

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 12-16 يونيو/حزيران 2017



البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.A/2017/6-G/1*

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

التوزيع: عام

التاريخ: 2 يونيو/حزيران 2017

اللغة الأصلية: الفرنسية

*أعيد إصدارها لأسباب فنية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<http://executiveboard.wfp.org>).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن اللامركزية

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن اللامركزية" (WFP/EB.A/2017/6-G/1*)، ورد إدارة البرنامج عليه الوارد في الوثيقة *WFP/EB.A/2017/6-G/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللاطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin

مدير المراجعة الخارجية

هاتف: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير المراجعة
استعراض اللامركزية

السنة المالية 2016

REFERENCE COUR DES COMPTES : WFP-2016-3



جدول المحتويات

1.....	مشروع القرار
5.....	أولا - موجز تنفيذي
6.....	ثانيا- أهداف المراجعة ونطاقها
8.....	ثالثا - أسلوب المراجعة
10.....	رابعاً- قائمة التوصيات
11.....	خامساً- مقدمة
11.....	سادساً- الملاحظات والتوصيات
11.....	1. أهداف التصميم التنظيمي الجديد
12.....	1-1 تحويل الموارد إلى الميدان
12.....	1-2 الكيانات التنظيمية
14.....	1-3 ترشيد الشبكة
14.....	2. تحويل الموارد
14.....	1-2 تحويل الموارد إلى المكاتب الإقليمية
15.....	2-2 تشكيل الموظفين بدون تغييرات كبيرة
17.....	3. تعزيز المكاتب القطرية
17.....	1-3 تحديث تفويضات السلطات
17.....	2-3 الإصلاحات الهيكلية غير المرتبطة مباشرة بمبادرة الوفاء بالغرض
18.....	3-3 عملية الموافقة على البرامج
18.....	4. قدرة المكاتب القطرية على الاستمرار
21.....	5. المكاتب الإقليمية والرقابة
21.....	1-5 مفهوم الدعم والرقابة
22.....	2-5 فعالية الرقابة
23.....	3-5 نقل المسؤوليات من المقر
24.....	4-5 النطاق الجغرافي للمكاتب الإقليمية
25.....	6. مقر رشيق وموجه نحو الميدان
25.....	1-6 إعادة هيكلة المقر
25.....	2-6 زيادة عدد الموظفين وإعادة تنظيم واسعة لهم
26.....	3-6 مبادرة التميز في إدارة التكاليف
26.....	7. تعظيم الاستفادة من مكاتب الاتصال

- 1-7 تبرير حضور البرنامج في البلدان التي لا تتم فيها أي عمليات.....26
- 2-7 ترشيد خطوط الإبلاغ في مكاتب الاتصال.....27
8. الرقابة الداخلية والمساءلة.....28
- 1-8 الآلية المحلية لمكافحة التدليس.....28
- 2-8 إضفاء الطابع الرسمي على إجراءات التشغيل الموحدة على المستوى المحلي.....30
- 9- إدارة مشروع التصميم التنظيمي الجديد.....30
- 1-9 آلية التوجيه.....30
- 2-9 عدم وجود مؤشرات محددة للأثر.....30
- 3-9 تكاليف العملية.....31
- شكر وتقدير.....32
- الملاحق.....33
- الملحق 1- عرض مفصل للمقاربة المنهجية.....33
- الملحق 2- تفويضات السلطات.....35
- الملحق 3- استنتاجات الاستقصاء.....37
- الملحق 4 - المكاتب الميدانية (ما عدا مكاتب الاتصال) في نهاية فبراير/شباط 2017.....39

أولاً - موجز تنفيذي

يسعى مشروع التصميم التنظيمي الجديد، الذي أطلق كجزء من مبادرة "الوفاء بالعرض" في عام 2012، إلى جعل برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) أكثر قدرة على أداء مهمته عن طريق تحقيق توازن أمثل بين المستويات المركزية والإقليمية والمحلية. والمبدأ الذي يقوم عليه الهيكل الجديد بسيط: نظراً لأن البرنامج منظمة ميدانية، يتعين أن يكون موقع سلطة اتخاذ القرار أقرب ما يكون من المستفيدين منه. وبالتالي، يهدف المشروع إلى أن تحتل المكاتب الميدانية موضع الصدارة في المنظمة، وأن تتقدم المكاتب الإقليمية الصفوف فيما يتعلق بالدعم والإشراف، وأن يركز المقر ومكاتب الاتصال (التي يطلق عليها الآن اسم "مكاتب البرنامج") على الأنشطة الاستراتيجية والخدمات المؤسسية.

وعقب إطلاق عملية الإصلاح، حدث ارتفاع في عدد حالات الطوارئ، وزادت المنافسة على الأموال، واشتدت متطلبات المساءلة والأداء. وأدى ذلك إلى تعقيد تنفيذ عملية إعادة التصميم، وجعل من الضروري أيضاً أن يعمل البرنامج بفعالية وكفاءة أكثر من أي وقت مضى. وبعد أربع سنوات، لم يتحقق الهدف بالكامل، على الرغم من تنفيذ العديد من الأنشطة.

وعموماً، كانت عملية إعادة توازن الوظائف بين مختلف كيانات البرنامج ناجحة نسبياً. فقد حققت مكاتب الاتصال القريبة من الجهات المانحة الرئيسية أداءً جيداً. وعلى الرغم من أن تشخيص ما قبل خطة عمل عام 2012 خلص إلى أن المقر يتمتع بوزن مفرط، فإنه يظل يؤدي دوراً مهيماً، ولا تزال قوته العاملة تنمو بوتيرة أسرع من المكاتب الميدانية. وعلى الرغم من ذلك، هناك حاجة إلى درجة من المركزية مع مراعاة السياق التنفيذي للبرنامج والمخاطر الأساسية التي يواجهها. وعمدت مختلف المبادرات وعمليات تحويل الموارد إلى استهداف المكاتب الإقليمية بغية تحقيق زيادة كبيرة في قدراتها، ويبدو أن المكاتب القطرية قد اكتسبت حيزاً أكبر للمناورة.

وتبين دراسة أدق لشبكة البرنامج على أرض الواقع عدداً من نقاط الضعف، برغم من أنه قد تم تحديد بعضها بالفعل في الماضي. وعززت المكاتب القطرية دون إعادة تقييم الحضور التشغيلي القائم، نظراً لتوقف عملية إعادة النظر في مواقع المكاتب قبل إكمالها. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من أن المكاتب القطرية مجهزة تجهيزاً جيداً بشكل عام، فإن هناك تفاوتاً كبيراً بينها، ويعوق نشاط المكاتب الصغيرة نقص حقيقي في الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التغييرات في أساليب تدخل البرنامج، ولا سيما فيما يتعلق بالتنمية، تستلزم إعادة النظر في حضوره على المستوى القطري.

وتأثرت المكاتب الإقليمية أيضاً بهذا الإخفاق في إعادة تقييم الشبكة القائمة، وتواجه المكاتب ذات الاختصاص الأوسع نطاقاً خطر إنقالها بالأعباء. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال مهام الرقابة المسندة إلى المكاتب الإقليمية غير محددة المعالم وهناك عدم تجانس إلى حد ما بين أنشطة المكاتب الستة. وعلى الرغم من أنه يتعين أن تتكيف أنشطة البرنامج مع كل سياق لكي تكون ذات صلة، فإن توحيد أداء المنظمة ضروري لضمان تماسكها وتخفيف المخاطر الداخلية والخارجية. ولا يزال يتعين على المكاتب الإقليمية تحقيق التوازن الصحيح بين التكيف مع منطقة التدخل وضمان وحدة العمل.

وكنتيجة مباشرة للملاحظات السابقة، وعلى الرغم من أن الرقابة الداخلية ضرورية في منظمة لامركزية تعالج حالات الطوارئ وتوزع المواد الغذائية والأموال، فإن نطاقها داخل البرنامج محدود. وبالتالي، فإن النتائج التي توصلنا إليها لا تسمح لنا بأن نخلص إلى أن النظام الهرمي لبيانات الضمان يستند إلى هيكل تنظيمي قوي بما فيه الكفاية على المستوى الإقليمي لضمان أن يطبق هذا المستوى ضوابط كافية على التقارير التي ترسلها المستويات الأدنى. وتقتضي الوقاية المثلى من مخاطر التدليس، بالاقتران بسياسة "عدم التسامح المطلق"، تعزيز نظام الإبلاغ عن الحوادث المحتملة ومتابعتها من جانب المكاتب القطرية. وتشكل الاستعراضات الاستباقية للنزاهة ابتكاراً قيماً في هذا الصدد. وينبغي التشجيع على إجراء هذه الاستعراضات والحفاظ على الدراية الفنية المقابلة على المستوى المركزي، حيث إنه من غير الواقعي نقل جميع مسؤوليات الكشف عن التدليس إلى المستوى الإقليمي.

ويكتسي ضمان جودة الرقابة الداخلية للمكاتب القطرية من جانب المقر أهمية أكبر في الوقت الحالي نظراً لأن الكيانات على المستوى المحلي ستمنح المزيد من الاستقلال الذاتي من خلال تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية في الفترة القادمة. ويبدو أن الوقت قد حان الآن لإجراء تقييم كامل لإعادة التنظيم التنظيمي بحيث يمكن استخلاص الدروس ومعالجة أي أوجه قصور متبقية. ولا يمكن إكمال أي إصلاح شامل بنجاح، مثل تنفيذ خارطة الطريق المتكاملة، إلا إذا أدى كل كيان دوره في منظمة متوازنة ورشيده.

ثانياً - أهداف المراجعة ونطاقها

- 1- كما أُعلن في خطاب الإخطار المؤرخ 31 أكتوبر/تشرين الأول 2016، قام فريق مؤلف من ثلاثة مراجعين خارجيين للحسابات ببعثة تحقق في مقر برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في روما في الفترة من 14 إلى 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2016 ومن 18 إلى 20 يناير/كانون الثاني 2017. وكان الهدف من المراجعة هو تقييم اللامركزية التي بدأ العمل بها في عام 2012 وحتى السنة المنتهية في 31 ديسمبر/كانون الأول 2016.
- 2- وعملاً بقرار للمجلس التنفيذي صادر في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية للبرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة الفرنسي للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022، وفقاً للمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وولاية مراجع الحسابات الخارجي محدّدة في المادة الرابعة عشرة من النظام المالي للبرنامج وملحقه، وكذلك في الدعوة إلى تقديم طلبات بشأن تعيين مراجع الحسابات الخارجي. والدعوة إلى تقديم الطلبات، جنباً إلى جنب مع عرض خدمات مراجع الحسابات الخارجي، وخاصة عرضه التقني المفصّل الذي وافق عليه المجلس، تشكّل الاختصاصات.
- 4- وتتمثل مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي في مراجعة حسابات البرنامج (المادة 1-14 من النظام المالي) وإبداء ملاحظات، إذا رأى ذلك مناسباً، بشأن كفاءة الإجراءات المالية، ونظام المحاسبة، والضوابط المالية الداخلية، وبصفة عامة بشأن إدارة البرنامج وتسييره (المادة 4-14 من النظام المالي).
- 5- وعملاً بالمادة 3-1 من النظام المالي، يكون المدير التنفيذي مسؤولاً عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج ويخضع للمساءلة بشأنها أمام المجلس.
- 6- وأعدّ خطاب تعاقّد مع المدير التنفيذي لضمان فهم التزامات الإدارة ومراجع الحسابات الخارجي فهما لا لبس فيه، وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. وبالإضافة إلى ذلك، وقبل كل مراجعة، يُبلغ مراجع الحسابات الأمانة بنطاق أنشطة مراجعة الحسابات التي يتعين الاضطلاع بها.
- 7- ويأتي هذا التقرير في إطار خطة العمل السنوية لمراجع الحسابات الخارجي المقدمة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج خلال دورته العادية الثانية المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 2016، والتي تتضمن تفاصيل عمليات التحقق التي يتعين إجراؤها بين يوليو/تموز 2016 ويونيو/حزيران 2017. ووفقاً للاختصاصات، يتعيّن على مراجع الحسابات الخارجي أن يصدر كل عام تقريراً عن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج (يقدم إلى المجلس للموافقة عليه)، مشفوعاً برأي بشأن الحسابات وتقاريرين عن أداء إدارة البرنامج وامتثالها، يعرفان أيضاً باسم "تقرير مراجعة الأداء" (يقدمان إلى المجلس للنظر فيهما)، وعشرة خطابات إدارية يجري إعدادها عقب زيارات لمكاتب ميدانية (بما في ذلك المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). ويصدق مراجع الحسابات الخارجي أيضاً على مشروع التقرير السنوي عن تنفيذ توصياته السابقة والتي تقدمها الأمانة إلى المجلس للنظر فيها.
- 8- وأجريت مراجعة اللامركزية وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات المتعلقة بمراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج، والاختصاصات الإضافية المرفقة به. وتقتضي كل هذه المعايير من مراجع الحسابات الخارجي أن يمتثل لقواعد السلوك المهني السارية وأن يمارس حكمه بطريقة مهنية وأن يلتزم بالتفكير النقدي والمستقل خلال المراجعة.
- 9- وركزت الزيارات الميدانية للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية⁽¹⁾ أساساً على الإدارة السليمة للمكاتب، ولو أن عمليات التحقق التي أجريت ساهمت أيضاً في إعداد هذا التقرير.
- 10- وكان الهدف الرئيسي للمراجعة هو تحديد ما يلي:
 - ما إذا كانت إدارة المجال الذي تمت دراسته تمتثل لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وما إذا كانت هناك إمكانية للتحسين؛ و

(1) المكتبان الإقليميان في بانكوك وداكار، ومكاتب البرنامج في بروكسل وكوبنهاغن ولندن، والمكاتب القطرية في بوركينافاسو وكومبوديا والكاميرون وإثيوبيا وميانمار وباكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية.

- ما إذا كانت الأنشطة والمعاملات والمعلومات، من جميع جوانبها المادية، تمتثل لأحكام النصوص الأساسية للبرنامج.
- 11- ونوقشت كل ملاحظة وتوصية مع الموظفين المعنيين، وخاصة موظفي شعبة الابتكار وإدارة التغيير. وعقد الاجتماع الجزئي لإفقال الحسابات بحضور رئيس الديوان، السيد جيمس هارفي، في 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2016. وعقد اجتماع إضافي في البرنامج في 3 أبريل/نيسان 2017. وأكدت الإدارة صحة المعلومات المقدمة. ويضع هذا التقرير في اعتباره بشكل كامل تعليقاتها وردودها، التي وردت خطياً في 4 أبريل/نيسان 2017.

ثالثاً - أسلوب المراجعة

- 12- خلال مراجعة تتم وفقاً للمعايير الدولية، يجري فحص الأداء والامتثال استناداً إلى معايير مناسبة، وتحليل أسباب أي تناقضات فيما يتعلق بهذه المعايير. وتتمثل الغاية من ذلك في الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية والتوصية بتحسينات. وتتألف المرحلة الأولى من المراجعة من تحديد "الموضوع"، أي المعلومات أو الأنشطة التي يتعين قياسها. ويمكن أن تتخذ أشكالاً متباينة وأن تتسم بخصائص مختلفة، حسب الهدف من المراجعة، والموضوع المناسب يجب أن يكون قابلاً للتحديد بطريقة تسمح بقياسه بصورة متسقة مقابل المعايير المحددة، ويمكن وضع إجراءات لجمع أدلة كافية وملائمة لدعم رأي أو خلاصة المراجعة.⁽²⁾
- 13- ولاستعراض اللامركزية في البرنامج، كان الموضوع الذي تناوله مراجع الحسابات الخارجي هو التصميم التنظيمي الجديد الذي تم تنفيذه في إطار مبادرة "الوفاء بالغرض" التي أطلقت في عام 2012. وقد فحصنا جميع التدابير التي أسهمت في اللامركزية،⁽³⁾ والتي يمكن تعريفها على أنها وضع عملية صنع القرار أقرب ما يمكن من مكان التنفيذ. ولا يشمل نطاق المراجعة نقل المسؤوليات والسلطة للمكاتب الإقليمية والمكاتب الميدانية فحسب، بل يشمل أيضاً تحويل الموارد المالية والبشرية واستحداث وظائف جديدة في الميدان.
- 14- وأسئلة المراجعة الرئيسية التي سعينا إلى الإجابة عليها هي:
- ما هي نتائج مبادرات اللامركزية المتخذة منذ عام 2012؟
 - هل نُفذت هذه المبادرات بطريقة اقتصادية وفعالة؟
 - هل يمكن اعتبار توازن القوى الآن بين المستوى المركزي والإقليمي والمحلي مثالياً؟
- 15- ومن أجل فحص جودة إدارة هذه المبادرة، حددنا أهداف اللامركزية التي يسعى البرنامج إلى تحقيقها استناداً إلى الوثائق المتاحة، وأساساً خطة عمل التصميم التنظيمي الجديدة لمبادرة الوفاء بالغرض في البرنامج التي اعتمدها المديرية التنفيذية في 17 أغسطس/آب 2012، ثم تم ترتيبها ضمن إطار منطقي. ويستند نهجنا، الذي ينطوي على إعداد إطار منطقي للأهداف، إلى مبدأ أنه يمكن تصنيف غايات سياسة معينة وفقاً لثلاث فئات: الأهداف الفورية والتشغيلية والاستراتيجية. ولتحقيق كل نوع من أنواع الأهداف، يركز برنامج ما على أنواع مختلفة من النواتج: تؤدي الأهداف التشغيلية إلى نواتج واقعية؛ وتفترض الأهداف التشغيلية مسبقاً تحقيق حصائل تدعو إلى إجراء مزيد من التقدير النوعي؛ وتظهر الأهداف الاستراتيجية من خلال الآثار المتوقعة على المدى الطويل، والتي يتعلّق تحليلها بشكل أكبر بالتقييم. وتشكل النواتج والحصائل والآثار المتوقعة المحددة في الإطار المنطقي معايير التقييم الأساسية لأداء العملية. وتتفاوت درجة التعقيد عند تقييم تحقيق الأهداف وفقاً لحالتها، وفي بعض الحالات، تتجاوز حالة آثارها النهائية حدود مراجعة أداء فردية. ويرد في الرسم البياني أدناه موجز⁽⁴⁾ لنهج استخدام إطار منطقي للأهداف.

