

March 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة المالية

الدورة الثانية والثلاثون بعد المائة

روما، 12-16 أبريل/نيسان 2010

تقييم القدرة التشغيلية لمنظمة الأغذية والزراعة في حالات الطوارئ

يمكن توجيه الاستفسارات بشأن محتوى هذه الوثيقة إلى:

السيد Bob Moore

مدير، مكتب التقييم

الهاتف: +3906 5705 53903

طبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

موجز تنفيذي

◀ يرد بشكل منفصل تقييم كفاءة العمليات التشغيلية ذات الصلة بحالات الطوارئ التي تضطلع بها المنظمة، ورد الإدارة على هذه الوثيقة، لكي تنظر فيهما لجنة المالية ولجنة البرنامج والاجتماع المشترك للجنةين تمشياً مع ولاية كل منهما.

◀ ويندرج العديد من مجالات التقييم تحت إطار مجالات مسؤولية لجنة المالية، ولا سيما تلك التي تتعلق بالمسائل المالية والموارد البشرية والإدارية.

◀ وتتعلق أجزاء الوثيقة التي هي ذات أهمية محددة بالنسبة إلى لجنة المالية بالفصول التالية من الوثيقة:

- التوصيات من 2-4 إلى 2-14 في الفصل الثاني - إمكانية التوقع في حالات الطوارئ وتطبيق نهج برنامجي مع الإدارة المدمجة للموارد
- الفصل الخامس - النظم الحاسوبية ودعم المعلومات خلال عمليات الطوارئ
- الفصل السادس - ضمان الموارد البشرية اللازمة لعمليات الطوارئ
- الفصل السابع - المشتريات في عمليات الطوارئ
- الفصل الثامن - بناء القدرات الوطنية المستدامة في مجال المشتريات

◀ وبالإضافة إلى المسائل المذكورة أعلاه، ستتاح أيضاً للجنة المالية الفرصة لإجراء مناقشة موضوعية خلال الاجتماع المشترك للجنة المالية ولجنة البرنامج بشأن التوصية 3-1 و 3-2 في الفصل الثالث - ثقافة منظمة الأغذية والزراعة ونموذج الأعمال ودور المكاتب الميدانية وموظفي الطوارئ في مجال عمليات الطوارئ.

التوجيهات الملتزمة من لجنة المالية

◀ يطلب من لجنة المالية مراجعة وثيقة التقييم ورد الإدارة، وتقديم توجيهات تعتبر ضرورية بشأن التوصيات التي تتصل بمجالات مسؤوليتها كما وردت في الموجز التنفيذي أعلاه.



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

A

لجنة البرنامج والمالية

الدورة الثالثة بعد المائة للجنة البرنامج
والدورة الثانية والثلاثون بعد المائة للجنة المالية

روما، 12-16 أبريل/نيسان 2010

تقييم القدرة التشغيلية لمنظمة الأغذية والزراعة
في حالات الطوارئ

على العكس من الغالبية العظمى من عمليات التقييم التي تركز على فائدة المنظمة وفعاليتها وتأثيراتها، والتي كانت تتم بناء على طلب مجلس المنظمة والإدارة، يتناول هذا التقييم العمليات التشغيلية وما تتسم به من كفاءة. وهذا التقرير دراسة للإدارة بقدر ما هو عملية تقييم. وعلى ذلك، فإن هذا التقرير سيتعلق بكيفية ضمان الكفاءة في عمليات المنظمة التشغيلية في حالات الطوارئ. ولا يقدم هذا التقرير أوصافاً مستفيضة لنظم المنظمة الحالية بل سيكشف القضايا والمسارات المحتملة صوب التركيز على المسائل الهامة مدركاً أن الوحدات المسؤولة هي المؤهلة أكثر من غيرها لمعالجة الجوانب النوعية الخاصة بالإجراء.

فريق التقييم والخدمات الاستشارية للإدارة

John Markie

مع مدخلات متخصصة بدرجة عالية من:

Lawrence Christy (القضايا القانونية والخاصة بالموارد البشرية)

Michael Spencer (تكنولوجيا المعلومات)

مكتب التقييم

Rachel Sauvinet-Bedouin

مدير التقييم

تقدير

تعرب أفرقة التقييم والخدمات الاستشارية للإدارة عن تقديرها لجميع العاملين في المنظمة (الكبار، والشبان، والموظفين في المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية وغير الموظفين) الذين قدموا الدعم القوي لهذه الأفرقة في الاضطلاع بعملها في وقت تسوده الضغوط الشديدة الناشئة عن الإصلاحات الجارية للمنظمة وتحديات حالات الطوارئ وأسعار الأغذية.

وإننا نأمل في أن يكون هذا التقرير مدخلاً آخر في إصلاحات المنظمة ولا سيما فيما يتعلق بالعمل الحيوي الذي تضطلع به المنظمة في خدمة البلدان الأعضاء من خلال عمليات الطوارئ.

منظمة الأغذية والزراعة، روما، 2010

المحتويات

5	موجز تنفيذي للاستنتاجات والتوصيات الرئيسية
11	أولاً - السياق والمنهجية
13	ثانياً - إمكانية التوقع في حالات الطوارئ وتطبيق نهج برنامجي مع الإدارة المدمجة للموارد
13	1-2 التنبؤ ونمط المصروفات في عمليات الطوارئ
16	2-2 التخطيط والبرمجة
17	3-2 تعبئة الموارد والاستجابة البرنامجية
22	4-2 إدارة وتنظيم الأموال الخاصة بعمليات الطوارئ
27	5-2 الاستنتاجات والتوصيات بشأن تطبيق النهج البرنامجي والإدارة الموحدة للموارد
	ثالثاً - ثقافة المنظمة ونموذج الأعمال ودور المكاتب الميدانية وموظفي الطوارئ في الميدان
32	في عمليات الطوارئ
32	1-3 ثقافة المنظمة والترتيبات التنظيمية وانعكاساتها على فعالية العمليات
35	2-3 تطبيق اللامركزية على المستوى القطري
39	3-3 المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي
40	4-3 الاستنتاجات والتوصيات بشأن نموذج الأعمال وتطبيق اللامركزية في المنظمة
43	رابعاً - الدعم التقني لعمليات الطوارئ
43	1-4 القضايا التشغيلية
48	2-4 الاستنتاجات والتوصيات الخاصة بالدعم التقني
50	خامساً - النظم الحاسوبية ودعم المعلومات خلال عمليات الطوارئ
50	1-5 عرض عام للنظام القائم
53	2-5 بعض القضايا الرئيسية
54	تكنولوجيا المعلومات وتخطيط وإدارة المشاريع والبرامج
61	3-5 الاستنتاجات والتوصيات بشأن تكنولوجيا المعلومات

- 65 سادساً - ضمان الموارد البشرية اللازمة لعمليات الطوارئ
- 65 1-6 التحديات والقضايا
- 71 2-6 ممارسات التعاقد مع الموارد البشرية في الوكالات الأخرى
- 73 3-6 الاستنتاجات والتوصيات للنهوض بإدارة الموارد البشرية في عمليات الطوارئ
- 80 سابعاً - المشتريات في عمليات الطوارئ
- 80 1-7 السياق
- 81 2-7 نمط المشتريات وقضايا لإجراء التحسينات
- 94 3-7 الاستنتاجات والتوصيات بشأن المشتريات في العمليات الميدانية
- ثامناً - بناء قدرات وطنية مستدامة على المشتريات - التعزيز المؤسسي في البلدان النامية
- 98 ومن أجلها
- 98 1-8 المسألة
- 100 2-8 التدابير الممكنة لبناء الاستدامة في المشتريات الوطنية

ملاحظة للقارئ:

شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في إدارة التعاون التقني هي المسؤولة عن جميع عمليات الطوارئ تقريباً.

موجز تنفيذي للاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

(1) تشكل معالجة حالات الطوارئ الهدف- طاء من الأهداف الإستراتيجية للمنظمة الذي ينص على "زيادة القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال". وتمثل عمليات الطوارئ الآن أكثر من ربع مجموع إنفاق المنظمة الذي يمول بصورة كاملة تقريباً من موارد خارج الميزانية. وعلى ذلك لا شك في أنه يكتسي أهمية لكل من كفاءة التشغيل وفعالية عمليات الطوارئ.

(2) وقد طلب مجلس المنظمة في يونيو/حزيران 2007 إجراء عملية تقييم لتحليل القيود الإدارية والتنظيمية والتشغيلية التي تواجه المنظمة في قيامها بعمليات الطوارئ. وعلى العكس من الغالبية العظمى من عمليات التقييم الخاصة بالمنظمة والتي تركز على فائدة المنظمة وفعاليتها وتأثيراتها. يتناول هذا التقييم عمليات التشغيل وكفاءتها، كما أنه دراسة للإدارة بقدر ما هو عملية تقييم. وكانت فائدة هذا التقييم تتحقق إذا ما أُدرج في عملية الإصلاح الجارية بما في ذلك التقييم الخارجي المستقل، وخطة العمل الفورية والاستعراض الشامل. وقد نفذت بعض الأعمال الأولى بواسطة فريق مشترك بين التخصصات خلال عام 2008، وقد استكملت هذه الأعمال بدراسات ومناقشات أخرى في 2009، أسفرت عن هذا التقرير المقدم للإدارة ومجلس المنظمة من خلال لجنتي البرنامج والمالية. ولا يقدم تقرير الدراسة أوصافاً مستفيضة للنظام الحالي في المنظمة بل يكشف القضايا والمسارات المحتملة لتحقيق التقدم حيث يركز على المسائل الأكثر أهمية وأدرك أن وحدات المنظمة المعنية هي المؤهلة أكثر من غيرها لمعالجة خصائص الإجراء. وترك الاستنتاجات والتوصيات في نهاية كل فصل.

(3) وقد أجريت الدراسة على خلفية عامة وجد فيها التقييم الخارجي المستقل والاستعراض المفصل أن المنظمة تعاني من بيروقراطية مفرطة. وقد خرج بنفس النتيجة استقصاء وزع على أشخاص يعملون في برنامج الطوارئ في المنظمة، وسبق أن عمل الكثير منهم في وكالات دولية أخرى. وعلى الرغم مما تبين من أن الإجراءات والقواعد المعمول بها في وكالات الأمم المتحدة الأخرى لا تختلف كثيراً عن تلك التي تطبقها المنظمة، فإن الاختلاف الرئيسي بينهما يتمثل في العامل غير الملموس المتعلق بالثقافة التنظيمية. فبعض المنظمات مثل اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي أكثر توجهاً نحو التشغيل من المنظمة. وبعد كل ما قيل في هذا المضمار، فإن ممارسات الأعمال في المنظمة خضعت في الفترة الأخيرة لدراسة مكثفة وتبين أن المدراء المعنيين كانوا ملتزمين بصفة عامة بتحقيق تحسينات بل طبقت بعض التحسينات أثناء إعداد هذه الدراسة.

(4) تشمل النتائج والتوصيات الرئيسية لهذه الدراسة:

الفصل الثاني: إمكانية التوقع في حالات الطوارئ وتطبيق نهج برنامجي مع إدارة مدمجة للموارد

أ) عمليات الطوارئ تتسم بإمكانية التوقع أكثر مما هو معتمد في كثير من الأحيان: فجميع عمليات الطوارئ الكبيرة تستمر أيضاً لفترات تزيد على ثلاث سنوات وقد تمتد إلى عقد أو أكثر. ولذا فإن هناك فرصة لإجراء تحسينات كبيرة في جميع جوانب التخطيط لعمليات الطوارئ، ويتعين مواصلة التحسينات في ترتيب أولويات المساعدة. وينبغي أن تنسق عملية وضع برنامج الطوارئ بصورة وثيقة مع وضع أولويات وبرنامج المنظمة في إطار الأولويات الوطنية متوسطة الأجل، ولذا فإن من المهم أن تعمل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وممثلو المنظمة بطريقة متكاملة للتخطيط وتعبئة الموارد. كما يتطلب ذلك أن تصمم عملية الطوارئ ككل بطريقة تؤدي بصورة طبيعية إلى إعادة التأهيل والتنمية مع نقل المسؤوليات التشغيلية في وقت لاحق إلى ممثل المنظمة القطري؛

ب) ثمة حاجة لا إلى التخطيط الأولي فحسب بل وإلى استعراض دوري وإعادة برمجته. وينبغي تعزيز ذلك بإستراتيجية شاملة للتدخل لكل فئة من فئات الطوارئ؛

ج) التمويل للتخطيط والأعمال التحضيرية على المستوى القطري، شكل هذا التمويل أحد القيود ولا سيما بالنسبة لحالات الطوارئ الجديدة. وثمة حاجة إلى إجراء زيادة ملحوظة في المتاح من الأموال واستخدامها في المكون الوارد في الصندوق الخاص بحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل بشأن الأعمال التحضيرية على المستوى القطري؛

د) ينبغي تحديد التمويل المسبق في إطار الصندوق الخاص بحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل بما يتجاوز المشاريع الفردية. وذلك لأنه إذا وقعت إحدى حالات الطوارئ الكبرى، والتي يمكن توقع أن تجتذب تمويلاً كبيراً من المانحين، يمكن تقديم سلفة مباشرة للبرنامج؛

هـ) ينبغي تقسيم الصندوق الخاص بحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل إلى ثلاثة صناديق منفصلة لكل مكون من المكونات الثلاثة الحالية¹. ويمكن فتح هذه الصناديق الفرعية للصندوق الخاص (أي صناديق الأمانة الفردية لمانحين متعددين) بصورة أكثر مرونة مما يحدث حالياً لجميع عمليات الطوارئ الكبرى لتشجيع التجميع/ تمويل البرنامج من جانب المانحين وتيسير الإدارة؛

¹ المكونات: (1) صندوق متجدد لتوفير التمويل المسبق للمشاريع؛ (2) تمويل بعثات التقدير ووحدات تنسيق الطوارئ؛ (3) تمويل البرامج وحتى الآن.التسونامي وأنفلونزا الطيور بالدرجة الأولى.

و) التمويل التجميحي للموارد البشرية والمشتريات وغير ذلك. ينبغي وضع هذا التمويل لتحسين إدارة البرنامج، بما في ذلك إدارة الموارد البشرية والمشتريات. ويتيح هذا النمط من التمويل التجميحي والاستمرارية والاستخدام الأكثر مرونة وكفاءة للموارد. فعلى سبيل المثال، فإن الأموال التجميحية للموارد البشرية تتيح التعاقد مع العاملين واستخدام الأموال في شراء خدمات العاملين لمختلف المشاريع. وينبغي تخصيص نسبة صغيرة من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي لإعادة توفير الموارد الأساسية للأموال التجميحية، بما في ذلك التخطيط ومهام التمويل المسبق في الصندوق الخاص لأنشطة الإغاثة من الطوارئ؛

ز) خدمات الدعم الإداري والتشغيلي والدعم التقني تأتي من أموال من خارج الميزانية وينبغي إدارتها في شكل حسابات أمانة (مثلما الحال في حالة الدعم الإداري والتشغيلي في السابق) أو إقامة آلية للترحيل (الإيجابي أو السلبي) اعتباراً من الفترة المالية 2012-2013. وسوف يتيح ذلك سلاسة العمليات، حسبما ووفق عليه من حيث المبدأ بواسطة لجنة المالية. فالمنظمة تحتاج إلى سياسة واضحة بشأن مستويات تمويل الدعم التقني في مشاريع الطوارئ، وينبغي الإصرار على ذلك مع المانحين؛

ح) لم يحصل تمويل الأمن على تغطية كافية في ميزانيات المشاريع وينبغي إدارته من خلال حساب أمانة تجميحي؛

الفصل الثالث: ثقافة المنظمة، نموذج الأعمال ودور المكاتب الميدانية وموظفي الطوارئ في الميدان في مجال عمليات الطوارئ

أ) تغيير الثقافة والتغيير المؤسسي ينبغي تعميم ذلك في عمليات الطوارئ وقدمت مقترحات محددة بشأن هذا الموضوع، بما في ذلك تغيير الثقافة بالنسبة للموظفين والأجهزة الرئاسية. وينبغي أن يتضمن ذلك، على المستوى الداخلي، تغييرات كبيرة في الحوكمة الداخلية للنظم التشغيلية والإدارية والمالية وما يتصل بذلك من دعم من تكنولوجيا المعلومات لضمان وضع وإدارة نظام متكامل وشامل. ويمكن أن يحظى ذلك بالدعم من وحدة تحسين الأعمال فضلاً عن التغييرات المتوقعة في حوكمة تكنولوجيا المعلومات؛ و

ب) تطبيق اللامركزية على نطاق واسع من جانب شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل مسألة ضرورية لعملياتها، إلا أن ذلك ينبغي تنفيذه بصورة متباينة. وينبغي تطبيق نموذج مرّن لتطبيق اللامركزية يأخذ في الاعتبار كامل حجم عمليات المنظمة في البلد المعني، وليس مجرد عمليات الطوارئ. وينبغي إسناد الأولوية لانتداب موظفي العمليات في عمليات الطوارئ الكبرى التي تشكل 60 في المائة من حافظة شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل. ففي البلدان التي تحتوي على قدرات كافية، تُدار عمليات الطوارئ الصغيرة

بواسطة ممثل المنظمة القطري. كما ينبغي أن تتباين عملية التفويض بالسلطة على أساس القدرات، وقد توكل إلى منسق الطوارئ أو موظف العمليات وليس إلى الممثل القطري فقط.

الفصل الرابع: الدعم التقني لعمليات الطوارئ

الدعم التقني وعمليات الموافقة: ينبغي تحويل هذه العملية بدرجة أكبر صوب البرنامج الشامل والتخطيط والاستعراض وبعيداً عن الإجراءات الفردية مثل الموافقات على المشاريع الصغيرة، والموافقات على المشتريات والموارد البشرية. وينبغي وضع مجموعة أدوات لدعم اتخاذ القرار التقني، ويتعين زيادة استخدام الخبرات التقنية في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (في الميدان والمقر الرئيسي)، وينبغي أن يقدموا تقاريرهم عن الأعمال التقنية التي قاموا بها إلى الوحدات التقنية المعنية.

الفصل الخامس: النظم الحاسوبية ودعم المعلومات في عمليات الطوارئ

(أ) يتطلب المشروع الحالي للمعايير الحاسوبية الدولية للقطاع العام، وتطبيق اللامركزية الجاري على عمليات الطوارئ والحاجة إلى نظام لإدارة متكامل ويستند إلى النتائج المتعددة الوظائف بشأن البرنامج الميداني، تحليل الاحتياجان، والنظر الآن في بنية النظام بأكمله، بما في ذلك إسناد الأولوية لتحسين إدارة التخطيط والبرامج بشأن عمليات الطوارئ والقدرات المتوفرة في الميدان. وعلى هذا الأساس ينبغي وضع حل متكامل متوسط المدى؛

(ب) ويتعين لتحقيق هذا التكامل إجراء تغييرات رئيسية في حوكمة تكنولوجيا المعلومات وربما التمويل تمشياً مع المقترحات المقبولة من الاستعراض المفصل على أن يكون ذلك في سياق الحوكمة المعززة للعمليات والنظم الواردة في الفصل الثالث؛

(ج) لا يمكن للمنظمة إجراء الامتثال للمعايير الحاسوبية الدولية للقطاع العام أو الإطار الاستراتيجي المستند إلى النتائج والخطة المتوسطة الأجل أثناء تصميم الحلول الشاملة للمشاكل. وينبغي مواصلة تحسينات النظم في مضمات البرنامجيات الحالية للسنوات القليلة القادمة. وتقدم توصيات لهذا الغرض وللحفاظ على المرونة في تصميم النظم لتحقيق التقدم بطريقة لا ينبغي معها التحول عن التحسينات والتكامل في المستقبل بسبب المشروعات الكبرى (ولا سيما مشروع/ المعايير الدولية الحاسوبية للقطاع العام/ المعايير الحاسوبية الميدانية).

الفصل السادس: ضمان الموارد البشرية الضرورية لعمليات الطوارئ

أ) ينبغي أن تشكل مجموعة أساسية من موظفي الطوارئ، وفيما يتجاوز ذلك ينبغي أن تكون متعاقدًا مرناً وتنافسياً للموارد البشرية مع تجنب إقامة التزامات مالية أو قانونية أو أخلاقية فيما يتجاوز المجموعة الأساسية. وينبغي أن يخضع الموظفون الأساسيون للتناوب في الميدان؛

ب) التمويل التجميعي للموارد البشرية: من الأرجح أن أكبر القيود المفروضة أمام إدارة الموارد البشرية لعمليات الطوارئ هو أن الموارد البشرية تمول على نطاق واسع في الميدان من المشاريع الأحادية. ويشكل ذلك صعوبة في تخطيط الموارد البشرية والاحتفاظ بها لأغراض البرامج والتقليل من التكاليف الناجمة عن المعاملات المتعددة. وينبغي استحداث حساب أمانة تجميعي للموارد البشرية لأغراض الطوارئ؛

ج) ينبغي على ممثلي المنظمة العاملين في البلدان التي تتعرض لمخاطر كبيرة لحالات الطوارئ أن يثبتوا قدرتهم في عمليات الطوارئ؛

د) تنمية الموارد البشرية له الأولوية وخاصة بالنسبة للموظفين الأساسيين. ويتمثل أحد المتطلبات الحالية الملحة في التدريب على التخطيط، وعلى احتمالات الإدارة المجمعمة والكفؤة للبرنامج والعمليات المتواترة من خلال عمليات المنظمة ونظم تكنولوجيا المعلومات. وتحتاج العناصر غير الموظفين الأساسيين في البلاد التي تستغرق فيها عمليات الطوارئ فترة طويلة إلى التدريب للقيام بواجباتها التشغيلية، وعلى وجه الخصوص التدريب على الإجراءات والنظم المتبعة في المنظمة، وتدريب الموظفين الفنيين على سياسات المنظمة.

الفصل السابع: المشتريات خلال عمليات الطوارئ

شكلت المشتريات 57 في المائة من مصروفات المنظمة في حالات الطوارئ خلال الفترة 2004-2007، ولذا لا يوجد أي شك في أهمية المشتريات في أي جهد يبذل لتعزيز كفاءة وفعالية عمليات الطوارئ.

أ) التحضير للمشتريات وتلبية المواعيد النهائية للتسليم : الواقع أن ذلك يعتبر أكبر مجال بمفرده لإجراء التحسينات. وينبغي بالنسبة لكل عملية من عمليات الطوارئ وجود خطة أولية للمشتريات للبرنامج الشامل كما هو الحال حالياً في بعض الأحيان، وينبغي تحديث هذه العملية بصورة رسمية سنوياً. وينبغي أن تتضمن بحوث السوق بشأن البائعين المحليين المحتملين. وينبغي في حالات الطوارئ الكبرى إدراج أخصائيي مشتريات في كل من التخطيط الأولي والجاري. كما ينبغي للمنظمة ألا تحاول المشاركة في عمليات المشتريات للحاق بموسم الزرع التالي عندما لا يكون ذلك هدفاً واقعياً، حسبما ذكر العديد من عمليات التقييم؛

(ب) يتعين على دائرة المشتريات أن تولي اهتماماً أكبر بمهمة الدعم لكل من التخطيط والعمليات مع التوسع في التفويض بالسلطة؛

(ج) وينبغي أن تكون عمليات التفويض أكثر تبايناً مما هو الحال في الوقت الحاضر، حيث إنها قد تتجاوز قدرات بعض المكاتب القطرية، في حين يمكن لمكاتب أخرى تناول مستويات أكبر من التفويض مع الدعم المناسب وتنمية القدرات؛

(د) ينبغي تحديد التوازن في معيار القيمة مقابل المال في عمليات الشراء حيث ينبغي خفض التركيز على الأسعار التي تشكل حالياً 80 في المائة من الأهمية في المعيار الخاص بالمشتريات، و:

- 1) الاهتمام بدرجة أكبر بالمرونة في الاستجابة للعناصر الخصائصية المتغيرة على أرض الواقع؛
- 2) إظهار الإدراك بأنه لا يمكن دائماً تحديد خصائص حالات الطوارئ بصورة شاملة بالكامل قبل الدعوة إلى تقديم العطاءات، وينبغي في بعض الأحيان اللجوء إلى التقدير فيما يتعلق بالنواحي التقنية والعمليات؛
- 3) مراعاة الحاجة إلى إسناد أهمية أكبر للمعلومات بشأن مصداقية البائع؛
- 4) التمكين من زيادة التفضيل المرن للموردين الوطنيين عن الدوليين.

الفصل الثامن: البناء من أجل استدامة تعزيز المشتريات والمؤسسات الوطنية في البلدان النامية ومن أجلها

تتطلب الطريقة التي تقوم بها المنظمة بزيادة تعزيز التنمية الوطنية مع القيام بعمليات الشراء إجراء عمليات معيارية عاجلة. وينبغي عدم الخلط بين هذه المهمة والشراء التجاري، وتتطلب معاملة وتمويل منفصلين، ولا تتوافر لدى المنظمة سياسة واضحة بشأن دعم تنمية المنظمات غير الحكومية والحصول في نفس الوقت على خدمة من خلال خطابات الاتفاق. وينبغي وضع أداة للمنظمة لتغطية المشتريات المرنة من الخدمات والسلع من القطاع الخاص الوطني الصغير والمتوسط مع هدف فرعي لبناء القدرات يسهم في توفير الخدمات المستدامة للمزارعين وصيادي الأسماك (بما في ذلك التخزين والتسويق وبناء القوارب والإمداد بالمدخلات على المستوى المحلي). وتحتاج المنظمة كذلك إلى ضمان ألا تؤدي عمليات الشراء التي تقوم بها إلى الإخلال دون داع بالأسواق المحلية الناشئة.

أولاً - السياق والمنهجية

1 - تشكل معالجة حالات الطوارئ الهدف- طاء من الأهداف الإستراتيجية للمنظمة الذي ينص على "زيادة القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال". وتمثل عمليات الطوارئ الآن أكثر من ربع مجموع إنفاق المنظمة الذي يأتي بالكامل تقريباً من موارد من خارج الميزانية. وفي يونيو/حزيران عام 2007، عقب سلسلة من عمليات التقييم لعمليات الطوارئ الأحادية، وهي العمليات التي أبرزت القيود التشغيلية، طلب مجلس المنظمة إجراء عملية تقييم لتحليل القيود الإدارية والتنظيمية والتشغيلية التي تتعرض لها المنظمة أثناء القيام بعمليات الطوارئ².

2 - وقد أجريت الدراسة أمام خلفية عامة وجد فيها التقييم الخارجي المستقل والاستعراض المفصل أن المنظمة تعاني من بيروقراطية مفرطة. وخرج بنفس النتيجة استبيان وجه على الأشخاص العاملين في برامج الطوارئ في المنظمة، والذين كان معظمهم يعمل في السابق في وكالات دولية أخرى. وتبين أن الكثير من العمليات والإجراءات الإدارية والتشغيلية والتنظيمية لبرمجة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل قد تطورت على شكل مخصص حسبما تقتضي الحاجة. ولم يتم توثيق جميعها بصورة منهجية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها حيث تتباين التفاهات والتطبيقات حتى بالنسبة لتلك العمليات التي جرى توثيقها.

3 - ولم يتبين أن الإجراءات والقواعد المعمول بها في وكالات الأمم المتحدة تختلف كثيراً عن تلك المنفذة في المنظمة. وكان هناك دائماً مستويات عالية من التفويض بالسلطة تفسرها جزئياً القدرة العالية لحضورها القطري، ويبدو بالفعل أنها تنطوي على قدر أكبر من المرونة في بعض المجالات حيث أتيحت فرصة أكبر لاستحداث اتفاقات إدارية مع الموردين، والتي تيسرت جزئياً نتيجة للأحجام التي تتناولها. أما ما كان مختلفاً فهو العامل غير الملموس المتمثل في الثقافة. فقد كانت منظمات مثل اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي موجهة تشغيلياً أكثر من المنظمة، وبعد كل ما قيل، فإن ممارسات الأعمال في المنظمة خضعت مؤخراً لدراسة مكثفة، وتبين أن المدراء المعنيين ملتزمون بصفة عامة بتحقيق التحسينات وتحقيق تقدم خلال إجراء هذه الدراسة.

4 - وعلى العكس من الغالبية العظمى من عمليات تقييم المنظمة والتي ركزت على فائدة المنظمة وفعاليتها وتأثيرها، تتناول هذه الدراسة العمليات التشغيلية وكفاءتها، كما أنها استعراض للإدارة بقدر ما هي عملية تقييم. وقد تعين حتى تحقق الدراسة فائدتها، إدراجها في عملية الإصلاح الجارية. وقد أجريت الدراسة على مرحلتين حيث أجرى الأعمال الأولية فريق مشترك بين التخصصات³ خلال عام 2008. وارتكزت المرحلة التالية للتقييم في 2009 على البيانات والمعلومات التي جمعت خلال المرحلة الأولى، وعالجت مجالات كان يتعين مواصلة الدراسة فيها، وأخذت في

² تقرير الدورة الثانية والثلاثين بعد المائة لمجلس المنظمة في يونيو/حزيران 2007، (الفقرة 75، الوثيقة CL132//REP).

³ Pamela Branch و Irene Lacy و Anabella Kaminker. ومهام فرعية إضافية نفذتها: Laura Ziankiewicz (المشتريات)؛ و Michael Gotthainer (المالية)؛ و Lawrence Christy (الموارد البشرية - الجوانب القانونية)؛ و Franco Franchini (العمليات التشغيلية).

الاعتبار انعكاسات اعتماد الدورة الخاصة للمؤتمر في نوفمبر/ تشرين الثاني 2008 لخطة العمل الفورية لتجديد المنظمة واستكمال الاستعراض المفصل للمنظمة في أبريل/ نيسان 2009.

- 5 - وخلال المرحلتين، استخدمت المنهجية الخاصة بالدراسة ما يلي:
- أ) مدخلات الخدمات الاستشارية للإدارة التي وضعها خبراء؛
- ب) تحليل العملية والنظام بما في ذلك 30 دراسة حالة، 12 حالة منها تتعلق بالمشتريات؛
- ج) التحليل المؤسسي؛
- د) مقابلات موجهة نحو القضايا واستبيانات لموظفي المنظمة بما في ذلك تسع مجموعات تركيز ومقابلات مع 170 شخصاً؛
- هـ) معلومات مقارنة عن المنظمات الأخرى. ولم يمكن مقارنة سوى القواعد والإجراءات، وليس العمليات بسبب الوقت المتاح والتكاليف. وبالنسبة للموارد البشرية والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات، أجريت مقارنات مع القواعد والإجراءات المعمول بها في برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع مع بعض الإشارات إلى وكالات أخرى مثل منظمة الصحة العالمية واليونيسيف والصليب الأحمر ومع منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات؛
- و) وأجري عدد محدود من الزيارات الميدانية لإجراء مقابلات وتجميع معلومات وقائية (سته بلدان بما في ذلك مكتب إقليمي واحد ومكتب إقليمي فرعي حيث ركزت أربع زيارات على تكنولوجيا المعلومات والمعاملات التي تدعمها نظم تكنولوجيا المعلومات وزيارتان على المشتريات)؛
- ز) استعراض عمليات التقييم السابقة وتقارير المراجعة عن عملية الطوارئ؛
- ح) وجلسات استشارية مع ممثلي الإدارة المتوسطة استناداً إلى سلسلة من مذكرات المناقشات.

6 - ولأغراض تحليل التسليم، أخذ مقتطف لفترة أربع سنوات (2004-2007) تتوافر عنها بيانات مؤكدة. وفي حين عرضت البيانات الأحدث عهداً مثل تلك المتعلقة بالمشتريات، فإن البلدان الواقعة ضمن هذا المقتطف والمشاريع الأحادية وحالات الطوارئ تعرضت بالطبع لتغييرات مع مر السنين، والمثال على ذلك مرفق الأغذية في الاتحاد الأوروبي الذي لم يتم تغطيته خلال تلك الفترة مثلما الحال بالنسبة لبرنامج النفط مقابل الغذاء الذي سيطر على عمليات الشراء في حالات الطوارئ في تسعينات القرن الماضي. غير أن عينة السنوات الأربع اعتبرت كافية لاستخلاص دروس عامة.

7 - وكان هذا التقرير يستشرف المستقبل بصورة مقصورة وموجزاً قدر المستطاع. ولم يحاول وضع مجمل عمليات التشغيل التي قدمت لها المنظمة الدعم في حالات الطوارئ أو وضع تفاصيل النتائج التي توصلت إليها مجموعات التركيز وغير ذلك. ولم يناقش التقرير الكثير من الجوانب الإيجابية للعمليات، وكان التركيز في هذا التقرير، حسب طلب الإدارة والمجلس ولجنة البرنامج، على تحديد القضايا ونطاق التحسينات حتى يمكن اقتراح الحلول الممكنة للنظر من جانب الإدارة والأجهزة الرئاسية مدفوعة صوب زيادة الاستجابة التشغيلية وكفاءتها.

