

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 22 - 2007/10/26

## مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

هل استجابت عملية اللامركزية لاحتياجات  
البرنامج التشغيلية؟

تقرير المراجع الخارجي

مقدمة للمجلس للنظر



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.2/2007/5-C/1**  
24 September 2007  
ORIGINAL: ENGLISH

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

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات 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: Mr G. Miller رقم الهاتف: 0044 2077987136

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

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).



National Audit Office

## تقرير المراجع الخارجي

### هل استجابت عملية اللامركزية لاحتياجات البرنامج التشغيلية؟

يقدم المكتب الوطني لمراجعة الحسابات خدمات المراجعة الخارجية لبرنامج الأغذية العالمي. والمراجع الخارجي، وهو السير جون بورن، معيّن من قِبَل المجلس التنفيذي طبقاً للمادة الرابعة عشرة من النظام المالي. وبالإضافة إلى تقديم رأي بشأن الكشوف المالية للبرنامج، فإنه يملك، بموجب المهمة الموكلة إليه، سلطة رفع التقارير إلى المجلس التنفيذي بشأن مدى كفاءة الإجراءات المالية والإجراءات العامة للتنظيم والإدارة في البرنامج.

ويقدم المكتب خدمات المراجعة الخارجية للمنظمات الدولية، وهو يعمل في استقلال تام عن دوره باعتباره المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة. ويعمل لدى المكتب فريق متخصص من الموظفين المؤهلين مهنيًا ممن يتمتعون بخبرة واسعة في مراجعة حسابات المنظمات الدولية.

والهدف من التقرير توفير إشراف مستقل وضمانة إلى الحكومات والجهات الأخرى، وإضافة قيمة إلى الإدارة المالية والتسيير، والدعم من خلال المراجعة للأهداف التي تسعى المنظمة إلى بلوغها.

| المحتويات  | الفقرات |
|--|---------|
| الموجز   | 12-1    |
| معلومات أساسية عن الاستعراض ومجالاته   | 19-13   |
| هل تتلقى اللامركزية مساعدات كافية وتخضع لمراقبة سليمة وتخصص لها الموارد القطرية والإقليمية في الوقت المناسب؟ | 49-20   |
| هل تركز اللامركزية الموارد علي نحو فعال لكي تلبي الاحتياجات علي نحو أفضل؟                                    | 71-50   |
| هل أدت اللامركزية إلي تحقيق مردودية التكاليف واستخدام الموارد عموماً بصورة فعالة؟                            | 76-72   |

## الموجز

يستدل من استعراض مستقل أن تنفيذ اللامركزية قد استجاب فيما يبدو للاحتياجات التشغيلية للبرنامج وأدى إلى تخصيص الموارد بطريقة تحقق مردودية التكاليف.

1. عكف البرنامج في عام 1996 على تنفيذ مبادرة أساسية لتحقيق لامركزية العمليات الميدانية. وقد اعتبرت اللامركزية في البداية بمثابة طريقة لنقل عملية صنع القرار والمساءلة إلى أقرب نقطة من العمليات، وهو ما وفر في الواقع دعماً وموارد لتعزيز المكاتب القطرية وأدى إلى تحسين أدائها وعنصري المسائلة والمرونة. وتوقعت الأمانة أن يؤدي ذلك إلى خفض خدمات الدعم المركزي ونقل الخبرات الفنية إلى الميدان. وحدثت في ذلك الوقت تغيرات متوالية في الهياكل الإقليمية وظهور العديد من التعليقات والتقارير بشأن القضايا الناشئة المتصلة باللامركزية.

2. وتوفر اللامركزية الفرصة لتزويد المكاتب القطرية بالسلطة الإدارية لتنفيذ الأنشطة التشغيلية وتساعدتها في النقل السريع للموارد لمجابهة حالات الطوارئ. وقد تؤدي إلى زيادة المخاطر التشغيلية والمالية، ما لم يتكافأ نقل المسائلة والإشراف مع عملية تفويض المسؤولية.

3. وقد أنجزنا استعراضاً للامركزية لتقديم مساهمة مستقلة وموضوعية للمداورات التي يجريها المجلس التنفيذي والإدارة العليا لدى قيام البرنامج باستعراض المعوقات المالية وذات الصلة بالميزانية ودراسة أفضل السبل الكفيلة ببلوغ أهدافه في إطار موارده المتاحة والمحدودة. وقد سعينا إلى بحث الجوانب التالية:

- مدى نجاح اللامركزية في استخدام الموارد المخصصة بطريقة ملائمة وخاضعة للمراقبة وفي الوقت المناسب؛
- ومدى تركيز اللامركزية على نحو فعال لتلبية الاحتياجات التشغيلية؛
- وهل آلت اللامركزية عموماً إلى استخدام الموارد بطريقة فعالة وتحقيق مردودية التكاليف.

4. وهذا التقرير يدرس تأثير اللامركزية على الهياكل الإقليمية وفي المقر الرئيسي للبرنامج. واستناداً إلى بحثنا توصلنا إلى أن الإدارة الآن أقرب إلى العمليات من حيث صنع القرار بيد أن مجالات أخرى ما زالت تتسع:

- لتحسين قدرات تخصيص الموارد، لتوفي استجابة تتسم بقدر أكبر من المرونة وحسن التوقيت إزاء المستلزمات المتغيرة للعمليات؛
- وتعزيز الرقابة الإدارية؛
- وتوضيح مسؤوليات الإشراف الإداري؛
- واستعراض الهياكل التشغيلية والدعم لتحسين مردودية التكاليف.

## استعراض الهيكل التنظيمي

5. يعتمد البرنامج على التمويل الطوعي من جانب الحكومات المانحة والقطاع الخاص ويعمل في إطار بيئة متغيرة باستمرار خلال استجابته لحالات الطوارئ والأنشطة الإنمائية. وقد وضعت الأمانة هيكلًا إقليميًا لامركزيا يقضي بنقل الموظفين من المقر الرئيسي للبرنامج إلى الميدان، وفقا لهدف تقوية المكاتب القطرية وتلبية الاحتياجات الميدانية على نحو يتسم بفعالية أكبر. وتحظى المكاتب القطرية عموما بدعم وإدارة أفضل بظل وجود هيكل إقليمي، يستجيب للاحتياجات التشغيلية المقررة والتي كانت قد بلورت في إطار سبع مكاتب إقليمية وقت إعداد هذا الاستعراض.

6. وقد وضعت منذ بداية تطبيق اللامركزية أكثر من 40 دراسة وتوجيه ذي صلة بكفاءة التنفيذ والقضايا الناشئة. ومن جهتنا نرى أن البرنامج في الوقت الحاضر بحاجة إلى توافر كفاءة تنظيمية محسنة وكافية لتلبية المستلزمات الموحدة والمعوقات ذات الصلة بالميزانية؛ وقد يتم ذلك عند الضرورة بتغيير هيكل العمليات الميدانية لتوفير أكبر قدر من المرونة، وإعادة تعريف أدوار الإدارة والمسؤوليات وتعزيز الرقابة الإدارية على جميع المستويات.

## موائمة تخصيص الموارد للاحتياجات التشغيلية

7. على الرغم من أن المجلس التنفيذي يقر من خلال عملية وضع الميزانية بحجم العمل المطلوب فإن عدد المكاتب وحجم الموارد المطلوبة قد يتباين مع التوافق مع الاحتياجات التشغيلية. وكان عبء العمل قد تغير قبل عام 2006 بسرعة بحسب حالات الطوارئ لكن عدم ظهور حالات طوارئ جديدة في 2007 وفر مجالا للأمانة حتى تنظر في ما إذا كان تخصيص موارد البرامج ما زال مناسباً لعبء العمل والاحتياجات الراهنة.

▪ في 2002 كان إقليم آسيا مسؤولاً عن 25 في المائة من مجموع المستفيدين وخصص 22 في المائة من الكمية المتاحة من الأغذية بالأطنان. وفي 2007، تحمل الإقليم مسؤولية 30 في المائة من المستفيدين وتلقى 21 في المائة فقط من الأغذية محسوبة بالأطنان المترية؛

▪ وعلى العكس من ذلك، كان لدى شرق أفريقيا ووسطها 25 في المائة من المستفيدين في 2002، و30 في المائة من الأغذية بالأطنان. وفي 2007، ظلت نسبة المستفيدين في الإقليم بنسبة 25 في المائة لكن مخصصات الأغذية بالأطنان زادت بنسبة 35 في المائة.

لدعم إجراء الفحص، يقدم استعراضنا تحليلاً لبعض المسائل الصعبة التي قد ترغب الأمانة في بحثها من حيث علاقتها بموائمة تخصيص الموارد للاحتياجات التشغيلية.

8. وظل عدد الموظفين والاستشاريين العاملين في المقر الرئيسي يتزايد منذ عام 2002. ولعل الاستعانة بالاستشاريين قد ساعدت في البداية في توفير الخبرات اللازمة لمبادرات الأمان أو في تغطية الثغرات الناجمة عن نقص عدد الموظفين حيث يؤدي نقل الموظفين الأكفاء إلى الميدان إلى نقص في الكفاءات الضرورية. وقد لاحظنا كيف تحول بعض الاستشاريين في الواقع إلى موظفين نظاميين.

## ضمان إدارة ارتفاع تكاليف الموارد بما يتناسب مع التمويل

9. تواصل تكاليف المكاتب الإقليمية والقطرية ارتفاعها رغم القيود المفروضة على الميزانية. ففي الكشوف المالية للفترة 2004-2005 وكذلك الكشوف المالية السنوية غير المراجعة لعام 2006، أحاطت الأمانة المجلس التنفيذي علماً

بالمصروفات الزائدة على تكاليف مواصفات التعيين والتي رصدت في البداية وجزئياً على أنها من تكاليف دعم البرامج والإدارة بما يتجاوز 114 مليون دولار. وذلك بسبب عدد من العوامل؛ بما في ذلك التغييرات التي طرأت على جداول المرتبات وعلى متوسط رتب التوظيف وبحسب عدد وتكاليف تعيين الموظفين ومعدل تقلبات أسعار الصرف<sup>(1)</sup>. ومع ذلك، ولكي يتسنى تجنب نفاذ الاحتياطات اللازمة لدعم الأنشطة الأخرى يتوجب على المنظمة أن تعمل كما هو واضح ضمن حدود الموارد المتاحة.

10. وتقرير المراجعة هذا يحاول تحديد الفرص اللازمة لكي يطور البرنامج أساليب جديدة لبلوغ أهدافه- كما في أفريقيا- حيث قد توجد فرص للمشاركة في الاستئجار والمشاركة في تقاسم خدمات الدعم مع أجهزة الأمم المتحدة الأخرى، وفي المقر الرئيسي، حيث قد تحقق الإدارة جراً تأجيل وبروز بعض وظائف الدعم بعض الوفورات في ميزانية الدعم والإدارة دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى إضعاف مقابل في القدرات الأساسية والمراقبة.

11. وفي وقت إعداد تقريرنا هذا، شرع المدير التنفيذي المعين حديثاً بعملية إعادة تقييم للعمليات ذات الهيكل المرن لاجتذاب الموارد لتلبية احتياجات العمليات. وفي 26 يوليو/تموز، أطلعت الأمانة المجلس التنفيذي رسمياً على مشروع خطة الإدارة للفترة 2008-2009، وهي الخطة التي تركز على المخاطر الأساسية التي تواجه البرنامج والتدابير اللازمة لمعالجتها بما في ذلك:

- التغييرات الهيكلية والإدارية الأساسية بالإضافة إلى التغييرات في طبيعة الأنشطة وإعادة الهيكلة التنظيمية والتغييرات في مواقع العمليات؛
- إيجاد تحديد أفضل لأدوار كل من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقطرية؛
- وضع استراتيجية للموارد البشرية بهدف خفض التكاليف بما في ذلك تكاليف الاستشاريين والمتعاقدين لفترات قصيرة.