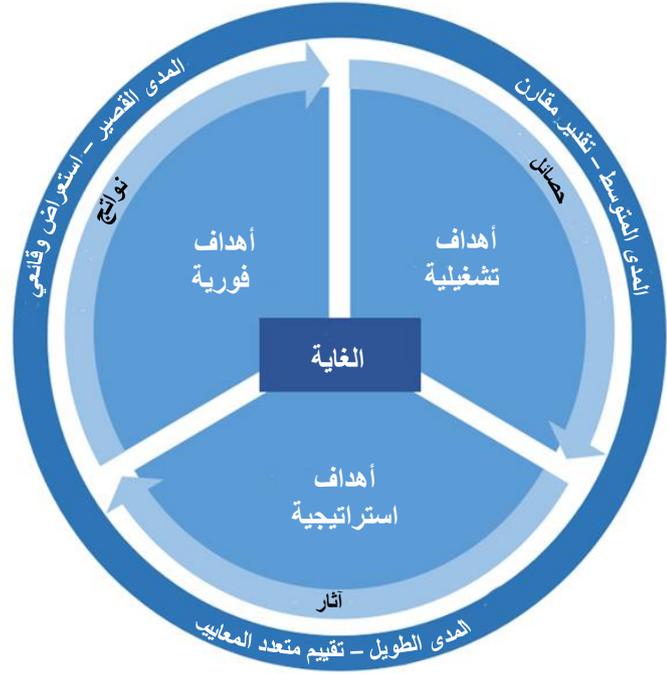
(2) المعيار 100 من المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، الفقرتان 22 و26.

(3) يستخدم التقرير عبارة "اللامركزية" للإشارة إلى العملية التي تسمى عموماً "عدم التركيز"، ويستخدم مصطلح "اللامركزية" من أجل الاتساق مع مصطلحات الأمم المتحدة.

(4) انظر الملحق 1 - عرض مفصل للمقاربة المنهجية.

الشكل 1: نهج يستخدم الإطار المنطقي للأهداف

تسهم النواتج في تحقيق الحصائل، التي تسهم بدورها في تحقيق الآثار المتوقعة. ويمكن أن تتم هذه العملية أيضاً بصورة عكسية، نظراً لأن كياناً ما عادة ما يبدأ بتحديد أهداف استراتيجية قبل الحصول على الوسائل اللازمة لتحقيقها من خلال أهداف تشغيلية وإجراءات فورية.



المصدر: المراجع الخارجي

رابعاً- قائمة التوصيات

16- تصنف التوصيات وفقاً لمستوى أولويتها:

- **الأولوية 1**، قضية أساسية، تتطلب إجراءً فورياً من الإدارة.
- **الأولوية 2**، قضية رقابة يتعين أن تعالجها الإدارة في الأجل القصير أو المتوسط.
- **الأولوية 3**، قضية يمكن تحسين الضوابط الخاصة بها وأُعلمت بها الإدارة.

المجال	الأولوية	التوصيات
توزيع الأدوار	2	التوصية 1: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُنشر على شبكة الإنترنت الداخلية توزيع الصلاحيات الذي تحدده الإدارة، ومخطط تنظيمي شامل للمقر، بما في ذلك الوحدات داخل الشعب، وقائمة بالمكاتب القطرية والبلدان المشمولة، وضمان تحديث هذه المعلومات بانتظام.
نشر الموظفين	2	التوصية 2: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) التفكير في العدد الحرج من خطوط الإبلاغ المحددة لكل مدير في الميدان؛ (ب) أن يخضع استحداث أي وظائف إضافية في المكاتب الإقليمية إلى استعراض مسبق للمخطط التنظيمي.
قدرة المكاتب القطرية على الاستمرار	2	التوصية 3: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد عتبات (لتمويل العمليات والاحتياجات القطرية) يبدأ دونها استعراض لتقييم قدرة المكتب على الاستمرار وإصدار رأي بشأن ما إذا كان ينبغي الإبقاء عليه أو دمج أو إغلاقه. وينبغي إبلاغ المجلس التنفيذي بالاستنتاج.
قدرة المكاتب القطرية على الاستمرار	1	التوصية 4: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تدعم الأمانة بشكل منتظم المستويين الإقليمي والمحلي في المفاوضات المتعلقة بنقل التكاليف العامة للمكاتب القطرية إلى الحكومات المضيفة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل.
قدرة المكاتب القطرية على الاستمرار	2	التوصية 5: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدعم استراتيجيات الخروج في البلدان المعنية من خلال وضع أدوات مناسبة للمكاتب القطرية وإشراك المكاتب الإقليمية في هذه العملية.
واجبات الرقابة	1	التوصية 6: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد طبيعة ونطاق وحدود واجبات الرقابة الموكلة إلى المكاتب الإقليمية.
واجبات الرقابة	2	التوصية 7: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد الشروط التقنية التي تُنظم بعثات رقابة المكاتب الإقليمية، بما في ذلك شكل التقارير ورصد التوصيات وعمليات التحقق المتوقعة.
واجبات الرقابة	2	التوصية 8: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد الأولويات الموكلة إلى كل مكتب إقليمي فيما يتعلق بالرقابة والدعم، في توجيهات يجري تحديثها على أساس سنوي، مع مراعاة السياقات التي تعمل فيها تلك المكاتب.
إدارة الشراكات	2	التوصية 9: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتقييم أدوات الشراكة المتاحة للمكاتب القطرية وإجراء اتصالات مكثفة لتعزيز الدعم المقدم إلى المكاتب الميدانية.
النطاق الجغرافي	1	التوصية 10: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدراسة استدامة النطاق الجغرافي للمكاتب الإقليمية، ولاسيما مكتب داکار والقاهرة.
إعادة هيكلة المقر	1	التوصية 11: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يخضع أي تخفيض إضافي في موارد المقر وما يقترن بذلك من نقل للمسؤوليات والسلطة إلى الميدان لتقييم كامل لاستمرار المخاطر النظامية، وخاصة فيما يتعلق بالتحويلات القائمة على النقد والمشتريات.
مكاتب الاتصال	3	التوصية 12: يوصي مراجع الحسابات الخارجي باستعراض قدرة مكاتب الاتصال الصغيرة على الاستمرار وقيمتها المضافة من حيث الكفاءة والاقتصاد.
الضوابط الداخلية	1	التوصية 13: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقدم المكاتب القطرية تقارير بشكل منتظم إلى مكتب المفتش العام عن جميع الخسائر المحتمل أن تشكل بصورة معقولة تدليلاً.
الضوابط الداخلية	2	التوصية 14: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بضمان تسجيل الخسائر التي يُحتمل أن تشكل تدليلاً ورصدها على المستوى المحلي في جدول موجز، وإبلاغ كبير الموظفين الماليين ومراجع الحسابات الخارجي بها في شكل موحد.
الضوابط الداخلية	1	التوصية 15: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإضفاء طابع رسمي أكبر على إجراء الإقرار بالخسائر وتحليلها ورصدها على المستوى المحلي.

<p>التوصية 16: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإصدار تعليمات لكل مكتب بوضع قائمة بجميع إجراءات التشغيل الموحدة المحلية، وضمان تحديثها بانتظام وتصنيفها بدقة. وينبغي أن تكون قائمة إجراءات التشغيل الموحدة مكوناً إلزامياً في تقارير تسليم المسؤولية بين المديرين.</p>	3	الضوابط الداخلية
<p>التوصية 17: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون أي إصلاح تنظيمي مصحوباً بما يلي: (أ) جدول زمني مفصل للتنفيذ؛ (ب) آلية رصد توضح جميع المبادرات التي أُطلقت؛ (ج) مؤشرات الأثر، بما في ذلك مؤشرات الأثر المالي، وآلية تقييم مستقلة لقياس نجاح الإصلاح في ضوء أهدافه الاستراتيجية.</p>	3	إدارة المشروعات

خامسا- مقدمة

- 17- إن اللامركزية في البرنامج، التي تتمثل في وضع سلطة صنع القرار أقرب ما يمكن من مكان التنفيذ، ليست بفكرة حديثة. فقد وضعت إدارة البرنامج مبدأ العمل هذا كأولوية في عام 1992؛ مؤكدة أن هدف البرنامج الساعي إلى أن يكون منظمة ميدانية يعتبر شرطاً لفعاليتها. وكان الهدف التشغيلي الرئيسي للامركزية هو تعزيز موارد المكاتب القطرية – التي تشكل مستوى العمل ذا الاتصال المباشر الأشد بالمستفيدين – عن طريق منحها المزيد من مجالات المسؤولية وصلاحيات أوسع نطاقاً فيما يتعلق بصنع القرار، ولا سيما فيما يخص استخدام الموارد، وعن طريق نشر مزيد من كبار الموظفين في الميدان.
- 18- وأعلنت المديرية التنفيذية، بعد توليها منصبها في 5 أبريل/نيسان 2012، أنها ستشرع في دراسة لتحديد الإجراءات الرامية إلى جعل البرنامج أكثر كفاءة وفعالية. وبدأت هذه العملية، والمعروفة باسم مبادرة الوفاء بالعرض في البرنامج، باستعراض لتحديد نقاط القوة في البرنامج والمجالات التي تحتاج إلى تحسين. وكان قد تم بالفعل استخلاص بعض استنتاجات هذا الاستعراض منذ عشر سنوات ضمن مراجعات الموجة الأولى من اللامركزية.⁽⁵⁾ فقد كان مركز ثقل البرنامج منحازاً نحو المقر، وكان توزيع المسؤوليات يفتقر إلى الوضوح، ولوحظت ازدواجية في العمل، وكانت المكاتب الإقليمية ضعيفة. وفي 18 يونيو/حزيران 2012، وبناء على هذه الملاحظات، وضعت المديرية التنفيذية إطار عمل يتكون من سبع ركائز، استلزمت إحداها إجراء إصلاح شامل للتصميم التنظيمي للبرنامج من أجل تقريبه من الميدان.
- 19- واعتُبرت هذه المبادرة مهمة بما فيه الكافية لدرجة تكريس مراجعة كاملة لها وإبلاغ المجلس التنفيذي بالنتائج. ولا يمكن الانتقاص من أهمية اللامركزية لتعدو مجرد الاستثمارات التي يتم ضخها؛ فاللامركزية متأصلة في مهمة البرنامج، الذي يستفيد من دوائر صنع القرار الأقصر التي تمكنه من الاستجابة لحالات الطوارئ على نحو فعال، وتجعل الجهات المانحة تنظر إليه كصاحب مصلحة يقوم بالاستجابة في مختلف الحالات. ويواجه البرنامج عالماً يتغير باستمرار، وزيادة في حالات الطوارئ، وتقلبات في التمويل: فبين عامي 2012 و2016، زاد عدد عمليات الطوارئ من 5 إلى 11⁽⁶⁾ وارتفعت ميزانية البرنامج من 3.5 مليار دولار أمريكي إلى 5.4 مليار دولار أمريكي. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن يستعرض البرنامج هيكله وتنظيمه الإقليمي بشكل مستمر، بهدف تحسينهما على النحو الأمثل في ضوء الظروف الراهنة.

سادسا- الملاحظات والتوصيات

1. أهداف التصميم التنظيمي الجديد

- 20- عند تقديم التصميم التنظيمي الجديد في 17 أغسطس/آب 2012 في إطار مبادرة الوفاء بالعرض، أكدت المديرية التنفيذية الحاجة إلى إعادة مواءمة الهيكل مع الأولويات الاستراتيجية للبرنامج. وكان الهدف المعلن للتصميم التنظيمي الجديد هو إعادة تحديد وتعديل دور كل كيان لاستحداث أوجه تآزر، والقضاء على ازدواجية المسؤوليات، ووضع موقع سلطة صنع القرار أقرب ما يمكن من المستفيدين.
- 21- ويلخص الشكل 2 الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها مبادرة الوفاء بالعرض فيما يتعلق باللامركزية.

⁽⁵⁾ تقرير المراجعة الخارجية لعامي 2002 (WFP/EB.3/2002/5-A/1/3) و 2007 (WFP/EB.2/2007/5-C/1).

⁽⁶⁾ في عام 2017.

الشكل 2: الإطار المنطقي لأهداف التصميم التنظيمي الجديد

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
1. المستفيدون هم نقطة تركيز عمل البرنامج: الحضور الميداني.	1. تمكين مكاتب قطرية لأداء المهام الموكلة إليها؛ وهي تمثل مركز النقل في البرنامج.	1. استعراض قدرة المكاتب القطرية الصغيرة على الاستمرار.
2. التبعية بسلطة اتخاذ القرار أقرب ما تكون من المستفيدين.	2. تموضع خدمات الدعم في المكاتب القطرية (في المكاتب الإقليمية إذا لزم الأمر).	2. ضمان مساهمة أكبر من حيث الموارد لتعزيز قدرات المكاتب القطرية.
3. تحقيق أقصى استفادة من العلاقات مع الشركاء المتعاونين.	3. تشكل المكاتب الإقليمية المنصة الميدانية عمل المكاتب القطرية والإشراف عليها ودعمها.	3. استكشاف إمكانيات كيانات المقر الأخرى.
4. تجنب التداخل والازدواجية.	4. هوية مؤسسية قوية لموازنة مبدأ التبعية (تطبيق كل الكيانات لنفس السياسات المركزية).	4. استعراض البصمة غير التشغيلية للبرنامج (مكاتب الاتصال).
5. استحداث أوجه تآزر بين المقر ومكاتب الاتصال والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.	5. مقر رشيق يركز على الاستراتيجية المؤسسية والرقابة.	5. إدراج المديرين الإقليميين كأعضاء في فريق الإدارة التنفيذية.
6. بناء منظمة يمكنها الوفاء بالغرض.	6. اتصالات واضحة بين المقر والميدان.	6. إعادة تشكيل مكاتبين إقليميين.
7. موازنة هيكل البرنامج مع أولوياته الاستراتيجية.	7. خط مساءلة وحيد ونقاط مرجعية واضحة للمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية ومكاتب الاتصال.	
8. تحقيق الفعالية من حيث التكاليف.	8. تعزيز الشبكات الوظيفية وتوحيد الخبرات الوظيفية.	
9. تنفيذ ولاية البرنامج بكفاءة.	9. عمل مكاتب الاتصال بمثابة مكونات لتحقيق جودة انخراط أعلى مقارنة بالجودة في حالة الاعتماد على المقر فقط ولخفض التكاليف.	
الأثر	الحاصل	الناتج

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، استناداً إلى التصميم التنظيمي الجديد.

22- ويمكن تجميع هذه الأهداف ضمن ثلاثة مبادئ:

- تحويل الموارد إلى الميدان؛
- تخصص الكيانات التنظيمية؛
- ترشيد شبكة البرنامج.

1-1 تحويل الموارد إلى الميدان

23- أوضح التصميم التنظيمي الجديد أن جزءاً أكبر بكثير من ميزانية دعم البرامج والإدارة ستُخصص للمكاتب الميدانية، ولا سيما المكاتب القطرية. وينطبق الشيء نفسه على الموارد البشرية، مع إيلاء الأولوية لنشر الموظفين اللازمين في الميدان، من حيث العدد والمهارات.

24- ومن شأن توفير المزيد من الموارد المالية والبشرية أن يزيد من قدرة المكاتب الميدانية على العمل، مع إيلاء الأولوية للمكاتب القطرية.

1-2 الكيانات التنظيمية

25- تمثل هدف برنامج "الوفاء بالغرض" في تمكين البرنامج من تلبية احتياجات المستفيدين على أفضل وجه من خلال هيكل لامركزي للمكاتب القطرية يُمكنها من العمل ومقر عالمي يركز على الميدان.⁽⁷⁾ ولذلك، كان لا بد من إعادة تحديد أدوار مختلف عناصر المقر العالمي (المقر في روما ومكاتب الاتصال والمكاتب الإقليمية) لكي تخدم المكاتب القطرية، التي تُعتبر على أنها

(7) التصميم التنظيمي الجديد لمبادرة الوفاء بالغرض في البرنامج (أغسطس/آب 2012).

مركز ثقل المنظمة. ومن شأن إعادة تحديد الأدوار هذه أن تقلل أيضاً التداخل والازدواجية في الوظائف الناجمين عن عدم كفاية التخصص.

1-2-1 توزيع الصلاحيات

26- يمكن تلخيص توزيع الصلاحيات بين مستويات العمل المنصوص عليها في التصميم التنظيمي الجديد على النحو التالي.

الجدول 1: مبادئ توزيع الصلاحيات

المقر	وضع السياسات وتنسيقها؛ وتعديل المشروعات والبرامج والموافقة عليها؛ وتنسيق أعمال الإدارة والرقابة عليها؛ والميزانية والكشوف المالية؛ وتوريد الخدمات المركزية
مكاتب الاتصال	تعبئة الموارد؛ والحوار مع الجهات المانحة.
المكاتب الإقليمية	المساهمة في تعريف سياسات البرنامج؛ والتنسيق مع المكاتب القطرية والرقابة عليها ودعمها؛ وتمثيل البرنامج في البلدان التي ليس لها مكاتب دائمة
المكاتب القطرية	تنفيذ المشروعات والبرامج في البلد (التصميم والرصد والإبلاغ)؛ وإرساء الشراكات وتنميتها على المستوى المحلي

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي استناداً إلى مبادرة الوفاء بالغرض

27- وعلى الرغم من أن خطط الإدارة تصف بدقة أدوار المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، فإن البرنامج ليس لديه وثيقة شاملة تعرض بالتفصيل التوزيع العام للصلاحيات بين المستويات المركزية والإقليمية والمحلية ويسهل على الموظفين وأعضاء المجلس التنفيذي الوصول إليها. وبالمثل، فإن واجبات الإدارات والشعب في المقر لا تُحدد إلا بالملامح العامة لوظائف مديريها. ولا تُنشر المخططات التنظيمية لجميع الوحدات المكونة لشعب المقر على شبكة الإنترنت، أو مركزياً. ويختلف عدد المكاتب القطرية والبلدان التي يغطيها البرنامج والمشار إليه على الإنترنت حسب المصدر، في حين يختلف مفهوم "البلدان المشمولة"، عن مفهوم المكاتب القطرية.

28- وسوف تعود زيادة الشفافية في عرض هيكل المنظمة بفائدة على حوكمتها، لا سيما بالنظر إلى أن البرنامج يخرط في عملية مستمرة لإعادة التنظيم، وإلى أن معدل الدوران مرتفع بين أعضاء المجلس التنفيذي. وهناك حاجة ملحة لمعلومات يسهل الوصول إليها، وشاملة ويتم تحديثها في الوقت الحقيقي.

