

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 2010/2/11-8

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير المراجع الخارجي عن التخطيط
الاستراتيجي والإبلاغ في مكتب قطري
للبرنامج - أوغندا

مقدمة للمجلس للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.1/2010/6-D/1

15 January 2010

ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب المراجع الخارجي: السيد: D. Brewitt رقم الهاتف: + (44) 20 7798 7256

المراجع الخارجي: السيد: R. Clark رقم الهاتف: 066513-2577

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

تقرير المراجع الخارجي إلى الإدارة برنامج الأغذية العالمي



National Audit Office

التخطيط الاستراتيجي والإبلاغ في مكتب قطري للبرنامج- أوغندا، نوفمبر/تشرين الثاني 2009

المحتويات	الفقرات
الملخص والاستنتاجات الرئيسية	1
الخلفية والنطاق	8
مراعاة الأهداف الاستراتيجية في الاستراتيجية القطرية	13
تصميم المشروعات	20
كيف تيسر الاستراتيجية القطرية في توجيه المعونة الغذائية إلى الأشخاص الأشد ضعفا	30
إدارة المخاطر في الاستراتيجية القطرية	34
قياس الأداء في عمليات أوغندا	38
دقة البيانات الواردة في التقارير	42

يقدم المكتب الوطني لمراجعة الحسابات الذي يرأسه المراقب المالي والمراجع العام للمملكة المتحدة، خدمات المراجعة الخارجية لبرنامج الأغذية العالمي.

والمراجع الخارجي معيّن من المجلس التنفيذي وفقاً للنظام المالي. وبالإضافة إلى التصديق على حسابات برنامج الأغذية العالمي بموجب المادة الرابعة عشرة من النظام المالي فإنه مخول في إطار ولايته بإبلاغ المجلس التنفيذي بمدى كفاءة الإجراءات المالية ونظام المحاسبة وإجراءات المراقبة المالية الداخلية والإجراءات العامة للتنظيم والإدارة للبرنامج.

والهدف من عملية المراجعة هو توفير ضمانات مستقلة للمجلس التنفيذي؛ وتعزيز الإدارة المالية والتسيير في برنامج الأغذية العالمي ودعم الأهداف التي يعمل البرنامج على تحقيقها.

ويسهم التقرير في عملية إعداد البرنامج لكشوف مالية تمثلت للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وذلك بتلخيص الدروس المستفادة من استعراضنا للكشوف المؤقتة التي تغطي فترة الأشهر التسعة يناير/كانون الثاني - سبتمبر/أيلول 2008.

للمزيد من المعلومات يمكن الاتصال بالسيد:

Damian Brewitt

المكتب الوطني لمراجعة الحسابات

157-197 Buckingham Palace Road,

Victoria, London, SW1W 9SP

رقم الهاتف: +44(0)20 7798 7256

البريد الإلكتروني: damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

التخطيط الاستراتيجي والإبلاغ في مكتب قطري للبرنامج – أوغندا نوفمبر/تشرين الثاني 2009

الملخص والاستنتاجات الرئيسية

- 1- أجرى برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في عام 2008 عمليات في 78 بلداً وزَّع فيها 3.9 مليون طن متري من الأغذية على أكثر من 100 مليون مستفيد بتكلفة مقراها 3.7 مليار دولار أمريكي⁽¹⁾. وفي ظل هذه المهمة المعقدة والمحفوفة بالتحديات، يتعيَّن على البرنامج توجيه عملياته نحو تحقيق الأولويات التي أتفق عليها المانحون، وهي الأولويات المحددة في البرامج القطرية. ويمكن ذلك الدول الأعضاء من تحديد الصلة بين موارد البرنامج ومخرجاته وأهدافه الاستراتيجية المتفق عليها.
- 2- ولكي يحقق البرنامج مهمته في الحد من الجوع والتخفيف من حدته فإن عليه أن يخطط تدخلاته بفعالية على أساس تقديرات دقيقة للاحتياجات والطلبات الغذائية ومواءمة تلك الاحتياجات مع الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية. ويتطلب النجاح في ذلك تخطيطاً فعالاً باستخدام آليات تتكامل مع خطط الحكومات والوكالات الأخرى وتمنح الثقة في تحديد وإثبات النجاح أمام المانحين والدول الأعضاء.
- 3- واستناداً إلى تقاريرنا السابقة التي ركزت بشكل كبير على الإدارة المالية فإن الغرض من هذا التقرير هو النظر في الطريقة التي تحدّد بها العمليات الميدانية خططها وتصممها لتحقيق الأهداف الاستراتيجية؛ وكيفية تسهيل تلك الخطط لاستهداف الفئات الضعيفة؛ وطريقة قياس الأداء. وبعد النظر في جميع المكاتب التي تزيد نفقاتها على 100 مليون دولار أمريكي وبعد التباحث مع موظفي البرنامج، اخترنا المكتب القطري في أوغندا. والمكتب القطري في أوغندا هو أول مكتب قطري يعد استراتيجية، بالإضافة إلى مكتب السودان الذي انتهى من وضع استراتيجية أثناء إجرائنا هذا الاستعراض، ويجري إعداد 13 استراتيجية أخرى. ويتوقع البرنامج أن يضع كل بلد استراتيجية قطرية في غضون ثلاث أو أربع سنوات.
- 4- ويتبيَّن من استعراضنا أن استراتيجية أوغندا تسيّر وفقاً لإطار منطقي يشجع أصحاب المصلحة على المشاركة في إعداد خطة متسقة لمعالجة القضايا العامة بالاشتراك مع الحكومة والوكالات الدولية ووكالات المعونة الأخرى في أوغندا. وهذا التعاون الوثيق قلل من خطر الازدواجية مع الهيئات الأخرى وفقاً لسياسة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء. وعلى الرغم من بعض التداخل في العمليات القائمة لتوثيق الأنشطة القطرية بوثائق البرنامج القطري فإن الاستراتيجية القطرية تتيح فرصة لربط أنشطة المشروعات بأنشطة المنظمة. وحدد المكتب القطري في أوغندا ثلاث أولويات واضحة متوائمة مع الأهداف الاستراتيجية

(1) تقرير الأداء السنوي لعام 2008: WFP/EB.A/2009/4.

للبرنامج. وبالنظر إلى الفوائد الناشئة عن الاستراتيجيات القطرية، ينبغي أن ينظر البرنامج في تسريع وتيرة برنامج تنفيذ سائر الاستراتيجيات. على أن ثمة مجال لإدخال بعض التحسينات على النموذج الحالي بتخصيص نفقات المشروعات للمجالات ذات الأولوية والأهداف الاستراتيجية لتحديد تكلفة التنفيذ بشكل أفضل وتيسير الإدارة القائمة على النتائج. كما يمكن للمجلس التنفيذي النظر فيما إن كان سيقنع بالاستراتيجيات القطرية بدلاً من البرامج القطرية للحد من الازدواجية.