12. ونحن نرحب بعملية إعادة التقييم المستندة إلى تقدير المخاطر الأساسية. ويعرض تقرير المراجع الخارجي النتائج والتعليقات المستقلة لتتوير المجلس التنفيذي وبيان المجالات التي قد تعاني من عجز أكبر في توافر الموارد. وقد عرضنا خمس توصيات لتعزيز إدارة العمليات اللامركزية من أجل:

- ضمان كفاءة هياكل الدعم الإقليمية؛
- تعزيز وتوضيح الرقابة الإدارية في المقر الرئيسي وفي الأقاليم؛
- تسهيل عملية تخصيص الموارد للمقر الرئيسي والأقاليم والمكاتب القطرية وموائمتها مع عبء العمل ومع التوقعات التشغيلية؛
- تحقيق إدارة متماز بالكفاءة في إبرام عقود الموظفين والاستشاريين؛
- البحث عما إذا كان الهيكل التشغيلي الحالي والحلول الموضوعية للدعم التشغيلي قد أصبحت أكثر كفاءة من حيث التكاليف من خلال ترشيد النية الأساسية الإقليمية بما يتماشى مع الحاجات ومع المزيد من البدائل الاقتصادية.

(1) WFP/EB.A/2007/6-F/1/1

## معلومات أساسية عن الاستعراض ومجالاته

13. ما زالت اللامركزية مبادرة أساسية من مبادرات الأمانة ذات الأهمية الرئيسية بالنسبة للمجلس التنفيذي منذ 1996. وبعد عشر سنوات على تنفيذ اللامركزية ينعكس مدى الاهتمام والتحليل من خلال أكثر من 43 وثيقة أساسية تشتمل على تقارير مرفوعة إلى المجلس التنفيذي إلى جانب قرارات تنفيذية وخطوط توجيهية أعدها ثلاث من المدراء التنفيذيين ومن الشركاء الخارجيين مثل مجموعة استشاريي بوسطن والاستشاريين المتعاقدين ومراجعينا الخارجيين السابقين.

14. وكان التوجيه الصادر عن المدير التنفيذي والذي حدد في البداية استراتيجية اللامركزية<sup>(2)</sup> في 1997 قد استهدف:

- الإقرار بالسلطة المفوضة للميدان وقدراته والناجمة عن الدور المركزي الجديد للمقر الرئيسي في دعم الميدان. وكان من المفروض أن يكون دور الإدارة والدعم متميز بوضوح على مستوى المقر الرئيسي بما يتضمن النهوض بالمسؤولية الشاملة في مجال التأييد والعلاقات الخارجية وإدارة الموارد البشرية ووضع السياسات؛
- إنشاء ستة مكاتب إقليمية ذات مسؤولية شاملة في مجالات التخطيط الاستراتيجي الإقليمي والإدارة والتخطيط البرامجي والتعبئة والرقابة.

15. وفي فبراير/شباط 2007 أطلع كبير نواب المدير التنفيذي للبرنامج المدراء الإقليميين باحتمال أن ينخفض مستوى التمويل المخصص في الخطة الإدارية للفترة 2008-2009 للعمليات. وقد يعمد البرنامج إلى استعراض تغطيته الجغرافية في ضوء استراتيجية الانسحاب التدريجي في سبع بلدان في أفريقيا والقوقاس وذلك بمراجعة:

- هياكل وقدرات المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية؛
- الطرق الكفيلة بتوفير أفضل إدارة ممكنة ومنح الأولوية في خدمات الدعم الفني إلى المكاتب القطرية مراعين في ذلك الإمدادات وحجم الطلب والتكاليف.

16. وعند إعداد تقريرنا كانت الأمانة قد تشاورت رسمياً مع المجلس بشأن الميزانية المقررة للفترة 2008-2009. وقد خفضت ميزانية البرنامج والدعم الإداري التي حددت في البداية بمستوى 490 مليون دولار إلى 345 مليون دولار، ومن ثم خفضت الميزانية المقررة للمكاتب الإقليمية البالغة 60 مليون دولار لكل مكتب إلى 45 مليون دولار فقط.

17. تحدد الهدف الأساسي للاستعراض الذي نجريه يكمن في دراسة تأثير اللامركزية على نمط استخدام الموارد بطرح ثلاثة أسئلة:

- ما إذا كانت اللامركزية تؤدي إلى تخصيصات ملائمة وخاضعة للرقابة الدقيقة وفي الوقت المناسب للموارد القطرية والإقليمية؟
- عما إذا ما تركز اللامركزية على نحو فعال في مجال تخصيص الموارد لدعم الاحتياجات التشغيلية؟
- في ما إذا كانت اللامركزية قد رفعت مستوى مردودية التكاليف والاستخدام الكفاء للموارد عموماً؟

<sup>(2)</sup> تغيير تنظيمي في إطار الوثيقة WFP ED97/018

18. وقد نظرنا في التقدم الحاصل في اللامركزية مقارنة بالأهداف الاستراتيجية الخمسة الواردة في الخطة الاستراتيجية للبرنامج 2006-2009<sup>(3)</sup> ولاسيما الهدف الخامس – تعزيز قدرات البلدان والأقاليم في مجال وضع وإدارة المعونات الغذائية وبرامج الحد من انتشار الفقر.

19. والجدير بالملاحظة أن استعراضنا، بما في ذلك تحليل البيانات المستخلصة من البرنامج يتضمن تحليل عدد المستفيدين الذين ربما لم يخضعوا لتدقيق منتظم. وعلى ذلك ينبغي اعتباره رقما إشاريا وليس نهائيا. وهذه البيانات مستخلصة من التقارير السنوية المقدمة من المجلس التنفيذي إلى الأمانة.

## هل تتلقى اللامركزية مساعدات كافية وتخضع لمراقبة سليمة وتخصص لها الموارد القطرية والإقليمية في الوقت المناسب؟

20. بادرنا إلى دراسة موائمة المواقع الإقليمية وعدد المكاتب ذات الاحتياجات التشغيلية، واما إذا ما توافر إطار مناسب للرقابة مع توافر إشراف إداري في الموقع المناسب والتركيز الكافي الموجه للإشراف والمسؤولية.

### هل المواقع الإقليمية منسجمة بدقة مع الاحتياجات التشغيلية؟

**الموجز:** ربما كانت المواقع والهيكل الإقليمية في البداية منسجمة مع المستلزمات، بيد أن الاحتياجات قد تتغير باستمرار، وقد تحدث ثغرة زمنية قبل وقوع أي تغيير في الهيكل الإقليمي والقطري. وقد يستفيد البرنامج من أي هيكل يتسم بقدر أكبر من المرونة لتحقيق استجابة أسرع إزاء التغيير الطارئ. وقد تشمل الخيارات اشتراك مكاتب البرنامج ومنظمات تابعة لمنظمة الأمم المتحدة في نفس المباني أو إقامة مكتب مركزي واحد لكل قارة.

21. ينص الهدف الاستراتيجي الأول في الخطة الاستراتيجية للبرنامج 2006-2008 على إنقاذ الأرواح في حالة الأزمات، بما يستلزم الوصول إلى مناطق الخطر حيثما تنشأ حالات الطوارئ الجديدة في أرجاء العالم. وحينما تحرك البرنامج لامركزيا نحو العمليات الميدانية وضع مجموعة من المكاتب للاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير في الخدمات المجهزة لتلك المكاتب. وتوسعت هذه المسؤولية اللامركزية حتى أنشأ البرنامج مكتبه الإقليمي السابع ( المكتب الإقليمي للسودان) في عام 2006 وذلك بسبب الأهمية الشاملة لعمليات البرنامج في ثلاث مناطق في السودان.

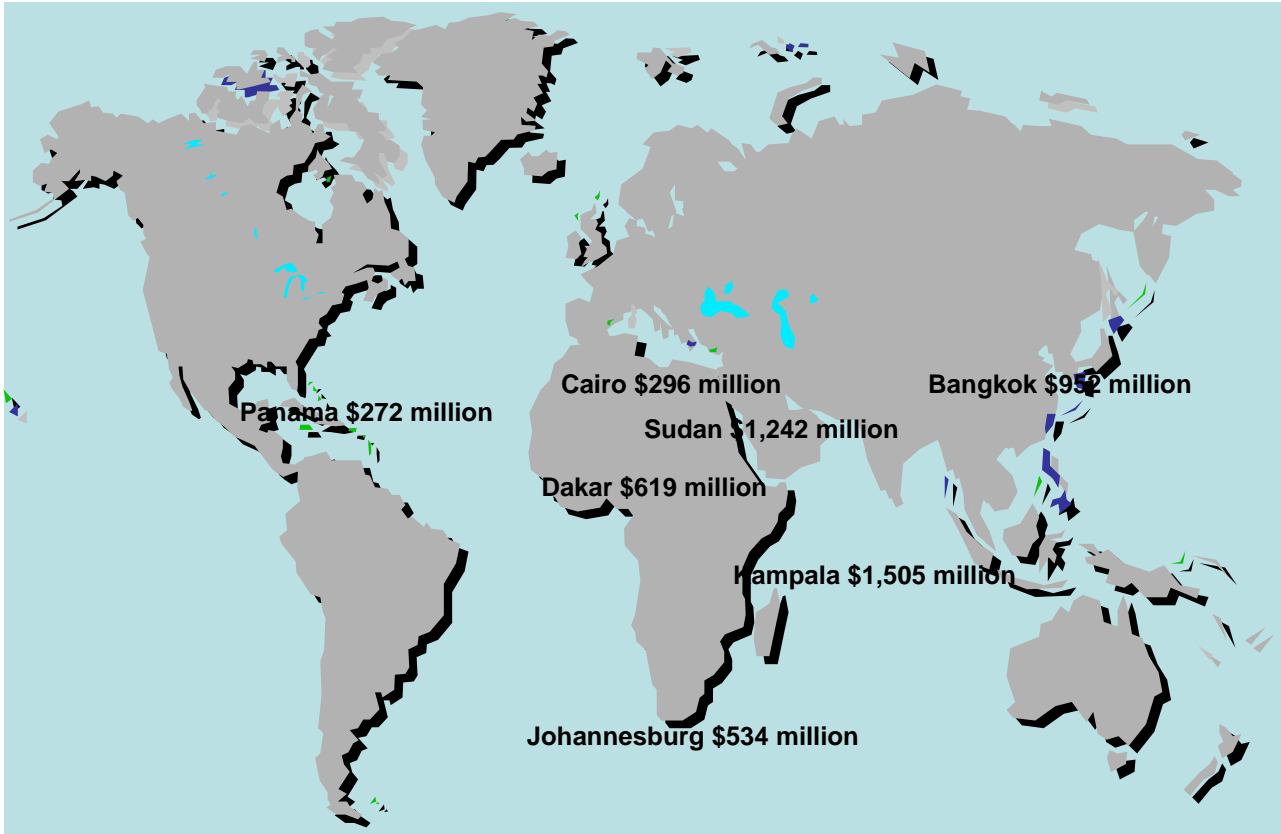
### حدثت تقلبات ملموسة في عبء العمل الراهن والمنتظر خلال السنوات الأخيرة

22. لتقدير مدى موائمة المواقع الإقليمية للاحتياجات التشغيلية، نرى أن تخطيط الميزانية للفترة المالية 2008-2009 والإنفاق الفعلي للعمليات لمدة سنتين، يبين الشكل 1 نمط توزيع الميزانية التشغيلية للفترة 2008-2009 بين المكاتب الإقليمية (والموضوع قيد المناقشة مع المجلس التنفيذي لدى تجهيز استعراضنا في يوليو/تموز 2007). ويبين الشكل 2 كيف تغير الإنفاق التشغيلي المخصص للأقاليم بين 2003 و2006 ( بما في ذلك التكاليف المباشرة للمشروع وغيرها من التكاليف باستثناء ميزانية الدعم الإداري).