التوصية 1: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُنشر على شبكة الإنترنت الداخلية توزيع الصلاحيات الذي تحدده الإدارة، ومخطط تنظيمي شامل للمقر، بما في ذلك الوحدات داخل الشعب، وقائمة بالمكاتب القطرية والبلدان المشمولة، وضمان تحديث هذه المعلومات بانتظام.

2-2-1 تعزيز المكاتب القطرية

29- جعل البرنامج حضوره الميداني أولوية عليا؛ ومن ثم، كان الغرض من مبادرة الوفاء بالغرض هو زيادة قدرة المكاتب القطرية على العمل بشكل كبير، ولا سيما مع تفويض مناسب للسلطات استناداً إلى مبدأ التبعية. ومن المقرر أيضاً إجراء دراسة بشأن قدرة المكاتب الصغيرة على الاستمرار، والتي تكون في بعض الأحيان مثقلة بالمسؤوليات الموكلة إليها.

3-2-1 المكاتب الإقليمية، تقديم الدعم الميداني

30- يشير إطار عمل البرنامج الصادر في يونيو/حزيران 2012 إلى أن الغرض الرئيسي من المكاتب الإقليمية هو تنسيقها لعمل المكاتب القطرية والرقابة عليها ودعمها. غير أن تحليل الفجوات في المكاتب الإقليمية الذي أجري في عام 2013 كشف عن أن هذه الكيانات ليس لديها جميع القدرات والموارد اللازمة لأداء هذا الدور.

31- كما أن التغيير في سياق عمل البرنامج، الذي انطوى على عدد غير مسبوق من عمليات الطوارئ المطولة، تطلب أيضاً إعادة تنظيم بعض المكاتب الإقليمية، وبشكل أعم، التفكير في تشكيلها الأمثل.

4-2-1 المقر الرشيق

32- ينطوي منطق التصميم التنظيمي الجديد على تبسيط المقر وإعادة تركيزه على الاستراتيجية والسياسات والابتكار ورصد الأداء والرقابة العامة⁽⁸⁾. ونتيجة لذلك، استتبع مبادرة الوفاء بالغرض تخفيض عدد المناصب التنفيذية وعدم الإبقاء في روما إلا على الوظائف التي تتطلب، بحكم طبيعتها، درجة عالية من المركزية. وتم تكليف المقر بتقديم الخدمات المؤسسية فقط.

5-2-1 مكاتب الاتصال التي تتواصل مع الشركاء

33- عرض التصميم التنظيمي الجديد مكاتب الاتصال كأصول لتعظيم مشاركة شركاء البرنامج بفضل وجودها بالقرب من الجهات المانحة الرئيسية والتمثيل في المنتديات المشتركة بين الوكالات وبين الحكومات. وتمثل هدف آخر معلن لمكاتب الاتصال في تقليل التكاليف، عن طريق خفض نفقات السفر أو تجنب الازدواجية مع المقر في روما.

34- ولتحقيق الحضور الأمثل للبرنامج في البلدان التي لا تُنفذ فيها عمليات، تطلب التصميم التنظيمي الجديد استعراض تشكيل مكاتب الاتصال، بما يتماشى مع الأهداف المرتبطة بها.

1-3 ترشيح الشبكة

35- في مقابل جهود توحيد المكاتب القطرية – وإلى حد ما – تمكينها ينبغي اتخاذ تدابير موازنة تكفل تماسك المنظمة. وبالتالي، فإن من الضروري نشر هوية مؤسسية تضمن أن يعمل البرنامج وفق السياسات العامة ذاتها. ويجب الجمع بين هذا الامتثال للقواعد الأساسية ونظام فعال للرقابة الداخلية.

36- وبشتمل التحرك نحو اللامركزية أيضاً على تبسيط التفاعلات بين مختلف الكيانات. ولذلك، اعتزم مصممو مبادرة الوفاء بالغرض توضيح خطوط الإبلاغ، وتعيين نقاط اتصال محددة للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية ومكاتب الاتصال، وتوحيد آلية المسؤولية والمساءلة لجميع الوحدات.

2. تحويل الموارد

1-2 تحويل الموارد إلى المكاتب الإقليمية

37- انخفض وزن المقر في ميزانية دعم البرامج والإدارة بين عامي 2012 و2016 بمقدار 13.5 نقطة. وارتفع المبلغ المخصص للمقر بمقدار 5.7 مليون دولار أمريكي، وهي زيادة محدودة تبلغ 3.53 في المائة، في حين ارتفع مجموع ميزانية البرنامج بنسبة 38.48 في المائة وميزانية دعم البرامج والإدارة بنسبة 17.58 في المائة خلال نفس الفترة. وزادت المخصصات الموجهة لمكاتب البرنامج (مكاتب الاتصال سابقاً) بمقدار 2.2 مليون دولار أمريكي على مدى أربع سنوات، وظلت نسبة هذه المخصصات من ميزانية دعم البرامج والإدارة مستقرة.

38- وفي حين أن من الواضح أن هذا الاتجاه في الميزانية يفيد الكيانات في الميدان، فقد كان موجهاً في الأساس إلى المكاتب الإقليمية حتى الآن. وزادت حصة ميزانية دعم البرامج والإدارة المخصصة للمكاتب الإقليمية بشكل كبير بين عامي 2012 و2016، حيث حصلت على مبلغ إضافي قدره 24.3 مليون دولار أمريكي. وخلال الفترة نفسها، استفادت المكاتب القطرية من زيادة في الميزانية قدرها 11.2 مليون دولار أمريكي. وزادت حصة المكاتب الإقليمية من ميزانية دعم البرامج والإدارة بمقدار 5.9 نقاط، في حين ارتفعت حصة المكاتب القطرية بمقدار 1.9 نقطة.

39- وتؤكد الأرقام المتعلقة بعام 2017 التي عرضت في خطة الإدارة الأخيرة⁽⁹⁾ وزن الميدان في ميزانية دعم البرامج والإدارة، ولكنها تتوقع أن يتخذ هذا الاتجاه مساراً معاكساً بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لصالح الأخيرة.

(8) سيكون المقر في روما أصغر حجماً وموجهاً بدرجة أكبر نحو مهام السياسات والدعم التي لا يمكن تنفيذها بطريقة فعالة من حيث التكاليف إلا في موقع المقر (عرض من المديرية التنفيذية عن التصميم التنظيمي الجديد لمبادرة الوفاء بالغرض في البرنامج في 17 أغسطس/آب 2012).

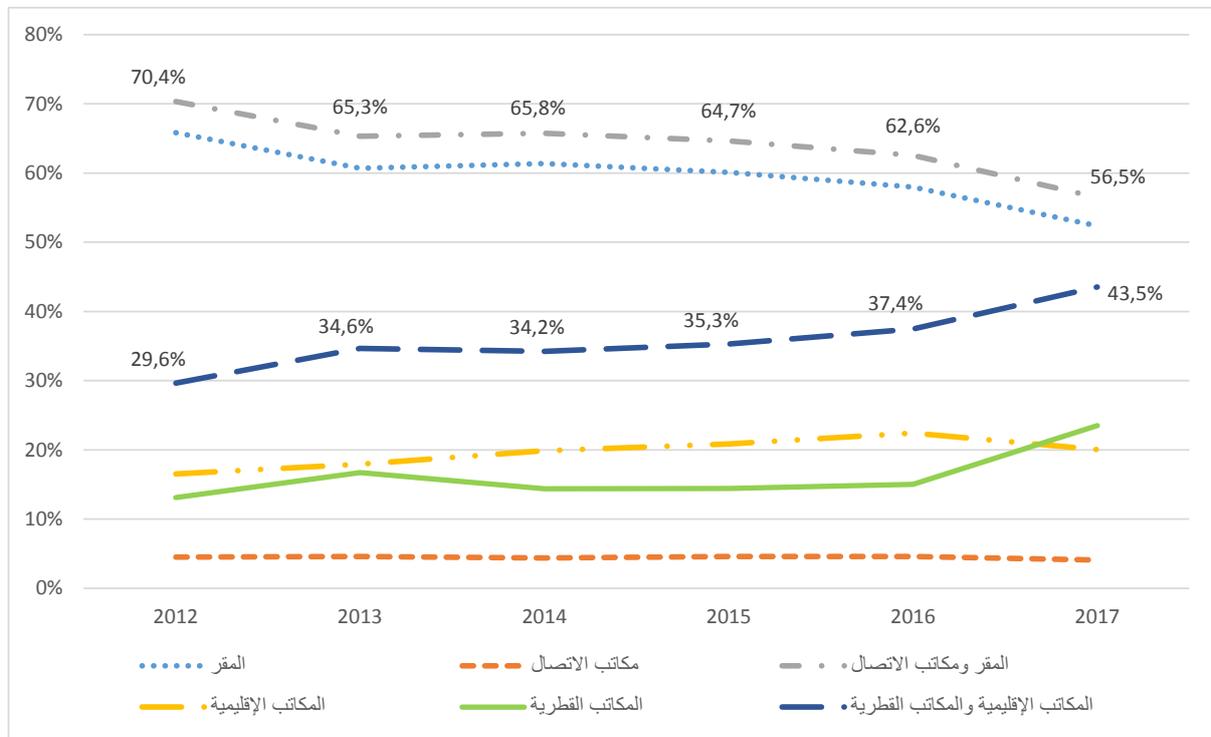
(9) WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2.

الجدول 2: ميزانية دعم البرامج والإدارة المخصصة لمختلف المستويات (بملايين الدولارات الأمريكية)

التغير بين عامي 2012 و2016 (المقادير)	2016	2015	2014	2013	2012	
5.74	168.3	168.6	172.9	150.2	162.6	المقر
22.5-	47.8	51.9	55.4	54.4	70.3	دعم البرامج - المقر
28.24	120.5	116.7	117.5	95.8	92.3	الإدارة والشؤون الإدارية - المقر
2.16	13.3	12.9	12.4	11.4	11.1	مكاتب الاتصال
24.3	65.1	58.6	56.0	44.3	40.8	المكاتب الإقليمية
11.2	43.6	40.5	40.5	41.4	32.4	المكاتب القطرية
35.5	108.7	99.1	96.5	85.7	73.2	المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي - أرقام من خطط الإدارة من عام 2012 إلى عام 2017 (أرقام عام 2016 تقديرية).

الشكل 3: توزيع ميزانية دعم البرامج والإدارة (كنسبة مئوية من إجمالي ميزانية دعم البرامج والإدارة)



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي - أرقام من خطط الإدارة من عام 2012 إلى عام 2017 (أرقام عام 2016 تقديرات، و عام 2017 توقعات)

2-2 تشكيل الموظفين بدون تغييرات كبيرة

1-2-2 توزيع الموارد البشرية

40- في سياق زيادة الاحتياجات التشغيلية بشكل كبير، ارتفع مجموع عدد الموظفين في الفترة بين عامي 2012 و2016 بنسبة 13 في المائة، على الرغم من أن توزيع الموظفين بين المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية ظل مستقرًا إلى حد ما، إذ بلغ حوالي 10 في المائة و4 في المائة و83 في المائة على التوالي. غير أن المقر شهد نمواً ملحوظاً في عدد الموظفين؛ وكانت الزيادة في عدد الموظفين العاملين في روما أكبر من عدد الموظفين في الميدان.

الجدول 3: موقع الموظفين في الفترة 2012-2016

النسبة في عام 2016	النسبة في عام 2012	التباين بين عامي 2016 و2012	2016	2012	
11.6 في المائة	10.1 في المائة	30 في المائة	1 820	1 403	المقر ومكاتب الاتصال
0.4 في المائة	0.7 في المائة	-1.2 في المائة	74	90	الموظفون ذوو الوضع الخاص
83.5 في المائة	82.9 في المائة	14 في المائة	13 043	11 442	المكاتب القطرية
4.5 في المائة	4.2 في المائة	18 في المائة	688	581	المكاتب الإقليمية
-	2.1 في المائة	-	-	292	المكتب الإقليمي للسودان
100 في المائة	100 في المائة	13 في المائة	15 625	13 808	المجموع

المصدر: بيانات مقدمة من البرنامج.

ملاحظة: من أجل عدم تشويه المقارنة، تم التعامل مع المكتب الإقليمي للسودان، الذي أُغلق في عام 2016، بصورة منفصلة عن المكاتب الإقليمية الأخرى. وتشير فئة "الموظفون ذوو الوضع الخاص" إلى الموظفين الذين يحصلون على إجازات غير مدفوعة الأجر أو المتدربين للعمل في كيانات أخرى. وقد أُدرجت برينديزي في عداد المكاتب القطرية.

- 41- وإجمالاً، كانت عملية إعادة توجيه الموارد بين المقر والمكاتب الإقليمية محدودة للغاية.
- 42- وأظهر تحليل الفجوات في المكاتب الإقليمية لعام 2013 أن مجموع الاحتياجات التقديرية للمكاتب الإقليمية يبلغ 18 مليون دولار أمريكي، تتعلق نسبة 60 في المائة منه بتكاليف الموظفين (نقص قدره 70 وظيفة). وبوجه عام، أنشأ البرنامج 76 وظيفة في المكاتب الإقليمية خلال تلك الفترة، ممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة.⁽¹⁰⁾
- 43- وفيما يتعلق بالمكاتب القطرية، زاد عدد الموظفين زيادة محدودة على مدى السنوات الأربع الماضية، وظلت نسبتهم من مجموع الموظفين نفسها تقريباً. غير أن التحليل المقارن لتوزيع الموظفين بين عامي 2012 و2016 يكشف أن البرنامج نجح في تكييف تشكيله مع أولوياته: فقد زاد عدد الموظفين بنسبة 45 في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وانخفض بنسبة 40 في المائة في آسيا (-802 موظف)، بما يعكس التغيرات في الأوضاع الغذائية في تلك المناطق.

2-2-2 مدى ملائمة الموظفين المنشورين

- 44- بالإضافة إلى عدد الموظفين، تنشأ مسألة كفاءة الموظفين في كل كيان، ولا سيما مدى تطابق مهاراتهم مع المتطلبات في الميدان.
- 45- ويؤكد الاستقصاء⁽¹¹⁾ الذي أجراه فريق المراجعة الخارجية رضا المكاتب الميدانية عن الدعم المقدم للموظفين في إطار عملية اللامركزية: إذ يرى أكثر من 60 في المائة من المديرين أن موظفيهم حصلوا على تدريب كاف على مسؤولياتهم.
- 46- غير أن أغلبية المكاتب القطرية ذكرت مع ذلك صعوبات في العثور على موظفين محليين من ذوي المهارات المتخصصة المطلوبة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأطر الزمنية للتوظيف الدولي تجعل من الصعب تعيين أشخاص مؤهلين تأهيلاً مناسباً في الوقت المناسب. وأبرزت بعض عمليات المراجعة الميدانية⁽¹²⁾ هذه الظاهرة المتكررة للشواغر في مناصب الإدارة العليا.
- 47- وفيما يتعلق بالمكاتب الإقليمية، تهدف مبادرة الوفاء بالعرض إلى تحسين قدرتها على تزويد المكاتب القطرية بالدعم الذي تحتاج إليه، لا سيما في ضوء الزيادة في عمليات الطوارئ وتزايد تعقيد البعثات. غير أن المكاتب الإقليمية يمكن أن تواجه صعوبات في استيعاب الموارد البشرية الجديدة المخصصة لها. وقد يؤدي ذلك إلى مخاطر الإفراط في أعباء خطوط الإبلاغ المحددة للمدير الإقليمي ونائب المدير الإقليمي. وفي إحدى الزيارات للمكاتب الإقليمية،⁽¹³⁾ تبين أن المدير كان مسؤولاً عن الإشراف

(10) شعبة الابتكار وإدارة التغيير.

(11) انظر الملحق 3 - استنتاجات الاستقصاء.

(12) خطاب إداري صادر عن المكتب القطري للبرنامج في باكستان.

(13) المكتب الإقليمي في بانكوك.

المباشر على 17 موظفاً. ويشير ذلك إلى أن تحويل الموارد إلى المكاتب الإقليمية دون إعادة النظر في اختصاصها لا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية.

التوصية 2: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: أ) التفكير في العدد الحرج من خطوط الإبلاغ المحددة لكل مدير في الميدان؛ ب) أن يخضع استحداث أي وظائف إضافية في المكاتب الإقليمية إلى استعراض مسبق للمخطط التنظيمي.

3. تعزيز المكاتب القطرية

1-3 تحديث تفويضات السلطات

48- يُعرف البرنامج المسؤولية على أنها نطاق الالتزامات الواقعة على كيان ما؛ والسلطة هي صلاحية اتخاذ القرار الممنوحة لهذا الكيان من أجل الوفاء بمسؤولياته بنجاح.⁽¹⁴⁾ والغرض من البرنامج يعني أن للمكاتب القطرية مسؤوليات كبيرة؛ وبالتالي، فإن تفويض السلطات بشكل مناسب ضروري لتمكينها من تنفيذ مهامها.

49- واستجابة لعمليات التشخيص التي أجريت،⁽¹⁵⁾ سعت مبادرة الوفاء بالغرض إلى توضيح وترشيد حالات تفويض السلطات القائمة لضمان أن يكون كل فرد على علم بمسؤولياته والموارد المتاحة للوفاء بها. وبالتالي، أُجري تحديث لحالات تفويض السلطات المرتبطة بالتصميم التنظيمي الجديد، ووضع نهج موحد لصياغة الأدلة والتوجيهات وحالات تفويض السلطات في عام 2015⁽¹⁶⁾ وتم تنسيق منهجية تصميم تفويض السلطات بفضل شراء نسخة برمجية ProVision v9. ونُشرت الآن الإجراءات المحدثة في الدليل الإلكتروني الذي يجمع الوثائق المتعلقة بعمليات البرنامج.

50- ولم يقتصر تنفيذ مبادرة الوفاء بالغرض على تبسيط الإجراءات القائمة؛ ولكنه أدى أيضاً إلى توسيع نطاق تفويض السلطات للمكاتب القطرية. ويتعلق ذلك بالعديد من المجالات الرئيسية:⁽¹⁷⁾ مشتريات الأغذية، ومشتريات السلع والخدمات، والصناديق الاستئمانية الخاصة بكل بلد، والتحويلات القائمة على النقد.⁽¹⁸⁾

51- وأعربت الأطراف الرئيسية المعنية بهذا التحديث لتفويض السلطات، وهي المكاتب القطرية، عن رأي إيجابي عام بشأن عملية تفويض السلطات الحالية. وبالفعل، ووفقاً للاستقصاء الذي أجراه مراجع الحسابات الخارجي،⁽¹⁹⁾ لا يرى ثلثا المكاتب القطرية أن من الضروري زيادة توسيع تفويض السلطات التي يمنحها المقر. أما السؤال المضاد، الذي يدور حول مدى ملاءمة عكس وجهة مسار تفويض السلطات نحو المستويات العليا، فقد حصل على رد سلبي شبه جماعي (95 في المائة).