5- وفيما يتعلق بتوجيه المعونة الغذائية إلى الأشخاص الأشد ضعفاً، تبين لنا أنه أجريت تقديرات للأمن الغذائي والصحة والتغذية واستخدمت هذه التقديرات في توجيه عمليات توزيع الأغذية. وكانت هذه العمليات ملائمة، وتم إطلاع الحكومة والجهات المانحة على ما توصلت إليه التقديرات من نتائج. وروعت هذه المعلومات وما دار من مناقشات مع أصحاب المصلحة في تصميم المشروعات وباتت تشكل جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية. وكان الفريق القطري في أوغندا منتبهاً للمخاطر، وفعالاً في إدارة مخاطر من قبيل نقص التمويل. واتسمت إدارة المخاطر بقدرتها الكبيرة على الاستجابة السريعة في ظل غياب عمليات منهجية وراسخة لإدارة المخاطر. وينبغي أن تتيح الاستراتيجية القطرية وسيلة لتوثيق المخاطر التشغيلية الرئيسية التي يمكن أن تؤثر على تنفيذ الأهداف الاستراتيجية، وتوفر تفاصيل عن الاستراتيجيات المقترحة للحد من المخاطر. وسوف يبني ذلك الثقة لدى الدول الأعضاء والمانحين ويسهل للمقر تحسين رصد المخاطر.

6- وأخيراً فقد تبين لنا من الاستعراض أنه كان يجري جمع بيانات ملائمة عن الأداء التشغيلي على مستوى المشروعات للإبلاغ عن الإنجازات بفضل وضوح الأهداف والأولويات المحددة في الاستراتيجية القطرية. على أننا نرى أن هناك حاجة لتحسين عمليات التحقق. وبالإضافة إلى ذلك فقد حددنا مسائل تتعلق بالتعاريف التي يستند إليها الإبلاغ عن المستفيدين الذين قد يحصل بعضهم على أكثر من خدمة. وبالنظر إلى أهمية قياس الأداء، يتعين إيلاء مزيد من الاهتمام لعمليات التحقق المركزية لضمان البيانات التي يتم الإبلاغ عنها، ويتعين التركيز على تحديد المستفيدين.

مقدمة

7- برنامج الأغذية العالمي مكلف في إطار ولايته المحفوفة بالتحديات، بالحد من الفقر الغذائي في جميع أنحاء العالم باستخدام موارد محدودة لتلبية الطلبات والتوقعات المتزايدة في عملياته. وسعيًا نحو تحقيق ذلك، وافق المجلس التنفيذي للبرنامج على الخطة الاستراتيجية 2008-2013 التي تحدّد للمنظمة أهدافها وأولوياتها لكفالة أفضل استعمال للموارد المتاحة من المانحين. ويوفّر ذلك محاور للتركيز، ويساعد

المجلس التنفيذي على تحديد مدى فعالية المنظمة في استعمال الموارد على أساس الأولويات المتفق عليها. ويتعين على البرنامج توجيه عملياته نحو تنفيذ تلك الأهداف الاستراتيجية وفقاً للشروط المحددة من المانحين.

الخلفية والنطاق

- 8- ركزت التقارير السابقة للمراجع الخارجي بشكل كبير على النظم المستخدمة في البرنامج لإدارة البرنامج. وعلى الرغم من أننا أبلغنا الإدارة عن العمليات الميدانية كجزء من برنامج زيارتنا فإن الغرض من ذلك هو دعم رأينا. ولم نرفع إلى المجلس التنفيذي من قبل تقارير عن العمليات التي تسير عليها المكاتب الميدانية في تخطيط عملياتها. وبعد وضع خطة البرنامج وتحوله الاستراتيجي نحو المساعدة الغذائية وتنفيذ سياسة لإعداد خطط استراتيجية قطرية، رأينا أن الوقت قد بات ملائماً للنظر في الطرق التي توائم بها العمليات الميدانية برامجها القطرية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية والإبلاغ عنها. وهدفنا من ذلك هو إبلاغ المجلس التنفيذي بهذه العملية وإلقاء الضوء على طرق تحقيق ذلك، وتحديد الممارسات السليمة ومجالات التحسين. ولا يتناول هذا التقرير فعالية البرامج ذاتها.
- 9- ولكي نحقق هذا الهدف، سعينا إلى تحديد عملية قطرية تكون قد عالجت مسألة المواءمة الاستراتيجية. وعند اختيار البلد، أدركنا مدى التفاوت الكبير في حجم وتعقد العمليات، وهو ما يعكس عوامل من قبيل الاحتياجات والظروف التشغيلية. وكانت تنفذ وقت إجراء الاستعراض استراتيجيات قطرية في أوغندا والسودان، ويجري وضع 13 استراتيجية قطرية أخرى.

المستند 1: نشر الاستراتيجية القطرية إلى البلدان التي تجاوزت نفقاتها المباشرة مبلغ 100 مليون دولار عام 2008

البلد	النفقات المباشرة للبرنامج في عام 2008 بملايين الدولارات	التاريخ المزمع لإعداد الاستراتيجية القطرية
السودان	836	2009
إثيوبيا	287	2010
أفغانستان	205	بدون تاريخ
كينيا	182	بدون تاريخ
الصومال	178	بدون تاريخ
زمبابوي	166	2010
أوغندا	117	2009
جمهورية الكونغو الديمقراطية	101	بدون تاريخ

المصدر: تحليل المراجع الخارجي لتقرير الأداء السنوي، وبرنامج توسيع الاستراتيجيات القطرية.

- 10- وبعد هذا التحليل، ناقشنا قائمتنا المختصرة التي حددنا فيها البلدان التي يمكن إخضاعها للمراجعة بالاشتراك مع مدير الإدارة العامة في البرامج، واخترنا أوغندا للاستعراض. ولقد كُلفت العمليات في

أوغندا أكثر من 117 مليون دولار أمريكي في عام 2008 ووصلت إلى زهاء 2.4 مليون مستفيد. وكان الفريق القطري للبرنامج في أوغندا هو أول من يضع استراتيجية قطرية مرتبطة بالخطة الاستراتيجية للبرنامج. واستخدمت هذه الاستراتيجية في إثراء وصياغة البرنامج القطري لأوغندا الذي وافقت عليه الدول الأعضاء بعد ذلك، وهو ما أتاح لنا فرصة للنظر في أثر هذا النهج الجديد.

11- وقد أجرينا عملنا في أوغندا وفقا لمنهجية شملت مقابلات مع كبار الموظفين في المقر، ونائب مدير المكتب الإقليمي المتمركز في أوغندا، وموظفي المكتب القطري في كمبالا والمكاتب الفرعية في غولو وكوتيدو، واقترن ذلك بزيارات إلى عينة من المشروعات التي تديرها تلك المكاتب الفرعية. كما أجرينا مقابلات مع المانحين الرئيسيين لبرنامج أوغندا. ويتضمن الملحق تحليلاً لهذه المنهجية. ويركز تقريرنا على ما يلي:

- كيفية مراعاة الاستراتيجية القطرية للأولويات المحددة في الخطة الاستراتيجية للبرنامج؛
- كيفية توجيه المعونة الغذائية إلى الأشخاص الأشد ضعفاً؛
- كيفية تقييم الأداء.

12- واستعنا في عملنا بموظفي العمليات في المقر والفريق القطري للبرنامج في أوغندا. ونحن ممتنون لهم على ما أسدوه إلينا من مساعدة كبيرة في أثناء الاستعراض وما أبدوه من تعليقات بناءة.

