

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 26 - 30 يونيو/حزيران 2023

World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي



التوزيع: عام

التاريخ: 12 مايو/أيار 2023

اللغة الأصلية: الإنكليزية

البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.A/2023/6-F/1

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

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

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن خدمات الدعم

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن خدمات الدعم" (WFP/EB.A/2023/6-F/1) ورد إدارة البرنامج عليها الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2023/6-F/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد L. Hoffmann

مدير المراجعة الخارجية

بريد إلكتروني: lutz.hoffmann@wfp.org



Bundes
rechnungshof

المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي
تقرير المراجعة
خدمات الدعم
السنة المالية 2022



جدول المحتويات

4	موجز تنفيذي
6	ألف- شكر وتقدير
6	باء- الولاية والنطاق والمنهجية
7	جيم- النتائج والتوصيات
7	1- خدمات المشتريات
7	أ- تسجيل الموردين
8	ب- قائمة الموردين
9	جيم- الاتفاقات الطويلة الأجل
10	د- أوامر الشراء الصغرى
11	هـ- تنظيم المشتريات
12	2- الموارد البشرية
12	أ- ملفات الموظفين
14	ب- القوة العاملة المنتسبة
15	3- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
15	أ- التخطيط للتعافي من الكوارث
17	ب- تطوير برمجيات خارج الحلول الحالية المؤسسية التي توفرها تكنولوجيا المعلومات
19	ج- دليل وسياسات تكنولوجيا المعلومات

موجز تنفيذي

أجرى مراجع الحسابات الخارجي في عام 2022 مراجعتين للأداء ركزتا على الاقتصاد والكفاءة والفعالية بما يتماشى مع المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن خدمات الدعم وإدارة الوقود. وأصدر مراجع الحسابات الخارجي تقريراً منفصلاً عن هذه الأخيرة.

وتؤدي خدمات الدعم دوراً رئيسياً في الأنشطة التنظيمية والتشغيلية لبرنامج الأغذية العالمي (البرنامج). وفيما يخص هذه المراجعة، تشمل خدمات الدعم الخدمات العامة مثل إدارة المعلومات والتكنولوجيا إلى جانب المشتريات. كما أنها تغطي إدارة الموارد البشرية، التي تكتسي أهمية بالغة ضمن عمل البرنامج. وكان الهدف من هذه المراجعة هو تقييم ما إذا كانت خدمات الدعم التي يقدمها البرنامج تضمن فعالية عملياته واقتصادها وكفاءتها.

وأجرى مراجع الحسابات الخارجي زيارات لمراجعة الحسابات إلى مقر البرنامج في الفترة من 11 إلى 20 أكتوبر/تشرين الأول 2022 ومن 7 إلى 17 فبراير/شباط 2023 وبين أغسطس/آب 2022 ويناير/كانون الثاني 2023 إلى المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية التالية:

- المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأوروبا الشرقية والمكاتب القطرية في مصر والأردن ولبنان؛
- المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي والمكاتب القطرية في ملاوي وموزامبيق وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي.¹

وقد أدرجت الملاحظات والتوصيات الصادرة الموجهة إلى المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في هذا التقرير حسب الاقتضاء.

النتائج الرئيسية

وكانت النتائج الرئيسية التي توصلنا إليها ما يلي:

(أ) تُعد عملية تسجيل الموردين -بصرف النظر عن التسجيل النهائي في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات- عملية لا مركزية وتقع ضمن مسؤولية كل مكتب. ولا يفرق البرنامج بين مستويات التسجيل المختلفة. ويحدد دليل الشراء فقط بعض المعايير التي يجب على المورد الوفاء بها للمشاركة بنجاح في المناقصات. وجراء ذلك، يتعين على كل مكتب اتخاذ قرار بشأن متطلبات التسجيل. وفي المجمل، قد يطلب مكتب ما ضمانات أكثر أو أقل من مورد مقارنة بمكتب آخر؛

(ب) لا يتم تسجيل وتتبع الاتفاقات الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات بشكل منهجي في قاعدة بيانات مركزية أو مستودع. لذا يجب على وحدات المشتريات والعملاء تتبع الاتفاقات يدوياً. ونشر المقر قائمة باتفاقاته الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات على شبكة البرنامج الداخلية لأجل إعلام وحدات العملاء والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية. ولاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن القائمة ليست كاملة ولا محدثة؛

(ج) انتقل المقر والمكاتب الموجودة خارج المقر من استخدام ملفات الموظفين الورقية إلى الملفات الإلكترونية. ومع ذلك، لا توجد توجيهات شاملة لحفظ السجلات الإلكترونية. ونتيجة لذلك، قامت المكاتب الموجودة خارج المقر بإيجاد وتنفيذ الحلول الخاصة بها. وقد أدى ذلك إلى تعدد هياكل الملفات الإلكترونية بين المكاتب. كما لاحظ مراجع الحسابات الخارجي وجود نقاط ضعف في حفظ الملفات الإلكترونية؛

(د) حتى فبراير/شباط 2023، كان المقر قد حدد 235 حلاً برمجياً تم تطويره أو شراؤه محلياً ("shadow IT"). ورغم أن المقر قام بجمع البيانات الأساسية حول حلول تكنولوجيا المعلومات التي نفذتها المكاتب، إلا البيانات لم تكن كافية لتقييم

¹ قام المراجع الخارجي بمراجعة حسابات المكتب القطري في زمبابوي عن بعد.

ما إذا كانت الحلول ضرورية أو زائدة عن الحاجة بسبب وجود حلول تكنولوجيا المعلومات المؤسسية. كما لم تتضح بعد بالكامل النظرة العامة حول الوضع.

التوصيات الرئيسية

أصدر مراجع الحسابات الخارجي عدة توصيات بناء على المراجعة. وهي مدرجة في متن هذا التقرير. وتتمثل التوصيات الرئيسية في أن يقوم البرنامج بما يلي:

- (أ) تحديد معايير إلزامية لتسجيل موردي السلع والخدمات والنظر في التفريق بين مختلف مستويات التسجيل؛
- (ب) استعراض كيفية تسجيل وتتبع ورصد الاتفاقات الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات بشكل منهجي؛
- (ج) وضع توجيهات أو تعليمات مؤسسية بشأن حفظ السجلات الإلكترونية لملفات الموظفين، بما في ذلك تحديد هيكل موحد لملفاتهم الإلكترونية؛
- (د) استعراض المشهد الحالي لتكنولوجيا المعلومات لتحديد القدرات/الحلول المتداخلة ولتجنب الازدواجية.

ألف- شكر وتقدير

1- يعرب مراجع الحسابات الخارجي عن خالص شكره لجميع موظفي البرنامج على تعاونهم وتواجدهم، ولا سيما للشعب المسؤولة عن خدمات الدعم وكذلك للمكاتب الإقليمية والقطرية التي زارها المراجعون.

باء- الولاية والنطاق والمنهجية

2- عيّن المجلس التنفيذي للبرنامج، بموجب قراره EB.2/4/2021، المؤرخ 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2021، رئيس ديوان المحاسبة الفيدرالي الألماني (Bundesrechnungshof) مراجعاً خارجياً للقيام بمراجعة حسابات البرنامج لمدة ست سنوات للفترة من 1 يوليو/تموز 2022 إلى 30 يونيو/حزيران 2028 وفقاً للمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.

3- وترد ولاية مراجع الحسابات الخارجي في المادة الرابعة عشرة من النظام المالي للبرنامج وملحقه. وعملاً بالنظام المالي، يبدي مراجع الحسابات الخارجي رأيه في الكشوف المالية ويجوز له إبداء ملاحظات بشأن كفاءة الإجراءات المالية والنظام المحاسبي، والضوابط المالية الداخلية، وإدارة البرنامج وتسييره بصفة عامة.

4- وقّيم مراجع الحسابات الخارجي من خلال المراجعة المالية لعام 2022 ما إذا كانت الكشوف المالية للبرنامج تُعبر بأمانة عن وضعه المالي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2022 وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وما إذا كانت أعدت وفقاً للمبادئ التوجيهية والسياسات المحاسبية ذات الصلة المطبقة على النحو الذي يتسق مع ما كان مطبقاً في الفترة المالية السابقة.

5- وأجرى مراجع الحسابات الخارجي في عام 2022 مراجعتين للأداء ركزتاً على الاقتصاد والكفاءة والفعالية بما يتماشى مع المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن خدمات الدعم وإدارة الوقود. وأصدر مراجع الحسابات الخارجي تقريراً منفصلاً عن هذه الأخيرة.

