويل المرصود لهذا الغرض.
- ◀ المالية والإدارة هما أقل مجالين أسبغت عليهما اللامركزية، لذلك فعلينا الاعتماد على المقر وليس المكتب الإقليمي.
- ◀ عدم كفاية خبرة موظفي المكتب الإقليمي بالعمليات الميدانية وبالبرنامج عموماً. وفي بعض الحالات لا يفهم الموظفون الفنيون على النحو المناسب دورهم "كمستشارين". والنتيجة أنهم يميلون إلى التصرف "كمتخذي قرارات" باسم المكتب القطري.
- ◀ تكنولوجيا المعلومات: كان الدعم ضعيفاً جداً. فبعد أربع سنوات تقريباً من اللامركزية، عجز المكتب الإقليمي عن تنظيم اجتماع مشترك واحد للتدريب بقصد تبادل المعلومات بين الموظفين المسؤولين عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في بلدانهم.
- ◀ إدارة نظام توزيع السلع: يقوم المكتب الإقليمي بدور سلبي جداً ولا يرسل، في حينه، الإشعارات بشأن الموارد المتاحة. والوصول إلى شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات عن طريق المكتب الإقليمي ضعيف جداً ومتأخر.
- ◀ المالية والإدارة: تتمثل إحدى الخدمات التي ينبغي توفيرها في التدريب المؤسسي حتى يمكن للموظفين المسؤولين عن هذا المجال الاضطلاع بواجباتهم. ولم توفر وحدة الشؤون المالية أي تدريب مؤسسي في هذا المجال. وقد أتيح التدريب حالة بحالة وبناء على طلب [المكتب القطري].

67- ذكرت الوثيقة سالفة الذكر المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي"، ما يلي: ينبغي وضع مزيد من التأكيد على الدور الرئيسي الذي يؤديه مستشارو البرامج الميدانيون. [...] ويترتب على ذلك أن



هذه الوظائف بدلا من أن يشغلها موظفون من ذوي المعرفة العامة ينبغي أن يتقلدها بقدر الإمكان موظفون قادرون على تقديم قيمة مضافة من الدعم التقني والبرنامجي للمكاتب القطرية في مجالات متخصصة مثل التغذية، وقضايا تمايز الجنسين، وتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، والرصد والتقييم، والتغذية المدرسية، والتخطيط للطوارئ وتقدير الاحتياجات. وقد اتفق جميع المديرين القطريين مع هذا البيان. وأضاف بعضهم التعليقات الآتية.

- ◀ إذا أمكن العثور عليهم وتعيينهم على أساس القدرة التقنية والخبرة.
- ◀ ينبغي ألا يفسر ذلك على أنه تولد لوظائف المكتب القطري. فالمكتب الإقليمي ينبغي أن يركز على الجانب التقني للعمليات وعلى الإرشاد بشأن مسائل السياسات.
- ◀ المشكلة هي أنه ما أن يكتمل تدريب مستشاري البرامج ويكتسبون الخبرة بهذه المجالات حتى ينقلون إلى مناصب مديرين قطريين، وبعد ذلك ينبغي تدريب المستشارين الجدد أو أنهم يتعلمون أثناء الخدمة وذلك على حساب برامج المكتب القطري. ولا يمكن للموظفين غير المتخصصين أن يضطلعوا بوظائف مثل التغذية، وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، وغير ذلك من القضايا المتصلة بالبرامج. فالموظفون الميدانيون العاملون في مجالات مثل الموارد البشرية، وحشد الموارد، والمالية والإدارة، والنقل والإمداد، ينبغي أن يعتبروا أخصائيين، شأنهم شأن المستشارين. وألا ينقلوا من ميدان إلى آخر دون الحصول على تدريب طويل. فموظفوا الإمدادات عموما ليسوا مديري برامج جيدين نظرا لقلة معرفتهم بالبرامج الإنمائية، ودورات المشروعات.
- ◀ إن هذا يعبر عن العالم المثالي، لكن ليس عن الواقع بعد.

◀ تعليق إدارة البرنامج

68- تعالج الفقرات 58 إلى 67 القضية الهامة للغاية المتصلة بأدوار ومسؤوليات المكاتب الإقليمية مقابل أدوار المكاتب القطرية ومسؤولياتها. ورغم أن معظم المكاتب الإقليمية قد حلت الآن وأصبحت المكاتب القطرية، بدلا من ذلك، تابعة مباشرة لمكاتبها الإقليمية، فإن التعليقات التي أبدت تعتبر بناءة وسوف تساعد في تنقيح التوجيه الإداري الصادر عن مصلحة العمليات بشأن اللامركزية. فمن المهم للغاية ضمان أن تظل المكاتب القطرية هي القوة الدافعة فيما يتعلق بقضايا العمليات، في حين يقدم كل من المكاتب الإقليمية والمقر مجرد الدعم الذي تحتاجه المكاتب القطرية لتنفيذ العمليات.

أداء ضباط الاتصال في المقر

69- أوكلت لضباط الاتصال، وفقا للوثيقة الصادرة في 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2001 لتحديد اختصاصاتهم، وظيفتان رئيسيتان⁽²⁹⁾:

- ◀ "ضمان مراعاة شؤون العمليات والتجارب الميدانية في شتى المحافل (وبصفة رئيسية تلك التي تتعد في روما) مثل مجموعات العمل، وأفرقة المهمات، والمداولات، والاجتماعات مع أعضاء المجلس التنفيذي والجهات المانحة، خاصة عندما لا يكون من العملي أو الممكن للمكاتب الإقليمية المشاركة فيها مباشرة عن طريق المؤتمرات الهاتفية أو غير ذلك من الوسائل؛"
- ◀ وأن يكونوا "ممثلين للمكاتب الإقليمية ومتحدثين باسمها في روما ويحيطوا بالمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية أولا بأول بجميع التطورات ذات الصلة بها، خاصة فيما يتعلق بصياغة السياسات/البرامج وتنفيذها".

(29) راجع مذكرة مصلحة العمليات الصادرة بعنوان "اختصاصات ضباط اتصال المكاتب الإقليمية" في 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2001.