8 - ينظم التقرير، عقب هذه المقدمة الأولية مباشرة، في سلسلة من الفصول التي تمثل هبوطاً ابتداءً من: النمط العام لعمليات الطوارئ والتخطيط لها وقضايا إدارة الموارد، ونموذج الأعمال ومكان اللامركزية في عمليات الطوارئ، وتعالج الدعم التقني وتكنولوجيا المعلومات للعمليات وأخيراً فحص نظم الموارد البشرية والمشتريات مع قسم أخير من تعزيز القدرات الوطنية وخاصة المنشآت الصغيرة والمتوسطة الخاصة بالمشتريات والإمدادات. ويبدأ كل فصل ببعض الوصف للقضايا وينتهي باستنتاجات وتوصيات. وهي كالآتي:

- إمكانية التوقع في حالات الطوارئ وتطبيق نهج برنامجي مع الإدارة المدمجة للموارد؛
- ثقافة المنظمة، ونموذج الأعمال ودور المكاتب الميدانية وموظفي الطوارئ في الميدان في عمليات الطوارئ؛
- الدعم التقني لعمليات الطوارئ؛
- النظم الحاسوبية ودعم المعلومات خلال عمليات الطوارئ؛
- ضمان الموارد البشرية اللازمة لعمليات الطوارئ؛
- المشتريات في عمليات الطوارئ؛
- بناء قدرات وطنية مستدامة على المشتريات - التعزيز المؤسسي في البلدان النامية ومن أجلها.

ثانياً - إمكانية التوقع في حالات الطوارئ وتطبيق نهج برنامجي مع الإدارة المدمجة للموارد

1-2 التنبؤ ونمط المصروفات في عمليات الطوارئ

9 - حالات الطوارئ ليست غير متوقعة كما يشار في الكثير من الأحيان. فغزوات الجراد تخضع للإنذار المبكر مثل الحال بالنسبة للجفاف. لذلك فإن نمط انتشار الإصابات بالآفات الأخرى يمكن التنبؤ به بصورة عامة. وكثيراً ما تحدث طوارئ الجفاف والفيضانات بصورة متزامنة في نفس البلدان والأقاليم الفرعية مثل الجنوب الأفريقي وبنغلاديش. حتى الأعاصير والزلازل لها بعض طابع التنبؤ، ليس بتحديد وثيق للأماكن التي ستصيبها بل من حيث الاحتمالات لأحد الأقاليم.

10 - وقد ذهب اثنان وستون في المائة من المصروفات في حالات الطوارئ إلى 13 بلداً في الفترة 2004-2007 مع متوسط سنوي للإنفاق على حالات الطوارئ يبلغ أكثر من 4 ملايين دولار سنوياً. تسعة وثلاثون في المائة استأثرت بها ثلاثة بلدان هي السودان والعراق وجمهورية الكونغو الديمقراطية بنفقات تجاوزت قيمتها 8 ملايين دولار (وكانت أكبر البرامج في العراق التي تعتبر حالة خاصة حيث كان يتعذر تحديد المسؤوليات عن العمليات في البلد نتيجة للاعتبارات الأمنية).

11 - ومن بين البلدان الثلاثة عشر التي يبلغ فيها متوسط الإنفاق السنوي على حالات الطوارئ أكثر من 2 مليون دولار سنويا خلال فترة السنوات الأربع 2004-2007، كان لدى عشرة منها استجابة بحالة الطوارئ ظلت جارية لعشر سنوات على الأقل. وقد تبين أن الاستجابات المفاجئة عند بداية حالات الطوارئ (الزلازل وتسونامي والفيضانات) بلغت مدتها ما بين 3 و4 سنوات، وكانت الصورة مماثلة بالنسبة لحالات الجفاف؛ وكثيرا ما كانت هي الأخرى متكررة.

الجدول 1: البلدان ومجموعات البلدان التي تغطيها وحدات تنسيق الطوارئ التابعة لشعبة عمليات الطوارئ

وإعادة التأهيل مع متوسط إنفاق⁴ الشعبة الذي يزيد عن 2 مليون دولار سنويا خلال الفترة 2004-2007.

نسبة مجموع الإنفاق على المستوى القطري على حالات الطوارئ	متوسط الإنفاق السنوي بالمليون دولار الأمريكي	الجنوب الأفريقي-تغطية وحدة الدعم التقني في الشعبة*	نسبة مجموع الإنفاق على المستوى القطري على حالات الطوارئ	متوسط الإنفاق السنوي على عمليات الطوارئ بالمليون دولار الأمريكي	
	1.90	زيمبابوي	16.8%	18.48	العراق
	0.98	ليسوتو	14.6%	16.10	السودان
	0.78	موزامبيق	7.6%	8.43	جمهورية الكونغو الديمقراطية
	0.70	سوازيلند	5.5%	6.08	الصومال (المكتب الموجود في نيروبي)
	0.68	تنزانيا	5.1%	5.65	إندونيسيا
	0.53	زامبيا	4.2%	4.65	سري لانكا
	0.35	ملاوي	3.9%	4.33	بوروندي
	0.03	بوتسوانا	3.9%	4.25	أفغانستان
5%	5.90	المجموع الفرعي	2.6%	2.83	باكستان
		مجموع البرنامج في شرق أفريقيا والبحيرات العظمى الذي تغطيه وحدة الدعم التقني في الشعبة*	2.4%	2.63	أوغندا
	4.33	بوروندي*	2.3%	2.50	أنغولا
	2.63	أوغندا*	2.1%	2.35	إثيوبيا
	0.83	جمهورية كينيا	2.0%	2.20	ليبيريا
	0.10	رواندا	73.0%	80.48	المجموع الفرعي
7%	7.85	المجموع الفرعي			*توجد أيضا في العمود الموجود في اليسار

⁴ أرقام الإنفاق دون الدعم الإداري و التشغيلي (AOS).

الجدول 2: متوسط مجموع تسليم المنظمة سنوياً (2004-2007) بملايين الدولارات الأمريكية على البلدان التي يزيد فيها متوسط الإنفاق عن 3 ملايين دولار أمريكي سنويا مع مصروفات كبيرة على حالات الطوارئ*

6.1	بوروندي	20.1	السودان
5.9	موزامبيق	18.0	العراق
4.7	النيجر	15.5	أفغانستان
4.0	نيجيريا	13.9	جمهورية الكونغو الديمقراطية
4.0	أنغولا	8.4	الصومال
3.6	أوغندا	8.4	إندونيسيا
3.3	بنغلاديش	7.3	سري لانكا
3.1	تنزانيا	6.5	باكستان
3.0	كمبوديا	6.2	إثيوبيا
* باستثناء تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي			
مصدر: بيان مكتب البرنامج والميزانية والتقييم			
* على الرغم من أن هذه الوحدات لا تقدم حالياً سوى الدعم التقني، فإن بالوسع تحديد دورها من ناحيتي العمليات والنواحي الإدارية			

12 - وكان هناك في الفترة 2004-2007 عدد 18 بلدا بتسليم إجمالي من المنظمة (صافي الدعم الإداري والتشغيلي) أكثر من 3 ملايين دولار سنويا لحالات الطوارئ والمشاريع الإنمائية مجتمعة (تتضمن كلها بعض مشاريع الطوارئ)، وفي ثمانية من هذه البلدان، تشكل شعبية عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أكثر من 60 في المائة من التسليم (بما في ذلك العراق والصومال التي بلغت النسبة فيهما 100 في المائة). وفي خمسة من البلدان، شكلت الشعبة أقل من 20 في المائة من التسليم. وفي سبعة بلدان أخرى من بين 29 بلدا كانت الشعبة نشطة فيها وبلغ مجموع البرنامج أكثر من مليون دولار أمريكي سنويا. شكل تسليم الشعبة أقل من 20 في المائة من مجموع تسليم المنظمة.

13 - وجرى فحص الأرقام الخاصة بالبلدان البالغة 18 بلدا التي تعمل فيها الشعبة بدرجة كبيرة وبلغ مجموع تسليم المنظمة (بما في ذلك حالات الطوارئ) أكثر من 3 ملايين دولار سنويا في الفترة 2004-2007، للتأكد من إذا كانت هناك تقلبات شديدة في الفترة سواء بالنسبة لمجموع تسليم المنظمة أو تسليم الشعبة (انظر الجدول 2). وكان التفاوت في الإنفاق في حالات الطوارئ يرتبط بصفة عامة بالبداء المفاجئ لحالات الطوارئ (الزلازل والتسونامي والفيضانات). ولدى النظر إلى مجموع تسليم المنظمة⁵ للبلدان، يتبين أن سبعة بلدان فقط من البلدان البالغة 18 هي التي أظهرت توزيعاً غير متساوٍ وبصورة ملحوظة لمجموع الإنفاق (أي أقل من 20 في المائة من المجموع خلال السنوات الأربع في أي سنة من هذه السنوات، وبالنسبة لمجموع هذه البلدان، كانت السنة الأولى من الفترة التي فحصت فيها الأرقام، أي 2004). ولدى النظر إلى الإنفاق على حالات الطوارئ بمعزل عن مجموع الإنفاق على المشاريع، كانت الصورة أقل تعادلاً. فقد كان لدى ستة بلدان إنفاق غير متساوٍ في حالات الطوارئ وحصل إثنان على أكثر من 50 في المائة من الإنفاق خلال سنة واحدة.

⁵ التسليم في حالات الطوارئ والتنمية.

2-2 التخطيط والبرمجة

14 - رتبت المنظمة الأولويات بحسب حالات الطوارئ الأكثر خطورة ومن ثم تتطلب أكبر قدر من الاهتمام. غير أن ذلك ليس بالعملية الرسمية إذ يمكن أن تحصل حالات الطوارئ الصغيرة في البلدان المتوسطة الدخل ذات الموارد الكبيرة الخاصة بها على قدر غير متناسب من الجهد. فقد حصل ستة وثلاثون في المائة من البلدان التي تتلقى مساعدات طوارئ مباشرة على المستوى الوطني (أي عن غير طريق المشاريع الإقليمية أو العالمية) فيما بين 2004 و2007 على أقل من 500 000 دولار خلال فترة السنوات الأربع. وكان خمسة وثمانون في المائة من هذه البلدان من البلدان المتوسطة الدخل (18 في المائة من البلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع). وعلاوة على ذلك، أظهرت الدلائل المحدودة المستمدة من عمليات التقييم التي أجريت على التدخلات المتفرقة نسبياً⁶ في كل من أقل البلدان نمواً وبلدان الدخل المتوسط أنها كانت غير فعالة (كانت الإمدادات تصل متأخرة، وغير ذلك).

15 - وجرى عند بدء حالات الطوارئ أو خلال عمليات الطوارئ المستمرة، ضمان توافر استجابة موحدة مشتركة بين الوكالات إزاء الطوارئ على المستوى الوطني أو على المستوى دون الإقليمي وذلك أساساً من خلال عملية الأمم المتحدة للنداءات الموحدة. وتضطلع المنظمة بدور نشط في هذا المجال وذلك بالدرجة الأولى من خلال الموظفين على المستوى القطري. ويتعين على المنظمة أن تخطط لإجراءاتها الخاصة بها فحسب بل وبوصفها قائد مجموعة بشأن الزراعة، وعليها أن توفر الإرشادات لهذا القطاع بأكمله. وباستثناء الآفات والأمراض، يمثل تدخل المنظمة في حالات الطوارئ استعادة سبل المعيشة بسرعة مما يؤدي إلى الانتعاش. ويتطلب ذلك مدخلات حسنة التحقيق في عملية النداءات من أجل توفير الصلة إلى التنمية. كما يتعين أن تضع المنظمة رؤية أطول أمداً من توفير عملية النداءات عادة. وكذلك الحال بالنسبة لعملية النداءات، يحتاج الصندوق المركزي التابع للأمم المتحدة للتصدي لحالات الطوارئ (انظر أدناه) إلى عملية تحول سريعة في المقترحات، ويتوقع من مختلف المانحين أيضاً تقديم مقترحات أكثر بلورة بسرعة. وتقوم المنظمة باطراد بوضع نهج برنامجي لحالات الاستجابة للطوارئ العابرة للحدود في مجال صحة الحيوان والنبات، وتتحرك الطريقة الجديدة لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل المتعلقة بخطة العمل في هذا الاتجاه.

16 - غير أن هناك اتجاهاً طبيعياً للرغبة في مواصلة تقديم المساعدة حيث يوجد طابع عجلة بديهي، ويمكن أن يعمل ذلك ضد إيلاء الاهتمام الكافي للتخطيط المسبق. وفي نفس الوقت فإن حالة الطوارئ تقع أولاً، ثم يميل التخطيط الأولي إلى أن يكون له تأثير هام على تطور الاستجابة. ولا يتوافر كثير من الأموال لتمكين المنظمة من إعداد استجابتها قبل بعض فئات الطوارئ (مثل الأعاصير في آسيا) وتتابع على الفور حالة الطوارئ، ولا تتوافر موارد للتخطيط. وما أن يتم إقامة برنامج للطوارئ، يربط التمويل على الفور بحالة الطوارئ، وفي كثير من الأحيان بالمشاريع الأحادية.

17 - وثمة افتقار إلى إجراء استعراض للبرنامج ناتج عن وجود جوانب نقص في دعم النظم الحاسوبية. فإذا كانت المشاريع تتسم بالترميز الكافي، فإن نظام معلومات إدارة المشاريع سوف يدعم استعراض البرنامج، إلا أن ذلك ليس

⁶ مثل تقييم الجنوب الأفريقي بشأن التدخل المنعزل للفيضانات في ملاوي، أوراق معلومات أساسية للمركزية التقييم في الهند.

معروفاً أو يستخدم عموماً. فالتقارير التي يسهل الحصول عليها هي تقارير تعتمد على المشاريع مما لا يتيح للمدير سواء في الميدان أو المقر الرئيسي أن يلقي نظرة شاملة على برنامج بأكمله في أحد البلدان أو الأقاليم الفرعية أو في مجال متخصص مثل الموارد المتاحة لشراء البذور أو استخدام مهندسين زراعيين في إقليم فرعي أو بلد. كما أن هناك قيوداً على المعلومات الخاصة بالميزانية أو الإنفاق مما سييسر كلا من التخطيط المسبق والاستخدام الرشيد للموارد (انظر المناقشات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات أدناه).

18 - وتتضمن المكاسب المحتملة من مواصلة تحسين التخطيط وتطبيق النهج العملي تنظيم فائدة استجابة المنظمة للاحتياجات ووضع أساس محسن لترتيب الأولويات وتبرير مسوغات التدخلات، وأساس محسن أيضاً لتبرير المنظور طويل الأجل للمساعدة التي تبدأ من الاستجابة الفورية للانتعاش والتنمية. وستتمكن المنظمة بصورة أفضل من إدراج مدخلاتها في الإطار الوطني للأولويات المتوسطة الأجل ومن العمل كقائد للمجموعة الخاصة بالزراعة. وقد تتضمن المنافع الأخرى ما يلي:

- أ) تحسين التحديد المسبق للموارد البشرية الضرورية وإدارتها؛
- ب) عمليات تدخلات تيسير العمل السريع مثل الطرح المسبق للعطاءات؛
- ج) النهوض بإشراك المدخلات التقنية التمهيديّة في مرحلة التخطيط للتقليل من الحاجة إلى مراجعة متكررة وأحادية للمواصفات التقنية والاختصاصات وغير ذلك خلال التنفيذ.

3-2 تعبئة الموارد والاستجابة البرنامجية

أ) السياق

19 - تتحمل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل المسؤولية بحكم الأمر الواقع عن التفاعلات مع المانحين بشأن عمليات الطوارئ، في حين تدار الإستراتيجية الشاملة للمانحين وإدارة العلاقات من جانب المكتب الجديد المعني بالإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد وشعبة المساعدات في مجال السياسات.

20 - وتتزايد إدارة التمويل الخاص بحالات الطوارئ من كل من أموال المانحين لأغراض الطوارئ وأموال التنمية بواسطة المكاتب القطرية للمانحين وإن كان بعض المانحين يحتفظون بالإدارة المركزية لأموال الطوارئ، ويحتفظ الجميع ببعض التنسيق المركزي. وحيثما تكون حالة الطوارئ جارية، يقيم منسقو الطوارئ في كثير من الأحيان علاقة مع مكاتب المانحين المحلية إلا أن دور الممثلين القطريين للمنظمة ضروري أيضاً سواء في حالات الطوارئ الجديدة أو في بعض الأحيان في حالات الطوارئ الجارية (انظر أدناه) وينبغي أن يحظى ذلك بالاعتراف الكامل في النهج الذي تتبعه شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر الرئيسي في تعبئة الموارد.

21 - ويجري تعبئة التمويل لحالات الطوارئ إلى حد كبير استجابة للنداءات. ولدى الكثير من المانحين ترتيبات تمويل منفصلة لحالات الطوارئ غير تلك المتعلقة بالتنمية بما يشمل ذلك من أوقات الاستجابة السريعة والإجراءات المنسقة بالإضافة إلى قيود عن استخدام الأموال المحدودة المخصصة لإنقاذ الأرواح. وبميل هذا التمويل إلى أن يكون مدفوعاً، و لو جزئياً على الأقل، من العناوين الرئيسية في الصحف. ويؤدي ذلك بصورة حتمية إلى تقييد المنظمة سواء في تطبيق نهج عملي أكثر تخطيطاً أو في تحقيق الاستمرارية من الاستجابة للطوارئ إلى التنمية. لا يؤيد معظم المانحين البرامج الكاملة بل المشاريع داخل تلك البرامج ويحتاج الكثير منها إلى تمويل منفصل وإبلاغ النتائج عن استخدام مساهمتهم ضمن برنامج للاستجابة للطوارئ. وأخذ هذا الوضع يتغير تمشياً مع التزامات المانحين في إعلاني باريس وأكرا، وإن كان هذا التغيير يتسم بالبطء.

22 - ويمثل توفير الأموال بصورة مبكرة لأغراض التخطيط وعمليات الطوارئ مشكلة خاصة للمنظمة. فعندما لا تتوفر مقترحات بمشاريع، نادراً ما يقدم المانحون أموالاً مسبقة للتخطيط. ولا يتوافر للمنظمة سوى مصدرين رئيسيين للموارد اللازمة لهذا الغرض هما برنامج التعاون التقني والصندوق الخاص المعني بأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل الذي، كما يشار إلى ذلك أدناه، يعاني من النقص في الوقت الحاضر.

(ب) استخدام صندوق الأمم المتحدة للاستجابة المركزية لحالات الطوارئ

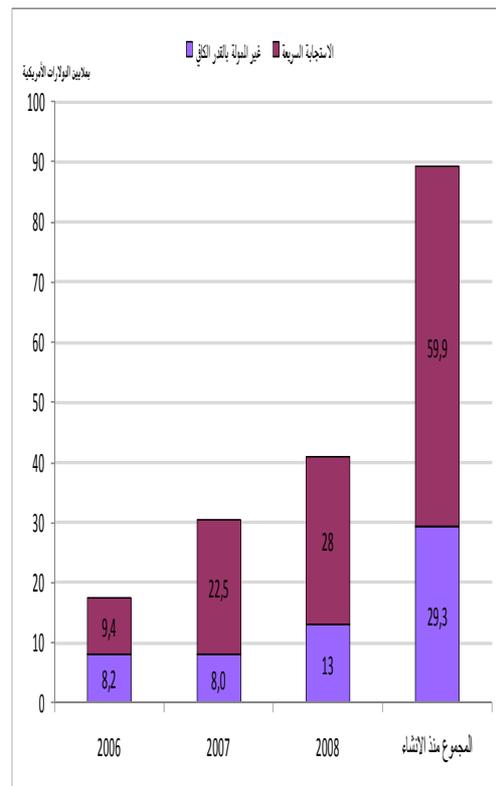
23 - أطلق صندوق الأمم المتحدة المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في مارس/آذار 2006، وذلك جزئياً لمعالجة مشكلة التوافر والاتساق في التمويل الذي يقدمه المانحون. وقد أنشئ هذا الصندوق استجابة لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة⁷. وتلقى الصندوق في عام 2008 مساهمات بنحو 453 مليون دولار. ولدى هذا الصندوق حساب متجدد ومرفق للمنح. ويستخدم ثلثا الموارد في مرفق المنح في الاستجابة السريعة، وثلث للأزمات التي لا تمول بالقدر الكافي وتشمل الإجراءات الأولى والاستجابة لحالات الطوارئ التي تبدأ بصورة مفاجئة، وحالات التدهور السريعة في حالات الطوارئ المعقدة الجارية، والاستجابة للكوارث الطبيعية بطيئة البدء (مثل الجفاف) وأموال الأوقات الحرجة لمنع الكوارث من التصاعد، ومن ثم الحد من تأثيراتها وتكاليفها. وتدرج البلدان المؤهلة للحصول على تمويل بسبب أزمة لم تمول بالقدر الكافي، على قائمة متفق عليها، وتذهب الأولوية في الحصول على المنح إلى العناصر غير الممولة بالقدر الكافي في أثناء الأزمة، وهي عادة بالشكل المحدد في إدارة النداءات الموحدة بواسطة أمانة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في مكتب التنسيق للأغراض الإنسانية.

⁷ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 124/60 أضاف مرفق المنح إلى مرفق القروض البالغ 50 مليون دولار أمريكي التابع للصندوق المتجدد المركزي لحالات الطوارئ الذي كان قائماً قبل ذلك

24 - وقد تزايدت مساهمة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ للمنظمة بدرجة كبيرة من 17 مليون دولار أمريكي في 2006 إلى 41 مليون دولار أمريكي في 2008، عندما أصبحت المنظمة تأتي في المرتبة الرابعة من حيث أكبر متلقي للأموال، وكانت أموال الصندوق تأتي في المرتبة الثالثة من حيث أكبر مصادر تمويل مشاريع الطوارئ لدى المنظمة. وينصب التركيز على الإمدادات وليس على الموارد البشرية لأغراض التنسيق والتخطيط ذات الصلة بحالات الطوارئ الأمر الذي يمكن أن يتعذر معه استخدام الصندوق في غياب مصادر الأموال الأخرى. وكانت معونات البذور

وتوزيع المدخلات الزراعية الأخرى تمثل غالبية مدخلات المنظمة الممولة من الصندوق، إلا أنه يجري أيضاً وضع أنماط أخرى من المشاريع مثل تقديم الدعم لصحة الحيوان (مثل في كينيا) وحملات مكافحة الجراد حيث تزايد إدراك المنظمة بقيمة الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ في حالات الطوارئ ذات الصلة بالآفات الزراعية (اليمن، وتيمور ليستي، وطاجيكستان والجنوب الأفريقي). ومع إنشاء الحساب الخاص لدى المنظمة المعني بأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل، تناقص اعتماد المنظمة على مرفق القروض في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ الذي كان يتسم بالبطء ويصعب الحصول عليه.

الشكل 1: المنح المقدمة من الصندوق المركزي للمنظمة للطوارئ غير الممولة بالقدر الكافي والاستجابة السريعة (2006-2008)



25 - وقد تبين أن استخدام منح الاستجابة السريعة ومرفق حالات الطوارئ غير الممولة بالقدر الكافي ومكونات حالات الطوارئ يمثل أداة قيمة باطراد لتسليم برنامج سريع ومتوازن. وعلى ذلك، فإنه حسبما حددت عملية التقييم، كانت المنظمة تحقق استخداماً جيداً للصندوق المركزي في تأكيد استجابتها للموارد. وتؤكد متطلبات التطوير السريع للنداءات السريعة داخل عملية النداءات الموحدة وزيادة ترشيح استخدام الصندوق المركزي الحاجة إلى تخطيط فعال وحسن التوقيت على المستوى القطري⁸.

⁸ تجري في الوقت الحاضر عملية تقييم للمشاريع الممولة من الصندوق المركزي، ويتوقع صدور التقرير في منتصف 2010

ج) إمكانية التنبؤ بتلقي الأموال وصندوق المنظمة الخاص المعني بأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل

26 - لا يوجد مصدر بيانات منهجي يمكن مشاركته في تحليل التأخيرات في تلقي الأموال من الجهات المانحة. فالمشاريع التي تدخل في نظام أوراكل تكون قد فحصت خلال الأشهر الستة الأولى من 2008 لتحديد التأخير فيما بين المدخول الأولي لميزانية المشروع وتلقي الأموال. وقد تبين أنه من بين 72 حالة تم فحصها بتمويل من جهات مانحة ثنائية، هناك 12 حالة منها (17 في المائة) بلغ التأخير فيها ثلاثة أشهر أو أكثر، وكانت الغالبية العظمى من جهتين مانحتين فقط⁹. وفي 11 حالة أخرى، كان التأخير لأكثر من تسعة أشهر، وكان يبدو أن هذه المشاريع لن تمول على الأرجح على الإطلاق. وكان هناك تأخير كبير أيضاً في 16 في المائة من الصندوق المركزي لدى المنظمة وحدث تأخير لدى تلقي أموالا من الصندوق المشترك للأعمال الإنسانية في السودان. غير أن هذه البيانات تقلل من شأن المشكلة مثل أنه ما كان من الضروري أن تدخل المشاريع إلى نظام أوراكل إلى أن يظهر توقع بأن الأموال سوف تتلقى بعد وقت قصير.

27 - ولا تسمح المنظمة بالدخول في التزام مقابل مشروع إلى أن تتلقى الأموال بالفعل. ومع إنشاء الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل عام 2003، اتخذت المنظمة خطوة هامة إلى الأمام بتيسير القيام بالتخطيط للمشاريع والبرامج وبدئها وإدارتها. ويتكون هذا الصندوق من ثلاثة مكونات هي:

- أ) صندوق متجدد يوفر التمويل المسبق للمشاريع رهناً بتلقي الأموال من الجهة المانحة؛
- ب) تمويل بعثات التقدير ووحدات تنسيق الطوارئ لتيسير قيام المنظمة بالتخطيط السريع عقب حدوث حالة الطوارئ. وقد يجري في إطار تمويل هذا المكون أن يسترد أو لم يسترد من المشاريع التي يوافق عليها في مرحلة لاحقة؛
- ج) تمويل البرامج خصص حتى الآن بصورة أساسية لتسونامي وأنفلونزا الطيور وغير ذلك من الأمراض الحيوانية العابرة للحدود، إلا أنها تشمل الآن نافذة قدرة الاستجابة للمدخلات الزراعية التي تمول من الجهات المانحة من الموارد المتعهد بها في إطار اتفاقية المعونة الغذائية.

28 - وجرى تمويل المكونين الأولين للتقدير والتمويل المسبق من متحصلات تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بمبلغ 2 مليون دولار أمريكي في 2003؛ و12 مليون دولار أمريكي في 2005؛ و14.2 مليون دولار أمريكي في 2008، حيث بلغ المجموع الإجمالي 28.2 مليون دولار أمريكي. أما المصدر الآخر للتمويل فكان الأموال غير المنفقة من المشاريع والتي وافق بعض المانحين على قيدها في الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل بمبلغ إجمالي قدره 1.4 مليون دولار أمريكي حتى نهاية 2008، مما يصل بالمجموع الذي تلقاه الصندوق إلى 29.6 مليون دولار أمريكي¹⁰.

⁹ إيطاليا، والولايات المتحدة الأمريكية.

¹⁰ انخفض التمويل الذي وافق عليه المانحون من الأرصدة غير المنفقة في 2007 إلى أقل من نصف ما كان عليه في 2005 و2006 فلم يقدم سوى عدد قليل من المانحين أي مساهمات على الإطلاق، وقدم ستة مانحين فقط 91 في المائة من أموال المانحين للصندوق الخاص - انظر القضايا.

29 - وحتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2008 ، سدد مبلغ قدره 79.4 مليون دولار أمريكي في شكل مقدمات (38.3 مليون دولار أمريكي خلال 2008) وسدد مبلغ 65.6 مليون دولار أمريكي. ويتعلق الرصيد الباقي البالغ 13.8 مليون دولار أمريكي بالمقدمات التي قدمت خلال 2008، وعلى ذلك لا توجد مقدمات يمكن اعتبار أنها لم تسدد في نهاية عام 2008. وفي بداية 2009، كان يتوافر مبلغ 13.1 مليون دولار أمريكي للمقدمات (استخدم 1,3 مليون دولار أمريكي لإنشاء وحدات للتنسيق في حالات الطوارئ وإيفاد بعثات تقدير ميدانية استعداد منها 0.8 مليون دولار أمريكي) وقدم 7.6 مليون دولار أمريكي كمقدمات خلال الجزء الأول من 2009 (حتى نهاية مايو/أيار) لعدد 15 مشروعاً.

30 - ويبدو أن كثيراً من المانحين لم يدرسوا المعايير الخاصة باستخدام الأموال والقرائن التي ينبغي أن تكون واضحة وشفافة بالقدر الكافي. واشتكى موظفو المشاريع من عدم توافر أي فكرة واضحة لديهم عن كمية الأموال المتوافرة في الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل، وما هي المعايير التي تطبق لدى تقييم الاستحقاق لهذه الأموال أو الوثائق المطلوبة. ومن الطبيعي أن مستوى الفهم خارج المقر الرئيسي يقل حتى عن ذلك. وقد نظمت مشاورات غير رسمية بشأن احتمالات تقديم أحد المقدمات ومن ثم لا يتوافر أي سجل لرفض طلبات الحصول على مقدمات. غير أن حقيقة عدم وجود أي خسائر في الحساب المتجدد يشير إلى أن قواعد الخبرة التي يطبقها مدير شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل توفر ضمانات كافية.

31 - ويتعين توفر بيانات أفضل لوضع نموذج للاحتياجات الكلية من الحساب المتجدد حتى يمكن تجنب أية تأخيرات بسبب عدم توافر الأموال. ولدى افتراض أن مجموع المصروفات الحالية على حالات الطوارئ يتوافر في حدود 300 مليون دولار أمريكي سنوياً ونحو 20 في المائة من هذا المبلغ ستيسره المقدمات، ومتوسط الفترة الزمنية التي يصبح فيها المقدم منخفضاً هي ثلاثة أشهر، ثم يتعين أن يبقى الحساب عند 15 مليون دولار أمريكي (أو 20 في المائة من ربع الإنفاق السنوي)، مما يشير إلى أن الأموال كافية. وفي حالة طلب 30 في المائة تمويل مقدمات، سيظل الحساب كافياً، إلا أن ذلك بالكاد. ويطلب التمويل أيضاً لتقدير الاحتياجات والتخطيط لعمليات الطوارئ وكثيراً ما لا يمكن استرداد ذلك من الجهات المانحة ومن ثم فإن هناك عنصراً إضافياً في الصندوق الخاص لا يتوافر له أي تجديد للأموال القائمة.

32 - وعلى الرغم من أن المانحين يدركون أن الإجراءات المبكرة تعتبر هامة وأن الحساب المتجدد يساعد في ذلك، لم تقدم أي مساهمات مباشرة كبيرة منهم للصندوق الخاص لتمويل المقدمات ولبعثات التخطيط والبرمجة. وتوجد أسباب كثيرة لهذا الوضع، من بينها أنه من المتعذر على المانحين تبرير مساهماتهم للحسابات المتجددة باعتبارها تختلف عن حالة الطوارئ الفعلية. غير أن هناك عاملاً آخر يتمثل في انعدام الشفافية المشار إليها أعلاه وعدم تحديد الغرض من الحساب بدرجة كافية.

33 - وثمة عامل آخر يساهم في انعدام الشفافية يتمثل في الطريقة التي يشكل بها الصندوق الخاص في الوقت الحاضر ومن ثم فهو يسجل في النظم المحاسبية للمنظمة (أوراكل) مما يعني أنه من الصعب استخلاص معلومات. ولا يمكن تحديد المشاريع بسهولة في أوراكل التي تلقت مقدمات أو تمويل تحضيري من الصندوق الخاص. وعلى ذلك، فإن تتبع المقدمات القائمة يتم يدوياً. كما أن الائتمان الخاص بالأموال المتلقاة من المانحين لا يُخفف أوتوماتيكياً عندما ترد الأموال، وتظل مسجلة يدوياً في الحسابات المؤقتة.