6- وتؤدي خدمات الدعم دوراً رئيسياً في الأنشطة التنظيمية والتشغيلية للبرنامج. وفيما يخص هذه المراجعة، تشمل خدمات الدعم الخدمات العامة مثل إدارة المعلومات والتكنولوجيا إلى جانب المشتريات. كما أنها تغطي إدارة الموارد البشرية، التي تكتسي أهمية بالغة ضمن عمل البرنامج. وكان الهدف من هذه المراجعة هو تقييم ما إذا كانت خدمات الدعم التي يقدمها البرنامج تضمن فعالية عملياته واقتصادها وكفاءتها.

7- وأجرى مراجع الحسابات الخارجي مراجعة لخدمات الدعم وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن عمليات مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج وملحقه. ولم تشمل المراجعة جميع خدمات الدعم في المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، وبالتالي لا يشكل هذا التقرير بياناً جامعاً بشأن هذا الموضوع.

8- وأجرى مراجع الحسابات الخارجي زيارات لمراجعة الحسابات إلى مقر البرنامج في الفترة من 11 إلى 20 أكتوبر/تشرين الأول 2022 ومن 7 إلى 17 فبراير/شباط 2023 وبين أغسطس/آب 2022 ويناير/كانون الثاني 2023 إلى المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية التالية:

- المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأوروبا الشرقية والمكاتب القطرية في مصر والأردن ولبنان؛
 - المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي والمكاتب القطرية في ملاوي وموزامبيق وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي.²
- وقد أدرجت الملاحظات والتوصيات الصادرة الموجهة إلى المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في هذا التقرير حسب الاقتضاء.

² قام المراجع الخارجي بمراجعة حسابات المكتب القطري في زمبابوي عن بعد.

9- وأصدر مراجع الحسابات الخارجي مذكرات المراجعة تتضمن ملاحظاته بشأن النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وأكد نائب المدير التنفيذي لإدارة تسيير الموارد، ورئيس الشؤون المالية، ونائب المدير التنفيذي بالإناوبة لإدارة سلسلة الإمداد والطوارئ، ونائب المدير التنفيذي بالإناوبة في ثقافة مكان العمل، صحة الحقائق المقدمة وعلقوا على التوصيات. ويأخذ هذا التقرير في الاعتبار تعليقاتهم وردودهم بالكامل.

جيم- النتائج والتوصيات

1- خدمات المشتريات

أ- تسجيل الموردين

10- يقيم البرنامج موردي السلع والخدمات المحتملين بناء على وثائقهم المقدمة استجابة لطلبات العروض. ويجب على الموردين استيفاء المتطلبات التالية (غير شاملة):

- يجب أن يكونوا كيانا قانونيا وأن يتمتعوا بالأهلية القانونية؛
- يجب أن تكون لديهم قدرة مالية كافية للوفاء بالتزاماتهم التعاقدية.
- يجب أن تكون المنتجات التي يقدمونها ذات أهمية للبرنامج ويجب أن يتمتع المورد بالكفاءة المهنية والتقنية اللازمة؛
- يجب ألا يكون المورد مدرجا في قائمة الجزاءات الموحدة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ولم يتورط في أعمال تدليس أو غير أخلاقية أو غير مشروعة، وفقا لسياسة البرنامج لمكافحة التدليس والفساد؛
- يجب أن يكون لدى المورد خبرة لا تقل عن ثلاث سنوات كشركة قائمة.³

11- وعلاوة على ذلك، يجب تسجيل موردي السلع والخدمات في نظام المناقصات الإلكتروني للبرنامج (In-Tend) من أجل دعوتهم للمشاركة في المناقصات. ويوصى بالتسجيل في سوق الأمم المتحدة العالمية - بوابة المشتريات الرسمية لمنظومة الأمم المتحدة. ويمكن اعتبار الموردين غير مؤهلين في حالة تضارب المصالح وسوء الأداء.⁴

12- ومن أجل تسجيل الموردين في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات، تقدم جهات الاتصال في المكاتب القطرية أو المكاتب الإقليمية أو المقر استمارة طلب تحتوي على معلومات عن المورد والمعلومات المصرفية. ويجب أن يكون الطلب مدعوما بشهادة تعاون وتأكيد مصرفي أو مستند مشابه. ولا يُشترط إتاحة أسماء المالكين والشركة الأم والشركات الفرعية/التابعة وما إلى ذلك. ويتحقق الفريق المركزي المكلف بالبيانات الرئيسية للبائعين التابع لشعبة الشؤون المالية المؤسسية بالمقر من الإجراءات ويسجل المورد في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات لأجل المكتب صاحب الطلب. وإذا أراد مكتب آخر التعاقد مع المورد، يجب أن تقوم لجنة محلية بمراجعة هذا الطلب، والموافقة عليه ثم معالجته من خلال شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات.

13- ويشير مراجعو الحسابات الخارجيون أن عملية تسجيل الموردين - بصرف النظر عن تسجيلهم النهائي في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات - عملية لا مركزية وتقع ضمن مسؤولية كل مكتب على حدة. وجراء ذلك، يُسجل المورد فقط لأجل المكتب الذي بادر بعملية تسجيله. كما أن البرنامج لا يفرق بين مستويات التسجيل المختلفة. وهذا يعني أن بيانات المورد في نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات لا تشير إلى ما إذا كان المورد مسجلا لتلبية أمر شراء صغير أو لعقد ينص على توفير كميات كبيرة. ويحدد دليل الشراء فقط بعض المعايير التي يجب على المورد الوفاء بها للمشاركة بنجاح في المناقصات، مثل خبرة لا تقل عن ثلاث سنوات. وترد معايير أخرى، على سبيل المثال، القدرة المالية، ضمن الدليل ولكن لم تُحدد بالضبط. ويجب على كل مكتب أن يقرر كيفية تفسير هذا المطلب. وفي المجمل، قد يطلب أحد المكاتب توفير الموارد بكميات أعلى أو أدنى مقارنة بمكتب آخر.

³ البرنامج، القسم 3 من دليل شراء السلع والخدمات.

⁴ البرنامج، القسم 3 من دليل شراء السلع والخدمات.

14- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن تسجيل الموردين ينبغي أن يتبع معايير موحدة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يُسجلوا لدى البرنامج وليس لدى كل مكتب على حدة. ولهذا الغرض، ينبغي للبرنامج تحديد معايير واضحة لضمان اتباع نهج موحد وتطبيق نفس معايير الجودة. وسيكون من المفيد أن يفرّق البرنامج بين مستويات التسجيل المختلفة، بناءً على مستوى العطاءات. فعلى سبيل المثال، يمكن للبرنامج تقييم ما إذا كان شرط الخبرة المهنية لمدة ثلاث سنوات مطلوباً من الموردين المهتمين بالعطاءات التي تقل عن عتبة معينة. وكذلك، يمكن للبرنامج تحديد متطلبات الموردين المهتمين بالعقود التي تنص على توفير كميات كبيرة، على سبيل المثال، عرض الكشوف المالية المراجعة ومعلومات حول أسماء المالكين، والشركة الأم، والشركات التابعة/الفرعية وما إلى ذلك. وسيكون من المفيد أن تقوم شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات أيضاً بتسجيل المعلومات عن الشركة الأم/الشركات التابعة والمالكين - على الأقل بالنسبة للموردين الذين سيوفرون كميات كبيرة من الموارد.

15- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يحدد البرنامج معايير إلزامية لتسجيل موردي السلع والخدمات وأن ينظر في التفريق بين مستويات التسجيل المختلفة.

16- ووافق البرنامج على هذه التوصية. وذكر أنه قد صمم بالفعل نهجاً لتقسيم الموردين، مما أدى إلى تصنيفهم حسب فئات ثلاث: الموردين الاستراتيجيين والمهمين وأصحاب المعاملات. وبالإضافة إلى ذلك، وافق على إجراء للتعامل بعمق متفاوت مع عمليات التحري والعناية الواجبة وفقاً للفئة التي ينتمي إليها المورد.

ب- قائمة الموردين

17- ينفذ البرنامج إجراءات شراء تنافسية من خلال طلب العروض من الموردين المدعومين. وتشكل قائمة الموردين أحد المصادر لاختيار الموردين المراد دعوتهم. ويتيح دليل شراء السلع والخدمات التفاصيل التالية حول قوائم الموردين:

- قائمة الموردين هي سجل بأسماء الموردين الذين يستوفون الحد الأدنى من المتطلبات المحددة والمسجلين في نظام المناقصات الإلكترونية للبرنامج In-Tend.
- لا يُعد الموردون المسجلون في سوق الأمم المتحدة العالمية معتمدون تلقائياً لدى البرنامج، وبالتالي، يجب على شعبة المشتريات فحصهم قبل إضافتهم إلى القائمة⁵.