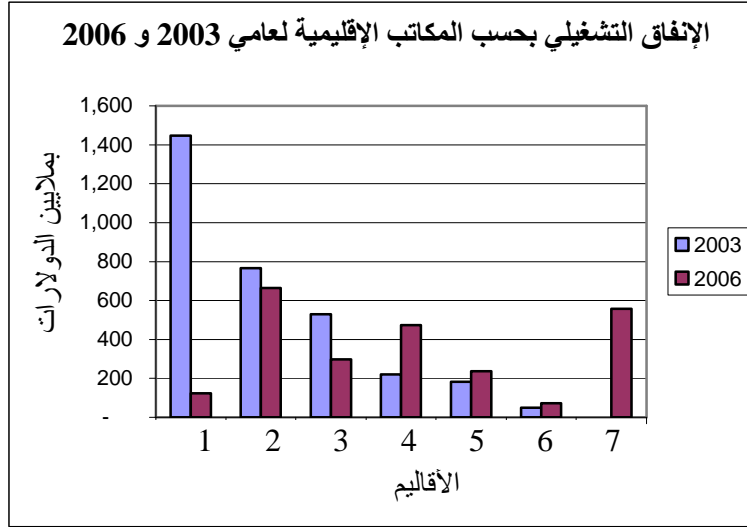


23. ويشترك الشكلان في بيان مدى الحاجة إلى المرونة في التعامل مع الموارد الإقليمية وهيكلها استجابة للاحتياجات التشغيلية المتغيرة - هبط حجم الإنفاق الموازي في القاهرة على نحو ملموس في ما زادت الميزانية المخصصة للسودان لكي تصبح ثاني أكبر ميزانية إقليمية.

الشكل 1: الميزانية التشغيلية للفترة المالية 2008-2009 (يوليو/تموز 2007) (بملايين الدولارات) بحسب المكاتب الإقليمية



## الشكل 2: الإنفاق التشغيلي بحسب المكاتب الإقليمية لعامي 2003 و 2006



يوضح الشكل 2 التفاوت في الموارد التي أنفقتها كل إقليم بين عامي 2003 و 2006، باستثناء ميزانية دعم البرامج والإدارة.

الأقاليم:

- (1) المكتب الإقليمي للشرق الأوسط ووسط آسيا وأوروبا الشرقية (2) المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا (3) المكتب الإقليمي للجنوب الإفريقي  
 (4) المكتب الإقليمي لآسيا (5) المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا (6) المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي  
 (7) المكتب القطري المستقل للبرنامج في السودان

المصدر: التقارير السنوية للبرنامج 2006

24. يبين الشكل 3 تباين مستويات المستفيدين والأغذية الموزعة في السنوات الأخيرة. ولربما تلقى بعض المستفيدين قروضا صغيرة لدعم التنمية المستدامة بدلا من تلقي المعونة الغذائية ولاسيما في أمريكا اللاتينية.

## الشكل 3: المستفيدين والكميات الموزعة من الأغذية سنويا للفترة 2002-2006 والكميات المقررة لعام 2007

| السنة | المستفيدون<br>(بالملايين) | كمية الأغذية الموزعة<br>(بملايين الأطنان المترية) |
|-------|---------------------------|---|
| 2002  | 71.9                      | 3.7   |
| 2003  | 104.2                     | 5.7   |
| 2004  | 86.8                      | 3.7   |
| 2005  | 96.7                      | 4.2   |
| 2006  | 87.8                      | 4.0   |
| 2007  | 78.0                      | 4.6   |

(أرقام 2007 هي الأرقام المقررة في يونيو/حزيران 2007)

المصدر: التقارير السنوية للبرنامج للسنوات 2006-2002

25. وأظهرت دراستنا للإنفاق على العمليات التشغيلية لعامي 2003 و2006، وكذلك استعراضنا لعدد المستفيدين والكميات الموزعة بالأطنان المترية بين 2002 و2007 حدوث تغير ملموس في عبء العمل التشغيلي للمكاتب الإقليمية، وذلك لسببين رئيسيين:

- **الطبيعة المتغيرة للاحتياجات الناشئة.** من ذلك على سبيل المثال، أن الأمانة استجابت في 2006 إلى ثلاث مناطق للعمليات في السودان (دارفور وجنوب السودان والمنطقة الانتقالية الشرقية الوسطى) ولاسيما في حالة طوارئ دارفور بتحويل المكتب القطري إلى المكتب الإقليمي للسودان ذي الصلة المباشرة بأمانة البرنامج في روما. أما قبل ذلك فقد كانت السودان تتلقى دعماً من المكتب الإقليمي في كمبالا.
- **قرارات الأمانة لنقل المسؤولية في ما بين المكاتب.** ففي 2003 على سبيل المثال تم نقل مسؤولية جمهورية تنزانيا المتحدة من جوهانسبرج إلى كمبالا نظراً لقرب المكتب من أوغندا ومنطقة البحيرات الكبرى. وفي 2005 تم نقل مكاتب أفغانستان وباكستان من المكتب الإقليمي في القاهرة إلى بانكوك. وشملت عملية النقل لوجستيات مدعمة، حيث تم نقل الأغذية والإمدادات الموجهة إلى أفغانستان عموماً عبر باكستان، وتزايد التنسيق بين هياكل تنظيمية أخرى للأمم المتحدة في آسيا. وأدى هذا الانتقال وتغير أوضاع العراق إلى خفض النفقات التشغيلية في الإقليم من خلال المكتب الإقليمي في القاهرة من 1.447 مليون دولار في 2003 إلى 124 مليون دولار في 2006.

#### قد يحدث تلك في تكيف الهيكل الإقليمي ليعكس التغير في عبء العمل التشغيلي.

26. كشفت دراستنا للتغيرات في عبء العمل على المستوى الإقليمي عن حدوث تلك في تكيف هيكل البرنامج بحيث يعكس الاحتياجات التشغيلية المتغيرة والتغيرات في المسؤوليات القطرية في ما بين المكاتب. وحيث يتعذر تلافي التأخير في سرعة الاستجابات الهيكلية، ويقتضي في الواقع وإلى حد ما الاحتراس في قياس وترشيد صنع القرار، فقد يتوافر مجال لزيادة المرونة في الاستجابة إلى التغير المستمر في عبء العمل التشغيلي الذي ينشئ من طبيعة أنشطة برنامج الأغذية العالمي. وقد يتسنى زيادة مستوى المرونة بفضل البدائل القطرية وحلول الدعم التشغيلي.

#### عمليات اللامركزية بحاجة إلى هياكل مرنة والمنظمات المماثلة للبرنامج قد توفر مقارنات مفيدة.

27. تشير إحدى دراسات الحالة إلى مبادرة الأمم المتحدة التي قد تؤثر على تحديد مواقع المكاتب القطرية والإقليمية في المستقبل. وقد تؤدي المشاركة في الترتيبات الرائدة في إطار المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة إلى خلق حضور مشترك للأمم المتحدة في كل بلد من البلدان، بهدف ضمان سرعة تكيف العمليات لكي تعكس مستلزمات التغيير في الموارد. ويوفر مثل هذا المنهج اقتصاديات الحجم الكبير وكفاءة الأداء وغير ذلك من المزايا ما دام التمسك بمسؤوليات البرنامج وما دامت أطر المساءلة متماشية مع اللوائح المالية التي أقرها المجلس التنفيذي.

في وقت إعداد هذا التقرير كانت الأمانة تواصل المناقشات بين منظمات الأمم المتحدة في إطار الأهداف التي حددتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وتهدف المجموعة إلى تعزيز التنسيق وتسليم العمليات الإنمائية الفعلية للتعبئة بالتقدم المحرز في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. وتسعى المجموعة إلى اختبار الخطط في ثمانية بلدان في 2007 بهدف تحقيق وجود مشترك للأمم المتحدة في كل بلد من البلدان مع الاستفادة من المزايا النسبية لمختلف أعضاء أسرة الأمم المتحدة. وقد يؤول تحقيق وجود مشترك للأمم المتحدة إلى مكاسب في الكفاءات ووفورات في التكاليف من خلال تقاسم الخدمات رغم بقاء المسائل والمسؤولية عن الخدمات المقدمة من جانب البرنامج في إطار التقارير التي يرفعها المدير التنفيذي للبرنامج إلى المجلس التنفيذي وفقا للوائح المعمول بها.

### دراسة الحالة الأولى: المشروع التجريبي للأمم المتحدة لمباني المكاتب القطرية المشتركة

28. وللمقارنة، درسنا هيكل الدعم الإقليمي لمنظمات الأمم المتحدة الأخرى في أفريقيا. ويعمل مكتب الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين من خلال خمس مكاتب في أفريقيا ويعمل صندوق الأمم المتحدة للطفولة من خلال أربع مكاتب ومنظمة الأغذية والزراعة من خلال المكاتب الإقليمية في أفريقيا بدعم من المكاتب المحلية الفنية، ومنظمة العمل الدولية قاعدة واحدة توفر الدعم لجميع العمليات في أفريقيا. وقد يتاح مجال لخفض عدد مكاتب البرنامج الإقليمية في أفريقيا أو المشاركة في المكاتب القائمة. وفي مقابل ذلك، قد يتيح إنشاء مكتب مركزي واحد لأفريقيا دعماً أكبر للمكاتب شبه الدائمة في الأقاليم الفرعية، وهي المكاتب التي بمقدورها توفير دعماً قطرياً يتسم بالمرونة. كذلك استعنا في تكوين وجهات نظرنا من وثيقة استعراض اللامركزية<sup>(4)</sup> التي أعدها المراقبون الخارجيون في البرنامج، والذين ارتأوا إنشاء مكاتب إقليمية جديدة اعتباراً من عام 2002 وأوصت بضرورة إجراء دراسة إقليمية لمواقع إنشاء المكاتب الإقليمية في المستقبل.

### هل يكفي عدد المكاتب لتلبية الاحتياجات التشغيلية؟

**الموجز:** ليس بمقدورنا التأكيد على أن عدد المكاتب وموظفيها يكفي لتلبية الاحتياجات التشغيلية الراهنة، وذلك من وجهة نظر مفادها أن تخصيص الأغذية للأقاليم قد لا يكون منسجماً مع عدد المستفيدين.

29. ثمة حد أقصى لعدد المكاتب القطرية التي تحظى بدعم أحد المكاتب الإقليمية من حيث تحقيق مردودية التكاليف، وذلك يعتمد على موارد الموظفين المخصصة للمكتب والمعوقات اللوجستية والاحتياجات التشغيلية للإقليم. وفي حين يعتبر إجراء استعراض كامل للاحتياجات التشغيلية للمكاتب القطرية خارج نطاق هذا الاستعراض فإن عدد المستفيدين -السكان الجياع المعانين- والكميات الموزعة من الأغذية بالأطنان هي مؤشرات واضحة للاحتياجات التشغيلية للمنظمة. وهذا ما يتجلى في الواقع، من التقارير السنوية للأمانة إلى المجلس التنفيذي اعتباراً من عام 2002، حيث أن أكبر المؤشرات وأكثرها دلالة ما يتصل بعدد المستفيدين ونوعية المعونات الغذائية الموزعة. وتمثل هذه المؤشرات الجزء المركزي لرصد تنفيذ الهدف الإنمائي 1 للألفية - استئصال الفقر المدقع والجوع.

30. ولاحظ تقرير المراجع الخارجي السابق<sup>(5)</sup> بشأن التغطية الجغرافية للمكاتب الإقليمية الثلاثة لأفريقيا في 2002 أن هدف البرنامج إنما وضع لتغطية 12 بلداً في كل مكتب إقليمي من المكاتب التي يعتبرها البرنامج مؤهلة لتوفير تغطية كافية

(4) WFP/EB.3/2002/5-A/1/3.

(5) WFP/EB.3/2002/5-A/1/3.