2-3 الإصلاحات الهيكلية غير المرتبطة مباشرة بمبادرة الوفاء بالغرض

52- ساهمت بعض الاستثمارات المأذون بها بصورة مستقلة عن مبادرة الوفاء بالغرض في تعزيز المكاتب القطرية عن طريق توفير أدوات لتيسير تنفيذ البرامج في الميدان. وهي تشمل: نظام دعم تنفيذ اللوجستيات الجديد، الذي يعطي البرنامج لمحة عامة عن مخزونات من الأغذية في الوقت الحقيقي؛ ونشر أداة جديدة في المكاتب القطرية لإدارة البرامج وتنسيقها ورصدها (كوميت)⁽²⁰⁾ في الفترة 2015-2016؛ وسياسة التقييم التي تفتح الطريق أمام تنفيذ تقييمات لامركزية في المكاتب الميدانية لتعزيز المساواة والتعقيبات؛ وأداة سد الفجوة التغذوية وأداة تكلفة الطعام، اللتين طورتهما شعبة التغذية الجديدة⁽²¹⁾ بالتعاون مع

(14) دليل إدارة الموارد المالية، القسم 5 - المسؤوليات والسلطات.

(15) التقرير المؤقت للمكتب القانوني الصادر في فبراير/شباط 2012 والتقرير النهائي الصادر في أبريل/نيسان 2013. واستبعدت حالات تفويض السلطات المتعلقة بالموارد البشرية من هذا الاستعراض نظراً لأن شعبة إدارة الموارد البشرية قامت بتحديث قائمة حالات تفويض السلطات المتعلقة بالموارد البشرية في عام 2011.

(16) تعميم المدير التنفيذي (شعبة خدمات الإدارة) رقم OED2015/011 المؤرخ 28 أبريل/نيسان 2015، الذي يحل محل التعاميم القديمة (ED2001/006 وED99/002 وED98/008).

(17) انظر الملحق 2 - تفويضات السلطات.

(18) انظر الملحق 3.

(19) انظر الملحق 3 - استنتاجات الاستقصاء.

(20) أداة المكاتب القطرية للإدارة الفعالة في البرنامج.

(21) ساهمت الأموال المخصصة للتغذية في إطار مبادرة الوفاء بالغرض جزئياً في إنشائها في عام 2015.

شركاء البرنامج، واللذين يمكن تكييفهما وفقاً للظروف الخاصة للبلدان التي تُستخدمان فيها. وتيسر التحليلات الناتجة إدماج الأولويات التغذوية في الخطط الاستراتيجية القطرية.

3-3 عملية الموافقة على البرامج

53- تتولى المكاتب القطرية المسؤولية عن تصميم البرامج وتنفيذها ورصدها والإبلاغ عنها؛ وبالتالي، يجب منحها مجالاً للمناورة والدعم وأدوات مناسبة لأداء هذه المهام.

54- وعلى الرغم من عدم التشكيك في أهمية دور المقر، فقد سعى التصميم التنظيمي الجديد إلى زيادة تأثير المستوى المحلي في عملية الموافقة على البرامج. وأدى ذلك إلى تبسيط عملية استعراض البرامج، التي تنطبق على جميع المقترحات التي تتجاوز صلاحية المديرين الإقليميين أو المديرين القطريين. ومنذ عام 2014، استندت عملية استعراض البرامج⁽²²⁾ إلى ركيزتين: عملية استعراض استراتيجي للبرامج التي تتطلب اجتماع لجنة يترأسها رئيس الديوان،⁽²³⁾ وعملية استعراض إلكتروني للبرامج مشابهة لفحص تقني لوثائق المشروع. ومنذ عام 2015،⁽²³⁾ لا تتطلب البرامج التي توضع ضمن إطار استراتيجية قطرية معتمدة إجراء عملية استعراض استراتيجي للبرامج. وهي تخضع بعد ذلك إلى عملية استعراض إلكتروني للبرامج فقط لا تستغرق أكثر من خمسة أيام عمل. غير أن هذا الإجراء المبسط لا ينطبق على عمليات الطوارئ التي تتطلب عملية استعراض إلكتروني للبرامج يجريها المدير الإقليمي، وتليها عملية استعراض استراتيجي للبرامج. وينتج هذا الترتيب المبسط أيضاً للمديرين الإقليميين والمدير التنفيذي خيار المشاركة في الإجراء، ولا سيما للقيام بعملية استعراض استراتيجي للبرامج.

55- وفي حين أن عملية استعراض البرامج المنقحة تيسر على المديرين القطريين عملية الموافقة على البرامج وتسرعها، فإنها تشكل تبسيطاً أكثر منها تفويضاً إضافياً للسلطات.⁽²⁴⁾ غير أنه ينبغي ملاحظة أنه يجري حالياً تحديث القسم 5 من دليل إدارة الموارد المالية الذي يحدد عتبات صلاحيات الموافقة على البرامج والذي لم يتغير منذ عام 2012. وعلى الرغم من أن من السابق لأوانه التوصل إلى استنتاج بشأن المزيد من التفويض للمكاتب القطرية في المسائل المتعلقة بالموافقة على البرامج، فيمكن القول إن ممارسة السلطة التي تملكها المكاتب القطرية بالفعل قد تيسرت بتبسيط عملية استعراض البرامج الذي جرى جنباً إلى جنب مع مبادرة الوفاء بالعرض.

4. قدرة المكاتب القطرية على الاستمرار

56- يتواجد البرنامج في بلدان ذات ملامح متنوعة، من دول ذات دخل منخفض للغاية إلى الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل. ويتسم هيكله أيضاً بنماذج مختلفة: والهيكل "القياسي" للبرنامج هو المكتب القطري الذي يترأسه مدير قطري، أو بخلاف ذلك "موظف مسؤول" يدير المساعدة أو عمليات الطوارئ، ولكن هناك أيضاً مكاتب قطرية لا تقوم إلا بعمليات إيمانية، ومكاتب قطرية بدون عمليات، وحضور تشغيلي بدون مكاتب قطرية، ومكاتب لإدارة الأزمات، ومكاتب قطرية بحجم محدود من العمليات والموظفين.

57- كما أن حجم المكاتب القطرية البالغ عددها 84 مكتباً متبايناً للغاية. وعلى الرغم من أن تنوع الأنشطة المنفذة في كل بلد يبرر هذه الاختلافات فإن نقص الموارد يمكن أن يعوق بشدة أداء المكاتب القطرية الصغيرة. وقد تأكدت هذه المخاطر بالانخفاض الكبير في ميزانية دعم البرامج والإدارة المخصصة للمكاتب القطرية الصغيرة جداً في عام 2013، حيث جرى تعديل معيار تخصيص أموال دعم البرامج والإدارة في عام 2014 لمواجهة حالات النقص. ونتيجة لذلك، شكلت المكاتب القطرية الصغيرة والصغيرة جداً 36 في المائة من التكاليف الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة في عام 2016 (14.8 مليون دولار أمريكي من أصل 41 مليون دولار أمريكي)، في حين أنها مثلت 29 في المائة فقط (25 مكتباً من أصل 84 مكتباً) من عدد المكاتب القطرية.

(22) توجيه إدارة العمليات المؤرخ 11 يونيو/حزيران 2014-OM2014/002-OM2014/001 الذي يحل محل OM2009/001؛ الذي يحل محله الآن التعميم OED 2015/004.

(23) التعميم OED 2015/004 المؤرخ 12 فبراير/شباط 2015.

(24) انظر الملحق 2: تفويضات السلطات.

58- وبالتالي، يبدو أن على البرنامج أن يمول المكاتب الصغيرة على أساس وزن أكبر من وزنها الفعلي من أجل ضمان قدرتها على الاستمرار، في حين يمكن أن تعتمد إدارة المكاتب الأخرى بشكل أكبر على الدخل المرتبط على وجه التحديد بأنشطتها.

الجدول 4: متوسط ميزانية دعم البرامج والإدارة حسب فئة المكاتب القطرية (2012-2016) (بالآلاف الدولارات الأمريكية)

المتوسط	كبيرة جداً	كبيرة	متوسطة	صغيرة	صغيرة جداً	
518.5		333.3	510.0	600.0	630.8	2012
495.9		350.0	470.0	725.0	438.5	2013
475.4	358.3	336.4	527.8	654.5	500.0	2014
497.6	355.6	430.0	604.5	610.5	487.5	2015
502.4	352.6	369.2	612.5	614.3	563.6	2016

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي - بيانات مستمدة من خطط الإدارة في البرنامج (من عام 2012 إلى عام 2018) أو مقدمة من أمانة البرنامج.

59- وقد أجري عدد من الاستعراضات للحضور القطري، وآخرها في عامي 2006 و2010. وتم تسليط الضوء على النقص المحتمل في الحضور أو إمكانية وقف الأنشطة في عدة بلدان، ولكن لم تطرأ أي تغييرات كبيرة في أعقاب هذين الاستعراضين الأخيرين.

60- وفي عام 2014، تقرر أن تعيد مبادرة الوفاء بالغرض التركيز على الحاجة إلى ترشيح "البصمة القطرية" للبرنامج من خلال إعداد عملية استعراض حضور المكاتب القطرية ونماذج التشغيل. وكان لذلك هدفان رئيسيان:

- وضع إطار محدد وقابل للتكرار، يشمل توجيهها، لتمكين القيادة العليا من تقييم حضور المكاتب القطرية في الوقت الحالي وفي المستقبل ونماذج التشغيل ذات الصلة؛
- تحديد كيف يمكن أن يتغير الحضور القطري للبرنامج، وتقديم توصيات لاتخاذ القرارات، والنظر في كيفية تمويل هذا الحضور.

61- وفي إطار هذا الاستعراض، تم فحص الوضع في البلدان التي يعمل فيها البرنامج وفقاً لعدة معايير: الدخل القومي الإجمالي ومستوى احتياج البلد⁽²⁵⁾ ومستوى نشاط البرنامج ومشاكل التمويل.

62- واستهدف الاستعراض 16 بلداً⁽²⁶⁾ ذات ملامح متنوعة، خضعت فيما بعد لدراسة أكثر دقة من حيث السياق الوطني والتوجه الاستراتيجي وهيكل المكتب وتمويله. وتؤكد النتائج وجود فئتين رئيسيتين من البلدان التي يمكن أن يثير فيها وجود البرنامج أسئلة:

- الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، حيث يعمل البرنامج أساساً لدعم الحكومة المضيفة، التي يقدم لها مهارات متخصصة أو قدرات تقنية. وتتردد بعض الجهات المانحة في مساندة ميزانيات دعم البرامج والإدارة - الممولة بشكل غير مباشر من مساهماتها - لتمويل مكتب دائم مخصص لمشروعات إنمائية؛
- المكاتب القطرية الصغيرة في البلدان التي تكون فيها الحاجة عاجلة، ولكن يمكن أن تتعرض استدامتها إلى الخطر نتيجة عدم اليقين إزاء التمويل وتقلبه.

(25) تم قياس مستوى احتياج البلد باستخدام مؤشر الجوع العالمي وعدد اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً. وتستخدم حصة الفرد من الدخل القومي الإجمالي لتقييم قدرة الحكومة.

(26) استبعدت المديرية التنفيذية الهند وجمهورية إيران الإسلامية من الاستعراض، رغم استهدافهما لصغر حجم مكنتيهما وتمويلهما الهش، وكانت قد زارتهما في عام 2013؛ وبالمثل، استبعدت تيمور ليشتي بسبب إبرام اتفاق بشأن مشروع إنمائي لنقل إدارة العمليات إلى الحكومة.

الجدول 5: البلدان التي يستهدفها استعراض حضور المكاتب القطرية ونماذج التشغيل

احتياجات منخفضة	احتياجات عالية
الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل	كوبا والجمهورية الدومينيكية وبنما وبيرو وتونس
الشريحة المنخفضة من البلدان متوسطة الدخل	الرأس الأخضر وسان تومي وبرينسيبي
البلدان منخفضة الدخل	بنن وجزر القمر (حضور جديد محتمل) وإريتريا وغينيا وتوغو

المصدر: بيانات مقدمة من البرنامج.

63- واستهدفت التوصيات العامة لاستعراض حضور المكاتب القطرية ونماذج التشغيل الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، باستثناء بلد واحد فقط، ودعت إلى تعليق أهليتها للتمويل متعدد الأطراف غير المخصص،⁽²⁷⁾ وعدم استمرار ميزانية دعم البرامج والإدارة في تمويل وظائف دولية بخلاف المدير القطري (أو الموظف المسؤول). ودعا استعراض حضور المكاتب القطرية ونماذج التشغيل أيضاً إلى أن تخضع جميع المشروعات التي تقترحها المكاتب القطرية في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل لركيزتي عملية استعراض البرامج ووضع وفورات ميزانية دعم البرامج والإدارة في صندوق مخصص لاستراتيجيات الخروج. وكانت هناك استنتاجات محددة أوصت بإغلاق المكتب القطري إذا رفضت الحكومة المضيفة زيادة دعمها المالي للبرنامج.

64- واقترحت التوصية العامة الوحيدة التي لم تتعلق بالبلدان متوسطة الدخل بالشروع في استعراض استراتيجي للمكاتب القطرية الصغيرة التي تعاني من نقص كبير في التمويل في البلدان منخفضة الدخل ذات الاحتياجات العالية، من أجل الحد من اعتمادها على ميزانية دعم البرامج والإدارة.

65- وأدرجت القرارات التي اتخذت نتيجة للاستعراض في مذكرة من المديرية التنفيذية مؤرخة 18 يوليو/تموز 2014، واستعرضت في عام 2015.⁽²⁸⁾ غير أن الإدارة علقت رصد التوصيات ريثما يتم نشر الخطط الاستراتيجية القطرية. وقد تم تأجيل ترشيح الحضور الميداني للبرنامج إلى أجل غير مسمى على أمل أن يؤدي التخطيط التفصيلي للأنشطة وتمويل كل مكتب من المكاتب القطرية إلى تيسير تقييم قدرتها على الاستمرار. غير أن الخطط الاستراتيجية القطرية لا تحل محل وضع إطار لتقييم الحضور القطري للبرنامج؛ ومن غير المرجح أن يجيب هذا النهج المجزأ على جميع الأسئلة الكامنة في عملية إنشاء المكاتب القطرية. وإضافة إلى ذلك، من المرجح ألا تؤخذ الاعتبارات الخارجية، مثل، استخدام مكتب قطري في موقع جيد من الناحية الاستراتيجية كمنصة للعمل في بلدان أخرى،⁽²⁹⁾ في الحسبان بشكل كاف في الخطط الاستراتيجية القطرية.

66- ولم يكمل البرنامج العملية التي بدأت مع استعراض حضور المكاتب القطرية ونماذج التشغيل؛ ويقتضي هدف وضع المستفيدين في مركز الاهتمام تقييماً للأولويات في الميدان والوسائل المتاحة لتحقيقها. وبالتالي، فإنه لكان من المفيد للغاية لو حُدثت معايير واضحة لتقييم الحضور القطري للبرنامج وللإبقاء على المكاتب.

67- وبالنظر إلى الشكوك المحيطة بقدرة المكاتب القطرية الصغيرة على الاستمرار، يبدو من الضروري التفكير على نطاق البرنامج في تعزيز المكاتب القطرية من حيث أثرها على المستفيدين، ولا سيما لتحقيق توازن بين القرب من السكان المستفيدين وتدعيم المكاتب القطرية ذات الحجم الكبير من خلال تركيز الموارد، حتى لو كان هذا يعني نقل الأنشطة من المكاتب الصغيرة. ويمكن أيضاً النظر في دمج المكاتب الصغيرة في البلدان المجاورة التي تواجه نقصاً في التمويل.

(27) باستثناء عمليات الطوارئ أو العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، أو في حالة استراتيجية خروج.

(28) مذكرة قرار من نائب المديرية التنفيذية وافقت عليها المديرية التنفيذية في 11 مايو/أيار 2015.

(29) على سبيل المثال، فإن الاستقرار السياسي والأوضاع اللوجستية في الجمهورية الدومينيكية يجعلانها قاعدة نشر مرغوبة لحالات الطوارئ في هايتي؛ ويؤدي الموظف المسؤول في تونس دوراً رئيسياً في تنسيق العديد من برامج التغذية المدرسية في المنطقة، ويشرف أيضاً على المشروعات الإنمائية في المغرب؛ وتعتبر بنن ممراً يضمن الوصول إلى بلدان منطقة الساحل.

- 68- وينبغي أن يؤدي التشكيل الحالي لحالات الطوارئ، وزيادة المنافسة على المساهمات، وشكوك بعض الأعضاء فيما يتعلق بتخصيص الأموال للمشروعات الإنمائية، إلى دفع البرنامج إلى بذل جهد تفاوضي عالمي حتى تسهم الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل في تكاليف تشغيل المكاتب الموجودة في بلدانها (المساهمات النقدية النظيرة المقدمة من الحكومة⁽³⁰⁾)، أو تمويل تحويل تكاليف الدعم غير المباشرة إلى تكاليف دعم مباشرة، بمساعدة من الصناديق الاستثنائية القطرية. وفي حالة رفض الحكومة المضيفة، ينبغي النظر بجديّة في إغلاق المكتب.
- 69- وينبغي تشجيع استراتيجيات الخروج، التي لا تزال نادرة، في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل ذات الاحتياجات الأقل. وتُعد التوجهات والأدوات ضرورية لدعم مثل هذه التحولات، ولكنها تبدو غير كافية في الوقت الحالي، كما أن الوثائق الموجودة قديمة عموماً. وينبغي تعزيز قدرة المكاتب الإقليمية على دعم نقل المسؤوليات من المكتب القطري إلى الحكومة المضيفة، ثم رصد الحالة في البلد في السنوات اللاحقة.

التوصية 3: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد عتبات (تمويل العمليات والاحتياجات القطرية) يبدأ دونها استعراض لتقييم قدرة المكتب على الاستمرار وإصدار رأي بشأن ما إذا كان ينبغي الإبقاء عليه أو دمج أو إغلاقه. وينبغي إبلاغ المجلس التنفيذي بالاستنتاج.