18- وبالنسبة لقوائم الموردين المنشأة محلياً، ينص الدليل على ما يلي:

- تقع مسؤولية القائمة على عاتق مدير المكتب خارج المقر.
- ينبغي أن تقوم لجنة المشتريات والعقود المحلية باستعراض القائمة بشكل دوري.
- ينبغي استعراض قوائم الموردين التي تم إنشاؤها محلياً، وعند الضرورة، تحديثها من خلال أنشطة أبحاث السوق الإضافية كل 12 شهراً ما لم تفرض ظروف السوق الحاجة إلى تحديثها بشكل متكرر. وإذا لم يستجب المورد لثلاث دعوات متتالية لتقديم طلب عروض خلال فترة 12 شهراً، فقد يُشطب عليه من القائمة⁶.

19- وقام الموردون بتسجيل أنفسهم في نظام المناقصات الإلكترونية للبرنامج In-Tend. ولم يشارك البرنامج في تلك العملية ولم يتعين عليه الموافقة على التسجيل. وبالنسبة للتقييم كجزء من عملية طلب العروض، حدد الدليل متطلبات إضافية يتعين على الموردين الوفاء بها⁷.

⁵ البرنامج، القسم 3 من دليل شراء السلع والخدمات.

⁶ البرنامج، القسم 3 من دليل شراء السلع والخدمات.

⁷ الفقرة 10 من هذا التقرير.

20- واحتفظ المقر بقوائمه في نظام المناقصات الإلكترونية In-Tend. وتضمنت القوائم فقط أسماء الموردين وعنوان بريدهم الإلكتروني. وخلص مراجع الحسابات الخارجي إلى أن المكاتب التي تمت زيارتها أثناء المراجعة استخدمت جداول البيانات لإدارة قوائم الموردين الخاصة بهم. وختلف تفسير قائمة الموردين. فقد تضمنت قائمة الموردين أولئك المسجلين في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات فقط. كما تضمنت معظم قوائم الموردين أولئك الذين لم يكملوا عملية التسجيل في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات حتى الآن. كما اختلفت المتطلبات الواجب إدراجها في القائمة والمعلومات المسجلة. فعلى سبيل المثال، سجلت المكاتب القطرية معلومات عن الفئة ورقم المورد والوثائق القانونية واجتماع اللجنة المحلية والتسجيل في نظام المناقصات الإلكترونية للبرنامج In-Tend. ولم تكن هذه المعلومات كاملة ومحدثة دائما. ولم تتضمن أي من القوائم معلومات عن تاريخ التسجيل في نظام In-Tend أو عن المشاركة الأخيرة في مناقصة.

21- وأوضحت المكاتب أنه تعين عليهم إنشاء جدول بيانات لتوثيق القائمة بنفسها على اعتبار أنه لم يكن هناك أي توجيه مؤسسي في هذا الشأن. وأشارت كذلك إلى أن الموردين كانوا مترددين في تقديم معلومات شاملة قبل دعوتهم لتقديم عطاءات.

22- ويشير مراجع الحسابات الخارجي أن دليل الشراء لا يوفر توجيهات وتعليمات واضحة بشأن قوائم الموردين. وعلى وجه الخصوص، لا يحدد "الحد الأدنى من المتطلبات" التي يجب على المورد الوفاء بها من أجل إدراجها في القائمة. وجراء ذلك، يتعين على كل مكتب أن يقرر الحد الأدنى من المتطلبات التي يلزم الموردين الوفاء بها. ونظرا لأن البرنامج ينفذ إجراءات شراء تنافسية من خلال طلب العروض من الموردين المدعويين، فإن اختيار الموردين المطلوب دعوتهم وبالتالي قائمة الموردين أمر بالغ الأهمية. وإضافة إلى ذلك، لا بد من إتاحة معلومات إضافية إلى جانب تفاصيل الاتصال. وعلى وجه الخصوص، سيكون تاريخ التسجيل في نظام In-Tend والمعلومات عن المشاركة في المناقصات مفيدا لتقييم ما إذا كان الموردون لا يزالون مهتمين بالتعامل مع البرنامج.

23- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يحدد البرنامج الحد الأدنى من المتطلبات التي يتعين على المورد الوفاء بها لإدراجها في قائمة الموردين؛ وتقديم التوجيهات الخاصة للمكاتب خارج المقر.

24- وأقر البرنامج بوجود ثغرات في إدارة الموردين. وذكر البرنامج أنه بدأ مشروع استعراض إدارة الموردين في عام 2021 والذي لا يزال مستمرا. وكان أحد نواتجه دليل يوضح بالتفصيل إجراءات إنشاء وصيانة قوائم الموردين، بالإضافة إلى النسخة المحدثة من المتطلبات الدنيا لإدراج الموردين في القائمة.

جيم- الاتفاقات الطويلة الأجل

25- يبرم البرنامج اتفاقات طويلة الأجل لاستخدامها على نطاق المنظمة لتقليل عدد عمليات طلبات العروض لتقليص الوقت المستغرق وازدواجية طلبات العروض ولتحقيق وفورات الحجم. ولا يتم تسجيل وتتبع الاتفاقات الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات بشكل منهجي في قاعدة بيانات مركزية أو مستودع. ورغم إصدار أوامر الشراء في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات، فإنها غير مرتبطة بالاتفاق. وبالتالي، لا تقدم هذه الشبكة المعلومات المتعلقة بالنفقات المتكبدة بموجب كل اتفاق. ويجب على وحدات المشتريات والعملاء تتبع هذه المعلومات يدويا.

26- ونشر المقر قائمة باتفاقاته الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات على شبكة البرنامج الداخلية لمساعدة وحدات العملاء والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في البحث عن الاتفاقات القائمة. كما قام بتحميل وثائق العقد ذات الصلة. وتضمنت القائمة 400 اتفاق عالمي طويل الأجل في 25 أغسطس/أب 2022. وأشار مراجع الحسابات الخارجي إلى أن القائمة لم تكن كاملة لأنها لم تشمل جميع الاتفاقات العالمية الطويلة الأجل. وعلاوة على ذلك، لم تكن المعلومات محدثة. وأشارت القائمة إلى انتهاء صلاحية الاتفاقات، في حين أنه تم تمديد فترة العقد. كما أن المعلومات المدخلة في عمود "الوصف" لم تتبع أي نسق ولم يتم توحيدها. وفي 18 أكتوبر/تشرين الأول 2022، تم تحميل قائمة محدثة تضمنت 420 اتفاقا طويل الأجل. وفي 1 فبراير/شباط 2023، تضمنت القائمة مرة أخرى اتفاقات طويلة الأجل منتهية الصلاحية (عدد 49). وكان على وحدات العملاء والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية التحقق مما إذا كانت الاتفاقات الطويلة الأجل قد انتهت بالفعل أو ما إذا كان قد تم تمديدتها.

27- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن القائمة الحالية للاتفاقات الطويلة الأجل لا يمكن أن تدعم بالكامل وحدات العملاء والمكاتب خارج المقر في تحديد الاتفاقات العالمية. كما أن القائمة غير كاملة وتتضمن معلومات قديمة. وتُعد الصيانة اليدوية مرهقة وعرضة للخطأ. وحتى لو تم تحديث القائمة بانتظام، فإن بعض المعلومات ستصبح قديمة بعد فترة قصيرة من الزمن. كما أنها لا تتضمن معلومات عن الاتفاقات الطويلة الأجل الإقليمية. ويمكن أن تعيق المعلومات غير الكاملة وغير الصحيحة عن الاتفاقات الطويلة الأجل تحقيق فوائد هذه العقود.

28- وسيكون من المفيد لو سُجلت الاتفاقات الطويلة الأجل في نظم تكنولوجيا المعلومات للسماح بتتبع ورصد الاتفاقات. وبدلاً من ذلك، يمكن تسجيل الاتفاقات الطويلة الأجل في مستودع مركزي للعقود. وفي المجمل، ينبغي أن يكون لدى أصحاب المصلحة إمكانية استعراض البيانات "الحية" أو المحدثة. كما أن مثل هذه المعلومات ستسمح للبرنامج بتحليل الاتفاقات الطويلة الأجل بشكل منهجي.

29- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يستعرض البرنامج كيفية تسجيل وتتبع ورصد الاتفاقات الطويلة الأجل لتوفير السلع والخدمات بشكل منهجي لضمان إتاحة المعلومات الكاملة والحديثة.

30- ووافق البرنامج على هذه التوصية. وذكر البرنامج أنه يعتزم تنفيذ سمة اتفاق الخطوط العريضة في نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. وهذا من شأنه أن يضمن أن جميع الاتفاقات الطويلة الأجل وما يتصل بها من عمليات إلغاء قد تم تسجيلها وتتبعها بشكل مناسب في نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات، للسماح برصد صحتها والنفاقات ذات الصلة. ومع ذلك، كان هذا إصلاحاً مؤقتاً. وجراء استعراض لسير العمل فيما يخص وظيفة المشتريات، سيتم السعي لإيجاد حل رقمي شامل (من مرحلة الشراء إلى مرحلة الدفع) في السوق.