ويسهل توفير الإدارة الفعالة. ويبين الشكل 4 عدد المكاتب القطرية وعدد الموظفين الدوليين المنتظرين بحسب المكاتب الإقليمية في الأقاليم في 2002-2003 مقارنة بالفترة المالية الراهنة.

| الشكل 4: مقارنة عدد المكاتب القطرية وعدد الموظفين الدوليين المنتظرين بحسب المكاتب الإقليمية في 2002-2003 مقارنة بعام 2006-2007 |                     |   |                     |  |
|--|---------------------|---|---------------------|--|
| 2007-2006  |                     | 2003-2002   |                     |  |
| عدد الموظفين الدوليين الممولة من ميزانية الدعم والإدارة  | عدد المكاتب القطرية | عدد الموظفين الدوليين الممولة من ميزانية الدعم والإدارة | عدد المكاتب القطرية | الإقليم  |
| 19   | 16                  | 15  | 9                   | المكتب الإقليمي للشرق الأوسط ووسط آسيا وأوروبا الشرقية (ODC) |
| 21   | 11                  | 13  | 15                  | المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا (ODK)                      |
| 16   | 9                   | 18  | 5                   | المكتب الإقليمي لجنوب أفريقيا (ODJ)                          |
| 22   | 14                  | 15  | 13                  | المكتب الإقليمي لآسيا (ODB)                                  |
| 24   | 25                  | 21  | 25                  | المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا (ODD)                           |
| 14   | 11                  | 14  | 11                  | المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (ODP)      |

يظهر الشكل 4 تباين عدد المكاتب القطرية وعدد الوظائف الدولية في 2002-2003 و2006-2007. وقد تتباين الأرقام استجابة لعمليات التمويل والاحتياجات التشغيلية خلال كل فترة.

ياوندي هو المكتب شبه الإقليمي في أفريقيا الغربية ويقع المكتب الإقليمي التابع له في السنغال. وقد أنشئ المكتب الإقليمي لجنوب أفريقيا في جوهانسبرج عام 2003 وذلك بعد إغلاق سلسلة المكاتب في موبوتو. وأغلق المكتب الإقليمي في روما عام 2003 ونقلت مكاتبه إلى إقليم البحر المتوسط والشرق الأدنى وآسيا الوسطى وأوروبا الشرقية. وأصبحت السودان مقراً للمكتب الإقليمي عام 2006 وضممت إلى شرق ووسط أفريقيا فيما يتعلق بالإدارة وتوفير المعلومات. وزادت الأرقام المتعلقة لعدد موظفي المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا (21) عام 2002 إلى (26) في عام 2003.

المصدر: سجلات الأمانة والتقارير السنوية وخطط الإدارة 2002-2003 (سبتمبر/أيلول 2001) و 2006-2007 (نوفمبر/تشرين الثاني 2005).

#### المنطق وطبيعة العلاقة ما بين عدد المكاتب القطرية وموظفي الدعم في المكاتب الإقليمية

31. في 2006-2007 تراوح عدد المكاتب القطرية في مختلف الأقاليم باستثناء السودان ما بين تسعة و25 مكتباً، بمتوسط يبلغ 14 مكتباً لكل إقليم. ويبين الشكل 4 عدم وجود علاقة سببية ما بين عدد المكاتب التي تتلقى دعماً من المكاتب الإقليمية وإشرافها وعدد الموظفين الدوليين الممولين من ميزانية الدعم والإدارة في كل مكتب. وفي الفترة قيد التحليل زاد عدد الوظائف الدولية الممولة من ميزانية الدعم والإدارة بحسب كل إقليم في غرب أفريقيا وشرقها ووسطها من 21 إلى 24 ومن 13 إلى 21 على التوالي، على الرغم من بقاء المكاتب القطرية بحدود 25 مكتباً في أفريقيا الغربية وتقلصت من 15 إلى 11 في أفريقيا الشرقية والوسطى. وفي خلال نفس الفترة تراجع عدد الوظائف الممولة من ميزانية الدعم والإدارة في المكتب الإقليمي لأفريقيا الجنوبية من 18 إلى 16 مكتباً في حين زاد عدد المكاتب القطرية من 5 إلى 9 مكاتب.

32. وأحاطتنا الإدارة علماً بأن عدد الموظفين الممولين من تكاليف الدعم المباشرة يرتبط بالكمية الموزعة من الأغذية بالأطنان، وأن الوظائف الممولة من ميزانية الدعم والإدارة في المكاتب الإقليمية والقطرية لا تتحدد بمستويات العمليات فحسب بل وتتدخل عوامل أخرى منها الوظائف ودرجة التعقيد وعدد المكاتب القطرية وحجمها. وتظهر هذه الأرقام الخاصة بالمكاتب الإقليمية نسب الكميات المسلمة من الأغذية بالأطنان (الشكل 5 أدناه)، أن الزيادة ما بين 2002-2007 (المقررة) في عدد وظائف الموظفين الدوليين الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة قد رافقه في الواقع زيادة في الكمية المتداولة بالأطنان في مكاتب غرب أفريقيا وفي غرب أفريقيا وشرقها ووسطها. وعلى العكس من ذلك حدثت زيادة في عدد الوظائف الدولية الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة في مكتب البحر المتوسط والشرق الأدنى وآسيا الوسطى من 15 إلى 19 وذلك على الرغم من حدوث هبوط حصة الأغذية بالأطنان من 20 إلى 8 في المائة.

### قد تتحقق مزايا من توفير خدمات للدعم تغطي مساحات أوسع من نطاق الأقاليم الراهنة

33. حينما تكون الأقاليم قريبة جغرافياً، قد تتوافر بعض الفرص للحصول على دعم أقاليمي يستند إلى اعتبارات لوجستية وذات صلة بالتكاليف. كما قد تتحقق مزايا من خلال تقديم خدمات للدعم على نطاق مساحة أكبر من الإقليم، وذلك ما يتجلى من خلال إنشاء خدمات للدعم في حالات الطوارئ وهو ما تشير إليه الدراسة الثانية من دراسات الحالة.

في نوفمبر/تشرين الثاني 2005، حدد تقريرنا إلى المجلس<sup>(6)</sup> بشأن مكتب الدعم في دبي مجالاً لنقل الخبرة المكتسبة من خلال النشر السريع لخدمات الدعم بما في ذلك المشتريات وأجهزة الاتصالات استعداداً لمواجهة حالات الطوارئ. ومن ثم وسع البرنامج أنشطة الشراء، وكذلك الدعم المقدم لمستلزمات الاستجابة لحالات الطوارئ في دبي: مكتب الدعم الميداني وحالات الطوارئ.

وكان هذا المكتب قد أنشئ في البداية في 2001 كقاعدة مؤقتة للطوارئ الإنسانية في آسيا الوسطى، ومن ثم تم توسيع هذا المكتب إلى واحدة من أكبر القواعد العالمية للمساعدات الإنسانية والتدخل السريع في حالات الطوارئ. أما هدف هذه القاعدة فهو ضمان إمدادات كافية من خدمات الدعم للبرنامج وشركائه في مجتمع مقدمي المساعدات الإنسانية بما يضمن السرعة في التسليم وسلامة الوصول وبما يحقق مردودية التكاليف مع ضمان أعلى مستوى من الخدمات والنوعية.

وفي 2006، قدمت القاعدة ما مجموعه 45 مليون دولار من السلع والخدمات لدعم عمليات البرنامج وغيره من الشركاء في أزيد من 60 بلداً.

### دراسة الحالة الثانية: مكتب دبي للدعم الميداني وفي حالات الطوارئ

### قد يتسنى فصل التخصيص الإقليمي للأغذية عن عدد المستفيدين

34. قمنا بتحليل المعلومات الواردة في التقارير السنوية اعتباراً من عام 2002 من حيث عدد المستفيدين والكميات الموزعة بالأطنان من الأغذية بغية تقييم أحد الجوانب ذات الصلة باحتياجات البرنامج التشغيلية. وظل منذ عام 2002 عدد الدول التي يجري فيها تنفيذ برامج لمساعدة الجياع بحدود 80 بلداً، رغم أن هذا العدد انخفض على نحو طفيف إلى 78 بلداً في 2006. لكن عدد المستفيدين ونوعية الأغذية الموزعة أخذت مساراً صعودياً (انظر الشكل 3) مع زيادة عدد المستفيدين بنسبة 8 في المائة في حين زادت الأغذية الموزعة بنسبة 23 في المائة منذ عام 2002. وهذه الحركات في عدد المستفيدين وحجم الأغذية الموزعة بالأطنان المترية تمثل زيادة في عدد المستفيدين لكل طن متري من 19 في 2002 إلى 22 في 2006 ومن المنتظر أن يهبط عدد المستفيدين الذين يكفيهم طناً مترياً واحداً يبلغ في 2007 في المتوسط إلى 17 شخصاً، وفقاً لتقديرات يونيو/حزيران 2007.

(6) WFP/EB.2/2005/5-G/1.

35. يوضح الشكل 5 التغيرات التي طرأت بمرور الوقت على النسب المئوية للتخصيصات منذ بداية تولينا مهام المراجعة الخارجية في 2002، والسنة الأخيرة للفترة المالية 2004-2005 والنسب المئوية المقررة لعام 2007 اعتباراً من يونيو/حزيران 2007. ويوضح تحليلنا لنمط توزيع الأغذية من حيث تناسبه مع المستفيدين، إمكانية فصل تخصيص الأغذية في المكاتب الإقليمية الثلاثة عن عدد المستفيدين.

| الشكل 5: النسب المئوية للمستفيدين ولكميات الأغذية بالأطنان بحسب المكاتب الإقليمية في سنوات العينة 2005-2002 والمقررة لعام 2007 |                |                   |                |                   |                |  |
|--|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|--|
| 2007   |                | 2005              |                | 2002              |                |  |
| الكمية الطنية (%)  | المستفيدون (%) | الكمية الطنية (%) | المستفيدون (%) | الكمية الطنية (%) | المستفيدون (%) |  |
| 8  | 9              | 11                | 18             | 20                | 19             | المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى وشرق أفريقيا |
| 0  | 0              | 0                 | 0              | 4                 | 2              | مكتب روما*   |
| 35   | 25             | 33                | 21             | 30                | 25             | المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا                      |
| 10   | 9              | 12                | 11             | 17                | 15             | المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي                        |
| 21   | 30             | 19                | 25             | 22                | 25             | المكتب الإقليمي لآسيا**                                |
| 9  | 13             | 8                 | 11             | 4                 | 8              | المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا                           |
| 3  | 6              | 2                 | 7              | 3                 | 6              | المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي      |
| 14   | 8              | 15                | 7              | 0                 | 0              | المكتب القطري في السودان***                            |
| 100  | 100            | 100               | 100            | 100               | 100            | المجموع  |

تبين المناطق المبرزة التباينات الرئيسية في العلاقة ما بين الكمية بالأطنان وعدد المستفيدين من 2002 إلى 2007

\* 2003 المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى وشرق أفريقيا (روما) أدمج في المكتب الإقليمي لآسيا.

\*\* 2006 أفغانستان وباكستان تحت إدارة المكتب الإقليمي لآسيا من المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وآسيا الوسطى وشرق أفريقيا في 2002 و2005.

\*\*\* كان المكتب القطري في السودان جزءاً من المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا قبل 2005.

المصدر: التقارير السنوية للبرنامج 2002-2006.

36. تعكس نسبة عدد المستفيدين في عام 2002 إلى حد بعيد نسبة الأغذية الموزعة في الإقليم، أما في 2007 فقد وجدت ثلاثة أقاليم تختلف فيها نسب الأغذية الموزعة على نحو ملموس عن نسب عدد المستفيدين. فقد غطى المكتب الإقليمي لآسيا نسبة 30% من المستفيدين في حين وزع 21% من مجموع الأغذية؛ وغطى المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا نسبة 25% من المستفيدين في حين وزع 35% من مجموع الأغذية، وغطى المكتب القطري في السودان نسبة 8% من المستفيدين ووزع 14% من مجموع الأغذية.

### هل نجح البرنامج في الحفاظ على إطار ملائم وفعال للرقابة أثناء تطبيق اللامركزية؟

#### هل الرقابة الإدارية في المكان المناسب؟

الموجز: للمكاتب الإقليمية مناهج مختلفة لإدارة الرقابة على مستوى الإقليم. فبعضها يرى أن دوره يتلخص في رصد الرقابة المالية على المستوى القطري، في حين يرى غيرهم أن دورهم يقتصر على دعم المكاتب القطرية. وعلى الرغم من وجود مناقشات بشأن بين الموقعين فقد تؤدي الرسائل المختلفة إلى زيادة احتمالات أن لا تقبل المكاتب الإقليمية والقطرية على السواء ممارسة مسؤولية كاملة عن شؤون الإشراف الإدارية وبالتالي ممارسة محاسبة فعالة. ولا بد من الاتفاق على إطار

للإشراف في ما بين الأقاليم والمكاتب القطرية والمقر الرئيسي، ومن ثم استعراض مدى كفاية وكفاءة أداء البرنامج في مجال شعبة خدمات الإشراف. ولا بد من أن يكون الرقابة الإدارية للمشاريع الإقليمية مستقلا عن مشاركة المكاتب الإقليمية.