مراعاة الأهداف الاستراتيجية في الاستراتيجية القطرية

إعداد الاستراتيجية القطرية

13- كانت الخطة الاستراتيجية للبرنامج 2008-2013 التي وافق عليها المجلس التنفيذي⁽²⁾ إيذاناً بالتحول من التركيز على المعونة الغذائية نحو التركيز على المساعدة الغذائية لتوفير حلول لتحديات الجوع على الأجل الأطول. ووافقت المديرية التنفيذية للبرنامج في نفس الوقت على سياسة⁽³⁾ لوضع استراتيجيات قطرية تحدّد بوضوح أكبر كيفية ارتباط أولويات المكاتب القطرية بأهداف المنظمة والطريقة التي تليها بها الاحتياجات المحلية. والغرض من هذه الاستراتيجيات هو زيادة مواءمة المشروعات مع أعمال وكالات الأمم المتحدة ووكالات المعونة الأخرى، وبخاصة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ويعكس هذا الإطار استراتيجية الحكومية الوطنية للحد من الفقر، وعمل وكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء في البلد. وبذلك فإن الاستراتيجية القطرية تساعد على الربط بوضوح بين الأهداف المحددة في الخطة الاستراتيجية للمنظمة والأولويات القطرية المحلية والمشروعات الفردية. ويتوقع البرنامج من كل بلد أن يجهز في

⁽²⁾ WFP/EB.A/2008/5-A/Rev.1 - يونيو/حزيران 2008.

⁽³⁾ <http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp/194066-1.pdf>

غضون ثلاث أو أربع سنوات استراتيجية قطرية ترتبط بتنقيح إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للبلد.

14- ويتسم البرنامج القطري لأوغندا بحجمه الكبير (ما يقرب من 117 مليون دولار أمريكي في عام 2008) ويغطي مجموعة من التدخلات تشمل المعونة الإنسانية والمشروعات الإنمائية. واستجاب المكتب القطري في أوغندا لمبادرة المدير التنفيذي وطلب إعداد أول استراتيجية قطرية. وارتبطت هذه العملية بتنقيح إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للبلد. ويوجز المستند 2 الخطوات الرئيسية المتخذة في أوغندا لوضع الاستراتيجية.

المستند 2: الخطوات الرئيسية لإعداد الاستراتيجية القطرية للبرنامج في أوغندا

- 1 - المرحلة التحضيرية: تحليل الدروس المستفادة من التدخلات السابقة، واستعراض الأنشطة الجارية وخيارات التوجه الاستراتيجي.
- 2 - المرحلة التشاورية بما في ذلك مساهمة كل من:
 - حكومة أوغندا لكفالة المواعمة مع الأولويات الوطنية؛
 - الشركاء في الأمم المتحدة لكفالة الاتساق مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛
 - موظفي البرنامج لتعزيز الملكية والفهم؛
 - المكتب الإقليمي ومقر البرنامج لكفالة الاتساق مع القضايا الإقليمية واستراتيجية المنظمة؛
 - المانحون؛
 - المنظمات غير الحكومية الأخرى العاملة في أوغندا للتأكيد على أن لا تسفر الأنشطة المزمعة عن ازدواجية الجهود.
- المرحلة النهائية: موافقة الإدارة العليا في المكتب القطري للبرنامج في أوغندا ولجنة الاستعراض الاستراتيجي في المقر.

المصدر: البرنامج، أوغندا.

15- وأجرى المكتب القطري أثناء إعداد الاستراتيجية مشاورات مع أصحاب المصلحة لكفالة الاتساق مع الخطط الإنمائية لحكومة أوغندا ومع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية⁽⁴⁾، وآراء المنظمات غير الحكومية المحلية والمستفيدين. وكان الغرض من إشراك أصحاب المصلحة الآخرين في التخطيط هو تحقيق أقصى قدر من الكفاءة في مساهمات الهيئات الأخرى والمساعدة على معالجة القضايا العامة في أوغندا. وقد لمسنا أدلة من استعراضنا تدل على تكامل الاستراتيجية القطرية مع الخطة الشاملة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لأوغندا، وأنه قد أجريت مشاورات مفصلة بشأن الاستراتيجية، لا سيما مع

⁽⁴⁾ www.undp.or.ug/download.php?f=UNDAF%202006-11%20Uganda.pdf

وكالات الأمم المتحدة الأخرى العاملة في البلد، مثل منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. وساعدت هذه العملية المحسنة على الحد من مخاطر التداخل والازدواجية وفقاً لسياسة الأمم المتحدة لتوحيد الأداء.

16- وتغطي الاستراتيجية الفترية من عام 2009 حتى عام 2014 وتحدد ثلاث أولويات تشغيلية في أوغندا. (انظر المستند 3). ويعالج أول مجال من مجالات الأولوية من خلال عملية طوارئ منفصلة وعملية ممتدة منفصلة للإغاثة والإنعاش فضلاً عن إعادة موازنة جوانب كثيرة في العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش التي وافق عليها المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2009. وترتكز الاستراتيجية القطرية أساساً على المجالين الثاني والثالث من هذه المجالات، وهي الأمن الغذائي والتغذوي، والزراعة ودعم الأسواق. وبعد الانتهاء من وضع الاستراتيجية، قام مكتب البرنامج في أوغندا باستعراض وتنقيح حافظة مشروعاته لمواءمتها مع الأولويات البرامجية المحددة. وروعت بعد ذلك هذه الأولويات الاستراتيجية في البرنامج القطري لأوغندا.

المستند 3: أولويات الاستراتيجية القطرية لأوغندا

<p>الأولوية الأولى للبرنامج في أوغندا: العمل الإنساني في حالات الطوارئ</p>
<p>الهدف الأول بحلول عام 2014: لا توجد أي وفيات ناجمة عن الجوع الحاد، وحماية الأصول الإنتاجية للأسر الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي والتغذوي ضد الجفاف والفيضانات والصدمات الأخرى</p> <p>(الهدف الاستراتيجي 1 للبرنامج)</p>
<p>الأولوية الثانية للبرنامج في أوغندا: الأمن الغذائي والتغذوي</p>
<p>الهدف الثاني بحلول عام 2014: تحول معظم الأسر الناهضة من الصراع نحو الإنتاج الصافي للأغذية، وتخفيض معدل الجوع المزمن بين الأطفال بمقدار الخمس</p> <p>(الأهداف الاستراتيجية 2 و3 و4 للبرنامج)</p>
<p>الأولوية الثالثة للبرنامج في أوغندا: الزراعة ودعم الأسواق</p>
<p>الهدف الثالث بحلول عام 2014: قدرة المزارعين والتجار على بيع أكثر من 100 مليون دولار سنوياً من الأغذية المنتجة محلياً للبرنامج.</p> <p>(الهدف الاستراتيجي 5 للبرنامج)</p>

المصدر: الاستراتيجية القطرية لأوغندا.

17- وتشمل الاستراتيجية القطرية جميع العمليات المنفذة في البلد ضمن إطار منظم. وعلى الرغم من الإشارة إلى الاستراتيجية القطرية في استعراض الأداء السنوي لعام 2009⁽⁵⁾ وتناولها في جلسات إحاطة غير رسمية للمجلس فإن المجلس التنفيذي لم ينظر فيها رسمياً. واتضح لنا من خلال استعراضنا أن المكتب القطري في أوغندا يعكف حالياً على إعداد وثيقتين لمشروعين آخرين بالإضافة إلى الاستراتيجية القطرية، هما عملية طوارئ وعملية ممتدة للإغاثة والإنعاش للتصدي للأولوية الأولى؛ وبرنامج قطري للتصدي للأولويتين الثانية والثالثة اللتين نقهما المجلس التنفيذي ونظر فيهما آخر مرة في نوفمبر/تشرين الثاني 2009⁽⁶⁾. وتتطوي هاتين الوثيقتين على بعض جوانب القصور والتداخل، وثمة مجال أمام المجلس التنفيذي للنظر فيما إن كانت الاستراتيجية القطرية وحدها كافية لتلبية احتياجاته من المعلومات.