70- وجه إلى المديرين القطريين سؤال يقول "هل ضمن ضابط الاتصال بالفعل مراعاة شؤون العمليات والتجارب الميدانية في شتى المحافل (وبصفة رئيسية تلك التي تعقد في روما)" فأجاب 15 منهم، أي 50 في المائة، "بلا" وتسعة "بنعم". وأضافوا التعليقات التالية:

◀ إن الكثير يتوقف على شخصية ضابط الاتصال. وفي كل الحالات فإن المعلومات التي كان يتلقاها المكتب القطري عن أنشطة/إنجازات ضابط الاتصال كانت قليلة جدا، هذا في حالة تلقيه لمثل هذه المعلومات.

◀ ليس لدى ضابط الاتصال الإمكانيات الكافية للقيام بمهام هذه الوظيفة وليس لديه/لديها الوقت لمتابعة طلبات كل مكتب من المكاتب القطرية. وفي كل الحالات، ينبغي لضباط الاتصال في المقام الأول أن يقدموا المساعدة للمكاتب الإقليمية. وينبغي ألا يدخل ضابط الاتصال في شؤون "الإدارة التفصيلية" أو "مراقبة جودة الوثائق" على نحو ما يحدث حاليا.

◀ كثيرا ما يتخطى المقر مشاوررة المكتب الإقليمي/المكتب القطري ويوجه المسائل/القضايا إلى ضابط الاتصال. وينبغي ألا يكون ضابط الاتصال، رغم مشاورته، في وضع يسمح له باتخاذ القرارات نيابة عن المدير القطري أو المدير الإقليمي. وحتى تصبح اللامركزية أكثر فعالية، فإنه ينبغي الاستغناء عن هذه الشخصية وأن يكفل المقر مباشرة الاتصال بالمكتب الإقليمي/المكاتب القطرية.

◀ إن المحافل، كمجموعات العمل، وأفرقة المهمات، والمداولات، كثيرة لدرجة أن ضابط الاتصال لا يمكن أن يحضرها كلها. وما زال بعض الأقسام في المقر ينظر إلى ضباط الاتصال على أنهم سعاة للمكاتب الإقليمية والقطرية، كما أن بعض المكاتب القطرية تنتظر إليهم بنفس الطريقة. وينبغي أن يكون الاتصال المباشر بين الأقسام في المقر والمكاتب الإقليمية/القطرية هو القاعدة لكن، بالطبع، مع إحاطة ضابط الاتصال أولا بأول بالمسائل التي ينبغي له/لها أو يمكنه/يمكنها متابعتها.

◀ كما ذكرت في مواقع أخرى من الاستبيان، فما زلت غير مقتنع تماما، من واقع سنوات اللامركزية الأربعة الأخيرة، بأن هناك قيمة مضافة واضحة وجليّة لوجود المكتب الإقليمي فعلا في الإقليم، وذلك باستثناء المظهر والمكسب السياسي. وليس لأغراض العمليات. لذلك، فإن كان لروما أن تظل المركز الاستراتيجي لاتخاذ القرارات ورسم السياسات، وجب أن يكون ضابط الاتصال موظفا فنيا قويا، وليس مجرد ساع أو صندوق بريد.

◀ أكرر من جديد أن الموارد المخصصة لضباط الاتصال غير كافية شأنها شأن موظفي الدعم اللازمين في المقر لأداء الواجبات سالفة الذكر. على العكس من ذلك، خفضت الموارد: ألغيت وظيفة في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وليست هناك إمكانية لإحلال موظف ميداني ذي خبرة من إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي محل ضابط الاتصال عندما يكون ضابط الاتصال في عطلة.

◀ إن دور ضابط الاتصال كموظف لدعم المكاتب القطرية ليس محددًا بوضوح، فهو محدد فقط باعتباره المتحدث باسم المدير الإقليمي وضابط الاتصال الخاص به، أو أنه يجري الاضطلاع به على هذا الأساس.

71- وعلى السؤال القائل "هل تعتبر أن ضابط الاتصال يحيط فعلا مكتب القطري بجميع التطورات ذات الصلة [به] خاصة فيما يتعلق بصياغة السياسات/البرامج وتنفيذها"، أجاب 13 من المديرين القطريين، أي 65 في المائة، "بلا" وسبعة "بنعم". وقدمت المقترحات التالية، بصفة خاصة، لتحسين تدفق المعلومات.

◀ لم يتصل ضابط الاتصال الحالي نهائيا، تقريبا، بالمكتب القطري. وكان ضابط اتصال سابق يبقينا على علم، في كثير من الأحوال، بمختلف القضايا. وربما كنت الأولويات قد تغيرت بسبب الأزمة الأفغانية؟



- ◀ سيكون من المفيد أن تتفحص الخصائص المطلوب توافرها في ضباط الاتصال بحيث لا تقتصر على الخبرة الميدانية، ولكن تشمل أيضا المهارات في مجال الاتصال/الشؤون العامة. وينبغي أيضا زيادة درجات وظائف ضباط الاتصال، بحيث تكون من مستوى ف-5 على الأقل لكفالة السلطة والكفاءة في تمثيل/الدفاع عن مصالح المكتب الإقليمي/المكاتب القطرية، وفي الاجتماعات التي تعقد مع المجلس التنفيذي/البلدان الأعضاء المانحة، الخ.
- ◀ ينبغي لضباط الاتصال أن يوزع المعلومات على المكاتب القطرية مباشرة وليس عن طريق المكتب الإقليمي (عادة ما يكون المدير القطري متغيبا فلا تعرف المعلومات المهمة أو أنها تعرف بعد فوات الأوان) وينبغي أن يعد ضباط الاتصال دائما موجزات قصيرة بشأن جميع الاجتماعات التي يشتركون فيها وأن يوزعوها على المديرين القطريين. فذلك يبقينا على علم بأحداث المقر، كالسياسات الجديدة التي تكون قيد الإعداد، والمناسبات المقبلة، الخ.

◀ تعليق إدارة البرنامج

- 72- إن أدوار ومسؤوليات ضباط الاتصال بالمكاتب الإقليمية المشار إليها في الفقرات 69 إلى 71 مازالت قضية تحتاج إلى المزيد من التوضيح. ومن الدقة أن نذكر أن المكاتب الإقليمية تجد ضباط الاتصال مفيدين للغاية بلا شك، إلا أنه من المفيد ملاحظة أن معظم المكاتب القطرية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وفي البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى لم تجد الأمر كذلك. ويبدو أن هذه القضية تستحق المزيد من الدراسة والتوضيح في نهاية المطاف.

