



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



لجنة المالية

الدورة الحادية والسبعون بعد المائة

روما، 29-31 مايو/أيار 2018

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ

يرجى توجيه أي أسئلة تقنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى:

السيد R. Bellin
مدير المراجعة الخارجية
برنامج الأغذية العالمي
هاتف: +3906 6513 2392



FC171

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛
وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة
ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة: www.fao.org

MW226a

موجز تنفيذي

- ◀ تُعرض وثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ" على المجلس التنفيذي للنظر فيها.
- ◀ ويُدرج الموجز التنفيذي لوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ" ضمن الوثيقة الرئيسية المقدمة إلى لجنة المالية لاستعراضها.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- ◀ يرجى من لجنة المالية أن تنتظر في الوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ" وأن تقدم تعليقاتها بشأنها إلى المجلس التنفيذي لينظر فيها.

مشروع المشورة

- ◀ وفقا للمادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي لبرنامج الأغذية العالمي، نظرت لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة في الوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ" وقدمت تعليقاتها بشأنها إلى المجلس التنفيذي في تقريرها عن دورتها الواحدة والسبعين بعد المائة.

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 18-22 يونيو/حزيران 2018

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



البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.A/2018/6-H/1

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

التوزيع: عام

التاريخ: 11 مايو/أيار 2018

اللغة الأصلية: الإنكليزية

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

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ" (WFP/EB.A/2018/6-H/1) ورد إدارة البرنامج عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2018/6-H/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin

مدير المراجعة الخارجية

هاتف: 066513-2392



المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن زيادة الموارد وخفضها في عمليات الطوارئ
لعام 2017

COUR DES COMPTES REFERENCE: WFP-2016- 3

بيان المحتويات

3.....	موجز تنفيذي
4.....	أولاً - أهداف المراجعة ونطاقها ونهجها
6.....	ثانياً - قائمة التوصيات
7.....	ثالثاً - متابعة التوصيات
8.....	رابعاً - مقدمة
10.....	خامساً - الملاحظات والتوصيات
10.....	1 - تعريف حالات الطوارئ
12.....	2 - حوكمة حالات الطوارئ
12.....	1-2 هدف التفعيل
14.....	2-2 النتائج التشغيلية للتفعيل
16.....	3 - الاستعداد لحالات الطوارئ
16.....	4 - تمويل حالات الطوارئ
16.....	1-4 البيانات المالية الموحدّة
19.....	2-4 نهج التكلفة الكاملة
21.....	3-4 تمويل حالة الطوارئ
22.....	5 - إدارة الموارد البشرية في حالات الطوارئ
26.....	سادساً - شكر وتقدير

موجز تنفيذي

تُعد قضية زيادة الموارد أثناء عمليات الطوارئ واحدة من أكثر القضايا تعقيداً التي تواجه البرنامج. فهذه المسألة تمس نشاطه الأساسي: التدخل في حالة الأزمات، فضلاً عن قدرته على تحقيق الاستقرار في عمله، ثم الانسحاب تدريجياً من المواقع ذات الأولوية الأدنى. وقد أدى العدد المتزايد من حالات الطوارئ، وخاصة زيادة مدتها، إلى قيام مراجع الحسابات الخارجي بالتساؤل عن طبيعة الموارد الإدارية التي يمكن أن يخصصها البرنامج من أجل تحسين عمله. وسواءً كان ذلك يتعلق بمراقبة شاملة للتكاليف، وهو شرط لزيادة وضوح الرؤية، وبالتالي إلى التزام حقيقي من المانحين، أو استخدام أكثر مرونة لخبراء الطوارئ، فلا يزال من الممكن إحراز تقدم.

أولاً - أهداف المراجعة ونطاقها ونهجها

- 1- كما أعلن في خطابي الإخطار المؤرخين في 13 يوليو/تموز 2017، و1 ديسمبر/كانون الأول 2017، قام فريق مؤلف من ثلاثة مراجعين للحسابات الخارجية بعملية تحقق في مقر برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في روما على ثلاثة مراحل، من 11 إلى 15 سبتمبر/أيلول 2017، واعتباراً من 18 إلى 20 أكتوبر/تشرين الأول 2017، ومن 22 إلى 26 يناير/كانون الثاني 2018. وبالإضافة إلى ذلك، ساهمت جميع البعثات الميدانية المقررة في المكاتب الخارجية خلال السنة المالية 2017-2018⁽¹⁾ في إعداد هذا التقرير. وكان الهدف من هذه المراجعة هو فحص قدرة المنظمة على زيادة مواردها في حالات الطوارئ، وبخاصة في بداية ونهاية عمليات الطوارئ من المستويين الثاني والثالث، في الفترة ما بين 1 يناير/كانون الثاني 2012 و31 ديسمبر/كانون الأول 2017⁽²⁾.
- 2- وعملاً بقرار المجلس التنفيذي الصادر في 10 نوفمبر/كانون الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية للبرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة الفرنسي (Cour des comptes of France) للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022 وفقاً للمادة 14 - 1 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وولاية مراجع الحسابات الخارجي محدّدة في المادة 14 من النظام المالي للبرنامج وملحقه، وكذلك في الدعوة إلى تقديم الطلبات لتعيين المراجع الخارجي. وتشمل اختصاصاته الدعوة إلى تقديم الطلبات، إلى جانب العرض التقني المفصّل لخدمات ديوان المحاسبة Cour des comptes التي وافق عليها المجلس.
- 4- وتتمثل مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي في مراجعة حسابات البرنامج (المادة 14 - 1 من النظام المالي)، وإبداء الملاحظات، إذا رأى ذلك مناسباً، بشأن كفاءة الإجراءات المالية، ونظام المحاسبة، والضوابط المالية الداخلية، بصفة عامة بشأن إدارة البرنامج وتسييره (14 - 4 من النظام المالي).
- 5- وعملاً بالمادة 3 - 1 من النظام المالي للبرنامج، يكون المدير التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج، ويخضع للمساءلة بشأنها.
- 6- وأعد خطاب تعاقد مع المدير التنفيذي لضمان فهم التزامات الإدارة ومراجع الحسابات الخارجي فهماً لا لبس فيه، وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. وبالإضافة إلى ذلك، وقبل كل مراجعة، يُبلغ مراجع الحسابات الأمانة بنطاق أنشطة مراجعة الحسابات التي يتعيّن الاضطلاع بها.
- 7- ويأتي هذا التقرير في إطار خطة العمل السنوية لمراجع الحسابات الخارجي المقدمّة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج في دورته العادية الثانية المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 2016، والتي تتضمن تفاصيل المراجعات التي يتعيّن إجراؤها بين يوليو/تموز 2017 ويونيو/حزيران 2018. ووفقاً للاختصاصات، يتعيّن على مراجع الحسابات الخارجي أن يصدر كل عام تقريراً عن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج (يُقدّم للمجلس للموافقة عليه)، مشفوعاً برأيه بشأن الحسابات وتقاريره عن أداء إدارة البرنامج وامتثالها، يُعرفان أيضاً باسم "تقرير مراجع الأداء" (ويقدمان إلى المجلس للنظر فيهما)، وعشرة خطابات إدارية يجري إعدادها عقب القيام بزيارات لمكاتب ميدانية (بما في ذلك المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). كما يُصدّق مراجع الحسابات الخارجي على مشروع التقرير السنوي عن تنفيذ توصياته السابقة، والتي تقدمها الأمانة إلى المجلس التنفيذي للنظر فيها.
- 8- وأُجريت مراجعة لزيادة الموارد عند بداية عمليات الطوارئ وفي نهايتها وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات المتعلقة بمراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج، والاختصاصات الإضافية المرفقة به، وتقتضي كل هذه المعايير من مراجع الحسابات الخارجي أن يمثل لقواعد السلوك المهني السارية، وأن يمارس حكمه بطريقة مهنية، وأن يلتزم بالتفكير النقدي والمستقل خلال المراجعة.

(1) المكتبان الإقليميان في القاهرة وجوهانسبرغ، ومكاتب البرنامج القطرية في كينيا، وزمبابوي، ولبنان، وفلسطين، وتركيا، ونيبال، وملاوي، وأوكرانيا.

(2) منذ تشرين الأول/أكتوبر 2012، صنّف البرنامج استجاباته لحالات الطوارئ على أساس ثلاثة مستويات (انظر الفقرة 19).

- 9- وكان الهدف الرئيسي للمراجعة هو تحديد ما يلي:
- ما إذا كانت حوكمة الموارد الموزعة في حالات الطوارئ سليمة وتخضع لتدابير رقابة داخلية محدّدة؛
 - وما إذا كان البرنامج قادراً على التحكم في مستوى الموارد المراد تخصيصها في بداية ونهاية أي عملية في سياق عدد متزايد من عمليات الطوارئ ومدتها.
 - وما إذا كانت الآلية التشغيلية فعالة لتيسير نشر الموارد في البداية وخفضها في وقت الايقاف.
- 10- ونوقشت كل ملاحظة وتوصية مع الموظفين المعنيين، وخاصة موظفي شعبة دعم الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها. وعُقد اجتماع إقفال المراجعة بحضور مدير الطوارئ في 8 مارس/آذار 2018. وأكدت الإدارة صحة الكشوف المقدّمة. ويضع هذا التقرير في اعتباره بشكل كامل تعليقات الإدارة وردودها، والتي وردت خطياً في 23 مارس/آذار 2018.
- 11- وأثناء المراجعة التي جرت وفقاً للمعايير الدولية، تم فحص الأداء والامتثال على أساس المعايير المناسبة، وتحليل أسباب أي اختلافات عن هذه المعايير. والهدف من ذلك هو الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية، والتوصية بإدخال تحسينات. وتتمثل الخطوة الأولى للمراجعة في تحديد الخطوط العريضة للموضوع، أي المعلومات أو النشاط المطلوب قياسه. ويمكن أن يأخذ هذا الموضوع أشكالاً مختلفة وتكون له خصائص مختلفة، حسب الهدف من المراجعة، وما إذا كان الموضوع المناسب يمكن تحديده، ويمكن أن يتسق مع التقييم أو القياس على أساس المعايير المعتمدة، بحيث يمكن إخضاعه لإجراءات خاصة بجمع أدلة كافية عن المراجعة، ومناسبة لدعم رأي المراجعة أو استنتاجها.⁽³⁾
- 12- وكان موضوع هذه المراجعة هو حالات الطوارئ من المستويين الثاني والثالث. ويتم تفعيل هذا المستوى عندما تكون موارد المكاتب القطرية غير كافية، وتكون سلسلة العمل مؤشراً على قدرة البرنامج على تغيير حجم موارده في أوقات الأزمات الحادة. والمفهوم أن الموارد هي الدوافع والمحركات المطلوبة لمواجهة مثل هذه الحالات: مثل تمويل حالة الطوارئ، ونشر موارد بشرية إضافية، ومخزونات من السلع والمواد، ووسائل لصنع القرار، والتنسيق، والإشراف.
- 13- ولتقييم قدرة البرنامج على توسيع نطاق موارده، صنّف مراجع الحسابات الخارجي أهدافه على النحو التالي: من الناحية المنطقية باعتبارها فورية، ومن الناحية العملية، ومن الناحية الاستراتيجية. ولتحقيق كل نوع من هذه الأهداف، يستهدف أحد البرامج حصائل ذات طبيعة مختلفة: فالأهداف الفورية تترجم إلى إنجازات واقعية؛ والأهداف التشغيلية تفترض أنه يمكن تحقيق النتائج، وهذا يتطلب إجراء تقييم نوعي بدرجة أكبر؛ وتتجلى الأهداف الاستراتيجية من خلال الآثار المتوقعة على المدى الطويل، والتي يُعد تحليلها بمثابة تقييم. وتُشكّل الإجراءات المتوقعة، والآثار المحدّدة في الإطار المنطقي معايير أساسية لتقييم أداء العملية.

(3) المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات: المعيار 100، الفقرتان 22 و26.

إمكانية زيادة الموارد في المراحل الانتقالية لعمليات الطوارئ

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> ضمان استجابة فورية وملائمة؛ إدارة خفض العمليات والانتقال إلى أنشطة الصمود؛ ضمان توافر الموارد (المالية، والبشرية، والمشتريات، والبنى التحتية)؛ ضمان الحصول على أغذية صحية ومغذية؛ إيجاد حالات تأزر من خلال شراكات متينة (التأثير الإيجابي)؛ تيسير الاتصال والتنسيق (تسلسل القيادة)؛ الحفاظ على مصداقية البرنامج وسمعه؛ تذنية الخسائر المالية وحالات التدليس؛ الإبقاء على الضوابط الداخلية القوية على الرغم من سياق حالات الطوارئ؛ الوفاء بالتزامات الخضوع للمساءلة تجاه المانحين. 	<ul style="list-style-type: none"> تقدير الاحتياجات وجودتها؛ استهداف المستفيدين (العدد، والطبيعة، والمكان)؛ تعيين/نشر الموظفين الضروريين (العدد والمهارات)؛ إعادة تخصيص الموظفين أثناء تخفيض التدخل؛ اختيار أساليب التدخل؛ تحديد أنشطة ما بعد حالات الطوارئ؛ استخدام المجموعات والاعتماد على عروض المساعدة الخارجية؛ إنشاء مكاتب فرعية جديدة عند الحاجة؛ التعاون مع الوكالات ذات الصلة والجهات الفاعلة؛ ضمان الإشراف الفعال والدعم من جانب المقر والمكاتب الإقليمية؛ رصد العمليات والإبلاغ عنها؛ الحصول على بيانات دقيقة وكافية ونشرها والكشف عن أي حالات شذوذ. 	<ul style="list-style-type: none"> جمع المعلومات اللازمة لفهم الحالة. وضع قائمة كافية للأفراد المؤهلين المتاحين للنشر في حالة الطوارئ. إذكاء الوعي بين المانحين على المستوى الأعلى والوصول إلى احتياطات التمويل التي يمكن حشدتها على الفور. إنشاء منصات لوجستية إقليمية والتخزين المسبق للسلع (آلية الشراء العاجل، والمشتريات المحلية). مراعاة الدقة مع موردي تكنولوجيا المعلومات والخدمات المالية. تحديد الشركاء الموثوق بهم والمناسبين. تطويع الإجراءات الداخلية لتلائم الأطر الزمنية المحدودة. تحديد خط سير الأدوار مسبقاً، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتوزيع تفويضات السلطة. وضع قواعد واضحة تتعلق بالكشف والإبلاغ عن حالات التدليس. وضع نظام لتأمين العاملين في البرنامج وأصوله.
الأثر	النتائج	الإجراءات

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

14- ونظر مراجع الحسابات الخارجي في جميع العمليات الأعم التي تشمل إدارة الطوارئ، أي إطار المرونة التنظيمية للبرنامج، والذي يُشكّل التذييل 1 لبروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ (OED 2015/014) المؤرخ 17 يوليو/تموز 2015. وفي هذا السياق، تُعرّف المرونة على أنها القدرة المستمرة على الاستجابة للأهداف الاستراتيجية والتشغيلية، بما في ذلك عندما تواجه المنظمة تغييرات أو تهديدات أو اضطرابات في نشاطها الحالي.