18- ومن المهم عند إعداد استراتيجية واضحة تكوين صورة كاملة عن تكاليف تحقيق الأهداف والأولويات المحددة لأن ذلك يوفّر وسيلة لتحديد الموارد المطلوبة ويساعد في نهاية المطاف على قياس التكاليف النهائية للتنفيذ. وعلى الرغم من تقدير تكاليف المشروعات الفردية في برنامج أوغندا فإن الاستراتيجية لا تحدّد تكلفة تنفيذ الأهداف الاستراتيجية لأن بعض المشروعات تدعم تنفيذ أكثر من هدف استراتيجي. ولا توجد حالياً آلية مركزية لتيسير تخصيص التكاليف، وبالتالي يتعذر على البرنامج تقدير تكاليف تحقيق الأهداف الاستراتيجية العامة. وقد نظرنا في تقريرنا السابق عن فوائد اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في ترتيبات مواءمة التكاليف مع الأهداف المعتمدة وحددنا في التقارير السابقة أهمية الإدارة القائمة على النتائج التي تربط التكاليف بحصائل محدّدة. ونحن نعترف بأن عمليات مواءمة التكاليف مع الأهداف ينبغي ألا تكون مفرطة في التعقيد وأن تدعم الأعمال وألا تشكّل عائقاً أمام مرونة تنفيذ المشروعات. ويمكن لوضع استراتيجيات قطرية أن يحقّق تطوير الإدارة القائمة على النتائج على المستوى المحلي في ظل افتقار الاستراتيجية حالياً للمعلومات اللازمة لربط استعمال الموارد بمنجزات محددة. ويرتبط ذلك بالنقاط المثارة في تقارير المراجعة الخارجية الأخرى.

19- ولجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد هي لجنة إدارية أنشئت في عام 2009 وكانت تركز في البداية أساساً على تخصيص الموارد على المستوى القطري من ميزانية المعونة المتعددة الأطراف التي تتراوح في مجموعها بين ما يقرب من 250 و300 مليون دولار أمريكي سنوياً. وتضم اللجنة نواب المدير التنفيذي وكبار الموظفين. وتستعمل اللجنة مواردها، من بين أهداف أخرى، للتركيز على المشروعات ذات الأولوية، ومساعدة المشروعات التي تعاني عجزاً في التمويل، والمشروعات التي تلتصم أموال الطوارئ المركزية؛ والحالات التي تنشأ فيها الحاجة إلى تمويل عاجل؛ وتلبية الأفضليات المعروفة لدى المانحين.

⁽⁵⁾ الفقرة 260 من تقرير الأداء السنوي.

⁽⁶⁾ WFP/EB.2/2009/8.

وتجاوزت الطلبات المقدمة إلى اللجنة بشأن الحصول على مساعدة الموارد المتاحة للتوزيع. ومن المحاور الرئيسية التي تركز عليها اللجنة ضرورة تحديد التدخلات الفعالة من حيث التكلفة التي يمكن تخصيص الموارد لها. ويمكن لوضع استراتيجية قطرية مركزة أن يساعد على توفير هذه المعلومات لأنها تحدّد الأولويات بوضوح أكبر وتتيح للجنة آلية فعالة لتحديد أوجه تخصيص الموارد الشحيحة.

تصميم المشروعات

20- على خلاف الكثير من الهيئات الدولية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة فإن عمليات البرنامج تدعمها التبرعات الطوعية وحدها. وينبغي عند تصميم المشروعات مراعاة الشروط المحددة من المانحين أو الأحكام التي قد تشمل تحديد المشروع الذي سيجري تمويله، أو المتطلبات المحددة للشراء، أو توقيت استخدام الموارد. كما قد يبدي المانحون تفضيلات بخصوص استخدام التمويل، مثل توجيه عمليات الطوارئ. ويسجل البرنامج اشتراطات المانحين في نظام ونجز 2 (WINGS II) الذي يحدّد المجالات التي يركّز عليها الاستعراض ورصد الامتثال. وعلى الرغم من أن الاشتراطات قد تقلل من مرونة المكتب القطري للبرنامج في أوغندا فقد تبين من المناقشات مع موظفي البرنامج والمانحين أن ذلك لم يسبب أي مشاكل تشغيلية تذكر.

21- وساعدت المشاورات التي أجراها البرنامج في إطار إعداد الاستراتيجية مكتب أوغندا على تحديد أولويات المانحين وبناء توافق عام في الآراء حول تصميم المشروعات. ونتيجة وضع الاستراتيجية فقد تبين لنا أن أهداف المشروعات لم تتغير ولكن أساليب التنفيذ أو المدخلات المطلوبة روعيت فيها أفضليات المانحين، وذلك مثلاً في الحالات التي كانت تفضّل فيها الجهات المانحة تقديم سلع عينية بدلاً من التبرع بمساهمات نقدية.

22- وفي إطار تصميم المشروعات وتخطيطها، يراعي المكتب القطري للبرنامج في أوغندا استدامة المشروعات، أي ما إذا كان يمكن نقل المسؤولية عنها إلى الحكومة أو شركاء التنفيذ المناسبين الآخرين؛ وما إذا كان يمكن إقبالها بدون أن يتسبب ذلك في أي آثار لا داعي لها؛ أو تطويرها إلى مشروع جديد. وأكدنا من خلال استعراضنا أن قضايا الاستدامة قد روعيت في تصميم المشروعات وتم استيعابها في الاستراتيجية.

23- وبالنظر إلى أن مشروعات البرنامج يمولها المانحون على أساس طوعي فقد طلبنا من مجموعة من المانحين الرئيسيين في أوغندا (اليابان والولايات المتحدة والمملكة المتحدة) إبداء أي تعليقات تكون لديهم بشأن عملية التخطيط وتحديد المشروعات. وكان المانحون إيجابيين فيما يتعلق بوضع الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري. وعلّمنا منهم أن البرنامج أثبت مرونته في استيعاب أفضلياتهم، مثل قبوله

مساهمات في شكل سلع غذائية بدلاً من مساهمات نقدية. ويدرك المانحون أن تحول البرنامج في أوغندا من المعونة الغذائية نحو الزراعة ودعم الأسواق سيتطلب في المستقبل تغييراً في الطريقة التي يمولون بها عملياته.

24- وأكد الفحص الذي أجريناه أن الشروط قد تم توثيقها في اتفاقات التمويل واقتنعنا من خلال الاختبارات التي أجريناها أن البرنامج لديه ضوابط لرصد الامتثال لتلك الشروط. وأعرب المانحون الذين تكلمنا معهم عن رضائهم عن الوفاء بشروطهم المرتبطة بأوغندا وأشاروا إلى أنهم لا يتوقعون فرض شروط إضافية في التحول الاستراتيجي من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية. وذكر لنا المانحون أنهم يرحبون بتلقي مزيد من المعلومات عن كيفية استخدام أموالهم في التدخلات غير الغذائية وأنهم يدركون أن التمويل المقدم إلى البرنامج كان يركز في العادة على المعونة الغذائية وحدها. وفي ظل اتجاه البرنامج نحو إيجاد سبل جديدة للتصدي للجوع، مثل المساعدة الغذائية، فإن عليه أن يضمن قدرته على تحديد التكاليف وقياس النجاح في تنفيذ التدخلات المزمعة. ويرى المانحون أن البرنامج يتعين عليه أن يضمن الوصول إلى مختلف قنوات التمويل المحتملة نتيجة تغيير مجالات التركيز.