4-2 إدارة وتنظيم الأموال الخاصة بعمليات الطوارئ

(أ) التمويل المجمع وإدارة البرنامج الموحد

34 - على الرغم من أن التمويل المجمع يتزايد بالتدريج، فإن الكثير من مساعدات المنظمة في حالات الطوارئ يُدار من خلال مجموعة من المشاريع، يتطلب كل منها إدارة منفصلة للميزانية وإعداد تقارير منفصلة للمانحين. كذلك فإن دمج الموارد معاً يتيح ما يلي:

- (أ) التعاقد مع الموظفين لفترات طويلة، مما يقلل من عدم اليقين الذي يحيط بهم وتكاليف المعاملات؛
 (ب) المشتريات والعقود من خلال أمر شراء واحد وليس أوامر متعددة مما يتيح تحقيق وفورات في الأسعار والشحن ويقلل من تكاليف المعاملات. وفي بعض الحالات، يمكن أن يبسر ذلك بعض العمليات مثل طرح العطاءات المسبق.

35 - وقد صمم مكون للصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل لتيسير تعبئة الأموال المجمعة. وقد استخدم ذلك بالدرجة الأولى تسونامي وأنفلونزا الطيور. وقد قبلت الجهات المانحة التي أسهمت بأموال بهذه الطريقة هذا الأمر بدلاً من تقارير المشاريع الأحادية. وسيقدم تقرير مجمع للجنة المالية التابعة لمجلس المنظمة. وحتى نهاية عام 2008، أنفق نحو 40 مليون دولار أمريكي بهذه الطريقة لحملة مكافحة أنفلونزا الطيور و10 ملايين دولار أمريكي للتسونامي، مقابل تحصيل 53.2 مليون دولار أمريكي (أنفق منها نحو 43 مليون دولار أمريكي لأنفلونزا الطيور)¹¹. وعلى ذلك يجري وضع نهج برامجي للتصدي لحالات الطوارئ العابرة للحدود وخاصة أنفلونزا الطيور. غير أن الأموال التي جُمعت جرى في جميع الأحوال تحويلها بعد ذلك من الصندوق الخاص إلى مشاريع منفصلة، وفي معظم الحالات بجهة مانحة واحدة وتقارير مالية تصدر للمانحين تمشياً مع الإجراءات العادية. ولا تتكبد أية مصروفات برامجية فعلية في الصندوق الخاص، الذي يعمل فقط للمرور المؤقت من خلال إحدى القنوات.

36 - وعلى ذلك لا توجد حالياً أية آليات للإدارة الموحدة لأموال البرامج بحسب البلد أو حالة الطوارئ.

¹¹ كانت الجهات المساهمة الرئيسية في مكون البرامج في الصندوق الخاص حتى نهاية 2008 بملايين الدولارات الأمريكية هي: السويد 17,6 والمملكة المتحدة 8,1 والنرويج 7,8 وفرنسا 5,9 وفنلندا 3,9 وسويسرا 3,7 وإيطاليا 1,4 مليون دولار وألمانيا 1,3 والمملكة العربية السعودية 1,0.

(ب) تكاليف الدعم المدرجة في مشاريع الطوارئ
الدعم الإداري والتشغيلي

37 - تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي عبارة عن رسوم معيارية على المشاريع لتغطية التكاليف الإدارية لتنظيم وتشغيل المشاريع. وتدرج هذه التكاليف في المشاريع مقابل عمليات الطوارئ بمعدل عشرة في المائة من مجموع تكاليف المشروع، ويفرج عنها بمجرد إنفاق الميزانية. ويبين الجدول 3 توزيع تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي بين الوحدات في عام 2009. ويستند أساساً حساب توزيع أعباء العمل جزئياً إلى التسجيل الزمني من خلال استقصاء سنوي، ويستند جزئياً إلى مقارنة بين عدد من المعاملات التي تؤديها مختلف الوحدات العاملة وبين مصادر تمويل مختلفة. وكانت المنظمة سباقة إلى تطبيق منهجية وبيانات لإعداد التقارير واستعراض مستوى تكاليف الدعم المتكبد في حالات الطوارئ، مثلما أشار بإيجابية المحققون في مشروع النفط مقابل الغذاء في 2004-2005¹².

الجدول 3: توزيع الإيرادات من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي في 2009

مخصص يتضمن التكاليف غير المتغيرة		
60.00%	60.00%	شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل
7.00%	7.00%	دائرة المشتريات
15.30%	7.00%	ممثلو المنظمة القطريون
6.80%	1.70%	مركز الخدمات المشتركة - بودابست (AFDS)
5.10%	1.40%	إعداد التقارير المركزية للمحاسبة والشؤون المالية
0.75%	0.75%	البرنامج والميزانية
0.75%	0.75%	نظام معلومات إدارة البرامج والميزانية والرصد الإجمالي للبرامج الميدانية (إدارة رصد وتنسيق البرامج الميدانية)
0.75%	0.75%	مكتب الشؤون القانونية
0.75%	0.75%	مكتب المفتش العام
0.65%	0.65%	مكتب التقييم
0.50%	0.50%	إدارة الموارد البشرية في شعبة إدارة الموارد البشرية
---	18.75%	مخصص للتكاليف غير المتغيرة
100.00%	100.00%	المجموع

38 - وكان الأساس الرئيسي لحساب تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي، بالنسبة للوحدات الإدارية، هو تسجيل المعاملات باستثناء الخاصة بالمشتريات. ويشير الآن خبير استشاري الإدارة إلى أنه يتعين بعد تحرك العمل إلى أعلى وتجهيز عدد أكبر من المعاملات أوتوماتيكياً من خلال نظم تكنولوجيا المعلومات، ينبغي منح عملية تسجيل الوقت أهمية أكبر في بعض الوحدات الإدارية حيث كان التحليل يعتمد حتى الآن وبصورة كبيرة على المصفوفات المتصلة بالمعاملات.

¹² تقرير عن تحقيقات الأمم المتحدة بشأن النفط مقابل الغذاء، المجلد 5 في 2005.

39 - ولا يوجد نظام يتسم بالموضوعية الكاملة إلا أن التغييرات المقترحة يمكن أن تعزز من بعض الاختلافات والمحافظة على الحوافز في النظام الحالي:

- (أ) حيث إن المخصصات الواردة في ميزانية البرنامج العادي ليست متصلة بصورة وثيقة بأعباء العمل مثل تلك المتعلقة بالموارد من خارج الميزانية، ستكون هناك حوافز محتفظ بها لوحدات الدعم الإداري والمالي للمبالغة في تقدير نسبة الوقت الذي يقضونه في الأعمال الممولة من خارج الميزانية بصفة عامة وعمليات الطوارئ بصفة خاصة؛
- (ب) لا يوجد سبب للتغاضي عن عدد المعاملات التناسبي بصفته معياراً لتخصيص تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي. وإذا أخذت هذه المسألة في الاعتبار، سوف تثير تساؤلات عن نسبة المخصصات التي تقدم لإدارة المشتريات عما تقوم به في الوقت الحاضر من أعمال¹³. غير أنه إذا كانت إدارة المشتريات سوف تخصص موارد أكبر للأعمال التحضيرية ولا سيما التخطيط وتقديم الدعم للميدان، يمكن عندئذ تبرير المخصصات (انظر المناقشات الخاصة بالمشتريات أدناه)؛
- (ج) لا يوفر النظام الذي يستند إلى الوقت الفعلي المستخدم أية حوافز لمكاسب الكفاءة التي تقلل من الوقت المستخدم في عمليات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، وضعت إجراءات جديدة للمشتريات، وإلى حد ما، للموارد البشرية مما يقلل من مناولة الإجراءات مثل الاستثناءات والإعفاءات. وعلى ذلك فإن العمل المعني آخذ في التناقص إلا أنه يبدو أن الوضع أقل بالنسبة للقواعد المالية؛
- (د) من الصعب فهم السبب في وجود أي مخصصات يُنظر إليها على أنها غير متغيرة ومخصصة للوحدات كجزء من مخصصات البرنامج العادي. وهناك بعض الوظائف في الوحدات الإدارية معينين للتعامل بصورة حصرية مع الموارد من خارج الميزانية إلا أن ذلك هو وضع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ذاتها؛
- (هـ) لا يتضمن النظام أي موارد لتغطية بعض التكاليف الإدارية العامة مثل تلك الخاصة بأماكن المكاتب؛
- (و) من المتفق عليه الآن أنه يتعين التوصل إلى وسيلة أكثر ارتياحاً لحساب أعباء العمل في المكاتب الميدانية. كذلك فإن المخصصات للممثلات القطرية للمنظمة التي كانت تُدار بوحدة مركزية حتى نهاية عام 2009، كانت مسؤولة عن المكاتب القطرية للمنظمة، ولم تكن المنهجية المتبعة لتمويل تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي لعمليات الطوارئ شفافة مثلما الحال بالنسبة لتلك الخاصة بالمشاريع

¹³ وفقاً للبيانات الحالية لمخصصات تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي، تتوقع الشعبة تحصيل 2,4-2,5 مليون دولار أمريكي سنوياً في شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل من تكاليف الدعم. ويقابل هذا الرقم 1,95 مليون دولار أمريكي في الحصة المقدمة لإدارة المشتريات من ميزانية البرنامج العادي ومصادر الإيرادات الأخرى. وقدرت إدارة المشتريات أن نصف إجراءاتها المعقدة الخاصة بالمشتريات (المتوسط نحو 300 سنوياً)، وأن نحو 25 في المائة فقط من عمليات المشتريات تقوم بإجرائها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (مجموع المتوسط 1700 سنوياً)، وتبلغ النسبة في وقت الموظفين بين عمليات المشتريات البسيطة ولكن المعقدة 1: 3-3 ويعني ذلك أن إدارة المشتريات تخصص ثلث مواردها الكلية لعمليات الطوارئ في حين تتلقى نحو 56 في المائة من إيراداتها الكلية من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي لحالات الطوارئ. وعلاوة على الموظفين الفنيين الذين يقومون بمناولة المشتريات في البلدان الثلاثة المشار إليها أعلاه تسدد تكاليفهم مباشرة من جانب شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل. وتقدم هذه الشعبة الدعم لتجهيز المعاملات في مركز الخدمات المشتركة. ولا تقيد تكاليف موظفي شعبة المالية الذين يقومون ببعثات مشتريات بصورة منفصلة لشعبة الطوارئ وإعادة التأهيل إلا أنها تقيد بالنسبة للسفريات.

الإنمائية. ومن غير الواضح ما إذا كانت قد ذهبت بالضرورة إلى الممثلات القطرية للمنظمة في علاقة مباشرة بمدى الدعم الذي قدمته بعمليات الطوارئ؛

ن مخصصات تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (60 في المائة في 2009)، من المتعذر تقدير هذه المخصصات على نحو وثيق. فقد تلقت الشعبة موارد أكبر مما يشير إليه مقياس العمل وكان لديها رصيد موجب في نهاية كل فترة مالية استخدم في تمويل الصندوق الخاص بعمليات الإغاثة من الطوارئ؛ و:

- 1) النهوض بالدعم الإداري والتشغيلي (مثل مشاريع تكنولوجيا المعلومات)؛
- 2) مدخلات في التخطيط والدعم الميداني اللذين تقوم بهما وحدات أخرى؛
- 3) الدعم المباشر لبعض العمليات الإدارية؛
- 4) ومدخلات في الدعم التشغيلي في الشعب التقنية.

ويقترح هذا التقرير أنه يتعين من خلال نظام لتقدير الكفاءات قيام الموارد البشرية لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في الميدان بالاضطلاع بمهام إدارية متزايدة تقوم بها حالياً وحدات إدارة المالية (مثل المشتريات). وسوف يسفر ذلك عن تحول في أعباء العمل إلى شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.

تمويل الدعم التقني

40 - تتباين الجهات المانحة، والحقيقة، مسؤولو المكاتب لدى الجهات المانحة في المدى الذي يذهبون إليه للموافقة على خدمات الدعم التقني الذي سيسجل في ميزانيات المشاريع، ويبدو أن موظفي شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل يتباينون تبايناً شاسعاً في إصرارهم على ذلك. ويقاوم هذا الاتجاه بعض المانحين ولا سيما مفوضية الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد ووفق على الدعم التقني لدى المنظمة، باعتبار ذلك سياسة، بنسبة معيارية تبلغ 6 في المائة لمكافحة الجراد وحالات الطوارئ المتصلة بصحة الحيوان دون أن يشمل ذلك الفئات الأخرى من مشاريع الطوارئ، حيث يتعين التفاوض بشأن المدخلات التقنية. كذلك فإنه على الرغم من أنه لدى المنظمة سياسة واضحة وقرار من المجلس بإدراج موارد في الميزانية للتقييم، فإن ذلك أيضاً لم يكن مقبولاً من جانب جميع المانحين. والقوة النسبية للمنظمة تكمن في كونها وكالة تقنية وأنه على الرغم من وجود شواغل سليمة لدى المانحين بأنه يتعين تحديد المدخلات التقنية التي تزيد عن رسوم التكاليف الإدارية التقنية تحديداً واضحاً، فإنه من الواضح أنه من غير المقبول أن ينتهي الدعم التقني المعقول إما إلى تكاليف تقيد في ميزانية البرنامج العادي أو يتعين التفاوض بشأنها.

تكاليف الأمن

41 - يمكن أن تصبح المصروفات الأمنية على الأشخاص والسلع تكاليف مهمة في عمليات الطوارئ وأن تدرج في الميزانية بصورة منفصلة، غير أن ذلك، شأنه شأن الدعم التقني، لا يجري تغطيته بصورة كافية دوماً ولا تتوفر أي آلية لتوفير احتياطي أمني شامل. ويمكن أن ترتفع تكاليف الأمن والإجلاء في حالة الطوارئ بصورة لا يمكن التكهن بها. وينطبق ذلك على وجه الخصوص في البلدان التي يرتفع مستوى عدم الأمن فيها (المرحلة الثالثة الأمم المتحدة).

استمرارية التمويل فيما بين الفترات المالية

42 - تمتد الميزانيات ومصروفات حسابات الأمانة إلى ما يتجاوز فترة حساب الأمانة والموارد من خارج الميزانية. وكان يجري في السابق مناولة الدعم الإداري والتشغيلي والدعم التقني بهذه الطريقة. وتوقف العمل بذلك بعد ملاحظة للمراجعة، وأصبحت تتناول بأموال مجمعة تخضع لنفس القيود الموضوعة على الترحيل فيما بين الفترات المالية مثل ميزانية البرنامج العادي في المنظمة. وقد أشار التقييم الخارجي المستقل إلى ضرورة مواصلة نسبة من ميزانية المنظمة الكلية فيما بين الفترات المالية (إيجابية أو سلبية) للإنفاق الميسر. ولا يكتسي ذلك أهمية بقدر فيما يتعلق بإيرادات تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي والدعم التقني لعمليات الطوارئ بالنظر إلى ما تتسم هذه الإيرادات من تقلبات من المشاريع قصيرة الأجل وضرورة البرمجة المتساوقة للدعم الإداري والتشغيلي. وقد وافقت لجنة المالية خلال اجتماعها في سبتمبر/أيلول 2008¹⁴ على 16 آلية ترحيل من حيث المبدأ، وطلبت هذه اللجنة من الإدارة تقديم مقترحات تفصيلية. ولم يقدم مثل هذا الاقتراح حتى الآن للجنة المالية.

ج) المسؤولية عن الإجراءات الإدارية والتقنية

43 - يقدم هذا التقرير عدداً من المقترحات لتعزيز مجموعات الأشخاص الذين قد يحصلون على مسؤوليات نوعية مفوضة بشأن الدعم الإداري والتشغيلي والاختلافات الأكثر بشأن مدى التفويضات. وتتضمن هذه المقترحات أحكاماً لضمان الاعتماد للكفاءات وكفاية دعم النظام والفصل بين المهام.

44 - الأشخاص بعقود لغير الموظفين: تمثل أحد العوامل المقيدة الهامة في عمليات الطوارئ في أنها لا تسمح للأشخاص الذين يعملون بعقود لغير الموظفين والذين يشكلون نسبة كبيرة من الموارد البشرية بتحمل أي مسؤوليات نيابة عن المنظمة. فقد كان موقف المنظمة دائماً هو أنه لا يمكن لهؤلاء الأشخاص تحمل مسؤوليات مالية أو إدارية أو تقنية. غير أن ذلك يعتبر بأشكال عديدة غير منطقي إذ لن يتم التعاقد مع أشخاص من غير الموظفين على الإطلاق إذا لم يطلب إليهم تحمل مسؤوليات نيابة عن المنظمة. فالشركات والمؤسسات المتعاقدة تضطلع بمسؤوليات على النحو المنصوص عليه

¹⁴ الوثيقتان FC/123/11، و CL 135/8،

في عقودهم أو خطابات الاتفاق، بما في ذلك مدفوعات المناولة. وعلى ذلك، فإن ما يستطيع الأشخاص أو لا يستطيعون القيام به مسألة تُحدد في عقودهم (حيث إن الشخص هو أيضاً شخصية اعتبارية). كما أن من الأيسر، في بعض الجوانب، تطبيق عقوبات عن أي انتهاك من جانب هؤلاء الأشخاص حيث إنهم لا يحملون عقوداً مضمونة مثلما الحال بالنسبة للموظفين.

5-2 الاستنتاجات والتوصيات بشأن تطبيق النهج البرنامجي والإدارة الموحدة للموارد

45 - التوصية 1-2: لدى النظر في ترتيبات الأعمال الخاصة بمجالات الطوارئ على المستوى القطري، ينبغي أن يكون مجموع برامج المنظمة (التنمية والطوارئ) عاملاً محددًا وليس مجرد حجم عملية الطوارئ.

46 - التوصية 2-2: التخطيط لعمليات الطوارئ وتطبيق النهج البرنامجي: تستمر جميع عمليات الطوارئ الكبرى تقريباً لفترات تزيد عن ثلاث سنوات. كما أن حالات الطوارئ وعمليات الطوارئ أكثر خضوعاً للتنبؤات مما كان يعتقد بصورة عامة. وعلى وجه الخصوص، عندما يمكن التكهّن بمدد متوسطة الأجل (3 سنوات) أو أطول مدى لعملية الطوارئ وعندما تكون عمليات الطوارئ متكررة نتيجة للجفاف أو الفيضانات أو غير ذلك. ويشهد الآن التخطيط لحالات الطوارئ وتطبيق النهج البرنامجي تحسناً مطرداً إلا أنه ما زالت هناك حواجز ضخمة أمام تطبيق النهج البرنامجي تقع خارج نطاق سيطرة المنظمة. غير أن نمط الاستجابة والإجراءات المتوافرة في المنظمة توجه بدرجة كبيرة في كثير من الأحيان صوب أوضاع الطوارئ التي لا يمكن التنبؤ بها حيث تنطلق العمليات من التخطيط فصاعداً عندما تحدث حالة الطوارئ:

أ) ينبغي أن يوضع برنامج الطوارئ بتنسيق وثيق مع وضع أولويات المنظمة وبرنامجها ضمن إطار الأولويات الوطنية متوسطة الأجل. ويقتضي ذلك:

(1) أن تعمل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل والممثل القطري للمنظمة بطريقة متكاملة في كل من عملية التخطيط وتعبئة الموارد؛

(2) أن تصمم عملية الطوارئ ككل بطريقة تؤدي بصورة طبيعية إلى الانتعاش والتنمية مع تحويل المسؤوليات التشغيلية في وقت لاحق إلى الممثل القطري للمنظمة؛

ب) الاستجابة خلال عملية الطوارئ، على الرغم من تخطيطها بصورة أفضل، إلا أنه مازال ينظر إليها في كثير من الأحيان على أنها سلسلة من المشاريع. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نقص الكفاءة ونقص الاستجابة المثلى من حيث النطاق الزمني والملائمة. وينبغي أن يعالج تحسين التخطيط والبرمجة ما يلي:

(1) التخطيط للتأهب الشامل لمواجهة حالات الطوارئ التي يمكن التنبؤ بها والمتكررة (مثل الأعاصير والفيضانات والجفاف والجراد)؛

(2) إجراء عمليات تقييم وتخطيط فور انتهاء الكارثة؛

- 3) استعراض منهجي وتعديلات في الاستجابات الجارية لحالات الطوارئ حيث تكون مدة الاستجابة عدة سنوات؛
- 47 – التوصية 2-3: مازال ترتيب الأولويات غير كافياً فيما تقدمه المنظمة من دعم لحالات الطوارئ، ويتعين عمل إطار داخلي لذلك:
- أ) ثمة مبررات قوية لعدم دعم المنظمة لحالات الطوارئ المتفرقة الصغيرة إلا أنه إذا كان الأمر كذلك فيتعين أن يتم مناقلة ذلك على أحسن وجه من جانب المكاتب القطرية؛
- ب) ينبغي ترتيب أولويات بعض فئات الطوارئ على أساس مدى شدتها من حيث سبل معيشة البشر ووتيرتها مثل:
- 1) الجفاف في معظم المناطق المعرضة في إفريقيا (الجنوب الإفريقي والقرن الإفريقي وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى)؛
 - 2) الأعاصير والتسونامي في آسيا والأعاصير في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي؛
 - 3) الفيضانات في بعض البلدان مثل بنغلاديش وفي الجنوب الأفريقي؛
 - 4) إعادة توطين الأشخاص النازحين بصورة دائمة أو مؤقتة؛
- ج) إستراتيجية شاملة للتدخل لكل فئة من فئات الطوارئ. ينبغي وضع هذه الإستراتيجية ودعمها بقوائم مراجعة شاملة وخاصة بالموضوعات فضلاً عن أمثلة على الاستجابات السابقة من المراجع للتخطيط للاستجابة الفورية لدى حدوث الطوارئ. وستفيد هذه الإستراتيجيات لا للمنظمة فحسب بل وللوكالات الأخرى من حيث قيام المنظمة بدور قائد مجموعة للزراعة ومصايد الأسماك. وفي هذا السياق تجدر الملاحظة بأنه إذا سمح للهيكل الفني للمسألة الموضوعية في المنظمة بأن يتصدر ذلك، فإن النتيجة قد تتمثل في إستراتيجية توضع حسب الموضوع التقني (مثل البذور) وليس نمط من أنماط الطوارئ. غير أن ذلك أمر غير مستحسن بالنظر إلى أن هؤلاء الذين يتصدون لحالة الطوارئ في كامل ولاية المنظمة يحتاجون إلى دليل موحد لتلك الفئة من الطوارئ وليس إلى مجموعة من الأدلة تتعامل مع جميع فئات الطوارئ في مجالات تقنية أحادية؛
- د) قد يتضمن التخطيط المسبق لحالات طوارئ جارية، الإعداد المسبق لوثائق البرنامج كما أن من الواضح أن ذلك تم في بعض البلدان التي تواجه حالات طوارئ معقدة بما في ذلك وثائق برنامج السودان التي ينبغي أيضاً إعدادها بصورة مسبقة في حالات الطوارئ التي يمكن التنبؤ بها مثل الجفاف قبل الإعلان عن حدوث حالة الطوارئ؛
- هـ) إنشاء شبكة داخلية للمنظمة ضمن برنامج العمل المعتمد على النتائج وإطار الميزانية لدعم وضع كل إستراتيجية أو فئة من الطوارئ من خلال عملية استعراض رسمية تجرى سنوياً أو كل فترة مالية وسوف يدعم الإستراتيجيات ويساعد في سد ثغرات التعليم التقني والإداري؛
- و) تستمر الاستجابات للطوارئ الكبرى عادة عدة سنوات وقد تمتد حتى عقد من الزمن. ولهذا فإن الاستعراض وإعادة التخطيط، خلال العملية، يكتسبان أهمية إلا أنهما يميلان إلى أن يكونا حسب كل

حالة على حدة ومتفرقة. وينبغي بالنسبة لبرامج الطوارئ الرئيسية أن يجرى، بالإضافة إلى أي دعم أحادي مقدم من مختلف الوحدات، استعراض رسمي لبرنامج كل سنة أو سنتين يشمل الوحدات التقنية والتشغيلية والإدارية؛

ن) وتحتاج شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أيضا إلى موظفين في المقر الرئيسي وفي الميدان للقيام بانتظام بتجميع احتياجاتها المتوقعة من المدخلات ومصادر الأموال. وقد يمكن ذلك من زيادة تجميع الموارد والتمويل المشترك لبعض التقنيات للعاملين والمشتريات وغير ذلك؛

48 - التوصية 2-4: تعمل الترتيبات الحالية لتعبئة الموارد لعمليات الطوارئ بقيادة شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بنجاح، ولا حاجة لتغييرها. غير أن المسؤوليات في حاجة مثلاً إلى صيغها بالطابع الرسمي فيما بين وحدات المنظمة، بما في ذلك المكاتب الميدانية، سواء لتحقيق الوضوح أو لخفض تكاليف المعاملات في عمليات تعبئة الموارد.

49 - التوصية 2-5: تمويل أعمال التخطيط والتحضير على المستوى القطري. يمثل ذلك قيوداً وخاصة في الطوارئ الجديدة. ويطلب من المنظمة التخطيط لإجراءاتها الخاصة فحسب بل وبوصفها قائد مجموعة، لإجراءات الآخرين أيضاً. وثمة حاجة إلى تحقيق زيادة ملحوظة في توافر الأموال واستخدامها في إطار الصندوق الخاص في مكون أنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل في الأعمال التحضيرية على المستوى القطري. ويتعين في صنع معايير تعتمد بقدر أكبر على المواد لتحديد المبالغ التي يمكن تمويلها وما هي حالة الطوارئ المؤهلة لذلك. ويبلغ المستوى الأقصى الآن 40 000 دولار أمريكي لكل تدخل. وبوسع هذا المبلغ أن يدعم وحدة تنسيق الطوارئ لمدة شهرين أو نحو 40 يوماً من الخدمات الاستشارية في الميدان. ويمكن أن يصبح ذلك كافياً أو غير كافٍ بحسب حجم حالة الطوارئ.

50 - التوصية 2-6: يوصى بما يلي لمصلحة الشفافية وإدارة الأموال:

أ) تقسيم الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل إلى صندوقين منفصلين للمكونين الحاليين بشأن (1) التمويل المسبق للمشاريع والبرامج (2) تمويل التقييم والتخطيط عقب انتهاء حالة الطوارئ مباشرة والبدء في إنشاء وحدات التنسيق في حالات الطوارئ؛

ب) يتعين تشجيعاً للتمويل التجميعي/ البرامجي من جانب المانحين وتيسير الإدارة، إقامة مشاريع متعددة أصحاب الشأن (صناديق فرعية في الصندوق الخاص) تكون أكبر مرونة مما هي في الوقت الحاضر لجميع تدخلات الطوارئ الرئيسية، وعلي ذلك ستكون هناك حسابات منفصلة مثل تلك الخاصة بالقرن الإفريقي، وأفغانستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وهائيتي. وينبغي تعزيز كل حساب من هذه الحسابات بوثيقة برنامج تتضمن وضوح الأهداف والمؤشرات، وينبغي مراجعة هذه الوثائق بقدر من المرونة تمثياً مع الحقائق المتغيرة بما في ذلك الأموال المتوافرة.

51 - التوصية 2-7: التمويل المسبق بالنسبة للصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل :

أ) مقدمات البرنامج: ينبغي إيلاء الاهتمام لتحديد التمويل المسبق للصندوق الخاص إلى ما يتجاوز مرفق يلحق بالمشاريع الأحادية حتى يمكن في حالة حدوث حالة طوارئ رئيسية يمكن توقع أي تجتذب تمويلاً كبيراً من الجهات المانحة، تقديم مقدم علي الفور للبرنامج ككل. وسيتمتع التوصل إلى اتفاق مع حد أدنى من الجهات المانحة الرئيسية بأنها سوف تقبل بأن تسدد للمشاريع في وقت لاحق المصروفات التي تتكبدها، ووضع المعايير التي تطلق هذا التمويل. كما ينبغي للنظم أن تدعم أيضاً التسديد اللاحق؛

ب) المعايير: ينبغي وضع المعايير ونشرها بشأن التمويل المسبق للصندوق الخاص، جنباً إلى جنب مع الاحتياجات من الوثائق الضرورية، مع الإبقاء علي هذه الوثائق في أسلوب بسيط. ويقترح بأن لا تحدد هذه المعايير أنماط الطوارئ فحسب بل وحجمها ومستوى الدخل للبلد (يتعين أن يكون لدى المانحين قدراً أكبر من الثقة في حساب قاصر علي البلدان الأقل نمواً والبلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض). وفي حالة عدم قبول ذلك بالنسبة للصندوق الخاص ككل، يمكن تقييد نافذة في الصندوق الخاص بهذه الطريقة، وبدون أن تكون عملية إعداد المعايير تقييدية بصورة صريحة وأن يسمح بعنصر الاختيار:

- 1) الاحتفاظ بقائمة محدثة لحالات الطوارئ المؤهلة للحصول علي تمويل مسبق من الصندوق الخاص؛
- 2) الاحتفاظ بقائمة بالمانحين الذين يمكن أن تكون مشاريعهم مؤهلة للتمويل المسبق من الصندوق الخاص علي أساس مصداقيتهم في توفير التمويل الموعود؛
- 3) معايير اتخاذ القرار بشأن أهلية المشاريع الأحادية للتمويل وقد يتضمن مستوى هذا التمويل عوامل أخرى مثل:

- طول مدة التأخير المتوقع في تلقي الأموال؛
- الطابع الفريد لمساهمة المشروع (فإذا كان المشروع يقوم فقط بزيادة التمويل المتاح لمكون جارٍ داخل استجابة الطوارئ، فإن من المحتمل أن تقل أسباب التمويل المسبق)؛
- مستوى التمويل المسبق من حيث مجموع المصروفات المدرجة في الميزانية للسنة الأولى؛ و

ج) التفويضات للتمويل المسبق: بمجرد أن توضع الإجراءات الواضحة، ينبغي إثبات إمكانية التفويض بالموافقة إلى مستوى رئيس الإدارة أو أدنى من ذلك.

52 - التوصية 2-8: التمويل التجميحي للموارد البشرية والمشتريات وغير ذلك: ينبغي مواصلة تطوير التمويل

التجميحي للنهوض بإدارة البرامج، بما في ذلك إدارة الموارد البشرية والمشتريات. ويتيح هذا النمط من التمويل التكامل والاستمرارية وزيادة كفاءة ومرونة استخدام الموارد. وبوسع الأموال المجمعة أن تشتري الموارد البشرية أو المدخلات أو المشاريع الأحادية ويشترى الدعم الإداري والتشغيلي أو الدعم التقني من مجمع الأموال. وسوف يؤدي تحديد رسوم

أعلى بصورة طفيفة للمشتريات من مجمع الأموال منها بالنسبة لتلك التي سددها مجمع الأموال إلى تيسير الوفاء بالتكاليف الإدارية وزيادة تراكم احتياجات المخاطر والإدارة المرنة للمشتريات المسبقة وغير ذلك. ويمثل ذلك مفهوماً مماثلاً بشدة لذلك المتعلق بموظفي المساعدة المؤقتة (موظف المساعدة المؤقتة على مستوى الخدمات العامة). وينبغي إدارة مجتمعات الأموال في شكل حسابات أمانة وليس حسابات مجمعة بالنظر أي أن مصدر الأموال هو من خارج الميزانية، ويتعين ترحيلها فيما بين الفترات المالية.

53 - التوصية 2-9: تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي وخدمات الدعم التقني والتقييم وإعداد التقارير والأمن. لدى المنظمة سياسة واضحة تدعمها مقررات الجهاز الرئاسي لإدراج تمويل الدعم الإداري والتشغيلي والتمويلي المتعلق بالتقييم في ميزانيات المشاريع إلا أنه لا تتوافر أي سياسات بشأن مستويات وطرق تمويل خدمات الدعم التقني والأمن. ويتعين الآن وضع سياسة واضحة بشأن خدمات الدعم التقني وأن توافق عليها الأجهزة الرئاسية. وعلى الرغم من وجود سياسة خاصة بتمويل التقييم، فإنها لا تحظى بالقبول من جانب جميع المانحين. وما أن يتم وضع هذه السياسات، فإن الخروج عنها في الاتفاقات مع الجهة المانحة ينبغي أن يكون على أساس استثنائي فقط وموافقة صريحة من الإدارة العليا.