أداء الأقسام في المقر

- 73- ذكرت الوثيقة سالفة الذكر المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي"، ما يلي: "من المهم تحديد الخدمات التقنية المعيارية التي ينبغي أن تحتفظ بالطابع العام والتي لا يمكن تطبيق اللامركزية الكاملة عليها (مثل التغذية وتقدير الاحتياجات) حتى لا يشتت البرنامج توجهاته المعيارية على نطاق أوسع مما ينبغي". وقد سئل المدير القطريون "هل حقق البرنامج التوازن الصحيح بين الخدمات التي يلزم أن تظل مركزية وتلك التي يلزم أن تكون لامركزية؟" فأجاب تسعة "بنعم" وثمانية "بلا".

- 74- أضيفت التعليقات التالية بصفة خاصة:

- ◀ ينبغي أن تظل جميع الوظائف المتعلقة بالموارد البشرية والشؤون المالية مركزية. كما يمكن أن تظل وظائف الإمدادات مركزية مع وجود عدد من موظفي الإمدادات الإقليميين تحسبا للاحتياج إليهم (عمليات الطوارئ الإقليمية على سبيل المثال).
- ◀ لقد تحقق التوازن المناسب على الورق. بيد أن هناك مجالات متعددة، منها إدارة شؤون الموظفين، لم تتولاها المكاتب القطرية.
- ◀ رغم أن شؤون الموظفين/المالية/الإمدادات وغيرها من المجالات المتخصصة أصبحت لامركزية فما زالت الإجراءات/القرارات تتخذ في المقر. ولم يخف عدد موظفي الإدارات المتخصصة في المقر نتيجة للامركزية. ويمكن نقل إدارات أخرى كذلك الخاصة بالموارد، والسياسات، والنقل، الخ، إلى الميدان. والعدد الكلي لموظفي الملاك الدوليين في المقر يفوق العدد الكلي للموظفين الميدانيين. وينبغي عكس هذه النسبة.
- ◀ ينبغي أن يكون رسم الاستراتيجية والسياسات وظيفية مركزية للمحافظة على رؤية البرنامج، كما ينبغي أن تبقى في المقر بعض الوظائف المتعلقة بالموارد البشرية والشؤون المالية، إلا أن ما حدث هو أن الوظائف أصبحت



لامركزية لكن مع إبقاء الموظفين في المقر في حين أن الوفاء باحتياجات الميدان من الموظفين يقتصر، في معظم الأحيان، على موظف واحد لتغطية جميع الوظائف في كل من هذه المجالات. إلا أنه ينبغي أن تكون للموظفين المختصين بالاستراتيجية والسياسات خبرة ميدانية حقيقية (وليس زيارات قصيرة لأسابيع قليلة)، حتى يمكنهم رسم سياسات يمكن تنفيذها على المستوى الميداني.

◀ وظائف: حشد الموارد والقبول/الاستخدام الفعلي للموارد المحشودة محليا، ورصد مساهمات الجهات المانحة، وتوزيع الموارد الغذائية وغير الغذائية، والميزانية، وهي الآن مركزية، يمكن أن تصبح لامركزية على مستوى المكتب الإقليمي على الأقل. وينبغي لوظائف: إدارة الموارد البشرية فيما يخص الموظفين الدوليين، والشحن البحري، والمناقصات الدولية، أن تظل مركزية.

◀ مازالت هناك خدمات كثيرة مركزية، وعلى سبيل المثال فإن إدارة الأموال تتم، عموما، بصورة مركزية في المقر. وينبغي أن تصبح لامركزية وتلحق بالمكتب الإقليمي. ويصدق الشيء نفسه على خدمات حشد الموارد.

◀ يمكن، إلى حد ما، إضفاء الصيغة اللامركزية على خدمات حشد الموارد للشرق الأوسط. لكن من المطلوب أن تجري مع ذلك متابعتها تقنيا-إداريا في المقر.

◀ من المهم أن يحدد البرنامج قيمة مضافة للمكاتب الإقليمية في ظل اللامركزية. ونحن جميعا في حاجة إلى أن تكون أفكارنا واضحة بشأن هذا الأمر حتى يمكننا أن ننجزه، لا أن نستخرج نسخة مصغرة من المقر ولكن على الصعيد الميداني. وأظن أن المكتب الإقليمي مشغول جدا بالأنشطة الإدارية وأنشطة الصيانة وأنه يكرر بسهولة العمل الذي تقوم به روما. ولما كانت معظم علاقاتنا مع المكتب الإقليمي تقوم عن طريق البريد الإلكتروني، فإنه يمكن، بفضل هذا البريد، أن يوجد مكتب إقليمي افتراضي في أي مكان في العالم. وقد اقترح اعتبار المجالات الآتية مجالات رئيسية للمكتب الإقليمي: الإعلام والعلاقات مع وسائل الإعلام، وجمع الأموال والدعوة، وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على سبيل دعم المعلومات. وربما كان ينبغي لنا أن نفكر في عكس الأدوار وتعيين "سفير" إقليمي قوي مقيم في الإقليم مع إبقاء جميع الموظفين الفنيين والمدير الإقليمي في روما.

◀ نظرا للطابع المعقد لعمليات البرنامج، فمن الواجب إعادة التساؤل عما إذا كان ينبغي، ابتداء، إضفاء الطابع اللامركزي على مصلحة العمليات.

75- وفقا للوثيقة المعنونة "عقد من التغيير: تجديد برنامج الأغذية العالمي وتطوير أساليب عمله، 1992-2002" التي قدمت إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى لعام 2002⁽³⁰⁾، فإن المهمتين الرئيسيتين للمقر، في منظمة لامركزية، هما تقديم:

◀ توجيهاته الاستراتيجية والمعيارية لضمان الاتساق العالمي لسياسة البرنامج؛
 ◀ خدمات موجهة نحو العملاء ومرنة وفعالة في مجالات مثل وضع الميزانيات، والموارد البشرية، والإدارات المالية، والتوريد والنقل والإمداد.