25- وتبين من مناقشاتنا مع الموظفين في أوغندا أن هياكل الميزنة المركزية والتمويل في البرنامج ليست موجهة بشكل جيد نحو تجهيز مشروعات مبتكرة للمساعدة الغذائية. فقد جرت العادة على احتساب ميزانية تشغيل البرنامج القطري على أساس كمية الأغذية الموزعة. وبعد استكشاف المكتب القطري في أوغندا أشكال جديدة من التدخلات غير الغذائية مثل القسائم، بات واضحاً عدم وجود أي آلية محددة لرصد اعتمادات في الميزانية لتمويل التكاليف العامة لتلك المشروعات. وتستند حالياً مخصصات التمويل العامة إلى كمية الأغذية الموزعة. وقد يقلل ذلك من التمويل المتاح للمكاتب القطرية التي ترى أن التدخلات غير الغذائية هي أنسب طريقة لتحقيق الأهداف. ونحن ندرك أن المنهجية الحالية يجري بحثها كجزء من استعراض الإطار المالي في المقر، وإن كان يلزم إنشاء آلية متسقة وملائمة لكفالة تدبير موارد كافية للمشروعات غير الغذائية.

26- وبعد الانتهاء من وضع الاستراتيجية القطرية، أجرى الفريق القطري في أوغندا وموظفو المقر عملية لاستخلاص الدروس المستفادة، وحددت هذه العملية فوائد شملت:

- زيادة التماسك والاتساق بين مختلف مشروعات البرنامج في أوغندا؛
- زيادة التوافق مع كل من الخطة الاستراتيجية للبرنامج وسياسات واستراتيجيات حكومة أوغندا؛
- تحسين التكامل مع وكالات الأمم المتحدة والوكالات الأخرى العاملة في البلد ومع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛

• بلورة فهم واضح لدى الحكومة والشركاء وموظفي البرنامج لتوجهات المكتب القطري في أوغندا وأسباب تلك التوجهات وما يسعى إلى تحقيقه؛

• إعادة تحديد نطاق بعض المشروعات لكفالة التركيز على الأهداف الاستراتيجية للمنظمة.

27- وساعدت الدروس المستفادة من الخبرة المكتسبة في أوغندا وفي غيرها من البلدان على وضع مذكرة توجيهية للبلدان التي تعد استراتيجية. وتتفق زيارتنا الميدانية ومناقشاتنا واستعراضاتنا للوثائق مع تلك الاستنتاجات. ونرى أن عملية وضع استراتيجية قطرية لأوغندا تمثل تحسناً واضحاً في التخطيط التشغيلي ويمكن ربطها بوضوح أكثر مع استراتيجية البرنامج وأهدافه حسب ما هو مبين بإيجاز في المستند 4.

المستند 4: المكتب القطري للبرنامج في أوغندا: ربط الخطة الاستراتيجية للبرنامج بتحديد المشروعات والأنشطة

<p>الهدف: إنقاذ الأرواح في حالات الطوارئ والحد من سوء التغذية الحاد الناجم عن الصدمات إلى أقل من مستويات الطوارئ</p>	<p>1 - الخطة الاستراتيجية للبرنامج</p>
<p>الأولوية الأولى للبرنامج في أوغندا: العمل الإنساني في حالات الطوارئ- استهداف الأشخاص الذين لا يمكنهم تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية الأساسية. الهدف الأول بحلول عام 2014: لا توجد أي وفيات ناجمة عن الجوع الحاد، وحماية الأصول الإنتاجية للأسر الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي والتغذوي ضد الجفاف والفيضانات والصدمات الأخرى.</p>	<p>2 - الاستراتيجية القطرية</p>
<p><u>عملية الطوارئ:</u> إنقاذ الأرواح في كارامويا حتى موسم حصاد 2009. <u>العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش:</u> دعم اللاجئين والمشردين داخلياً الذين يعانون بشدة من هشاشة الأوضاع. <u>البرنامج القطري:</u> دعم المبادرات التي تقودها الحكومة للتصدي للجوع في أوغندا.</p>	<p>3 - وثائق المشروعات</p>

المصدر: تحليل من المراجع الخارجي.

28- ويتطلب وضع استراتيجيات قطرية عدداً كبيراً من الموظفين ووقتاً هائلاً، لا سيما من كبار المدراء. ووقر المقر ما يقرب من 25 000 دولار أمريكي لتغطية تكاليف الأعمال التحضيرية بالإضافة إلى إسهامات كثيرة إضافية من الموظفين لم تحدّد تماماً. ومن المهم للبرنامج تقييم أثر نجاح الاستراتيجيات القطرية. وأحد مؤشرات ذلك هو أثر الاستراتيجية على استعداد المانحين لتمويل المشروعات المقترحة. وتشير الأدلة المستمدة من أوغندا إلى أن المكتب القطري قبل وضع الاستراتيجية لم يكن يستطيع تمويل إلا 45 في المائة من أنشطته المقررة. وبعد إعادة تركيز المشروعات بما يتفق مع المجالات ذات الأولوية، تتوقع إدارة

البرنامج أن تغطي التزامات المانحين في الوقت المناسب كل البرنامج المقترح على الرغم من أن هذا البرنامج أوسع مما تم الإعلان عنه من قبل.

29- ويوفر نهج التخطيط المتجه من القمة إلى القاعدة صورة أوضح للمانحين عن الطريقة التي ستدعم بها تبرعاتهم الأهداف الاستراتيجية للمنظمة، ويعزز المساءلة عن استعمال الموارد. كما يوفر ذلك النهج فرصة لإثبات الاتساق في تصميم المشروعات بوضوح أكبر. على أن الاستراتيجيات القطرية ستتحسن أكثر إذا شملت معلومات عن التكلفة للمساعدة على التركيز على تكلفة كل مجال من مجالات الأولوية وكل هدف من أهداف المنظمة. وعلى ضوء تلك الفوائد، ينبغي النظر في التوسع في الوقت الأنسب في إعداد استراتيجيات قطرية للتمكين من المواءمة بوضوح بين الأهداف الاستراتيجية للبرنامج وبين تنفيذ برامجه على المستوى التشغيلي.

كيف تيسر الاستراتيجية القطرية توجيه المعونة الغذائية إلى الأشخاص الأشد ضعفاً

الحصول على تقدير للاحتياجات واستخدامه

30- تركز أولويات المكتب القطري للبرنامج في أوغندا على الحاجة إلى التصدي للجوع المزمن. ولذلك يجب أن يحدّد في تصميم الاستراتيجية القطرية نطاق ومدى الجوع حتى يتسنى تخطيط استراتيجيات مناسبة لمعالجة المشكلة. وحصل المكتب القطري للبرنامج في أوغندا على أدلة تتعلق بالأسر الضعيفة وذلك من خلال تحليلات الأمن الغذائي والتقديرات الصحية والتغذوية التي استخدمت لوضع برنامج العمل. وينقذ استعراض شامل كل ثلاثة أو خمسة أعوام للمساعدة على تصنيف فئات السكان بحسب وضعهم التغذوي من أجل توجيه المعونة. وأجري التحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع⁽⁷⁾ في نوفمبر/تشرين الثاني 2008 لتحديد عدد من الحقائق الرئيسية:

- عدد الأشخاص الضعفاء أو الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي؛
- الأشخاص المتضررون من هشاشة الأوضاع أو انعدام الأمن الغذائي؛
- الأماكن التي يوجد فيها الأشخاص الضعفاء أو الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي؛
- الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي والتغذوي والمخاطر التي تهدده؛
- آثار التدخلات في مجال الأمن الغذائي.