54 - التوصية 2-10: المنهجية التي تتبع في توزيع الدعم الإداري والتشغيلي: ينبغي تحسين الإيرادات من هذا الدعم للحد من الحوافز المعاكسة وبراعى معايير النوعية التي ينبغي تحديدها بوضوح وتجنب الزيادة في التكاليف بغض النظر عن أي أعباء عمل تعني زيادة رد التكاليف:

- أ) تحديد الأهداف لتحسين الكفاءة بواسطة الوحدات التي تتلقى إيرادات من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي، وتقدم لها الحوافز لإنجازاتها؛
- ب) يقدم التقرير عددا من التوصيات الأخرى التي إذا نفذت، سوف تتطلب تمويلا أوليا، مثل التوسع في مرفق التخطيط والبرمجة في الصندوق الخاص لعمليات الإغاثة من الطوارئ والتمويل التجميعي وخاصة لأغراض الموارد البشرية. ويقترح عدم معالجة التمويل المستقبلي للصندوق الخاص، والنقود الأولية للأموال المجمعة بوصفها مخلفات تمولها من أي أرصدة متاحة في إيرادات الدعم الإداري والتشغيلي في نهاية الفترة المالية بل معالجتها على أنها مخصصات مقررة نوعية تؤخذ من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي لهذه الأغراض؛
- ج) ينبغي وقف العمل بنظام المخصصات الحالي للتكاليف والذي نظر إليه على أنه عنصر متغير أثناء الفترة المالية ويخصص جميع أنواع الدعم الإداري والتشغيلي على أساس معادلة أعباء العمل؛
- د) ينبغي تغطية التكاليف الإدارية مثل أماكن المكاتب من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي باستخدام المؤشرات المستخدمة في المشاريع المعتمدة على مكاتب المنظمة (سيكون من المستحسن تمثيل الميزانيات جميع التكاليف الإدارية بنفس الطريقة بغض النظر عن كونها من البرنامج العادي أو من خارج الميزانية).

55 - التوصية 2-11: مصروفات الأمن. ينبغي أن تغطي هذه المصروفات بصورة كافية وتعتبر مجالاً هاماً للتمويل التجميعي الاحتياطي مقابل ميزانيات المشاريع.

56 - التوصية 2-12: إيرادات تمويل الدعم التقني والأمن هي إيرادات من خارج الميزانية وينبغي الاحتفاظ بها في حسابات أمانة للاستخدام على النحو المبين أعلاه. وإذا كانت أمراً غير محتمل لأي سبب من الأسباب، ينبغي وضع آلية لترحيل إيرادات الدعم الإداري والتشغيلي والدعم التقني (إيجابية أو سلبية) فيما بين الفترات المالية خلال الفترة 2012-2013 على النحو الذي وافقت عليه لجنة المالية من حيث المبدأ.

57 - التوصية 2-13: أثناء تخصيص الدعم التقني، جرت مناقشة لبعض الوقت بشأن المدى الذي يمكن الذهاب إليه باستخدام نظام المعاملات الكثيرة في استرداد التكاليف في الدعم التقني، المدى الذي يمكن الذهاب إليه في سداد المدفوعات في الوحدة التقنية المسؤولة والتي تقوم عندئذ بتنظيم العمل. ولا يوجد رد بسيط على ذلك فإن الاسترداد المنفصل لكل إجراء في الدعم التقني المعياري يمثل مسألة كثيفة المعاملات. غير أنه يتعين وضع نظام لمراجعة المدى الذي تقدم فيه الخدمات بالفعل والمدخلات النوعية خصماً من ميزانيات المشاريع مثل البعثات التقنية ثم يمكن في كثير من الأحيان استرداد تكاليفها بصورة منفصلة.

58 - التوصية 2-14: الأشخاص الذين لا يحملون عقود موظفين والتفويض بالسلطات لهم: ينبغي تغيير قواعد المنظمة للسماح للأشخاص المتعاقدين بعقود غير الموظفين بممارسة المسؤوليات المفوضة بشأن الإجراءات المالية والإدارية والتقنية نيابة عن المنظمة مع تحديد واضح للمسؤوليات في العقود مع ضرورة إثبات الكفاءات اللازمة.

ثالثاً - ثقافة المنظمة ونموذج الأعمال ودور المكاتب الميدانية

وموظفي الطوارئ في الميدان في عمليات الطوارئ

1-3 ثقافة المنظمة والترتيبات التنظيمية وانعكاساتها على فعالية العمليات

59 - لدى إعداد هذا التقييم، عقدت مقارنات عديدة مع الوكالات الأخرى مثل برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمة المشاريع ومنظمة الصحة العالمية واليونيسيف. وكان ذلك أمام خلفية عامة أجرى خلالها التقييم الخارجي المستقل للمنظمة دراسة لثقافة المنظمة ووجد أنها لا تناسب الغرض المقدر. ووجد الاستعراض الشامل أن المنظمة تعاني من بيروقراطية مفرطة ووزع استبياني على الأشخاص العاملين في برنامج الطوارئ في المنظمة والذين سبق للكثير منهم العمل مع وكالات دولية أخرى، حيث أبدى هؤلاء الأشخاص شواغل مماثلة. وقد أظهرت المقارنات مع الوكالات الأخرى وجود اختلافات في مستويات التفويض بالسلطة، وفسر ذلك جزئياً بأنه نتيجة لزيادة قدرة وجودهم القطري إلا أن عمليات الشراء التجاري وإدارة الموارد البشرية وغير ذلك لم تكن تختلف كثيراً. فقد

كان لدى الوكالات الأخرى في بعض الأحيان طرائق لا تتوافر لدى المنظمة مثل القسائم الخاصة بالمدخلات أو الأغذية. وكان الاختلاف الرئيسي عاملاً ملموساً بقدر أقل يتمثل في ثقافة الأعمال الخاصة بهم فقد كانت الوكالات الأخرى أكثر توجهاً نحو العمليات وأكثر مرونة.

60 - ولكن المنظمة تتغير. فعلاوة على تنظيم مبادرة لإجراء تغيير واسع في الثقافة، شرعت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في عملية داخلية تشاركية لإدارة التغيير. إذ يجري إجراء زيادات كبيرة في التفويض بالسلطة وخفض طلبات الإشارة إلى اللجان، مثل في المشتريات (انظر أدناه). وخلال هذه الدراسة، شهد القائمون على التقييم تغييرات إلى الأحسن في كل من الممارسات والمواقف. غير أنه لوحظ أيضاً أن ثقافة البيروقراطية المفرطة تضرب بجذورها العميقة مع الكثير من العوامل المساهمة في ذلك. وما زالت بعض الوحدات والموظفون يظهرون ردود فعل إزاء أهداف التغيير. والأسباب التي أدت إلى عدم التقدم إلى الأمام بدلاً من تقديم الاقتراحات بشأن الكيفية التي يمكن بها تحقيق التغيير. ويظل الدفاع عن ممارسات الوحدات المؤسسية والسلطات والموظفين عائقاً هاماً أمام تعزيز فعالية العمليات.

61 - وأشار التقييم الخارجي المستقل في الفقرة 917 من تقريره إلى أن "من بين السمات المحددة للمنظمات المتدرجة بصورة عميقة مثل المنظمة هي قيمة الوقت الذي يستغرق في الاجتماعات الرسمية. وأجريت المقابلات ومختلف مجموعات التركيز وتعليقات متباينة من جانب الموظفين والمديرين على حد سواء بشأن كمية الوقت الذي يجتمع فيه كبار الموظفين في اللجان. وفي حين أن الغرض من اللجان الداخلية قد يكون من أجل تعزيز الملكية المؤسسية وصنع القرار التشاركي، يبدو أنه قد أصبح ينظر إليها في المنظمة على أنها ولو جزئياً وسائل لتجنب المسؤولية الفردية إزاء صنع القرار، ومن ثم الحد من مساءلة الموظفين." ويمكن أن يضاف إلى ذلك كم الوقت الذي يستغرق في المناقشات الأقل رسمية في كل مرحلة من العملية التشغيلية. ولا يعني ذلك أنه لا توجد مراحل في دورة البرامج تعكس فيها المناقشات بشأن الموضوعات الفنية أهمية بالغة. وينطبق ذلك على وجه الخصوص في مرحلة التخطيط ومراحل الاستعراض والتعديل المشار إليها أعلاه إلا أن الحاجة أقل من ذلك بكثير فيما يمكن بإدارة العمليات.

62. - وقد حدد التقييم الخارجي المستقل الإفراط في إشراك العديد من مستويات الهرم التنظيمي في قرارات صغيرة نسبياً. وقد زادت التفويضات إلا أن هذا التقييم وجد أن هناك في كثير من الأحيان توقعات بأنه سيجري عمليات تشاور صعباً، حتى عندما لا يكون ذلك ضرورياً بحسب القواعد. وثمة عامل آخر يمثل في عدد الموظفين في كل من المكاتب القطرية للمنظمة والمراكز الإدارية الذين لم يأتوا من خلفية لكونهم من كبار المديرين، ولا جاءوا من منظمة عالية البيروقراطية خارج المنظمة وتعوزهم الثقة في النفس في الاضطلاع بالمسؤولية.

63 - وقد أخذت المنظمة الآن في التحول صوب زيادة التأكيد على الضوابط المسبقة والمراجعة والتقنين المعتمدين على المخاطر. غير أنه ما زال الاهتمام مستمراً بمراعاة القواعد الذي يختلف عن مخاطر التدليس والتواطؤ أو الفشل في تحقيق قيمة النقود. وأشارت شعبة الخدمات الإدارية وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أنه كان هناك عدم اتساق في كل من توصيات المراجعة والتقييم، وإن كان ذلك يعتمد على المؤلف والاختصاصات حيث ركز البعض على الكفاءة وقيمة

النقود وركز آخرون على مراعاة القواعد بصورة صارمة. وقد تميل هياكل الحوافز، بعض الشيء بدرجة ما من حيث التقدم الوظيفي باتجاه أولئك الذين يقومون بعملهم على أفضل وجه، أما عند الفشل الصريح في إتباع القواعد فقد يكون لذلك ردود فعل سلبية.

64 - أحاد المانحين مثل مفوضية الإتحاد الأوروبي ومرفق البيئة العالمية طلبوا تغييرات في بعض قواعد وعمليات المنظمة. وبعض الأحيان، ولكن ليس دائماً، كان ذلك للنهوض بعمليات الطوارئ إلا أن المنظمة كانت تمثل عادة لذلك حتى تظل مؤهلة للحصول على الأموال.

65 - ثقافة الأجهزة الرئاسية. تعتبر هذه الثقافة قيماً هاماً أيضاً. فقد لاحظ الكثيرون ومن بينهم أعضاء في الأجهزة الرئاسية ذاتهم أنه حتى عندما يشارك نفس الأفراد في الوفود الوطنية إلى برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمنظمة، كانوا يتصرفون بصورة مختلفة في برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية التي يتخذونها في المنظمة. ويبدو أن الوفود تنظر إلى برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بوصفهما وكالتين عاملتين ويبدو أنها لا تنظر إلى المنظمة على أنها كذلك. ويبدو وخاصة في برنامج الأغذية العالمي أنها تقبل بدرجة أكبر المخاطر. ويشكل ذلك عنصر كبح هام لإصلاح العمليات والإجراءات المالية والإدارية والخاصة بالموارد البشرية في المنظمة لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة والاستجابة للاحتياجات.

66 - ويجري فيما يلي معالجة انعكاسات هذه الثقافة في تطبيق اللامركزية والتفويضات بالسلطة وغير ذلك. ولكن بعض القضايا المؤسسية الشاملة تعالج هنا :

أ) لا توجد أية حوكمة إدارية للنظم والعمليات المالية والإدارية والتشغيلية وما يتصل بذلك من النظم الحاسوبية. وكما جرت مناقشته ولاسيما فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات أدناه، يؤدي ذلك إلى نظم جزئية ومتداخلة لم تصمم لتناسب الغرض الشامل بل أجزاء فقط من الصورة اعتماداً على المسؤوليات والأهداف لوحدها الرئيسية. وثمة تطور مشجع يتمثل في إنشاء وحدة صغيرة شاملة لتحسين عملية أداء الأعمال؛

ب) ويتسم النهج المستخدم في تقييم القدرات الميدانية لتطبيق اللامركزية على الأنشطة التشغيلية والسلطات بالتجزئة والتفتيت ومن ثم فإنه جزئي وباهظ التكلفة حيث تضطلع وحدات مختلفة بعمليات التقييم الخاصة بها بشأن مكافحة الحرائق. ولا يوجد هنا عمليات للتنمية والطوارئ تعالج بصورة منفصلة فحسب بل إن المشتريات ومناولة الموارد البشرية والنظم المالية والموصولة الحاسوبية والنفاذ إلى النظم وغير ذلك تعالج كلها على حدة؛

ج) عمليات أداء الأعمال غير موثقة ككل بل أيضاً وإلى حد كبير كنظم أحادية. ويميل التدريب كذلك إلى أن يجري في نظم وعمليات فردية. كما أن مكاتب المساعدة تكون دائماً للعمليات الفردية و/أو نظم تكنولوجيا المعلومات.

2-3 تطبيق اللامركزية على المستوى القطري

67 - رأي مرتجع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (مارس/ آذار 2009) إن تطبيق اللامركزية والتفويض بالسلطات يشكلان أولوية عاجلة للنهوض بالفعالية التشغيلية للمنظمة في حالات الطوارئ.

68 - وتتولى الشعبة في الوقت الحاضر دور الحارس على الميزانية ومن ثم فإنه صانع القرارات النهائي بالنسبة لجميع عمليات الطوارئ تقريبا، في حين أوكلت المسؤولية عن المشاريع الإنمائية للممثل القطري للمنظمة وإن كانت السلطة المتعلقة بالمشاريع الإنمائية تكون محدودة من الناحية العملية. وتفوض المسؤولية بشأن بعض حالات الطوارئ للممثل القطري للمنظمة وحسب كل حالة من خلالهم إلى منسقي حالات الطوارئ. ويتباين موظفو المشاريع في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل من حيث المدى الذي يصلون إليه في تحويل الميزانيات بشأن المشتريات والعقود والموارد البشرية إلى الممثل القطري مباشرة. ولا توجد خطوط توجيهية مركزية لهذا الأمر، وقد يخص البعض الميزانية بأكملها لمشروع للمشتريات وغير ذلك على الفور في حين يبعث الآخرون هذه الميزانيات على شرائح للاحتفاظ بالرقابة المتشددة. ومن حيث القيمة، جرت زيادة نسبة المعاملات المالية المرسلة في الحاسوب (بدأت) إلى خارج المقر الرئيسي لعمليات الطوارئ من 26 في المائة في 2004 إلى 49 في المائة في 2007 واستمرت هذه الاتجاهات. وإجمالاً، زادت باطراد نسبة جميع أنواع المعاملات التي يتم مناولتها عن طريق المكاتب القطرية تحت إشراف الممثلين القطريين في نهاية الأمر (الذين يعملون عادة حسب مشورة منسق الطوارئ).

69 - وأصبح يمكن اعتباراً من يناير/كانون الثاني 2010، اضطلاع الممثلين القطريين بعمليات المشتريات والعقود ضمن الميزانية المتاحة بحد أقصى قدره 100 000 دولار أمريكي. كذلك فإن مستوى التفويض بتعيين الموارد البشرية المحلية على جدول مرتبات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقع على عاتق الممثلين القطريين إذا كان بوسعهم حقيقية التعيين على قمة جدول المرتبات. ولا يوجد تفويض بشأن التعيين الدولي بما في ذلك الخبراء الاستشاريين لفترات قصيرة. ويخضع كل من المشتريات واستخدام الموارد البشرية المحلية للموافقة التقنية (انظر أدناه). وعقب تعيين موظف إداري دولي في المكاتب القطرية، يمكن تخصيص مستويات تفويض أعلى للممثلين القطريين لإجراء المشتريات (وهو الحال الآن في أفغانستان والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية). غير أنه تجدر الملاحظة بأن التفويض بمنح للممثل القطري، وفي حالة فصله، يمكن إلغاء مستوى التفويض بصرف النظر عن قدرة المكتب. ويمكن استخدام عمليات تخصيص الميزانية على شرائح بواسطة موظفي عمليات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل كوسيلة للحد من السلطات الميدانية.

70 - وقد تبين من فحص تخصيص مسؤوليات المسؤول عن الميزانية والمسؤولية التشغيلية (موظف العمليات) أن هناك حالة واحدة فقط لمشروع صغير خصصت فيه مسؤولية مسؤول الميزانية لموظف في الميدان. ولم يتبين أي حالة لمسؤوليات موظف عمليات الطوارئ المنتدب.

71- وقد أجاب الممثلون القطريون على سؤال وجهه إليهم التقييم وهو: "هل تجري عمليات الطوارئ بطريقة أكثر كفاءة وفعالية وتكاملية إذا أوكلت لمكتبكم مسؤولية مسؤول الميزانية؟ بقولهم نعم ودائماً في 62 في المائة من الحالات وردوا في 16 في المائة حالة أخرى بنعم في كثير من الحالات. وردوا على سؤال آخر عن التدابير ذات الأولوية لتحسين المشتريات، فمنحت أعلى أولوية لرفع مستوى التفويض للممثليات القطرية، وتأتي ثاني أعلى أولوية لزيادة إجراءات المشتريات التي تنفذ على المستوى القطري. ولم يسند سوى 4 في المائة من المجيبين أولوية عالية لزيادة المشتريات في المقر الرئيسي. غير أنه عندما وُجِه السؤال التالي للممثلين القطريين "هل لدى مكتبكم وسائل وقدرات للإشراف بصورة كافية على تنفيذ عمليات الطوارئ؟" لم يرد سوى 43 في المائة من المجيبين بالقول في كثير من الأحوال أو دائماً. وبأسلوب آخر فإنه على الرغم من أن الغالبية العظمى من الممثلين القطريين الذين أجابوا على الاستبيان بأنهم يرون إسناد مسؤوليات مسؤول الميزانية لهم، رأي أقل من نصفهم أن لديهم القدرة والوسائل على تولي هذه المسؤولية بصورة سليمة في الوقت الحاضر. وقد طُرح العديد من الشكاوى من جانب المكاتب القطرية التي تدخل في معاملات **مقابل رموز الميزانية المدرجة في أوراكن** ولم يتمكنوا من أن يعرفوا بصورة كافية القواعد ذات الصلة بقضية العقود واستخدام رسائل الاتفاق وغير ذلك.

72- وأظهرت المعلومات المحدودة المتوافرة عن عمليات الطوارئ من عمليات التقييم في البلدان التي كانت فيها حالات الطوارئ صغيرة نسبياً وتشكل جزءاً قليلاً من مصروفات المنظمة. إن هذه العمليات تمثل إلى أن تكون الأوضاع التي كان فيها تسليم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل تتسم بأدنى قدر من البطء (أي أن الجدول بأن مناقلة التدخل من المقر الرئيسي يتيح الاستجابة السريعة لم يثبت صحته). ويتضح الموقف بصورة جيدة من أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. فخلال الفترة 2004-2007 تلقى 13 بلداً في الإقليم مساعدات طوارئ. ومن هذا العدد، بلغ متوسط التسليم في خمسة بلدان (باستثناء الدعم الإداري والتشغيلي) أكثر من مليون دولار أمريكي سنوياً لكامل برنامج المنظمة، وبلغ متوسط المصروفات في بلد واحد أكثر من 3 ملايين دولار أمريكي سنوياً من مجموع برنامج المنظمة (كولومبيا). ومن بين البلدان التي زادت مصروفاتها عن مليون دولار أمريكي سنوياً، بلغت مصروفات الطوارئ في حالة واحدة فقط أكثر من 11 في المائة من المجموع، وهي هايتي حيث بلغت 61 في المائة. وفي سبعة بلدان من الحالات البالغة 13، بلغ تسليم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل على مدار الأربع سنوات أقل من 500 000 دولار أمريكي (وفي أربع حالات منها أقل من 150 000 دولار أمريكي).

73- وإذا كان أحد مكاتب المنظمة في وضع يتيح له مناقلة أحجام المصروفات الإنمائية بصورة كافية وتعرض بعضها لصعوبات في هذا المجال، فإنه من الصعب تصور أن هذه المكاتب لا تستطيع مناقلة معظم عمليات الطوارئ الصغيرة بأفضل من المقر الرئيسي، وذلك باستثناء محتمل يتعلق بحالات الطوارئ العابرة للحدود الخاصة بصحة النبات والحيوان.

74 - وتقوم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بالفعل بتعزيز قدرات المنظمة على المستوى القطري للاضطلاع بعمليات الطوارئ، وعندما تكون حالة الطوارئ أوسع نطاقاً، استناداً إلى المعايير الخاصة بمدة حالة الطوارئ والحجم الكلي للمعاملات، ستتوافر حالات تحتاج فيها المكاتب القطرية للتعزيز لتحمل المسؤولية الكاملة عن عمليات الطوارئ.

75 - ويميل المرء إلى الاعتقاد بأنه يمكن إسناد مسؤوليات مسؤول الميزانية القطرية إلا إلى الممثل القطري. غير أنه يمكن أن يتوافر قدر أكبر من المرونة في هذا المجال. فإذا كانت عملية صنع القرار الرئيسية سيئاً كغيره منسقي الطوارئ أو موظف عمليات في البلد المعني، يطلب من الممثل القطري تحمل المسؤولية النهائية في المسائل التي قد لا يملك الوقت لإنجازها أو في بعض الحالات القدرة اللازمة. غير أن شعبة المالية تفضل لأن يكون هناك حساب سلف واحد لكل بلد، وهذه حالة لجزء صغير من طريقة إصدار الأوامر للنظام بأسره. غير أنه من الواضح أنه إذا كانت مسؤوليات مسؤول الميزانية سوف تُسند إلى الممثل القطري (أو أي شخص آخر لا يقدم تقاريره مباشرة إلى شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل)، ينبغي أن يكون ذلك على أساس كل حالة على حدة. ويمكن لإدارة التعاون التقني أن تقدر قدرات الممثل القطري على الاضطلاع بالمهمة، وينبغي أن يقدم الممثل القطري تقريراً إلى إدارة التعاون التقني عن هذا الجانب من مسؤولياته، إلا أن الوضع ليس كذلك في الوقت الحاضر.

76 - تعمل المنظمة عموماً بصورة مستقلة عن وكالات الأمم المتحدة الأخرى فيما يتعلق بالعمليات الميدانية. هناك في بعض الأحيان مسائل مثل الفصل بين مسؤوليات الطلب والترخيص والسداد في المعاملات التي قد يتم تناولها بمشاركة وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو برنامج الأغذية العالمي عادة). وقد أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي إلى أنهما لا يستطيعان أن ينظرا حالياً في اتفاق مركزي بشأن هذا الموضوع، وأن الأمر يحتاج إلى التفاوض على أساس كل مكتب على حدة، وهو ما قد يكون غير واقعي. غير أنه يمكن على أساس كل حالة على حدة استخدام أيضاً وكالات أخرى في بعض المسائل مثل أفرقة استعراض العطاءات وأفرقة الاختيار (يبدو أن ذلك نهج استخدمه العديد من الوكالات المتخصصة الأخرى وفي مناسبات بمبادرات خاصة من الممثلين القطريين). وعندما يتعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهذه الطريقة، فإنه يفعل ذلك دون مقابل إلا أن هذه المدخلات أصبحت تعتمد بدرجة كبيرة على حسن النوايا.

77 - وتتمثل إحدى الحجج التي تقدم ضد التوسع في تطبيق اللامركزية في أن هذه العملية سوف تزيد من صعوبة وضع البرامج وإدارتها عبر الكثير من المشاريع التي يتولاها مدراء ميدانيون متباينون. وتصلح هذه الحجة لحالات الطوارئ الرئيسية العابرة للحدود في مجالات الصحة النباتية والحيوانية، وقد تنطوي هذه الحجة على بعض الحقيقية في حالة الطوارئ التي تؤثر في أقاليم فرعية مثل الجفاف في أفريقيا، حيث قد يتولى بعض الموظفين التعامل مع مجموعة من البلدان. ويبدو إلا أن هذه الحجة أقل صحة عندما تتعلق بحالات الطوارئ الصغيرة المتفرقة وفي حالات الطوارئ الوطنية الكبيرة. وفي كثير من الحالات تقوم الجهات المانحة بما في ذلك مفوضية الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي والكثير من الوكالات الثنائية بصورة مطردة بتفويض كل أو جزء من عملية صنع القرار بشأن التمويل إلى المستوى القطري. وتجري مناقشة النداءات العاجلة والأموال من صندوق الأمم المتحدة المركزي للاستجابة للطوارئ على المستوى

القطري بالدرجة الأولى. وعلى ذلك فإن أحد المجالات الهامة للتفويض بالسلطة في صنع القرار تكمن في عملية صياغة المشاريع والبرامج والاتفاق مع الجهات المانحة. غير أنه بوسع المقر الرئيسي أن يعمل أيضاً كمصفاة وآلية للتأخير دون قيمة مضافة كبيرة عندما تكون أفضل المعلومات عن الوضع قد أصبحت في البلد أو الإقليم الفرعي مع فريق تنسيق حالات الطوارئ. وقد أصبحت هذه الاعتبارات عنصراً رئيسياً عندما ينظر إلى وقت التحول السريع على أنه مؤشر على القدرة التنظيمية للجهات المانحة. وفي نفس الوقت يحتفظ الكثير من المانحين ببعض أو جميع أموال الطوارئ مركزياً ويتخذون القرارات بأنفسهم من عواصم بلدانهم. وعلى ذلك تظل مشاركة المقر الرئيسي الوثيقة عنصراً أساسياً في الاتصال الشامل مع المانحين والبرمجة والاتفاق على المشاريع التي تمول مركزياً.

78 - ويذكر في بعض الأحيان بأن مواصلة تطبيق اللامركزية سوف يضع مصفاة بين مدراء شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وعملية صنع القرار إلا أن الطبقة الإضافية التي تُضاف في كثير من الحالات إلى النظام ليست الموظفين في الميدان بل موظف عمليات في المقر الرئيسي. وعلى الرغم من أن الكثير من قرارات التشغيل والميزانية تتخذ كأمر واقع بالفعل في الميدان، فإن المسألة الكاملة لا تُسند هناك كما أن سلسلة تجهيز المعاملات تستغرق وقتاً أطول بحكم الضرورة بالنظر إلى الحاجة إلى التصديق على الإجراءات في المقر الرئيسي. وفي نفس الوقت فإن موظفي مكتب شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وكبار المدراء لا يمكنهم تحميل الممثلين القطريين المسؤولية بصورة مباشرة.

79 - وقد أصبحت المسائل واضحة تماماً من خلال التقييم الأخير الذي أُجري لعمل المنظمة في طاجيكستان¹⁵. فقد وجد هذا التقييم أن جميع الإجراءات الإدارية تقريباً الخاصة بطاجيكستان كانت تتخذ في البلد، وكانت تراجع ويتم إدخالها فقط في المقر الرئيسي. وهذا على الرغم من أن تكلفة مكتب التنسيق القطري التي تبلغ في المتوسط 321 000 دولار أمريكي سنوياً لفترة السنتين 2007-2008 كانت تحمل بصورة مباشرة على ميزانيات المشاريع. وكانت إيرادات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل من تكاليف الدعم الإداري والتشغيل والتكاليف المباشرة التي قيدت على ميزانيات المشاريع تتجاوز بارتياح هذا الرقم.

80 - وتبلغ نسبة موظفي عمليات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل إلى التسليم نحو 3.3 مليون دولار أمريكي للموظف الواحد سنوياً. ولا تتوافر علامات قياس لعقد مقارنة مع المنظمات الأخرى بالنظر إلى اختلاف كلاً من الترتيبات التنظيمية وطبيعة العمل إلا أن هذه النسبة لم تنخفض في المنظمة تمثيلاً مع التوسع في قدرات الشعبة المذكورة أعلاه، والتفويضات للممثلين القطريين خارج المقر الرئيسي وزيادة إنشاء وحدات التنسيق في حالات الطوارئ على المستوى القطري. ويبدو من القائمة التي قدمتها الشعبة في 2008 أن نحو 67 موظفاً فنياً وموظف بدرجة مدير بمسؤوليات تشغيلية في أي وقت محدد. ونظراً لأن هناك 12 بلداً فقط باستثناء العراق يبلغ متوسط إنفاقها أكثر من 2 مليون دولار أمريكي سنوياً في مصروفات الطوارئ، يتعذر فهم السبب في عدم تناوب هذه القدرة من خلال المكاتب الميدانية مما يتيح تقصير سلسلة المعاملات¹⁶.

¹⁵ تقييم أنشطة المنظمة في طاجيكستان (2004-2007) تقرير نهائي، يوليو/تموز 2009.

¹⁶ أجرت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بالفعل بعض الأعمال لوضع معايير للتسليم بواسطة موظفي العمليات.

81 - ويمثل السياق القطري اعتباراً إضافياً فيما يتعلق بمدى استحسان تطبيق اللامركزية في المستوى القطري. ففي بعض البلدان فإن طبيعة الطوارئ تكون جزئية أو بالكامل بالنظر إلى النزاع بين جزء أو أكثر من أجزاء البلد والحكومة المركزية. وفي هذه الحالات فإن إدارة الطوارئ أو التدخلات الإنمائية من مكتب قطري مركزي تكون أقل فعالية في هذه الحالات، إلا أن ذلك لا يبطل بالضرورة تفويض السلطة لمنسق طوارئ.

3-3 المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي

82 - من الواضح أن اللامركزية تزيد دائماً من الكفاءة ولن ترفع بصورة ملحوظة من مخاطر التدليس أو سوء اتخاذ القرار التقني. وكان هناك اتجاه لمساواة السلطة المفوضة بتجهيز المعاملات في المكتب القطري أو مكتب الطوارئ. ولأسباب تتعلق بموصلية الحاسوب، فإن الفصل بين السلطات ووجود موظفين لديهم مهارات حاسوبية كافية، يمكن أن تظهر في بعض الأحيان حالة للاضطلاع بتجهيز المعاملات في موقع مختلف عن مسؤوليات مسؤول الميزانية أو تنشئ المعاملة. وبأسلوب آخر، قد يكون كاتب العمليات في المقر الرئيسي للمنظمة أو المكتب الإقليمي أنسب الأشخاص لإدخال القيود في النظام في بعض الحالات ومن ثم زيادة الفصل بين المسؤوليات، وقبل كل شيء التغلب على مشكلة النفاذ إلى النظم من جانب الموظفين من ذوي الخبرة. والواقع، كما سيرد شرحه فيما بعد، فإنه في حين أن مواصلة تطبيق اللامركزية له ما يبرره بالكامل، في بعض الحالات، فإن درجة من اللامركزية في المقر الرئيسي أو الأقاليم قد تكون ملائمة في حالات أخرى. وتشمل الشروط المسبقة لذلك في المكاتب الإقليمية موصلية تكنولوجيا المعلومات مع البلدان المعنية على أن تكون على الأقل جيدة مثل تلك المعمول بها في المقر الرئيسي. وتتضمن الأسباب التي تفضي بتفويض السلطات أو تجهيز المعاملات على المستوى الإقليمي بدلاً من المقر الرئيسي في البلد ما يلي:

- أ) انخفاض تكاليف الموظفين الذين يتحلون بالخبرات اللازمة بما في ذلك تجهيز المعاملات؛
- ب) المناطق الزمنية مع البلدان المعنية التي توجد بها عمليات طوارئ؛
- ج) وحدة و/أو دراية بالأسواق المحلية؛
- د) دراية بالبلدان المعنية.

83 - وتدير شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وحدات الدعم التقني في جوهانسبرج لخدمة الجنوب الأفريقي، ونيروبي لخدمة شرق أفريقيا ومنطقة البحيرات العظمى إلا أنها لا تعين مسؤول ميزانية أو مسؤول تشغيلي في هذه الوحدات. ولدى الجنوب الأفريقي (باستثناء أنغولا) متوسط مجموع مصروفات دعم الطوارئ بلغ 6 ملايين دولار أمريكي سنوياً، وبلغ هذا المتوسط في شرق أفريقيا باستثناء إثيوبيا وإريتريا ما يقرب من 8 ملايين دولار أمريكي خلال الفترة 2004-2007 (انظر الجدول 1)، ومن ثم تحويل الوحدات التقنية إلى مواقع محتملة للجمع بين الدعم التشغيلي والدعم التقني. وفي هذا الصدد، فإن الموصلة ستمثل مشكلة أقل في جوهانسبرج منها في نيروبي، كما أن اعتبارات الاستثمار في نيروبي قد يكون لها ما يبررها لخدمة الصومال.