ثانياً - قائمة التوصيات

15- تُصنّف التوصيات حسب ترتيب الأولوية:

- **الأولوية 1**، مسألة جوهرية تتطلب اهتماماً فورياً من جانب الإدارة.
- **الأولوية 2**، مسألة رقابة ذات طبيعة أقل إلحاحاً تتولى الإدارة معالجتها.
- **الأولوية 3**، مسألة استرعي اهتمام الإدارة إليها وتتطلب ضوابط للتحسين.

السياق	الأولوية	التوصيات
تعريف حالات الطوارئ	2	التوصية 1 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون تفعيل حالات الطوارئ للبرنامج واللجنة الدائمة المشتركة أكثر وضوحاً: أ) وضع معايير في البروتوكول المنقح تسمح للبرنامج بتحديد مستوى الطوارئ بصورة مستقلة عن قرارات اللجنة الدائمة المشتركة؛ ب) وعندما يختلف قرار البرنامج (مثلاً بالنسبة للمستوى الثالث الذي فعّله البرنامج وحده)، يصدر مذكرة محدّدة لاستعراض اهتمام المانحين موضعاً أسباب الاختلاف في التقييم.
حوكمة حالات الطوارئ	1	التوصية 2. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح شروط بروتوكول التفعيل، وخاصة: أ) عن طريق تحديد مدة مستهدفة - وإن كانت إرشادية - لمرحلة بدء الأزمة؛ ب) وعن طريق تفصيل الأهداف (الخارجية أو الداخلية) التي تستهدفها المنظمة؛ ج) وعن طريق تبسيط تسلسل القيادة؛ د) ومراجعة صيغة الإبلاغ الإلزامي؛ هـ) وتحديد معايير ومراحل إجراءات عدم التفعيل.
الاستعداد لحالات الطوارئ	1	التوصية 3. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز نطاق التدابير التحضيرية، ولا سيما عن طريق: أ) تحديد مسؤوليات المكاتب الإقليمية من حيث الإشراف على وضع برنامج الاستعداد للطوارئ والتصدي لها في الموقع؛ ب) ووضع النظام المنصوص عليه في البروتوكول للإشارة إلى درجة استكمال إجراءات الاستعداد في تقييمات المدير القطري؛ ج) وأن تُدرج في قوائم المخاطر تدابير للتخفيف من مخاطر محتملة خاصة بالتدليس والخسائر في حالة الطوارئ.
تمويل حالات الطوارئ	1	التوصية 4. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإعداد أداة مالية تمكّن الحسابات من تقديم إجمالي التكلفة الموحّدة الفعلية لعمليات الطوارئ من المستوى الثاني والمستوى الثالث.
تمويل حالات الطوارئ	2	التوصية 5. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإجراء سلسلة من التحليلات المالية من أجل: أ) تحديد وتقدير جُهد الميزنة الإضافي المخصص لعمليات من المستوى الثاني والثالث بسبب تدخل إقليمي ومن المقر، ب) وإيجاد قنوات تمويل غير مقيّدة وأكثر تحديداً حسب مقتضى الحال.
إدارة الموارد البشرية في حالات الطوارئ	1	التوصية 6. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإنشاء أداة رصد موسّعة ومركزية لموظفي البرنامج الذين يمكن نشرهم في حالات الطوارئ، وإضفاء الطابع الرسمي على مبدأ تعيينهم.
إدارة الموارد البشرية في حالات الطوارئ	1	التوصية 7. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُدرج في تقييم أداء المديرين القطريين والإقليميين تقييم لقدرتهم على المساهمة في الجهود المبذولة لتطويع الموارد البشرية الخاصة بالمنظمة أثناء نشوء الأزمات.
إدارة الموارد البشرية في حالات الطوارئ	1	التوصية 8. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بسرعة ترجمة المناقشات التي بدأت في عام 2017 عن وظائف الدعم إلى قواعد تنفيذية، ووضع خطط مبتكرة لزيادة مرونة الأفرقة في حالات الطوارئ (الحوافز، والتوجيه، واستراتيجية تدريب طويلة الأجل لموظفين ذوي قدرات عالية بالنسبة لحالات الطوارئ، وما إلى ذلك).

ثالثاً - متابعة التوصيات

- 16- أصدر تقرير مراجع الحسابات الخارجي (WFP/EB.A/2015/6-G/1 - أبريل/نيسان 2015) المعنون "رد إدارة البرنامج على التوصيات الواردة في تقرير مراجع الحسابات الخارجي بشأن إدارة الطوارئ المؤسسية" (التدخلات على المستوى الثالث) سبع توصيات. وقد تم بحثها بالكامل أو تنفيذها بصورة جزئية من جانب الأمانة ومراجع الحسابات الخارجي.
- تُشجّع التوصية الأولى على تعزيز مراقبة المعايير لتفعيل حالة طوارئ من المستوى الثالث (النطاق، والتعقيد، والإلحاح، والقدرات، ومخاطر السمعة). وقدمت وثائق لتعقب عملية صنع القرار في هذه الحالات.
 - وشجّعت التوصية الثانية على إجراء رصد أكثر انتظاماً لمحاضر اجتماعات فريق العمل الاستراتيجي. وكما يوضح هذا التقرير، فإنه على الرغم من التقدم الذي أحرز مؤخراً، سيكون من المهم أن يظل البرنامج يقطاً بشأن هذه النقطة.
 - وكانت التوصية الثالثة عن تحسين عملية التعليقات. وتوضح أحدث التقارير أن هذه العملية أصبحت الآن متقنة من حيث التوقيت والمحتوى.
 - وشجّعت التوصية الرابعة البرنامج على تحديث المعلومات المتاحة على موقع OPWeb لضمان الحصول على معلومات شاملة عن عملياته الجارية. كما أن وجود وحدة محدّدة (إدارة المعلومات التشغيلية) داخل شعبة الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها يضمن الآن ظهوراً ممتازاً لعمليات البرنامج. وبالإضافة إلى ذلك، يجري الآن إعادة تصميم هذا الموقع لإدماجه بشكل أفضل في نظام المعلومات العالمي للبرنامج.

- وشجعت التوصية الخامسة البرنامج على تقديم معلومات مالية محدّدة عن العمليات الخاصة بالمستوى الثالث. وفي حين تقدّم التقارير الموخّدة عن المشروعات رؤية مفصّلة حسب المشروع، إلا أن هذا التقرير يوضح أنه لا يزال من الممكن توخي إحراز تقدم من حيث توحيد وتصنيف النفقات.
- وتتعلق التوصية السادسة بتعزيز قدرة البرنامج على حشد المانحين. ويعد إنشاء شبكة من الموظفين مكرّسة لهذه الوظيفة (موظفون/جهات اتصال للعلاقات بين المانحين) مجالاً حقيقياً للتقدم، على الرغم من عدم وجود تقرير عن نشاط محدّد لقياس القيمة المضافة المقدّمة للمنظمة.
- وطالبت التوصية السابعة بأن يتم النظر بشكل أفضل في المخاطر المحددة في قائمة المخاطر المؤسسية فيما يتعلق بالإفراط في التماس موارد للبرنامج عندما يزداد عدد حالات الطوارئ. وفي هذا الصدد، فإن التنقيح الحالي لبروتوكولات التفعيل، والنظر في إنشاء وحدة لبناء القدرات، كما يوضح هذا التقرير مرة أخرى، ستكون بمثابة عوامل رئيسية لضمان استدامة النظام ومواصلة استجابته لحالات الطوارئ الوخيمة.

رابعاً - مقدمة

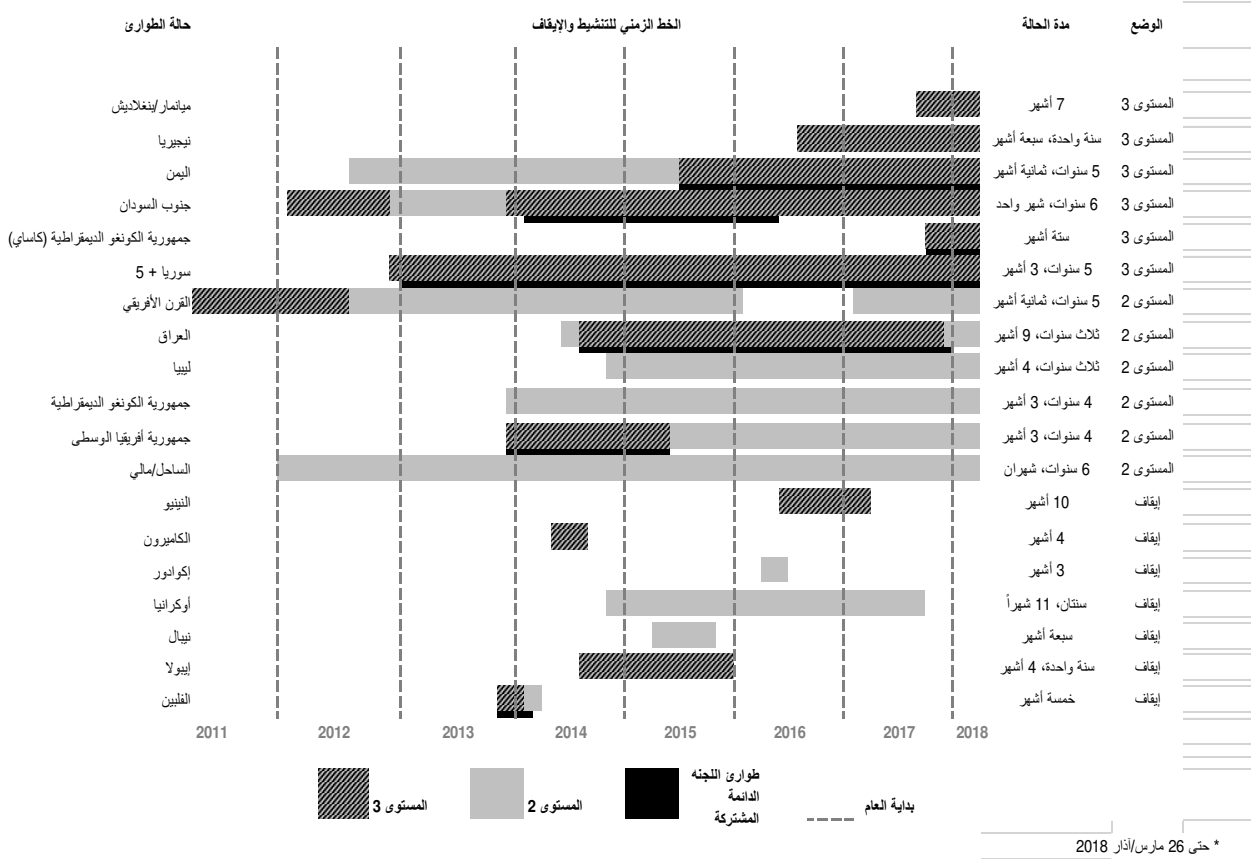
- 17- تُعرّف حالات الطوارئ في بروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ (OED 2015/014) المؤرخ 17 يوليو/تموز 2015 بأنها "الحالات العاجلة التي يتوافر فيها دليل واضح على وقوع حادث أو سلسلة حوادث من شأنها أن تقضي إلى معاناة البشر أو تمثل تهديداً وشيكاً للأرواح أو سُبُل العيش، دون أن تكون لدى الحكومة المعنية وسائل لمواجهةها".
- 18- وتتطابق هذه الحالات بصورة أساسية مع فئتين من العمليات المنصوص عليها في اللائحة العامة للبرنامج⁽⁴⁾. وتعتبر فئة عمليات الطوارئ جزءاً من مهام البرنامج التاريخية المتعلقة بنشاطه الأساسي. وتغطي فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش المعونة الغذائية استجابة للاحتياجات الطويلة الأجل التي تتجاوز 24 شهراً. وعادة ما تحل العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش محل عمليات الطوارئ. ويمكن أن تساهم فئة ثالثة من أنشطة البرنامج في حالات الطوارئ: وهي العمليات الخاصة التي تتم على وجه التحديد لإعادة تأهيل وتعزيز البنية التحتية للنقل واللوجستيات من أجل إتاحة توصيل المساعدات الغذائية في الوقت المناسب وبكفاءة، وخاصة لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ وفي حالات الإغاثة الممتدة⁽⁵⁾.
- 19- وتقي حالات الطوارئ بقواعد التزام محدّدة، وتصنّف على ثلاثة مستويات. ويمكن إدارة العمليات من المستوى الأول عن طريق تدخل المكتب القطري المعني، مع الدعم المعتمد من المكتب الإقليمي. وأي دولة تحتاج إلى عملية طوارئ أو عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش تُصنّف في الواقع على أنها من المستوى الأول. وتتطلب عمليات المستوى الثاني زيادة في الموارد الإقليمية المتاحة، فضلاً عن القدرات المتاحة للمكتب القطري المعني. وتتطلب العمليات من المستوى الثالث تعبئة موارد الاستجابة العالمية للبرنامج: وتنسق هذه الاستجابات الرئيسية لحالات الطوارئ من المقر بمساعدة المكتب القطري المعني أو المكاتب القطرية المعنية و/أو المكتب الإقليمي المعني أو المكاتب الإقليمية المعنية. ويتم الإبلاغ عن حالات الطوارئ من المستويين الثاني والثالث على أساس خمسة معايير: النطاق، والتوقيت والإلحاح، والقدرة (أي قدرة البرنامج على الاستجابة للأزمة)، ومخاطر السمعة. ويخضع تفعيل هذه العمليات لقرار من المدير التنفيذي، وبالنسبة للعمليات من المستوى الثالث، يكون هناك تمديد مبرّر، إذا لزم الأمر، كل ثلاثة أو ستة أشهر.
- 20- ومنذ عام 2012، كان لا بد أن يواجه البرنامج عدداً متزايداً من حالات الطوارئ التي تتطلب زيادة في الموارد المحلية بسبب النزاعات التي طال أمدها، واستغرق معظمها عدة أشهر أو سنوات، في حين أن البعض الآخر قد حدث في بعض الأحيان بسبب الأحوال المناخية. وفي ديسمبر/كانون الأول 2017، أدار البرنامج ستة حالات طوارئ من المستوى الثالث، وسناً من المستوى الثاني في وقت واحد.