76- وبسؤال المديرين القطريين عما إذا كان المقر يقدم بالفعل توجيهاته الاستراتيجية والمعيارية لضمان الاتساق العالمي لسياسة البرنامج، أجابوا جميعا "بنعم" باستثناء واحد منهم. وأضيف التعليق الآتي: الواقع أن المشكلة لا تتمثل في أن البرنامج لا يقدم توجيهات استراتيجية ومعيارية، بقدر ما هي تتعلق بالتناقض بين التوجيهات والسياسات التي يعتمدها المجلس التنفيذي بخصوص دورنا المزوج في مجالي الطوارئ والتنمية، وبين الأولوية المطلقة التي يوليها

(30) راجع الفقرات 219 إلى 221 من الوثيقة WFP/EB.1/2002.



المقر لعمليات الطوارئ على حساب الأنشطة الإنمائية. ويمكنني أن أقول إنه لم يبذل أي جهد مشترك على مستوى المقر لفحص ما يترتب على ذلك من حيث المواقف، والأولويات، والخطط الاستراتيجية، وتخصيص الموارد، لضمان إحرازنا النصر في المعركة وإثبات قدرتنا على أن نكون شريكا فعالا في مجال التنمية".

77- وبسؤال المديرين القطريين عما إذا كان المقر يقدم "خدمات موجهة نحو العملاء ومرنة وفعالة" في مجالات محددة، قدم المدراء الإجابات التي يجمها الجدول الآتي.

المجالات الفرعية التي تحتاج إلى تحسين

المجال الفرعي	نعم	لا
الاستراتيجية والسياسات	16	2
ينبغي أن يتمتع موظفو الاستراتيجية والسياسة بخبرة ميدانية جيدة التغذية		
الدراسات ليست موجهة نحو العملاء (الموظفين، الحكومة، المستفيدين)		
ليست هناك مبادئ توجيهية، الاستراتيجية التي يقدمها المقر، قد يكون من المفيد تشاطر التجارب مع البلدان الأخرى.	8	12
ليس هناك الكثير من التوجيه بشأن التبرعات المتسلمة محليا، لا شيء عن كيفية حشد الموارد من القطاع الخاص.		
ينبغي طلب آخر البيانات من المكاتب القطرية قبل إرسال وثائق عامة إلى الجهات المانحة.		
لا تصل أية معلومات عن الإجراءات التي يتخذها المقر مع البلدان المانحة.		
اتخاذ قرارات بشأن ميزانيات دعم البرامج والإدارة، وتكاليف الدعم المباشر دون تشاور.	10	7
الميزانية لا تستجيب لمشكلات الأمن الضخمة.		
التعليمات غير واضحة وتصل في وقت من العام مفرط في التأخير.		
النظام غير مرن.		
كثرة مفرطة في القواعد التي تتغير باستمرار، ولا تتلاءم مع الواقع القطري، وغير مرنة، وتدار، أحيانا، مباشرة من المقر الذي يغفل آراء المكتب القطري.	11	5
يتمسان بالكفاءة في حالات الطوارئ وحدها. بالنسبة للتنمية تستخدم الحكومة خدمات النقل والإمداد الخاصة بها.		
يجب أن يدفع المقر أتعاب مراقبي النقل واللوجستيات.		
النظم صارمة ويصعب، في كثير من الأحيان، مواكبتها للواقع القطري.	14	5
الشراء محليا لا يمول من البرنامج.		
استجابة أقل بيروقراطية وأكثر سرعة.		
التأخير.		
نقص الاتصال الشخصي والعناية الخاصة بالقضايا الشخصية والمبادئ التوجيهية للتقدم الوظيفي.	8	10
إسداء النصح للموظفين - نهج الاهتمام بالأفراد. بدلا من ذلك، البطء في الرد على الطلبات.		
غياب البرمجة أو إسداء النصح بشأن الحياة الوظيفية؛ التغيير المستمر في الموظفين يجعل من الصعب معرفة المسؤول الذي يجب التوجه إليه.		



المجالات الفرعية التي تحتاج إلى تحسين

تكنولوجيا المعلومات	12	نعم	8	لا	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيما يتعلق بالأمن. تأخيرات هائلة في المعدات. توفير معلومات محدودة للبلدان عن كيفية الاستفادة من الموارد الحاسوبية. وقلة التدريب المتاح على الشبكة المحلية لمدراء هذه الشبكة في المكاتب القطرية. تعليمات روما غير واضحة وخدماتها محدودة.
المالية	11	نعم	8	لا	قد تكون الصعوبات الحالية متعلقة بالانتقال إلى النظام الجديد. هناك حاجة إلى الدليل المالي باللغة الأسبانية. قسم المالية يحسن الاتصال فيما يخص احتياجاته ولكن ليس فيما يخص احتياجاتنا. ثمة نقص في التدريب. وهناك تأخير في تدفق المعلومات فيما يخص الاستفسارات الخاصة بتراخيص الصرف، والأرقام الرمزية للاعتمادات التي تحمل عليها النفقات، الخ. يحتاج نظام SAP إلى تحسين
المراقبة والتقييم	13	نعم	4	لا	لا تجري عمليات التقييم إلا عند اقتراب البرامج القطرية من نهايتها. والمشروعات لم تعد تقيم ولا عمليات الطوارئ. تحسين التخطيط.

← تعليق البرنامج

78- لقد أخذنا علماً بالتعليقات المختلفة التي أبدتها بعض المديرين القطريين في الفقرة 74 بشأن الأدوار والمسؤوليات التي يرون أن تظل مركزية (مثل الوظائف المتعلقة بالموارد البشرية، والمالية، والنقل) مقابل الأدوار والمسؤوليات التي يرون تحولها إلى اللامركزية (مثل حشد الموارد). إلا أنه لو تم، بصورة مفاجئة، إلغاء السلطات المفوضة إلى الميدان في المجالات الأولى، فلا شك لدينا في أن النتائج ستكون سلبية للغاية، لا سيما على مستوى التنفيذ الفعال للبرامج لصالح المستفيدين. وعلى سبيل المثال، لو لم تكن للمديرين القطريين السلطات المالية والإمدادية التي يتمتعون بها حالياً، فسوف تتقدم العمليات ببطء شديد للغاية. فضلاً عن ذلك، فقد أصدر قسم الموارد والعلاقات الخارجية في يونيو/حزيران 2002 توجيهها بشأن قضية حشد الموارد في البرنامج في ظل اللامركزية. وسوف يبذل المزيد من الجهود في هذا المجال، نظراً لأن الدور الرئيسي للمديرين القطريين في حشد الموارد المحلية أصبح معترفاً به بوضوح. بيد أنه ينبغي التوصل إلى توازن يكفل أننا نعمل في أفرقة ثنائية مع الجهات المانحة لنا، حيث إن الكثير منها لم يأخذ باللامركزية بعد.