4-3 الاستنتاجات والتوصيات بشأن نموذج الأعمال وتطبيق اللامركزية في المنظمة

84 - التوصية 1-3: تغيير الثقافة وممارسات الأعمال: تتولى المنظمة معالجة تغيير الثقافة كما أنه لا يوجد من بين العناصر الواردة أعلاه ما هو فريد بالنسبة للمنظمة. فإنها إذا أخذت مجمعة تتسبب في حدوث تردد لدى اتخاذ القرار واتجاهه إلى التشاور على نطاق واسع مثل التصرف في مسائل تشغيلية كما أنها تعوق الإصلاح الإداري وتعزيز الثقافة الموجهة نحو الرقابة وليس المدفوعة بالخدمات والنتائج. وقد يوقف ذلك بعض الأخطاء التي ترتكب إلا أنه يزيد من تكاليف المعاملات بطريقة يصعب تحديدها كمياً ويبطئ من عمليات الطوارئ. ويتعين أن يكون التغيير الثقافي والمؤسسي من عمليات الطوارئ سبلاً مبسطة لتحقيق ذلك وقد يتضمن:

- أ) ضمان أن يكون لدى الشخص المسؤول عن عملية الطوارئ القدرات والتمكين لكي يتحمل المسؤولية الكاملة عن السلطات المفوضة التي قد تتضمن إسناد سلطة مسؤول الميزانية إلى منسق الطوارئ أو موظف عمليات منتدب من شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل¹⁷. وتتطلب الشعبة في حد ذاتها في كثير من الأحيان إزالة طبقة موظف العمليات في المقر الرئيسي مع المسؤولية عن العمليات الكبرى وتحويله إلى الميدان وذلك عادة مع موظف عمليات منتدب. وينبغي أيضاً ترميز التفويضات بين المدير ورؤساء الدوائر وخاصة التفويضات التي تتم داخل الدوائر والتي ينبغي تباينها بحسب قدرات الأفراد إلا أنها ينبغي أن تكون واضحة؛
- ب) توضيح المسؤوليات بما في ذلك بشأن الموافقات التقنية (انظر أدناه)؛
- ج) توضيح تلك النقاط من دورة التشغيل التي يستحسن أن يجري فيها مشاورات على مستوى عال وتلك النقاط التي تحقق المشاورات المستفيضة بشأنها مردودية تكاليفها؛
- د) تقييم أداء الموظفين الذي يغطي:

- 1) الاستعداد لتولي المسؤولية وممارستها؛
- 2) الاستعداد لتفويض المسؤولية على أساس خطوة توجيهية واضحة؛
- هـ) دراسة تحليلية لإصرار المانحين على إجراء المنظمة تغييرات في القواعد والإجراءات، وحيث يبرر حجم الموارد ذلك إلا أن التغيير لن يحدث تحسناً شاملاً في ممارسة الأعمال في المنظمة في حالات الطوارئ مع تطبيق تغيير في العملية لذلك المانع فقط؛
- و) تضطلع الإدارة بدور استباقي بدرجة أكبر في تقديم التفسيرات للأجهزة الرئاسية عندما تحدث إدارة على المستوى الصغر من جانب الأجهزة الرئاسية والانعكاسات على تكاليف العمليات ونتائجها فضلاً عن عناصر المخاطر؛
- ز) ويتزامن مع تعيين نائب المدير العام للعمليات، إنشاء هيكل حوكمة شامل لعمليات الأعمال الإدارية والتشغيلية، بما في ذلك نظم تكنولوجيا المعلومات. وسيحظى ذلك والتكامل والتحسينات في العملية

¹⁷ إذا لم يتمتع موظف عمليات شعبة عمليات الطوارئ بسلطة المشتريات وتوفير الموارد البشرية. وفي هذه الحالات لن يكون هناك فصل بين المسؤوليات.

والإدارة وترتيبات الإدارة عبر المنظمة بأسرها بمزيد من المساعدة من تعزيز الوحدة الجديدة المعنية بتحسين الأعمال؛

(ح) إجراء تقرير شامل للقدرات التشغيلية للمنظمة واحتياجاتها في كل بلد من حيث الموصلية ومعدات تكنولوجيا المعلومات وقدرات الموارد البشرية الإدارية والتشغيلية وإعدادهم. وينبغي تحديث ذلك دورياً وأن يغطي القدرات في ممثلات المنظمة ومكاتب البرامج الميدانية، بما في ذلك تلك الخاصة بعمليات الطوارئ؛

(ط) تقديم الدعم للمقر الرئيسي والميدان من خلال :

1) وضع وثائق خاصة بعملية الأعمال سهلة الاستخدام، بما في ذلك مختلف نظم تكنولوجيا المعلومات لموظفي الميدان والمقر الرئيسي والخطوط التوجيهية التقنية التي يرد تناولها أدناه وقواعد البيانات الخاصة بالمشترىات وجداول التكاليف المعيارية الخاصة بكل بلد لجميع أنماط الموارد البشرية وغير ذلك؛

2) زيادة أولوية توفير التدريب المتصل بالعمل للموارد البشرية الإدارية والتشغيلية في الميدان بصرف النظر عن وضعهم كموظفين أو من غير الموظفين؛

3) إنشاء مكتب مساعدة واحد يعمل طوال الوقت للعمليات الإدارية والمالية وما يتصل بها من نظم تكنولوجيا المعلومات مع وحدات في عدد من المواقع الميدانية المختارة لتيسير الوصول إليها خلال المناطق الزمنية واللغات المختلفة؛ وغير ذلك.

85 - التوصية 3-2: زيادة كبيرة في تطبيق اللامركزية في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل: يتعين تحقيق ذلك بالنسبة لعملياتها إلا أنه من الضروري أن يتم ذلك على أساس تبايني. فبرامج الطوارئ الكبيرة المستمرة¹⁸ تشكل أكثر من 60 في المائة من حافطة الشعبة، ومن الواضح أنها تحظى بالأولوية. وكما يتضح من المناقشات أعلاه بشأن مجموع الحجم السنوي للنفقات، فإن هناك تصور مبالغ فيه لقيمة معاملات الطوارئ على المستوى القطري في الكثير من المكاتب القطرية ويقترن بذلك مدى اللامركزية التي يمكن دعمها وتبنيها. وفي نفس الوقت فإن الاتجاه إلى النظر إلى برامج الطوارئ بمعزل عن برامج التنمية، من وجهة نظر تشغيلية، يأخذ في الاعتبار الحجم الكامل لأنشطة المشروع في بلدان معينة وقدرة ممثلات المنظمة و/أو مكتب تنسيق الطوارئ على إنجاز البرامج الكبيرة نسبياً. ينبغي لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أن تحتفظ بقدرات على الاستجابة بمرونة عندما تحدث حالة طوارئ كبرى جديدة: غير أن ذلك لا يعني أنه يتعين الاحتفاظ بكل هذه القدرات بصفة دائمة في المقر الرئيسي. ويتعين وضع نموذج

¹⁸ المصروفات التي تزيد على 4 ملايين دولار أمريكي سنوياً.

¹⁹ المصروفات التي تزيد على 4 ملايين دولار أمريكي سنوياً.

²⁰ أي أقل من 1.5 مليون دولار أمريكي.

²¹ مثل حتى 2.5 مليون دولار أمريكي.

²² مثل أكثر من 3 ملايين دولار أمريكي سنوياً من المصروفات.

مرن لا لتطبيق اللامركزية بصورة شاملة بل يحتاج إلى الإعلان بأن المنظمة قد وجدت صعوبة كبيرة في إدارة النماذج المتباينة. وتميل المنظمة إلى النظر إلى الهياكل الميدانية بوصفها هياكل دائمة. ومن المؤكد أنه لا يمكن النظر إلى أي ترتيبات لامركزية لعمليات الطوارئ المتقلبة على أنها تقع في هذه الفئة. قد تكون اللامركزية خطوة كبيرة إلى الوراء إذا لم يتسن مناولتها بمرونة وعلى أساس اعتبارات تقنية وتشغيلية خالصة من حيث الكفاءة والفعالية. ولا يتعين أن تُطبق اللامركزية دائماً على المكاتب القطرية فقد تكون على منسقي الطوارئ أو موظفي عمليات الطوارئ في الميدان. ولأسباب تتعلق بالكفاية وكفاءة التكاليف في نظم الدعم الحاسوبية، يمكن مناولة بعض المعاملات خارج البلد أو الإقليم في حالة إسناد مسؤوليات مسؤول الميزانية هناك. وسوف تسفر هذه الترتيبات عن وفورات ذات صلة بزيادة الكفاءة وتقلل من وقت المعاملات إلا أن هذه الوفورات لا تتحقق كلها للدعم التشغيلي والإداري. كما سيحدث خفض في الوقت الذي يقضى في المسائل التشغيلية من جانب موظفي المشاريع، وزيادة في تكاليف تكنولوجيا المعلومات والتدريب التي طبقت عليها اللامركزية.

وينبغي كقاعدة عامة وبعد مراعاة جميع الاعتبارات المشار إليها أعلاه:

- أ) تشكل برامج الطوارئ الكبيرة المستمرة¹⁹ أكثر من 60 في المائة من حافظة شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وتحظى بأولوية واضحة. وينبغي إدارتها بصفة عامة بواسطة مكتب في البلد مع مسؤوليات مسؤول الميزانية وموظف عمليات منتدب. وينبغي إيلاء اهتمام للاستثمارات الكبيرة التي ترمي إلى النهوض بموصلية النظام الحاسوبي في هذه الحالات، مع التذكر في نفس الوقت أن دخول المعاملات بصورة فعلية في النظم لا يحتاج بالضرورة إلى أن يتم في البلد؛
- ب) يمكن دمج عمليات الطوارئ المستمرة والمتكررة في الأوضاع الحالية من النزاعات بالكامل وإدارتها مع عمليات التنمية تحت إشراف الممثل القطري للمنظمة؛
- ج) ينبغي عادة أن تخضع طوارئ الآفات والأمراض العابرة للحدود لإدارة مركزية وذلك مع بعض الاستثناءات مثل احتياجات الاستثمار لعمليات إعادة التأهيل التي تتناولها الشعبة؛
- د) يمكن عموماً مناولة التدخلات الصغيرة المتفرقة²⁰ في آسيا (باستثناء آسيا الوسطى) وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي إما بواسطة المكتب القطري أو المكتب الإقليمي؛
- هـ) يمكن مناولة تدخلات الطوارئ الصغيرة والمتوسطة الحجم²¹ في البلدان التي تتولى برامج إنمائية كبيرة²² بصورة كاملة بواسطة المكتب القطري؛
- و) يمكن الاستمرار في مناولة عمليات الطوارئ الأخرى بصورة مركزية أو في المكاتب الإقليمية مع إيلاء الاهتمام لإقامة قدرات لعمليات الشعبة على أساس الانتداب مع مسؤول الميزانية في:

- 1) المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي،
- 2) الوحدة التقنية الفرعية في الجنوب الأفريقي وربما أيضاً في شرق أفريقيا والبحيرات العظمى لخدمة الصومال أيضاً

رابعاً - الدعم التقني لعمليات الطوارئ

1-4 القضايا التشغيلية

الشكل 1: تركيز المدخلات التقنية للمنظمة في حالات الطوارئ						
(تركيز رئيسي؛ ◆ مدخلات كبيرة)						
أوبئة الأمراض الحيوانية	أوبئة الآفات النباتية	بعد النزاع وإعادة التوطين	الزلازل	الفيضانات والأعاصير وغير ذلك	الجفاف	
◆	◆	◆	◆	◆	◆	تقدير الاحتياجات
◆	◆	◆	◆	◆	◆	إستراتيجية التصدي
	◆	◆	◆	◆	◆	استبدال البذور
◆		◆	◆	◆	◆	استبدال الحيوانات/ الأعلاف
		◆	◆	◆	◆	استبدال الأدوات والمعدات
	◆	◆	◆	◆	◆	إمدادات الأسمدة
		◆	◆	◆	◆	الري على النطاق الصغير
		◆	◆	◆	◆	إصلاح شبكات الري
				◆	◆	الأراضي وإعادة تأهيل مستجمعات المياه
		◆		◆		استبدال القوارب ومعدات الصيد
		◆	◆	◆		إصلاح البيئة الأساسية للزراعة ومصايد الأسماك
				◆		إحياء الغابات الساحلية
◆		◆		◆	◆	تدابير صحة الحيوان
	◆					تدابير إدارة/مكافحة الآفات النباتية

السياق

86 - المنظمة وكالة تقنية، والقوة النسبية التي تستخدمها في حالات الطوارئ هي فائدة استجابتها التقنية. وتمتد الاستجابة التقنية إلى الركائز الثلاث لإدارة مخاطر الكوارث: التأهب والوقاية والتخفيف؛ والاستجابة؛ والانتقال إلى التأهيل والتنمية. وعلى ذلك ينبغي أن تكون الاستجابة التقنية مدرجة مع الاستمرارية الكاملة. ومن الواضح أن الدعم والمدخلات التقنية سوف تتطلب زيادة، وليس الحد من، التركيز بالنظر إلى دور المنظمة في حالات الطوارئ قد أصبح بصورة متزايدة دوراً يتعلق بالتخطيط والتنسيق والريادة وسد الثغرات والدعم التقني للمنظمات الوطنية والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة الأخرى.

87 - وثمة توتر كامن في كل مرحلة من مراحل الطوارئ بين ضمان الحد الأمثل التقني للاستجابة وضمن حسن التوقيت وكفاءة التكاليف. ويظهر هذا التوتر إلى حد ما في وجهات نظر الموظفين التقنيين وموظفي العمليات، الذين قد يؤكدون جانبي المنظر، إلا أنه كان من الأمور المشجعة أنه حتى أثناء إجراء هذه الدراسة، تحسن فهم الشواغل المشروعة لكل طرف وعلاقات العمل بينهما بدرجة كبيرة.

88 - ويتوزع الدعم التقني لاستجابة المنظمة لحالات الطوارئ عبر وحدات المنظمة إلا أن طبيعة حالات الطوارئ تتعزز من جراء ميل الطابع قصير الأجل لكثير من عمليات التمويل إلى تركيز العمل على عدد من المجالات التقنية. ويوجز الشكل 1 مجالات التركيز الرئيسية.

المدخلات التقنية في البرمجة والتخطيط والاستعراض بشأن استجابات المنظمة في حالات الطوارئ

89 - كما أُشير أعلاه، فإن حالات الطوارئ ليست غير متوقعة كما يعتقد في كثير من الأحيان كما أن الكثير من العمليات يستمر لفترات طويلة. ولذا فإن التخطيط والبرمجة هي من مجالات التركيز في النتائج التنظيمية في إطار الهدف-طاء من الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بزيادة القدرة على التأهب للتهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال. وثمة اتفاق واسع بين الموظفين التنفيذيين وموظفي الطوارئ على أن مرحلتَي التخطيط والبرمجة في دورة الطوارئ هما المرحلتان اللتان يمكن أن تضطلع منها المدخلات التقنية المعيارية بأكثر الأدوار فائدة.

90 - وتنوي شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في حالات الطوارئ المفاجئة التي تتطلب استجابة مشتركة من التخصصات، البدء في لعب دوراً قيادياً تدعمه في بعض الأحيان شعبة مركز الاستثمار، القيادة في تصميم البرنامج الفوري. وينبغي عمل ذلك بسرعة لدى بدء حالة طوارئ لكي يشكل جزءاً من نداء الأمم المتحدة الموحد. وتحاول الشعبة أن تدرج ما يبدو أنه تخصصات تقنية ذات صلة في هذا المجال بحسب توافرها في النطاق الزمني المحدد وتوافر التمويل إلا أنه لا يوجد إجراء واضح للموافقة الرسمية من جانب الوحدات التقنية.

91 - وقد صممت بعض المخرجات المعيارية للشعب التقنية لدعم عمليات التخطيط والتنفيذ. وعلاوة على نظم الإنذار المبكر والمراقبة القائمة لأغراض الأمن الغذائي والجراد الصحراوي وأمراض الحيوان، يتوافر العديد من الخطوط التوجيهية التي تتضمن النهوض بتخطيط مشتريات الأسمدة والمبيدات، والأدوات والتغذية. ويجمع النظام السريع لتقدير الكوارث الزراعية المعني بالمنهجية الزراعية بين المعلومات المستمدة من الكوارث السابقة وبيانات الاستشعار عن بعد لتحسين توقع المعلومات عن تأثيرات المخاطر الطبيعية وتخطيط الإجراءات المعاونة خلال أحد الأحداث وعقبها مباشرة. ويعتبر نظام مكافحة الآفات والأمراض الحيوانية مثلاً على أداة دعم القرار التي تغطي التدخلات في مجال صحة الحيوان (القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل) لجميع فئات حالات الطوارئ. غير أن الخطوط التوجيهية تفتقر إلى الشمول في

تغطيتها كما يمكن زيادة تيسير الوصول إلى الموقع الشبكي داخل موقع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل. ولا تتوافر بعض الخطوط التوجيهية على الموقع.

92 - غير أنه مع بعض الاستثناءات الكبيرة في العمل بشأن أوبئة الآفات النباتية (بما في ذلك الجراد) وأوبئة الأمراض الحيوانية، كان هناك ميل إلى إغفال المدخلات التقنية في عمليات التخطيط. فعندما تحدث حالة طوارئ، تظل الأموال اللازمة لمشاركة الموظفين التقنيين شحيحة (انظر المناقشات أعلاه عن التخطيط وأهمية الصندوق الخاص). وعلى الرغم من أن الأمور قد تحسنت، لم تكن الوحدات التقنية حسنة التنظيم للاستجابة لحالات الطوارئ لدعم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، بالنظر إلى ما تتلقاه من طلبات متضاربة على الوقت المتوافر لديها كما أن طلبات نظام الإدارة المعتمدة على النتائج قد يزيد من صعوبة قيامها بالاستجابة للطلبات غير المخططة للحصول على مدخلات. وقد يعني ذلك أن نظام الإدارة المعتمدة على النتائج يحتاج إلى تحديد الأولويات وسوف يتعرض للتأخير في حالة ظهور أولوية متقدمة مثل حالات الطوارئ التي تطلب مدخلات إضافية.

المخاطر التقنية

93 - وأعظم المخاطر التي تواجهها المنظمة في أي تدخل هو أن لا تكون مفيدة بصورة كاملة للاحتياجات الأمر الذي يعزز المناقشات الدائرة أعلاه بشأن البرمجة والتخطيط والاستعراض.

94 - وعلاوة على الأهمية البالغة للمدخلات التقنية لترشيد نتائج المشاريع، فإن هذه المدخلات يمكن في بعض الأحيان أن تكون ضرورية لضمان عدم حدوث أية أضرار فعلية لانتعاش سبل المعيشة المستدامة نتيجة للتدخلات في حالات الطوارئ. فالمدخلات من الشبكات وحتى القوارب والآلات التي تتيح زيادة كثافة الصيد قد تسهم في استنفاد المخزونات السمكية. كما أن إعادة تكوين قطعان الحيوانات أو توفير الأعلاف في المدى القصير قد تسهم في زيادة تدهور أراضي الرعي وزيادة التعرض للكوارث الطبيعية التي سبق تشخيصها. وقد تكون المبيدات عامل تهديد مباشر لأرواح البشر فضلاً عما تنطوي عليه من مخاطر صحية طويلة الأجل. وقد يمكن أن تمتد المخاطر التقنية، ولو نظرياً على الأقل، إلى مسؤولية المنظمة وتنطوي بالتأكيد على انطباع سيء. فعلى سبيل المثال فإن القوارب سيئة التصميم قد تؤدي إلى الغرق.

95 - وهذه كلها مخاطر تقنية تدركها المنظمة تماماً، إلا أن هناك مجال يبدو أنه يتعرض للتجاهل في بعض الأحيان يتمثل في تأثير تدخلات الطوارئ على القدرات المؤسسية الوطنية على توفير إمدادات المدخلات والتسويق والتمويل. وقد كانت تلك من جيوب الاهتمام مثل معارض تجارة المدخلات من البذور في أفريقيا، والنهج الخاصة بدعم بناء القوارب في آسيا، إلا أن هذه المسألة لم تلق اهتماماً شاملاً. كذلك لم تكن قضايا استخدام الأراضي وإعادة الاستيطان تلقى على الأرجح الاهتمام الذي تستحقه²³.

²³ مثل استخدام الأراضي الساحلية التي تتعرض للغرق، والعودة إلى الاستخدام التقليدي للأراضي التي تتعرض للتصحّر.

ترشيد استخدام القدرات التقنية القائمة

96 - على الرغم من أن الموقف يصعب توثيقه، يبدو أن بعض الوحدات التقنية لم تحقق سوى استفادة محدودة من الموظفين الميدانيين في أغراض الطوارئ. والخط الرئيسي لتقديم التقارير بالنسبة لهؤلاء الموظفين قد أصبح الآن لامركزياً إلا أنه يتعين أن يكونوا نقطة النداء الأولى لتقديم الدعم في حالات الطوارئ مثل الحال بالنسبة للأعمال الإنمائية. وقد وضعت لجنة البرامج الميدانية الداخلية في المنظمة سياسة وأهداف للتعاقد الخارجي مع المؤسسات الوطنية (بوصفها شركاء معتمدين) لتقديم فئات الدعم التقني التي لا تطلب خبرات موظفي المنظمة.

97 - وهناك من بين الموظفين العاملين في حالات الطوارئ البالغ عددهم 588 موظفاً والذين أجابوا على استبيان التقييم، لدى 34 في المائة منهم خبرات في مجال الهندسة الزراعية و22 في المائة في القطاع الحيواني (وأساساً في مجال صحة الحيوان مما يعكس أهمية الاستجابة لانفلونزا الطيور في وقت الاستبيان). وكان لدى الآخرين خبرات في مجالات مصايد الأسماك والغابات والصناعات الزراعية وإدارة الأراضي فضلاً عن الأمن الغذائي. وفي حين أن مستوى الخبرة كان متبايناً للغاية بالطبع، فإنه من الواضح أن لدى أعداداً كبيرة من موظفي الشعبة خبرات في مجالات الهندسة الزراعية وصحة الحيوان تتجاوز في عددهم موظفي الوحدات التقنية الميدانية والمركزية في تلك التخصصات. وتقوم الشعبة حالياً باستكمال قاعدة بيانات توثق الخبرات المتوفرة.

98 - وفي حين أن موظفي صحة الحيوان الذين يعملون بصورة محددة في مكافحة أنفلونزا الطيور مدرجون في حملات مكافحة هذا المرض، التي توفر لها الإدارة المركزية من جانب دائرة صحة الحيوان، فإن ذلك ليس هو الحال بالنسبة للأخصائيين التقنيين الذين تتسم صلاتهم بالوحدات التقنية بالضعف عموماً، وإن كانوا قد أقاموا بعض الصلات الشخصية معها.

توضيح وتوثيق خطوط الاتصال والمسؤولية والموافقة

99 - يجري في حالات الاستجابة لحالة طوارئ جارية، استخدام موظفين تقنيين لتلبية الاحتياجات. ويجري في الجزء الذي يتناول ممارسات الموارد البشرية أدناه مناقشة القضايا العامة المتعلقة باستخدام الموارد البشرية. فمعظم عمليات صنع القرار التقني المباشر خلال الاستجابة للطوارئ تجري كأمر واقع على يد هؤلاء الموظفين.

100 - الاتصال: لم يجر في هذه اللحظة، توحيد خطوط الاتصال بشأن المدخلات التقنية في حالات الطوارئ حيث تتراوح بين الاتصال غير الرسمي بدرجة كبيرة المعتمد على الاتصالات الشخصية والهيكل التنظيمي الهرمي الصارم من خلال مدراء الشعبة وغير ذلك إلى نظم جهات الاتصال التي قد لا تكون معروفة دائماً. ولجميع خطوط الاتصال والدعم هذه جوانب قوة. فالأفراد الذين يحدث أن يعرفهم الشخص قد يكونوا أكثر استجابة لهم إلا أنهم قد لا يكونوا الأفضل تأهيلاً أو حتى تمكيناً للرد على المسألة المطروحة. وقد يضمن الاتصال عن طريق الهيكل التنظيمي الهرمي أن هناك

استجابة إلا أنها قد تكون بطيئة وقد تتسم بالبيروقراطية أو قد تضمن بسرعة أن يستجيب أنسب الأشخاص على المطلوب. وقد تكون جهات الاتصال مبتدئة أو أن تكون وسيلة لقطع الاتصال. ومن ناحية أخرى، قد تكون على إدراك كامل وتتخذ المسؤولية عن حالات الطوارئ في وحداتها التقنية

101. - الموافقة التقنية: يشكل ذلك قمة رئيسية في نموذج أعمال المنظمة يوجه إليها الانتقادات في بعض الأحيان لإسهامها في تباطؤ الاستجابة دون قيمة مضافة مقابلة. و ما لم تقم الوحدات التقنية ذاتها بتفويض سلطة ذلك على وجه التحديد، فإن النقطة المركزية هي الوحدة التقنية في المقر الرئيسي وتتوافر الموافقة التقنية في جميع الحالات، باستثناء نهج البرنامج الشامل الذي أصبح له مغذاه الكبير وتنطبق على مايلي:

- أ) وثيقة المشروع الأحادية التي تدرج في برنامج يكون قد حظي بالموافقة على المحتوى التقني؛
- ب) مشتريات المدخلات الزراعية والحيوانية والسلمكية والحرجية؛
- ج) تعيين الموارد البشرية التقنية (الموظفون والاستشاريون وغير ذلك)؛
- د) أي تقارير تقنية.

102 - وكانت بعض المسائل ذات الصلة بالموافقات التقنية تتعلق بالمدى الذي تتوقف عنده. فإذا اتخذ قرار تقني أقل مثالية بصورة خطيرة أو حتى ضاراً فمن يكون المسؤول الحقيقي؟. ويبدو أن بعض الوحدات التقنية قد ترجمت ذلك (مثل شعبة نظم الدعم الزراعي (البنود الرئيسية للآلات والمعدات) وشعبة الأراضي والمياه (الري) وإدارة مصايد الأسماك (القوارب) على أنه يعني أن مدير الشعبة هو المسؤول النهائي عن جميع القرارات، وخاصة فيما يتعلق بالموافقة على المشتريات والعقود.

103 - وثمة مسألة أخرى تتمثل في احتمالات تولي العاملين غير الموظفين أي مسؤوليات تقنية رسمية نيابة عن المنظمة.

2-4 الاستنتاجات والتوصيات الخاصة بالدعم التقني

104 - التوصية 4-1: لم تدع المنظمة خلال حالات الطوارئ بسبب المعايير التقنية الرفيعة التي لديها لما تقوم به من أعمال فحسب بل ولتتمارس القيادة والنموذج للعناصر الفاعلة الأخرى في تدخلاتهم. وثمة فرصة لتحسين التخطيط والبرمجة المستخدمين، ويمثل المحتوى التقني لذلك عنصراً رئيسياً لكل من استجابة المنظمة ولقطاعات الزراعة والغابات ومصايد الأسماك ككل (والتي تتولى المنظمة فيها دور قائد مجموعة في حالات الطوارئ في الأمم المتحدة). ومن الصعب لذلك أن تكون هناك عملية موافقة تقنية رسمية لمدخلات المنظمة الأولية في نداء الأمم المتحدة الموحد، خلال الوقت المحدود المتاح الذي لا يزيد عادة عن عشرة أيام، إلا أنه ينبغي أن تكون هناك فرصة للتعليقات التقنية المرتبطة بفترة زمنية مقيدة للغاية على النداء الأولي والمدخلات التقنية الكاملة، والموافقة على وثيقة البرنامج الموضوعية وعلى النداءات التالية. وسيفيد ذلك في تعزيز الإستراتيجية، وتجنب الحاجة إلى موافقات أحادية على وثائق المشاريع التي تقع ضمن البرنامج (انظر أدناه).

105 - التوصية 4-2: ثمة حاجة إلى الاعتراف بالقدرات التقنية المتاحة لدى الشعبة واستخدامها بصورة رشيدة. وينبغي للوحدات التقنية أن تقيم قدرات موظفي الشعبة الذين ينبغي أن يكونوا:

- أ) مدرجين في الشبكات/الجماعات التقنية المعنية مثلما هو الحال بالنسبة لموظفي المكاتب الميدانية؛
- ب) مزودين باختصاصات تتضمن مهام الدعم التقني المحدد والموافقات مع خط مسؤولية واضح بالنسبة للمحتوى التقني إلى الوحدة التقنية. وسيقل ذلك من الطلبات على وقت الأعداد المحدودة للغاية من الموظفين التقنيين في المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية في أي اختصاص واحد وزيادة الاستفادة من إدارة الشعبة لتوفير المناولة الفورية للدعم التقني العاجل أو طلبات الموافقة؛

106 - التوصية 4-3: علاوة على جهات الاتصال المعنية لحالات الطوارئ، يتعين تزويد الموظفين التقنيين الآخرين المعنيين بالتدريب، والنص في خطط عملهم على أن يستجيبوا لحالات الطوارئ ويعملون فيها في حالة الحاجة.

107 - التوصية 4-4: يتعين إجراء استعراض منهجي مشترك بين التخصصات لدى الحاجة إلى خطوط توجيهية وقواعد بيانات، وإسناد الشعبة الأولية لتمويل وضعها (انظر التوصية الواردة في الفصل الثاني بشأن وضع استراتيجية شاملة للتدخل لكل فئة من فئات الطوارئ مع دعمها بقوائم مراجعة للموضوعات).

108 - التوصية 4-5: النهوض بالاتصال والكفاءة التشغيلية في الدعم التقني. يتعين تحديد المتطلبات الخاصة بذلك وأن تتضمن:

- أ) خطوط اتصال ومسؤولية تحدد بوضوح؛
- ب) تحديد خطوط الاتصال السابقة؛
- ج) في حالة عدم تلقي استجابة تقنية في غضون فترة زمنية محددة وواقعية، سيمضي الموظفون الذين يتحملون مسؤوليات تشغيلية في العمل لتجنب التأخيرات غير المقبولة بما في ذلك بشأن المشتريات والعقود؛
- د) ينبغي بالنسبة لجميع فئات المشتريات والعقود وضع معايير وقوائم مرجعية بالنسبة للوقت الذي يتعين فيه إحالة القرار إلى أعلى والوقت الذي يمكن أي يقوم به الموظفون الذين ووفق على تحميلهم المسؤولية التقنية. كما يتعين تعديل دليل التعليمات الإدارية للمنظمة لتحديد المسؤولية التقنية؛
- هـ) ينبغي أن تحدد العقود الممنوحة لموظفين استخدموا بمقتضى اتفاقات خدمة مسؤوليات وسلطات هؤلاء الموظفين التقنية نيابة عن المنظمة.

109 – التوصية 4-6: الحاجة المؤكدة إلى التحول عن الموافقة على المعاملات الأحادية إلى الدعم البرنامجي مما سيؤدي إلى زيادة الفعالية ويقلل من المخاطر التقنية. والموظفين التقنيون، على أرض الواقع، على دراية بالأوضاع المحلية. غير أن أولئك المسؤولين عن الموافقة قد لا يكونون كذلك؛

- أ) وينبغي للدعم المحسن المقدم للتخطيط والتعديل الشامل الذي يعقبه موافقة على وثائق البرنامج أن يتيح التخلي عن الموافقة على وثائق المشاريع الأحادية عندما تكون هذه المشاريع مدرجة في البرنامج؛
- ب) يمكن الموافقة المسبقة على مواصفات المدخلات الزراعية والسلمكية والحرارية بما في ذلك الكميات وأن تترك القرارات النهائية بشأن بعض الحالات، مثل الأدوات البسيطة والبذور ومعدات الصيد بصورة كاملة لأولئك العاملون في أرض الواقع بشرط أن يتبعوا الخطوط التوجيهية التي يتعين وضعها وإصدارها. كما أن شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات على استعداد لتوسيع نطاق هذا المبدأ ليشمل بعض فئات المبيدات؛
- ج) التعاقد مع الموظفين المحليين يتعزز على نطاق واسع على أساس الأمر الواقع على المستوى المحلي، وهذا أمر معقول للغاية إلا أنه يحتاج إلى تنظيم؛
- د) وتطلب الشروط المسبقة للتحول في الاهتمام ما يلي:

1) توضيح المسؤوليات. يتمثل أحد جوانب الوضع الحالي في أن الشخص الذي لديه بعض الخلفية التقنية في الميدان يتخذ التوصيات. فالموظف التقني في المقر الرئيسي أو في مكتب ميداني الذي قد يكون أو لا يكون على دراية بالأوضاع المحلية يوافق بصفة عامة على التوصية، وقد تمرر إلى مدير الشعبة للتوثيق. وقد تخففت المسؤولية بصورة خطيرة لهذه العملية. فقد يمكن للشخص الموجود في موقع المسؤولية أن يتحمل المسؤولية التقنية الكاملة بالنسبة للكثير من أنماط المعاملات بالدعم والبارمترات المشار إليها أعلاه؛

- 2) يتعين على الدعم التقني أن يصبح أكثر منهجية خلال تدخلات الطوارئ. إذ ينبغي إيفاد بعثة استعراض تقني سنوياً للاستجابة الشاملة وذلك بالنسبة لحالات الطوارئ الجارية الكبيرة التي تمثل غالبية التمويل (ولا يستبعد ذلك البعثات التقنية الأحادية، إلا أنه ينبغي ضمان الاستعراض السنوي المنهجي الشامل والمتكامل)؛
- 3) نظام الإدارة المعتمد على النتائج (نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم - الخطة المتوسطة الأجل) يمكن أن يبين بصورة مفيدة لا المخرجات التي تحققها البرامج التقنية فحسب بل وأولوياتها بالمقارنة باحتياجات الطوارئ غير المنتظرة والتي قد يكون لها الأفضلية في الوقت التقني.