د- أوامر الشراء الصغرى

31- تُصدر أوامر الشراء الصغرى لشراء السلع والخدمات التي تقل قيمتها عن 5 000 دولار أمريكي (المكاتب خارج المقر) و20 000 دولار أمريكي (المقر). وتقوم وحدات أخرى غير شعبة المشتريات بمعالجة هذه المشتريات منخفضة القيمة. ويجب أن تتم عملية أوامر الشراء الصغرى وفقاً لمبادئ المشتريات العامة على النحو المنصوص عليه في القاعدة المالية 112-26، وتحديدًا أفضل قيمة مقابل المال، والمنافسة والإنصاف والشفافية، وبما يخدم المصالح الفضلى للبرنامج.⁸

32- ويجب على جميع المديرين في المقر وخارج المقر ترشيح موظف واحد أو أكثر ليعمل بوصفه "جهة اتصال"، ويكون مسؤولاً عن إصدار أوامر الشراء الصغرى. ويجب أن توقع جهات الاتصال المسؤولة عن إصدار أوامر الشراء الصغرى على استمارة تضارب المصالح مصممة خصيصاً لهم، واستكمال وحدة التدريب على الدليل الإلكتروني لشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات المتعلقة بأوامر الشراء الصغرى وتدريب "أساسيات الشراء والتعاقد" المتاح على منصة WeLearn. ولكل أمر شراء صغرى، يجب الحصول على ثلاثة عروض أسعار على الأقل عن طريق الهاتف أو البريد الإلكتروني أو الإنترنت أو أي وسيلة مناسبة أخرى. ويجب تسجيل عروض الأسعار هذه في الملف وإرفاقها بأمر الشراء في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. ولا يلزم تقديم ثلاثة عروض أسعار عند وضع أوامر الشراء الصغرى في إطار الاتفاقات الطويلة الأجل القائمة. وكان على جميع المكاتب إعداد بيان ضمان بشأن أوامر الشراء الصغرى على أساس ربع سنوي. ويُحال التقرير الموقع إلى جهة الاتصال الإقليمية المكلفة بالمشتريات في المكتب الإقليمي المعني لاستعراضه والإشراف عليه.⁹

33- وأصدر المقر في عام 2022 ما مجموعه 3 062 أمر شراء صغرى إلى 685 مورداً. وأصدرت بعض أوامر الشراء الصغرى وفقاً لاتفاقات الطويلة الأجل. ونظراً لعدم تسجيل الاتفاقات الطويلة الأجل التي تخص السلع والخدمات في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات، كان من الصعب إجراء تحليل منهجي لنسبة إلغاء الاتفاقات الطويلة الأجل وأوامر الشراء الصغرى القائمة بذاتها. واستعرض مراجع الحسابات الخارجي عينة من أوامر الشراء الصغرى. ولم يشر أي من أوامر الشراء الصغرى أن الأمر كان بمثابة إلغاء لاتفاق

⁸ التعميم رقم OED2022/005، فبراير/شباط 2022.

⁹ التعميم رقم OED2022/005، فبراير/شباط 2022.

طويل الأجل. وبالنسبة لأمرى شراء صغريين، لم يتم تحميل أي عروض أسعار أو مذكرات ملاحظات في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. وبالنسبة لسبعة أوامر شراء صغرى، تم تحميل عرض أسعار واحد فقط بينما أتيحت مذكرة ملاحظات لأربعة فقط من أوامر الشراء الصغرى هذه.

34- وخلص مراجع الحسابات الخارجي بناء على المكاتب التي زارها خلال دورة المراجعة إلى ما يلي:

- أصدرت المكاتب عددا كبيرا من أوامر الشراء الصغرى مقارنة بأوامر الشراء الأخرى.
- لم يتم تحميل عروض أسعار ومذكرات ملاحظات على شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات.
- رغم أن المكاتب كثيرا ما تطلب عروض الأسعار من ثلاثة موردين أو أكثر، إلا أنها لم تتلق سوى عرض أو عرضين بفيان بالمتطلبات.
- عرضت مذكرات الملاحظات معلومات عامة فقط عن سبب تلقي عرض أسعار واحد فقط.
- لم يتم إعداد بيانات الضمان ربع السنوية الخاصة بأوامر الشراء الصغرى.
- لم يتم رسميا ترشيح جهات اتصال مكلفة بأوامر الشراء الصغرى ولم تستكمل التدريب المطلوب.

35- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن طلب عروض أسعار من ثلاثة موردين فقط ليس كافيا. ولا يمكن مقارنة عروض الأسعار وتقييمها بما يتمشى مع مبادئ الشراء إلا عند تلقي عدد كافٍ من عروض الأسعار التي تفي بمتطلبات البرنامج. كما ينبغي للبرنامج أن يحدد الحالات الاستثنائية التي يكفي فيها تلقي عرض أسعار واحد فقط. وكان من المفيد اتباع مبررات عدم التقيد بإجراء مناقصات تنافسية.

36- ويتعين على الوحدات التي تطلب عروض الأسعار الامتثال للقواعد المتبعة في أوامر الشراء الصغرى وإرفاق الوثائق ذات الصلة عبر شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. وعلاوة على ذلك، قد يكون من المفيد توحيد المتطلبات والشروع في أمر شراء أو اتفاق طويل الأجل. ولهذا الغرض، من الأهمية بمكان استعراض وتقييم أوامر الشراء الصغرى بشكل منتظم.

37- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن ينص البرنامج، كقاعدة عامة، على أنه يجب تلقي ثلاثة عروض أسعار على الأقل تفي بمتطلبات البرنامج؛ وتحديد الحالات التي يكون مسموحا فيها طلب عرض أسعار واحد فقط قبل إسناد أمر الشراء الصغرى للمورد.

38- ويوصي مراجع الحسابات الخارجي كذلك بأن يعزز البرنامج استعراضه ورقابته فيما يتعلق بشعب المقر والمكاتب خارج المقر لضمان الامتثال للقواعد وتقديم المشورة وتحديد خيارات لعمليات الشراء الموحدة.

39- ووافق البرنامج على هاتين التوصيتين. وذكر البرنامج أنه سيضع قائمة مرجعية معيارية خاصة بأوامر الشراء الصغرى؛ والرفع من وتيرة الاستعراض بجعله شهري بدلا من ربع سنوي؛ وتقديم ملاحظات وتوجيهات إلى وحدات العملاء عند تحديد مشاكل عدم الامتثال للقواعد. كما أنه سيستعرض خيارات إنشاء اتفاقات طويلة الأجل فيما يخص السلع والخدمات التي تُشترى بشكل متكرر عبر أوامر الشراء الصغرى.

هـ تنظيم المشتريات

40- المشتريات وظيفة لا مركزية في البرنامج. فقد فوض المدير التنفيذي سلطة القيام بها على وجه الخصوص إلى كبار المديرين في المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