79- عموماً، فإن التعليقات التي أبدتها المديرون القطريون في هذا القسم سيكون مفيداً جداً لتحديث توجيهه الإداري الصادر عن مصلحة العمليات بشأن اللامركزية.



القسم الخامس: إنجازات عمليات اللامركزية وتحدياتها

الإنجازات

- 80- كان من الأهداف الأصلية للامركزية نقل جانب كبير من الموظفين وسلطة اتخاذ القرارات إلى الميدان". وبسؤال المديرين القطريين عما إذا كان هذا النقل قد تم بالفعل منذ طرح عملية اللامركزية قبل خمسة أعوام، أجاب 12 من المديرين، أي 60 في المائة، "بنعم" وستة "بلا". وأضاف من أجابوا "بلا" التعليقات الآتية.
- ◀ إنني لا أرى فرقا بين ما يحدث الآن وما كان يحدث في الماضي، باستثناء الموقع المادي.
 - ◀ مازال المقر يدير عن قرب العمليات الرئيسية والمهمة التي تؤثر بشكل حاسم على صورة البرنامج ومصالحه.
 - ◀ مازال علينا أن نرجع إلى المقر بخصوص كل المسائل اليومية الرئيسية.
 - ◀ القرارات "الحقيقية"، كذلك المتعلقة بالميزانية، واستخدام الأموال، وشؤون الموظفين، وحركة الأغذية، وما إلى ذلك، تتخذ على مستوى المقر. ولم يكن نقل الموظفين متسقا مع اللامركزية، فمازال عدد موظفي المقر كبيرا مقارنة بعدد الموظفين الميدانيين. ويبدو كما لو كان المزيد من الموظفين قد عينوا للعمل في الميدان بينما نقل قليل منهم من المقر. ولا ينبغي النظر إلى اللامركزية على أنها "إقليم" أو "عملية" للامركزية. بل ينبغي إشراك جميع الإدارات فيها ونقل الموظفين.
 - ◀ إنني أقول نعم لنقل قدر كبير من الموظفين إلى الميدان، مرحبا بذلك! لكنني أقول لا لزيادة سلطة اتخاذ القرارات في الميدان. فهنا تعود مسألة الموارد إلى الصورة.
 - ◀ إن اللامركزية لم تسبغ بعد على أهم مجالين (المالية والموارد) لضمان فعالية اتخاذ القرارات في الميدان. أما بالنسبة لشؤون الموظفين فقد نقل قدر كبير منها إلى الميدان، لكن القائمين عليها، وخصوصا على المستويين المتوسط والفني، ليسوا ملتزمين باللامركزية التزاما كليا بعد.
- 81- فيما يخص تأثير اللامركزية على المستوى الميداني، سئل المدراء القطريون عما إذا كانوا يوافقون أو لا على البيانات الواردة في الجدول التالي.

البيانات	نعم	لا
16 زاد تفويض السلطة للميدان.	1	لا
13 زاد عدد كبار الموظفين والموظفين المتخصصين العاملين في الميدان.	4	لا
14 زادت مساعلة المديرين الميدانيين عن عملهم.	5	لا
12 زادت فرص الترقى الوظيفي للمديرين الميدانيين.	4	لا
14 أصبح عمل مديري المكاتب القطرية أكثر إثارة للاهتمام.	3	لا
12 أصبح فهم المكاتب القطرية لأحوال الأمن الغذائي والمعونة الغذائية في البلدان التي تتولى مسؤوليتها أكثر اتساعا.	6	لا
12 أصبح للمكاتب القطرية دور أكثر نشاطا في مجال الدعوة.	4	لا
10 زاد تأثير المكاتب القطرية على رسم السياسات في الحكومات المضيفة.	6	لا
7 خفضت المهلة المتاحة لاستكمال وثائق البرامج والمشروعات.	11	لا
8 تحسنت نوعية وثائق البرامج والمشروعات.	9	لا
14 تحسنت الاستجابة للطوارئ المفاجئة من حيث حدوثها في الوقت المناسب.	2	لا



لا	9	نعم	9	زادت فعالية تنفيذ المشروعات.
لا	3	نعم	12	زادت الكفاءة التكاليفية لأشطة النقل واللوجستيات داخل البلد.
لا	5	نعم	13	تحسنت الرقابة على النفقات المصروفة محليا.
لا	3	نعم	14	تعززت صورة البرنامج محليا.

82- أديت التعليقات التالية بصفة خاصة.

- ◀ لا أظن أنه كان للامركزية تأثير، إيجابي أو سلبي، على "السياسات التي ترسمها الحكومة المضيفة". ولست في وضع يسمح لي بالقول بأن "توعية وثائق البرامج والمشروعات قد تحسنت".
- ◀ زادت الدعوة في مواجهة الجهات المانحة، لكن دور وسائل الإعلام مازال موضع رقابة وثيقة من جانب المقر وموظف الشؤون العامة الإقليمية الذي لا يكون قد وضع قدمه، في كثير من الأحيان، في البلد الذي سيصدر فيه البيان الصحفي أو يقع فيه الحدث الإعلامي.
- ◀ إن المكتب الإقليمي طبقة إضافية: فمازالت لجنة استعراض البرامج تتعقد في روما على سبيل المثال، والتقارير ترسل إلى المكتب الإقليمي ثم تحول إلى المكتب القطري، الخ. إن نوعية الوثائق والإدارة، الخ، قد تحسنت، لكن لم يكن ذلك بالضرورة نتيجة للامركزية. وكان ترفيع الوظائف وتعيين المزيد من المديرين ذوي الدرجات الكبيرة قضية قديمة وكان لا بد من التصدي لها باللامركزية أو بدونها.
- ◀ زادت أهمية البرنامج إزاء الحكومة، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة، والجمهور بصفة عامة نتيجة لاستجابته في الوقت المناسب وعلى نحو فعال عندما كان الغذاء هو العنصر الضروري الرئيسي. كذلك فإن معرفة البرنامج بأمر الأمن الغذائي، وتحليل هشاشة الأوضاع، واستهداف النساء باعتبارهن العنصر الرئيسي للحد من الفقر، كانت وجها من أوجه نجاح اللامركزية.
- ◀ إن وثائق المشروعات تعبر بمزيد من الأمانة عما ستمر به أثناء التنفيذ، وهذا لم يحسن بالضرورة صياغة الوثائق.
- ◀ إنني أجد صعوبة في الإجابة عن هذا السؤال. فكيف يمكننا القول بأن قيام المدير القطري بدور أكبر في الدعوة أو أن زيادة فهمه/فهمها لحالة الأمن الغذائي في البلد يرجعان إلى اللامركزية؟ فربما اقتصر الأمر على تمتع المدير القطري بالخصائص اللازمة للوظيفة.