(4) فئات سارية حتى التنفيذ الكامل للهيكل الجديد لتخطيط وتنظيم العمليات، والمنصوص عليه في الخطة الاستراتيجية للفترة 2017-2021.

(5) المادة الثانية - 2 من اللائحة العامة.

21- وفي الفترة ما بين يناير/كانون الثاني 2012 وديسمبر/كانون الأول 2017، أجرى البرنامج 19 تفعيلاً لسبع عمليات فقط من المستوى الثاني أو تعطيلاً لعمليات طوارئ من المستوى الثالث (الفلبين، والكاميرون، وفيروس الإيبولا، ونيبال، وإكوادور، والجنوب الأفريقي، وأوكرانيا).

الشكل 1 - تفعيل وإيقاف حالات الطوارئ من المستوى الثاني/المستوى الثالث منذ عام 2012، في الفترة ما بين يوليو/تموز 2011 و31 مارس/آذار 2018



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، استناداً إلى المعلومات المتاحة في التقارير الموحدة عن المشروعات.

22- وتفرض الزيادة في عمليات الطوارئ من المستوى الثاني أو الثالث ضغطاً كبيراً على موارد هذه العمليات، مع خطر التمدد المفرط. ومن المنظور المالي، تلقى البرنامج 5.8 مليار دولار أمريكي من المساهمات في عام 2016، وهو ما يعادل 67 في المائة فقط من إجمالي المتطلبات النظرية. وتم تخصيص 51 في المائة⁽⁶⁾ من هذه الأموال للمستوى الثاني والمستوى الثالث، وقامت المنظمة بتغطية الباقي. ومن حيث الموارد البشرية، كان هناك 4 966 موظفاً⁽⁷⁾ في مجال الطوارئ في عام 2016، وهو ما يمثل ثلث إجمالي القوى العاملة في المنظمة. ويشكل السياق غير المستقر للغاية، وما تتطلبه هذه العمليات، فضلاً عن القيود الزمنية، وعمليات نشر الأفراد على نطاق موسع، والحاجة إلى اتخاذ قرارات سريعة، تحديات معقدة لفعالية الضوابط الداخلية للمنظمة. وفي بعض الأحيان، كان يتعين على البرنامج التدخل في بعض البلدان دون دعم من مكتب قطري موجود من قبل، وباستخدام تقنيات مبتكرة، مثل عملية سوريا التي تطلبت وضع ترتيبات جديدة للتوصيل عن طريق الجو. وكانت المخاوف الأمنية كبيرة. فقد أدت أعمال الشغب في جوبا (جنوب السودان) في يوليو/تموز 2016 إلى نهب 4 600 طن من مخزونات الأغذية لدى البرنامج؛ وفي نفس العام، قُتل خمسة سائقين من البرنامج في هجوم على قافلة في سوريا.

(6) http://publications.wfp.org/en/annual-report/2016/section_2.html

(7) تقرير الأداء السنوي، 2016.

23- وتعتبر المرحلة الأولى من حالات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث، أي مرحلة التفعيل، من اللحظات الحاسمة في هذه العملية. فيجب على البرنامج أن يكفل استجابة شبه فورية عن طريق نشر الوسائل المناسبة من الناحيتين الكمية والنوعية، مع ممارسة الرقابة الصارمة على عمله. كما أن مرحلة الإيقاف في حالات الطوارئ تُعد أيضاً مرحلة رئيسية بالنسبة للمنظمة، على الرغم من أنه لا يتم فحصها في كثير من الأحيان. ويتطلب ذلك عملية انتقال محدّدة ومخططة بعناية من أجل السماح بإعادة إعمار المناطق المتأثرة بالأزمة.

24- وتترك المنظمة المخاطر الرئيسية عند تقديرها لهذه العمليات التي تُشكّل نشاطها الأساسي، والمجال الأكثر تعرضاً لسمعتها على حد سواء. فهي تعمل باستمرار على مراجعة النصوص التي تُنظّم نشر الموارد، وعلى وجه الخصوص، فإنها تُجري مناقشات بشأن بروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ الذي اعتمد في 17 يوليو/تموز 2015 (OED 2015/014)، والذي وضع لها حدود تفعيل تشغيلية بصورة جزئية، مع استخدام التعليقات المتلقاة. ولا يزال يتعيّن على البرنامج إجراء مبادلات فيما يتعلق بتنظيم موارده البشرية لضمان قدر أكبر من الإتاحة والمرونة فيما يتعلق بفرقه. ويتمثل طموح التقرير في المساهمة في المناقشات الجارية داخل المنظمة، مع مراعاة النتائج التي تم التوصل إليها من خلال البعثات السنوية لمراجع الحسابات الخارجي.

خامساً - الملاحظات والتوصيات

1- تعريف حالات الطوارئ

25- لا تزال مسألة كيفية اتساق تعريف البرنامج لحالات الطوارئ مع تعريف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مسألة مفتوحة. فالبرنامج يُعرّف حالات الطوارئ على أنها حالات حرجية حيث يتضح أن أحداثاً وقعت ذات طبيعة استثنائية وتهدّد حياة البشر بشكل مباشر. وتُسبب هذه الحالات اضطرابات في الحياة المجتمعية ومعاناة إنسانية بسبب نقص الغذاء أو عدم الحصول على غذاء، حيث لا تمتلك الحكومة الوسائل اللازمة لعلاج هذا الوضع.⁽⁸⁾ ووفقاً للبروتوكول (OED 2015/14)، يتمشى هذا التعريف مع تعريف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والذي يشير إلى الأزمات الإنسانية المفاجئة الناجمة عن الكوارث الطبيعية، أو النزاع الذي يتطلب التعبئة على مستوى منظومة الأمم المتحدة (المستوى الثالث)⁽⁹⁾.

26- وفي البداية، كان الهدف من نظام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتفعيل عملية من المستوى الثالث هو تحسين الاستجابات الإنسانية الطارئة أثناء الكارثتين الطبيعيين في أوائل عام 2010: الزلزال في هايتي في عام 2010، والفيضانات الهائلة في باكستان في عام 2011. ويسمح بروتوكول التفعيل الأصلي بإعطاء الأولوية لموارد مجموعات الأمم المتحدة للاستجابة لهذه الأزمات، وينشر آلية الاستجابة السريعة المشتركة بين الوكالات،⁽¹⁰⁾ وبمخصص من الصندوق المركزي للطوارئ⁽¹¹⁾.

(8) بروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ في البرنامج (OED 2015/014).

(9) اتفق رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على أن الأزمات الإنسانية المفاجئة الرئيسية الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو النزاعات التي تتطلب تعبئة على نطاق المنظومة (وهو ما يُطلق عليه حالات الطوارئ "من المستوى 3") ستخضع للتفعيل في حالات الطوارئ على نطاق المنظومة الإنسانية (ويشار إليها من الآن فصاعداً على أنها "التفعيل من المستوى الثالث")، لضمان استجابة أكثر فعالية للاحتياجات الإنسانية للسكان المتضررين. ولن يتم تطبيق هذا الإجراء الاستثنائي إلا في ظروف استثنائية، حيث تُبرر الشدة إجراء التعبئة بما يتجاوز المستويات المتوقعة، مع الاعتراف بتكامل النظم الإنسانية. المصدر: "التفعيل في حالات الطوارئ على نطاق المنظومة الإنسانية: التعريف والإجراءات"، 13 أبريل/نيسان 2012، صفحة 1.

(10) تشير آلية الاستجابة السريعة المشتركة بين الوكالات (IARRM) إلى التزام وكالات الأمم المتحدة بنشر قائمة من الوكلاء ذوي الخبرة، والمدرّبين على إدارة الطوارئ من المستوى الثالث. وتُعد هذه الآلية مجتمعة من القدرات الفردية للوكالات من أجل تنفيذ استجابة إنسانية سريعة، ولكنها ليست بمثابة فرقة مشتركة بين جميع وكالات الأمم المتحدة قابلة للانتشار. وعند تفعيل هذه الآلية، لا يُقدّم نشر جميع قوائم الوكالات الفردية، ولكن جميع الوكالات توافق على الاستعداد لنشر محتمل ("في حالة تأهب"). المصدر: آلية الاستجابة السريعة المشتركة بين الوكالات، الوثيقة المرجعية لجدول أعمال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، 10 ديسمبر/كانون الأول 2013، <https://www.interaction.org/sites/default/files/IARRM%20concept%20note%2011Dec2013.pdf>.

(11) الصندوق المركزي للطوارئ هو واحد من تجمّع ثلاثة صناديق - الصندوق المركزي للطوارئ، والصندوق المشترك للأُنشطة الإنسانية، وصندوق احتياطي الطوارئ - ويمكن أن يستفيد البرنامج من هذا التجمع في مشروعاته. وقد تأسس هذا الصندوق في عام 2005 بهدف توفير مخصصات لعمليات الاستجابة السريعة، وحالات الطوارئ الناقصة التمويل، ومنظمات الأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة. ويتوفر لهذا الصندوق 450 مليون دولار أمريكي لمواجهة الطوارئ، وقد خُصص 825 مليون دولار أمريكي للبرنامج بين عامي 2009 و2013؛ ومع أن هذا يُعد مخصصاً ضئيلاً للميزانية مقارنة بالأموال الإجمالية المتاحة للبرنامج، فإن معظم مخصصات الصندوق المركزي للطوارئ المكرسة للوكالات الفردية قد أُعطيت للبرنامج في نفس الفترة. المصدر: استخدام البرنامج للأموال المجمعّة لغرض

- 27- ومنذ ذلك الحين، قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بتنقيح تعريفها، واستندت في تحديدها للمستوى الثالث إلى خمسة معايير: النطاق (حجم المناطق المتأثرة، وعدد الأشخاص المتضررين أو يحتمل تضررهم، وعدد البلدان المتأثرة بالأزمة)، والإلحاح (أهمية تشرد السكان، وشدة النزاعات المسلحة، ومعدل الوفيات)، والتعقيد (الضرورة الملحة لعدة مستويات، وتعدد البلدان المتضررة، ووجود عدد كبير من اللاعبين، وصعوبة الوصول إلى الموظفين الإنسانيين، والمخاطر العالية للموظفين)، وقدرة الاستجابة المحلية (حدوث أزمة في دولة هشة، والقدرة المفرطة للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية)، ومخاطر السمعة (الرؤية واهتمام وسائل الإعلام، والطاقات بالنسبة للمانحين). ويستخدم بروتوكول التفعيل الخاص بالبرنامج نفس المصطلحات دون الخوض في التفاصيل حول مستوى المعايير.
- 28- ووفقاً لتعريف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لحالات الطوارئ من المستوى الثالث، فإنه يُقصد من استجابة المستوى الثالث أن تكون نشطة حتى تنتهي الأزمة.⁽¹²⁾ ويهدف التعريف إلى أن ضمان أن تكون الاستجابة للأزمة شاملة. وفي عام 2015، رأت وثيقة اللجنة الدائمة المشتركة⁽¹³⁾ أن تمديد حالات الطوارئ من المستوى الثالث بعد الأشهر الثلاثة الأولى يجب أن يتوقف. ويجب أن تظل التمديدات للاستجابات من المستوى الثالث بصفة استثنائية ولفترة أقصاها تسعة أشهر (أي أن المدة بأكملها تبلغ عاماً واحداً كحد أقصى). ومع هذا، فإن اللجنة الدائمة المشتركة تسمح لوكالات الأمم المتحدة بشكل فردي بتمديد العمليات من المستوى الثالث وفقاً لطبيعة ومدة حالة الطوارئ.
- 29- ولهذا، ففي حين يتعين على البرنامج إبلاغ اللجنة الدائمة المشتركة عند تفعيل استجابة من المستوى الثالث، إلا أن الأليتين لا تزالان غير مرتبطتين إدارياً (فالعلاقة المشتركة بين الوكالات من المستوى الثالث ربما لا تكون عملية من المستوى الثالث بالنسبة للبرنامج؛ وربما لا تكون عملية البرنامج من المستوى الثالث عملية من المستوى الثالث بالنسبة للوكالات المشتركة). وهذا يؤدي إلى عدم وجود إبراز ممكن للصورة بالنسبة للمانحين. وحتى إذا لم يكن الغرض من تحديد عملية من المستوى الثاني أو المستوى الثالث هو جذب انتباه المانحين في المقام الأول، إلا أنه عامل يضعه المانحون في الاعتبار عند تخصيص الأموال. وللتخفيف من هذا القيد، يمكن أن يوضح البرنامج طبيعة تدخلاته باستخدام تعاريفه الخاصة التي لا يمكن الخلط بينها وبين تدابير اللجنة الدائمة المشتركة، وسوف يسمح لشركائه بتحديد طبيعة إجراءاته على الفور (المستوى الثاني/الثالث للبرنامج أو المستوى الثاني/الثالث). والجدير بالذكر أن استحداث فئات جديدة (المستوى الثالث "الطفرة"، و"الاستجابة" من المستوى الثالث لإدارة أزمة متوسطة الأجل) من الأمور الجديرة بالبحث، كما هو متوخى في قرار اللجنة الدائمة المشتركة الصادر في 17 ديسمبر/كانون الأول 2017. ولذلك، فمن المهم هنا أيضاً معرفة ما إذا كان البرنامج لديه القدرة، وتحت أية ظروف، على تحديد مدة كل مرحلة من هذه المراحل نفسها، بمعزل عن تعيينها من قبل اللجنة الدائمة المشتركة. وطالما أن البرنامج يرغب في الاحتفاظ بمجال للمناورة من أجل تفعيل حالة طوارئ بصرف النظر عن اعتراف منظومة الأمم المتحدة بها، فينبغي للبرنامج وضع خيارات أوضح، وتحديد معايير الخاصة بقدر ما تختلف هذه المعايير عن معايير اللجنة الدائمة المشتركة، وتكون لها عواقب تشغيلية محددة فيما يتعلق بإدارة الأزمات.