- 41- في المقر، يعد فرع المشتريات جزءاً من شعبة عمليات سلسلة الإمداد ويتبع إدارياً لنائب مدير عمليات سلسلة الإمداد. وهو يتألف من ثلاث وحدات: وحدة مشتريات السلع والخدمات؛ ووحدة مشتريات الأغذية؛ ووحدة الدعم الاستراتيجي والتشغيلي.
- 42- وبالإضافة إلى ذلك، تُكلف الفروع الأخرى في المقر بأنشطة المشتريات. ويتولى فرع النقل الجوي المسؤولية عن إبرام التعاقدات المتعلقة بالأصول الجوية وخدمات الشحن الجوي. ولهذا الغرض، فُوض لرئيس دائرة النقل الجوي سلطة القيام بمشتريات بقيمة مليون دولار أمريكي.¹⁰ وفي الوقت نفسه، يجمع فرع النقل الجوي طلبات المكاتب القطرية ويعمل بصفته وحدة طالبة للسلع أو الخدمات. ويتبع فرع النقل الجوي إدارياً لمدير عمليات سلسلة الإمداد.
- 43- ويتولى فرع الشحن المسؤولية عن شراء الشحنات. ولهذا الغرض، فُوض لرئيس وحدة الشحن سلطة القيام بمشتريات بقيمة 500 000 دولار أمريكي لدفع حجوزات الرحلات الجوية المستأجرة و250 000 دولار أمريكي لدفع حجوزات الرحلات الجوية المنتظمة.¹¹ ووفقاً لدليل الشحن، يمارس رئيس النقل البحري السلطة المفوضة إلى رئيس وحدة الشحن. ويتبع فرع الشحن إدارياً لنائب مدير عمليات سلسلة الإمداد.
- 44- وفي وقت عملية المراجعة، كان البرنامج يستعرض عمليات الشراء الخاصة به. وقد سعى إلى جملة أمور من بينها وضع النموذج التشغيلي الصائب، وتحقيق التوازن بين المشتريات المركزية واللامركزية، وإنشاء الهيكل التنظيمي المناسب في المقر.
- 45- ويعد فصل الواجبات مبدأً أساسياً للرقابة الداخلية ويجب اتباعه في جميع إجراءات الشراء. وهذا يتطلب الفصل بين وظائف الوحدة طالبة للسلع والخدمات وبين المشتريات والتمويل. ويتولى موظفو المشتريات المسؤولية عن ضمان التقيد بمبادئ الشراء على النحو المنصوص عليه في النظام المالي والقواعد المالية. وبالتالي ينبغي أن يمارس عملية الشراء موظفون يتمتعون بما يلزم من التدريب والمعرفة والخبرة. وتتطبق مبادئ الشراء، على النحو المنصوص عليه في النظام المالي والقواعد المالية، على جميع أنشطة الشراء بشكل موحد. ومع ذلك، تنقسم مسؤولية المشتريات في المقر بين ثلاثة فروع مختلفة. ورغم أن جميع الفروع جزء من شعبة عمليات سلسلة الإمداد، هناك فرعان يتبعان إدارياً لنائب المدير، ويتبع فرع واحد لمدير عمليات سلسلة الإمداد.
- 46- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه سيكون من المفيد أن تتمركز جميع أنشطة الشراء في المقر في يد فرع واحد. وهذا من شأنه أن يضمن أن تتركز الخبرة والتجربة اللازمين للتقيد بمبادئ الشراء في يد فرع واحد، بينما تحتفظ الوحدة طالبة المعنية بالخبرة التقنية. كما أن فصل وظيفة الشراء عن وظيفة طلب الخدمة أو السلعة من شأنه أن يفصل بين الواجبات. وختاماً، قد يؤدي تعدد وحدات المشتريات إلى ازدواجية الوظائف، وهو ما ينبغي تجنبه، مثل تحليل البيانات أو إدارة الموردين. وينبغي للبرنامج على الأقل أن يوائم التسلسل الإداري لوظائف الشراء المختلفة.
- 47- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن ينظر البرنامج في أن يركز وظائف الشراء في المقر في يد فرع واحد.
- 48- ووافق البرنامج على هذه التوصية. وذكر البرنامج أنه سيوسع نطاق استعراض سير الأعمال الجاري حالياً ليشمل خدمات أخرى داخل شعبة سلسلة الإمداد بهدف تبسيط العمليات والإجراءات.

2- الموارد البشرية

أ- ملفات الموظفين

- 49- يسجل المقر والمكاتب خارج المقر بيانات الموارد البشرية في الملفات الشخصية للموظفين. ويُعد ملف الموظف مذكرة سرية تضم معلومات عن موظف أو منتسب وسجلاً فيه جميع الوثائق المتعلقة بعمل الموظف أو المنتسب مع البرنامج.

¹⁰ التعميم رقم OED2018/006، يناير/كانون الثاني 2018.

¹¹ التعميم رقم OED2018/006، يناير/كانون الثاني 2018.

50- وتنطبق سياسة الاحتفاظ بالسجلات لعام 2006¹² (السياسة) على جميع السجلات المحفوظة لدى البرنامج. وترمي هذه السياسة إلى ضمان حماية جميع السجلات اللازمة لأغراض العمل والحفاظ عليها كما ينبغي. ووفقا للملحق ألف من السياسة، يجب الاحتفاظ بالوثائق الأساسية لسجلات الموظفين في نسخ ورقية. ويوجز الملحق باء الخطة المؤسسية للبرنامج بشأن الملفات، وهي قائمة مفصلة بكيفية تصنيف مختلف السجلات، استنادا إلى نظام التصنيف العالمي للبرنامج.

51- وصاغت شعبة الموارد البشرية في عام 2017 نظاما متفحا لترميز الملفات يخص الملفات الإلكترونية للموارد البشرية، باستخدام جدول بيانات. وقد كان نظام ترميز الملفات مختلفا عن النظام المطبق في سياسة الاحتفاظ بالسجلات. فقد طُبق النظام المنقح لترميز الملفات على حفظ الملفات الإلكترونية للموارد البشرية في المقر فقط؛ ولم تتقاسم شعبة الموارد البشرية جدول البيانات مع المكاتب الإقليمية أو المكاتب القطرية.

52- وشرع المقر في عام 2018 في رقمنة الملفات الورقية وتنفيذ نظام حفظ ملفات الموارد البشرية إلكترونيا بالاستناد إلى SharePoint (السجل الإلكتروني). وأعدت شعبة الموارد البشرية مواد تدريبية بشأن كيفية إدارة الوثائق في السجل الإلكتروني.¹³

53- وخلص مراجع الحسابات الخارجي خلال الزيارات الميدانية للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية إلى أن هذه انتقلت أيضا من استخدام نسخ ورقية من ملفات الموظفين إلى الملفات الإلكترونية وتوقفت عن تحديث الملفات الورقية الموجودة. وكان الدافع وراء هذا التغيير هو ارتفاع نسبة العمل عن بُعد جراء كوفيد-19.

54- وأشار مراجع الحسابات الخارجي إلى أن أيًا من المكاتب خارج المقر لم يستخدم نظام ترميز الملفات. ومع ذلك، طورت معظم المكاتب على حدة هيكلًا أساسيًا للتعامل مع ملفاتها الإلكترونية. كما أودع مكتب واحد جميع الوثائق بالترتيب الأبجدي، دون أي هيكل فرعي. كما خلص مراجع الحسابات الخارجي أن المكاتب لم تستخدم تسمية متعارفة فيما بينها. ورغم أن بعض المكاتب أطلقت تسميات محددة على الوثائق للتعريف بالبيانات التي تم تسجيلها، أطلق البعض الآخر تسميات عامة على الوثائق، دون أي إشارة إلى موضوعها أو محتواها. وعلاوة على ذلك، احتفظت المكاتب بالملفات الورقية ولم تكن متأكدة من كيفية التعامل معها.

55- وبينما انتقل المقر والمكاتب خارج المقر من استخدام الملفات الورقية إلى الملفات الإلكترونية، لا تُتاح توجيهات شاملة حول حفظ السجلات الإلكترونية. وهذا هو السبب الذي جعل المكاتب خارج المقر طورت ونفذت حلولًا من تلقاء نفسها. وقد أدى ذلك إلى تعدد هياكل الملفات الإلكترونية بين المكاتب. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن وضع توجيهات أو تعليمات مؤسسية بشأن حفظ السجلات الإلكترونية يمكن أن يحسن حفظ سجلات الموارد البشرية. وينبغي أن تأخذ التوجيهات في الاعتبار أن المكاتب خارج المقر قد يكون لها متطلبات مختلفة عن المقر. ونظرا لتناوب الموظفين بين المكاتب، من شأن الهيكل المشترك أن يسهل إدارة الموارد البشرية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يستفيد البرنامج من تسميات متعارف عليها توحد حفظ الملفات على نطاق البرنامج. وعلاوة على ذلك، لا بد أن يقرر البرنامج ما يجب فعله بالملفات الورقية المتبقية في المقر وفي المكاتب خارج المقر.

56- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يضع البرنامج توجيهات أو تعليمات مؤسسية بشأن حفظ ملفات الموظفين في السجلات الإلكترونية، بما في ذلك هيكل موحد للتعامل مع الملفات الإلكترونية وإطلاق تسميات متعارف عليها للوثائق.

57- ووافق البرنامج على هذه التوصية. وذكر البرنامج أنه أدرج هذا الشرط في خطة عمل شعبة الموارد البشرية.

¹² توجيه بشأن "سياسة الاحتفاظ بالسجلات لدى البرنامج لعام 2006".

¹³ دليل السجل الإلكتروني المستند إلى SharePoint.

ب- القوة العاملة المنتسبة

58- وضع البرنامج في عام 2021 إطاراً جديداً للتوظيف¹⁴ موضع التنفيذ وعدل دليل الموارد البشرية. ويقدم إطار التوظيف لمحة عامة عن جميع فئات الموظفين وطرائق التعاقد. فالموظفون يؤدون مهام ذات طبيعة مستمرة ومتواصلة، بينما تقتصر خدمات المنتسبين على الخدمات المؤقتة أو المحددة زمنياً أو سد الاحتياجات باللجوء إلى الخبرات الخارجية. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز استقدام المنتسبين كبديل عن تعيين موظف ثابت. وتشمل طرائق التعاقد مع المنتسبين عقود الاستشاريين وعقود الخدمات واتفاقات الخدمات الخاصة.¹⁵ ويحدد إطار التوظيف، من بين أمور أخرى، مدة عقود المنتسبين على أربع سنوات عند تعيينهم بعقود الاستشاريين وعقود الخدمات وستين عند تعيينهم بموجب اتفاقات الخدمات الخاصة.