التوصية 4: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تدعم الأمانة بشكل منتظم المستويين الإقليمي والمحلي في المفاوضات المتعلقة بنقل التكاليف العامة للمكاتب القطرية إلى الحكومات المضيفة في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل.

التوصية 5: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدعم استراتيجيات الخروج في البلدان المعنية من خلال وضع أدوات مناسبة للمكاتب القطرية وإشراك المكاتب الإقليمية في هذه العملية.

5. المكاتب الإقليمية والرقابة

1-5 مفهوم الدعم والرقابة

- 70- يُكلف البرنامج المكاتب الإقليمية بالمسؤوليات المتعلقة بالرقابة على المكاتب القطرية ودعمها، على النحو الوارد في التوصيفات الوظيفية للمديرين الإقليميين.
- 71- ولا تُذكر وظيفة الدعم، التي تتألف من توجيه المكاتب القطرية ومساعدتها في أنشطتها التشغيلية والإدارية، صراحة في هذه التوصيفات الوظيفية، رغم أن العديد من واجباتها ترتبط ارتباطاً مباشراً بهذه المهمة⁽³¹⁾.
- 72- ومن الناحية الأخرى، فإن التوصيفات الوظيفية للمديرين الإقليميين تكلفهم بواجب الرقابة: "المساءلة عن التنفيذ الفعال لتوصيات التقييم ومراجعة الحسابات والامتثال، والحفاظ على دور رقابي في جميع أنحاء الإقليم". وفقاً لنظرية خطوط الدفاع الثلاثة⁽³²⁾، تشكل المكاتب الإقليمية، إلى جانب المقر، خط الدفاع الثاني عن طريق الإشراف على إدارة المخاطر وامتثال أنشطة المكاتب القطرية⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ المادة 4-7 من النظام المالي: "على حكومات البلدان المستفيدة أن تسهم، عيناً ونقداً، جزء كبير من تكاليف مكاتب البرنامج القطرية. ويُحدّد حجم هذه المساهمة في اتفاقية تُعقد بين البرنامج والحكومة المعنية".

⁽³¹⁾ "المساهمة في وضع الاستراتيجيات والسياسات المؤسسية للبرنامج وضمان الاسترشاد بالحقائق التشغيلية والآراء الميدانية في التخطيط في المقر" (المسؤولية الرئيسية 1)؛ و"توفير قيادة فعالة للإقليم لضمان الإنشاء المستمر لأفرقة متماسكة وعالية الأداء، وتخضع للمساءلة بشأن ضمان الإدارة الفعالة لجميع عمليات البرنامج في الإقليم" (المسؤولية الرئيسية 3).

⁽³²⁾ لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديواي.

⁽³³⁾ إطار الرقابة الداخلية (تعميم المدير التنفيذي OED 2015/16 المؤرخ 17 سبتمبر/أيلول 2015، الفقرة 23).

73- وتشمل وظيفة الرقابة مختلف أنشطة الرقابة الرامية إلى "تقديم ضمانات بشأن فعالية الرقابة الإدارية والمساءلة"⁽³⁴⁾. ومن ثم يمكن أن يشمل مفهوم الرقابة العديد من الأنشطة المتناقضة، سواء بنطاق إلزامي أو رسمي أو بدونه، ويتراوح من رقابة الامتثال من جانب سلطة أعلى إلى الدعم التقني الذي تطلبه الأفرقة، وبما في ذلك مراجعة الحسابات التي تنظمها معايير مهنية. وبالإضافة إلى ذلك، كشفت المناقشات مع رؤساء وحدات المكاتب الإقليمية التي تمت زيارتها⁽³⁵⁾ عن أن مفهوم الرقابة لا يفهمه جميع الموظفين بنفس الطريقة. وفي بعض الحالات، لا يتم التمييز بين زيارات الرقابة وزيارات الدعم؛ وتختلف الممارسات بين بعض الوحدات التي تكون فيها الرقابة غير رسمية (الشرابات) والأخرى حيث تكون فيها منظمّة جداً (المالية، والأمن، وما إلى ذلك).

74- وفي الختام، فإنه على الرغم من أن المسؤولية عن الرقابة على المكاتب القطرية مسندة بوضوح إلى المكاتب الإقليمية، فإن طبيعة هذه المهمة غير محددة لا في خطة عمل مبادرة الوفاء بالغرض، ولا في توصيفات الوظائف، ولا في دليل إدارة الموارد المالية، وهو ما يؤكد على أية حال الطبيعة المتنوعة للرقابة⁽³⁶⁾. ونظراً لأن على المديرين الإقليميين أن يتولوا مسؤوليات عديدة وأن تنفيذ خارطة الطريق المتكاملة سيزيد الدعم المتوقع من المكاتب القطرية، فإنه ينبغي للبرنامج أن ينظر في تحديد طبيعة وشروط الرقابة في توجيهات عامة.

التوصية 6: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد طبيعة ونطاق وحدود واجبات الرقابة الموكلة إلى المكاتب الإقليمية.

2-5 فعالية الرقابة

75- كانت الرقابة على المكاتب الميدانية مجزأة إلى حد كبير حتى وقت قريب نظراً لأن تخطيط البعثات كان موزعاً داخل كل قطاع، مما منع أي رصد شامل. ويجري في بعض المكاتب الإقليمية تنفيذ بعض الممارسات الجيدة، مثل تحضير البعثات المشتركة وبعثات الرقابة وإعداد صحائف تتبع التوصيات لمعالجة الطابع المجزأ للرقابة.

76- بيد أن أدوات الرقابة لا تزال تعاني من أوجه قصور: فعلى الرغم من وجود مبادئ توجيهية وقوائم قياسية مؤسسية في العديد من المجالات، فإن بعضها (البرامج والشرابات وما إلى ذلك) ليس له نهج رسمي لرقابة الامتثال. ولا تترجم عمليات التحقق التي يقوم بها رؤساء وحدات المكاتب الإقليمية دائماً إلى تقارير وتوصيات رسمية تشمل متابعة محددة بوضوح. ويختلف طابع الرقابة تبعاً للمكاتب الإقليمية، والأساليب التي ينفذها المدبرون، وممارسات الوحدات وفهم الموظفين. وفي ظل هذه الظروف، لا يمكن أن تكون بيانات الضمان وخطابات التمثيل الموقعة من المديرين القطريين، والتي يستعرضها ويصدق عليها المدبرون الإقليميون كل سنة ويقدمونها إلى المدير التنفيذي، متجانسة تماماً.

77- وبدون أدوات كافية، تقل فعالية إجراءات الرقابة التي يتخذها المدبرون الإقليميون؛ ويؤثر ذلك بدوره على فعالية نظام الرقابة الداخلية للمنظمة بأسرها. ومن أجل أن يعمل هرم بيانات الرقابة الداخلية ويعطي قيمة عالية للبيان السنوي للمدير التنفيذي بشأن الرقابة الداخلية، فإن المنظمة بحاجة إلى ضمان معقول بأن البيانات الصادرة عن المكاتب القطرية موضوعية وأنه يتم التحقق منها وفقاً لمعايير موحدة بين جميع المكاتب الإقليمية.

78- ولا يمكن فصل نجاح وظيفة الرقابة عن سياقها. وفي عام 2017، سيكون أحد الشواغل الرئيسية للمكاتب الإقليمية هو تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية الأولى وخارطة الطريق المتكاملة. وسيتعين على المكاتب الإقليمية الجمع بين هذه الأنشطة والرقابة على الامتثال، التي أصبحت أكثر صعوبة بسبب تركيز مبادرة الوفاء بالغرض على الرقابة والزيادة في التحويلات القائمة على النقد. وبالنظر إلى أنه يتعين على المكاتب الإقليمية إدارة حالات الطوارئ الجارية أيضاً، فإنه سيكون عليها أن تحد

(34) الفصل 4-2 من دليل إدارة الموارد المالية: "تعرف الرقابة على أنها مجموعة من الأنواع المختلفة من أنشطة الإشراف أو التنظيم أو الامتثال تجريها كيانات خارجية، أو مستقلة عن، الكيانات المسؤولة عن تنفيذ الغايات التنظيمية التي يتمثل غرضها في توفير تأكيدات للمجلس التنفيذي والمدير التنفيذي وأصحاب المصلحة الآخرين بشأن فعالية الضوابط الإدارية والمساءلة".

(35) بانكوك وداكار.

(36) الفصل 4-2 من دليل إدارة الموارد المالية: "الرقابة هي تعبير عام معرف بأشكال مختلفة على أنه رقابة أداء أو عمل فرد أو مجموعة، وكرعاية يقظة ومسؤولة أو كإشراف تنظيمي؛ وبالتالي يمكن استخدام هذا المصطلح ليشمل أي شكل من أشكال الإشراف".

من عدد بعثات رقابة الامتثال المضطلع بها. وسيكون من المفيد للمقر أن يقدم للمكاتب توجيهات استراتيجية بشأن المجالات ذات الأولوية التي ينبغي معالجتها في بعثات الرقابة.

التوصية 7: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد الشروط التقنية التي تُنظم بعثات رقابة المكاتب الإقليمية، بما في ذلك شكل التقارير ورصد التوصيات وعمليات التحقق المتوقعة.

التوصية 8: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد الأولويات الموكلة إلى كل مكتب إقليمي فيما يتعلق بالرقابة والدعم، في توجيهات يجري تحديثها على أساس سنوي، مع مراعاة السياقات التي تعمل فيها تلك المكاتب

3-5 نقل المسؤوليات من المقر

79- تسعى مبادرة الوفاء بالغرض إلى التواصل بشكل أوثق مع المكاتب القطرية لضمان أن تطبيق التوجيهات الاستراتيجية التي يقررها المقر في الميدان، وهي فكرة متجسدة في مفهوم "المقر العالمي"⁽³⁷⁾. وبالتالي كان نشر التصميم التنظيمي الجديد مصحوباً بنقل للمسؤوليات من المقر إلى المكاتب الإقليمية في المجالات ذات الصلة:

- الموافقة على البرامج: كُلفت المكاتب الإقليمية بفحص ومراقبة جودة الاستراتيجيات القطرية والمذكرات المفاهيمية ووثائق المشروعات؛
- الاستعداد لحالات الطوارئ والاستجابة لها: منذ استحداث بروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ لعام 2015 في البرنامج، يتولى المديرون الإقليميون بانتظام مسؤولية الاستجابات المؤسسية في حالات الطوارئ؛
- الموارد البشرية: تم توسيع سلطة المديرين الإقليميين لتقليل فترات الانقطاع في الخدمة وتعيين استشاريين جدد للبرنامج،⁽³⁸⁾ مما أدى إلى خفض الإجراءات الرسمية للمكاتب القطرية.

80- واستهدف تعديل الإطار التنظيمي، الذي يؤدي أدوار الدعم والرقابة التي تضطلع بها المكاتب الإقليمية، مجالات رئيسية، وبدت المكاتب القطرية راضية بشكل عام عن الدعم الذي تحصل عليه. وفي الاستقصاء الذي أجراه فريق المراجعة الخارجية⁽³⁹⁾، أعربت المكاتب القطرية عن معدل رضا بلغ 90 في المائة، موزعاً بالتساوي بين المتوسط والعالي. ويزيد الرضا عن مجالات الاستعداد لحالات الطوارئ، والإبلاغ عن الأداء، ونظم تكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية عن المتوسط بشكل كبير حيث كانت التقديرات العامة إيجابية للغاية.

81- غير أن بعض الوظائف لم تتأثر بإعادة الهيكلة التنظيمية عموماً، أو لم تتأثر بها بشكل كافٍ. وهو ما ينطبق على الشراكات، وهي الركيزة الثالثة من مبادرة الوفاء بالغرض: فقد وُصف الدعم الذي قدمته المكاتب الإقليمية على أنه "أساسي لتعزيز الشراكات"⁽¹⁰⁾ وشدت استراتيجية الشراكة المؤسسية في البرنامج للفترة 2014-2017 على أهمية الجهات الفاعلة المحلية. غير أنه من الصعب تقدير تداعيات ذلك:

- على الرغم من أن العدد الفعلي للشراكات مع المنظمات غير الحكومية المحلية، التي صممها كل مكتب قطري، زاد بين عامي 2014 و2016 (من 877 إلى 972)، فقد ظل وزن الشراكات المحلية في الحجم الإجمالي للاتفاقات مستقراً إلى حد ما، حيث انخفض انخفاضاً طفيفاً (44 في المائة في عام 2016 مقارنة بنسبة 45 في المائة في عام 2014). وبالإضافة إلى ذلك، فإن البيانات المتاحة لا تفرق صراحة بين شراكات المعاملات، التي تُقام لمجرد توفير خدمات معينة، والشراكات الاستراتيجية. وبالتالي، من الصعب تحديد ما إذا كان التركيز الذي وضعته استراتيجية استراتيجية الشراكة المؤسسية على المكاتب القطرية قد أدى إلى زيادة نسبة الشراكات المبرمة على المستوى المحلي.

(37) تُدمج المكاتب الإقليمية ومكاتب الاتصال على حد سواء في المقر العالمي.

(38) تعميم المدير التنفيذي OED2014/13 المؤرخ 4 أغسطس/آب 2014.

(39) انظر الملحق 3 - استنتاجات الاستقصاء.

- أنشئ مركز موارد الشراكات في إطار استراتيجية الشراكة المؤسسية، ويقدم للمكاتب القطرية سلسلة من الأدلة⁽⁴⁰⁾ لتيسير تصميم وتنفيذ الشراكات الاستراتيجية على مستوى المكاتب. كما أنه يساعدها عن طريق الدورات التدريبية في الموقع ويقدم المشورة عند الطلب. غير أنه كما كشف استعراض مبادرة الوفاء بالغرض المنشور في فبراير/شباط 2017⁽⁴¹⁾، فإن العديد من الجهات الفاعلة في الميدان لم تتمكن من الوصول إلى الوثائق التي أعدت لمساعدتها على تأمين شراكات مثمرة. وقد أشير إلى هذه الملاحظة في تقرير التقييم المؤقت⁽⁴²⁾ لاستراتيجية الشراكة المؤسسية، الذي يسلط الضوء على الحاجة إلى زيادة الدعم المقدم إلى المكاتب القطرية.

82- وبعكس ذلك أيضاً في استقصاءنا من خلال تصور المكاتب القطرية للدعم المقدم إليها لإدارة الشراكات، وهو أكثر سلبية من المتوسط: 26 في المائة راضون قليلاً والربع فقط راضون تماماً، مقارنة بمتوسط قدره 45 في المائة للوظائف الأخرى. ونظراً للأولوية التي يعطيها البرنامج للشراكات، يتعين أن تعالج الإدارة وجه القصور هذا؛ وينبغي النظر إلى المقترح المقدم أثناء إحدى المراجعات الداخلية⁽⁴³⁾ بإجراء استعراض لمجموعة الأدوات كمسألة ذات أولوية.

التوصية 9: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتقييم أدوات الشراكة المتاحة للمكاتب القطرية وإجراء اتصالات مكثفة لتعزيز الدعم المقدم إلى المكاتب الميدانية.

4-5 النطاق الجغرافي للمكاتب الإقليمية

83- في حين تشرف بعض المكاتب الإقليمية على مكاتب قطرية يتراوح عددها بين 9 مكاتب و12 مكتباً وتدعمها فإن هناك مكاتب أخرى مسؤولة عن 17 أو 19 مكتباً⁽⁴⁴⁾. وفي المناطق التي يمكن أن تكون فيها الاتصالات غير جيدة والسفر صعباً، ثمة ضغط كبير على قدرة المكاتب الإقليمية الكبيرة، كما هو الحال بالنسبة لمكتبي داكار والقاهرة.

84- وتتزايد مخاطر الإثقال بالأعباء بسبب زيادة حالات الطوارئ من المستويين 2 و3. وعند إطلاق مبادرة الوفاء بالغرض، كانت قدرة إدارة حالات الطوارئ في البرنامج تغطي حالتين رئيسيتين من حالات الطوارئ وحالة طوارئ مفاجئة واحدة. وعلى الرغم من أن التصميم التنظيمي الجديد جعل من الممكن زيادة قدرة الاستجابة هذه، فإن التشكيل الحالي لحالات الطوارئ (ست حالات طوارئ من المستوى 2 وست حالات طوارئ من المستوى 3) يضع ضغطاً كبيراً على قدرات الدعم في المكاتب الإقليمية. وإضافة إلى تعقيد إدارة هذه العمليات، أصبح من الصعب تكريس الوقت والموارد للمكاتب القطرية الصغيرة أو تلك التي لا تتعامل مع حالات الطوارئ.

85- وفي إطار مبادرة الوفاء بالغرض، أجرى نواب المديرين الإقليميين تحليلاً للفجوات لتحديد الصعوبات التي تواجهها في التمويل والتشغيل، ولكن لم يتضمن الاستعراض إعادة النظر في نطاق المكاتب الإقليمية. وأثار أحد المديرين الإقليميين مسألة توازن المكاتب في تشكيلها قبل نشر مبادرة الوفاء بالغرض، وأدى ذلك إلى تحديث التوزيع في حالة بلدان يغطيها مكتبان إقليميان. غير أن ذلك كان تقييم مخصص أكثر من كونه استعراض منهجي نظراً لعدم تحديد معايير عامة قابلة للتكرار والنقل لإجراء تقييم منظم لنطاق ورسائل ووسائل المكاتب الإقليمية مع مراعاة السياق الذي يتغير بشكل كبير وسريع.

86- ويكشف عدم وجود إطار لتقييم نطاق المكاتب الإقليمية وتشبع قدراتها عن الحاجة إلى استعراض التشكيل الحالي للشبكة على المستوى الإقليمي؛ ولا يؤدي نقل المسؤوليات من المقر إلى المكاتب الإقليمية ونشر المزيد من الموظفين في المكاتب الإقليمية إلى تعزيز الدعم المقدم إلى المكاتب القطرية إلا إذا كان نطاق المكاتب الإقليمية مناسباً.

(40) يمكن الاطلاع عليها الآن عن طريق موقع WFPgo (صفحات موضوع الشراكة).

(41) استعراض تنفيذ مبادرة الوفاء بالغرض، فبراير/شباط 2017.

(42) سيعرض التقرير النهائي على المجلس في يونيو/حزيران 2017.