الاستعداد والاستجابة للحالات الإنسانية (2009-2013): تقييم استراتيجي"، تقرير عن التقييم، المجلد الأول، شعبة الاستعداد للظوارئ والاستجابة لها، ديسمبر/كانون الأول 2014.

(12) "ينبغي ألا تتجاوز فترة التفعيل ثلاثة أشهر في البداية. وستكون الأولوية للعودة بأسرع ما يمكن إلى الأساليب العادية لعمل النظام الإنساني بقياد وطنية قوية. ومن الناحية المثالية، وخلال هذه الفترة، سيوفّر النظام القدرات المطلوبة، وستتحقق الاستجابة بشكل جيد، بحيث لا يتعين تمديد عملية التفعيل". المصدر: "تفعيل الطوارئ على نطاق المنظومة الإنسانية: التعريف والإجراءات"، 13 أبريل/نيسان 2012.

(13) "ماذا تعني الاستجابة للطوارئ على مستوى النظام الإنساني المشترك بين الوكالات والمعايير الدولية؟ الاتفاق على فهم مشترك للاستجابة من المستوى الثالث، موقع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، 2016.

الجدول 1 - حالات الطوارئ المفعلة والموقفة للبرنامج واللجنة الدائمة المشتركة حتى يناير/كانون الثاني 2018

المستوى الثالث المفعّل من جانب اللجنة الدائمة المشتركة	المستوى الثالث المفعّل من جانب البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> • سوريا (15 يناير/كانون الثاني 2013، وتم تمديده حتى مارس/آذار 2018). • العراق (12 أغسطس/آب 2014، وتم تمديده حتى نهاية عام 2017) • اليمن (1 يوليو/تموز 2015، وحتى مارس/آذار 2018) • جمهورية الكونغو الديمقراطية (مفعّل في أكتوبر/تشرين الأول 2017 ولمدة ستة أشهر) 	<ul style="list-style-type: none"> • جمهورية الكونغو الديمقراطية (6 تشرين الأول/أكتوبر 2017) • ميانمار/بنغلاديش (منشط في 22 سبتمبر/أيلول 2017) • شمال شرق نيجيريا (منشط في 19 أغسطس/آب 2016) • جنوب السودان (8 فبراير/شباط 2012) • سوريا واللجان السوريون (14 ديسمبر/كانون الأول 2012) • اليمن (3 يوليو/تموز 2015)

المستوى الثالث الموقّف من جانب اللجنة الدائمة المشتركة	المستوى الثالث الموقّف من جانب البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> • جمهورية أفريقيا الوسطى (فُعّل في 12 ديسمبر/كانون الأول 2013، وأوقف في 13 مايو/أيار 2015). • الفلبين (فُعّل في 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2013، وأوقف في 11 فبراير/شباط 2014) • جنوب السودان (فُعّل في 11 فبراير/شباط 2014، وأوقف في 5 مايو/أيار 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> • الفلبين (فُعّل في 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2013، وأوقف في 10 مارس/آذار 2014). • جمهورية أفريقيا الوسطى (فُعّل في 13 مايو/أيار 2013، وأوقف في 5 يونيو/حزيران 2015) • الإيبولا (فُعّل في 14 أغسطس/آب 2014، وأوقف في 23 أكتوبر/تشرين الأول 2017) • العراق (فُعّل في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2014، وأوقف في 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2017) • الجنوب الأفريقي - جفاف ظاهرة النينيو (فُعّل في 12 يونيو/حزيران 2016، وأوقف في 13 مارس/آذار 2017)

المصدر: اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، "برنامج التحول"، وجرى الرجوع إلى الموقع الشبكي في 22 فبراير/شباط 2018.

<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/news-public/13-iasc-system-wide-response-activations-and-deactivations> Decision Memorandums

التوصية 1 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون تفعيل حالات الطوارئ للبرنامج واللجنة الدائمة المشتركة أكثر وضوحاً: أ) وضع معايير في البروتوكول المنقح تسمح للبرنامج بتحديد مستوى الطوارئ بصورة مستقلة عن قرارات اللجنة الدائمة المشتركة؛ ب) وعندما يختلف قرار البرنامج (مثلاً بالنسبة للمستوى الثالث الذي نشطه البرنامج وحده)، يُصدر مذكرة محدّدة لاسترعاء اهتمام المانحين موضحاً أسباب الاختلاف في التقييم.

2- حوكمة حالات الطوارئ

1-2 هدف التفعيل

30- يُحدّد بروتوكول التفعيل الحالي (OED 2015/014) المؤرخ في يوليو/تموز 2015 (رهنأً بمشروع التعديلات التي تستعرضها المنظمة في وقت المراجعة) مفهوم الطوارئ، وفئات الطوارئ المختلفة، ومعايير التفعيل، وعملية الإدارة التي طوّعت لتتناسب كل مستوى، ولا سيما تسلسل القيادة، وتقسيم المسؤوليات (المسؤولية والمساءلة)، والهيئات المنسقة التي يجب أن تجتمع، ودور المقر من حيث الدعم، والإجراءات التي يجب اتخاذها، بدءاً من الإخطار بالتفعيل، وانتهاءً بالأساليب العامة لإنهاء التفعيل.

31- وعند إجراء مراجعة الحسابات، لم يُمَيِّز البروتوكول بين القدرة على الزيادة السريعة في الموارد في بداية الأزمة (الطفرة)، والقدرة المتوسطة على إدارة الموارد من أجل تعزيز التداخل في الميدان.⁽¹⁴⁾ ونتيجة لذلك، فإن تصنيف المستوى الثاني أو المستوى الثالث لم يعد مقتصرًا فحسب على حالات الأزمات الوخيمة أو حالات الطوارئ الجديدة، بل قد يستمر تطبيقه بمرور الوقت على أوضاع مستقرة نسبياً أو على الأقل مستمرة: مثل الحالات من المستوى الثاني في الساحل/مالي، والقرن الأفريقي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والتي تمت تغطيتها لأكثر من خمس سنوات، أو الحالة من المستوى الثالث في سوريا أو جنوب السودان، والتي كانت قائمة منذ أكثر من خمس سنوات. وسوف تستفيد المنظمة بشكل أفضل من تحديد مدة العملية، على الأقل بصورة تقريبية، في المرحلة الأولية للتدخل السريع (الطفرة)، من خلال تمييزها عن مرحلة التوظيف. واستناداً إلى خبرة المنظمة المتراكمة منذ إنشائها، فلا يبدو أنه يمكن تحقيق الهدف من إجراء تقدير موثوق به لمرحلة التدخل السريع الأولى (الطفرة). وإذا تعدد تحديد المدة مسبقاً بصورة موحدة، لأنه يعتمد على كل حالة معيّنة، فمن الممكن أن يكون الهدف إرشادياً، وهو ما يتطلب إصدار مذكرة تفسيرية في حالة حدوث تجاوز.

الجدول 2 - مدة حالات الطوارئ المفصلة والموقفة في الفترة ما بين عامي 2012 و2017
(الوضع حتى 31 مارس/آذار 2018)

حالة الطوارئ	طبيعة الطوارئ	مدة الطوارئ
ميانمار/بنغلاديش	المستوى الثالث	7 أشهر
نيجيريا	المستوى الثالث	سنة واحدة، وسبعة أشهر
اليمن	المستوى الثالث (المستوى الثاني قبل ذلك)	5 سنوات، وثمانية أشهر
جنوب السودان	المستوى الثالث	6 سنوات، وشهر واحد
جمهورية الكونغو الديمقراطية (كاساي)	المستوى الثالث	سنة أشهر
سوريا + 5	المستوى الثالث	خمس سنوات، وثلاثة أشهر
القرن الأفريقي	المستوى الثاني (المستوى الثالث قبل ذلك)	خمس سنوات، وثمانية أشهر
العراق	المستوى الثاني (المستوى الثالث قبل ذلك)	ثلاث سنوات، وتسعة أشهر
ليبيا	المستوى الثاني	3 سنوات، و4 أشهر
جمهورية الكونغو الديمقراطية	المستوى الثاني	4 سنوات، وثلاثة أشهر
جمهورية أفريقيا الوسطى	المستوى الثاني (المستوى الثالث قبل ذلك)	4 سنوات، وثلاثة أشهر
الساحل/مالي	المستوى الثاني (المستوى الثالث قبل ذلك)	6 سنوات، وشهران
النينيو	موقفة (المستوى الثالث)	10 أشهر
الكاميرون	موقفة (المستوى الثالث)	4 أشهر
إكوادور	موقفة (المستوى الثاني)	3 أشهر
أوكرانيا	موقفة (المستوى الثاني)	سنتان، و11 شهراً
نيبال	موقفة (المستوى الثاني)	7 أشهر
الإيبولا	موقفة (المستوى الثالث)	سنة واحدة، وأربعة أشهر
الفلبين	موقفة (المستوى الثالث والمستوى الثاني)	5 أشهر

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، استناداً إلى التقارير الموحدة عن المشروعات.

32- ولا توجد حالياً مدة قصوى لتحديد المستوى الثاني أو المستوى الثالث. والنتيجة، هي وجود اتجاه طبيعي لدى المنظمة للإبقاء على مستوى عالٍ من التأهب، لا سيما للأغراض الملحة المتعلقة بمجتمع المانحين، لتجنب العزوف المحتمل من جانب المانحين، والذي يؤدي إلى خفض التمويل. وهذا يمكن أن يقود إلى درجة من الارتباك فيما يتعلق بهدف استخدام مصطلح المستوى الثاني/المستوى الثالث: فعندما يتم تفعيل حالة طوارئ، يصبح البرنامج موزعاً بين هدف ضمني يتعلق بالتواصل، ويهدف في المقام الأول إلى جذب اهتمام المجتمع الدولي إلى وضع جديد أو خطير بشكل خاص يتطلب تدخلاً استثنائياً، وهدف آخر تم إضفاء الطابع الرسمي عليه في البروتوكولات ولكنه ليس حصرياً بحكم الواقع، ويتعلق بالقيود التشغيلية

(14) بخلاف التمييز الذي اتبعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات منذ إصدار قرارها في 17 ديسمبر/كانون الأول 2017.

التي تهدف أساساً إلى تفعيل الإجراءات الخاصة بإدارة عمليات من المستوى الثاني والمستوى الثالث. فهذان الهدفان المختلفان اختلافاً كبيراً (وهما إنكاء الوعي ودعم الإدارة التشغيلية)، يستهدف كل منهما عملية التفعيل، وسوف يستفيدان من إعادة تعريفهما وتمييزهما.

33- وفيما يتعلق بالجوانب التشغيلية، فإن التأثيرات المباشرة لتفعيل المستوى الثاني أو المستوى الثالث تبدو محدودة فيما يتعلق بتعديلات قنوات الإدارة المعقدة، مع مراعاة جميع اللقاءات التي تمت في المكاتب الميدانية. وتُعد المشاركة المتزايدة للمكتب الإقليمي والمقر من حيث الدعم المادي والبشري النتيجة الملموسة الرئيسية لعملية التفعيل. ومع هذا فإن المكتب الإقليمي أو المقر لا ينتظر، من الناحية العملية، صدور تصنيف المستوى الثاني أو المستوى الثالث لنشر موارد إضافية عند الضرورة. ولا يتم تعديل قنوات التمويل بطبيعتها (انظر ادناه) عن طريق التحول إلى المستوى الثاني أو المستوى الثالث. فهذا التصنيف يأخذ في اعتباره ضرورة لوحظت من قبل في الموقع. وبينما يُدرك مديرو المكاتب الإقليمية ذلك بسهولة، إلا أنهم لن يتمكنوا من حجب الموارد عن مكتب قطري يطلب مساعدتهم لمجرد أن نداءه لا يتضمن عملية من المستوى الثاني أو المستوى الثالث. ويمكن تحديد ثلاث نتائج تشغيلية فقط ناشئة عن تطبيق بروتوكول التفعيل (على عكس الهدف المرتبط بالتواصل مع المانحين).

2-2 النتائج التشغيلية للتفعيل

34- تتعلق النتيجة الأولى بسلسلة القيادة. ويرد في التذييل 1 لبروتوكول التفعيل توضيح لخطط القيادة المتفاوتة تبعاً لمستوى حالة الطوارئ. ففي حالة المستوى الأول، يعتبر مدير المكتب القطري مسؤولاً أمام المدير الإقليمي عن كفاءة وفعالية تنفيذ العمليات. وفي حالة المستوى الثاني، يعتبر المدير الإقليمي مسؤولاً بصورة مباشرة أمام المدير التنفيذي للبرنامج. ومع ذلك، تظل المسؤولية الفعلية عن العمليات منسقة بالطوارئ، وهو في معظم الحالات مدير المكتب القطري من الناحية العملية. وفي المستوى الثالث، يكون المدير التنفيذي مسؤولاً بشكل مباشر، ويمكنه إسناد تفويض الإشراف على العمليات إلى رئيس الديوان. ومع ذلك فإن المدير الإقليمي يُعامل على أنه مدير الاستجابة الميدانية، وهنا يُعيّن منسق للطوارئ أيضاً. وكما هو الحال الآن، فإن تقسيم المسؤوليات على هذا النحو لا تترتب عليه عواقب عملية في حقيقة الأمر: فبعض الأفراد الذين جرت مقابلتهم في المكاتب الإقليمية لا يزالون في حيرة من أمرهم إزاء الفروق التي تنشأ عن فئات المستوى الثاني أو المستوى الثالث من حيث القيادة. ففي حين أن تفعيل المستوى الثاني يدفع المدير الإقليمي إلى تعزيز الإشراف على المكاتب القطرية، وهو ما يمارسه من حيث المبدأ على أي حال، إلا أن هذا لا يُغيّر من طبيعة الإشراف. ففي حالة المستوى الثالث، يكون المدير الإقليمي مسؤولاً عن الإدارة التشغيلية للعملية بوصفه مدير الاستجابة المؤسسية، ولكنه عندما يكون المدير أو المشرف فقط كما هو الحال في المستوى الثاني، فإنه يكون مسؤولاً في جميع الأحوال، ولا تكون مشاركته في الحالة الثانية أقل أهمية منها في الحالة الأولى. ويظل التمييز الذي يقترحه البروتوكول بين مفهومي المساءلة والمسؤولية أمراً مجرداً وغير فعال بالنسبة للاعبين الأساسيين. ولهذا فإن سلسلة القيادة سوف تستفيد من التبسيط والتوضيح.