83- بالنسبة للبرنامج في مجموعه، سئل المديرون القطريون عما إذا كانوا يوافقون أو لا على البيانات الواردة في الجدول التالي.

لا	4	نعم	13	تعزز وعي البرنامج لواقع المحلي.
لا	4	نعم	14	تحسن اتخاذ القرارات من حيث حدوثه في الوقت المناسب.
لا	8	نعم	9	تحسنت الاتصالات داخل المنظمة.
لا	8	نعم	11	بسّطت الإجراءات والعمليات.
لا	8	نعم	9	تحسن تنفيذ المشروعات من حيث حدوثه في حينه.
لا	7	نعم	10	زادت الكفاءة التكاليفية لتنفيذ المشروعات.
لا	5	نعم	12	أصبحت قوة العمل في البرنامج أكثر مرونة وتنوعا.
لا	3	نعم	15	للمدراء دراية أكبر بمختلف بيانات العمل ومواقعه.
لا	3	نعم	15	زاد الوعي العام بالبرنامج.
لا	8	نعم	10	أصبح البرنامج منظمة لامركزية حقا.



-84

أبدت التعليقات التالية بصفة خاصة.

- ◀ من السابق لأوانه تقييم تأثير اللامركزية. فما نراه في إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى هو وجود الموظفين مادياً في القاهرة بدلاً من روما. وما زال على النقل المادي أن يسفر عن تحسن كفاءة المكتب الإقليمي أو المكتب القطري.
- ◀ كل الإنجازات سالفة الذكر لا ترجع بالضرورة إلى اللامركزية. فهي قد تعود، إلى حد بعيد، إلى تحسين الاتصالات، والتعاون مع الواقع الجديد، والإصلاحات التي أدخلت على منظمة الأمم المتحدة للعمل بطريقة أكثر تكاملاً على المستوى الميداني، الخ.
- ◀ إنني أوافق على جميع المجالات أعلاه، إلا أنه يمكن عمل المزيد وبصورة أفضل حتى تصبح اللامركزية أكثر كفاءة وصحة.
- ◀ كان العامل الذي حال دون الكفاءة الحقيقية هو نقص الموارد عند الاحتياج إليها وبالمبالغ المقدره.
- ◀ إن لدينا طبقات إضافية من البيروقراطية وما لم تتخذ التدابير اللازمة لتجنبها وإعطاء المكتب الإقليمي سلطة حقيقية لاتخاذ القرارات (من حيث البرمجة وتوزيع الموارد) فإننا نتعرض لخطر التحول إلى منظمة مفتقرة إلى الكفاءة للغاية.
- ◀ أظن أن الإحساس بضرورة الإسهام قد زاد بين المديرين القطريين. وفي السابق كان من الممكن أن تستغرق الطلبات والشكاوي من عدم الرد قدراً أكبر من طاقة المديرين القطريين.
- ◀ زيادة مساهمة النساء في البرنامج.

◀ تعليق إدارة البرنامج

-85

إنه لأمر طيب أن نلاحظ، في الفقرات 80 إلى 84، أن معظم المديرين القطريين ينتهون إلى أنه كان للامركزية تأثير إيجابي على أسلوب البرنامج في الاضطلاع بعمله.

التحديات

-86

في الوثيقة سالفة الذكر المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" جاء أنه "يُعين على برنامج الأغذية العالمي أن يكون يقظاً بحيث لا يؤدي نقل ستة مكاتب إقليمية إلى الميدان إلى اتجاه نحو ظهور ستة برامج مصغرة مستقلة. وإنما ينبغي لكل مكتب أن يعمل بالتكاتف مع غيره لتحقيق الأهداف التي يرمي إليها برنامج واحد عن طريق اتباع نهج موحد متسق". ولم تر أغلبية المديرين القطريين (12 مديراً، أي 60 في المائة) أن هناك خطراً من أن تصبح المكاتب الإقليمية "برامج مصغرة مستقلة". واختلاف خمسة مع ذلك. وقد أبدت، بصفة خاصة، التعليقات التالية.

- ◀ بل أرى العكس، فإني أخشى أن يظهر برنامج لا يأخذ في الاعتبار خصوصية أمريكا اللاتينية. فالجوع هنا ينشأ عن الظلم الاجتماعي أكثر مما يحدث في الأقاليم الأخرى وتوزيع الموارد، بعد ترجيحها، يغفل ذلك تماماً من حيث تكاليف دعم البرنامج وتخصيص الموارد على السواء.
- ◀ ينبغي للمديرين الإقليميين أن يذهبوا إلى المقر لفترات أطول، أو أن يجري تحسين نظم الاتصالات. كما ينبغي أن يشاركوا بصورة فعالة في اجتماعات المقر، وأن يوجهوا السياسات من الميدان. وينبغي أن يشاركوا في اجتماعات الأمم المتحدة والجهات المانحة وغير ذلك من الاجتماعات التي تناقش فيها الموارد، أو التي تحلل فيها قرارات



الحكومات المهمة (المانحة). ويتم السماح بذلك أحيانا، لكن دون إتاحة الأموال للسفر، مما يحد من مشاركتهم. ومعظم الأموال التي تخصص لهذا الغرض تدار مركزيا من المقر.

ينبغي فهم الرسالة الخاصة بدور المكتب الإقليمي على أكمل وجه ليس من جانب الإدارة العليا للمكتب فحسب، ولكن من جانب كل موظف من موظفيه أيضا.