خامساً - النظم الحاسوبية ودعم المعلومات خلال عمليات الطوارئ

(يدعم هذا الفصل ملحق منفصل متاح بالكامل على الموقع الشبكي للمنظمة)

1-5 عرض عام للنظام القائم

110 - لدى المنظمة سلسلة من النظم الحاسوبية لدعم أعمالها، بما في ذلك حالات الطوارئ، ولا تتوافر أي نظم فرعية لعمليات الطوارئ. وعلى العكس من عمليات منظمات الأمم المتحدة التشغيلية الأخرى، فإن هذه النظم ليست حسنة التكامل²⁴ فبإيجاز:

- أ) نظم أوراق المالية: وهي من منصة نظام المحاسبة المالية، ويتوافر هذا النظام للمدخلات المباشرة على الخط مباشرة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، ويستخدم لإدخال معظم، ولكن ليس كل، المعاملات المالية وللمحافظة على حسابات المنظمة. ويمكن الإطلاع على الكثير من المعلومات المسجلة في أوراق بواسطة المستخدمين في كافة أنحاء العالم من خلال مستودع البيانات ونظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. وهناك مشروع، يمثل جزءاً من المشروع الذي يصل بالمنظمة إلى حالة الامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بحلول عام 2012، للارتقاء بوظائف النظام وتحديث السياسات والإجراءات وممارسات العمل (المشار إليها في مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام)؛
- ب) نظام المحاسبة الميدانية: يستخدم هذا النظام في ممثلات المنظمة والمكاتب الإقليمية الفرعية لإدخال معلومات الإنفاق المالي في النظم المالية لأوراق. وتمثل أكبر نقطة ضعف حالية في عدم إمكانية إدراج المسؤوليات (الالتزامات) حيث يقتصر على المصروفات الفعلية فقط. ويجرى الارتقاء بهذا النظام

²⁴ مثل اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية.

كجزء من مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام مع توقع إتمام هذه العملية بالكامل في 2012؛

(ج) نظام أطلس الذي يستخدم في السفريات. وهذا النظام متوافر للإدخال المباشر على الخط مباشرة في المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية وله خطوط مشتركة مع النظم المالية لأوراكل وإن كان يعاني من بعض المشاكل، بما في ذلك الالتزام حسن التوقيت وتسجيل المصروفات النهائية في أوراكل. وسيتم الارتقاء بهذا النظام (مشروع استبدال نظام السفريات) على مرحلتين: ابتداء من يونيو/حزيران 2011 مع بدء المرحلة الأولى، تعقبه مرحلة ثانية تتعلق بكامل استبدال نظام المحاسبة الميدانية ومن ثم الامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام الذي يصمم وينفذ ابتداء من يوليو/تموز 2011 لبدء العمل في يونيو/حزيران 2012؛

(د) نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. عبارة عن نظام متصل وصمم لإتاحة الإدخال المركزي للمعلومات الخفيفة، مثل وثائق المشاريع والتقارير والتمكين من إدخال مزايا وخصائص المشاريع التي لولا ذلك لا تندرج في النظم المالية، واستخدامها لاختيار وإعداد التقارير عن المشاريع أو مجموعات المشاريع بالاستفادة من مستودع البيانات الذي يتضمن معلومات من النظم المالية لأوراكل وغير ذلك. ومع ذلك فإن هناك كمية معينة من القيد المتوازي للبيانات بين نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية والنظم المالية لأوراكل. ويجري باستمرار إضافة وظائف جديدة ويمكن الاستفسار من هذا النظام من أي مكان في العالم إلا أن هناك بعض التقارير التي لا يمكن إعدادها إلا من جانب مكتب النظام كما أن بعض الوظائف، بما في ذلك تلك التي لم يستكمل العمل بعد من إعدادها تخضع للنفذ المقيد؛

(هـ) نظام معلومات المكاتب القطرية. صمم هذا النظام أساسا لتوفير معلومات موجزة عن كل مكتب من المكاتب القطرية والحصول على البيانات الرئيسية اللازمة للمكاتب مثل أسعار الصرف الجارية للأمم المتحدة. وقد تولى هذا النظام بالتدرج بعض وظائف الأعمال التي أضيفت إليه، بما في ذلك نظر حصر المكاتب القطرية (ليس ذلك المتعلق بالبرامج الميدانية)، ودخول أوامر الشراء الميدانية (التي يجرى تحميلها الآن لنظام أوراكل من خلال المعاملات اليدوية)، ودخول أوامر الشراء المحلية (بالرغم من عدم وجود صلة مع نظام المحاسبة الميدانية لأغراض المدفوعات) وإدارة ميزانية الأمن للممثليات القطرية للمنظمة. واستخدام هذا النظام ووظائف المشتريات المحلية ليست إلزامية، ولا تستخدمه جميع المكاتب؛

(و) نظام إعداد التقارير وعمليات التقييم بشأن المعلومات البرمجية صمم هذا النظام في الأصل لدعم العمل في إطار ميزانية البرنامج العادي في المنظمة بما في ذلك التخطيط والتقارير المعتمدين على النتائج. وعقب اعتماد الإطار الإستراتيجي الجديد والخطة المتوسطة الأجل المعتمدين على النتائج (الذي يتوخى الإدارة الموحدة لجميع مصادر التمويل) يجرى الارتقاء بنظام إعداد التقارير والتقييم بشأن المعلومات البرمجية، وقد يتضمن ذلك في نهاية المطاف جوانب التخطيط والتقارير المعتمدة على النتائج لا بالنسبة للأهداف الإستراتيجية للمنظمة فحسب بل وبالنسبة لبلد بعينه والأهداف على مستوى المشاريع. ولهذا النظام وصلة مشتركة مع النظم المالية من خلال مستودع البيانات إلا أنه

نظام مستقبلي. ولا يمكن في الوقت الحاضر الوصول إليه لإدخال البيانات بواسطة ممثلات المنظمة أو المكاتب الميدانية الأخرى؛

(ز) نظام إدارة الموارد البشرية: يوجد هذا النظام على منصة أوراكل، وتوجد كشوف المرتبات في صميم وضعه. ويضم هذا النظام بيانات عن الموارد البشرية بأسلوب تحريري وعلى برمجيات. وقد عرضت وظائف نظر إدارة كشوف المرتبات والإجازات على جميع شبكة المنطقة الواسعة المتصلة بالمكاتب الميدانية فيما بين 2007 و2009. ولا تستخدم جميع المكاتب هذا النظام؛ وقد أعرب مالكو هذا النظام عن الحاجة إلى محاولة الحصول على معلومات إضافية بشأن أسباب عدم استخدام بعض المكاتب لهذا النظام. وقد قيل أن جزءاً من المشكلة يرجع، على ما يبدو، إلى الموصلية، وجزئياً إلى عدم تدريب المستخدمين؛

(ح) مستودع البيانات: يتيح مستودع البيانات (المالية وغير المالية ولكن ليس الوثائق) استنساخ البيانات من النظم المشار إليها أعلاه، وجمعها معاً للتمكين من إعداد التقارير التي تتضمن بيانات من مختلف المصادر. وتتحدد البيانات التي يمكن إدراجها في مستودع البيانات وحجم محتوى التقارير بحسب تصميم هذا المستودع وبرمجته النوعية. ولا يعني وجود البيانات في المستودع أنها قد أدمجت بالكامل مع البيانات الأخرى في المستودع أو أنه يمكن الإطلاع عليها من أي نظام لديه فرصة النفاذ إلى المستودع. وتقوم المنظمة الآن بالارتقاء بكاشف معلومات الأعمال في أوراكل مما سييسر الاستفسار من المستودع وإقامة تطبيقات بسيطة تجمع بين البيانات بطريقة متكاملة؛

(ط) نظم الجرد: يجري حالياً وضع تطبيق للجرد بواسطة دائرة المشتريات؛

(ي) معلومات أعمال المشتريات: أقيم هذا التطبيق لأغراض المشتريات وسوف ينقل إلى معيار المنظمة (كاشف أوراكل)؛

(ك) النظم الموازية: ثمة ثغرتان كبيرتان في النظم القائمة: لا توجد تسهيلات لإدخال الالتزامات كعنصر مختلف عن المصروفات في الميزانيات المحتفظ بها على المستوى القطري (الالتزامات مقابل الميزانيات المحتفظ بها في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية هي فقط التي ظهرت في النظم) ونظم التخطيط والرصد على مستوى البرامج أو المشاريع الملائمة للعدد المحدود من المستخدمين. ويؤدي ذلك إلى الاحتفاظ بعدد كبير من الأوراق البيانية سواء على المستوى القطري أو مستوى شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل حتى لضمان إدارة الميزانية الأساسية. ولم يتم توحيد هذه النظم بأي شكل من الأشكال، إلا أنه بدون هذه النظم لا يتوافر للمنظمة أي وسائل للرقابة على الميزانية والمصروفات. ووجد التقييم أن 20 في المائة من وقت موظفي عمليات الشعبة في المقر الرئيسي يقضى في إدخال البيانات في هذه النظم، وكميات غير معروفة وإن كانت كبيرة من الوقت في الميدان.

2-5 بعض القضايا الرئيسية

111 - تؤثر جوانب النقص في نظم تكنولوجيا المعلومات الحالية في عمليات الطوارئ من حيث:

- (أ) وظائف التخطيط غير كافية لإقامة صلة بين المدخلات والأنشطة والمخرجات والأهداف وإدراج وتخصيص الموارد؛
- (ب) منظور البرامج والإشراف: يمكن من خلال العمليات الكثيفة تجميع البيانات في مستوى أعلى أي إلى مستوى البرامج إلا أن هناك تسهيلات محدودة للعمل إلى المستوى الأدنى أي من مستوى البرامج إلى مستوى المشاريع. كذلك فإن عمليات الإشراف على خطط المشتريات والسلع والخدمات المتلقاة والموارد البشرية والالتزامات المحلية محدودة أيضا مما يؤدي إلى صعوبات لكل من التخطيط والإدارة؛
- (ج) التنفيذ والإدارة: لا يوجد الكثير من الوظائف المتكاملة التي تدعم عمليات الشراء والسفريات والموارد البشرية ورصد الميزانية في المكاتب الميدانية²⁵، وتتطلب عملية رصد الميزانية نظاما موازيا لتجميع أحدث المصروفات في الميدان والمقر الرئيسي (لم يدرج بعضها في أوراكل) وجميع الالتزامات والخطط. ولا تتوافر نظرة تعتمد على الأنشطة إلى المشاريع؛
- (د) إعداد التقارير: توجد بعض الثغرات في إعداد التقارير الخاصة بفئات مصروفات المانحين وفي العملات غير الدولار التي تتطلب نظاما موازيا وأعمال يدوية في كل من المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية؛
- (هـ) موصلية الشبكات إلى النظم ومن ثم فإن الاستفادة من جوانب النظم تتباين بحسب المواقع مثلما الحال بالنسبة لقدرات موظفي المكتب؛
- (و) على الأرجح والأمر الأكثر أهمية، أنه نظرا لتوزيع المسؤوليات عند تصميم وتنفيذ نظم المستقبل، لا يمكن أن تضمن أي وحدة مسؤولة بمفردها اتساق وتكامل النظم الميدانية.

112 - وكثير من هذه القضايا معترف به تماما ويجرى استحداث أو تنفيذ تغييرات في النظم لمعالجة بعض هذه القضايا التي يجرى استكشافها أدناه. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كانت هناك مبادرات عديدة لخدمة الاحتياجات المؤسسية الشاملة أو إنها أصبحت مقررة ويجرى إنجازها لتؤدي إلى حل لنظم أفضل تكاملا وأقل تفتيتا لجميع المستخدمين. وعلاوة على ذلك، من الواضح أن الإطار المؤسسي لتخطيط وإدارة نظم تكنولوجيا المعلومات الضرورية الذي سيؤدي إلى حل طويل الأجل لهذه المشاكل لم ينشأ بعد. وعلى ذلك فإن وثيقة مشروع استبدال نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية تنص على أن "هناك في الوقت الحاضر قضية محددة تتعلق بانعدام الإستراتيجية والرؤية المؤسسية بشأن النظم الإدارية في المنظمة. وأحد المجالات التي يتضح فيها هذا الأمر يكمن في المكاتب الميدانية التي تستخدم الآن

²⁵ لأغراض هذه الوثيقة، تشير "المكاتب الميدانية" إلى المكاتب الإقليمية الفرعية، ومكاتب المثلثات، ومكاتب الاتصال ومكاتب المشاريع. وقد استبعد المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية بالنظر إلى أن المعاملات التي تؤدي فيها تدرج في أوراكل مباشرة.

ثلاثة تطبيقات متطورة مؤسسية للاضطلاع بالإدارة اليومية هي نظام معلومات المكاتب القطرية، ونظام معلومات إدارة البرامج الميدانية ونظام المحاسبة الميدانية) ولهذه النظم جميعا مكون لقيد البيانات. وقد يسفر نقص الإستراتيجية عن تداخل في وضع النظم وازدواجية في الجهود"

تكنولوجيا المعلومات وتخطيط وإدارة المشاريع والبرامج

113 - وكما جرت مناقشة ذلك في هذا التقييم، تخطط حالات الطوارئ وتدار في شكل برامج وينبغي أن يتزايد هذا الأمر في المستقبل عما هو الآن. إن العناصر الأساسية لهذه البرامج هي المشاريع الممولة من جهات مختلفة لفترات زمنية مختلفة ولأغراض متباينة.

114. - يمكن في الوقت الحاضر تحليل المشاريع بسهولة نسبية بالطرق التالية:

- (أ) المصروفات بحسب بند الميزانية؛
 (ب) المصروفات بحسب الوحدة التنظيمية، مما يبين الوحدة (مكتب في المستوى القطري أو في المقر الرئيسي أو المكتب الإقليمي) وهي تنفق المصروفات إلا إنها لا توفر المساعدة في تحليل البلد الذي يتوخى تقديم هذه المصروفات له إذا كانت هذه المصروفات سوف تتم خارج البلد؛
 (ج) يمكن من خلال استحداث المشاريع الصغيرة، تحليل المصروفات لتحديد الفئة التي استحدثت فيها المشروع الصغير. ونظراً لأن وضع المشاريع الصغيرة عملية كثيفة نسبياً، فإن ذلك يتم عادة لتحديد المصروفات بحسب الجهة المانحة في المشاريع المتعددة الجهات المانحة أو لتحديد المصروفات بحسب البلد في المشاريع الإقليمية. وعلى الرغم من أن بالوسع استحداث مشاريع صغيرة من جانب أي عدد من الشعب الفرعية فإن ذلك يؤدي إلى تفتيت الميزانية بدرجة كبيرة ويزيد من صعوبة الإدارة بطريقة لا داعي لها. ونظراً لأن استحداث المشاريع الصغيرة يتطلب النفاذ إلى قطاعات محدثة من حساب الدفتر العام، فإن شعبة المالية لن تسمح للوحدات العاملة بإنشاء مشاريع صغيرة. وسوف يبسط ذلك من العملية بوصفها أداة للإدارة إلا أنه لن يزيل التفتيت.

115. - ويمكن استحداث مجموعات من المشاريع باستخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية الذي ينطوي على جانب يتيح تحديد أي مجموعة فرعية من المشاريع باستخدام "تجميع المشاريع" في النظام من جانب محدد هذه المشاريع. وهذا أمر غير معروف في الميدان على الرغم من إمكانية استخدامه كأداة لإعداد التقارير²⁶.

116. - وهناك بالنسبة لجميع أنواع المشتريات، بما في ذلك الموارد البشرية من غير الموظفين، التي تجرى مباشرة من خلال أوراكن (وليس نظام معلومات البرامج الميدانية في المكاتب الميدانية) نص في أوامر الشراء والسداد يتيح إضافة

²⁶ يتطلب استخدام هذه الوظيفة إلحاق سمة بكل مشروع بالاتفاق مع مدير نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية.

أوصاف يمكن قراءتها في قائمة المعاملات التي يمكن أخذها من مستودع البيانات وكذلك في الميدان (إذا كانوا يعرفون كيفية فعل ذلك ولديهم نفاذ كاف إلى الإنترنت). وللاستفادة من معلومات النص بأي طريقة يتعين تجميعها يدوياً.

117. - ويجري إدخال البيانات الخفيفة مثل وثائق المشاريع وأطر السجلات في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية باعتباره جهة إيداع للوثائق فحسب. وحتى الآن لا توجد أية قاعدة بيانات منظمة أو نظام لمعلومات الأعمال يوفر دعماً للنظام لوضع ومواءمة ورصد التخطيط والرصد المعتمدين على النتائج وتعديلات البرامج أو إعداد التقارير. غير أن هياكل النظام في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية والنظم المالية في أوراكن وغيرها تعتمد على المشاريع، ولا تتيح بسهولة التخطيط النزولي من مستوى البرامج (وهو ما يميزه عن التجميع الصعودي). ويمكن تحديد الميزانية المتوافرة لمجموعة العناصر (المشروع)، إلا أن هناك أيضاً المتطلبات النوعية مثل مجموع المدخلات الزراعية أو مجموع الاحتياجات من الأسمدة للبرنامج إلا أنه لا يمكن تحديد الأموال المتوافرة لها بهذه الطريقة.

118. - ولا توجد وسيلة سهلة لربط المدخلات بالأنشطة أو المخرجات النوعية في إطار المشروع الذي يختلف عن بنود الميزانية. ففي كثير من الحالات ستتوافر خطط صاعدة حتى مستوى المخرجات مع ما يرتبط بذلك من ميزانيات والتزامات ومصروفات يحتفظ بها في النظم الموازية في البلد وفي شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل غير أنها لا ترتفع إلى مستوى الأهداف، ويستحيل تجميعها إلا بالعمليات اليدوية.

119 - ويتوخى من إطار نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم المعتمد على النتائج بشأن الإطار الإستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل أن يتصاعد إلى المكاتب القطرية بحلول نهاية عام 2010. ووضعت بالفعل خرائط المشاريع في الإطار الإستراتيجي/ الخطة المتوسطة الأجل إلا أن ذلك يفيد الآن لأغراض التخطيط وإعداد التقارير التي تشمل المنظمة بأكملها مقابل الإطار الإستراتيجي. غير أن ذلك لا يوفر احتياجات البرامج والمشاريع الميدانية من حيث الصعود إلى الأهداف الأعلى على المستوى الوطني وأهداف الطوارئ الإنسانية في البلد أو في إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد أبلغ قائد فريق نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية بأن وظائف التخطيط والرصد المعتمدين على الأنشطة سوف تتوافر بحلول يناير/كانون الثاني 2010، وسوف يبسر ذلك كلا من التخطيط والرصد عبر المشاريع في البرامج ويدعم التخطيط والرصد للإطار المنطقي وستكون هناك صلة مع نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. ويقع ذلك خارج مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وسيتركز على التطبيقات الأخرى في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. وليس من الواضح مدى الاحتياج إلى القيد المزدوج للبيانات ومدى السهولة التي سيستخدم بها إعداد التقارير.

تكنولوجيا المعلومات ومخصصات الميزانية الميدانية

120. - يقوم موظف المشاريع في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بوضع مخصصات الميزانية للمكاتب الميدانية لأغراض المصروفات. والعديد من هذه المخصصات يكون مقابل نفس المشروع، وهي تجميعية. وتختلف وجهات النظر بشأن ما إذا كان يوجد أي غرض من تتبع المصروفات مقابل مخصصات الميزانية الأحادية، ويبدو ذلك غير

ضروري. فمجموع المخصصات التجميعية من الميزانية الميدانية لأحد المشاريع يمكن رؤيته من مستودع البيانات، ويمكن تتبع المصروفات مقابل بند الميزانية الميدانية إلا أن ذلك ينطبق على الالتزامات أو المصروفات مقابل المخصصات الفردية من الميزانية الميدانية ومرافق نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية اللذين يستخدمهما بعض موظفي العمليات في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل مما يتيح:

- (أ) مخصصات الميزانية الميدانية التي توضع في المقر الرئيسي وترسل إلى الميدان في وثيقة وورد أو ورقة بيانات أكسيل إلا أن معظم الموظفين يفضلون إرسال رسالة بريد إلكتروني عادية، ويضم الميدان والمقر الرئيسي نظاماً موازياً للتتبع؛
- (ب) تتبع الالتزامات إلا أن ذلك يتطلب قيد موازي، ومرة أخرى يبدو أن معظم الموظفين في المقر الرئيسي والميدان يميلون إلى تفضيل النظم الموازية؛
- (ج) تتبع المصروفات مقابل مخصصات الميزانية الميدانية الأحادية (مازال يتعين إعلان هذا التطبيق).

تكنولوجيا المعلومات وإعداد التقارير للجهات المانحة

121 - إعداد التقارير لمفوضية الإتحاد الأوروبي: يتطلب الإتحاد الأوروبي تقارير عن الميزانية والمصروفات باليورو (وليس عملة المنظمة التشغيلية التي هي الدولار الأمريكي) مقابل رموز مصروفات الإتحاد الأوروبي، التي ليست هي المستخدمة في النظم المحاسبية لدى المنظمة. ويتطلب ذلك بالنسبة للمشاريع قيد التشغيل في الوقت الحاضر تدخلات يدوية لمواءمة فئات المصروفات لدى المنظمة مع تلك الفئات المستخدمة في إعداد التقارير للإتحاد الأوروبي وتطبيق أسعار صرف غير معيارية للإبلاغ عن المصروفات باليورو. ومما يؤسف له أن المواءمة لم تكن موحدة بالنظر إلى المتطلبات المختلفة لبرامج الإتحاد الأوروبي المختلفة. كما أن إعداد التقارير سيكون عملية يدوية. ويتعين الآن بالنسبة لمشاريع الإتحاد الأوروبي أن يقوم مسؤولو الميزانية بإجراء استعراض منتظم لجميع معاملات آحاد المشاريع وإسنادها لموظف أو تقسيمها بين عدد من الموظفين. وتستخدم في فئات المصروفات للإتحاد الأوروبي أداة برنامج إكسيل لهذا الغرض ويقال إنها عملية مرهقة للغاية.

122. وذكر قائد فريق نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية أن الحل كان عبارة عن وضع مشاريع مرفق الأغذية في الإتحاد الأوروبي في مرحلتين، الأولى يجرى اختبارها وسوف تتطلب موافقة شعبة المالية على إمكانية استخدامها في إعداد تقارير الميزانيات الرسمية²⁷. أما المرحلة الثانية (المتصلة بوظيفة تخطيط العمل المقترح) فسوف تستكمل في 2010. وتتيح وظيفة المرحلة الأولى الجديدة التعديل المسبق لمجموعة فرعية من رموز المصروفات لكل معاملة (مثل مرتبات الموظفين). الفنيين للمنظمة سوف تعدل مسبقاً وفقاً للمرتبات المحلية للإتحاد الأوروبي أو المرتبات الدولية للإتحاد، على أن يترك لمسؤول الميزانية الاختيار بين هاتين الطريقتين للمعاملات ذات الصلة بدلا من المجموعة الكاملة لرموز الإتحاد الأوروبي). وتحسب مجاميع الرقابة أوتوماتيكياً حيث تبين التسوية بين تفاصيل الميزانية (الإتحاد الأوروبي والمنظمة)

²⁷ ترى شعبة المالية أن من المستبعد الموافقة على ذلك.

وتشير التقديرات التي وصفها أحد من أجريت معهم المقابلات أن هذه الأداة تقلل من العمل بنسبة 80 في المائة إلا أنها تظل تحتاج إلى أن يتم فحص كل معاملة بواسطة المسؤولين عن الميزانية وإسنادها إلى فئة المصروفات لدى الجهات المانحة. ومن المهم ملاحظة أنه يمكن تطبيق هذه الأداة على أي جهة مانحة تطلب تقديم التقارير لفئات المصروفات غير تلك الخاصة بالمنظمة، وأن هذه الوظيفة معيارية في النظم المستخدمة في بعض منظمات الأمم المتحدة الأخرى²⁸.

123. - المشاريع متعددة الجهات المانحة: يتطلب التقرير المقدم إلى لجنة المالية عن الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل إجراء حسابات يدوية كما هو الحال بالنسبة لإدارة هذا الصندوق الخاص في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل. وتعد التقارير الأحادية المقدمة للجهات المانحة عن المشاريع المتعددة الجهات المانحة عادة من خلال المشاريع الصغيرة إلا أنه إذا لم يتم ذلك لتيسير إدارة البرنامج خلال التنفيذ (انظر المناقشات الخاصة بالتفتيت والمشاريع الصغيرة أعلاه)، فإن تقديم التقارير للجهات المانحة الأحادية يتطلب وضع المساهمات مقابل الميزانية وبنود الصرف. وقد أبلغت وظيفة ذلك الآن إلى نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية لأغراض التتبع ويمكن النفاذ إليها في الميدان، وإن كان يبدو أن المكاتب الميدانية وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل غير واعية لذلك إلى حد كبير.

تكنولوجيا المعلومات والمشتريات الميدانية

124. - لا تتوفر في الوقت الحاضر أي أحكام خاصة بأوامر الشراء التي ستدرج في أوراق من الميدان، حيث لا تتوفر لدى نظام معلومات البرامج الميدانية هذه الوظيفة حتى الآن. ويجري إدخال أوامر الشراء الخاصة بالمشتريات الدولية في أوراق يدوية أو من البيانات التي تدرج في نظام معلومات المكاتب الميدانية (عندما يختار أحد المكاتب الميدانية استخدامه). إذ يتم عموماً تسجيل التزامات الموارد البشرية المحلية وأوامر الشراء المحلي وخطابات الاتفاق (التي قد تكون كثيرة) في كشوف بيانية بواسطة وحدات تنسيق الطوارئ، والمكاتب القطرية وكذلك في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في كثير من الأوقات بواسطة موظفي العمليات، وهو الأمر الذي ينطوي على ازدواجية في العمل، غير أنها الطريقة الوحيدة في الوقت الحاضر التي يمكن بها عرض صورة للالتزامات (ويبين أيضاً ازدواجية العمل بين المقر الرئيسي والميدان). وسوف تتغلب النسخة الجديدة من نظام المحاسبة الميدانية على هذه المشكلة إلا أن ذلك لن يتم قبل نهاية عام 2012. وفي غضون ذلك توجد لدى نظام معلومات المكاتب الميدانية طريقة لإدخال أوامر الشراء الميدانية أوتوماتيكياً بدلاً من يدوية، غير أن ذلك يظل من الضروري إدخاله يدوية في بودابست بواسطة مركز الخدمات المشتركة حيث إن نظام معلومات المكاتب الميدانية لا يتصل بأوراق. كما يقال إن هناك مشاكل مع أدوات الفرز في بعض المكاتب القطرية. ويجري الآن الارتقاء بهذه التطبيقات الخاصة بنظام معلومات المكاتب القطرية، وتشير إدارة هذا النظام إلى أن التوخي منها أن يكون لها وصلة مشتركة مباشرة مع أوراق إلا أن شعبة المالية ترى أن ذلك لن يكون ممكناً. كما ذكر أن نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية يتيح تسجيل الالتزامات إلا أنه يبدو أن ذلك غير معروف على

²⁸ مثل اليونيسيف و منظمة العمل الدولية.

نطاق واسع بالنظر إلى أنه نظام مواز وليس على اتصال كامل بأوراكل، ويفضل الأفراد الاحتفاظ بكشوفهم البيانية. وسوف يعني استخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية أن المعلومات متاحة لجميع أولئك الذين يحتاجونها.

تكنولوجيا المعلومات والسفرات في الميدان

125. - تجهز جميع السفرات الدولية من خلال نظام أطلس ويتم مناولتها في المقر الرئيسي. وثمة مسائل مثارة بشأن الوقت الذي تستغرقه هذه العملية بالنسبة للالتزامات والمصروفات الناشئة والتي يتعين تسجيلها في أوراكل ومن ثم النطاق الزمني لوصول هذه البيانات إلى مستودع البيانات والمكاتب الميدانية ومديري الميزانيات في المقر الرئيسي الذين يريدون إدخال البيانات في النظم الموازية. كما لا يوجد مرفق لاستخدام نظام أطلس للسفرات داخل البلدان والتي قد تكون كثيرة أو مناولة السفرات الدولية بشأن المسائل المحلية وذلك من الميدان مباشرة²⁹.

تكنولوجيا المعلومات وإدارة الموارد البشرية

126. وزع نظام إدارة الموارد البشرية وظائف إدارة الإجازات وكشوف المرتبات على جميع المكاتب الميدانية المتصلة بشبكة المنطقة الواسعة وذلك فيما بين 2007 و2009. كما وزعت وظائف إدارة الوظائف وتنمية قدرات الموارد البشرية وإدارة الإجازات على المكاتب الإقليمية وبعض المكاتب الإقليمية الفرعية. وتتم معظم عمليات إدخال البيانات في مركز الخدمات المشتركة (بودابست). ولا يتضمن نظام إدارة الموارد البشرية، الموارد من غير الموظفين التي تعين في الميدان (باستثناء، التجديد بعد فترة الأحد عشر شهرا الأولى من الخدمة). وتسدد المدفوعات للموارد البشرية من غير الموظفين من خلال أوامر شراء ولا يدعمها أي نظام، باستثناء الدعم المقدم من المدفوعات الفعلية في نظام المحاسبة الميدانية. وعلى ذلك فإن الالتزامات الخاصة بهذه الموارد البشرية لا تظهر في النظام. كذلك فإن موظفي المشروعات الوطنية لا يظهرون في كشوف المرتبات المركزية إلا أنه يجري تسجيل بعض المعلومات الخاصة بهم في نظام إدارة الموارد البشرية. ويمثل انعدام الإشراف الكامل على الموارد البشرية التي لدى المنظمة التزامات تعاقدية بشأنها مشكلة كبيرة. ومن المقرر تصحيح هذا الوضع في المستقبل بإضافة أوامر شراء الموارد البشرية في نظام إدارة الموارد البشرية، إلا أن من غير الواضح حجم كمية المعلومات التي سيوفرها باستثناء الأعداد والمواعيد ومعدلات الدفع. وفي غضون ذلك، لا يوجد لدى المنظمة أي سجل مركزي للالتزامات مثلما الحال بالنسبة لعقود الشراء المحلية وخطابات الاتفاق.

127. - ولا يتوافر أي نفاذ للمشاريع الميدانية، بما في ذلك وحدات تنسيق الطوارئ، إلى نظام إدارة الموارد البشرية. ويوفر نظام معلومات المكاتب الميدانية بعض النفاذ للقراءة فقط، حيث يبين بعض الأمور مثل عدد الموظفين بحسب الوحدات التنظيمية (وليس من غير الموظفين). ولا يتوافر حاليا هذا الجانب من نظام معلومات المكاتب القطرية للاستخدام خارج ممثليات المنظمة ولا يوفر أي معلومات عن موظفي المشاريع. ولا توجد قاعدة بيانات تقدم صورة كاملة

²⁹ يتولى أطلس في الوقت الحاضر 56 في المائة (بحسب المصروفات) من سفرات المنظمة، في حين تتناول الباقي المكاتب الميدانية باستخدام نظم موازية يتم تسجيلها في نظام المحاسبة الميدانية.

عن المقصود بالموارد البشرية ومكان العقود وأنواعها في أي وقت من الأوقات. وتتسبب هذه العقود في صعوبة استخدام شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل لأي نظام مؤسسي للتخطيط لاستخدام الموارد البشرية. ولذا فإنها تقوم بإنشاء قاعدة بيانات توثق ملامح المهارات للموارد البشرية من كل من الموظفين وغير الموظفين غير أن ذلك ليس بنظام لإدارة الموارد البشرية.