35- وتتعلق النتيجة التشغيلية الثانية بطبيعة هيئات التنسيق الداخلية والتقارير التي يتعيّن تقديمها. وينطوي تفعيل المستوى الثاني والمستوى الثالث على تغيير إداري كبير، وهو ما يلقي على البرنامج التزاماً بأن يجمع في حالة المستوى الثاني فرقة عمل تنفيذية يرأسها المدير الإقليمي، ونفس الفرقة في حالة المستوى الثالث، والتي يرأسها رئيس ديوان المدير التنفيذي، بالإضافة إلى فرقة عمل استراتيجية خاصة يرأسها المدير التنفيذي أو من يمثله. ومن الناحية العملية، يتضح من محضر اجتماع فرقة العمل التنفيذية أن جميع الأشخاص الذين يُفترض مشاركتهم ("كحد أدنى") في هذه الاجتماعات لا يتواجدون دائماً، وأن تنسيقهم يختلف وفقاً للاحتياجات التشغيلية. كما أن المشاركة المتباينة للمسؤولين الرئيسيين (رئيس الديوان، ومساعد المدير التنفيذي ومدير خدمات العمليات، ونائب المدير التنفيذي) ومن يمثلهم تُعطي لمدير الطوارئ دوراً محورياً لضمان دور فرقة العمل التنفيذية في "اتخاذ القرارات التشغيلية على المستوى المؤسسي"، مع أنه ليست لديه سلطة مباشرة على مديري المكاتب الإقليمية. وفي هذا السياق، أنشأ المدير التنفيذي في عام 2017 منصب نائب المدير التنفيذي المسؤول عن العمليات من أجل تعزيز الإشراف على حالات الطوارئ بشكل خاص. وعلاوة على ذلك، فإنه لم يتم إضفاء الطابع الرسمي على محضر اجتماع فرقة العمل الاستراتيجية حتى وقت قريب، على الرغم من توصية سابقة لمراجعة الحسابات الخارجية.

وسوف يستفيد نسق اجتماعات فرقة العمل التنفيذية فيما يتعلق بعدد المشاركين ودورهم إذا أصبح أكثر مرونة (وهذا ما حدده رئيس هذه الفرقة وفقاً للاحتياجات التشغيلية)، وإضفاء الطابع الرسمي على محاضر فرقة العمل الاستراتيجية، وتسجيلها بطريقة موحدة.

36- وتتمثل النتيجة التشغيلية الثالثة في الاستخدام الميسر لقائمة محدّدة من الموظفين والخبراء الاستشاريين (انظر أدناه)، وهو الإجراء الوحيد "الاستثنائي" المتعلق بشعبة الموارد البشرية، والذي يمكن تفعيله في حالة الانتقال إلى المستوى الثاني أو المستوى الثالث.

37- وكما هو الحال الآن، فإن بروتوكول البرنامج لا ينص على معايير أو تفاصيل الخطوات التي ينطوي عليها عدم تفعيل حالة طوارئ، سواء كانت الحالة من المستوى الثالث لتصبح من المستوى الثاني، أو حالة من المستوى الثاني لتصبح من المستوى الأول، وحتى انسحاب كامل للبرنامج، كما هو في حالة أوكرانيا.

مثال عن عدم التفعيل في نيبال

صُنِفَت نيبال على أنها حالة طوارئ من المستوى الثاني لمدة وصلت في مجموعها إلى سبعة أشهر في عام 2015 في أعقاب الزلزال الذي ضرب هذا البلد. وكان من المتوقع أن يتم تخفيض المستوى طوال فترة الطوارئ. ويوضح محضر اجتماع فرقة العمل التنفيذية معايير التقييم المختلفة التي استند إليها هذا القرار لأنه تأخر بسبب الرياح الموسمية الوشيكة، والاضطرابات السياسية في صيف عام 2015. وكان من بين المحددات الرئيسية انخفاض احتياجات المساعدة، وتوسيع نطاق برامج التحويلات النقدية بدلاً من توزيع الأغذية بسبب انتعاش الأسواق المحلية، واستقرار الأمن في هذا البلد. وعلى المستوى المتوسط، رأت بعض الوحدات إجراء تخفيض للمساعدة بصورة قاسية. وقد تقاوم هذا الإحساس لأن بعض الوحدات أصبحت بدون رؤساء وقليل من الإدارة العليا بسبب شواغر لم تكن متوقعة. وعلاوة على ذلك، أعرب كثيرون عن أسفهم لمغادرة الموظفين الدوليين بصورة مفاجئة، والذين كان من الواضح أنهم تعجلوا في تسليم مسؤولية العمل الجاري إلى موظفي المكتب. وعموماً، فقد أثبت المكتب قدرته على إجراء عملية تخفيض المستوى بصورة فعالة. وعادت إعداد الموظفين إلى مستويات ما قبل المستوى الثاني بحلول نهاية عام 2015 (فكان عدد الموظفين 128 موظفاً في 1 ديسمبر/كانون الأول 2015 مقابل 137 موظفاً في العام السابق). وتمت بسرعة إزالة المواقع الإقليمية المؤقتة في مسرح العمليات.

مثال عن عدم التفعيل في العراق

بعد ثلاث سنوات من النزاع الذي أعقبه تفعيل حالة طوارئ من المستوى الثالث، نجح المكتب القطري، وفقاً لمذكرات القرارات ومحاضر اجتماعات فرقة العمل التنفيذية، في الاستفادة من تعزيز الموارد والآليات المرنة⁽¹⁵⁾ التي أتاحت له الوصول، في المتوسط خلال فترة الطوارئ، إلى 79 في المائة من المستفيدين الذين استهدفتهم المنظمة.⁽¹⁶⁾ وفي عام 2017، أصبح العراق في حالة ما بعد انتهاء النزاع. كما انخفض عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية نتيجة لانخفاض عدد المشردين، وقدرة القرى المحرّرة حديثاً على التعافي بسرعة. وكانت العلاقة بين تخفيض المساعدة للعراق في نوفمبر/تشرين الثاني 2017 واستمرار حالة المستوى الثالث للجنة الدائمة المشتركة حتى نهاية عام 2017 موضع مناقشات من جانب مختلف سلطات البرنامج المكافئة بإجراء تحليل لمستوى الإلحاح المطلوب، ولكن هذا لم يتم إدراجه في مذكرة العراق بشأن تخفيض المساعدة. وبينما قررت اللجنة الدائمة المشتركة الإبقاء على فئة المستوى الثالث لحالة الطوارئ في العراق، فإن البرنامج قرّر خفض مستوى حالة الطوارئ إلى المستوى الثاني.

(15) وخاصة الآلية المشتركة بين الوكالات، والتي تُمكن البرنامج من تقديم حصص غذائية فورية للأسر المشردة.

(16) حسابات مراجع الحسابات الخارجي استناداً إلى لوحات المتابعة.

التوصية 2. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح شروط بروتوكول التفعيل، وخاصة: أ) عن طريق تحديد مدة مستهدفة - وإن كانت إرشادية - لمرحلة بدء الأزمة؛ ب) وعن طريق تفصيل الأهداف (الخارجية أو الداخلية) التي تستهدفها المنظمة؛ ج) وعن طريق تبسيط تسلسل القيادة؛ د) ومراجعة صيغة الإبلاغ الإلزامي؛ هـ) وتحديد معايير ومراحل إجراءات عدم التفعيل.

3- الاستعداد لحالات الطوارئ

38- تستند سياسة البرنامج بشأن التأهب للطوارئ إلى مجموعة من الإجراءات والأدوات المعروفة باسم "مجموعة الاستعداد للطوارئ والتصدي لها"⁽¹⁷⁾. ويجب أن تتيح هذه الإجراءات معرفة مفصلة للمخاطر على مستوى المكاتب القطرية. ويتم تحديد جميع المخاطر الطبيعية، والأمنية، والصحية، والسياسية وغيرها على هذا المستوى. وكما هو الحال الآن، يقوم المكتب الإقليمي بدور تنسيقي فقط لأنشطة المعلومات المرتدة، ولكن ليس بدور رقابي.

39- وتتضمن مجموعة الاستعداد للطوارئ والتصدي لها وضع قائمة فحص تفصيلية (إجراءات الاستعداد الدنيا) عن جميع التدابير الطارئة التي سيتم إعدادها، حسب الوحدة، مع تحديد المواعيد النهائية لاستكمالها وتحديثها، وكذلك الذين يتولون أمرها. فإعداد هذه القائمة وإصدارها يمكن أن يُعطي لكل المعنيين إحساساً بالمسؤولية. وتُنظّم هذه الإجراءات المرتبطة بإجراءات الاستعداد المتقدمة، ومفهوم التشغيل، وكذلك إجراءات التشغيل القياسية، استمرارية أنشطة المكتب في حالة حدوث أزمة كبيرة، وتوفّر التوزيع التشغيلي للاستجابة لحالات الطوارئ.

40- غير أنه على عكس ما تنص عليه الفقرة 9 من الأمر التوجيهي المذكور أعلاه صراحة، فإن برامج تحسين الأداء والكفاءة بشكل رسمي أو منهجي لا تأخذ في الاعتبار درجة الاستعداد لحالات الطوارئ كمعيار للتقييم.

41- وفي المكاتب التي زارها مراجع الحسابات الخارجي، لم يتم تحديد وتوثيق مخاطر التبدليس المتعلقة بحالات الطوارئ بشكل محدّد، وأن مراقبة نشاط الشركاء، على سبيل المثال، بدءاً من تسلّم السلع التي يقدمها البرنامج حتى تفريغها وتوزيعها على المستفيدين لا تزال مجالاً للمخاطرة يلزم تحديده، (وعلى سبيل المثال، اتسم عام الزلزال في نيبال بخسائر معلنة مرتفعة نسبياً تُعزى إلى الشركاء، أي بنسبة 38 في المائة في عام 2015، مقابل 10 في المائة في عام 2016، و12 في المائة في عام 2017).⁽¹⁸⁾

التوصية 3. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز نطاق التدابير التحضيرية، ولا سيما عن طريق: أ) تحديد مسؤوليات المكاتب الإقليمية من حيث الإشراف على وضع برنامج الاستعداد للطوارئ والتصدي لها في الموقع؛ ب) ووضع النظام المنصوص عليه في البروتوكول للإشارة إلى درجة استكمال إجراءات الاستعداد في تقييمات المدير القطري؛ ج) وأن تُدرج في قوائم المخاطر تدابير للتخفيف من مخاطر محتملة خاصة بالتبدليس والخسائر في حالة الطوارئ.

4- تمويل حالات الطوارئ

1-4 البيانات المالية الموحدة

42- لا يتولى البرنامج إعداد بيانات مالية موحدة خاصة بحالات الطوارئ من المستوى الثاني/الثالث، ولا يعتزم الإبلاغ عن هذه التكاليف. وتنتظر المنظمة إلى تعيين المستوى الثاني/الثالث على أنه أداة داخلية (برغم استخدامها في الاتصالات الخارجية) لزيادة اهتمام موظفيها وقدراتهم الداعمة لتلبية احتياجات حالة الطوارئ، وترى المنظمة أن هذا التعيين ليس له تأثير مباشر

(17) الأمر التوجيهي رقم OM2014/003 الصادر في 17 أكتوبر/تشرين الأول 2014، وتم تحديثه في عام 2017.

(18) في حالات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث، يظهر اتجاه غير رسمي إلى التخفيف من ضوابط داخلية معيّنة: ففي ملاوي (حالة طوارئ من المستوى الثالث)، وقع نائب المدير أمراً بمبلغ يتجاوز السلطة الممنوحة له بينما كان المدير موجوداً.

على قنوات التمويل أو طبيعة المساءلة فيما يتعلق بتقديم تقارير مالية إلى المانحين - فهذه العمليات تُعامل على غرار جميع عمليات المنظمة.

43- وتُعرض المعلومات المالية في خطة الإدارة حسب الفئة الرئيسية للعمليات، وفي الكشوف المالية حسب نوع الإنفاق، دون تقسيمها إلى استجابات لحالات طوارئ من المستوى الثاني أو الثالث والاستجابات الأخرى لحالات الطوارئ.

44- ويمكن من وقت لآخر إعداد منصات للإبلاغ عن تكاليف العمليات من المستوى الثالث.⁽¹⁹⁾ وبالإضافة إلى ذلك، قدّم مراجع الحسابات الخارجي تقريراً في عام 2015 إلى المجلس التنفيذي (WFP/EB.A/2015/6-G/1) عن إدارة استجابات رئيسية لحالات طوارئ منسقة على المستوى المركزي، أي عمليات من المستوى الثالث، مع جدول بالميزانية الإجمالية السنوية لهذه الحالات. غير أنه لا يتم رصد وتحديث هذا النوع من الجداول من جانب إدارة المنظمة.

45- وللحصول على تكلفة التدخلات في العمليات من المستوى الثاني والثالث، شجعت شعبة الطوارئ مراجع الحسابات الخارجي على الرجوع إلى وثائق الإبلاغ المالي حسب المشروع (التقارير الموحدة عن المشروعات)، والتي حُدثت على أنها الوثائق المتعلقة بحالات الطوارئ التي وقعت بين عامي 2012 و2016.⁽²⁰⁾ وتؤدي دراسة التقارير الموحدة للمشروعات إلى الاعتماد، بالنسبة لكل حالة طوارئ، على عدة تقارير تتعلق بمجموعات فرعية تُشكّل الأموال المعتمدة لعمليات طوارئ، وعمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش، وعمليات خاصة. وبالنسبة لعام 2016، على سبيل المثال، كان من الضروري الرجوع إلى 24 مشروعاً مختلفاً بالنسبة لسبع حالات من المستوى الثاني، وإلى 40 مشروعاً مختلفاً بالنسبة لثماني حالات من المستوى الثالث. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التقارير الموحدة عن المشروعات تضعها المكاتب القطرية بالنسبة لبلد معيّن، وليس لمنطقة جغرافية، وهو أمر قد يختلف بالنسبة لحالات الطوارئ. وهذا يحجب بدرجة كبيرة الرؤية المالية لكل حالة طوارئ، ناهيك عن القدرة على تحليل مجموعة منسقة من البيانات المالية.