(43) استعراض وحيثما يلزم تحديث وزيادة مجموعة الأدوات المتاحة للمكاتب الإقليمية لتنفيذ ولايتها الثانية الخاصة بالرقابة. وعند الضرورة، تعريف أو توضيح ملكية أدوات الرقابة على مستوى المقر (المصدر: الاستعراض المقارن لوظائف الرقابة في المكاتب الإقليمية الذي أجراه المراجع الداخلي، الضمان الاستشاري AA-16-003).

(44) انظر الملحق 4: المكاتب الميدانية (باستثناء مكاتب الاتصال) في نهاية فبراير/شباط 2017.

التوصية 10: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدراسة استدامة النطاق الجغرافي للمكاتب الإقليمية، ولاسيما مكتبا داكار والقاهرة.

6. مقر رشيق وموجه نحو الميدان

1-6 إعادة هيكلة المقر

- 87- حدد تشخيص ما قبل مبادرة الوفاء بالغرض الأهمية المتزايدة للمقر: فمع مرور الوقت، اتخذت القرارات الهامة مركزياً في روما وأعيدت بعض الوظائف إلى المقر، خلافاً لرغبة البرنامج في ترجيح كفة الميزان لصالح الميدان. وعدل التصميم التنظيمي الجديد هيكل المقر ليكون أكثر توجهاً نحو الميدان، ولا سيما بإنشاء إدارة خدمات العمليات في فبراير/شباط 2013، والتدبير الذي جعل المكاتب الإقليمية الستة تحت الإشراف المباشر للمدير التنفيذي في يناير/كانون الثاني 2015.
- 88- غير أن عدد الوظائف القائمة في روما لم يتغير كثيراً، وعلى الرغم من نقل بعض المسؤوليات إلى المكاتب الإقليمية، فإن المقر ما يزال يضطلع بمسؤوليات كبيرة.
- 89- ومما لا شك فيه أن خفض قدرة المقر له حدوده. وبالنظر إلى أن الحفاظ على وحدة عمل قوية يمثل أولوية أساسية للبرنامج، ومع مراعاة التعرض الكبير لمخاطر وظائف معينة مثل المشتريات أو التحويلات القائمة على النقد والمؤكد في الاستعراضات الاستباقية الأخيرة للنزاهة التي أجراها مكتب المفتش العام⁽⁴⁵⁾، فإن البرنامج يحتاج إلى مقر يتمتع بقدرة قيادية قوية.
- 90- ونحن نرى أن البرنامج ينبغي أن يعلق نقل القدرات إلى الميدان إلى حين إجراء تقييم لوجود مخاطر تنظيمية في الوظائف التشغيلية. ولا يمكن إجراء هذا الاستعراض إلا بعد التنفيذ الكامل لخطة العمل التي بدأت في عام 2017 لتخفيف المخاطر التي حددتها الاستعراضات الاستباقية للنزاهة. وعلى الرغم من أن كل نقاط الضعف التي حددتها الاستعراضات الاستباقية للنزاهة لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بتفويض السلطات إلى الميدان، يبدو أن المكاتب الميدانية قد تفتقر إلى الموارد اللازمة أو النضج اللازم لضمان السيطرة الكاملة على هذه الأنشطة في حالة التحويلات القائمة على النقد. ولذلك، فإن أي نقل آخر للمسؤولية والسلطة إلى المكاتب الميدانية ينبغي أن يعقب التأكد من أن تلك المكاتب قد أتقنت تماماً المسؤوليات والسلطة الموكلة إليها بالفعل. وفيما يتعلق بالمشتريات، من المهم تصحيح المشاكل التي تم تحديدها في المقر، بهدف توضيح هذه الوظيفة وتعزيز الضوابط الداخلية، قبل توسيع قدرة الميدان في هذا المجال.

التوصية 11: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يخضع أي تخفيض إضافي في موارد المقر وما يقترن بذلك من نقل للمسؤوليات والسلطة إلى الميدان لتقييم كامل لاستمرار المخاطر التنظيمية، وخاصة فيما يتعلق بالتحويلات القائمة على النقد والمشتريات.

2-6 زيادة عدد الموظفين وإعادة تنظيم واسعة لهم

- 91- يتأكد الدور الهام للمقر بوزنه من حيث عدد الموظفين، بالنظر إلى أن حصته من مجموع الموظفين زادت من 9 في المائة إلى 11 في المائة بين عامي 2012 و2016. وتعزى هذه الزيادة إلى حد كبير إلى العاملين من غير الموظفين الذين زاد عددهم بأكثر من الضعف في غضون أربع سنوات، مما أدى إلى وجود 45 في المائة من الموظفين في روما في عام 2016، مقارنة بنسبة 28 في المائة في عام 2012.

⁽⁴⁵⁾ ولاسيما الاستعراضات الاستباقية للنزاهة 16/001 و16/005.

الجدول 6: التغيير في تشكيل الموظفين بين عامي 2012 و2016

النسبة في عام 2016	النسبة في عام 2012	التباين بين عامي 2016 و2012	2016	2012	
					المجموع الكلي
100 في المائة	100 في المائة	13 في المائة	15 625	13 808	كل الموظفين
61 في المائة	63 في المائة	9 في المائة	9 459	8 694	غير الموظفين
					المقر في روما
11 في المائة	9 في المائة	30 في المائة	1 686	1 296	كل الموظفين
45 في المائة	28 في المائة	110 في المائة	757	360	غير الموظفين

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، والأرقام المقدمة من البرنامج. ملاحظة: مكتب برينديزي غير مدرج في المقر.

92- وقد غير هذا التطور في عدد الموظفين طريقة عمل المقر، كما ويثير بعض الأسئلة⁽⁴⁶⁾ وبالفعل، يُستعان بالعمالة من غير الموظفين عادة للوظائف المؤقتة. وتشكل الاستعانة بالعاملين غير الموظفين متغير تكيف حاسم يعطي البرنامج مرونة في تلبية احتياجاته التشغيلية، ولا سيما في سياق تزايد حالات الطوارئ. غير أن الاستعانة بشكل مكثف بعاملين من غير الموظفين في المقر ليس له ما يبرره بنفس القدر: إذ ينبغي ألا يتغير عدد الموظفين في المقر إلا قليلاً مع حالات الطوارئ، نظراً لأن الهدف من التصميم التنظيمي الجديد هو وضع الأنشطة الميدانية تحت سلطة المكاتب القطرية والدعم المقابل لذلك تحت مسؤولية المكاتب الإقليمية. ويشكل استخدام العقود قصيرة الأجل أيضاً مشكلة للاستمرارية، وهو ما لا يتوافق مع الرغبة في إعادة تركيز المقر على الاستراتيجية والابتكار والخدمات المؤسسية، أي الأنشطة طويلة الأجل. وبالتالي تتناقض الزيادة في العمالة من غير الموظفين في المقر مع الأهداف المعلنة لمبادرة الوفاء بالغرض، ومن المرجح أن تسفر عن فقدان الفعالية والقيمة المضافة.

3-6 **مبادرة التميز في إدارة التكاليف**

93- وضعت مبادرة التميز في إدارة التكاليف في إطار مبادرة الوفاء بالغرض واشتملت على استعراض لجدوى مركز للخدمات تناول بعض الإجراءات الإدارية التي تؤديها مختلف كيانات البرنامج في مجالات مثل الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات وخدمات الإدارة والتمويل. وعلى الرغم من أن هذا استعراض خلص إلى أن تحسين العمليات في المقر سيحقق وفورات أكبر من جمعها في مركز للخدمات، فإن هذه المبادرة تكشف عن رغبة المقر في إتاحة المزيد من الوقت والأموال لتمكين المكاتب القطرية من التركيز على أنشطتها التشغيلية.

7. **تعظيم الاستفادة من مكاتب الاتصال**1-7 **تبرير حضور البرنامج في البلدان التي لا تتم فيها أي عمليات**

94- أجري استعراض لحضور مكاتب الاتصال لتحديد ما إذا كان ينبغي فتح مكاتب الاتصال والاحتفاظ بها في موقع معين⁽⁴⁷⁾ وأدى هذا الاستعراض إلى تحديد اختصاصات جديدة لمكاتب الاتصال التي أصبحت "مكاتب البرنامج"⁽⁴⁸⁾. وحددت معايير تقييم⁽⁴⁹⁾ للبلدان المضيفة من أجل تقدير ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي إعادة النظر في وجود مكتب الاتصال.

95- وتم تسليط الضوء على معيارين مستقلين، يكفيان في حد ذاتهما لتبرير وجود مكتب اتصال، وهما:

(46) انظر تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن التغييرات في الموارد البشرية (WFP/EBA.2017/6-H/1).

(47) التصميم التنظيمي الجديد لمبادرة الوفاء بالغرض، 17 أغسطس/آب 2012: "الضمان الاستخدام الفعال لمكاتب الاتصال الحالية، سيحدد استعراض للقيمة" غير التشغيلية" للبرنامج الوضع الأمثل من حيث التشكيل والحجم وعدد الموظفين لتحقيق ولاية كل مكتب اتصال".

(48) استعراض مبادرة الوفاء بالغرض: "وضعت اختصاصات ومعايير تقييم جديدة لمكاتب الاتصال وتم ترشيح خطوط الإبلاغ كجزء من الهيكل الجديد".

(49) مذكرة مؤرخة 10 يوليو/تموز 2013 من المدير التنفيذي المساعد لإدارة خدمات الشراكة والحوكمة والدعوة بشأن معايير تقييم المكاتب على النحو الذي حدده فريق الإدارة التنفيذية للبرنامج.

- أن يكون البلد المضيف مركزاً عالمياً هاماً للمنظمات الدولية ووسائل الإعلام؛
- أن يكون البلد المضيف جهة مانحة كبيرة للبرنامج (مساهمات سنوية تزيد على 100 مليون دولار أمريكي) وهناك مصادر تمويل معقدة تتطلب مستوى عالٍ من الحضور أو الدعم التقني للحفاظ على المساهمات.
- 96- وأدرجت أيضاً أربعة معايير⁽⁵⁰⁾ مساهمة تراكمية تسمح بإجراء تقييم لكل حالة على حدة إذا لم يتم الوفاء بأي من المعيارين القائمين بذاتهما.
- 97- وكان اتساع نطاق هذه المعايير كافياً للإقرار، حسب رأي فريق الإدارة التنفيذية، بصلاحيته جميع مكاتب الاتصال القائمة، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة.

الجدول 7: المعايير التي تفي بها مكاتب الاتصال

معيير واحد قائم بذاته على الأقل	أربعة من المعايير المساهمة	ثلاثة من المعايير المساهمة	اثنان من المعايير المساهمة
نيويورك وواشنطن وأديس أبابا وجنيف وبروكسل وطوكيو وبرلين	باريس وكوبنهاغن	سول وبيجين ودبي	مدريد ولندن

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي استناداً إلى بيانات البرنامج.

- 98- وقد أوضحت الاختصاصات الجديدة مهمة مكاتب الاتصال، وتتسق معايير تقييم حضورها تماماً مع أهداف التصميم التنظيمي الجديد.
- 99- وخلال الزيارات الميدانية التي أجريت، لاحظ فريق مراجعة الحسابات الخارجي النشاط الإيجابي لمكاتب الاتصال من حيث المساهمات التي تم الحصول عليها، والشراكات التي أقيمت أو المشاركة في الفعاليات الدولية. ومع ذلك، لا يسمح أي تقييم بأن يتم التأكيد بطريقة موثقة وموضوعية أن وجود مكاتب الاتصال يؤدي إلى الحد من الازدواجية أو إلى وفورات في التكاليف.

التوصية 12: يوصي مراجع الحسابات الخارجي باستعراض قدرة مكاتب الاتصال الصغيرة على الاستمرار وقيمتها المضافة من حيث الكفاءة والاقتصاد.

2-7 ترشيد خطوط الإبلاغ في مكاتب الاتصال

- 100- كان التحدي المتمثل في ترشيد خطوط الإبلاغ الذي حددته مبادرة الوفاء بالغرض يتعلق أساساً بمكاتب الاتصال؛ وقبل إعادة تنظيمها، كانت مكاتب الاتصال تقدم تقارير إلى مختلف شعب المقر، وفقاً لمختلف أشكال الهياكل وتفويضات السلطات. أما في التصميم التنظيمي الجديد، فإن إدارة الشراكة والحوكمة والدعوة التي أنشئت في عام 2013 تشرف على جميع مكاتب الاتصال.
- 101- على أنه جرى تعديل هذا الترتيب في عام 2015 بسبب نقل نائب المدير التنفيذي إلى نيويورك من أجل تعزيز تمثيل البرنامج لدى الأمم المتحدة؛ وكانت مكاتب جنيف ونيويورك وأديس أبابا⁽⁵¹⁾ تقدم تقاريرها إليه مباشرة. ولكن نائب المدير التنفيذي عاد إلى روما في يناير/كانون الثاني 2017، مما تطلب توضيح خطوط الإبلاغ.
- 102- وواصلت المكاتب الأخرى تقديم تقاريرها إلى إدارة الشراكة والحوكمة والدعوة وفقاً لمجموعة متنوعة من الترتيبات: يقوم المدير التنفيذي المساعد، المسؤول عن إدارة الشراكة والحوكمة والدعوة، بالإشراف المباشر على مكاتب دبي وطوكيو وبروكسل ولندن وواشنطن؛ وتقدم مكاتب بيجين وبرلين ومدريد وسول وباريس تقاريرها إلى شعبة الشراكات مع الحكومات؛ ويقدم مكتب كوبنهاغن تقاريره إلى شعبة الاتصالات. وبالتالي، هناك أربعة مستويات من المساءلة.

(50) "جهة مانحة قوية اقتصادياً بحضور متزايد في مجال المعونة؛ وحضور مطلوب لإرساء شراكات؛ ومكتب مطلوب وممول من الحكومات أو أن الدعم السياسي حاسم لاستراتيجية البرنامج؛ واتخاذ قرارات المعونة الخارجية في بلد مانح يتم على المستوى المركزي".

(51) بهدف ضمان الحوار بين البرنامج والدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي.

- 103- وخلال مراجعتنا المقارنة لثلاثة مكاتب⁽⁵²⁾، بدأ أن خطوط الإبلاغ الفعلية تختلف عن تلك الواردة في المخطط التنظيمي للبرنامج. وهكذا، فإن مكتب لندن، الذي يُفترض أنه يقدم تقاريره مباشرة إلى إدارة الشراكة والحوكمة والدعوة، أفاد بأنه يقدم تقاريره إلى شعبة الاتصالات، في حين أنه يعمل يومياً تحت إشراف كل من شعبة الاتصالات وشعبة الشراكات مع القطاع الخاص.
- 104- وعلى الرغم من أن جميع مكاتب البرنامج لديها نفس المسؤوليات، فإنها تعطيها أولوية مختلفة وفقاً لموقعها والجهات الفاعلة المؤسسية التي تتعامل معها. ولذلك، فمن الطبيعي أن يكون لديها العديد من احتمالات الإبلاغ، أو أن تعمل في بعض الأحيان مع شعب مختلفة. وتتمتع المكاتب بالفعل بمجال كبير للمناورة، كما تشهد على ذلك الثقافات الإدارية المختلفة لكل شعبة فيما يتعلق بتخطيط العمل. ويبدو أن هذا التكيف لأنشطة مكاتب الاتصال مع بيئاتها المباشرة يتسق مع الهدف الاستراتيجي الذي تسعى إلى تحقيقه مبادرة الوفاء بالغرض والمتمثل في ضمان أقصى مشاركة من جانب الجهات المانحة، على الرغم من أنه ينطوي على رقابة مجزأة.

8. الرقابة الداخلية والمساءلة

- 105- يُعرّف البرنامج الرقابة الداخلية على أنها عملية ينفذها المجلس التنفيذي للبرنامج وموظفو الإدارة وغيرهم من الموظفين، بهدف توفير ضمانات معقولة بشأن تحقيق الأهداف المتعلقة بالعمليات والإبلاغ والامتثال. وهذا تعريف كلاسيكي للرقابة الداخلية يتوافق مع المعايير المعترف بها دولياً مثل المبادئ التوجيهية للجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديواي.
- 106- وعلى الرغم من أن مبادرة الوفاء بالغرض لا تسلط الضوء على الرقابة الداخلية كمكون رئيسي من مكونات اللامركزية، فإن خطة العمل تشدد على الحاجة إلى "موازنة مبدأ التبعية" والحفاظ على وحدة عمل قوية. ولا بد من موازنة لامركزية الصلاحيات والموارد عن طريق مزيد من المسؤولية من جانب صناع القرار المحليين، ورقابة داخلية قوية.
- 107- وقد ساعد توضيح تعريف الوظائف، وتنظيم توصيفات الوظائف، وتحديث الأدلة والتوجيهات والقوائم المرجعية على تعزيز بيئة الرقابة الداخلية. وجرى التشديد أيضاً على أهمية الأخلاقيات والنزاهة منذ عام 2011. وتم تنقيح إطار الرقابة الداخلية في عام 2015⁽⁵³⁾ لإدراج أحدث التوجيهات بشأن الممارسات الجيدة⁽⁵⁴⁾ وتحقيق التوافق بينه وبين نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" الذي تروج له الأمم المتحدة. وفي عام 2015، اعتمد البرنامج سياسة جديدة لإدارة المخاطر المؤسسية⁽⁵⁵⁾.
- 108- وتقتضي الرقابة الداخلية الفعالة آلية كفؤة لمكافحة التدليس والالتزام الصارم بالقواعد التي وضعت على المستوى المحلي. وبالنظر إلى طابع مخاطر التدليس، يجب أن يقوم بجزء من ضوابط الكشف موظفون عاملون أبعد ما يمكن من الميدان، لضمان أن تكون هذه الضوابط مستقلة. ويحبذ هذا الشرط أداء الضوابط في المقر وليس المكاتب الإقليمية. وبالتالي، لا يجوز، تحت أي ظرف من الظروف، تطبيق نهج اللامركزية على بعثات من نوع بعثات الاستعراضات المسبقة للنزاهة وتفويضها إلى المكاتب الإقليمية، ومن الواجب أن تظل تحت مسؤولية المفتش العام الذي يتمتع بما يلزم من خبرة واستقلالية لتنفيذها.