⁽⁷⁾ <http://www.wfp.org/content/uganda-comprehensive-food-security-and-vulnerability-analysis>

- 31- وعرضت المعلومات التي تم جمعها على الحكومة والمانحين لتمكينهم من إبداء ملاحظاتهم وتعليقاتهم على المنهجية والاستنتاجات، وهي تشكل الأساس لمناقشة واعية لتصميم المشروعات. وزوّدت هذه البيانات مكتب البرنامج في أوغندا بمعلومات أساسية تمكنه من رصد وتقييم مدى تحقق الأهداف بمرور الوقت.
- 32- وبالإضافة إلى التحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع، يشرف البرنامج على تقديرات تغذية وصحية أصغر كل سنتين واستعراضات مخصصة لتكميل قاعدة الأدلة المتعلقة بالفئات الضعيفة. ويساعد ذلك على رصد اتجاهات سوء التغذية، ويمكن أن يعزّز قاعدة الأدلة في التدخلات الجارية. ومثال ذلك أن تقريراً خاصاً في أبريل/نيسان 2009⁽⁸⁾ عن مقاطعة كوتيدو أشار إلى ارتفاع معدل سوء التغذية الحاد العام؛ واستطاع المكتب القطري الاستجابة عن طريق زيادة الأغذية الموزعة في هذه المنطقة.
- 33- وبعد تحديد الاحتياجات، عمل موظفو البرنامج مع الحكومة والمانحين على تصميم المشروعات وتمويل الاحتياجات التشغيلية. وأكد استعراضنا أن بيانات الأداء في المشروعات القائمة والسابقة استخدمت لإثراء تصميمات المشروعات الجديدة والتأثير عليها. وأدرجت البيانات المتعلقة بالاحتياجات في نظام PRoMIS (وهو نظام معلومات مخصص لإدارة المشروعات وضعه المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي)، للتمكين من الإبلاغ عن الأداء الفعلي مقابل الاحتياجات المتوقعة للمشروع. وعمل هذا النظام بالتوازي مع النظام المستخدم في البرنامج الذي يجري حالياً استبداله تدريجياً بوحدة إدارة المشروعات في ونجز 2 (WINGS II).

إدارة المخاطر في الاستراتيجية القطرية

- 34- ينبغي إدراج عنصر لإدارة المخاطر في أي خطة فعالة لضمان حصول السكان الضعفاء على المعونة الغذائية. وعلى الرغم من أن مخاطر المشروعات الفردية موثقة في إطار المشروعات الفردية وفقاً لعملية الموافقة على المشروعات فإننا لم نتمكن من تحديد أدلة موثقة تثبت إجراء تقييم منظم أو رسمي أو منهجي للمخاطر. وعلى الرغم من النظر في المخاطر أثناء إعداد الاستراتيجية فقد كان هناك مجالاً للتحسين في الكشف عن تلك المخاطر وتوفير الأدلة التي يستند إليها الرصد الجاري. وأعد مكتب البرنامج في أوغندا سجلاً بأربعة مخاطر على المستوى القطري، تتعلق بتقديم الأغذية في الوقت المناسب؛ والسلامة والأمن؛ ودقة قوائم المستفيدين؛ وتشغيل النظام الحاسوبي. ويتيح وضع استراتيجية تحديد المخاطر التشغيلية العامة في سياق الأهداف الاستراتيجية الأوسع للبرنامج. ويعزّز ذلك الشفافية في المخاطر التشغيلية ويزيد من ثقة المانحين في طريقة إدارة تلك المخاطر.

⁽⁸⁾التقرير التغذوي والصحي: كوتيدو، برنامج الأغذية العالمي، (أبريل/نيسان 2009).

35- وينبغي أن تشمل سجلات المخاطر تقديراً لاحتمالات المخاطر التشغيلية وأثرها؛ وسجلاً بالإجراءات المتخذة للحد/التخفيف من تلك المخاطر. ومثال ذلك أن تمويل برنامج أوغندا ظل غير مؤكد لفترة من الزمن، ولاحظنا أن خطط المشروعات لم تشمل أي تقييم شامل لهذا الخطر أو لاستراتيجيات التخفيف. وكان يمكن إدراج هذا التقييم في عملية التخطيط ومراعاته في الاستراتيجية.

36- وعلى مستوى المشروعات، ومن خلال الاشتراك المتواصل في الأنشطة التشغيلية، ينتبه الموظفون للمخاطر التي تقيّد أنشطة المشروعات ويعدلون نهجهم تبعاً لذلك. وقد شهدنا أدلة على ذلك عندما قام مكتب البرنامج في أوغندا بإيفاد فريق في بعثة إلى كارامويا في نوفمبر/تشرين الثاني 2008 لتحديد وتوثيق إجراءات التخفيف من المخاطر على الأجل القصيرة والمتوسطة والطويلة، بما في ذلك مخاطر الأمن والسلامة المتصلة ببرنامج التوزيع.

37- ومع ذلك لا توجد حتى الآن عملية منهجية وراسخة لإدارة المخاطر، وهو ما علقت عليه تقارير المراجعة الخارجية السابقة. وينبغي وضع عمليات مركزية للتشجيع على اتباع نهج منسق في إدارة المخاطر وتحديد ما على كافة المستويات. وسوف يساعد ذلك على إدماج المبادئ العامة لإدارة المخاطر التي يمكن التدرج في استخدامها في الأنشطة التشغيلية. ويمكن لضعف إدارة المخاطر أن يهدد قدرة المنظمة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية ويقوض تنفيذ البرامج القطرية. وينبغي أن تبرز الاستراتيجية القطرية المخاطر الرئيسية واستراتيجيات الحد من تلك المخاطر. واعترف البرنامج بهذه المشكلة وأنشأ شعبة مركزية لإدارة الأداء والمساءلة وأسند إليها مسؤولية تحسين عمليات تقدير المخاطر وإدارتها في المنظمة في عام 2010 بما يتفق مع أفضل الممارسات المعمول بها في هذا الصدد.

قياس الأداء في عمليات أوغندا

38- إن قياس الأداء يمكن المكتب القطري والبرنامج بشكل أعم من تقدير فعالية تنفيذ الأهداف المحددة في الاستراتيجية القطرية المعتمدة وقياس مدى تحقيق الأهداف. كما توفر بيانات الأداء أدلة لتقرير السياسات ومعلومات عن فعالية أساليب التنفيذ التي يمكن الاستعانة بها في تصميم المشروعات المقبلة.

39- والقياس الرئيسي للأداء هو المستفيد الذي يعرف بأنه الشخص المستهدف الذي يحصل على أغذية البرنامج في إطار واحد على الأقل من تدخلات البرنامج في أي وقت خلال فترة الإبلاغ. ويبلغ العدد المتوقع للمستفيدين من الأعمال الإنسانية في حالات الطوارئ 1.9 مليون مستفيد، ومن مشروعات الأمن

الغذائي والتغذوي 361 000 مستفيد⁽⁹⁾، بالإضافة إلى 211 000 شخص من المتوقع أن يستفيدوا من أنشطة الزراعة ودعم الأسواق.