46- ويتسم رصد البيانات المالية المتعلقة بحالات الطوارئ في التقارير الموحدة عن المشروعات بتحيزات منهجية كبيرة:

- يوفّر البرنامج أموالاً لعمليات الطوارئ أو للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش،⁽²¹⁾ وهي مشروعات يمكن استخدامها في حالات الطوارئ من المستوى الثاني أو الثالث، ولكن العمليات الخاصة ببلدان في حالة طوارئ من المستوى الثاني أو المستوى الثالث ربما تم تنفيذها في تاريخ سابق لبدء حالة الطوارئ.

- وتسمية حالة الطوارئ لا تعني بالضرورة حدوث تغيير في نوع المشروع الذي ينفذه البرنامج. ولهذا فإن عدد المستفيدين المذكورين في التقارير الموحدة عن المشروعات لا يقتصر فقط على المستفيدين من عملية طوارئ.

- إن التقارير الموحدة عن المشروعات بالنسبة لنفس النوع من المشروعات (عملية طوارئ، أو عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش أو عملية خاصة) ليست جميعها على نسق واحد. فمن بين مشروعات البرنامج في جنوب السودان، لا تتبع عملية الطوارئ 200859⁽²²⁾ نفس الطريقة من سنة إلى أخرى. في حين أن تقرير عام 2015 يُقدّم فقط معلومات عن مستوى المساهمات التي تلقاها البرنامج من المانحين، ولكن ليس عن عدد المستفيدين المقررين والذين تم الوصول إليهم. ويُقدّم تقرير عام 2016 عن نفس المشروع معلومات أكثر شمولاً عن عدد المستفيدين المتوقعين والذين تم الوصول إليهم، وعن المساهمات المتلقاة، وتقديراً أعم عن أهداف المكتب القطري وتنفيذ المشروعات. وهكذا، توجد

⁽¹⁹⁾ <https://www.wfp.org/dashboards/yemen>

⁽²⁰⁾ استبيان مؤرخ في 1 ديسمبر/كانون الأول 2017، السؤال 1: "قدّم قائمة مفصّلة بجميع عمليات الطوارئ من المستوى الثاني/الثالث، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بها حتى هذا اليوم."؛ "إجابة شعبة الطوارئ": انظر التقارير الموحدة عن المشروعات؛ السؤال 4- الجزء 5: "قدّم معلومات مالية (بما في ذلك النفقات المتكبدة) عن المشروعات المتعلقة بعمليات من المستوى الثالث." رد شعبة الطوارئ: "راجع التقارير الموحدة عن المشروعات".

⁽²¹⁾ يمكن دعم هذين النوعين من المشروعات عن طريق عمليات خاصة، بما يتوافق مع الدعم اللوجستي أو عمليات البنية التحتية التي تجعل عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش عمليات فعالة. فعلى سبيل المثال، عندما يوجد المستفيدون من مشروعات البرنامج على أراضٍ لا يمكن الوصول إليها، فإنه يتم تسهيل تسليم الغذاء عن طريق النقل الجوي أو إنشاء طرق جديدة.

⁽²²⁾ عملية طوارئ استجابة للنزاع في جنوب السودان 200859.

معلومات مفقودة في بعض التقارير الموخّدة عن المشروعات المتعلقة بعدد المستفيدين الفعليين الذين تم الوصول إليهم في كل مشروع.

- يتم الإعلان دائماً عن المعلومات المتعلقة بالميزانيات المعتمدة والمساهمات التي تتلقاها المكاتب القطرية بالفعل لتنفيذ المشروعات في التقارير الموخّدة عن المشروعات مع تفاصيل عن النفقات المتكبدة. غير أن الفترات ليست موحدة: فبيانات الإنفاق التي تظهر في نهاية كل تقرير من التقارير الموحدة المشروعات قد تُغطي الفترة من 1 يناير/كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/كانون الأول في سنة ما، ولكنها قد تنطبق أيضاً على فترة أقصر خلال نفس السنة (مثلاً نصف سنة أو ربع سنة).

47- وعموماً فإن البيانات التي تم الحصول عليها عن طريق إضافة التقارير الموخّدة عن المشروعات لا يمكن اعتبارها بيانات موثوقة. وتتعلق البيانات التي يحتفظ بها مراجع الحسابات الخارجي بالتغيير في عدد المستفيدين من المعونة في حالات طوارئ من المستوى الثاني أو المستوى الثالث، والذي ارتفع من 19.5 مليون في عام 2014 إلى 32.7 مليون في عام 2016. فهذه الزيادة في عدد المستفيدين، والتي ينصح مراجع الحسابات الخارجي بضرورة تحليلها بشيء من الحذر نظراً لضعف منهجي في جمع البيانات التي تم الحصول عليها عن طريق التقارير الموحدة عن المشروعات، يفسرها عدد العمليات المتعلقة بحالات الطوارئ من المستوى الثاني والمستوى الثالث - بحيث زادت من 20 عملية طوارئ وعملية ممتدة للإغاثة والإنعاش في عام 2014 إلى 34 عملية في عام 2016- وفي مناطق عمليات زاد فيها عدد المستفيدين الذين تم الوصول إليهم مقارنة بالمستفيدين المقررين أيضاً بدرجة كبيرة في حالات سوريا، واليمن، وجنوب السودان.

48- وتهدف الوثائق الأخرى، مثل لوحات المعلومات في برنامج OpWeb⁽²³⁾ إلى تتبع المستفيدين الذين تم الوصول إليهم كل شهر أو كل فصل، مع بيان عن المساهمات الواردة لتمويل المشروع، وكذلك معدل التمويل. ومع ذلك، فإنه لا تتوفر كل هذه البيانات بالنسبة لجميع العمليات في بلدان المناطق الإقليمية في حالات الطوارئ. وعلاوة على ذلك، فإنه ليست كلها موخّدة، وتُعد المعلومات المقدمّة في بعض الأحيان غير متساوية من تاريخ إلى آخر بالنسبة لنفس البلد، وتُستكمل بواسطة موجزات قطرية مخصصة للاتصال الخارجي بالجهات المانحة.

49- ويبدو أن هناك فجوة بين استعداد المنظمة للإبلاغ عن الميزانيات المرتبطة بعمليات طوارئ من المستوى الثالث، واستحالة الربط الدقيق للبيانات المالية التي تدخل في نظم تكنولوجيا المعلومات الخاصة بالمنظمة.

50- وتعتبر حالة نيبال مثلاً مثيراً للاهتمام بالنسبة لهذه الحالة. فعلى الرغم من عمليات التحليل الواسعة النطاق التي تمت بعد إيقاف عملياتها من المستوى الثاني، لم يُقدّم المكتب القطري أو المكتب الإقليمي أو المقر أي تقرير مالي صحيح عن التكلفة الكاملة للمستوى الثاني. وحاول المراجع الخارجي إعطاء تقدير تقريبي أولي مباشر لتكلفة العملية من خلال عملية الطوارئ 200668⁽²⁴⁾ التي أنشئت مباشرة بغرض تمويل هذه العملية (بتاريخ 27 أبريل/نيسان 2015 إلى 31 يناير/كانون الثاني 2016)، بما مجموعه 34 مليون دولار أمريكي. وفي تقدير ثانٍ، أشار إلى أنه سيكون من الضروري إضافة النفقات التي تكبدها البرامج الأخرى التي لم يكن من المقرر الاضطلاع بها لولا الزلزال، والتي كانت تُستخدم في المقام الأول وقت وقوع الزلزال، وقدرها 14.4 مليون دولار أمريكي في عام 2015 وحده (العملية الخاصة 200448). أما التقدير الثالث فيتمثل في إضافة الزيادة في ميزانيات العمليات الأخرى للمكتب والناجمة عن الزلزال أثناء عملية الطوارئ من المستوى الثاني.⁽²⁵⁾ وأخيراً، هناك تقدير تقريبي رابع على أساس التكلفة الكاملة، سيدخل في حساب النفقات الجارية التي تحملها البرنامج بالنسبة للموظفين والأصول المعيّنة لإدارة الأزمة (مثل مرتبات موظفي المكاتب الإقليمية المنذشرين في نيبال، وهذه التكاليف ليست معروفة). وهكذا، يرى مراجع الحسابات الخارجي أن نهج التكاليف التشغيلية الذي وضع عمليات الطوارئ يُقلل بدرجة

(23) برنامج Opweb هو شبكة انترنت للعمليات المؤسسية للبرنامج من أجل إدارة المعلومات التشغيلية الرئيسية في مكان واحد.

(24) مساعدة غذائية طارئة للسكان المتضررين من الزلزال في نيبال 200668.

(25) هناك زيادة قدرها 1.8 مليون دولار أمريكي في المصروفات في البرنامج القطري 200319 خلال الفترة ما بين عامي 2014 و2015، وزيادة أخرى قدرها 2.4 مليون دولار أمريكي خلال الفترة ما بين عامي 2015 و2016.

كبيرة من التكلفة الفعلية لعملية البرنامج. ويوضح هذا المثال أنه ينبغي تحديد مفهوم التكلفة الإجمالية بشكل أفضل لعمليات الطوارئ من المستوى الثاني أو المستوى الثالث.

51- وبينما تستأثر حالات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث بأكثر من نصف موارد البرنامج، إلا إنها مصممة فقط كأداة داخلية للإدارة التشغيلية، وهي منفصلة عن أي محاولة⁽²⁶⁾ محددة لإعداد تقارير مالية. ونظراً للأهمية المتزايدة لهذه الحالات في عمليات البرنامج، فإن الرصد الأفضل للنفقات السنوية قد يبدو ضرورياً من أجل تحسين قياس القيود الجديدة التي يمكن ينطوي عليها تزايد هذه العمليات.

التوصية 4. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإعداد أداة مالية تمكّن الحسابات من تقديم إجمالي التكلفة الموحّدة الفعلية لعمليات الطوارئ من المستوى الثاني والمستوى الثالث.

2-4 نهج التكلفة الكاملة

52- في غياب التكاليف الموحّدة الكاملة، لا يزال من الممكن إجراء بعض التحليلات باستخدام البيانات المالية السنوية حسب مشروع الميزانية. فقد استُخدمت البيانات بالنسبة للفترة من عام 2014 إلى عام 2016، وهي تمثّل أكثر من 2 500 مخصصاً لمشروعات في بنود الميزانية، سواءً كانت تتعلق أو لا تتعلق بحالات الطوارئ. وبناءً على المعلومات المتاحة في البيانات المالية للمنظمة، والتميز بين المشروعات التي حُشدت في إطار عمليات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث، والتي تديرها شعبة الطوارئ،⁽²⁷⁾ وضع المراجع الخارجي الجدول التالي.

OSE: “the L2 and L3 designations are used as an internal WFP tool to elevate corporate attention and strategic support⁽²⁶⁾ to existing or developing emergency situations. The L2 and L3 designations are not intended to be linked to financial data”

⁽²⁷⁾ أجرت شعبة الطوارئ عملية اختيار المشروعات التي تنطوي على حالات طوارئ؛ وينطبق هذا الاختيار على 168 مشروعاً في الشبكة السنوية (بمعنى حساب مشروع متعدد السنوات على أساس كم عدد السنوات التي يستغرقها المشروع).

الجدول 3 - البيانات المالية السنوية حسب مشروع الميزانية في الفترة من عام 2014 إلى عام 2016
(بملايين الدولارات الأمريكية)

2016	2015	2014	
المستوى الثاني			
1537	996	667	الاحتياجات
754	573	327	الموارد
51%	42%	%51	الاحتياجات غير الملباة
المستوى الثالث			
3 080	2 920	2 201	الاحتياجات
2 211	1 640	1 709	الموارد
%28	%44	%22	الاحتياجات غير الملباة
مستويات أخرى			
4 227	4 748	5 580	الاحتياجات
2 842	2 640	3 006	الموارد
%33	%44	%46	الاحتياجات غير الملباة
المجموع			
8 844	8 664	8 448	الاحتياجات
5 807	4 853	5 042	الموارد
%34	%44	%40	الاحتياجات غير الملباة
الموارد غير الموجهة			
%10.6	%7.2	%4.6	المستوى الثاني
%3.9	%6.2	%2.3	المستوى الثالث
%4.1	%7.7	%5.6	مستويات أخرى

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي طبقاً لبيانات الميزانية من شعبة الميزانية والبرمجة.

53- وتمثل المشروعات التي وضعت في حالات الطوارئ حصة متزايدة من الموارد التي حشدتها المنظمة، من 40 في المائة في عام 2014 إلى 51 في المائة في عام 2016 (منها 13 في المائة لحالات الطوارئ من المستوى الثاني و38 في المائة لحالات الطوارئ من المستوى الثالث).⁽²⁸⁾

54- وكانت العمليات في المستوى الثالث أفضل تمويلًا من المتوسط بشكل ملحوظ، وكانت المشروعات في المستوى الثاني أحسن تمويلًا من المتوسط بدرجة أقل في عامي 2014 و2016، ولكن ليس في عام 2015. وقد تعذر تقييم العوامل التي يمكن أن تدفع المانحين للتصرف بشكل مختلف بين حالات الطوارئ وغير حالات الطوارئ، سواء من حيث كمية التبرعات أو عدد الجهات المانحة. وسوف يلزم إجراء تحليل أكثر تفصيلاً لدعم استراتيجيات مانحي المنظمة.

55- وتمول حالات الطوارئ من المستوى الثاني بدرجة أكبر من موارد متعددة الأطراف غير موجهة (10.6 في المائة مقابل 3.9 في المائة لحالات الطوارئ من المستوى الثالث)، مما يوحي بأن المانحين يميلون بدرجة أكبر إلى إعطاء الأولوية لتمويل عمليات المستوى الثالث عن طريق مساهمات موجهة، ويحتاج البرنامج إلى التعويض عن طريق تخصيص المزيد من الموارد المتعددة الأطراف غير الموجهة إلى حالات الطوارئ من المستوى الثاني.

(28) 2014: 327 (موارد للمستوى الثاني) + 1709 (موارد للمستوى الثالث) / 5042 = 40%، عام 2016: 754 (للمستوى الثاني) + 221 (للمستوى الثالث) / 5807 = 13%، و 5807/754 = 7.7%، و 5807/221 = 26.3%.