### رغم التحسن في الرقابة يوجد نقص في الوضوح بشأن من يتولى عملية الرقابة

37. في الفترة المالية الأولى وجدت مراجعتنا بعد زيارة سبعة مكاتب إقليمية أن الموظفين الماليين يركزون بالدرجة الأولى على تقديم الدعم المالي لمكاتبهم بدلا من الدعم المالي والرقابة على مستوى المكاتب القطرية. وعلى الرغم من أن أداء المكاتب غير مرتبط بنظام WINGS، وجدنا من الدلائل الشيء القليل في وقت العوائد المالية الشهري إلى مكاتبها الإقليمية وإلى المقر الرئيسي، الذي يسير إلى القيام باستعراض في المقر الرئيسي أو في المكتب الإقليمي المعني. وفي تقريرنا (7) بشأن مراجعة الكشوف المالية للفترة 2002-2003 والتي ستعرض على اجتماع المجلس التنفيذي في أبريل 2004، أوصينا بضرورة أن يكون لدى المكاتب الإقليمية مسؤولية واضحة للإشراف على ورصد الأداء المالي للمكاتب القطرية في أقاليمها لضمان نزاهة نظم البرنامج في مجال مراقبة الميزانية والشؤون المالية.

38. وفي مراجعتنا للفترة المالية 2004-2005 وفي زيارة للبلد التاسع عشر وجدنا دليلا على تحسن الوعي المالي وتدريب الموظفين. ومع ذلك لاحظنا أن درجة قبول وتنفيذ الإطار المحاسبي الرسمي على المستويين الإقليمي والقطري لم يطبقا على نحو متماسك، مع انفراد بعض المواقع للاتصال بالمقر الرئيسي بشأن قضايا كان ينبغي إيجاد حلول لها على المستوى الإقليمي.

### ينبغي أن تكون الرقابة على المشاريع الإقليمية مستقلة عن مساهمة مشروعات المكتب الإقليمي

39. أثارت تقاريرنا إلى الإدارة إثر زيارتين إلى مكتبين إقليميين في 2006 قلقا بشأن نقص الرقابة الإدارية والمالية ولاسيما على المشروعات الإقليمية. وتشير دراسة الحالة الثالثة بشأن أحد تلك المشروعات الإقليمية؛ أما الأقاليم الأخرى فقد قرر القيام بزيارات للرقابة بيد أنها لم تستطع تنفيذ ذلك لأسباب تتعلق بالحاجة إلى موظفين في الشؤون المالية لدعم حالات الطوارئ.

40. وعلى الرغم من أن كلتا الحالتين ربما نجمتا عن عدم كفاية الرقابة على المستوى الإقليمي. لكن دراسة الحالة الثالثة أظهرت تحسنا في الرقابة الإدارية ينعكس من خلال التقدم في تنفيذ المشروع. وسوف يساعد تطور أطر الرقابة الإدارية على إيضاح مسؤولية التأكد من مراقبة المشروع ورصده بما يؤدي إلى خفض المشاكل في مشروعات مماثلة في المستقبل.



في مايو/أيار 2006، حددت مجموعة تتولى إدارة أحد المكاتب الإقليمية وجود عجز في أحد المشروعات الإقليمية يصل إلى ما يزيد على 17 مليون دولار من أصل ميزانية المشروع البالغة 700 مليون دولار للفترة 2005-2007. وقد أنفقت الميزانية المقررة للنقل البري والتخزين في خمسة من المكاتب القطرية المساهمة في المشروع الإقليمي.

وبعد إجراء مراجعة نوعية من قبل موظفي الشؤون المالية الإقليميين بادرت الأمانة فوراً إلى معالجة الضعف في الرقابة المحددة، وضمان توافر أموال كافية لتغطية العجز في الرصيد المتبقي من المشروعات التي أغلقت حديثاً، وتحقيق وفورات في الموارد وتصحيح جوانب الخطأ في الإنفاق ما بين عمليات الطوارئ والمشروع الإقليمي.

وقد نجم عن الضعف في الرقابة التوقف عن تطبيقها، الأمر الذي أعاق الكشف في الوقت المناسب عن الإفراط في الإنفاق أو إعاقته، بما في ذلك:

- نقص الرقابة الفعالة على مصاريف المشروع على المستوى الإقليمي مقارنة بالميزانية؛
- نقص الاتصالات الفعالة والتنسيق ما بين اللوجستيات الإقليمية والتحليل المالي والوحدات المالية والمكاتب القطرية؛
- الافتقار لأي شكل من أشكال مراجعة الميزانية بعد زيادة تكاليف الطن المترى من الإمدادات المنقولة من 50 دولار إلى 120 دولار، الأمر الذي أدى إلى زيادة التكاليف إلى 5.6 مليون دولار؛
- الافتقار إلى السرعة في إصدار أوامر الشراء، مما يؤدي إلى عدم حجز الأموال اللازمة لتغطية النفقات والمصروفات قبل استلام الأموال؛
- فشل المكاتب القطرية في تأكيد توافر التمويل اللازم عند الصرف.

#### دراسة الحالة الثالثة: مراقبة المشروعات الإقليمية

41. وفي 2006، صدرت عن الأمانة خطوط توجيهية جديدة ذات صلة بما يوضح المسؤولية عن تفويض السلطة للتوسع في الإنفاق والمساعدة في تعزيز الرقابة. ومع ذلك أكدت زيارتنا على أن تأثير ضعف الرقابة الإدارية على الميزانية يتيح دروساً مهمة لفعالية الإدارة للمشروعات الإقليمية. ويتسبب الإنفاق قبل استلام الأموال، وعدم كفاية الرقابة في إضعاف الرقابة المالية، وكذلك تقليص الوقت المتاح للإدارة لصنع القرار في الوقت المناسب وعن علم. وحيث تتولى المكاتب نفسها بالترخيص بالإنفاق على المشروعات الإقليمية، قد تزداد مخاطر غياب الرقابة المستقلة ما لم يتولى المقر الرئيسي القيام بعملية الرصد الفعال على المستوى الإقليمي.
42. وعكفت الأمانة على دراسة مدى جدوى الاستمرار في تنفيذ أو توسيع المشروعات الإقليمية، وذلك على الرغم من وجود أمثلة لمشروعات إقليمية ناجحة كما في حالة الاستجابة لكارثة تسونامي في 26/12/2004 الموصوفة في دراسة الحالة الرابعة.

أشار تقريرنا المالي<sup>(8)</sup> المقدم إلى المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران 2006 إلى النهج الإقليمي لمجابهة كارثة تسونامي التي استهدفت واحدة من أكثر حالات الطوارئ تعقيداً، وأوسع عمليات الإغاثة نطاقاً أنجزها برنامج الأغذية العالمي وقد تجاوزت ميزانية العملية مبلغ 200 مليون دولار لتوفير ما يزيد على 260 000 طناً من المعونات الغذائية للمناطق المتضررة.

استنتج استعراضنا للعملية أن إدارة البرنامج للكارثة كانت كافية والعمليات تتم بسرعة كبيرة، وقدمت كميات كبيرة من الأغذية وسلمت إلى المستفيدين بالسرعة اللازمة. لقد كانت العملية برمتها منسقة بشكل كاف.

ودون شك، قد يتوجب في مثل هذه الظروف، إدارة عمليات الرقابة الداخلية، وفصل الواجبات، وإجراءات التوريد والوثائق وعمليات التصديق في سياق الحاجة إلى التعجيل بالاستجابة الإنسانية في الظروف التي تتعرض فيها الحياة إلى الخطر. وقد حدد استعراضنا لمراقبة البيئة نقاط الضعف في أوقات مختلفة خلال العملية، فقد كانت الرقابة أضعف في المراحل الأولى في مواقع المكاتب الميدانية، رغم أن الرقابة الداخلية قد تمارس كلما تقدمت العملية أو تتحسن.

#### دراسة الحالة الرابعة: النهج الإقليمي لعمليات كارثة تسونامي

43. وكشف استعراضنا لتقارير شعبة خدمات الرقابة خلال الفترة 2003-2006 أن أكثر من 40 تقريراً أثار قلقاً بشأن الرقابة الإقليمية مشيرة إلى قضايا كانت ترى الشعبة المذكورة أن المكاتب الإقليمية تمتلك معارف كافية بالإجراءات المالية والرقابة لتوفير رقابة وتقديم توجيهات كافية إلى بلدان الإقليم.

### هل التوجيهات كافية بشأن الرقابة ومسؤوليات الإدارة؟

44. يوفر موقع الانترنت لجميع المكاتب المنتشرة في أرجاء العالم دليلاً لتوجيهات البرنامج يحدد المسؤوليات ذات الصلة بالاستعداد لمواجهة حالات الطوارئ للمكاتب القطرية في أقاليمهم.

45. وفي 2006، ونتيجة لتقارير سابقة بشأن اللامركزية عكست عدم وجود مرجعيات واضحة للمدراء الإقليميين، وتوجيهات للمسؤولين عن المكاتب الإقليمية، قامت الأمانة بتحديث المعلومات عن مسؤولية المدراء الإقليميين لرفع التقارير إلى كبار نواب المدير التنفيذي المسؤولين عن العمليات. وتشتمل المسؤوليات قائمة تحتوي على 18 مهمة تتراوح من المشاركة في الإدارة الموحدة في صياغة الاستراتيجيات المهمة والقضايا التشغيلية إلى أداء المهمات ذات الصلة بالواجبات المطلوبة. وليس من المطلوب من المدراء الإقليميين القيام بالوظائف العامة، وتتباين بحسب مستلزمات التشغيل.

46. أشارت نتائج المراجعة التي أنجزناها إلى أن المجال ما زال متاحاً لتعريف المسؤوليات بطريقة أوضح حيثما أمكن مع مراعاة اختلاف طبيعة الأنشطة التنفيذية في الأقاليم. ففي بنما لا توجد مشاريع تشغيلية على المستوى القطري، وينفذ الإقليم بالدرجة الأولى مشاريع للتنمية وأخرى ممتدة للإغاثة والإنعاش. وعلى العكس من ذلك يشهد إقليم شرق ووسط أفريقيا نطاقاً واسعاً من عمليات الطوارئ المدعومة من قبل المكتب الإقليمي في كمبالا، وكذلك من جانب مشروعات أخرى يديرها المكتب القطري الواقع في أوغندا. وقد يساعد تطوير أطر الرقابة الإدارية بمراعاة التباين الإقليمي والاحتياجات القطرية في توضيح الأدوار والمسؤوليات.

### الخلاصة

47. بدأ تطبيق اللامركزية منذ عام 1996، وما زال هذا النظام في حالة تطور ونمو. وقد انصب التركيز في البداية على تقديم دعم يتسم بقدر أكبر من الفعالية لتسليم المعونات في الميدان. وتولي الأمانة المزيد من التركيز على تحسين الرقابة والمساءلة في حين تجري حالياً مراجعة الميزانيات ويشد الطلب على تحقيق الكفاءة في الوفورات. والتحسينات التي أدخلت واضحة المعالم لكن ما زال المجال يتسع لتشديد الرقابة وزيادة كفاءة تخصيص الموارد بكفاءة أكبر لتوفير استجابة مرنة وفي الوقت المناسب للاحتياجات التشغيلية المتغيرة.

48. أنشأت الأمانة في البداية مكاتب إقليمية متوائمة مع الاحتياجات التشغيلية. وقد يتطلب تحقيق الأهداف الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي ودعم زيادة الاتساق بين هيكل الأمم المتحدة المرنة الكافية لتغيير المواقع أو خفض عدد المكاتب، وكذلك تبديل مواقع المكاتب القطرية حيثما كان ذلك مناسباً.