هناك أيضا ميل محتمل من جانب البرنامج في روما إلى النظر إلى المكتب الإقليمي على أنه برنامج صغير، بمعنى أن العديد من طلبات المعلومات بشأن عمليات المكاتب القطرية توجه مباشرة إلى المكتب الإقليمي. ويرجى من المكتب الإقليمي أن يطلب المعلومات من المكتب القطري ويصنفها، وبذلك يقتصر دور المكتب الإقليمي على أن يكون صندوق بريد آخر. ولهذا أيضا تأثير على المهلة المتاحة للقيام بالعمل: فالوقت الذي يستغرقه وصول الطلب إلى المكتب القطري، في نهاية الأمر، يحد من المهلة المذكورة بحيث تقتصر على أيام قليلة أو حتى يوم واحد، لأن المكتب الإقليمي يحتاج أيضا إلى وقت لتصنيف المعلومات قبل إرسالها إلى روما.

ليس هناك خطر لتحول المكتب الإقليمي إلى كيان مستقل رغم حصوله على قدر كبير من الاستقلال الذاتي.

عليه، بشكل ما، أن يكون "كيانا مصغرا" أو ذاتي الاستقلال حتى يعمل بكفاءة. ولتجنب هذه الحالة هناك عزوف عن تفويض ما يتجاوز الحد الأدنى. وهذا هو موطن الصعوبة، إن لم يكن الاستحالة، في تحديد نقطة التوازن.

ظلت هناك حاجة لا غنى عنها إلى الحصول على الدعم من المقر في مجالات عدة.

87- في الوثيقة سالفة الذكر المعنونة "تقرير عن الوضع الراهن للامركزية في برنامج الأغذية العالمي" جاء أيضا ما يلي: "يتعين على البرنامج أن يتأكد من أن رحيل كبار مديريه وتشتتهم في أنحاء العالم لن يؤدي إلى التوقف الكامل عن الاتصال وجها لوجه. فليس من الممكن الاضطلاع بعملية اتخاذ القرارات بأسرها عن طريق التقارير أو البريد الإلكتروني أو حتى المؤتمرات السمعية البصرية. ويجب إذن تحديد فرص دورية لعقد الاجتماعات وجها لوجه، وحلقات العمل والخلوات التي من شأنها أن تنمي روح الزمالة وتكوين الأفرقة". وبسؤال المديرين القطريين عما إذا كان هناك خطر للتوقف الكامل عن الاتصال وجها لوجه" (الاتصال المباشر)، أجاب عشرة من المديرين، أي 50 في المائة، "بلا" وتسعة "بنعم". وقد أضيف ما يلي.

لقد ضاعت فرصة رد الفعل والتفاعل على السريع. إن بعض موظفي منظمة الأغذية والزراعة تجري إعادتهم إلى روما. وقد ينتهي بنا الأمر إلى عمل نفس الشيء. وما زالت الفائدة المضافة لهذه اللامركزية في حاجة إلى إثبات.

لا مفر من أن يكون هناك فقدان لقدر من التفاعل المباشر (وجها لوجه). وسيكون من المفيد إجراء تحليل لمعدل الفائدة إلى التكلفة من أجل تحديد التكاليف التي يتم تكبدها لتجنب فقدان الكامل للاتصالات المباشرة (بطاقات الطيران، وبدلات الإعاشة، والمؤتمرات بالوسائل المرئية، والمكالمات الهاتفية، بما في ذلك الآثار بالنسبة للتوجيه الإداري، الخ، نظرا لتكرار غياب المدير الإقليمي، والسلطة المفوضة فعلا للمدير الإقليمي بالنيابة، الخ) مع مقارنة هذه التكلفة بالقيمة المضافة لإضفاء اللامركزية على المكاتب الإقليمية.

هذا شيء يقترن باللامركزية. فسفر المدير القطري إلى روما لم يعد له مبرر، ومع بقاء معظم كبار الموظفين (مساعد المدير التنفيذي/الموظفين من درجة مد-2) في روما لم يعد تبادل الأفكار معهم ممكنا. ومن جهة أخرى، فإن مزايا اللامركزية تجب هذه الخسارة في رأيي.

ينبغي للمدير القطري أن يزور المكتب الإقليمي والمقر مرة في السنة بانتظام. وينبغي إعداد جدول زمني لإطلاعها/إطلاعها على السياسات/النظم الجديدة وتمكينه/تمكينها من الاكتفاء بالموظفين الجدد.



◀ في رأيي، ينبغي أن يكون المقر هو موقع المدير الإقليمي مع القيام بزيارات عمل متكررة للإقليم، وبقاء نائب للمدير الإقليمي في الميدان لإدارة العمليات اليومية.

88- سئل المديرون القطريون عن عدد الاجتماعات وحلقات العمل والخلوات التي حضروها خلال السنة السابقة، وما إذا كانت قد وفرت الفرص الكافية لتنمية "روح الزمالة وتكوين الأفرقة". وأجاب جميع المديرين القطريين تقريباً (18 مديراً، أي 90 في المائة منهم) بأن هذا ما حدث فعلاً. وسئلوا أيضاً عن عدد الزيارات التي قام بها كبار موظفي المكتب الإقليمي والمقر لمكتبهم القطري وما إذا كانوا يعتبرون هذه الزيارات ملائمة من حيث وتيرتها ومدتها. ورأى 12 من المديرين، أي 60 في المائة، أن الزيارات كانت ملائمة، في حين أدلى ستة منهم بردود سلبية. وبسؤال من ردوا "بلا" عما يعتبرونه ملائماً، أوضحوا أنه ينبغي للمدير الإقليمي أن يزور كل مكتب قطري مرة على الأقل، أو حتى مرتين، في السنة. كما ينبغي لكبير مستشاري البرامج أن يزور كل مكتب قطري مرة في السنة على الأقل.

تعليقات إضافية تم الإدلاء بها

89- تم الإدلاء بالتعليقات التالية، بصفة خاصة، في القسم السادس من الاستبيان.

◀ كانت اللامركزية، من وجهة نظري، إيجابية للغاية، حيث أنها نقلت مركز النقل من المقر إلى المكتب الإقليمي والميدان. إلا أن الموانع البيروقراطية مازالت تعرقل تفويض السلطة. وعمليات التحقق والمراجعة التي تجري كثيرة لدرجة تجعل من الصعب استخدام التفويض أو أنها تفرغه من مضمونه. وهناك حاجة إلى المرونة الحقيقية في مجال إدارة الموارد البشرية والمجالين الإداري والمالي.