- 56- ويمكن أيضاً تقييم تركيز المنظمة على حالات الطوارئ من خلال النظر في المجالات التي توزع فيها أنشطتها الأكثر كثافة في الميزانية في عام 2016، فقد تعاملت 9 مكاتب من المكاتب العشرة التي لديها أكبر ميزانية برنامجية مع حالات طوارئ من المستوى الثاني أو الثالث.⁽²⁹⁾
- 57- وتستند هذه التحليلات الأولية إلى منهجية هشة في غياب البيانات المالية الموحدة على مستوى المنظمة. ولذلك، فإنه يجب تحسين الأساليب المستخدمة لتعزيز قوة التحليلات وأهميتها.
- 58- ومع ذلك، فيمكنها أن تثبت قيمة النهج التحليلي المالي لحالات الطوارئ من المستوى الثاني والمستوى الثالث. وهي تثبت الطابع المالي الخاص لهذه الحالات والفائدة بالنسبة للمقر من أجل وضع إطار تحليلي مناسب. وعلى وجه الخصوص، فمن شأن تحديد مقدار حدود تمويل المستوى الثاني بشكل أفضل، وما يقابله من حصة أكبر من الموارد غير المخصصة التي تحصل عليها، أن يتيح تسليط الضوء على التوترات الكامنة في هذا النوع من الحالات، وبالتالي التفكير في أنسب أدوات التمويل. ويُعد هذا ضرورياً بشكل خاص في سياق يتم فيه قبول أن "إيقاف حالة الطوارئ من المستوى الثالث لا يعني أي تغيير في خطورة الموقف" (نائب المدير التنفيذي بمناسبة إعادة تصنيف حالة الطوارئ في العراق من المستوى الثالث إلى المستوى الثاني)،⁽³⁰⁾ الأمر الذي يتطلب ضمان ألا يؤدي الانتقال من حالة إلى أخرى بشكل منهجي إلى فقدان القدرة المالية.

3-4 تمويل حالة الطوارئ

- 59- وثمة طريقة أخرى لمعالجة قدرة البرنامج على التكيف مع حالات الطوارئ، وهي تحليل حشد آليات التمويل المسبق، سواءً على شكل قروض (مرفق الإقراض الداخلي للمشروعات)، أو سلف (حساب الاستجابة العاجلة). فهذه الآليات تتيح للمكاتب القطرية التي لا يمكنها انتظار الحصول على تبرعات الاستفادة من القروض أو السلف. وقد تمكنت شعبة الميزانية والبرمجة من تجميع البيانات المالية السنوية لكلا النوعين من الآليات، مع مراعاة المشروعات المصنفة على أنها تُسهم في حالات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث.

الجدول 4: المخصصات المالية من آليات التمويل المسبق

(بملايين الدولارات الأمريكية)

2016	2015	2014	
حساب الاستجابة العاجلة			
215.2	164.2	182	عالمي
143.1	95.4	66.6	المستوى الثاني - المستوى الثالث
%66.5	%58	%36.6	نصيب المستوى الثاني - المستوى الثالث (كنسبة مئوية)
مرفق الإقراض الداخلي للمشروعات			
1 072.4	777.5	1 092.8	عالمي
735.3	441.7	558.9	المستوى الثاني - المستوى الثالث
%69	%567	%51	نصيب المستوى الثاني - المستوى الثالث (كنسبة مئوية)

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي بناءً على بيانات الميزانية من شعبة الميزانية والبرمجة

- 60- وبالنسبة لآلية الإقراض الداخلي للمشروعات، كانت القروض الممنوحة لمشروعات الطوارئ من المستوى الثاني أو الثالث تمثل حصة متزايدة من المبلغ السنوي العام للقروض الممنوحة للمشروعات، من 51.1 في عام 2014 إلى 68.5 في المائة في عام 2016. ويُعد مرفق الإقراض الداخلي في المشروعات نظاماً للقروض الداخلية بسقف قدره 570 مليون دولار أمريكي. وليست هذه الآلية بمثابة تخصيص متاح للائتمانات، ولكنها تسمح بتفويض مسبق للإنفاق بناءً على توقعات

(29) جنوب السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وتشاد، وملاوي، والمكتب الإقليمي في داكار، وإثيوبيا، والنيجر، ونيبال، وكينيا.

(30) رسالة إلى جميع الموظفين، صادرة في 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2017: "لا يعني عدم تفعيل حالة الاستجابة للطوارئ الخاصة بالبرنامج أي تغيير في خطورة الوضع" (عدم تفعيل المستوى الثالث وتفعيل الاستجابة لحالة الطوارئ من المستوى الثاني لجمهورية العراق).

المساهمات (أو الضمانات). وعند دفع المساهمة المعنية، فإنها تُستخدم لسداد سلفة بضمان من مرفق الإقراض الداخلي للمشروعات. وفي عام 2016 قُدمت سلف قدرها 1 072.4 مليون دولار أمريكي عن طريق مرفق الإقراض الداخلي للمشروعات (179 سلفة لـ 68 عملية).

61- كما تزايد استخدام حساب الاستجابة العاجلة من 36.6 في المائة من السلف السنوية في عام 2014 إلى 66.5 في المائة في عام 2016. وحساب الاستجابة العاجلة هو صندوق متعدد الأطراف أنشئ في عام 1991 لتمويل المساعدة الفورية (عمليات الطوارئ)، وعمليات الطوارئ الممولة لحساب الاستجابة العاجلة، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وبرنامج تحسين الاستعداد والاستجابة الممول من حساب الاستجابة العاجلة). وعلى عكس مرفق الإقراض الداخلي للمشروعات، يُعد هذا الحساب تخصيصاً فعلياً للالتزامات: فيموله المانحون على شكل تجديد للموارد أو تسديدها لهذا الصندوق، ويمكن للبرنامج استخدام الأموال المتاحة فقط.

62- وقُدِّر متوسط المبلغ السنوي لمساهمات حساب الاستجابة العاجلة في الفترة من عام 2012 إلى عام 2017 بمبلغ 63 مليون دولار أمريكي، مع رقم مستهدف حدده المجلس التنفيذي في قراره 2014/EB.2/4 ليصل إلى 200 مليون دولار أمريكي من التبرعات سنوياً. وفي عام 2017، تلقى حساب الاستجابة العاجلة 61.89 مليون دولار أمريكي من المساهمات، بما في ذلك تمويل قدره 15 مليون دولار أمريكي من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وكان الرصيد الافتتاحي للحساب في عام 2017 عند مستوى منخفض تاريخياً بلغ 13.78 مليون دولار أمريكي.

63- ويزداد الطلب على الصندوق، غير أن المساهمات تعتبر راکدة. وقد زادت المنح المدفوعة من 126 مليون دولار أمريكي في عام 2012 إلى 154.23 مليون دولار أمريكي في عام 2017 (+ 22 في المائة)، مع ذروة بلغت 215.2 مليون دولار أمريكي في عام 2016. وفي الوقت نفسه، ظلت المساهمات عند مستوى ثابت إلى حد ما، من 56.2 مليون دولار أمريكي في عام 2012 إلى 61.8 مليون دولار أمريكي في عام 2017 (زيادة رصيد حساب التسوية بمبلغ 15 مليون دولار أمريكي)، أو + 9.9 في المائة.

64- ويجب أن يكون التحليل الذي لا تصل فيه المساهمات إلى مستوى الموارد التي تبلغ 200 مليون دولار أمريكي كما حددها المجلس التنفيذي تحديداً متحفظاً لأن مستوى الموارد يقيّم وفقاً للمادة 4 - 3 من النظام المالي، مع مراعاة ليس فقط إعادة تجديد المساهمات، وإنما سداد السلف أيضاً. وعموماً، بلغت الموارد السنوية المكوّنة من مساهمات سابقة ومساهمات لاحقة، قُدمت لسداد مخصصات لعمليات محدّدة 173.1 مليون دولار أمريكي في عام 2016، و176.3 مليون دولار أمريكي في عام 2017.⁽³¹⁾

65- وتتبع قيود الصندوق من هيكل التمويل أكثر مما تتبع من مستواه. ولا تزال المساهمات المتعددة الأطراف وغير الموجهة منخفضة، في حين تُعد الحكومات المركزية أكثر استعداداً للقيام بالسداد اللاحق للسلف عندما تكون قد أسفرت عن عمليات أو أنشطة محدّدة. ولذلك، فإن مبدأ الاحتياطي غير المباشر في حالات الطوارئ هو ما يجعل المانحين مترددين في دعمه بالكامل.

66- وبالنظر إلى تطور حالة حساب الاستجابة العاجلة والصعوبات التي تواجهها المنظمة في تجديد موارد هذا الصندوق، فإنه يمكن إعادة تقييم دورها في تمويل حالة الطوارئ بالنسبة لاحتياجات خاصة لعمليات من المستوى الثاني والثالث. وحتى الآن، لم يكن لدى المنظمة قط آلياتها الخاصة التي لا يمكن حشدتها إلا أثناء تفعيل حالة طوارئ وخيمة. ويمكن بالتالي النظر في إنشاء صندوق فرعي مخصص للمساهمات غير المقيدة والمخصصة للتعبئة في الأشهر الثلاث الأولى من مرحلة الطفرة في حالة الطوارئ من المستوى الثالث، وهو ما يُشكّل احتياطياً تشغيلياً في حالة الطوارئ، وحافزاً لتعبئة الموارد في نطاق زمني محدود ومقيّد للغاية في بداية الأزمة.

(31) بإضافة الرصيد المُبلّغ عنه من العام السابق، يصل إجمالي الموارد إلى 228.9 مليون دولار أمريكي في عام 2016، وإلى 190.1 مليون دولار أمريكي في عام

التوصية 5. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإجراء سلسلة من التحليلات المالية من أجل: أ) تحديد وتقدير جهد الميزنة الإضافي المخصص لعمليات من المستوى الثاني والثالث بسبب تدخل إقليمي ومن المقر، ب) وإيجاد قنوات تمويل غير مقيّدة وأكثر تحديداً حسب مقتضى الحال.

5- إدارة الموارد البشرية في حالات الطوارئ

67- الغرض الرئيسي من البرنامج هو الاستجابة بسرعة وبفعالية لحالات الطوارئ الغذائية. وهذه الخاصية التي تتسم بها وكالة إنسانية دولية تستلزم بالضرورة فرض ضغوط على الموارد عندما يكون من الضروري نشر عناصرها على الأرض بما يتجاوز قدرة وسائلها المعتادة. ففي السنوات الأخيرة، أدى الجمع بين زيادة عدد حالات الطوارئ من المستوى الثالث/الثاني، والتي غالباً ما تكون ممتدة، وبين طبيعة مواردها البشرية غير القابلة للمتمدد بلا نهاية، إلى زيادة الطلب على قوة العمل في أضعف البلدان.

68- وتؤكد قائمة المخاطر المؤسسية التابعة للبرنامج أن انتشار الأزمات الإنسانية يحد من قدرة البرنامج على نشر موظفين ذوي خبرة ومدربين على التعامل مع حالات الطوارئ، ويؤدي إلى إجهاد الإدارة على حساب عمليات أخرى. ويعد عدم القدرة على الاستجابة السريعة للاحتياجات الإنسانية من بين المخاطر الرئيسية التي يواجهها البرنامج.

69- ويعني هذا الوضع أن تكون المنظمة قادرة على تحقيق أفضل استخدام للأفرقة التي يمكن نشرها فوراً، وعلى نطاق أوسع، وعلى وضع قائمة مناسبة من حيث الكمية والنوعية على حد سواء، حتى يمكن تلبية الاحتياجات بفعالية. وليست هذه الوظيفة فعالة بشكل كامل في الوقت الحاضر. ففي عام 2017، أصدرت شعبة الموارد البشرية وشعبة الطوارئ تقريراً⁽³²⁾ لاستطلاع إمكانية إنشاء قدرة من موظفي التدخل السريع (قدرة من موظفي الطفرة). ولذلك، جرت المراجعات الخارجية في سياق متغير، بينما قطعت المناقشات بالفعل شوطاً طويلاً في هذا المجال - ولكنها لم تُستكمل.

70- وتتمثل الأداة الرئيسية لإدارة الموارد البشرية التي استحدثت لتلبية احتياجات التدخل السريع في قائمة الاستجابة للطوارئ⁽³³⁾ التي أنشئت في مايو/أيار 2014. وتواجه هذا القائمة انتقادات متكررة، وخاصة من مراجعي الحسابات الداخليين،⁽³⁴⁾ والصيغ المختلفة للدروس المستفادة من حالات الطوارئ المؤسسية:

- فيما يتعلق بمعايير القبول في قائمة الاستجابة للطوارئ حسب المشرف، لا توجد طريقة لضمان مراعاة الأداء الفردي للمرشح لقائمة الاستجابة للطوارئ؛

- وفيما يتعلق بتمثيل القائمة: كانت القائمة تتألف في الفترة بين عامي 2014 و2016 من 90 في المائة من الموظفين المحليين، رغم أنها مفتوحة لجميع فئات الموظفين، إلا إنها تخاطر بنقص الموظفين من المستوى الرفيع. ومنذ ذلك الحين، انخفض الحضور غير الكافي بالفعل للموظفين الدوليين، حيث أنهم كانوا يمثلون 4.5 في المائة فقط من قوة العمل في عام 2017؛⁽³⁵⁾

⁽³²⁾ “design a rapid surge support system for L2 and L3 emergencies, which may include an internal leadership roster, internal technical experts roster, enhance use of stand-by partners, and an exploration of a WFP rapid response team”, *Rapid response work force planning* (Shaver, Bosch, May 2017), Term of references, January 2017

⁽³³⁾ تعمل قائمة الاستجابة للطوارئ على أساس سنوي، من خلال عملية اختيار حيث تختار مكاتب البرنامج القطرية والشعب مرشحين، وتقوم المكاتب الإقليمية والمقر بدراسة هذه الطلبات. ويتم تعيين المرشحين لقائمة الاستجابة للطوارئ لفترة تمتد من ثلاثة أشهر إلى 12 شهراً لتشرهم على حالة الطوارئ.

⁽³⁴⁾ التقرير AR/16/13.