النفاز إلى نظم تكنولوجيا المعلومات

128 - لم تعد الموصلية تشكل مشكلة كبيرة في المكاتب القطرية الموجودة في عواصم البلدان على الرغم من أن هذه المشكلة لم تتبدد بأي حال من الأحوال، وما زالت الموصلية غير كافية في العديد من المكاتب لاستخدام مستودع البيانات بسهولة. لذلك فإن التطبيقات في جميع النظم ليست متاحة كلها لجميع المستخدمين. فلدى المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية نفاذ كامل إلى النظم المالية في أوراكن. ولا يتصل بأوراكن سوى نظام المحاسبة الميدانية، ولا يحدث ذلك إلا في المكاتب القطرية وليس في مكاتب تنسيق الطوارئ. ولم يصمم نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية لمناولة الموارد من خارج الميزانية بما في ذلك حالات الطوارئ. ولدى منسقي الطوارئ وموظفيهم المقيمين خارج المكاتب القطرية نفاذ إلى مستودع البيانات وجميع النظم باستثناء نظام المحاسبة الميدانية. ولا تتمتع وحدات الطوارئ خارج المقر الرئيسي بأي نفاذ، في العادة، إلى أي نظام (تجري في مكان آخر من هذه الدراسة مناقشة مسألة ما إذا كان ينبغي دائما أن يحتفظ الممثل القطري للمنظمة بحسابات السلف الخاصة بالطوارئ وما إذا كان ينبغي التفويض بمسؤولية الأعمال لوحدة الطوارئ، وخلص ذلك إلى ضرورة انتهاج قدر أكبر بكثير من المرونة).

129 - قد تصبح ملكية البيانات والموافقة عليها، لدى النفاذ إلى المعلومات، مسألة ليس لها علاقة بالنظم الحاسوبية. فلدى شعبة المالية، مثلا نفاذ محدود إلى بعض البيانات التي تفيد في تحليل المشتريات³⁰. وعلى الرغم من أنه قد تثار مسألة سرية البيانات، فإنه من الصعب فهم السبب في تقييد النفاذ إلى البيانات المالية للقراءة فقط بهذه الطريقة.

القدرات على استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات

130 - ثمة نقص في توثيق العمليات الداخلية لموظفي المقر الرئيسي والميدان. ويرجع ذلك في جزء منه إلى أن العمليات، التي تختلف عن القواعد الإدارية، تحدد بصورة سيئة. فالتوثيق يعالج نظم تكنولوجيا المعلومات الفردية وليس استخدامها المتكامل. وتتضمن الاستثناءات المتصلة بذلك حزمة التدريب على المشتريات التي جرى تحديثها مؤخرا، وعلى المستوى الأعم، دليل البرامج الميدانية إلا أن هذا الأخير لم يجر تحديثه منذ عام 2006.

³⁰ معلومات مقدمة من دائرة المشتريات.

131- ولا يوجد لدى موظفي المكاتب الميدانية دراية كاملة عن الوظائف المحتملة المتوافرة في نظم تكنولوجيا المعلومات، وخاصة نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية والكثير من موظفي عمليات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ليس لهم أى دراية كافية عن الوظائف المتاحة:

- (أ) ليس من السهل استخدام مكاتب المعاونة من الميدان إلا أن هذه المكاتب، مثل التوثيق، إما تعالج عمليات مفردة أو نظم معينة من نظم تكنولوجيا المعلومات وليس توفير مكان شامل للعمليات الإدارية والمالية.
- (ب) تعرض التدريب وخاصة للموارد البشرية التي لا تعمل على أساس مستمر في الميدان لإهمال خطير.

قضايا بنية نظم تكنولوجيا المعلومات وحوكمة هذه النظم ومتطلبات المستخدمين

132- منصة تكنولوجيا المعلومات البرمجية للمنظمة أقل تكاملا مما لدى الكثير من منظمات الأمم المتحدة الأخرى (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف ومنظمة العمل الدولية) بالنسبة لأنشطتها التشغيلية. كما أن لديها ثغرات كبيرة في تغطية النظم، ولا سيما فيما يتعلق بمعلومات تخطيط المشاريع والبرامج ورصدها وإدارتها. ووجد التقييم أن هذا الوضع قد نشأ عن نقص في حوكمة تكنولوجيا المعلومات المؤسسية ونقص الحوكمة المؤسسية للنظم والطرق التشغيلية المستخدمة والتي تدعمها نظم تكنولوجيا المعلومات.

133- وفي الوقت الحاضر لا تجري إدارة حتى المعايير التقنية لتكنولوجيا المعلومات مركزيا بصورة كاملة، على الرغم من أنه ينبغي أن يتغير ذلك بعد تعيين كبير موظفي المعلومات الجديد. ومالكو النظم ومموليها هم المستخدمون الرئيسيون لها. وعلى ذلك فإن النظم المالية في أوراكل ونظام المحاسبة الميدانية تديرها شعبة المالية، وتدير نظام معلومات البرامج الميدانية إدارة التعاون التقني وغير ذلك³¹. ويعني ذلك أن مديري النظم يسعون إلى الاستجابة لعملائهم المباشرين إلا أن الحلول قد لا تغير المؤسسة ككل، وقد لا تكفي، وأكثر ارتفاعا للتكلفة في المدى البعيد. ووجد فريق التقييم أن هناك تنافسا وطموحات مكانية بين مديري النظم مما يؤدي إلى التداخل وثغرات. وتمشيا مع توصية التقييم الخارجي المستقل للمنظمة والاستعراض الشامل، جرى قبول تغييرات كبيرة في حوكمة تكنولوجيا المعلومات إلا أنها لم تنفذ بالكامل بعد. وسوف تعالج لجنة واحدة للإدارة العليا إستراتيجية تكنولوجيا المعلومات لتحل مكان أربع لجان منفصلة، وسيكون هناك مدير واحد لتكنولوجيا المعلومات (رئيس موظفي المعلومات). وسوف تؤدي هذه التغييرات في نهاية المطاف إلى زيادة كبيرة في الاتساق وتحث هذه الدراسة على تنفيذها فورا وبصورة كاملة.

³¹ النظم المالية لأوراكل والمشتريات ونظام إدارة الموارد البشرية تشكل جزءا من نظام تخطيط الموارد المالية المملوك، من الناحية التقنية، لرئيس موظفي المعلومات، إلا أن القرارات تتخذ، باستثناء تلك التي يقوم على أساسها النظام، من جانب ثلاث شعب مسؤولة عن مجالات العمل هذه.

134- ويعتبر دفتر الأستاذ العام، كما هو الحال في جميع المنظمات، أساس الإدارة المالية في المنظمة³². وتدفع شعبة المالية بأنه لا ينبغي أن تصبح القيود في دفتر الأستاذ العام مشغولة بالعديد من المجالات الوصفية، وتظل قضايا تحسين الإدارة العامة للمشاريع والبرامج خارج مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وتتمثل المشكلة في أن جميع النظم الأخرى تضاف بطريقة أو بأخرى، للنظم المالية في أوراكن، وأن المطلوب من وجهة نظر المستخدمين هو نظام يتصل بصورة وثيقة بأوراكن حتى لا يلاحظوا أنهم يعملون في بيئة مختلفة، ولا يتعين عليهم إدخال نفس البيانات مرتين وغير ذلك.

135- وثمة مشاكل أساسية في تحديد متطلبات المستخدمين وترتيب أولوياتها. فالأمر الذي يميل إلى الحدوث في الواقع العملي هو أن شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، أو المستخدمين الميدانيين من آن لآخر، تجد أن هناك مشكلة وتريد حلا لها. ويستفسرون من مدير أو أكثر من مديري النظم لعمل ذلك وتقدم في بعض الأحيان الأموال اللازمة لذلك. وعقب ذلك يصمم حل قد يكون كافيا أو غير كافٍ لتحقيق المهمة المطلوبة إلا أنه لا يدرج بالكامل، ويبدو أنه ستكون هناك حلولاً تنافسية من نظام المحاسبة الميدانية ونظام معلومات إدارة المكاتب القطرية:

- (أ) لم يبذل جهد شامل لتحديد متطلبات المستخدمين بطريقة متكاملة.
- (ب) إن المستخدمين لا يكونون دائماً على دراية بالاحتمالات ومن ثم يجدون صعوبة في صياغة متطلباتهم من النظم تمشياً مع الإمكانيات.

3-5 الاستنتاجات والتوصيات بشأن تكنولوجيا المعلومات

136 - أوصت هذه الدراسة بإسناد أولوية قصوى لتحسين:

- (أ) إدارة التخطيط والبرامج في عمليات الطوارئ؛
- (ب) القدرات في الميدان لإدارة العمليات (تطبيق اللامركزية)
- وينبغي أن تظهر هذه الأولويات لدى وضع عملية دعم تكنولوجيا المعلومات.

137 - التوصية 5-1: هناك ضرورة تتجاوز تكنولوجيا المعلومات وتعني ضرورة الاستمرار في تحسين النظم على منصات البرمجيات الحالية خلال السنوات القليلة القادمة. ولا تستطيع المنظمة أن تترجى الامتثال للمعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام أو الإطار الإستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل المعتمدين على النتائج في الوقت الذي يجري فيه وضع الحلول الشاملة للمشكلات. ومن ناحية أخرى يمكنها أن تجادل، وتتقدم بطريقة لا تؤدي إلى أن تعرقل التحسينات والتكامل تهمل من جراء المشاريع الرئيسية الحالية. ويسري ذلك على وجه الخصوص على مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام/ نظام المحاسبة الميدانية.

³² يوجد لدى بعض المنظمات أكثر من دفتر أستاذ واحد مثل عندما تعمل بعدة عملات.

138. – التوصية 5-2: ثمة حاجة إلى إجراء تغييرات كبيرة في حوكمة تكنولوجيا المعلومات فضلا عن تغيير الثقافة وربما تغيير الطريقة التي تمول بها نظم تكنولوجيا المعلومات. ويستوجب المشروع الحالي للمعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام وعملية تطبيق اللامركزية الجارية في عمليات الطوارئ، والحاجة إلى نظام إدارة متكامل ومتعدد الوظائف يعتمد على النتائج للبرامج الميدانية النظر في البنية الشاملة للمنظمة الآن، ولا سيما من حيث علاقتها بالمعاملات المعتمدة على الميدان. وينبغي إجراء تقييم شامل لمتطلبات المستخدمين وتيسير ذلك بالنظر إلى أن المستخدمين يجدون في كثير من الأحيان أن هذه المتطلبات صعبة البلورة وقد لا يكونون على دراية كبيرة بالإمكانيات والقيود. وتعتبر القضايا ذات الصلة بقتيد البيانات لأغراض المعاملات، واسترجاع البيانات واستخدامها عناصر أساسية في عملية التحليل. وينبغي أن تتفحص الدراسة أيضا قضايا ملكية البيانات والنفوذ والتي تحد في الوقت الحاضر من فائدة البيانات لأغراض الإدارة. وينبغي لجميع تطورات تكنولوجيا المعلومات في المستقبل أن تأخذ في الاعتبار نتائج هذا التقييم الذي ينبغي تكراره على فترات منتظمة (أي كل 4 أو 6 سنوات).

139 – وحسب التوصية أعلاه (الفصل الثالث)، قد يكون من المناسب زنيا، مع تعيين نائب المدير العام للعمليات، إنشاء هيكل حوكمة شامل للعمليات الإدارية والتشغيلية بما في ذلك نظم تكنولوجيا المعلومات.

140. – التوصية 5-3: ينبغي للمستقبل القريب إنشاء فريق مهمات بتمثيل ميداني قوي يرفع تقاريره إلى رئيس موظفي المعلومات ضمن هيكل حوكمة تكنولوجيا المعلومات للنظر في الطريقة التي تمكن من عمل النظم القائمة بصورة أفضل وإزالة الوظائف غير المطلوبة واستغلال الوظائف التي لم تكن معروفة على نطاق واسع وتزويد مديري النظم المالية بالمتطلبات المرتبة أولوياتها و:

- أ) لن تتضمن النسخة الأولى الجديدة من نظام المحاسبة الميدانية في 2011 وظيفتها باعتبارها وصلة مشتركة لقيود البيانات غير المالية في نظم عمليات غير النظم المالية في أوراكل (دفتر الأستاذ) باستثناء مجالات النصوص. فتمشيا مع البنية النموذجية المستخدمة، يتعين إضافة ذلك في وقت لاحق، وسوف يتطلب ذلك فريقا وتمويلا لمشروع نظام المحاسبة الميدانية وللنظم التشغيلية عموما أوسع نطاقا من المطلوب لمشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام؛
- ب) ينبغي البت في إذا كانت وظيفة نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية لأغراض تقديم التقارير المالية لمفوضية الإتحاد الأوروبي تعتبر حلا مؤسسيا مؤقتا مرضيا وإذا كان الأمر كذلك ينبغي أن يصبح إلزاميا مع توثيق النظام الضروري لوضع مخطط الرموز، وغير ذلك؛
- ج) نظرا لأن تقديم التقارير للجهات المانحة بعملات غير الدولار الأمريكي يعتبر مسألة مالية، ينبغي إدراج ذلك على الفور في مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام؛
- د) ينبغي الحصول على تحسين مؤقت فوري في المعلومات المتوفرة لتحليل المشتريات المحلية من

- خلال تطوير نظام تسجيل إكسيل في دائرة المشتريات؛
- (هـ) ينبغي تمديد استخدام نظام معلومات المكاتب القطرية ليشمل مشاريع الطوارئ الممولة بـموارد من خارج الميزانية، ويستحسن إذا أمكن تمديد وظيفة هذا النظام التي سيتم الارتقاء بها للمستقبل القريب لتشمل الالتزامات بمقتضى أوامر الشراء المحلية وخطابات الاتفاق؛
- (و) ينبغي استعراض النظم القائمة لإدارة الميزانية والمصروفات الموازية للنظر فيما إذا يمكن توحيدها على أساس الأفضل من هذه النظم وتوزيعها على جميع المستخدمين مع بعض الدعم للنظم مع طلب استخدام هذه النظم بدلا من أن يكون لكل فرد النظام الخاص به. وسييسر ذلك تبادل المعلومات وتيسير مواصلة الموظفين عمل الآخرين؛ وكذلك
- (ز) ينبغي استعراض وظائف نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية للنظر فيما إذا كان استبدال أي جزء إلزاميا في النظم الموازية.

141. - التوصية 5-4 خلال السنوات القليلة القادمة (2-3 سنوات):

- (أ) ينبغي الاستمرار في استخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية بالاقتران مع النظم المالية في أوراكن ومستودع البيانات لتخزين المعلومات خارج دفتر الأستاذ العام (حيث يمكن استخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية لحفظ السمات وربما المعلومات الخاصة بهياكل متغيرات العمل وسلسلة النتائج). وينبغي أن يكون الهدف هو التخلص من تطبيقات العمليات الداخلية في نظام معلومات المكاتب القطرية على أن يتم تطوير نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم بالاقتران مع الحل الإنمائي طويل الأجل؛
- (ب) ينبغي أن يؤدي تطوير نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم إلى إسراع بإدراج الوظيفة للتخطيط والرصد لا من أجل أهداف المنظمة المؤسسية فحسب بل وأهداف البرامج الوطنية أيضا وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وغير ذلك لتوفير النفاذ إلى هذه الوظيفة الأوسع نطاقا من الميدان للتسجيل فضلا عن القراءة؛
- (ج) ينبغي البدء في وضع ملف مرجعي للمشاريع يبرمج بصورة كاملة في مستودع البيانات لتوفير الأساس لإدراج جميع البيانات في النظم المالية لأوراكن؛
- (د) وعلى نحو ما جاء في التوصيات في هذا التقرير:

- 1) ينبغي إجراء تقييم شمولي لقدرات واحتياجات التشغيل للمنظمة في كل بلد من حيث الموصلية، ومعدات تكنولوجيا المعلومات وقدرات الموارد البشرية الإدارية والتشغيلية وأعدادها؛
- 2) ينبغي وضع وثائق للعمليات الداخلية المواتية للمستخدم بما في ذلك مختلف نظم تكنولوجيا المعلومات لموظفي الميدان والمقر الرئيسي؛
- 3) يتعين إسناد أولوية متقدمة لتوفير التدريب ذي الصلة بالأعمال للموارد البشرية الإدارية

والتشغيلية في الميدان؛

4) ينبغي إنشاء مكتب معاونة واحد باعتباره مركزا موحدًا لجميع العمليات الإدارية والمالية وما يتصل بذلك من النظم الحاسوبية في الوحدات في المواقع الميدانية لتيسير النفاذ بمرور الوقت في المناطق الزمنية المختلفة وغير ذلك.

142 - التوصية 5-5: المستقبل في الأجل المتوسط (2-5 سنوات):

- أ) ثمة تساؤلات عما سيكون عليه مستقبل نظام متصل مثل نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية الذي لا يتماثل بصورة كاملة مع أوراقك. وهناك إستفسارات بالفعل، وإن لم تكن سهلة دائماً، عن التقارير المصممة للمستخدمين والتي تطبق وظائفها النوعية والتي تكون صعبة في بعض الأحيان على المستخدمين أن يُحملوا المعلومات الواردة فيها مباشرة. وقد تصبح بصورة مطردة كثيرة العمل للمحافظة عليها (تتناول حلول أوراقك مثل محاسبة المشاريع أو المنح لدى أوراقك لبعض القضايا الواردة في دفاتر الأستاذ الفرعية، وقد تكون مفيدة للمنظمة مع تطبيقات معلومات الأعمال الداخلية المتضمنة في نظام المكتشف). وينبغي أن تنظر المنظمة في نقل جميع وظائف نظام معلومات إدارة البرامج القطرية ونظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم إلى أوراقك (المكتشف والمشاريع، وغير ذلك) حتى يكون هناك تكامل أكثر واستخدام للوظائف من خلال مستودع البيانات؛
- ب) ثمة حاجة للمدى الطويل لأن يكون التنسيق والموارد ضروريان لإيجاد حل متكامل للموارد البشرية يغطي لا المسائل المتعلقة بالمالية وكشوف المرتبات فحسب بل وإدارة البيانات للاستخدام الرشيد للموارد البشرية. وينبغي على الأرجح أن تتم عملية تسجيل الموارد البشرية من غير الموظفين من خلال نظام فرعي للمشتريات؛
- ج) ويتوافر لدى بعض ممثليات المنظمة قدر صغير من المعاملات المنتظمة ولا تضم سوى عمليات طوارئ عارضة. ويدور التساؤل عما إذا لم يكن من الأفضل مناقلة عملية تجهيز هذه المعاملات وتوفير معلومات الإدارة للمكاتب من خلال نظم تكنولوجيا المعلومات بواسطة وحدة إدارية محلية تخدم العديد من المكاتب مع وصلات جيدة بالهاتف والبريد الإلكتروني مع جميع هذه المكاتب.

سادساً - ضمان الموارد البشرية اللازمة لعمليات الطوارئ

1-6 التحديات والقضايا

143 - تتماثل التحديات التي تواجه إدارة الموارد البشرية في المنظمة من أجل عمليات الطوارئ مع التحديات التي تواجه كل صاحب عمل في ضمان توافر الموارد البشرية اللازمة للوفاء بالكامل باحتياجات العمل، بطريقة حسنة التوقيت وأقل قدر من التكاليف مع مخاطر يمكن إدارتها، وأن هناك احتراماً كاملاً لممارسات الاستخدام الأخلاقية وحقوق العاملين المعتادة.

الجدول 4: هيكل التوظيف في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر الرئيسي (سبتمبر / أيلول 2009)

المجموع	غير ذلك	تكاليف إعداد التقارير	المشاريع ¹	الدعم الإداري والتشغيلي ¹	
190	4	8	43	135	مجموع الموارد البشرية من جميع أنواع العقود في الشعبة في المقر الرئيسي بحسب فئة الرتبة
4	1	0	0	3	مدير
25	1	0	6	18	ف4 - ف5
33		0	16	17	ف2 - ف3
11		0	1	10	خ.ع 5-6
42		0	3	39	خ.ع 3-4
60		8	17	35	الاستشاريون وعقود خدمة
13				13	مساعدات مؤقتة من خدمات عامة
1	1				الموظفون المهنيون الشبان
1	1				متطوعون
منها نسبة (عدد) الموارد البشرية بحسب نوع العقد					
%22.6	%0.5	%0.0	%2.6	%19.5	الموظفون الدائمون/ المجموع
%1.6	%0.5	%0.0	%0.0	%1.1	مدير
%6.8	%0.0	%0.0	%1.6	%5.3	ف4-5
%1.1	%0.0	%0.0	%0.5	%0.5	ف2-3
%5.8	%0.0	%0.0	%0.5	%5.3	خ.ع 5-6
%7.4	%0.0	%0.0	%0.0	%7.4	خ.ع 3-4
%37.4	%0.0	%0.0	%11.1	%26.3	موظفون لفترات قصيرة بعقود عموماً لا تقل عن 12 شهراً ²
%0.5	%0.0	%0.0	%0.0	%0.5	مدير
%5.8	%0.0	%0.0	%1.6	%4.2	ف4-5
%16.3	%0.0	%0.0	%7.9	%8.4	ف2-3
%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	%0.0	خ.ع 5-6
%14.7	%0.0	%0.0	%1.6	%13.2	خ.ع 3-4
%31.6	%0.0	%4.2	%8.9	%18.4	استشاريون وعقود خدمة - المجموع
%6.8	%0.0	%0.0	%0.0	%6.8	مساعدات مؤقتة من خدمات عامة - المجموع
<p>^{1/} تمول بعض الموارد البشرية جزئياً من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي وجزئياً من المشاريع وحيثما يكون الأمر كذلك يخصص النصف لكل مصدر من مصادر التمويل.</p> <p>^{2/} يشمل الموظفون بعقود وظائف مشاريع منهم 34 موظفاً فنياً وبدون موظفين من خدمات العامة.</p> <p>المصدر: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل</p>					

144 - غير أن تحقيق هذه المتطلبات الأساسية يشكل مشكلة في بيئة الأمم المتحدة التي تحاول أن تلبى احتياجات الطوارئ في إطار ميزانيات مشاريع قصيرة مختلفة و

- (أ) فنظراً لأن التمويل المستمر غير مضمون، لا ينبغي للمنظمة تجميع الالتزامات غير الممولة إزاء الموارد البشرية سواء من حيث حقوق الاستمرار في العمل أو التعويض (كانت الأجهزة الرئاسية تصر على ضرورة ألا تتسبب حافطة الموارد من خارج الميزانية في أي التزامات على الميزانية من الاشتراكات المقدره)؛
- (ب) ينبغي أن تتوافر الموارد البشرية بصورة مرنة مع تلبية مختلف التخصصات التقنية بالإضافة إلى قدرات الإدارة التشغيلية والخبرات الجغرافية؛
- (ج) في حالات حدوث حالات طوارئ مفاجئة غير متوقعة يتعين الاستجابة للاحتياجات الكبيرة بسرعة فائقة
- (د) في حين أن مراعاة الخبرة يمثل الشرط الأول، فإن من الضروري أيضاً أن تكون الموارد البشرية متوازنة من الناحيتين الجغرافية والجنسانية؛
- (هـ) ينبغي لمصلحة الكفاءة والفعالية والمساءلة المحافظة بقوة على خبرات نظم المنظمة واحتياجاتها في مجموع الموارد البشرية فضلاً عن الذاكرة المؤسسية والتفاعل الإيجابي في بيئة تعلم مؤسسية (المنظمة بوصفها منظمة للشبكات والتعلم)؛
- (و) يتعين الحفاظ على الروح المعنوية للعاملين وتحفيزهم وإن أمكن تعزيزهم.

الجدول 5: توزيع الموارد البشرية في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بحسب نوع العقد والموقع

المجموع	المكاتب الميدانية واللامركزية	المقر الرئيسي	
1600			المجموع التقريبي للأشخاص
			نسب التوزيع
4.4%	0.2%	4.2%	موظفون دائمون
8.7%	7.4%	1.3%	موظفون بعقود لفترات محدودة (12 شهراً على الأقل)
1.2%	0.5%	0.6%	موظفون بعقود قصيرة (بحد أقصى قدره 11 شهراً)
35.3%	31.5%	3.8%	استشاريون معينون في المقر الرئيسي وبتفاقيات خدمات شخصية
49.2%	49.2%	0.0%	موظفون معينون محلياً وموظفون فنيون شبان وموظفو مشاريع وطنيون (تقريباً)
1.2%			موظفون عاملون خارج الشعبة على أن تغطي الشعبة تكاليفهم
100.0%	88.9%	9.9%	المجموع

المصدر: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، بيانات فبراير/شباط 2009.

145 - خبرات ومؤهلات الموظفين: لا يبدو بديهياً أن مدى خبرات ومؤهلات الموظفين تمثل سبباً رئيسياً للقلق سواء كانوا في المقر الرئيسي أو في الميدان. وكما يتضح من الآراء على الاستبيان التي يرد موجز لها في الجدول 6، فإن نحو

نصف الموظفين في وحدات تنسيق الطوارئ لديهم ست سنوات أو أكثر من الخبرة في مجالات الطوارئ والإغاثة وأعمال إعادة التأهيل، وهناك 30 في المائة لديهم ما لا يقل عن ثلاث سنوات من الخبرة. وتبدو الصورة مماثلة بالنسبة للموظفين العاملين في مجال الطوارئ في المقر الرئيسي حيث إن لدى ما يزيد قليلا عن النصف أكثر من خمس سنوات من الخبرة. ولدى أكثر من 70 في المائة من الموظفين أكثر من خمس سنوات من الخبرة في مجال عملهم. ومن بين أولئك الذين يؤدون مهام من المستوى المهني هناك 54 في المائة يحملون درجة الماجستير و20 في المائة درجة الدكتوراه .

الجدول 6: سنوات الخبرة لدى موظفي الطوارئ في حالات الطوارئ وإعادة التأهيل

مقر العمل	سنتان أو أقل	3-5 سنوات	6-10 سنوات	11-20 سنوات	أكثر من 20 سنة
وحدة تنسيق الطوارئ	21.8%	29.6%	33.8%	12.7%	2.1%
المقر الرئيسي	17.5%	28.6%	34.9%	14.3%	4.8%

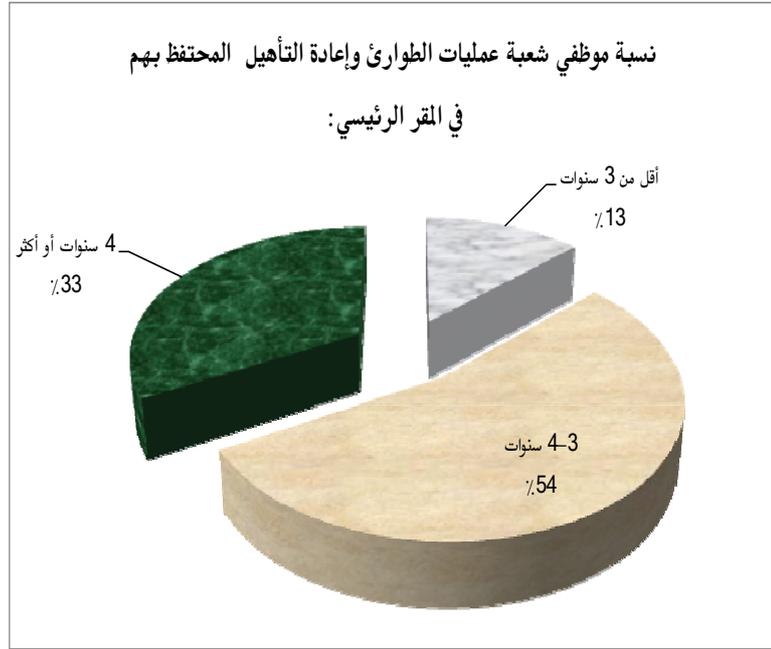
الجدول 7: سنوات الخبرة لدى موظفي الطوارئ في مجال خبراتهم الميدانية المعينة (مثال: الهندسة الزراعية)

سنتان أو أقل	3-5 سنوات	6-10 سنوات	11-20 سنوات	أكثر من 20 سنة
9.9%	16.6%	25.1%	25.8%	22.7%

146 - ويضطلع ممثلو المنظمة القطريون بدور رئيسي في عمليات الطوارئ، ويطلب منهم في كل الإجراءات الجارية الاضطلاع بمسؤوليات نهائية عن معاملات الطوارئ اللامركزية. ولا تتوافر خبرات كافية في مجالات الطوارئ للكثير من الممثلين القطريين ومساعدتهم (البرامج) في البلدان المتضررة من حالات الطوارئ .

147 - وارتكازا على خبرات الموظفين وإستمراريتهم، تظهر مشكلة جوهرية تتعلق بالاحتفاظ بهؤلاء الموظفين وخبراتهم بالمنظمة، وهذه مسألة معينة توجد في الميدان. فخبرات المنظمة ضرورية لتطبيق إجراءات المنظمة وإدارة العمليات بكفاءة وإقتدار إذ أن الدوران الشديد للموظفين يتسبب في انعدام الاستمرارية في عمليات الطوارئ الفردية وارتفاع تكاليف المعاملات بالنسبة للمنظمة فيما يتعلق بتعيين بدائل لهم. وليست كل حالات الطوارئ ذات مدد طويلة ويتعين توقع حدوث دوران للموظفين على المستوى الوطني إلا أن حالات الطوارئ كما أشير أعلاه متكررة في حالات كثيرة و/أو مستمرة على فترات ممتدة، ويسري هذا الاتجاه بصورة خاصة على العمليات كبيرة. فمن بين موظفي وحدات تنسيق الطوارئ البالغ عددهم 218 والذين أجابوا على الاستبيان الذي أجراه التقييم، كان لدى 44 في المائة خبرات لمدة سنتين أو أقل مع المنظمة وما مجموعه 72 في المائة لديهم خمس سنوات أو أقل من الخبرة. وفي المقر الرئيسي كانت الصورة مختلفة فقد كان لدى ما لا يتجاوز 27 في المائة سنتين أو أقل من الخبرة مع المنظمة، على الرغم من أن 57 في المائة هنا كان لديهم خمس سنوات أو أقل من الخبرة. وتوضح أخطاء ارتفاع معدلات الدوران في الوظائف الرئيسية بدرجة كبيرة من عملية التقييم التي أجريت مؤخرا لعمل المنظمة في طاجيكستان حيث تبين أنه فيما بين

أبريل/نيسان 2008 ومارس/آذار 2009 شغل خمسة أشخاص وظيفة المنسق على ما انطوى عليه ذلك من نتائج سلبية على برنامج المنظمة وصورتها³³.



148 - إن إمكانية القدرة على منح عقود أطول مدى وضمان الوظائف أمر مستحسن لأنه :

- (أ) يقلل من تكاليف المعاملات في البحث عن الموظفين وتكرار عملية التعيين؛
- (ب) من الأرجح أن الموظفين سيكونون جاهزين بطريقة حسنة التوقيت ويمكن ضمان وجودهم في مقار العمل المطلوبة في فترات مهمة (يقال دائماً أن فترات انقطاع العقود تعني أن الموظفين غير جاهزين في فترات الذروة مثل مواسم الزرع. وجزء من ذلك صحيح يكمن لطبيعة العقود وجزء يرجع بصورة خالصة إلى سوء التخطيط. فمثلاً يتعين تنظيم إجازات الموظفين بصورة لا تتزامن مع احتياجات الذروة فإن انقطاع الخدمة يمكن أيضاً التخطيط له)؛
- (ج) زيادة مجموع الموظفين المتوافرين لتعيينهم بسرعة إذا نهضت الحاجة إلى ذلك؛
- (د) التيسير على المنظمة في الإبقاء على الموظفين من ذوي القدرات المؤكدة؛
- (هـ) ذات طابع إيجابي بالنسبة للروح المعنوية؛
- (و) تزيد من معرفة ممارسات المنظمة وإجراءاتها وسياساتها وتحسين كفاءة العمليات واحتمالات التفويض؛

³³ تقييم أنشطة المنظمة في تاجيكستان (2004-2007) التقرير النهائي، يوليو/ تموز 2009.

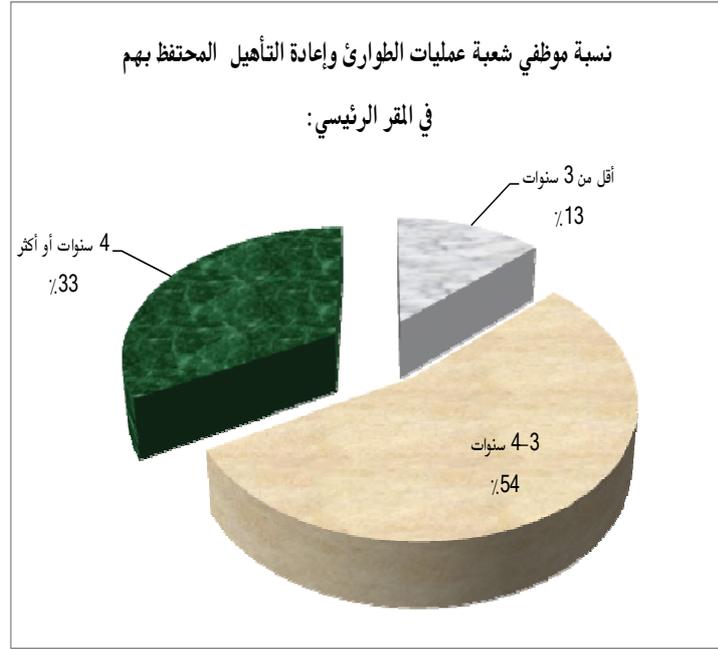
ن تحسن الذاكرة المؤسسية العامة للمنظمة، لأن المنظمة منظمة للتعليم وإقامة الشبكات وتتيح للموظفين اتخاذ نظرة طويلة الأجل وللتخطيط والعمل صوب التحسين المؤسسي بدلا من مجرد التصرف في أوقات الأزمة المباشرة.