49. كذلك أشار تحليلنا إلى أن عدد المكاتب والموارد المخصصة ربما لم يعد متوافقاً مع الاحتياجات التشغيلية، وقد يكون بحاجة إلى استعراض. وأخيراً، هناك مجال لتوضيح المسؤوليات المتصلة بالرقابة الإدارية على جميع المستويات، وضمان استقلالية الاستعراضات على مختلف مستويات الخط الإداري.

التوصية 1: نشجع الأمانة، كجزء من استعراضنا لإعادة الهيكلة التنظيمية، لأن تتحرى عما إذا كانت هناك مبررات كافية للإبقاء على الهيكل التنظيمي الراهن، ولاسيما من خلال:

● (1) استعراض المرونة التي توفرها الظروف الراهنة لمختلف الاحتياجات التشغيلية، وكذلك عدد المكاتب القطرية التي توفر المكاتب الإقليمية الدعم لها؛

● (2) مراعاة مستلزمات إنجاز التوافق بين مخصصات الأغذية على المستوى الإقليمي وعدد المستفيدين؛

● (3) دراسة الإمكانية المتاحة، لكي تحقق خدمات الدعم المزيد من مردودية التكاليف بالاستفادة من القرب الجغرافي في ما بين المكاتب عبر الحدود الإقليمية أو المكاتب المنشأة من قبل كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

التوصية 2: نوصي الأمانة بوضع أطر محسنة للرقابة الإدارية، يجري الاتفاق بشأنها ما بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية واستعراضها من قبل شعبة خدمات الإشراف، التي:

● (1) توفر مسؤوليات واضحة ومتسكة للإشراف الإداري بما يشمل العمليات الإقليمية والقطرية؛

● (2) إدامة رقابة إدارية ملائمة ومستقلة على المشروعات الإقليمية.

## هل تركز اللامركزية الموارد على نحو فعال لكي تلبي الاحتياجات على نحو أفضل؟

50. درسنا ضرورة أن تتوافق الموارد مع عبء التشغيل في إطار اللامركزية، ونظرنا في مدى النجاح في نقل المهارات الإدارية والموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان.

### هل تعكس الموارد عبء العمل؟

الموجز: زاد عدد موظفي المقر الرئيسي بزيادة الاعتماد على مرونة عقود الاستشاريين. أما عبء العمل قبل عام 2006 فقد زاد من خلال زيادة عدد حالات الطوارئ رغم أن عدد حالات الطوارئ الجديدة قد انخفضت على نحو ملموس في الفترة من 2006 إلى يوليو/تموز 2007.

51. توفر بعض المؤشرات المتصلة بالإنفاق وعدد المستفيدين والكميات المسلمة بالأطنان المترية من الأغذية كما وردت أعلاه عبء العمل الواقع على البرنامج بحسب الأقاليم وعلى البرنامج ككل. ويبين الشكلان 4 و5 حدوث زيادة بالنسبة للمكتب الإقليمي للشرق الأوسط ووسط آسيا وأوروبا الشرقية في عدد الموظفين الدوليين المعينين في إطار برنامج دعم البرامج والإدارة بمرور الوقت رافقها انخفاض في عدد المستفيدين والأغذية المخصصة بالأطنان المترية. ولكي نقدر على نحو أفضل كمية الموارد التي خصصتها الأمانة لمواجهة أعباء العمل المتغيرة، أخذنا كذلك بالاعتبار الموارد المخصصة إلى الأقاليم والمكاتب القطرية والمقر الرئيسي.

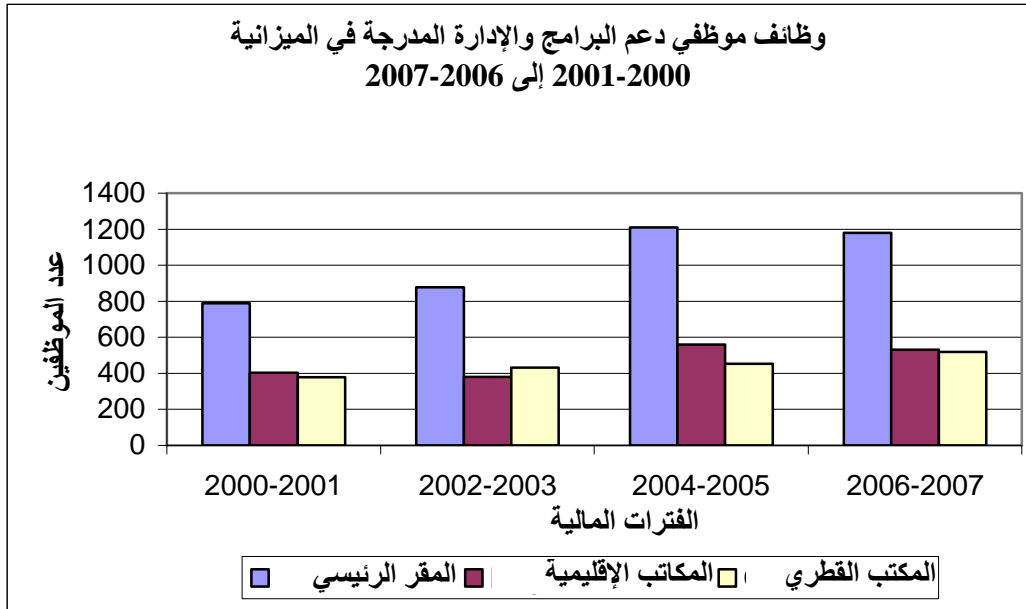
52. ومن المساهمات الأساسية في إتاحة الموارد بطريقة تتسم بالمرونة استخدام الاستشاريين على نطاق عالمي. وعلى ذلك عكفنا على دراسة مدى تأثير دعم الاستشاريين في الأقاليم وفي المقر الرئيسي مقارنة عدد الاستشاريين في مختلف المواقع حيث يمكن تقدير عبء العمل مقابل تسليم الأغذية أو عدد المستفيدين.

53. وقد لاحظت التقارير السابقة عن اللامركزية<sup>(9)</sup> مدى تأثير المبادرات الجديدة التي أدخلتها الأمانة والتي أدت إلى زيادة عبء العمل، ومن ثم عدد الموظفين والاستشاريين في المقر الرئيسي. وقد نظرنا في تخصيص الموارد على مستوى المقر الرئيسي الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة من أجل تقييم صافي التأثير الناجم عن صافي تأثير أي خفض في عدد موظفي اللامركزية في المقر الرئيسي والذي لربما استوعبته الزيادة في عدد الموظفين جراء المبادرات الجديدة.

### زيادة في الاعتماد على الاستشاريين لتلبية الطلب الناجم عن عبء العمل

54. يبين الشكل 6 أدناه عدد الاستشاريين والوظائف المدرجة في الميزانية الممولة من دعم البرامج والإدارة للفترة من 2001-2000 إلى 2007-2006 بما يشمل الوظائف الدولية والخدمات العامة والاستشاريين. ويشمل موظفو المقر الرئيسي جميع الموظفين الذين يتخذون من روما مقراً للعمل. أما بقية الموظفين العاملين في المكاتب القطرية فسيجري تمويلهم من خلال المشروعات بالدرجة الأولى. ويتوقع قسم الميزانية في البرنامج استمرار نسبة 5 في المائة في المتوسط من الوظائف شاغرة في أي وقت من الأوقات.

الشكل 6: الموظفون والاستشاريون المدرجة وظائفهم في ميزانية المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقطرية



يبين الشكل 6 عدد الوظائف المدرجة في ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2001-2000 إلى 2007-2006 بما في ذلك وظائف الاستشاريين والمتعاقدين والخدمات العامة.

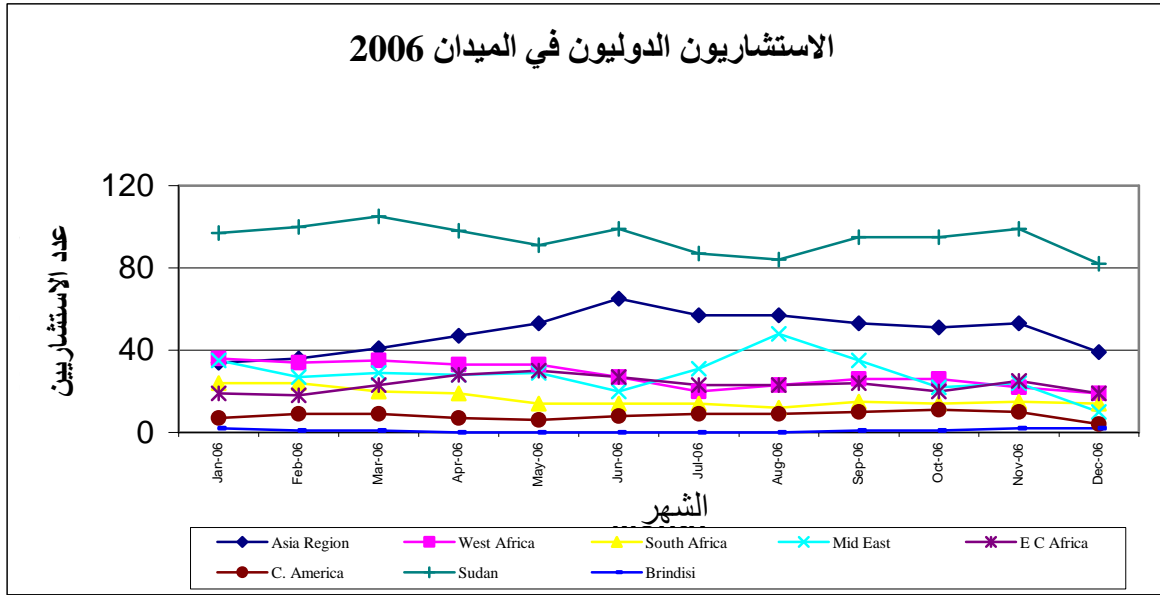
المصدر: سجلات قسم الميزانية في البرنامج

55. يبين الشكل 6 أن عدد الوظائف المخصصة للمكاتب القطرية قد زاد على نحو يواكب الزيادة في وظائف المكاتب الإقليمية. وفي كل فترة مالية يصل عدد الوظائف المدرجة في ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى ضعف عدد موظفي المقر الرئيسي تقريبا مقارنة بالمكاتب الإقليمية حيث زاد من 788 في 2000-2001 إلى 1 180 في 2006-2007 (زيادة بنسبة 50 في المائة).

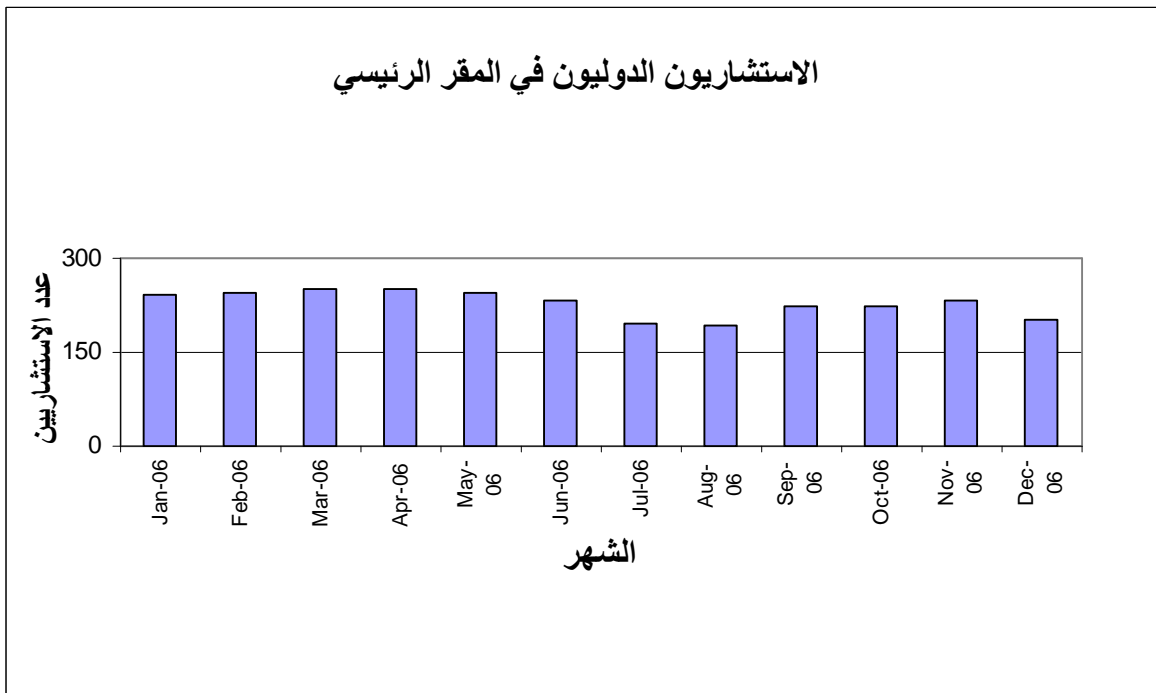
### استخدام الموارد المخصصة للخدمات الاستشارية

56. وللتوسع في تقييم دور الاستشاريين في دعم البرنامج قمنا بتحليل السجلات الشهرية للاستشاريين الدوليين لدى شعبة الموارد البشرية خلال عام 2006. ويبين الشكل 7 استخدام الاستشاريين على نحو مستمر لدعم أنشطة كل من المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي. وفي 2006 بلغ متوسط استخدام الاستشاريين في المكاتب الإقليمية في المتوسط 248 استشاري دولي مقابل 228 في المقر الرئيسي.