1-8 الآلية المحلية لمكافحة التدليس

- 109- بالنظر إلى تعرض البرنامج العالي لمخاطر التدليس بسبب هيكله اللامركزي إلى حد كبير وأنشطته في مناطق تعاني فيها الحوكمة من هشاشة، فقد عزز البرنامج من تدابيره الرامية إلى منع التدليس والكشف عنه. ويوقع كل مدير مسؤول عن العمليات (خط الدفاع الأول) أو الرقابة (خط الدفاع الثاني) على بيان سنوي لضمان الإدارة الجيدة، يشهد فيه المدير بأنه نظر في احتمال التدليس عند تحديد المخاطر وتقييمها.
- 110- وتقتضي سياسة مكافحة التدليس والفساد التي ينفذها البرنامج من كل موظف أن يبلغ فوراً مديره أو مكتب المفتش العام بأي حالة توجد فيها أسباب معقولة تدعو إلى الاشتباه بارتكاب ممارسات تدليس وفساد، كما تتطلب من المديرين إخطار مكتب

(52) لندن وبروكسل وكوبنهاغن.

(53) التعميم OED2015/016 المؤرخ 17 سبتمبر/أيلول 2015.

(54) إطار الرقابة الداخلية للجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديواي.

(55) WFP/EB.A/2015/5-B.

المفتش العام⁽⁵⁶⁾ على الفور. وبعد إجراء استعراض أولي، يقرر مكتب المفتش العام بعد ذلك ما إذا كان سيبدأ تحقيقاً. ويبلغ مكتب المفتش العام المدير التنفيذي بنتائج هذه التحقيقات في تقريره السنوي. وبالإضافة إلى ذلك، يخطر مكتب المفتش العام مدير إدارة تسيير الموارد بأي حالات تدليس أدت إلى خسائر خلال العام. وتُنشر هذه الخسائر في الكشوف المالية السنوية.

111- وتم إبلاغ مكتب المفتش العام بأربع حالات تدليس في عام 2016. غير أن عدداً قليلاً من الزيارات الميدانية التي أجراها مراجع الحسابات الخارجي⁽⁵⁷⁾ خلص إلى أنه على الرغم من أن سرقة أو اختفاء الأصول التي يحتمل أن تشكل حالات تدليس، تكون ملحوظة، فإنه لا يتم إبلاغ مكتب المفتش العام بها أو يتم إبلاغه بها في وقت متأخر.

112- ويجب إبلاغ مكتب المفتش العام بجميع حالات التدليس المشتبه فيها بشكل معقول حتى يتسنى له ممارسة حكمه واتخاذ قرار مستقل بشأن الحالات التي تستدعي التحقيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المديرين القطريين مسؤولون عن اتخاذ الإجراءات المناسبة لمكافحة السرقة والتدليس على المستوى المحلي. ويقضي ذلك استجابة كبيرة في تحليل الحوادث، من أجل تحديد مصدرها وإجراء إعادة التنظيم اللازمة لتجنب التدليس النظمي.

113- وتكتشف مجالس جرد الممتلكات المحلية أحياناً خسائر يُحتمل أن تكون ناجمة عن سرقة على مدى فترة طويلة جداً - في بعض الأحيان أكثر من سنة - بعد الأحداث. وعلى الرغم من أن العينة المشمولة في مراجعتنا لم تكن كبيرة بما فيه الكفاية للتوصل إلى نتيجة قابلة للتعميم، فقد كشفت بعض محاضرات اجتماعات مجالس جرد الممتلكات المحلية أن المجلس يلاحظ أحياناً الخسائر بدون إجراء تحليل لأسبابها أو اقتراح تدابير لمنع المزيد من المشاكل. وعلى الرغم من أن هذه الوظيفة لا تُسند رسمياً إلى مجالس جرد الممتلكات المحلية، فإن اختصاصاتها تشير إلى أنها يجب أن تُصدر توصيات بشأن جميع الحالات التي تنطوي على شطب الأصول، وأن تقدر المسؤوليات المالية عن الخسائر.

114- ولم يكن لدى أحد المكاتب التي خضعت للمراجعة رسم بياني لرصد الخسائر المكتشفة التي يُحتمل أن تُشكل حالات تدليس؛ وأعطى هذا الوضع انطباعاً أن المكتب فقد الاهتمام بالموضوع بمجرد إبلاغ المفتش العام بالحالات. ويمكن أن يؤدي كل ذلك إلى ثقافة معينة للإفلات من العقاب على المستوى المحلي.

115- وتتعارض هذه الملاحظات مع سياسة عدم التسامح المطلق التي أعلنها البرنامج إزاء ممارسات التدليس وتثير الشكوك حول شمولية المعلومات التي لدى المقر. وهي تقلل من أثر البيان المتعلق بالرقابة الداخلية الذي يوقع عليه المدير التنفيذي وبيانات الضمان التي يصدرها المديرين القطريين فيما يتعلق بالتدليس. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تجعل من المستحيل الخلوص إلى أن النظام يعمل بالطريقة المثلى على المستوى المحلي وأنه يضمن أقصى قدر من المشاركة من المديرين في الميدان في منع التدليس لتحقيق أفضل النتائج.

التوصية 13: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقدم المكاتب القطرية تقارير بشكل منتظم إلى مكتب المفتش العام عن جميع الخسائر المحتملة أن تشكل بصورة معقولة تدليلاً.

التوصية 14: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بضمان تسجيل الخسائر التي يُحتمل أن تشكل تدليلاً ورصدها على المستوى المحلي في جدول موجز، وإبلاغ كبير الموظفين الماليين ومراجع الحسابات الخارجي بها في شكل موحد.

التوصية 15: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإضفاء طابع رسمي أكبر على إجراء الإقرار بالخسائر وتحليلها ورصدها على المستوى المحلي.

⁽⁵⁶⁾ WFP/EB.A/2015/5-E/1 - "يتعين على كل موظف من موظفي البرنامج أن يبلغ فوراً ... بأي حالة توجد فيها أسباب معقولة تدعو إلى الاشتباه بارتكاب ممارسات تدليس وفساد".

⁽⁵⁷⁾ الخطابات الإدارية بشأن المكتب القطري في جمهورية أفريقيا الوسطى.

2-8 إضفاء الطابع الرسمي على إجراءات التشغيل الموحدة على المستوى المحلي

116- على الرغم من أن جميع الأدلة التي يعدها المقر والقواعد التي يحددها متاحة على شبكة الإنترنت للبرنامج ويمكن لجميع الموظفين الوصول إليها، فإن المديرين يصدرن أحياناً تعليمات على المستوى المحلي، ولا سيما في شكل إجراءات تشغيل موحدة، يكون بعضها دائماً. وفي المكاتب التي تمت زيارتها⁽⁵⁸⁾، لاحظنا أن هذه القواعد لا تمثل على الدوام لمبدأ التصنيف الدقيق، ولرقم تسجيل التسلسل الزمني، ولإجراءات التنقيح أو الإلغاء. ولا تحتفظ بعض المكاتب بسجل للإجراءات الدائمة، وواجهت العديد منها صعوبة في تقديم هذه النصوص عند الطلب أو كانت لديها نصوص قديمة لم يجر تحديثها. وتبين هذه الحالة أن هناك مجالاً لتحسين شمولية الرقابة الداخلية على المستوى المحلي.

التوصية 16: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإصدار تعليمات لكل مكتب بوضع قائمة بجميع إجراءات التشغيل الموحدة المحلية، وضمان تحديثها بانتظام وتصنيفها بدقة. وينبغي أن تكون قائمة إجراءات التشغيل الموحدة مكوناً إلزامياً في تقارير تسليم المسؤولية بين المديرين.

9- إدارة مشروع التصميم التنظيمي الجديد

117- استند إطلاق مرحلة جديدة من اللامركزية إلى دراسات معمقة عن المنظمة أجريت في عام 2012⁽⁵⁹⁾. ولم يكن "التصميم التنظيمي الجديد الذي تم تكييفه وفقاً لرسالة البرنامج"⁽⁶⁰⁾ سوى أحد الجوانب السبعة لمبادرة الوفاء بالغرض، ولكن هدف إعادة تنظيم أدوار المستويات المركزية والإقليمية والمحلية يمر عبر إطار العمل بأكمله. وعلى سبيل المثال، يتوخى إطار العمل إطلاق استعراضات أساليب العمل التي ساعدت على النهوض إلى المستوى الأمثل بالتفاعلات بين المقر والمكاتب الميدانية⁽⁶¹⁾ على الرغم من أنها لم تدرج تحديداً ضمن إعادة المواءمة التنظيمية.

1-9 آلية التوجيه

118- اختار البرنامج عدم تكليف فريق واحد مخصص بتنفيذ مشروع الوفاء بالغرض بأكمله - والتصميم التنظيمي الجديد، على وجه الخصوص - وإنما إنشاء أفرقة عاملة مسؤولة عن تحديد التوجيهات الرئيسية لمبادرة الوفاء بالغرض. وساعد ذلك على ضمان مشاركة المسؤولين عن المهام الرئيسية، التي لم يكن البرنامج ليحصل عليها بهيكل أكثر هرمية.

119- غير أن ترتيبات تنسيق المشروع ومتابعة الإجراءات المنفذة لم تُحدد بوضوح منذ بداية مبادرة الوفاء بالغرض. ولم تكن شعبة الابتكار وإدارة التغيير مكلفة بالتنسيق المركزي للإصلاحات التنظيمية حتى عام 2014، وحُصصت لها موارد محددة لهذا الغرض⁽⁶²⁾. ولم يكن لدى شعبة الابتكار وإدارة التغيير رؤية شاملة عن التغييرات التي نفذت داخل المنظمة، ولكنها ركزت أساساً على رصد مسارات العمل الأربعة عشر، مما ألحق الضرر بالإجراءات القطاعية التي أعدها مديرو الشعب.

120- ولم يتم دعم إطار عمل مبادرة الوفاء بالغرض وخطط الأعمال رفيعة المستوى الناتجة عنها، في مرحلة التصميم، بجدول زمني دقيق للتنفيذ، وتقدمت المبادرات العديدة بسرعات مختلفة.

2-9 عدم وجود مؤشرات محددة للأثر

121- لم تكن خطط العمل الناتجة عن مبادرة الوفاء بالغرض وإعادة تنظيم البرنامج مصحوبة بمؤشرات محددة لقياس أثر التغييرات العديدة المنفذة منذ عام 2012 لتحسين فعالية وكفاءة المنظمة.

(58) انظر الخطابات الإدارية بشأن المكتب الإقليمي في داكار والمكاتب القطرية في باكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وميانمار.

(59) انظر تقرير فريق التطوير التنظيمي، مايو/أيار 2012 وتقرير ماكينزي، التقييم التنظيمي السريع، يونيو/حزيران 2012.

(60) التصميم التنظيمي الجديد للبرنامج، 17 أغسطس/آب 2012.

(61) إطار عمل مبادرة الوفاء بالغرض، 18 يونيو/حزيران 2012: "يجب تبسيط وإدماج العمليات التي لدى البرنامج لإنجاز عمله بهدف تحسين الكفاءة والفعالية والمساءلة. وينبغي أن تدعم مبدأ السماح باتخاذ القرارات أقرب ما يمكن من الميدان".

(62) انظر حالة الاستثمار "إدارة التغيير الشامل".

- 122- واستند استعراض مبادرة الوفاء بالغرض⁽⁴¹⁾ الذي أجرته الأمانة بدعم من شعبة الابتكار وإدارة التغيير في تقييمه للإصلاح إلى تصورات موظفي البرنامج ودرجة تنفيذ التوصيات ومختلف مؤشرات الوسائل (مقدار النفقات المتكبدة في إطار مبادرة الوفاء بالغرض، ومقدار الموارد المحولة بين المقر والميدان، وما إلى ذلك). واعتمد الاستعراض أيضاً على مؤشرات عامة تم رصدها لإعداد تقرير الأداء السنوي⁽⁶³⁾؛ وعلى الرغم من أن هذه المؤشرات تكشف عن تحسن موضوعي في النظم، فإنها لا تثبت أن هذا التحسن يعزى إلى إصلاحات مبادرة الوفاء بالغرض.
- 123- ويعد تقييم الآثار النهائية لإصلاح ما مثل إعادة تصميم المنظمة معقداً للغاية نظراً للعوامل العديدة التي يمكن أن تؤثر على فعالية عمل البرنامج. وفي حين أن إجراء التقييم ليس مستحيلاً، فإنه ينطوي على إجراءات لا يمكن أن يقوم بها سوى أخصائيو التقييم، شريطة أن يكون لديهم الوقت اللازم.
- 124- وعلى الرغم من أن جانب إعادة التنظيم لا يتطلب مستويات عالية من الاستثمار المباشر، ينبغي أن يطبق البرنامج المبدأ الذي يفيد بأنه يجب تقييم أي إصلاح تنظيمي، لأن آثار التغيير في التنظيم العام تنتشر إلى جميع السياسات القطاعية.

3-9 تكاليف العملية

- 125- في حين بلغ مجموع التكاليف المباشرة لتنفيذ مبادرة الوفاء بالغرض 72 مليون دولار أمريكي، فإن جانب المواءمة التنظيمية لم يشكل إلا جزءاً صغيراً من هذا الاستثمار (4.5 ملايين دولار أمريكي⁽⁶⁴⁾). وتشير تقديرات الأمانة إلى إنفاق 2.8 مليون دولار أمريكي فقط على الإجراءات المرتبطة بزيادة اللامركزية.
- 126- غير أن هذا المبلغ يتعلق بالتكاليف المباشرة لإدارة مبادرة الوفاء بالغرض (تكاليف السفر والاجتماعات، ومراجعة بعض المجالات، وما إلى ذلك) ولا يشمل التكاليف المرتبطة بالمبادرات التي نُفذت. وللحصول على صورة أكثر اكتمالاً لتكاليف التصميم التنظيمي الجديد، سيكون من الضروري تقدير الأثر المالي لإعادة توازن الصلاحيات بين المقر والميدان، التي ترتبط بمسألة تحسين فعالية التكاليف، وهي الهدف الاستراتيجي النهائي لمبادرة الوفاء بالغرض. ولكان من المفيد لو تم تقدير التكاليف الصافية لزيادة الموارد المخصصة للمكاتب الميدانية على الأقل، وعلى وجه الخصوص تحديد ما إذا كان تحويل الموارد من المقر إلى الميدان لم يكن له من أثر على تكاليف المنظمة؛ وبعبارة أخرى، لا يزال يتعين أن نرى ما إذا كان تخصيص موارد إضافية للميدان قابله انخفاض في الموارد المخصصة للمقر نتيجة الترشيح والقضاء على الازدواجية بين مختلف مستويات المسؤولية.

التوصية 17: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون أي إصلاح تنظيمي مصحوباً بما يلي: (أ) جدول زمني مفصل للتنفيذ؛ (ب) آلية رصد توضح جميع المبادرات التي أُطلقت؛ (ج) مؤشرات الأثر، بما في ذلك مؤشرات الأثر المالي، وآلية تقييم مستقلة لقياس نجاح الإصلاح في ضوء أهدافه الاستراتيجية.

⁽⁶³⁾ انظر استعراض مبادرة الوفاء بالغرض، الصفحة 33 على سبيل المثال، مؤشر الأداء الرئيسي 3-1 (تصميم عالي الجودة للبرامج والمواقف في الوقت المناسب) أو مؤشر الأداء الرئيسي 3-2 (كفاءة تكاليف سلسلة الإمداد تمكن من حسن توقيت توريد المساعدة الغذائية).

⁽⁶⁴⁾ المصدر: شعبة الابتكار وإدارة التغيير.

شكر وتقدير

127- يود فريق مراجعة الحسابات أن يعرب عن امتنانه الصادق لرئيس الديوان ومكتبه لما قدموه من دعم خلال هذه المراجعة، وخاصة شعبة الابتكار وإدارة التغيير. ويود أيضاً أن يشكر الإدارات التشغيلية الأخرى للبرنامج (إدارة خدمات العمليات، ومكتب نائب المدير التنفيذي، وإدارة الشراكة والحوكمة والدعوة)، التي ساهمت جميعها في هذه المراجعة.

نهاية ملاحظات المراجعة.

الملاحق

الملحق 1- عرض مفصل للمقاربة المنهجية

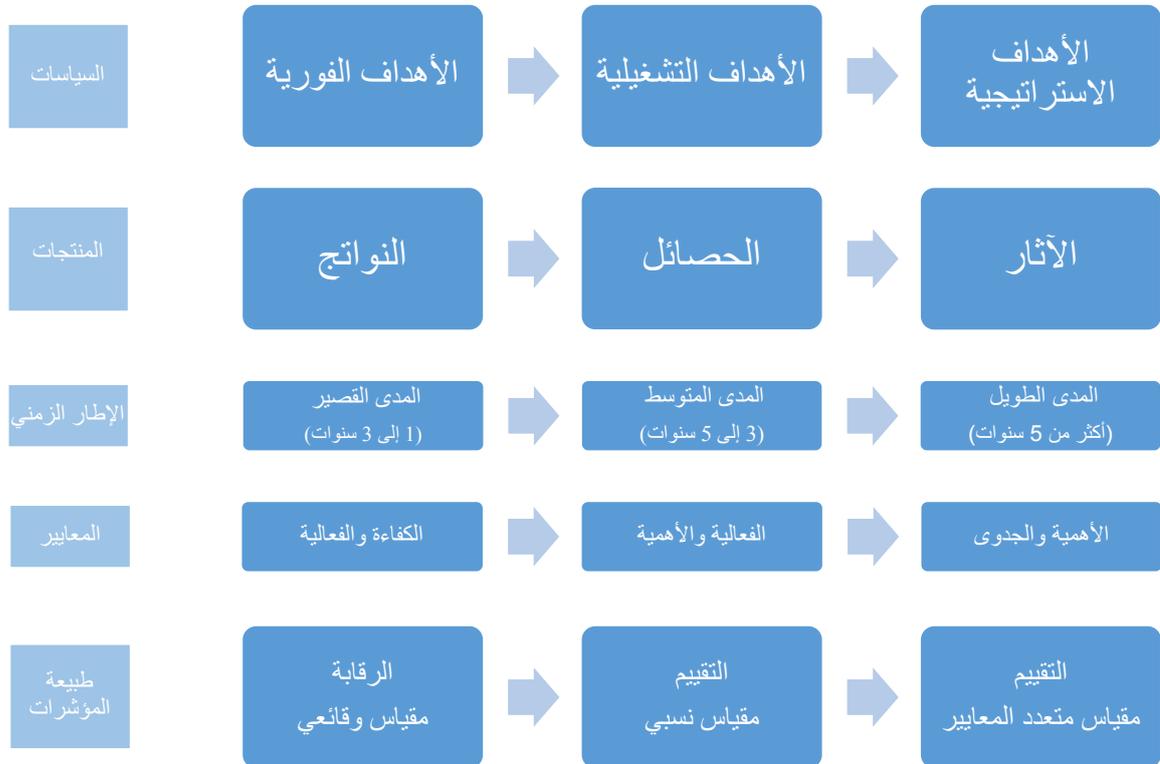
تستند مراجعة الأداء، التي تهدف أساساً إلى دراسة فعالية وكفاءة واقتصاد⁽¹⁾ الإدارة في مجال معين، إلى عدة نهج منفصلة أو مجتمعة.