◀ إن البرنامج منظمة ميدانية، ومن ثم فإن القرار الخاص بإضفاء اللامركزية على المكاتب الإقليمية بنقلها إلى الميدان كان قراراً جيداً. إلا أنه ينبغي للامركزية، حتى تكون فعالة، أن تقتصر بالموظفين المناسبين والمؤهلين، والأموال، والتدريب. ومكتبنا الإقليمي، وهو المكتب الرائد في عملية اللامركزية، لم يحصل على أي من هذه العناصر في المرحلة الأولية. ثم حصلنا عليها تدريجياً، ويمكننا الآن أن نقول أننا نفى بأهداف اللامركزية. إلا أن موظفي الأقسام في المقر لا يطبقون اللامركزية حتى الآن، وما زالوا يديرون الكثير من عملياتنا، إلا أنه من المتوقع، في نهاية الأمر، أن تقع المساءلة على المدراء القطريين. وتتمثل اللامركزية أساساً في تمكين المديرين القطريين متى توافرت لهم أدوات الأداء المناسب، لكن ما يحدث أحياناً هو تمكين موظفي المكتب الإقليمي وليس موظفي المكتب القطري. وبعبارة أخرى فما لم تجر مراقبة هذه العملية بعناية، فإن المكتب الإقليمي يمكن أن يتحول إلى مقر آخر على نطاق أصغر.

◀ إن هذا أول منصب لي كمدير قطري. وما أعتقده هو أنني أعمل في إطار للمسائلة اللامركزية تجني روما نتيجتها النهائية. وما يبعث على الشعور بالإحباط هو نقص نظم المساءلة المحلية في مجال الإمدادات والمحاسبة وتخطيط البرامج، الخ. ويبدو أن كل مكتب يبتكر النظام الخاص به ولا يولي المقر الكثير من الانتباه لذلك طالما كانت البيانات تدرج في نظام معالجة حركة السلع وتحليلها وفي دليل المحاسبة للمكاتب القطرية - نظام SAP. وهذا لا يخفف إطلاقاً من عبء المساءلة الواقع على كاهل المدير القطري.

◀ عموماً فإنني أرى أن البرنامج يعاني من الصعوبات في معرض انتقاله من نظام مركزي إلى نظام لامركزي، مع بقاء تقليد الهرم الإداري جزء لا يتجزأ من النظام. وليس في ذلك من غرابة غير أنه يضيف صعوبة على عملية يجب تعزيزها قبل أن تتزايد الازدواجية بأكثر مما ينبغي ويغيب أهم ما في العمل عن ناظر الأفراد الذين يجيبون، بدلاً عن ذلك، شتى أنواع الطلبات التي لا علاقة لها بأهداف البرنامج. ومحاولة كثرة كثيرة من الأفراد الالتصاق



بمقاعدهم ورغبتهم في ممارسة الرئاسة مشكلة لن تتسع في حياتنا لعلها في مثل ظل هذا النظام. لكن الكثير من الموظفين الجدد والشبان قد يتركون المنظمة لهذه الأسباب.

◀ من الأشياء التي يمكن تحسينها/ترشيدها ذلك القدر الكبير جدا من العمل (البيروقراطي) الذي تطلبه روما/المقر في صورة تقارير واستبيانات. ونحن نقدر أننا نمضي أكثر من نصف وقتنا، في بعض الفترات، في خدمة المقر: وهذا يقوض هدف اللامركزية المتمثل في الاقتراب من المستفيدين. وينبغي أن تكون هناك وسيلة لجعل العمل البيروقراطي أقصر ما يمكن وحصره في أضيق الحدود، وذلك عن طريق اقتضاء موافقة المشرف قبل إرسال طلبات جديدة إلى الميدان.

◀ لدى الأخذ باللامركزية، تقدمت فورا بطلب لوظيفة ميدانية. وأظن أن اللامركزية تتاسبني أيضا لأنني أعرف الناس الذين علي معرفتهم على شتى المستويات وفي مختلف الأماكن، وذلك لأنني بدأت عملي داخل البرنامج في وظيفة عالمية الطابع.

◀ التعليق العام لإدارة البرنامج

90- لقد كان ضربا من ضروب التحدي حقا أن ننفذ اللامركزية في مثل هذا الوقت القصير، ونظرا للموارد المتاحة. وكان أحد الأهداف الأصلية للعملية "نقل جانب كبير من الموظفين وسلطة اتخاذ القرارات إلى الميدان". فعلى أساس هذا المقياس، إذن، كانت المبادرة ناجحة حتى الآن - وافق 60 في المائة من المديرين القطريين على أن ذلك قد تحقق. وعموما، فإن معظمهم علق بصورة إيجابية على التوجه العام للامركزية. وبالطبع كانت هناك بعض أوجه القصور في العملية، كما يحدث في أية عملية كبرى للتغيير التنظيمي. ومثال ذلك، الحاجة إلى التدريب الإضافي على النحو الذي جرى التعبير عنه. ومما يظهر بوضوح أيضا أن هناك حاجة إلى إبلاغ المعلومات وآخر البيانات عن أية تغييرات تنظيمية رئيسية إلى جميع المكاتب القطرية بوتائر مرتفعة جدا.

91- وفي حين يلاحظ البرنامج الردود الإيجابية عموما من جانب المديرين القطريين، فإنه يسلم أيضا بأوجه القصور التي أظهرها الاستبيان، وبالعمل الذي مازال عليه القيام به. وفي منظمة دينامية كالبرنامج، يكون التغيير متواصلا. وهكذا فإن البرنامج يركز على احتياجات الدعم الفوري للمكاتب القطرية، وكذلك على المبادرات الأطول أجلا للامركزية، ومنها:

- ◀ ترشيده السلطة المفوضة، لاسيما في مجال حشد الموارد وفي ميدان الموارد البشرية؛
- ◀ تعميم شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (المقرر إنجازه بنهاية 2002)، الأمر الذي سيساعد في كفاءة المعلومات الخاصة بالمالية والعمليات لجميع المكاتب القطرية في الوقت الحقيقي؛
- ◀ إتاحة المزيد من التدريب لموظفي البرنامج الميدانيين، وخاصة المديرين القطريين؛
- ◀ وضع أدلة مستوفاة للعمليات تكون مراعية للميدان وسهلة الاستخدام فيه؛
- ◀ تنفيذ مبادرات الإدارة المبنية على النتائج؛
- ◀ تعزيز وتوضيح تدفق الاتصالات/المعلومات بين المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية والمقر.