الشكل 7 أ و 7 ب: عدد الاستشاريين في المقر الرئيسي وفي المكاتب الإقليمية والقطرية خلال عام 2006



الشكل 7 أ يبين الخط البياني الاختلاف في الاستعانة بالاستشاريين بحسب الإقليم في 2006، رغم أن كل إقليم يعكس استخدام عدد معقول وثابت (أو حجم) من الاستشاريين.



الشكل 7 ب يبين حجم الدعم المقدم من الاستشاريين في 2006 بحيث يبلغ في المتوسط 228 شهريا، ويدعمون بالدرجة الأولى شعبة العمليات (84 في المتوسط) والإدارة (56)، وشعبة الأموال (32)، والسياسات والشؤون الخارجية (32).

57. من الممكن أن يؤدي استمرار الاعتماد على استخدام الاستشاريين إلى زيادة مرونة موارد الموظفين، مقارنة بالموظفين الأجراء، ويساعد في نشر مهارات معينة أو خبرات ذات صلة بالعمليات. لكنه قد يتضمن مخاطر تتعلق بقيمة النقود وكفاءة التكاليف، ويؤدي إلى خلق اعتماد على الخبرات الاستشارية الرئيسية التي تفقد في نهاية العقد.

58. يجري التعاقد مع الاستشاريين ومعظم الموظفين لفترات محددة وتخضع للاستعراض، وتمدد اعتمادا على تمديد التمويل المتاح وعبء العمل. وكشف استعراضنا أوجه القصور ذات الصلة بتعيين الموظفين الدوليين كما تكشف سجلات شعبة الموارد البشرية أن عدد المعينين في البداية بلغ 463 موظفا، ثم 977 أعيد تعيينهم و1 390 أنهيت عقودهم في 2006. ومن أصل 977 موظفا أعيد تعيينهم، 409 منهم أعيد تعيينهم في روما لأكثر من مرة واحدة في السنة، منهم:

- 304 تم تعيينهم مرتين؛
- 88 تم تعيين ثلاث مرات؛
- 14 تم تعيينهم أربع مرات؛
- 3 تم تعيينهم أكثر من أربع مرات.

59. وحيث أن كل عملية لإعادة التعيين تستلزم إجراءات مقررة، فقد يتاح مجال لخطط التعيين أو إدماج فترة عمل بأخرى وبالتالي تعيين المرشح الناجح لفترة أطول وبذلك يجري تخفيض التكاليف الإدارية لإعادة التعيين.

60. وفي 2003، فوض المدير التنفيذي السلطة إلى المكاتب الإقليمية والقطرية لتعيين موظفين مهنيين دوليين واستشاريين<sup>(10)</sup>. ولتقييم النتائج المترتبة على الموارد درسنا سبل الاستعانة بالخبراء الاستشاريين بفصل عقود الاستشاريين الدوليين ضمن مجموعتين خلال الفترة 2002-2006:

- العقود العادية لتعيين استشاريين لمدة محددة تغطي فترة تقل عن سنة واحدة، بمرتب شهري في العادة؛
- عندما تتعلق عقود الاستخدام الفعلي بسلسلة من المهام ضمن فترة زمنية معينة، يحصل المتعاقد بموجبها على تعويضات عن الأيام التي اشتغلها فعلا.

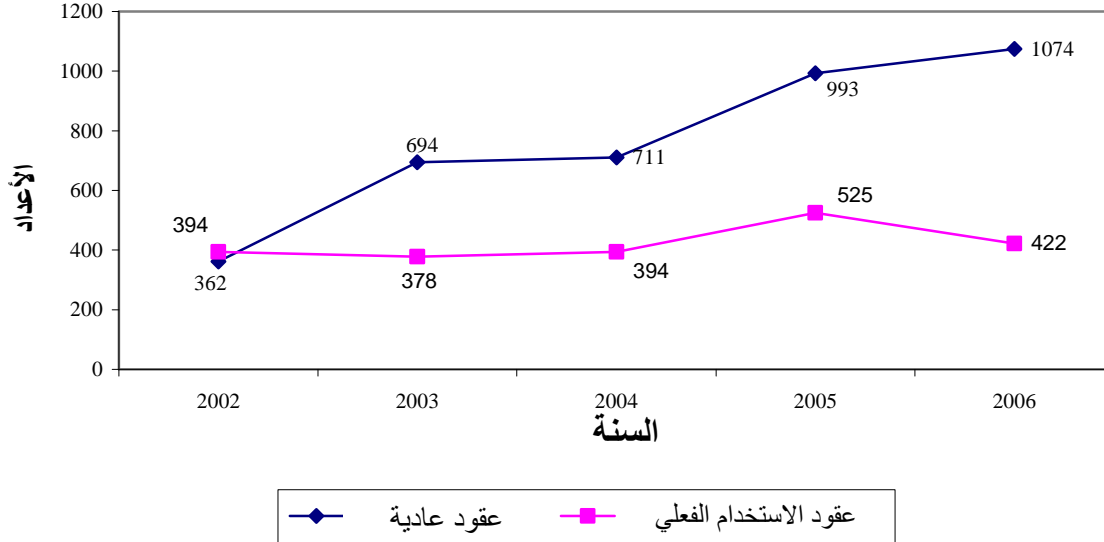
#### العديد من الاستشاريين يعملون لفترات طويلة و متواصلة

61. تتمكن الأمانة بفضل عقود الاستخدام الفعلي من ممارسة المرونة في التعامل مع الموارد المخصصة للعمليات للتعاقد مع خبراء استشاريين لفترات قصيرة. أما العقود العادية فقد تكون لمدد أطول ولعلها تشمل في العادة موظفي البرنامج. ويبين الشكل 8 أن عدد عقود الاستخدام الفعلي ظلت خلال خمس سنوات من 2002 إلى 2006 ثابتة نسبيا، وانخفض متوسط فترة التعيين من 45 إلى 35 يوما. أما عدد العقود العادية فتعكس اتجاهها صعوديا من 362 إلى 1 074 (زهاء 300 في المائة) رغم تراجع متوسط فترة التعاقد من 125 إلى 115 يوما.

<sup>(10)</sup> الإجراءات الإدارية لتعيين الموظفين المهنيين 2003

## زيادة عدد المتعاقدين لفترات طويلة وتأثيرات على الموارد

الشكل 8: عدد المستشارين بحسب فئة التعاقد 2002-2006



المصدر: سجلات شعبة الموارد البشرية

يحصل الاستشاريون بموجب العقود العادية على مرتباتهم على أساس شهري في العادة. عقود الاستخدام الفعلي تعوض الأيام التي اشتغلها الاستشاري فقط.

| 2006 | 2002 | متوسط عدد أيام العمل: |
|------|------|-----------------------|
| 115  | 125  | العقود العادية        |
| 35   | 45   | عقود الاستخدام الفعلي |

62. وفي حالات الطوارئ، قد يلجأ المدراء لأسباب تشغيلية إلى الاحتفاظ بالاستشاريين الذين نالوا ثقتهم في السابق، وقد تترتب على ذلك تأثيرات على الموارد جراء الاستخدام الطويل للخبراء الاستشاريين مقارنة بالتوزيع المرن للموظفين المأجورين، وكشف استعراضنا وجود مخاطر في الاستخدام المستمر لفترة طويلة لنفس الأشخاص. وبموجب أحد الخطوط التوجيهية للأمم المتحدة يستطيع الأشخاص الذين استخدموا لفترة تزيد عن 44 شهرا خلال فترة من العمل المستمر لمدة 48 شهرا المطالبة بصفة موظف. وأثناء إجراء استعراضنا وجدنا في أحد الأقاليم 16 عقدا سيصل إلى 44 شهرا في 2008.

63. لم نستطع التأكد من خلال تحليلنا من أن اللامركزية أدت إلى خفض عدد الموظفين والاستشاريين في المقر الرئيسي، وهو ما كان منتظرا من تطبيق مبادرة اللامركزية. فقد تم امتصاص كل خفض محتمل من خلال زيادة في عدد الموظفين العاملين في المقر الرئيسي في روما وزيادة ملموسة في عدد الاستشاريين منهم 743 كانوا يعملون في روما عام 2006.



## هل تحقق نقل ملائم للمهارات والموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان؟

**الموجز:** في البداية كان نقل إدارة الموارد متنسقا مع أهداف اللامركزية. وقد تعكس الزيادة المتواضعة في إدارة وظائف المقر الرئيسي تعزيز قدرة البرنامج على إدارة عمليات أوسع حجما وأكثر تعقيدا، كما قد يعكس عددا من المبادرات التي أنجزها الموظفون المهنيون في المقر الرئيسي. وعموما، تبدو الزيادة اللاحقة منسجمة مع أهداف اللامركزية.

### في البداية كان النقل إلى الميدان متمشيا مع اللامركزية

64. في 2003، نقل أسلافنا إلى المدير التنفيذي<sup>(11)</sup> معلومات مفادها أن عدد موظفي المقر الرئيسي قد تراجع في الفترة ما بين 1996-1997 و 2002-2003 بنسبة 42 في المائة في حين زاد عدد المهنيين و موظفي الخدمات العامة العاملين في الميدان بنسبة 58 في المائة. ويبين التغير في مواقع العمل لكل من المهنيين وموظفي الخدمة العامة أن نقل المهارات كان يتجه نحو الميدان. كذلك ذكر أسلافنا أن الفترة من 1996-1997 إلى 2002-2003 قد شهدت خفضا في تكاليف الموظفين وغير الموظفين بنسبة 55 في المائة في المقر الرئيسي و 49 في المائة في الميدان<sup>(12)</sup>.

### قد تتعارض الزيادة اللاحقة في عدد موظفي المقر الرئيسي مع أهداف اللامركزية

65. استعرضنا أنماط التوظيف خلال فترة ولايتنا 2002-2007 بصفة مراجعين خارجيين. ويبين الشكل 9 عدد الموظفين في نهاية كل سنة من 2002 إلى 2006، واعتبارا من أبريل/نيسان 2007، أشير إلى رتب ودرجات المهنيين وفئة الخدمة العامة. أما مستويات المدراء وما فوق فقد أدرجت على نحو مستقل.

| الشكل 9: عدد وظائف المهنيين وموظفي الخدمة العامة في نهاية كل سنة، 2002-2007 |      |      |      |      |      |   |
|---|------|------|------|------|------|---|
| 2007*   | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | الموظفون المهنيون الدوليون في المقر الرئيسي |
| 5   | 5    | 5    | 5    | 4    | 3    | فوق درجة مدير                               |
| 63  | 64   | 63   | 54   | 50   | 40   | المدراء                                     |
| 435   | 428  | 399  | 423  | 291  | 269  | المهنيون                                    |
| 503   | 497  | 467  | 482  | 345  | 312  | المجموع الفرعي                              |
| 385   | 376  | 376  | 352  | 319  | 310  | الخدمة العامة                               |
| 888   | 873  | 843  | 834  | 664  | 622  | مجموع الموظفين                              |

تشمل الأرقام موظفي الاتصال ومكاتب جمع الأموال والاتصالات، وأولئك الذين يقضون إجازة بلا مرتب أو المعارين من منظمات أخرى.  
\* التوظيف في عام 2007 اعتبارا من أبريل/نيسان 2007  
المصدر: شعبة الموارد البشرية.