59- ويحدد إطار التوظيف أيضاً نوعاً جديداً من عقود الموظفين الدائمين في الفئة المهنية الدولية، وهو العقد المحدود المدة. وعادة ما يمتد هذا النوع من التعيين من سنة إلى أربع سنوات، ويستخدم في المشروعات أو الأنشطة المحددة زمنياً، أو المهام المطلوبة لفترة محدودة عندما لا تُتاح الخبرة اللازمة لدى موظفي البرنامج.

60- ويُطلب من مديري المكاتب استعراض احتياجاتهم من الموظفين وطرائق التعاقد بما يتماشى مع معايير إطار التوظيف. ويتعين عليهم تسوية مسألة الوظائف من خلال مناصب محددة المدة عندما يتضح وجود احتياجات مستمرة وطويلة الأجل أو عندما تتطلب المهمة المحددة أن يؤديها موظف دائم. ولهذا الغرض، توقع إطار التوظيف في البداية فترة انتقالية لتسوية مسألة الوظائف حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2024. وفي ديسمبر/كانون الأول 2022، تم تمديد هذه الفترة الانتقالية حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2025. وهذا يعني أنه بالنسبة للمنتسبين المعيّنين قبل إصدار إطار التوظيف، لن تكون المدة القصوى سارية إلا بعد انتهاء الفترة الانتقالية.

61- وذكر البرنامج أنه يود تقليص عدد المنتسبين العاملين لديه. ويهدف إلى ألا تتجاوز نسبة المنتسبين 46 في المائة. وقد شرع البرنامج بالفعل في السنوات السابقة في تقليص نسبتهم:

الجدول 1: العاملون والمنتسبون

العاملون	الموظفون	المنتسبون	نسبة المنتسبين
20 125	8 013	12 112	60.2
21 259	9 569	11 960	56.3
23 266	11 731	11 535	49.6

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي بالاستناد إلى بيانات مقدمة من البرنامج.

62- وحتى فبراير/شباط 2023، عُيّن 132 موظفاً على نطاق المنظمة على أساس عقد محدود المدة. وقد عُيّن 40 منهم في المقر، و19 في جنوب السودان، و11 في إثيوبيا، و8 في اليمن، و7 في الجمهورية العربية السورية، و6 في هايتي، و5 في أوكرانيا وأفغانستان لكل منهما. أما الموظفون الآخرون المعيّنون بموجب نفس العقد البالغ عددهم 31، فقد تم توظيفهم في مكاتب قطرية أخرى.

63- وأشار مراجع الحسابات الخارجي بناءً على المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية التي زارها أن هناك اختلافاً كبيراً في نسبة المنتسبين. ففي بعض المكاتب القطرية، كان الموظفون المنتسبون يمثلون أقل من 40 في المائة، في حين كان لدى المكاتب القطرية الأخرى نسبة تزيد عن 80 في المائة من إجمالي القوة العاملة. كما أشار مراجع الحسابات الخارجي إلى ما يلي:

- تم توظيف المنتسبين لفترة طويلة من الزمن، في بعض الحالات أكثر من خمس سنوات.
- تم توظيف المنتسبين في نفس المنصب ولكن بشكل متناوب، بموجب عقود الخدمات واتفاقات الخدمات الخاصة.
- تم شغل مناصب رئيسية (مثل مديري الموارد البشرية ورؤساء الوحدات) بموجب عقود المنتسبين لعدة سنوات.

¹⁴ التعميم رقم OED2021/017، سبتمبر/أيلول 2021.

¹⁵ بالإضافة إلى العمل العرضي والتدريب ومتطوعو الأمم المتحدة الوطنيين ومتطوعو البرنامج.

وبشكل عام، لم يكن توظيف المنتسبين في نفس المنصب ملتصقا بشكل خاص بأي نوع من العقود. وبالأحرى، عينت المكاتب منتسبين على جميع المستويات، أي في الفئة الفنية الدولية والفئة الفنية الوطنية وفئة الخدمات العامة.

64- ويقر مراجع الحسابات الخارجي بأنه يتعين على المقر والمكاتب خارج المقر التعامل مع فترات الذروة في عبء العمل لتنفيذ ولاية البرنامج. وفيما يتعلق بالاستجابات لحالات الطوارئ على وجه الخصوص، فهم بحاجة إلى قوة عاملة كبيرة بما فيه الكفاية من الأشخاص ذوي المهارات الكافية والمتاحين في غضون مهلة قصيرة. ومع ذلك، يشير مراجع الحسابات الخارجي أن توظيف المنتسبين لم يقتصر على مثل هذه الحالات المحددة. وبالإضافة إلى ذلك، رغم أن بعض المواقف قد تتطلب تعيين منتسب، يجب ألا يتم توظيفه لفترة زمنية لا داعي لها. وينبغي توظيف المنتسبين فقط لأداء الخدمات المؤقتة أو المحددة زمنياً أو عند ضرورة سد الاحتياجات باللجوء إلى الخبرات الخارجية. وهم لا يتمتعون بنفس الوضع مثل الموظفين ويتلقون مزايا أقل، أي التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة أو مدفوعات التقاعد/المعاشات التقاعدية، ولا يحق لهم كاستشاريين الحصول على إجازة.

65- ويثمن مراجع الحسابات الخارجي وضع البرنامج لقيود واضحة بشأن مدة عقود المنتسبين ومعايير توظيفهم من خلال إطار التوظيف الجديد الذي وضعه. ويتيح العقد المحدد المدة المطروح حديثاً مرونة أكبر للبرنامج. ويشير مراجع الحسابات الخارجي إلى أن المكاتب القطرية المتضررة من أزمات حادة وعميقة قد بدأت بالفعل في استخدام التعيينات المحددة المدة.

66- ورغم أن النسبة الإجمالية للمنتسبين مقارنة بالموظفين قريبة من النسبة المتوخاة وهي 46 في المائة، لا تزال بعض المكاتب القطرية تواجه مشاكل جمة في خفض النسبة. ولذلك، نشجع البرنامج على مواصلة جهوده ولا سيما دعم المكاتب القطرية ذات النسب العالية من المنتسبين.

67- وذكر البرنامج أنه يتوقع أن تتقلب النسب في ضوء السياقات التشغيلية المتغيرة. غير أنه جرى تسجيل هذه النسب بانتظام وأبلغ عنها في لوحة متابعة إطار التوظيف ليكون المديرين على علم بها ويتخذوا الإجراءات اللازمة.

68- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يواصل البرنامج تسوية مسألة الوظائف بما يتماشى مع احتياجات التوظيف ومقتضيات إطار التوظيف.

69- ووافق البرنامج على التوصية. وذكر أنه سيواصل العمل مع المكاتب من أجل تحقيق الأهداف التنظيمية بما يتماشى مع الفترة الانتقالية المنصوص عليها.

3- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

أ- التخطيط للتعافي من الكوارث

70- تعني إجراءات التعافي من الكوارث كجزء من الإدارة الشاملة لاستمرارية تصريف الأعمال قدرة المنظمة على مواصلة تقديم خدمات تكنولوجيا المعلومات الأساسية والمتعاملة مع الأوقات الحرجة بمستويات مقبولة مسبقاً أثناء و/أو بعد وقوع حادث مبرك. ويُعد التعافي الفعال من الكوارث هاما لضمان استمرار العمليات على جميع المستويات التنظيمية حيث يعمل البرنامج في كثير من الأحيان في بيئات متقلبة ويمكن أن يتعرض للاضطراب بسبب الكوارث الطبيعية والكوارث البشرية.

71- ولم يتم تحديث المبادئ التوجيهية بشأن كيفية إعداد ووضع خطة للتعافي من الكوارث منذ يونيو/حزيران 2017. ومن ثم فإنها لم تتضمن النمط الحالي للبرنامج المعتمد على عمليات تكنولوجيا المعلومات. كما أنه تم تحديث نموذج التعافي من الكوارث آخر مرة في عام 2011.

72- وأثناء زيارته الميدانية للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية، لاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن الخطط المحلية للتعافي من الكوارث متباينة من حيث الجودة والمحتوى والتركيز على الكوارث. وخلص إلى أن المكاتب القطرية قد أخفقت في وصف الكوارث المحتملة وإجراءات التعافي/إعادة التأهيل وكذلك التدابير التي ستتخذ عند فقدان توصيلية الإنترنت. وعلاوة على ذلك، لم يعينوا أفرقة طوارئ ولم يختبروا العمليات المنصوص عليها في خطط التعافي من الكوارث.

73- وأعد المقر "خطة التعافي من كوارث تكنولوجيا المعلومات على مستوى مقر البرنامج - روما" في سبتمبر/أيلول 2016. وأشار مراجع الحسابات الخارجي أن الخطة لا تعكس الوضع الحالي لتكنولوجيا المعلومات في البرنامج (مثل الخدمات السحابية).