⁽³⁵⁾ الأسباب المحتملة متعددة ويصعب تمييزها. ويمكن تشجيع العناصر الأكثر خبرة للذهاب في بعثة عن طريق آليات أكثر استنارة، وقد يفضلون الاحتفاظ بحريتهم في الاختيار عن طريق التقدم بطلبات عند حدوث حالة طوارئ محدّدة. وقد يترددون في المشاركة في عمليات طوارئ في سياقات معيّنة حيث تكون الفرق قد أنهكت. واعتراف المؤسسة لا يتخذ بالضرورة أشكالاً مناسبة، وخاصة في حالة التقدم الوظيفي. وأخيراً، فإن التغييرات في نظام تكنولوجيا المعلومات يمكن أن تشكل عقبة أمام اشتراك الموظفين في عام 2017.

الجدول 5 - تشكيل قائمة الاستجابة للطوارئ في الفترة من عام 2014 إلى عام 2017
(من حيث عدد الوكلاء)

2017	2016	2015	2014	
31	48	50	90	موظفون دوليون (من الفئة ف-1 إلى الفئة مد - 1)
86	54	58	71	الخبراء الاستشاريون
14	10	11	30	متطوعو الأمم المتحدة
128	98	137	149	الموظفون الوطنيون (من المستوى ألف إلى المستوى جيم)
230	127	225	223	الخدمات العامة (من الفئة خ ع - 2 إلى الفئة خ - ع - 7)
192	126	160	185	عقود الخدمة
7	9	2	2	اتفاق الخدمات الخاصة
688	472	643	750	المجموع
%4.5	%10.1	%7.7	%12	حصة الموظفين الدوليين (كنسبة مئوية)

المصدر: البرنامج، شعبة الموارد البشرية.

- فيما يتعلق بكثافة الاستخدام: لم توفر قائمة الاستجابة للطوارئ سوى 19.9 في المائة من احتياجات النشر الخاصة بالبرنامج⁽³⁶⁾ في الفترة ما بين عامي 2013 و2017 (430 عملية من أصل 2 158 عملية نشر، انظر الجدول أدناه)؛ وعلاوة على ذلك، تختلف حصة القائمة في عمليات النشر مقارنة بالموارد الموجودة خارج هذه القائمة اختلافاً كبيراً وفقاً لحالات الطوارئ⁽³⁷⁾ (13 في المائة في نيبال وجمهورية أفريقيا الوسطى، ولكنها بلغت 15 في المائة في العراق)؛
- فيما يتعلق بطبيعة عمليات النشر: يوضح الجدول التالي أن عدد عمليات النشر لا يرتبط بالضرورة بكثافة أو مدة حالة الطوارئ (مثل عمليات ملاوي - 24 عملية نشر، أو عملية الفلبين - 18 عملية نشر، وكما هو الحال في اليمن) وفي البداية كانت القائمة تهدف إلى دعم حالات من المستوى الثالث، إلا أنها استُخدمت في بعض الأحيان لحالات من المستوى الثاني.

(36) يرتبط مفهوم "النشر" بالانتقال وليس بالشخص؛ فيمكن نشر الشخص ذاته عدة مرات.

(37) تعتبر المقارنة مقيدة بسبب الاختلاف في النطاق، حيث بدأت القائمة في منتصف عام 2014 فقط.

الجدول 6 - عمليات النشر في حالات الطوارئ منذ عام 2013

مجموع عمليات النشر 2017-2013	مجموع خارج القائمة 2013-2017	متوسط مدة الانتداب الموقت في القائمة (د)	من بينهم انتداب موقت ⁽³⁸⁾	مجموع القائمة 2017-2014	البلد	الطوارئ
41	23	46	%100	18	الكاميرون	الكاميرون
163	144	152	%74	19	جمهورية أفريقيا الوسطى	جمهورية أفريقيا الوسطى
28	23	58	%80	5	غانا	الإيبولا
168	129	115	%77	39	غينيا	الإيبولا
173	130	105	%70	43	ليبيريا	الإيبولا
56	46	53	%70	10	السنغال	الإيبولا
194	143	87	%63	51	سيراليون	الإيبولا
3	3	n.a.	n.a.	0	بوتسوانا	النينيو
5	4	64	%100	1	ليسوتو	النينيو
28	19	81	%78	9	مدغشقر	النينيو
61	37	91	%79	24	ملاوي	النينيو
31	19	n.a.	%92	12	موزامبيق	النينيو
17	14	62	%69	3	جنوب أفريقيا	النينيو
9	8	64	%0	1	سوازيلند	النينيو
4	2	غير متاح	غير متاح	2	زامبيا	النينيو
14	14	غير متاح	غير متاح	0	زيمبابوي	النينيو
77	72	38	%40	5	إثيوبيا	القرن الأفريقي
81	60	81	%81	21	العراق	العراق
28	15	88	%69	13	العراق الموصل	العراق
290	255	49	%86	35	نيبال	نيبال
93	66	145	%81	27	نيجيريا	شمال شرق نيجيريا
254	236	90	%83	18	الفلبين	الفلبين
171	130	107	%85	41	جنوب السودان	جنوب السودان
16	9	78	%71	7	سوريا	سوريا
56	48	118	%50	8	أوكرانيا	أوكرانيا
97	79	82	%67	18	اليمن	اليمن
2158	1728	84.2	%73	430		المجموع

المصدر: البرنامج، شعبة الموارد البشرية.

71- ونتيجة لذلك، فإن أداة قائمة الاستجابة للطوارئ ليست إلا واحدة من طرائق للنشر ضمن طرائق أخرى في البرنامج لا ترتبط شدتها وطبيعة استخدامها بخصائص حالة من حالات الطوارئ.

(38) لا يعتبر الخبراء الاستشاريون في القائمة في انتداب موقت عندما يسافرون. والمكلفون بمهام مؤقتة هم موظفون تم نشرهم على مراكز عمل مختلفة خلال فترة محدودة (تتراوح بين شهر وستة أشهر). المصدر: البرنامج، شعبة الموارد البشرية.

72- ولهذا، فإن بيانات النشر وحدها ليست أداة لتحليل قدرة البرنامج على تكييف موارده البشرية مع حالات الطوارئ. إلا أن قرار النشر يخضع لعدة متغيرات مرتبطة ليس فقط بحالة الطوارئ، ولكن على الأقل بالهيكل المحلي للمكتب القطري أو قرارات الإدارة.

73- فلدى البرنامج أدوات أخرى لتحديد الموظفين الذين يمكن نشرهم في حالة الطوارئ، مثل اتفاقات الشركاء الاحتياطيين (ALITE)، والقوائم الإقليمية،⁽³⁹⁾ وقائمة الخبراء الاستشاريين الخارجيين، بل وحتى القوائم غير الرسمية على المستوى الوطني أو الإقليمي. وعلى سبيل المثال، توجد مجموعة غير رسمية من الموظفين الفنيين والمتقاعدين الذين عادة ما يقوم البرنامج بتعيينهم في حالات الطوارئ، مع وضع كفاءاتهم في الاعتبار، مع أن معظمهم ليسوا أعضاء في قائمة الاستجابة للطوارئ. وعلاوة على ذلك، فإن جهود مراجع الحسابات الخارجي، سواء في المكتب المحلي أو في المقر تبين أن الممارسات غير الرسمية لتحديد الموظفين لا تزال الغالبة إلى حد كبير، إلى جانب هذه الأدوات الرسمية. ومن خلال إتاحة تعايش العديد من قوائم الموظفين المحتمل نشرهم، يزداد الطابع التقديري للاختيارات، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى وجود مخاطر بالنسبة للمنظمة: مثل عدم كفاية النبذات التي يمكن نشرها، أو تشتت الآليات اللازمة لمراجعة أداء الموظفين الذين سبق نشرهم.

74- ويحتاج البرنامج إلى نظام من شأنه أن يكفل النشر السريع لأشخاص لديهم النطاق الكامل من المهارات المطلوبة في الأزمات. ومن ثم، فإنه يشار إلى ذلك في مشروع التقرير المذكور أعلاه لشعبة الموارد البشرية وشعبة الطوارئ لأن إنشاء هذا النظام سوف يستمر من سنة إلى ثلاث سنوات، رهناً بالتمويل المناسب. وقد بدأ في شعبة الموارد البشرية مشروع في عام 2018 لمعالجة ذلك.

75- وفي المدى القصير، هناك عدة مبادرات محتملة لتحسين النظام القائم. وهكذا، ينبغي النظر في إجراء حصر للمهارات المتاحة، وإضفاء الطابع الرسمي عليها، واستعراض معايير القبول في قائمة الاستجابة للطوارئ، فضلاً عن تطوير الحوافز الخاصة، أو حتى التزام المرشح بالمشاركة في القائمة مرة واحدة على الأقل في حياته المهنية، باستثناء حالة المعايير الشخصية الموضوعية لعدم التوافق، من أجل توسيع النبذات الشخصية والمهارات المتاحة. وأخيراً، فإن التدريب على حالات الطوارئ سوف يستفيد من تلقي دعم أفضل من البرنامج. ومن ثم، يمكن على الأقل أن يحظى التدريب الوظيفي والإسنادي للاستجابة للطوارئ (FASTER)، بالتزكية على نطاق واسع في حال عدم إضفاء الصبغة الرسمية عليه.

التوصية 6. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإنشاء أداة رصد موسّعة ومركزية لموظفي البرنامج الذين يمكن نشرهم في حالات الطوارئ، وإضفاء الطابع الرسمي على مبدأ تعيينهم.

76- والقرار النهائي بنشر أحد موظفي البرنامج يقع في نهاية الأمر على عاتق مديره المباشر، وفي حالة موظفي المكتب القطري، فإنه يقع على عاتق المدير القطري. وتضطر المكاتب القطرية التي تواجه حالات من المستوى الثاني/الثالث إلى تخفيض عمليات نشرها في مواقع الطوارئ الأخرى. غير أن الاستخدام الحالي لإطار المستوى الثاني/الثالث، بالنسبة للحالات التي تستمر أحياناً لأكثر من خمس سنوات، يعني خسارة كبيرة في المرونة بالنسبة للمنظمة. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يوجد لدى المديرين القطريين أي حافز خاص للسماح بنشر أحد الموظفين إلى حالة طوارئ أخرى. ومن الناحية النظرية، يوجد مستوى أعلى لتقييم مدى ملاءمة اختيارات التكاليف في حالات الطوارئ: وهو المكتب الإقليمي المعني. غير أن دور المكتب الإقليمي هو تقليص المخصصات بشكل عام وتوزيع الموارد بين البلدان، في غياب أي توجيه واضح في هذا المجال. ولا يرتبط أي مؤشر أداء بقدرة الإدارة على التكيف مع الاحتياجات العامة للبرنامج.

(39) يُقدّم تقرير شعبة الطوارئ عن "تخطيط قوة عمل الاستجابة السريعة" الأمثلة التالية للدوائر التي وضعت قوائم غير رسمية للموظفين الذين يمكن نشرهم في حالات الطوارئ: "مجموعة الأمن الغذائي العالمي، ومجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ، ومجموعة اللوجستيات (سلسلة الإمداد)، ومجموعة التغذية، والمكاتب الإقليمية في بنما، ونيروبي، وبانكوك، والمكاتب القطرية (غير القادرة على التحديد بصورة فردية)".

التوصية 7. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُدرج في تقييم أداء المديرين القطريين والإقليميين تقييم لقدرتهم على المساهمة في الجهود المبذولة لتطويع الموارد البشرية الخاصة بالمنظمة أثناء نشوء الأزمات.

77- وهناك عدة وظائف رئيسية في حالات الطوارئ يلزم تعزيزها. وهذا هو الحال بالنسبة لمهام محدّدة خاصة بمنسقي الطوارئ، الذين غالباً ما يكونون منفصلين عن المديرين القطريين، ولا توجد قوائم خاصة بهم. وبشكل أعم، ينبغي أن تستكمل على وجه السرعة المناقشات الجارية بشأن إمكانية إنشاء وحدة دائمة قادرة على نشر موارد استثنائية بسرعة كبيرة لتفعيل حالة طوارئ جديدة (الطفرة). وطبقاً للوثائق الداخلية، فإن الميزانية التقديرية التي يمكن تخصيصها لذلك تتراوح بين 10 و20 مليون دولار أمريكي سنوياً.⁽⁴⁰⁾ غير أنه ينبغي النظر في هذا المبلغ على ضوء التحسينات الهامة التي قد ينطوي عليها إنشاء هذه الوحدة بالنسبة للمنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون هذه الوحدة مسؤولة عن إدارة وتحسين قائمة الاستجابة للطوارئ، ولا سيما عن طريق وضع استراتيجية طويلة الأجل لتطوير الموظفين ذوي القدرات العالية في حالات الطوارئ، والتي سوف تشمل وظيفة للتوجيه (نشر أزواج من الموظفين الأقدم/الموظفين المبتدئين على رأس العمليات الرئيسية)، وكذلك السعي إلى التعيين المزدوج، مثل تعيين مديري المستوى الثاني المؤكدين لتولي إدارة المستوى الثالث، مع تعيين مديري المستوى الأول لتولي إدارة المستوى الثاني، وذلك بهدف تدريب جيل جديد من خبراء الطوارئ. ومع أنه ليس من سلطة المراجع الخارجي البت في مثل هذه المبادرة، إلا أنه يشير إلى أن هذه القرارات سوف تستفيد من اتخاذها بسرعة، في سياق أوضح مجدداً في الأونة الأخيرة (الأعاصير، وحالة الروهينغا وغيرهما) ضرورة وجود موظفين احتياطيين وخلايا إنذار جاهزة للنشر فوراً على ضوء الأحداث الجارية.

التوصية 8. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بسرعة ترجمة المناقشات التي بدأت في عام 2017 عن وظائف الدعم إلى قواعد تنفيذية، ووضع خطط مبتكرة لزيادة مرونة الأفرقة في حالات الطوارئ (الحوافز، والتوجيه، واستراتيجية تدريب طويلة الأجل لموظفين ذوي قدرات عالية بالنسبة لحالات الطوارئ، وما إلى ذلك).

سادسا - شكر وتقدير

78- يود فريق مراجعة الحسابات أن يُعرب عن شكره لشعبة الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها، وشعبة الميزانية والبرمجة، وشعبة الموارد البشرية، التي ساهمت جميعها في هذه المراجعة.

نهاية ملاحظات المراجعة

(40) أرقام غير مراجعة.