40- وتُعد تقارير رصد المشروعات والتقارير المرحلية شهرياً وتقدّم إلى المدير القطري. وتشكّل البيانات المتعلقة بعدد المستفيدين والحاصلات المتحققة جزءاً من تقارير المشروعات التي تقدّم سنوياً إلى المانحين، وقد تستكمل ببيانات عن الأداء من البلدان الأخرى كجزء من تقرير الأداء السنوي. ويضاف إلى ذلك ما قد تجريه الشعبة المركزية لخدمات الرقابة ووحدة التقييم من استعراض للأداء. ويعكس إطار الإبلاغ المعلومات المطلوبة للمجلس التنفيذي والمدراء التنفيذيين والمانحين. ويستفيد مكتب البرنامج في أوغندا أثناء تقديم بيانات الأداء المطلوبة على مستوى المشروعات وعلى المستوى القطري من المعلومات المودعة في نظام معلومات إدارة المشروعات. ويبسط ذلك الاستجابة لمعظم طلبات البيانات ويكفل الاتساق بين مختلف العوائد. ومن الممارسة السليمة النظر دورياً في طبيعة وتواتر التقارير، وهناك مجال لتشجيع بعض المانحين على النظر في ترشيد عمليات تقديم التقارير. وطلب بعض المانحين عدداً أكبر كثيراً من التقارير المرحلية التي تضيف أعباء إضافية على فرق المشروعات. ويتضمن المستند 5 مخططاً لإطار الإبلاغ.

المستند 5: ترتيبات الإبلاغ عن المشروعات

الوثيقة	التواتر	المحتويات المعتادة
تقارير الحالة	أسبوعياً وشهرياً	بيانات كمية عن المستفيدين وعدد الأطنان؛ والقضايا الرئيسية، وطلبات الدعم
موجز تنفيذي	شهرياً	بيانات كمية عن المستفيدين وعدد الأطنان؛ والموارد؛ والقضايا التشغيلية الرئيسية؛ وآخر التطورات
الإحصاءات التشغيلية الرئيسية	شهرياً	احتياجات التمويل والنقص في التمويل؛ وأعداد المستفيدين؛ والأرقام المتعلقة بالمشتريات المحلية والنفقات
المكتب الإقليمي	شهرياً	بيانات كمية عن المستفيدين وعدد الأطنان
التقارير الموحدة عن المشروعات للمانحين	سنوياً	معلومات مالية وتشغيلية عن أداء المشروعات
تقرير الأداء السنوي	سنوياً	بيانات كمية عن المستفيدين وعدد الأطنان؛ والأغذية الموزعة بحسب فئات البرامج، والأهداف القطرية والاستراتيجية؛ والتحليل المالي
شعبة خدمات الرقابة	مخصصة لكل حالة على حدة	تقييم الضوابط المالية والتشغيلية
وحدة التقييم	مخصصة لكل حالة على حدة	بيانات عن أداء المشروعات

المصدر: المكتب القطري للبرنامج في أوغندا.

41- وكشفت تحقيقاتنا في مقر البرنامج عن أن البيانات اللازمة لدعم تلك العوائد تجمع وترتّب وتفسّر في كثير من الأحيان يدوياً عند الاقتضاء. وسوف يتيح تجهيز الوحدة النموذجية لإدارة المشروعات في نظام ونجز 2 (WINGS II) الفرصة لإنشاء نقطة معلومات واحدة بما يتماشى مع مشروع "وجه واحد للحقيقة" في البرنامج. وسوف يبسر ذلك مزيداً من الاتساق وفعالية تكاليف الإبلاغ عن بيانات الأداء ذات الصلة. على أن البرنامج، كما لاحظنا، يتعذر عليه توزيع التكاليف المتكبدة على المشروعات بين الأولويات وأهداف المنظمة بسبب تداخلها. ومما يخفف من أثر ذلك تكوين صورة كاملة عن تكلفة تنفيذ الأولويات المحددة.

دقة البيانات الواردة في التقارير

42- يستخدم البرنامج عدداً من الآليات لضمان دقة الأرقام التي تتضمنها التقارير عن المستفيدين والإنجازات الأخرى المتحققة. وتشمل تلك الآليات التحقق في نقاط التوزيع (وهو أحد المتطلبات التشغيلية التي يشترطها البرنامج) ورصد الشكاوى في حالة عدم تسلم الحصص الغذائية، وإجراء استعراض من جانب الموظفين المتمرسين في فرق المشروعات ومن الجهات المانحة.

43- ونرى أن أنواع البيانات المتعلقة بالأداء التشغيلي التي يجمعها البرنامج معقولة، وإن كان استعراضنا قد كشف عن بعض جوانب الضعف في دقة تلك البيانات. وتبيّن لنا عدم وجود أي عملية للاحتفاظ بأدلة تثبت التحقق من دقة البيانات أو إخضاعها لإجراءات ضمان الجودة. وتبيّن لنا من فحصنا للبيانات التي بحوزة المكتب القطري وجود العديد من جوانب القصور كما يتضح من المستند 6. وهذه الاستنتاجات تؤيد مكتب المراجعة الداخلية الذي أفاد في ديسمبر/كانون الأول 2008⁽¹⁰⁾ بوجود خلل في دقة قيد البيانات والتحقق منها؛ كما سلط مكتب المراجعة الداخلية الضوء على توزيع الأغذية بدون مراقبة من موظفي البرنامج. وعلى الرغم من أننا نعترف بتعقد الحصول على البيانات في تلك البيئة المحفوفة بالتحديات فإن على البرنامج أن يحسّن عملية التحقق من البيانات حتى يمكنه الحصول على معلومات دقيقة يقيم الأداء على أساسها.

⁽¹⁰⁾ مكتب المراجعة الداخلية: المراجعة الوظيفية لعمليات البرنامج في أوغندا (AR/08/21، ديسمبر/كانون الأول 2008).

المستند 6: أمثلة لجوانب القصور في بيانات المشروعات المبلغ عنها

- برنامج التغذية المدرسية في كوتيدو: لم يتمكن من الحصول على أي أدلة تثبت عدد الحصص الغذائية المنزلية التي تحصل عليها الفتيات اللاتي تبلغ نسبة مواظبتهم على الدراسة 80 في المائة خلال الفصل الدراسي
- مشروع صحة وتغذية الأم والطفل في كوتيدو: كان هناك فرق لم تتم تسويته في عدد المستفيدين الذين أبلغ عنهم المركز الصحي، والعدد الذي تم الإبلاغ عن حصوله على حصص غذائية:

الفرق	تقرير أرسدة الأغذية	تقرير المركز الصحي		
40	462	422	الفتيات	يوليو/تموز
50	377	327	الأولاد	
15 -	62	77	الحوامل	أغسطس/آب
32	233	201	النساء بعد الولادة	

المصدر: الأعمال الميدانية للمكتب الوطني لمراجعة الحسابات: كوتيدو، أوغندا: أكتوبر/تشرين الأول 2009.

44- وعلمنا أن رصد تنفيذ المشروعات يتحدّد بناءً على مستوى الموارد. وأخبرنا راصدو الأغذية في المكتبين الفرعيين في غولو وكوتيدو اللذين قمنا بزيارتهم أنهم يفتقرون إلى القدرة على رصد شركائهم المنفذين حسب التوصيات، ولذلك لم يتمكنوا من الحصول على ضمانات بشأن نواتج المشروعات. ومثال ذلك أن توجيهات الرصد في البرنامج تنص على أن جميع التوزيعات العامة للأغذية يجب أن تخضع لمراقبة من موظفي البرنامج. على أن هذا الشرط يتعدّد تحقيقه حيث يبلغ عدد عمليات توزيع الأغذية 117 شهرياً ولا يوجد سوى موظف واحد مسؤول عن رصد التوزيع العام للأغذية في مكتب غولو. وتبيّن من مناقشاتنا مع كبار الموظفين في أوغندا أن هذه المسألة مفهومة وأنه يجري العمل على إدخال تحسينات في النظام.