74- وقد بدأت شعبة التكنولوجيا في المقر العمل على وضع خطة محدثة للتعافي من الكوارث. وقد أعدت ست وثائق جديدة فيما يتعلق بإجراءاتها الخاصة بالتعافي من الكوارث والتي لم تتم الموافقة عليها بعد. وذكرت شعبة التكنولوجيا أنها بصدد استعراض الوثائق للموافقة عليها.

75- واستناداً إلى الوثائق الجديدة، قسمت شعبة التكنولوجيا إدارة استمرارية الأعمال وإجراءات التعافي من الكوارث إلى ثلاثة عناصر:

- خطط استمرارية الأعمال بغرض تحديد النهج العام في حالة اضطراب استمرارية الأعمال أو وقوع حادث يؤثر على شعبة التكنولوجيا؛
- الخطة الرئيسية للتعافي من الكوارث بهدف دعم استعادة واستمرارية التطبيقات والنظم والشبكات اللازمة لسير الأعمال. وينبغي استخدامها بالاقتران مع كل خطة فردية من خطط التعافي من الكوارث الرئيسية؛
- الخطط المفصلة بشأن التعافي من الكوارث التي تصف إجراءات تعافي تطبيقات ونظم وشبكات محددة من الناحية التقنية. وقامت شعبة التكنولوجيا حتى الآن بصياغة خطط التعافي من الكوارث لفائدة التطبيقات الأربعة اللازمة لسير الأعمال على النحو التالي:
 - إدارة الهوية والتحقق منها ونظم التعاون.
 - الشبكة؛
 - استضافة نظام ساب (SAP) في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات؛
 - منصة البرنامج الرقمية المؤسسية لإدارة المستفيدين والتحويلات (سكوب).

وذكرت شعبة التكنولوجيا أن الخطتين المتبقيتين للتعافي من الكوارث (البوابة والجرد الرقمي للأصول (GLASS)) قد تم تأجيلهما بسبب استبدال التطبيقات أو نقلها إلى منصة جديدة.

76- ونصت مسودة خطة استمرارية الأعمال على أن "قيمتها الحقيقية تكمن في دراية الموظفين بمحتواها قبل حدوث الاضطراب". ولاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن إجراءات التنفيذ الضرورية لم تتم صياغتها بعد. ونصت جميع مسودات الخطط على وجوب استعراضها وتحديثها مرة واحدة على الأقل في السنة وأن نتائج التدريبات الاختبارية ستؤخذ في الاعتبار. وأشار مراجع الحسابات الخارجي إلى أنه بسبب عدم الموافقة، لم تتم جدولة أي اختبارات بعد.

77- وذكرت شعبة التكنولوجيا أن إجراءات التنفيذ ستُصاغ في سياق تحديث خطة البرنامج المؤسسية لاستمرارية الأعمال. ومن المقرر أن تكون خطة اختبار التعافي من الكوارث وجدول اختبار التعافي من الكوارث جاهزين بحلول الفصل الرابع من عام 2023. وذكرت شعبة التكنولوجيا أنه بعد الموافقة على خطة استمرارية الأعمال وخطط التعافي من الكوارث، خططت لصياغة مبادئ توجيهية جديدة واستمارة نموذجية لتخطيط التعافي من الكوارث بغية تمكين المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية من إعادة

استخدامها وتكييفها مع احتياجاتها الخاصة. ويمكن استخدام خطط التعافي من الكوارث المفصلة كأتملة على التطبيقات والنظم والشبكات الأخرى على المستوى المحلي.

78- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن خطط التعافي من الكوارث ينبغي أن تكون وافية وموحدة بين جميع كيانات البرنامج، كما ينبغي أن تكون مصاغة بدقة بحيث في حالة الطوارئ، يستوعب الجميع بوضوح ما يجب القيام به ويكونوا على دراية بالمعدات والتحصيرات المتاحة التي يمكن استخدامها. ولا يمكن للخطط التي عفا عليها الزمن وغير المكتملة أن تلبى هذا الغرض.

79- ويثمن مراجع الحسابات الخارجي شروع شعبة التكنولوجيا في إعداد إجراءات جديدة للتعافي من الكوارث. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن قرار تقسيم إجراءات التعافي من الكوارث إلى وثائق مختلفة يتطلب أن يكون الموظفون المعنيون على دراية على الأقل بخطة استمرارية تصريف الأعمال، والخطة الرئيسية للتعافي من الكوارث والخطة التفصيلية للتعافي من الكوارث. ولضمان الإحاطة بالإجراءات كاملة، ينبغي على شعبة التكنولوجيا تضمين مراجع وروابط واضحة تؤدي إلى مختلف الوثائق.

80- وعلاوة على ذلك، يجب التخطيط لاختبارات الإجهاد المتكررة، والمنتظمة، وإعدادها، وتنفيذها. ومن شأن الاختبارات الدورية لخطط التعافي من الكوارث أن تثبت كفاءتها ومدى ملاءمتها. وللحصول على نظرة عامة على نقاط الضعف المحتملة ولتمكين استعراض الوثائق وتحسينها، ينبغي إجراء اختبارات الإجهاد في أقرب وقت ممكن. ولذلك، ينبغي على شعبة التكنولوجيا الإسراع في تنفيذ خطة اختبار التعافي من الكوارث والجدول الزمني لاختبار التعافي من الكوارث.

81- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه من المهم أن تتلقى المكاتب الموجودة خارج المقر التوجيهات المناسبة بشأن كيفية وضع خطط التعافي من الكوارث. ولذلك، يرحب بتخطيط المقر لإعداد مبادئ توجيهية جديدة واستمارة نموذجية لتخطيط التعافي من الكوارث والتي يمكن للمكاتب القطرية استخدامها وتكييفها حسب حاجتها.

82- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يقوم البرنامج بالتعجيل بالموافقة على الوثائق الخاصة بإجراءات التعافي من الكوارث، وإدراج مراجع وروابط واضحة بين مختلف الوثائق، ووضع وتنفيذ خطة اختبار التعافي من الكوارث والجدول الزمني لاختبار التعافي من الكوارث.

83- ويوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يضع البرنامج مبادئ توجيهية جديدة واستمارة نموذجية لتخطيط التعافي من الكوارث في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في أقرب وقت ممكن.

84- ووافق البرنامج على هاتين التوصيتين.

ب.- تطوير برمجيات خارج الحلول الحالية المؤسسية التي توفرها تكنولوجيا المعلومات

85- يتبع البرنامج نهجا لامركزيا لتعزيز المكاتب القطرية في تنفيذ ولايته. ومع ذلك، لم يكن لدى المقر سوى نظرة عامة محدودة فيما يتعلق بالحلول البرمجية المستخدمة في الميدان. واعتبر أن هذا غير مقبول بشكل خاص بالنظر إلى تزايد انتشار الرقمنة والأهمية التي يحوزها الأمن السيبراني يوم بعد يوم. ولذلك، نشر المقر توجيهها بشأن "شبكة تطوير البرمجيات الميدانية" في ديسمبر/كانون الأول 2020. والغرض من هذا التوجيه هو ضمان اتباع نهج موحد أكثر بين المكاتب القطرية والمقر لابتكار حلول تكنولوجيا المعلومات؛ ولتحديد متى يُسمح للمكاتب القطرية بتطوير برمجيات خارج الحلول الحالية المؤسسية التي توفرها تكنولوجيا المعلومات بغية تلبية احتياجات محددة.

86- وكخطوة أولى، حاول المقر الحصول على نظرة عامة حول حلول تكنولوجيا المعلومات "المصممة محليا" في الميدان ("shadow IT"). وحتى فبراير/شباط 2023، كان المقر قد حدد 235 حلا تم شراؤها أو تطويرها في الميدان. وتضمنت قائمة بجميع حلول تكنولوجيا المعلومات بغض النظر عن حالتها 1 172 سجلا من سجلات البيانات. وكشف استعراض القائمة، في جملة أمور، أن

التكاليف غير المتكررة للتطوير قد أُدرجت في 102 حالة فقط. واستفسر مراجع الحسابات الخارجي عن تفاصيل عينة من حلول تكنولوجيا المعلومات المعتمدة من المكاتب القطرية. وجمع المقر البيانات الأساسية، ولكن لم يحصل على أية تفاصيل محددة لذا وجه الأسئلة إلى المكاتب الإقليمية.