1- تعريف الإطار المنطقي للأهداف

يبرز الإطار المنطقي للبرنامج عملية تصميم الإصلاح ويجعل من الممكن تعقب سلسلة النتائج، من الغاية النهائية إلى إجراءات التنفيذ الفورية. ويأخذ في الاعتبار السياق (ولاسيما المخاطر الداخلية والخارجية) ويسلط الضوء على الأهداف وجميع الأنشطة الواردة في الخطة والنتائج المتوقعة.

وتعكس الأهداف التي يمكن تصنيفها على أنها استراتيجية أو تشغيلية أو فورية الاتجاه الذي تم اتباعه. وهي تُعرّف، بعبارة عامة، جميع النتائج المتوقعة على المدى القصير والطويل، وتحدد الأنشطة والموارد التي ينبغي نشرها لتحقيق هذه الأهداف. ومن أجل تحقيق كل هدف من الأهداف، يجب أن يستوفي معيار "سمارت" (أن يكون موضوعياً، وقابل للقياس، ويمكن تحقيقه، وذو صلة، ومحدد المدة).

وفي النهج الخاص بنا، يمكن ترجمة أي سياسة أو برنامج إلى أهداف وأنشطة يمكن بعد ذلك تنظيمها وفقاً للشبكة أدناه. وحسب وضعها، تقتضي الأهداف والأنشطة، من أجل قياسها، نهجاً وأدوات مختلفة متفاوتة التعقيد.



(1) بعبارة أخرى، مدى تحقيق النتائج، والطريقة التي تحققت بها تلك النتائج، ومدى جودة الرقابة على التكاليف.

2- الاختلافات بين المراجعة والتقييم

على الرغم من أن روح ومنهجية مراجعة الأداء مماثلة إلى حد كبير لروح ومنهجية التقييم، فإن مراجعة الأداء محدودة بشكل أكبر من حيث ما يخصص لها من موارد ووقت. وكما ذكر في المعيار 300 من المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات،⁽²⁾ فإن مراجعة الأداء تبحث أساساً اقتصاد وكفاءة وفعالية النتائج الفورية، وتحقق من الامتثال لها كمسألة ذات أولوية. ويتم بحث النتائج بتعمق أكبر ولمدة أطول لتقييم الآثار العامة والاجتماعية والاقتصادية لموضوع التقييم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تقييم السياسة يتعلق أساساً بأهميتها (ملاءمة الأهداف لتلبية الاحتياجات) وفائدتها (مدى صحتها، وأثارها المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك العواقب غير المقصودة). ولذلك فإن عمليات مراجعة الأداء والتقييمات هي عمليات تكاملية، وتمثل مكونين رئيسيين لتقييم الفائدة من الإصلاح.

وبناء على ذلك، ينبغي أن نضع في الاعتبار أن التقييم الذي يُمنح وقتاً كافياً وموارد كافية هو فقط الذي يمكنه إجراء تقدير شامل للموضوع قيد الدراسة، بدءاً من تصميمه وحتى نتائجه النهائية. ولا يمنع هذا القيد المراجع من إصدار رأي بشأن الآثار الأوسع نطاقاً للبرنامج الذي تمت مراجعته إذا حدد نقاط ذات صلة ومدعومة بأدلة كافية، إلا أن هذا ليس هدفه الرئيسي.

(2) انظر الخطوط التوجيهية لتقييم السياسات العمومية الصادرة عن المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات INTOSAI GOV 9400.

الملحق 2- تفويضات السلطات

- 1- الموافقة على البرامج والمشروعات (معلومات أساسية)**
- المجلس التنفيذي: العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بأغذية تزيد قيمتها عن 20 مليون دولار أمريكي؛ والمشروعات الإنمائية التي تزيد قيمتها عن 3 ملايين دولار أمريكي.
 - المدير التنفيذي + المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة: عمليات الطوارئ التي تزيد قيمتها عن 3 ملايين دولار أمريكي.
 - المدير التنفيذي: عمليات الطوارئ التي تصل قيمتها حتى 3 ملايين دولار أمريكي؛ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي تصل قيمتها حتى 20 مليون دولار أمريكي؛ والمشروعات الإنمائية التي تصل قيمتها حتى 3 ملايين دولار أمريكي (وإعادة توزيع الموارد بين مكونات البرامج)؛ وتفعيل حالات الطوارئ من المستويين 2 و3؛ والعمليات الخاصة.
 - مدير حالات الطوارئ: عمليات الطوارئ للاستجابة العاجلة التي تصل قيمتها حتى 1.5 مليون دولار أمريكي.
 - المديرين الإقليميين: توزيعات الأموال من حساب الاستجابة الفورية إلى عمليات الطوارئ للاستجابة العاجلة التي تصل قيمتها حتى مليون دولار أمريكي الموجهة للعمليات القطرية، أو إلى البلدان في منطقتهم؛ ومراجعات الميزانيات حتى 3 ملايين دولار أمريكي تحت ظروف معينة.
 - المديرين القطريين: مخصصات حساب الاستجابة الفورية إلى عمليات الطوارئ للاستجابة العاجلة التي تصل قيمتها حتى 500 000 دولار أمريكي؛ والعمليات الثنائية التي تصل قيمتها حتى 200 000 دولار أمريكي؛ ومراجعات الميزانية التي لا تنطوي على تغيير في التكاليف الواردة في الخطة أو في توجه المشروع.

2- مشتريات المواد الغذائية (معلومات أساسية)

مدير شعبة سلسلة الإمداد	أكثر من 2 مليون دولار أمريكي
مدير دائرة المشتريات الغذائية	من 0.5 مليون إلى 2 مليون دولار أمريكي
المديرون الإقليميون/المديرون القطريون	حتى 500 000 دولار أمريكي
رؤساء دائرة المشتريات الغذائية	حتى 500 000 دولار أمريكي
موظفو المشتريات	غير مرخص لهم

تفويض السلطات أكثر تقييداً في الحالات التي يكون فيها هناك إعفاء من مبدأ المشتريات التنافسية:

المدير التنفيذي المساعد لإدارة العمليات	أكثر من 2 مليون دولار أمريكي
مدير شعبة سلسلة الإمداد	من 0.5 مليون إلى 2 مليون دولار أمريكي
مدير دائرة المشتريات الغذائية	من 0.5 مليون إلى 0.2 مليون دولار أمريكي
المديرون الإقليميون/المديرون القطريون	حتى 200 000 دولار أمريكي
رؤساء دائرة المشتريات الغذائية	حتى 200 000 دولار أمريكي
موظفو المشتريات	غير مرخص لهم

3- تفويضات ممنوحة بموجب مبادرة الوفاء بالغرض

- المشتريات الغذائية: تم توسيع نطاق السلطة المفوضة للمكاتب الميدانية في حالة عمليات الطوارئ لتشمل جميع فئات البرامج،⁽¹⁾ وتم تنسيق الحدود القصوى للسلطات لجميع العمليات.⁽²⁾
- مشتريات السلع والخدمات: تم توسيع نطاق سلطة إصدار طلبات الشراء الصغيرة التي تبلغ قيمتها 5 000 دولار أمريكي أو أقل لتشمل جميع المكاتب خارج المقر.⁽³⁾

(1) تعميم المدير التنفيذي OED 2013/023 المؤرخ 6 ديسمبر/كانون الأول 2013.

(2) انظر الملحق 3.

(3) المرجع نفسه، الملاحظة 11.

- المساهمات الثنائية أو الصناديق الاستثمارية القطرية. تمت مراجعة مذكرات تفويض السلطات الخاصة بالموافقة على الأنشطة الممولة من هذه الصناديق⁽⁴⁾. ويبلغ الآن الحد الأقصى للترخيص من الميزانية 500 000 دولار أمريكي للمديرين القطريين و3 ملايين دولار أمريكي للمديرين الإقليميين. إلا أن هذا التنقيح لمذكرات تفويض السلطات المتعلقة بالصناديق الاستثمارية القطرية (التي يديرها المديرون القطريون) حدث متأخراً، في مايو/أيار 2016.⁽⁵⁾
- تسمح السلطة الممنوحة للمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لها بالموافقة على طلبات الشراء النقدية وتحويل القسائم التي قد تصل قيمتها إلى 5 ملايين دولار أمريكي للمديرين الإقليميين و2 مليون دولار أمريكي للمديرين القطريين.⁽⁶⁾

(4) تعميم المدير التنفيذي ED2006/007 المؤرخ 9 أغسطس/أب 2006. وتدرج الصناديق الاستثمارية المنشأة والمستخدمه محلياً ضمن الموارد الخارجة عن الميزانية وتُعطى من الموافقة المسبقة من لجنة الاستعراض حتى 200 000 دولار أمريكي في المكاتب القطرية وحتى 500 000 دولار أمريكي في المكاتب الإقليمية إذا شهد المدير القطري (حتى 200 000 دولار أمريكي) أو المدير الإقليمي (حتى 500 00 دولار أمريكي) أن النشاط يندرج ضمن الإطار الذي وافقت عليه اللجنة التوجيهية.

(5) تعميم المدير التنفيذي OED2016/006 المؤرخ 4 أيار/مايو 2016.

(6) تعميم المدير التنفيذي OED2014/011. (إدارة تسيير العمليات) المؤرخ 5 أغسطس/أب 2014. تتبع هذه التحويلات الإجراءات الشاملة التي سُنت بموجب التوجيه المشترك RM2013/005-OS2013/003 الذي يتناول الإجراءات التشغيلية والمالية لاستخدام التحويلات القائمة على النقد والقسائم للمستفيدين والتي حل محلها دليل التحويلات القائمة على النقد - الإدارة المالية (الصادر في 1 يوليو/تموز 2016).

الملحق 3- استنتاجات الاستقصاء

أجرى فريق المراجعة الخارجية المسؤول عن استعراض عملية اللامركزية استقصاءً للمكاتب الميدانية استجابت له خمسة مكاتب إقليمية (83 في المائة) و49 مكتباً قطرياً (60 في المائة).

1- تصور إيجابي للغاية

- هناك شبه إجماع بين المكاتب على الاعتراف بالتغييرات الإيجابية التي أحدثتها اللامركزية.
- تلاحظ ثلاثة أرباع المكاتب القطرية وكافة المكاتب الإقليمية زيادة في قدرتها على الاضطلاع بالمهام المنوطة بها.
- ترى 90 في المائة من المكاتب الإقليمية أن اللامركزية أدت إلى زيادة في مواردها المالية والبشرية. غير أن هذه النسبة تنخفض إلى 26 في المائة بالنسبة للمكاتب القطرية.
- فيما يتعلق بالمسؤوليات، ترى 80 في المائة من المكاتب الإقليمية و59 في المائة من المكاتب القطرية أن اللامركزية أدت إلى زيادة مسؤولياتها. وترى أكثر من 60 في المائة من المكاتب الميدانية أن تفويض المسؤولية قد بات كافياً ولا يؤدي أي منها العودة إلى النظام السابق.
- أفادت 34 في المائة فقط من المكاتب القطرية بوجود صعوبات في تنفيذ التوزيع الجديد للصلاحيات، مقابل 50 في المائة من المكاتب الإقليمية.
- بوجه عام، ترى المكاتب أنه تمت إدارة عملية اللامركزية بشكل مرضٍ. وتعتقد 60 في المائة من جميع المكاتب أن موظفيها قد تلقوا تدريباً كافياً على مسؤولياتهم الجديدة. وترى جميع المكاتب الإقليمية و83 في المائة من المكاتب القطرية أنه تم تكييف إجراءات الرقابة الداخلية.
- يبدو أن خطوط الإبلاغ محددة جيداً: ترى 91 في المائة من المكاتب القطرية و80 في المائة من المكاتب الإقليمية أنها واضحة.

2- الحاجة إلى التوجيه

- تؤكد جميع المكاتب الإقليمية و40 في المائة من المكاتب القطرية أن عملية اللامركزية لم تقض على تدخل المسؤولين.
- أفادت المكاتب الميدانية، ولا سيما المكاتب الإقليمية، بوجود احتياجات إضافية فيما يتعلق بالإشراف والتوجيه: ترى 75 في المائة من المكاتب الإقليمية أنه لا يجري تحديث الإجراءات التشغيلية الموحدة التي وضعها المقر بانتظام، ولا سيما في مجالات التغذية (100 في المائة)، وإدارة البرامج (75 في المائة)، وإدارة ورصد الأداء (75 في المائة).
- فيما يتعلق بالمنظور الأشمل للدعم المقدم من المقر والذي يعتبر مرضياً بوجه عام، رأت أغلبية المكاتب الإقليمية أن بعض المجالات لا تتلقى الدعم الكافي: إدارة ورصد الأداء (80 في المائة) والشراقات (80 في المائة).
- تسود حالة من عدم الرضا بين أغلبية المكاتب القطرية بشأن حالة الإجراءات التشغيلية القائمة فيما يتعلق بالشراقات (54 في المائة)، والاتصالات (53 في المائة)، والتغذية (52 في المائة). غير أن نسبة المكاتب التي رأت أن الدعم العام المقدم من المكاتب الإقليمية غير مرضٍ بلغت 10 في المائة فقط.
- أعربت جميع المكاتب الإقليمية عن تقديرها للدعم الذي تحصل عليه من المقر. غير أنه وفقاً لأغلبية المكاتب الإقليمية، لا تتلقى بعض المجالات دعماً كافياً من المقر: إدارة ورصد الأداء (80 في المائة) والشراقات (80 في المائة).

المفتاح:

لا	نعم
----	-----

المكاتب القطرية	المكاتب الإقليمية	
		1- تفويضات السلطات والموارد
59 في المائة	80 في المائة	توسيع نطاق المسؤوليات بفضل عملية اللامركزية
74 في المائة	90 في المائة	زيادة المخصصات المالية والبشرية نتيجة لعملية اللامركزية
65 في المائة	80 في المائة	تكاليف الدعم المباشرة المخصصة لتغطية نفقات التشغيل
66 في المائة	60 في المائة	الحاجة إلى مزيد من تفويض السلطات
96 في المائة	100 في المائة	الحاجة إلى عكس مسار تفويض السلطات
		2 - تفعيل عملية اللامركزية
66 في المائة	50 في المائة	الصعوبات في تنفيذ التوزيع الجديد للمسؤوليات
64 في المائة	60 في المائة	تدريب الموظفين على المسؤوليات المحولة
100 في المائة	100 في المائة	طلبات الحصول على الدعم
83 في المائة	100 في المائة	تكييف عمليات الإبلاغ والرقابة الداخلية
91 في المائة	80 في المائة	التحديد الواضح لخطوط الإبلاغ
66 في المائة	60 في المائة	توفير الإجراءات التشغيلية الموحدة
57 في المائة	75 في المائة	تفعيل الإجراءات التشغيلية الموحدة وتحديثها بانتظام
76 في المائة	100 في المائة	المشاركة في متابعة عملية اللامركزية
67 في المائة	60 في المائة	كفاءة عملية المتابعة
		3 - نتائج عملية اللامركزية
79 في المائة	100 في المائة	الرضا عن الدعم المقدم من المقر الرئيسي
90 في المائة	غير متاح	الرضا عن الدعم المقدم من المكاتب الإقليمية
62 في المائة	100 في المائة	القضاء على ازدواجية المسؤولية
75 في المائة	100 في المائة	زيادة القدرة على أداء البعثات بفضل اللامركزية
61 في المائة	50 في المائة	زيادة كفاءة التكاليف بفضل اللامركزية
93 في المائة	100 في المائة	الأثار الإيجابية للامركزية

الملحق 4 - المكاتب الميدانية (ما عدا مكاتب الاتصال) في نهاية فبراير/شباط 2017

تم استقراء هذه البيانات من خطة الإدارة (2017-2019)، وجرى التحقق منها مع المديرين الإقليميين للتأكد من دقتها.

1- النطاق المحدد لكل مكتب إقليمي:

عدد المكاتب القطرية	الحضور التشغيلي	مجموع عدد البلدان المشمولة
المكتب الإقليمي في بانكوك	1	16
المكتب الإقليمي في القاهرة	1	18
المكتب الإقليمي في داكار	0	19
المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ	0	12
المكتب الإقليمي في نيروبي	0	9
المكتب الإقليمي في بنما	1	13
المجموع	3	87

2- الحضور التشغيلي بدون المكاتب القطرية وخط الإبلاغ:

- بابوا غينيا الجديدة: الإبلاغ إلى المكتب الإقليمي في بانكوك. على الرغم من انتهاء عمليات الطوارئ في نوفمبر/تشرين الثاني 2016، إلا أنها ستبدأ من جديد في عام 2017 حيث حصلت على تمويل مؤخراً من أستراليا يكفي لعامين آخرين.
- المغرب: الإبلاغ إلى المكتب الإقليمي في القاهرة. يمتد مشروعه الإنمائي حتى عام 2017، وسيجري تمديده من خلال خطة استراتيجية قطرية مؤقتة مرحلية حتى عام 2018، حتى تبدأ الخطة الاستراتيجية القطرية بحلول عام 2019.
- باراغواي: الإبلاغ إلى المكتب الإقليمي في بنما. هناك صندوقان استثنائيان جاريان حتى يونيو/حزيران وسبتمبر/أيلول 2017.

3- توزيع حالات الطوارئ:

مجموع عدد حالات الطوارئ	المستوى 3	المستوى 2	
0	-	-	المكتب الإقليمي في بانكوك
5	العراق والجمهورية العربية السورية واليمن	ليبيا وأوكرانيا	المكتب الإقليمي في القاهرة
3	نيجيريا	جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي	المكتب الإقليمي في داكار
2	الجنوب الأفريقي	جمهورية الكونغو الديمقراطية	المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ
2	جنوب السودان	القرن الأفريقي	المكتب الإقليمي في نيروبي
0	-	-	المكتب الإقليمي في بنما
12	6	6	المجموع