45- كما حدّد تحليلنا لعملية الإبلاغ عن الأداء مسائل تتعلق بمعايير تحديد المستفيدين التي تركز على المعونة الغذائية بدلاً من التركيز على تدخلات المساعدة الغذائية الأوسع والتعريف المستخدم حالياً في أوغندا يقدر بالفعل عدد التدخلات الغذائية وليس عدد الأفراد الذين يدعمهم البرنامج. ويمكن لشخص واحد أن يحصل على معونة غذائية في عدة أنواع مختلفة من التدخلات ويمكن احتسابه مستفيداً في كل حالة. وأبرزت زيارتنا إلى مواقع المشروعات مجالين من المجالات التي يمكن أن تنطوي على إمكانية ازدواجية الحساب:

- المقاطعات التي تنفذ فيها تدخلات متعددة، مثل غولو التي يمكن فيها للتلميذ أن يحصل على حصص غذائية في المدرسة وفي إطار التوزيع العام للأغذية؛
- المستفيدون الذين يمكنهم الوصول إلى الخدمات في مناسبات متعددة قد يحسبون أكثر من مرة تبعاً لما إن كان تعريف المستفيد يفسر بأنه عدد مرات تقديم خدمات المشروع أو ما إذا كان يقتصر على عدد الأشخاص الذين يمكنهم الحصول على الخدمة.

46- ونحن نشجع البرنامج على إعادة النظر في التعاريف المستخدمة في إبلاغه عن المستفيدين لمعالجة مشاكل القياس المرتبطة بالتطورات المستجدة في المساعدة الغذائية؛ وفي الحالات التي قد تنشأ فيها ازدواجية بسبب واحد أو أكثر من التدخلات. وسوف يتيح ذلك مقياساً متسقاً ومتفقاً عليه مع الدول الأعضاء. وفي هذا السياق، ينبغي للبرنامج أن يحدّد أيضاً مجموعة موحّدة من إجراءات التحقق من البيانات التي ينبغي للمكاتب القطرية اتباعها لكفالة الاتساق وإتاحة مزيد من الثقة في البيانات المبلغ عنها.

نوصي البرنامج بما يلي:

- تحديد مقياس ملائم لنواتج المعونة غير الغذائية والتحول عن استعمال كمية الأغذية بالأطنان المترية كأساس لتخصيص التمويل العام للمشروعات عند الاقتضاء؛
- التعجيل بتحديد الجدول الزمني لتنفيذ الاستراتيجيات القطرية في البلدان المرسلّة الكبيرة ذات الأولوية العليا والنظر فيما إذا كان ينبغي للمجلس التنفيذي أن يركز على الاستراتيجية القطرية بدلاً من البرامج القطرية للحد من الازدواجية؛
- إدراج معلومات محسّنة عن التكاليف للتمكين من بلورة فهم أفضل للتكاليف المرتبطة بتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمساعدة على تحديد مقياس لفعالية التكلفة. وهذا التوزيع للتكاليف سيستخدم على نطاق أوسع كما هو محدّد في تقريرنا عن فوائد تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في تحول البرنامج نحو تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج وتيسير عمل لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد؛

- إنشاء عمليات مركزية للتحليل المنهجي للمخاطر بحيث تشمل الاستراتيجيات القطرية المخاطر التشغيلية الرئيسية التي قد تؤثر على تحقيق الأهداف، وتحديد الاستراتيجيات المقررة للحد من تلك المخاطر. وعلاوة على ذلك، ينبغي استعمال العملية لضمان فهم المخاطر المحلية على المستوى المركزي؛

- النظر في تحسين تعريف "المستفيد" لتتلافى إمكانية ازدواجية الحساب وضمان مراعاة الفوائد الناشئة عن تنفيذ مشروعات للمعونة غير الغذائية، من قبيل الزراعة ودعم الأسواق؛

- تحديد منهجيات فعالة من حيث التكلفة ومتسقة وموثوقة لقياس عدد المستفيدين الذين تساعدهم المشروعات والتحقق من ذلك العدد.

الملحق: المنهجية

يوجز هذا الملحق الجوانب الرئيسية للمنهجية التي يستخدمها المراجع الخارجي في هذا الاستعراض.

الأسلوب	الغرض
مقابلات شبه منسقة مع موظفي البرنامج في المقر	<p>لتحديد تقسيم المسؤولية والتفاعل بين المقر والمكتب القطري وتحديد المستوى العام للرقابة والمساءلة من المقر على العمليات في أوغندا.</p> <p>أجريت مقابلات مع نائب المدير التنفيذي/مدير الإدارة العامة، والموظفين من الإدارات التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ المراجعة الداخلية ▪ تحليل الأمن الغذائي ▪ دائرة البرمجة ▪ فرع إعداد التقارير عن العمليات وتحليلها ▪ دائرة تصميم البرامج ▪ مكتب الاتصال التشغيلي ▪ العلاقات مع المانحين ▪ مكتب التقييم ▪ شعبة إدارة الأداء والمساءلة
مقابلات شبه منسقة مع نائب مدير المكتب الإقليمي	<p>للتأكد من دور المكتب الإقليمي في تحديد الأهداف وتصميم المشروعات وتقييم الأداء.</p>
مقابلات شبه منسقة مع موظفي المكتب القطري للبرنامج في كمبالا بأوغندا	<p>للحصول على معلومات عن المسؤولين الرئيسيين المطروحين من المراجعة: هل المعونة الغذائية موجهة إلى الأشخاص الأشد ضعفاً؟ وهل البرنامج قادر على تقييم أدائه بدقة. وأجريت مقابلات مع المدير القطري ونائب المدير وموظفي الفرق التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ الرصد والتقييم ▪ التقييم ▪ البرامج ▪ العلاقات المانحة ▪ المالية ▪ تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها

<p>قمنا بزيارة ممثلين من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة وحكومة اليابان للتأكد من مستوى مراقبتها لأنشطة البرنامج ودورها في تحديد الأهداف القطرية وحافطة العمليات</p>	<p>مقابلات شبه منسقة مع الجهات المانحة للبرنامج</p>
<p>أجرينا زيارات إلى المكاتب الفرعية للبرنامج في غولو وكوتيدو لفهم الطريقة التي يستخدمها الموظفون الميدانيون في رصد الأنشطة التشغيلية وتحديد كيفية الحصول على الضمانات المقدّمة. ولاحظنا خلال هذه الزيارات رصد أربعة تدخلات للبرنامج. واختار المكتب الفرعي المشروعات التالية لتمثيل مجموعة من المشروعات الجارية:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ التوزيع العام للأغذية في مخيم تل غولو للمشردين داخليا ▪ التغذية العلاجية في مستشفى سانت ماري في غولو ▪ صحة وتغذية الأم والطفل في عيادة الخدمات الإنمائية لأبرشية كارامويا في كوتيدو ▪ الغذاء مقابل التعليم في مدرسة مريم أم الرب التبشيرية في كوتيدو 	<p>زيارات ميدانية إلى المكاتب الفرعية في أوغندا ومواقع التدخلات</p>
<p>قمنا باستعراض الوثائق لتأكيد استنتاجاتنا من مصادر البيانات النوعية والحصول على أدلة عن تسلسل المسؤولية عن توجيه المشروعات من المقر إلى تدخلات المشروعات والإبلاغ عن بيانات المشروعات من التدخلات إلى المقر</p>	<p>استعراض ملفات ووثائق البرنامج في المقر والمكتب القطري والمكاتب الفرعية</p>