87- ووفقا للتوجيه بشأن "شبكة تطوير البرمجيات الميدانية"، يجب على المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية تقديم طلبات جديدة للمقر ليوافيها بحلول تكنولوجيا المعلومات التي تلائم احتياجات كل منها على حدة. وستقوم شعبة التكنولوجيا في المقر بتقييم الطلب، أي التحري عن إمكانية تلبية بحلول البرنامج الحالية، وما إذا كان ينبغي شراء البرمجيات من السوق (إذا كانت متوفرة) أو ما إذا كان سيتم تطوير البرمجيات المطلوبة داخليا. وفي نهاية المطاف، سيقدر المكتب القطري بصفته صاحب النشاط ما إذا كان سينفذ اقتراحات المقر وكيفية تنفيذها.

88- وفي عام 2021، تلقت شعبة التكنولوجيا من المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية 46 طلبا للحصول على حلول تكنولوجيا المعلومات و40 طلبا في عام 2022. وحتى 4 يناير/كانون الثاني 2023، كانت حالة الطلبات كما يلي:
الجدول 2: طلبات الحصول على حلول تكنولوجيا المعلومات

2022	2021	المرحلة
24	3	الطلبات المفتوحة (مرحلة تحديد طبيعة الطلب)
11	38	الموافقة على الطلبات
(2)	(11)	الحلول الموجودة
(2)	(11)	الشراء
(7)	(16)	التطوير داخليا
1	-	مشاركة الحكومة
4	5	الطلبات المرفوضة
40	46	المجموع

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي بالاستناد إلى بيانات مقدمة من البرنامج.

89- وذكرت شعبة التكنولوجيا أن المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لا تقدم بالضرورة تقارير بعد الموافقة على الطلبات. وهذا هو سبب عدم معرفة عدد الحلول البرمجية الجديدة، نظرا لأن تطويرها من مسؤولية المكاتب القطرية.

90- وأشار مراجع الحسابات الخارجي إلى أن البرنامج لم يحقق حتى الآن هدف التوجيه بشأن "شبكة تطوير البرمجيات الميدانية". فبينما قام المقر بجمع البيانات الأساسية عن حلول تكنولوجيا المعلومات المعتمدة من المكاتب خارج المقر، تظل المعلومات شحيحة ولا تسمح بتقييم ما إذا كان يمكن أيضا تلبية الطلبات باستخدام الحلول الحالية المؤسسية التي توفرها تكنولوجيا المعلومات وما إذا كان الحل المعتمد من المكتب زائدا عن الحاجة. كما أقر المقر بأن النظرة العامة على الوضع ربما لم تكتمل بعد. وحتى فيما يخص حلول تكنولوجيا المعلومات الجديدة، لا يمتلك المقر معلومات كاملة. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه من الضروري أن تقدم المكاتب الإقليمية والقطرية بيانات جميع حلول تكنولوجيا المعلومات إلى المقر.

91- ولا يشكل الحصول على نظرة عامة على جميع حلول تكنولوجيا المعلومات سوى الخطوة الأولى في المسار. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه، كخطوة ثانية، ينبغي للمقر أن يستعرض حلول تكنولوجيا المعلومات الحالية، فيما يتعلق بضرورتها واحتمال استبدالها أو دمجها، من أجل استبعاد حلول تكنولوجيا المعلومات غير الضرورية أو الزائدة عن الحاجة. وسيؤدي تقليل عدد حلول تكنولوجيا المعلومات أيضا إلى تقليل عبء العمل المحلي في إنشاء وصيانة الأجهزة والبنية التحتية.

92- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه ينبغي تعزيز سلطة شعبة التكنولوجيا. ونظرا لأن شعبة التكنولوجيا تتولى تقييم كل طلب جديد للحصول على حلول تكنولوجيا المعلومات، فلديها نظرة عامة على حلول تكنولوجيا المعلومات التي تناسب احتياجات البرنامج على أفضل وجه. وينبغي أن يكون تطوير أو شراء حل جديد من حلول تكنولوجيا المعلومات بطلب من المكاتب خارج المقر مرهونا بموافقة شعبة التكنولوجيا. وعندها فقط يمكن للبرنامج ضمان توفر مشهد متكامل للغاية عن تكنولوجيا المعلومات.

93- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يستعرض البرنامج المشهد الحالي لتكنولوجيا المعلومات لتحديد القدرات/الحلول المتداخلة ولتجنب الازدواجية.

94- ويوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يعزز البرنامج سلطة شعبة التكنولوجيا فيما يتعلق بتنفيذ حلول تكنولوجيا المعلومات الجديدة.

95- ووافق البرنامج على هاتين التوصيتين.

ج- دليل وسياسات تكنولوجيا المعلومات

96- هناك حاجة إلى قواعد تكنولوجيا المعلومات ومبادئها التوجيهية وسياساتها وإجراءاتها من أجل:

- وضع معايير موحدة لجميع نظم ومعدات تكنولوجيا المعلومات،
- تحديد المعايير والأساليب والعمليات والممارسات الهندسية أو التقنية،
- ضمان أن تنحو جميع مجالات تكنولوجيا المعلومات والاستثمارات مسارا تعمل من خلاله على تحقيق المهمة والهدف المشترك للمؤسسة ككل.

97- ويهدف دليل تكنولوجيا المعلومات إلى إعلام المديرين وموظفي تكنولوجيا المعلومات والمستخدمين النهائيين بسياسات ومعايير تكنولوجيا المعلومات الحالية داخل البرنامج. ولاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن 15 فصلا من أصل 21 فصلا من دليل تكنولوجيا المعلومات تقدمت إذ مر عليها أكثر من خمس سنوات. وتضمنت عدة فصول معلومات قديمة، على سبيل المثال:

- الفصل 4-7 "تخطيط التعافي من كوارث تكنولوجيا المعلومات"، الذي تم تحديثه مؤخرا في 6 يونيو/حزيران 2017، لم يعكس الوضع الحالي لعمليات تكنولوجيا المعلومات؛
- الفصل 5-1 "بنية المستخدم النهائي"، الذي تم تحديثه مؤخرا في 24 أبريل/نيسان 2017، من روابط فقط، ولكنها لم تعمل ولم يكن ممكنا الوصول إلى الوثائق؛
- قدم الفصل 4-2 "تعلم تكنولوجيا المعلومات" النهج الجديد "المتبع في التعلم في عام 2015، أي منذ أكثر من سبع سنوات.

98- وقدمت شعبة التكنولوجيا في أكتوبر/نشرين الأول 2022 قائمة بسياسات وتوجيهات تكنولوجيا المعلومات التي تضمنت: ستة منشورات و21 توجيهها و34 مذكرة إعلامية و19 مذكرة بالإضافة إلى وثائق أخرى تدار خارج الشعبة ولكنها ذات صلة بعملياتها. ولاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن أكثر من ثلثي الوثائق تقدمت حيث مر عليها أكثر من خمس سنوات.

99- وذكرت شعبة التكنولوجيا أنه بالنظر إلى أن دليل تكنولوجيا المعلومات ضارب في القدم، فإن الشعبة ستزيله من الشبكة الداخلية المؤسسية وتضع بدلا منه خلاصة السياسات في موقع WFPgo. وكتدبير مؤقت، تتشاور شعبة التكنولوجيا مع أصحاب المصلحة الداخليين بشأن كيفية تحسين إمكانية الوصول إلى مجموعة سياسات تكنولوجيا المعلومات واستخدامها في البرنامج.

100- ويثمن مراجع الحسابات الخارجي تخطيط شعبة التكنولوجيا لإزالة دليل تكنولوجيا المعلومات الذي عفا عليه الزمن وإنشاء خلاصة سياسات تكنولوجيا المعلومات. وفي مجال تكنولوجيا المعلومات سريع التغير، تتطوي السياسات القديمة على مخاطر التناقص عن التطورات الحالية والعمل بمعايير قديمة. وقد يعني أن معظم سياسات وتوجيهات تكنولوجيا المعلومات تقدمت و مر عليها أكثر من خمس سنوات أن الوثائق ليست محدثة ولا تعكس النموذج التشغيلي الحالي للبرنامج. ومع ذلك، يتعين على الموظفين الامتثال للسياسات. وعلاوة على ذلك، تحتوي بعض التوجيهات بشكل لا لبس فيه على معلومات قديمة. ولا يمكن لمثل هذه السياسات والتوجيهات أن تدعم الموظفين في عملهم.

101- وينبغي للبرنامج أن ينتهز هذه الفرصة لاستعراض سياسات تكنولوجيا المعلومات فيما يتعلق بضرورتها وطبيعتها الحديثة وتداخلها. ويجب أن يقيّم ما إذا كانت السياسات بحاجة إلى تحديث، أو يمكن توحيدها، أو حتى إلغاؤها.

102- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقوم شعبة التكنولوجيا باستعراض سياسات تكنولوجيا المعلومات للتأكد من أن الوثائق محدثة ومطلوبة؛ وتمكين الوصول السهل إلى المعلومات.

103- ووافق البرنامج على هذه التوصية.

نهاية التقرير