66. يظهر الشكل 9 زيادة في عدد الوظائف المهنية تصل إلى 191 درجة من 312 في عام 2002 إلى 503 في عام 2007 (أي بما يزيد على 60 في المائة)؛ وبزيادة قدرها 75 في فئة الخدمات العامة، من 310 في 2002 إلى 385 في عام 2007 (24 في المائة). ويبدو أن هذه الزيادات لا تتفق مع سياسات نقل المهارات إلى الأقاليم، وإن كان هناك عدد من المبادرات التي يقتضي القيام بها توافر عدد من الموظفين الفنيين في المقر، مثل زيادة سرعة إغلاق حسابات الفترة المالية.

(11) WFP/EB.3/2002/5-A/1/3  
(12) لا تدرج تكاليف المشروعات في الميزانيات الميدانية.

### زيادات متواضعة في عدد الوظائف الإدارية في المقر الرئيسي وفقا لقرارات المجلس التنفيذي

67. أدت اللامركزية إلى زيادة تفويض الصلاحيات إلى مديري المكاتب الإقليمية والقطرية. وخصصت الأمانة نائبا لمدير كل مكتب قطري أو إقليمي كبير ضمانا لاستمرارية إدارية والمحافظة على القدرة الكافية لإدارة عمليات متزايدة التعقيد في بيئة لامركزية.

68. وبالإضافة إلى انسجام الزيادات المتواضعة في الوظائف الإدارية مع قرار المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2000 لتعزيز القدرة الإدارية للبرنامج استجابة لمقترحات<sup>(13)</sup> المدير التنفيذي من أن إدارة البرنامج التي تستلزم استجابة متزايدة التعقيد وحساسة من الناحية السياسية توافر المزيد من كبار المسؤولين والمدراء المتمرسين في الخبرة التي تؤهلهم لإدارة عمليات أكثر تعقيدا وإلحاحا.

69. ويبين الشكل 9 زيادة طفيفة في نسبة الموظفين على مستوى المدراء فما فوق بالمقارنة مع الزيادات في الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة: ارتفع من 43 في 622 وظيفة، أو 6.9 في المائة في عام 2002 إلى 68 في 888 وظيفة أو بنسبة 7.7 في المائة في عام 2007.

### الخلاصة

70. لم تؤد اللامركزية في ما يبدو إلى خفض مستويات التوظيف في المقر الرئيسي، بنفس الطريقة التي ربما كانت متوقعة من وراء المبادرة. يضاف إلى ذلك، توافر دليل على أن الاستشاريين الذين عينوا في الأصل لمساعدة البرنامج استجابة لحالات الطوارئ أو لتقديم خبرات متخصصة قد تم الاحتفاظ بهم لفترات طويلة نسبيا. وذلك ربما لاستكمال القصور في مستلزمات التوظيف ولا سيما في المقر الرئيسي حيث أدى نقل المهارات والخبرات إلى الميدان إلى حدوث عجز في المهارات.

71. ويبدو أن الزيادات في عدد موظفي المقر الرئيسي منسجمة منذ عام 2002 مع أهداف اللامركزية، لكنها قد تعكس العديد من المبادرات التي طالب بها الموظفون الفنيون في روما.

**التوصية 3: نشجع الأمانة العامة للتأكد من أن الموارد المخصصة للمقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقطرية تعكس عبء العمل على المستوى التنظيمي.**

**التوصية 4: نوصي بأن تضمن الأمانة تحسين عمليات تعيين الموظفين وإعادة تعيينهم وتعيين الاستشاريين، وتوفير الأطر الملائمة والاقتصادية لعقود التوظيف.**

## هل أدت اللامركزية إلى تحقيق مردودية التكاليف واستخدام الموارد عموماً بطريقة فعالة؟

موجز: توجد بعض الخطوط الأساسية أو الافتراضات التي يمكن تحديد تكاليف العمليات القياسية، كما توجد إجراءات غاية في الأهمية لتقييم الزيادات في الميزانية، لكن من المطلوب تحديد أولويات سليمة لمراعاة الزيادات في التكاليف والجوانب المهمة في الأعمال لدى تعرض الموارد المالية للانحسار.

### هل تم تحديد للخطوط الأساسية لتوجيه الهيكل التنظيمي؟

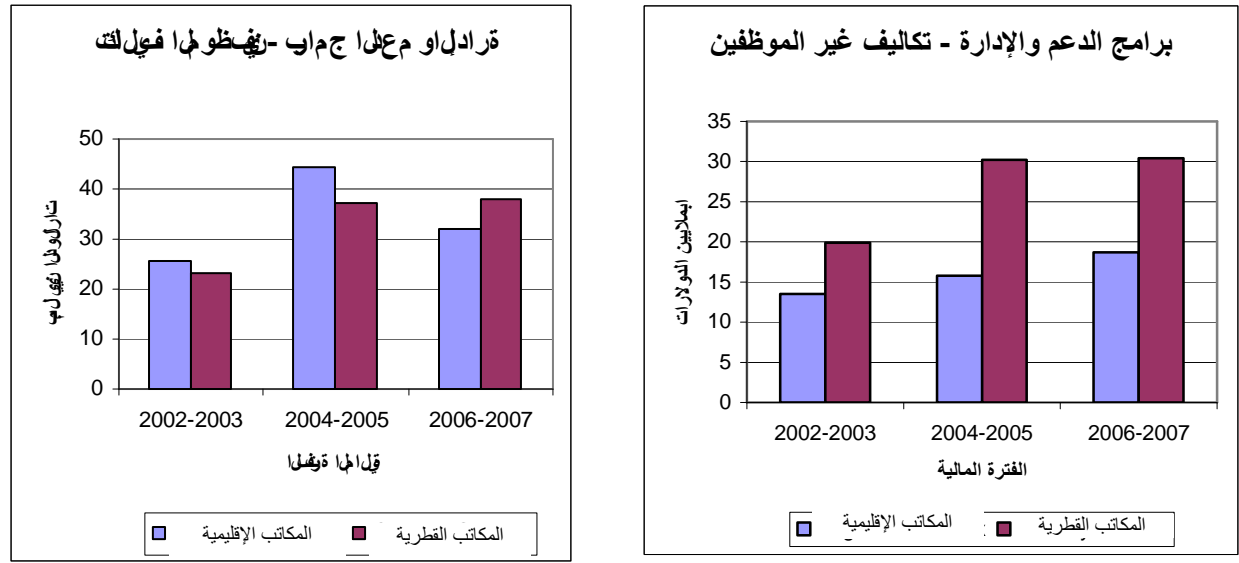
72. توجد بنية أساسية في كل المكاتب القطرية، تجسد الحد الأدنى من الهيكل الوظيفي المكون من مديرين فنيين اثنين وثلاثة موظفين محليين. للمكاتب الإقليمية والمكاتب الكبيرة في العادة نائبا للمدير. وأطلعنا الأمانة على ارتباط المزيد من الموارد لمستويات توزيع الأغذية. ويدعم كل مكتب ملاك فني مع خبرة متخصصة مثل الشؤون اللوجستية والمالية والعمليات والاتصالات وتقييم الضعف. ومع ذلك، لا يوجد خط أساس أو نموذج لتعيين الموظفين مع بارامترات إرشادية لتوجيه تخصيص الموارد لمواكبة عمليات محددة في كل إقليم. والمشروعات في أمريكا اللاتينية والكاريبية تنمو بالدرجة الأولى، والتي قد تتطلب بطبيعة الحال موارد مختلفة إلى أقاليم رئيسية تستلزم دعم عمليات الطوارئ.

### كيف يجري تبرير زيادة التكاليف مقابل الخطوط الأساسية؟

يتعين على مديري الميزانية تقييم الأولويات بين ما هو مرغوب وما هو ميسور

73. تقييم الأمانة بدقة الاحتياجات بهدف زيادة الموارد وفقا للخطوط الأساسية للميزانية. يبين الشكل 10 نفقات دعم البرامج والإدارة للمكاتب الإقليمية والقطرية على الموظفين وعلى غير الموظفين خلال الفترات المالية الأخيرة 2002-2007، مما يعكس الاتجاه على الموظفين في إطار دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية مقارنة بالمكاتب الإقليمية. وشهدت تكاليف دعم البرامج والإدارة في المكاتب الإقليمية زيادة مطردة خلال الفترة، في حين شهدت المكاتب القطرية ارتفاعا ملحوظا في الفترة 2004-2005، أي قبل الفترة 2006-2007. وقد تفسر الزيادة جزئيا بحالة الطوارئ في العراق وما تلاها من عمليات الطوارئ حتى 2006.

### الشكل 10: الإنفاق بحسب الفترة المالية على دعم البرامج والإدارة في المكاتب الإقليمية والقطرية



يبين الشكل 10 نفقات المكاتب الإقليمية والقطرية خلال الفترات المالية من 2002 - 2007 على تكاليف الموظفين وغير الموظفين، كما يبين اتجاهها صعودياً متزايداً في نفقات دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية والإقليمية.

المصدر: برنامج الأغذية العالمي

74. زادت تكاليف المكاتب الإقليمية والقطرية على الرغم من الرقابة على الميزانية. وفي البيانات المالية السنوية غير المراجعة للفترة 2004-2005 ولعام 2006، ذكرت الأمانة زيادات في الإنفاق على التكاليف الموحدة لتعيين الموظفين والتي تشكل جزءاً من المبالغ المرصودة لتغطية نفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة بما يزيد على 114 مليون دولار وذلك نتيجة للعديد من العوامل بما في ذلك التغييرات في جداول المرتبات ومتوسط رتب الموظفين وتكاليف تعيين الموظفين والتقلبات في أسعار الصرف<sup>(14)</sup>. ومع ذلك، لتجنب استنزاف الاحتياطيات التي يمكن أن تدعم الأنشطة الأخرى، تحتاج الأمانة كما هو واضح إلى ضمان أن يعمل برنامج الأغذية العالمي ضمن حدود تمويله.

### الخلاصة

75. لا تعد الزيادة في عدد المكاتب الميدانية وفي عدد موظفيها، إلى جانب زيادة تناسبية أكبر في عدد موظفي المقر الرئيسي ومواصلة استخدام الاستشاريين؛ من بين العوامل التي إذا ما أخذت مجتمعة التي تؤثر على زيادة الكفاءة، كما أنها لا تؤثر على زيادة الفعالية في استخدام الموارد. ومن وجهة نظرنا، قد يؤثر استمرار الاعتماد على استخدام هذه البنية الأساسية في وقت تتحسر التحديات التشغيلية من حالات الطوارئ الكبرى إلى المجال المقترح لتحسين الهياكل التنظيمية والإمكانات، أو الرغبة على الأقل في توفير استجابة للحلول المقترحة مع أكبر قدر من المرونة مقارنة بالهيكل الميداني الراهن للمنظمات.

76. القيود المفروضة على الموارد المتاحة يتطلب إدارة قوية، تمثل تحدياً مستمراً للأمانة وتعزز مزايا استعراض هياكل اللامركزية عندما تقوم بالتحقق من المراجعة في منتصف عام 2007.

**التوصية 5:** نوصي بأن ننظر في كيفية خفض التكاليف لكي تبقى مواكبة مع التمويل المتاح، على أن تقوم الأمانة بمهمة ما إذا كانت الهياكل التشغيلية القائمة وحلول الدعم التشغيلي بإمكانها تحقيق المزيد من حيث مردودية التكاليف وذلك من خلال ترشيح البنية التحتية الإقليمية بما يتماشى مع الحاجة أكثر البدائل الاقتصادية.