149 - وتبين الردود على الاستبيانات التي قدمتها شعبة إدارة الموارد البشرية (والتي لم تستكمل بالنسبة للميدان) بوضوح أن معظم الموظفين قد احتفظ بهم في الميدان، بصرف النظر عن نوع العقود، لمدة أقل من ثلاث سنوات مع الاحتفاظ بعدد قليل لمدة أربع سنوات أو أكثر، في حين أن الغالبية العظمى من الموظفين في المقر الرئيسي يعملون لأكثر من ثلاث سنوات. ويعزى جزء من ذلك إلى حالات الطوارئ المتغيرة والاحتياجات من الخبرات إلا أنها ترجع في كثير من الأحيان إلى نوع العقود وجزئيا إلى مصدر التمويل :

أ) معظم الموظفين في الميدان هم من مواطني البلد الذي يعملون فيه وسوف يستخدمون على أي حال للفترة التي تستمر فيها حالات الطوارئ على الرغم من أن الغالبية العظمى منهم يعملون في حالات الطوارئ التي تقدم لها المساعدة لفترة أطول بكثير من أربع سنوات. ويعمل الموظفون في المقر الرئيسي بصورة كاملة تقريبا في المهام التشغيلية والإدارية ويمكن بسهولة إعادة توزيعهم فيما بين حالات الطوارئ. كما أن لديهم فرصا أسهل للوصول إلى صانعي القرارات؛

ب) يستخدم الموظفون في المقر الرئيسي إلى حد كبير على تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي للمشاريع (تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي التي تدار في شكل مجمع مشترك للأموال كما أنها قابلة للتنبؤ أكثر من أموال المشاريع الأحادية)، في حين أن هؤلاء الذين يعملون في الميدان يعملون على ميزانيات المشاريع إلى حد كبير. وأولئك الموظفون الذين يعملون لفترات طويلة في الميدان، مثل أولئك الذين يعملون في وحدات الدعم التقني الميدانية تزداد احتمالات عملهم لفترات أطول وهم على ميزانية تكاليف الدعم؛

ج) وحيثما يكون التعيين ذا طابع قصير الأجل بوضوح أو لا تتوفر ضمانات جيدة للغاية على التمويل المقبل، تضمن المنظمة فترة انقطاع بين عقدين لمدة لا تقل عن شهر بعد 11 شهرا من الخدمة وفترة انقطاع لمدة ستة أشهر بعد فترة خدمة لمدة 47 شهرا (مع فترة انقطاع لمدة شهر سنويا). ويوفر ذلك تراكما للالتزامات طويلة الأجل للموظفين. ولم يوضع أي تمييز بين عقود الخدمة، والخدمات الاستشارية، والوظائف لمدد قصيرة في هذا المجال، وإن كانت ممارسات المنظمة تتماثل مع تلك المتبعة في الوكالات الأخرى في هذا الصدد، حيث يبدو أن معاملة عقود الخدمة تتم بقدر أكبر من الحرص.



150 - قابلية توقع الاحتياجات من الموارد البشرية : لا يمكن توقع الاحتياجات من الموارد البشرية لأغراض الطوارئ بصورة كاملة ، وينبغي في بعض الأحيان تعبئتهم بسرعة شديدة، ويمكن التخطيط للاستجابات لحالات الطوارئ إلى حد أكبر مما يتم في الوقت الحاضر لأن هناك اتجاهًا سائدًا للعمل كما لو كانت جميع إجراءات حالات الطوارئ تحدث في اللحظة الأخيرة. غير أن بعض العمليات الأكبر حجمًا تبدأ دون أي توقع (التسونامي)، أو بقابلية محدودة للتنبؤ (الجراد الصحراوي وأنفلونزا الطيور). وتتطلب مثل هذه الحالات من الطوارئ بالطبع تعبئة سريعة للموظفين المؤهلين كما أن المواضيع والمواقع الجغرافية تكون شديدة التباين. ولذا القضية هي في كيفية تحسين القدرة بسرعة وسوف تفيد المكاسب في هذا المجال على الأرجح تسليم مدخلات الأشخاص بصفة عامة.

151 - تكاليف المعاملات: تشير بيانات شعبة الموارد البشرية عن مدد العقود الفردية، وهي البيانات غير الكاملة بالنسبة للعقود في المكاتب الميدانية، إلى أنه بالنسبة للخبراء الاستشاريين وأولئك العاملين بعقود خدمة، بلغ متوسط مدة العقد خلال المدة 2004-2007 مقدار 3-6 أشهر وبالنسبة للمتقاعدين 1-6 أشهر. ولا يعني ذلك أنه لم يتم استخدام الشخص مرة أخرى فعادة يمكن للفرد أن يحصل على ثلاثة أو أربعة عقود خلال فترة 12 شهرًا، مع ما يتصل بذلك من تكاليف الاختيار والتعيين وغير ذلك.

152 - التمويل الذي يتعذر التنبؤ به: يشكل ذلك قضية مع انعكاسات بالنسبة لمعظم عناصر التعاقد مع الموارد البشرية. فمعظم المشاريع لها مدة محددة ومن ثم من المؤكد التمويل أيضا لمدة 12 شهرا أو أقل. ويؤدي عدم القدرة على التنبؤ بمجموع التمويل الخاص بحالة طوارئ معينة إلى زيادة الصعوبة في تخطيط الاحتياجات الشاملة من الموظفين. كما أنه يقلل من درجة اليقين بأن بالوسع العثور على التمويل "من أماكن أخرى" لدى منح العقود الفردية. ولا يمكن

استخدام الموظفين في عدم وجود ميزانية. كذلك إذا استخدم الصندوق الخاص بأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل لبدء العمل قبل وصول التمويل، هناك عنصر صغير من عدم اليقين يرتبط بالتمويل النهائي.

153 - الالتزامات تجاه الموظفين الممولين من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي، يبدو بالفعل أن المنظمة لديها مستوى مفرد من الالتزامات تجاه الموظفين الممولين من تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل. وتشير الأرقام المقدمة من هذه الشعبة أن التكاليف السنوية للموظفين بعقود دائمة المقيدين على تكاليف الدعم بلغت في سبتمبر/أيلول 2009 نسبة 51.5 في المائة من إيرادات تكاليف الدعم لحساب هذه الشعبة. كما يقدر أن الموظفين بعقود ثابتة المدة في المقر الرئيسي والميدان كبدت الالتزامات لمدة عام واحد نسبة تبلغ 66 في المائة أخرى من إيرادات تكاليف الدعم في 2007. وإذا تركنا جانبا أنه يتعين أن تغطي إيرادات تكاليف الدعم لا تكاليف الموظفين فحسب بل والخدمات الاستشارية والسفريات وغير ذلك، فإنه إذا انخفضت هذه الإيرادات إلى مستواها في 2007 تصبح الشعبة بدون أي أموال للعمل والالتزامات غير ممولة تزيد على ذلك 15 في المائة من تكاليف الموظفين (1.6 مليون دولار أمريكي).

154 - وهذا أمر مستبعد بالنظر إلى أن حجم أعمال الطوارئ في ازدياد وأن نسبة المشاريع التي تنطوي على نسبة العشرة في المائة الكاملة من تكاليف الدعم في ارتفاع كبير. غير أن الأرقام تكفي لبيان أن الرصيد بين الموارد البشرية بعقود دائمة ومحددة المدة الذي يزيد على 12 شهرا يتعين نقله نحو الموارد البشرية التي تعين بعقود قصيرة المدة (بما في ذلك وظائف المشاريع لمدة 11 شهرا).

2-6 ممارسات التعاقد مع الموارد البشرية في الوكالات الأخرى

155 - أجرى فحص للأحكام الخاصة بالموارد البشرية بعقود قصيرة المدة والصكوك التعاقدية لغير الموظفين بالمقارنة بتلك الموجودة في مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشاريع وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي. وكما هو الحال في مكتب خدمة المشاريع وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن المتعاقدين بعقود محلية لأكثر من ثلاثة أشهر لهم الحق في إجازات مرضية وإجازات سنوية. أما أولئك الذين يعملون بعقود لأكثر من ستة أشهر فلهم الحق في إجازة سنوية وإجازة وضع وإجازة أبوة. وهناك تأمين صحي محدود يتباين بحسب حالة التعاقد وهل هو محلي أو دولي ومدة العقد. وفي حالة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن عقود الخدمات الاستشارية الدولية قصيرة الأجل وعقود الخدمة ليس لها أي حق في الإجازات أو الإجازات المرضية أو تغطية الضمان الاجتماعي من أي نوع باستثناء المرض أو الإصابة الناجمة عن الخدمة. وليس لأي عقود من غير الموظفين حق في المعاشات التقاعدية.

156 - وفي حين أن المنظمة تطبق جداول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتعيينات المحلية، فقد ذكر جميع المستجوبين أن المنظمة تستخدم الحدود الدنيا لهذه الجداول بالمقارنة بالوكالات المنافسة. كذلك ذكر أن متوسط الأسعار التي تدفع للخبراء الاستشاريين الدوليين أقل مما يدفع في الوكالات المنافسة بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ومكتب خدمة المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي. وإن كانت البيانات المؤكدة غير متوافرة للتحقق من ذلك، وتشير كل من معلومات المقابلات من عمليات التقييم السابقة، بما في ذلك التقييم الخارجي المستقل وعمليات التقييم اللامركزية ونتائج الاستبيانات، إلى أن المنظمة تعرض لنفس النوع من العمل والعقود ظروفًا أقل مواتية بصفة عامة مما يقدمه العديد من وكالات الأمم المتحدة المنافسة للموظفين على نفس المستوى. وقد تأكد ذلك مرة أخرى بواسطة الشعب التقنية التي تتنافس مع وكالات مثل منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي على الموظفين التقنيين في حالات الطوارئ.

157 - وقد أظهر استبيان التقييم أن جميع الموظفين من ذوي العقود محددة المدة، وقصيرة المدة والخبراء الاستشاريين لم يكونوا راضين عن فرص الارتقاء الوظيفي الخاص بهم بالمقارنة بتلك التي يعتقدون أنها سائدة في الجهات المنافسة الأخرى، باستثناء الموظفين بعقود محددة المدة في المقر الرئيسي. ففي حالة الموظفين بعقود قصيرة المدة والخبراء الاستشاريين في كل من المقر الرئيسي ووحدات تنسيق الطوارئ، إرتفع عدم الرضا هذا وصل إلى 72 في المائة و73 في المائة على التوالي. إذ يرى الموظفون بعقود محددة المدة لفترات قصيرة المدة من جميع الأنواع في وحدات تنسيق الطوارئ أن ضمانات عملهم أقل مما في الجهات المنافسة الأخرى. فأكثر من نصف الموظفين بعقود محدودة المدة وعقود قصيرة المدة والاستشاريين في وحدات تنسيق الطوارئ كانوا غير راضين عن مدة عقودهم. وفي حالة الموظفين بعقود قصيرة المدة والاستشاريين في المقر الرئيسي، كان 70 في المائة غير راضين، و76 في المائة في وحدات تنسيق الطوارئ. ويعتقد تسعة وستون في المائة من الموظفين بعقود قصيرة المدة والاستشاريين في وحدات تنسيق الطوارئ أن معدلات الأتعاب التي يحصلون عليها تقل عن تلك السائدة في الوكالات المنافسة (عدم الرضا كان أقل شدة في المقر الرئيسي. كما يعتقد هؤلاء بأن استحقاقاتهم أقل (70 في المائة في كل من المقر الرئيسي والميدان من الموظفين بعقود قصيرة المدة³⁴ يشاركون في هذا الرأي)

158 - كما تبين من الاستبيان مشاعر إحباط فيما يتعلق بالتفويضات ومستويات السلطة في الميدان بالنسبة للتعاقد مع الموارد البشرية. فإن التفويضات كبيرة في مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشاريع، حيث يمكن لكبير المستشارين التقنيين أن يبرم عقودًا تصل إلى 100 000 دولار أمريكي، كما يمكن أن يوافق على أتعاب تصل إلى 1 350 دولارًا أمريكيًا يوميًا يتعين بعدها إحالتهم إلى رئيس موظفي المشتريات. وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتراوح الأتعاب الموافق عليها محليًا لتعاقد دوليين بين 200 دولار أمريكي و750 دولارًا أمريكيًا يوميًا (تحتج المعدلات الأكثر من ذلك لموافقة دائرة المشتريات).

159 - وتشير خطة العمل الفورية التي تعتبر متابعة للتقييم الخارجي المستقل للمنظمة إلى أن المنظمة سوف تضع سياسة تناوب تعتمد على الحوافز في المقر الرئيسي وفيما بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية. وينطبق ذلك بدرجة كبيرة على العمل في حالات الطوارئ. فعندما طبق برنامج الأغذية العالمي خدمة موحدة وضع شرط في العقود الجديدة يشير إلى أن الموظفين الفنيين يخضعون للتناوب. كما أصبح من الشروط العادية لاستحقاق الترقية للموظفين العاديين، أن يقبلوا عقدًا جديدًا كجزء من الخدمة الموحدة. ويدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف سياسات مماثلة.

³⁴ في هذا السياق أدرج جميع الموظفين بعقود قصيرة المدة، والاستشاريين، والموظفون الفنيون الشباب ضمن مصطلح "الموظفين".

160 - والقرائن المستخلصة من المناقشات بشأن المنهج الذي تتبعه الوكالات الأخرى بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي هو أن المنظمة أقل استعداداً للمخاطرة وتقديم التظلمات أو اتخاذ موقف قوي في المنازعات مع الموظفين كما تفعل الوكالات الأخرى، ويبدو أن المنظمة تبالغ في تقدير المخاطر على السمعة أو المخاطر المالية في هذا الصدد. والواقع أن هناك مخاطر على السمعة من الظهور بالافتقار إلى نظام محدد بوضوح بفرق الخبرات والتكاليف المالية المستمرة التي تتكبد (مثل الخضوع لطلبات الخبراء الاستشاريين بالحصول على مدفوعات إضافية) وتكاليف المعاملات الناشئة عن الانخراط في منازعات مطولة.

3-6 الاستنتاجات والتوصيات للنهوض بإدارة الموارد البشرية في عمليات الطوارئ

161 - طرح التقييم الأسئلة التالية - هل يمكن لأحكام المنظمة وممارساتها في مجال التعاقد مع الموارد البشرية أن تصبح:

- أ) أكثر فعالية من حيث ضمان استعداد الموظفين للوفاء بالمتطلبات المحددة بما في ذلك المتطلبات المفاجئة؟
- ب) أكثر كفاءة من حيث تكاليف المعاملات (البحث وتكرار الاستخدام وغير ذلك)؟
- ج) أكثر عدلاً وكفاية لضمان الإلتزام والروح المعنوية؟
- د) تقدم ضمانات كافية لكل من المنظمة والعاملين بشأن إنهاء الخدمة وعدم التعرض لمخاطر لا داعي لها فيما يتعلق بالالتزامات غير الممولة؟

التمويل المتكامل للموارد البشرية في عمليات الطوارئ

162 - التوصية 6-1: من الأرجح أن أكبر عقبة واحدة أمام إدارة الموارد البشرية في عمليات الطوارئ بطريقة متكاملة عبر البرامج هي أن الموارد البشرية تمول إلى حد كبير في الميدان من المشاريع الفردية. فهذا الأمر يزيد من صعوبة تخطيط الموارد البشرية والاحتفاظ بها وتقديم العقود الأطول مدداً وخفض تكاليف المعاملات الناجمة عن المعاملات المتعددة:

- أ) تعتبر منافع التمويل التجميعي الذي نوقش أعلاه هاما بصورة خاصة للموارد البشرية. ويقترح إنشاء حساب أمانة مجمع للموارد البشرية في حالات الطوارئ. ويمكن أن يضم هذا الحساب أموالاً قطرية و/ أو برنامجية (مثل فريق المهمات التقني المعني بأنفلونزا الطيور) ويمكن التعاقد على الموظفين من خلال الحساب مما يزيد من المرونة والتخطيط المسبق والاستمرارية في الاستخدام. ويمكن للمشاريع الفردية أن تستخدم الموظفين من الحساب مثلما يمكن أيضاً للدعم

الإداري والتشغيلي. ويمكن أن يدار الحساب بنفس طريقة إدارة حساب موظفي المساعدة المؤقتة (الحساب الخاص بفئة الخدمات العامة) إلا أنه ينبغي الاحتفاظ به في شكل حساب أو حسابات أمانة بدلا من حساب مجمع حيث لا يمكن إعادة ترحيل الأموال فيما بين الفترات المالية. وإذا حدث كما في حالة موظفي المساعدة المؤقتة تضمن الترحيل على المشاريع قيودا إضافية على حزمة الأجور، وسوف يمكن ذلك الحساب من التعاقد الميسر فيما بين المشاريع حيث أنه سيحصل على بعض الإيرادات إضافة إلى تكاليف كل موظف إضافي يعين، ويجوز أن ينشئ الحساب أيضا عنصرا احتياطيا لتغطية حالات الاجلاء وقت الطوارئ وغير ذلك والتي قد تكون في الوقت الحاضر التزاما غير ممول؛

(ب) وكما جرى التنويه عليه في كافة أنحاء هذا التقييم، فإن حالات الطوارئ عرضة للتنبؤ بأكثر مما كان يفترض في كثير من الأحيان كما أن معظم عمليات الطوارئ الكبيرة يستغرق عدة سنوات. ويتيح ذلك الفرصة لزيادة تحسين التخطيط وتطبيق المنهج البرامجي، وينبغي توسيع نطاق ذلك ليشمل الموارد البشرية. وينبغي أن تشكل خطة الموارد البشرية جزءا من خطة كل حالة من حالات الطوارئ وينبغي إخضاع الخطة لاستعراض منتظم سنويا على الأقل؛

(ج) ويمكن على الصعيد العملي إجراء تحسينات مباشرة. فبعض موظفي العمليات في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل لم يخطط بالشكل الكافي للاحتياجات من الموارد البشرية في البرامج التي يديرونها ويتقاسمونها مع زملائهم بطريقة تيسر الاستخدام عبر العديد من المشاريع وسد الثغرة مع أموال الدعم الإداري والتشغيلي بمرونة³⁵.

إعداد مجموعة أساسية من موظفي الطوارئ المتخصصين

163 - التوصية 6-2: التوصية المركزية من هذا التقييم تتمثل في ضرورة أن تعد المنظمة مجموعة أساسية من الموظفين التقنيين المعنيين بالطوارئ، وينبغي أن تصبح فيما وراء هذه المجموعة الأساسية متعاقدا مرنا وتنافسيا للموارد البشرية مع تجنب تراكم الالتزامات المالية والقانونية أو الأخلاقية فيما يتجاوز هذه المجموعة الأساسية.

(أ) الموارد البشرية فيما يتجاوز المجموعة الأساسية. ينبغي عدم التعاقد معها وإدارتها في إطار صكوك تنطوي على الالتزامات على المنظمة زيادة عن بضعة أشهر بعد مدة التمويل القابل للتنبؤ

³⁵ كذلك بأن طريقة التمويل تتطلب أنه يتعين عند كل تحويل فردي من بند الميزانية إلى البند التالي الرجوع إلى مسؤول الميزانية الخاص بالبند الأول حيثما يكون الغرض الفعلي للعملية هو التمويل التجميعي. وتصبح تلك العملية خطوة بيروقراطية لاداعي لها كما أنها ليست ممكنة دائما حيث يتعين إغلاق ميزانيات المشاريع قصيرة المدة بمجرد توقفها عن العمليات.

بصورة كاملة. وينبغي أن توفر هذه الصكوك فيما يتجاوز المجموعة الأساسية ممارسات تنافسية ومتساوية (كما يفعلون إلى حد كبير، وإن لم يكن بصورة كاملة في الوقت الحاضر) بما في ذلك :

- 1) مستويات أجور تنافسية ؛
- 2) أحكام خاصة بالإعادة إلى الوطن والإجلاء في حالة الموظفين المغتربين إلى خارج البلد وإلى أماكن آمنة بالنسبة للموظفين الوطنيين ؛
- 3) تغطية تأمينية ضد الأمراض والحوادث ؛
- 4) أحكام بشأن تقييم أداء المتعاقد ؛
- 5) أحكام بشأن إنهاء العقد بسرعة في حالة العجز في التمويل أو عدم كفاية الأداء ؛
- 6) أحكام خاصة بالتحكيم في حالة النزاع.

(ب) **حجم المجموعة الأساسية:** ينبغي لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل تحديد الاحتياجات من التوظيف في هذه المجموعة الأساسية استناداً إلى مستوى الأعمال التي يمكن التنبؤ بها بأمان (مثل 25 في المائة أقل من مستوى الأعمال الجاري) ووضع خطة شاملة للتمويل وتنمية قدرات الموارد البشرية والتعاقد مع هذه المجموعة الأساسية. وتشير التقديرات إلى أن الخدمات الاستشارية الدولية واتفاقات الخدمة بالنسبة للموظفين من ذوي المهارات المتماثلة عند المستوى ي 3-4 سوف تتضمن بنسبة 40 في المائة أقل للمنظمة عن عقود الموظفين في حالة الممارسات الحالية. وينطبق اختلاف مماثل على الموظفين الوطنيين إلا أن المنظمة ليست صاحب عمل منافس شديد بالنسبة للموارد البشرية من غير الموظفين، وعلى ذلك فإن تطبيق أكثر من حزمة متساوية وتنافسية سوف يسفر عن ارتفاع في التكاليف. غير أنه سيظل هناك فروق كبيرة بين تكاليف الموارد البشرية من الموظفين وغير الموظفين. ويتعين وضع سياسات واضحة بشأن حجم المجموعة الأساسية الذين على عقود موظفين تأخذ في الاعتبار الكامل الاعتبارات المالية والالتزامات والممارسات الجيدة للموارد البشرية.

سياسات وإجراءات للمجموعة الأساسية وغير الأساسية من الموارد البشرية

164 - التوصية 3-6: يتعين وضع سياسات بشأن المجموعة الأساسية وغير الأساسية من الموارد البشرية لأغراض عمليات الطوارئ وأن تشمل مايلي :

³⁶ في عام 2006. صدر 13 إعفاء للمتقاعدين إلا أن من المفهوم أن ذلك قد أصبح أكثر صعوبة..

³⁷ كان يوصى بذلك باستمرار في عمليات التقييم التراجع إلى فترة طويلة مضت تصل إلى ذلك المتعلق باللامركزية عام 2004.

³⁸ الخدمات الاستشارية التي تشكل علاقة عمل تعفى دائماً من الضرائب في حين لا يتم ذلك بالنسبة لعقود الخدمة، كذلك بأن ممارسة المنظمة الحالية في جعل عقود الخدمة عقوداً بمبالغ مقطوعة لا تناسب في عمليات الطوارئ ويتعين ترتيب أيام العمل وأي سفريات بصورة منفصلة

أ) تطبيق اللامركزية على المجموعة الأساسية من الموظفين وتناوبهم: فكما أشير أعلاه فيما يتعلق بتطبيق اللامركزية ينبغي عدم الاحتفاظ في روما بجميع أو حتى معظم المجموعة الأساسية من الموظفين الذين يعقود توظيف. وينبغي أن يخضع موظفو العمليات في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل للتناوب العادي إلى مواقع في الميدان كما يتبين قبولهم التوزيع على حالات الطوارئ التي تمتد لمدة شهرين إلى ثلاثة أشهر. وسيؤدي ذلك إلى زيادة استجابة المنظمة المرنة وتعزيز الفهم العميق بالأوضاع الميدانية. وعلاوة على ذلك سوف يزيد ذلك من احتمالات التفويض إلى الموظفين من أصحاب الخبرة في الميدان والحد من المقاومة ذلك (انظر أيضا التوصيات الخاصة بالتفويض بالمسؤوليات إلى موظفي مشاريع الشعبة المنتدبين)؛

ب) يجوز منح عقود أطول مددا للموارد البشرية في حالات الطوارئ التي سوف تستمر لعدة سنوات (1-2 سنة) مما يزيد من تحفيزهم ومن ثم خفض معدلات الأجور بعض الشيء، إلا أنه ينبغي عدم اعتبارهم جزءا من المجموعة الأساسية ما لم يكونوا قد عينوا على هذا النسق ويخضعون للتناوب وإعادة التوزيع؛

ج) استخدام المتقاعدين: يمكن أن تدعم إمكانية استخدام المتقاعدين القدرات الاحتياطية لكل من المهارات التشغيلية والتقنية، وأدت القيود التي فرضت أدت إلى خفض استخدامهم نسبياً بواسطة الشعبة. وتتمثل الأسباب الكامنة وراء القيود المفروضة على استخدامهم في أن استمرار المتقاعدين، الذي وضعت مبادئه الجمعية العامة للأمم المتحدة، والأجهزة الرئاسية تحول دون شغل الوظائف الدائمة والمتوسطة المدى بواسطة المتقاعدين بدلا من أخذ أفراد معينين جدد، مع تخطيط معقول للخلافة وتحويل الذاكرة المؤسسية. ولم يكن من المقصود أن يقلل من قدرة منظومة الأمم المتحدة على الاستجابة لأوضاع الطوارئ. ويقترح أن يسمح بالنسبة لفئة الطوارئ باستخدام المتقاعدين دون قيود في أي نوع من الوظائف (الدائمة والمحددة المدة وتعيينات موظفي المشاريع)³⁶؛

د) تنمية الموارد البشرية والتدريب ومتطلبات الكفاءة:

- 1) ينبغي أن يكون لموظفي المجموعة الأساسية، سواء كانوا في المقر الرئيسي أو الميدان، برنامجا لتنمية قدرات الموظفين يصمم ليناسب ملامح تنمية قدراتهم. والطلب الحالي الملح هو التدريب على التخطيط واحتمالات إدارة البرامج أكثر تكاملا وكفاءة والعمليات المتاحة من خلال عمليات المنظمة ونظم تكنولوجيا المعلومات فيها. ويحتاج الموظفون من غير المجموعة الأساسية الذين يعملون في بلدان تنفذ فيها عمليات طوارئ لفترة طويلة إلى التدريب الضروري للاطلاع بمهامهم التشغيلية وخاصة التدريب على إجراءات المنظمة ونظمها والتدريب بالنسبة للموظفين الفنيين على سياسات المنظمة واطلاعهم على السياق الإنمائي الكامل في البلدان الذين يعملون فيها؛
- 2) ينبغي أن تتضمن متطلبات القدرات الأساسية لتمكين ممثلات المنظمة في البلدان التي تتعرض لمخاطر طوارئ كبيرة القدرات في مجال عمليات الطوارئ³⁷؛

(3) وكما يرد مناقشته فيما بعد بالنسبة للمشتريات، يمكن تفويض موظفي العمليات في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وخاصة في الميدان، بسلطات التعاقد على المشتريات والموارد البشرية بشرط أن يكونوا قد اكتسبوا مستوى معين من الكفاءة. وينطبق نفس الشيء على الموظفين الإداريين في الممثلات القطرية للمنظمة التي لديها برامج كبيرة (طوارئ وتنمية). ويمكن تنمية ملامح الكفاءة واختبارها بواسطة الوحدات المسؤولة، مما يتيح لها اعتماد الموظفين الوطنيين والدوليين الذين يمكن تقديم التقارير لهم عن توجيه بعض العمليات. كما يمكن وضع ملامح كفاءة واختبار للموارد البشرية من مستوى الخدمات العامة المسؤولة عن قيود البيانات في اوراقل ونظام المحاسبة الميدانية. وستشكل كمية القدرات المختبرة جزءاً من متطلبات العمل الأساسية مثلما تفعل الآن فيما يتعلق بالطباعة والمهارات اللغوية على الرغم من أن الاختبار سوف يجري عقب فترة أولية في العمل وليس قبل التعيين؛

(4) لذلك كما نوقش أعلاه يمكن الموافقة على موظفي الطوارئ وأن تدعمهم الشعب التقنية لتوفير مدخلات تقنية معينة والاضطلاع ببعض الموافقات (يجري التأكيد على ضرورة أن لا يؤدي ذلك إلى أن يقوم موظفو العمليات الذين جرى اعتمادهم للقيام بعمليات المشتريات أو الموارد البشرية، بممارسة الموافقات التقنية على هذه التدابير - يجب الحفاظ على الفصل بين المسؤوليات والسلطات)

(5) ثمة فرص قليلة أمام الموظفين الإداريين العاملين في الميدان، وخاصة أولئك الذين يعملون من خارج الممثلات القطرية للمنظمة، لحضور دورات رسمية في المقر الرئيسي، ومن الصعب تصور مدى التغيير الكبير الذي حدث. وينبغي أن يكون هناك قدر أكبر من التدريب في المكاتب دون الإقليمية وتلبية احتياجات التعلم الإلكتروني باعتبار ذلك الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن تحقق التقدم بالنسبة لمعظم موظفي الميدان، بالإضافة إلى التدريب أثناء العمل الذي ينفذ خلال عمليات الشراء وغير ذلك. ويمكن أن يصبح التدريب أثناء العمل مقترنا بدورات التعلم الإلكترونية أكثر الوسائل فعالية ويمكن توفير الحوافز والتخصصات للمتعلم من خلال اختبارات الكفاءة؛

(6) إن قيام الشعبة بوضع قائمة تسجل فيها المؤهلات والخبرات الخاصة بجميع الموارد البشرية يحظى بالترحيب. والغرض من القائمة هو أن تتوافر للاستخدام في الميدان من خلال نظام إدارة المكاتب الميدانية (انظر المناقشات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات). ويمكن أن تدعم هذه القائمة من الموارد البشرية واستخدام القدرات المشار إليها أعلاه، وتناوب الموظفين وغير ذلك. قد يتعين توفير الانتقائية بالنظر إلى أن القوائم التي تتضمن الكثير من المداخل تتناقص فائدتها. فينبغي أن تتضمن فقط الموارد البشرية المتوافرة حالياً، وينبغي وضع أحكام بشأن إدراج تقييم الكفاءة والأداء في القائمة وهو الذي لا يسير على هذا النسق في الوقت الحاضر؛

هـ) وكما نوقش أعلاه فيما يتعلق بإدارة الموارد، حيث يتعين أن ينص المتعاقدون الضروريون من الناحية التشغيلية (وليس موظفو المنظمة فقط) في عقودهم أنهم مسؤولون عن الترخيص

بمصروفات وعقود المنظمة وغير ذلك، مع الالتقاء إلى النظم الضرورية؛

و) التفويض بالسلطة: كانت الاعتبارات المنهجية المتعلقة بالتفويض بالسلطة للميدان فيما يتعلق بتدابير الموارد البشرية أقل مما كان بالنسبة للمشتريات. وثمة حاجة كبيرة للتفويض هنا ويتعين وضع المعايير الخاصة بذلك؛

ز) الصكوك التعاقدية: إن الاستعراض الخاص بالصكوك التعاقدية المستخدمة في الوكالات الأخرى والخبرات في المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وجد أنه، من وجهة نظر قانونية وفي الواقع العملي، لم تكتسب المنظمة أي قدر كبير من المرونة من استخدام الخدمات الاستشارية أو أي شكل من أشكال تعيين الموظفين تمارسه الوكالات الأخرى أكثر مما عليه الحال في المنظمة في الوقت الحاضر باستثناء أن اتفاقات الخدمات تحدد في بعض الأحيان بصورة أوضح من الحالة بالنسبة للموظفين بعقود خدمة في المنظمة، وأن العقد لا ينطوي على أي علاقة عمل أو وصول إلى المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة:

1) زيادة استخدام عقود الخدمة. ينبغي النظر فيها بالنسبة للموارد البشرية غير الأساسية. فعقود الخدمة التنافسية، التي تجعل المنظمة متعاقدًا أكثر جاذبية، لا توفر وفورات في التكاليف بالمقارنة بالخدمات الاستشارية⁴⁰ إلا أنها لا يمكن أن تعرض مزايا من حيث المرونة والالتزامات. ففي عقود الخدمة هذه التي تختلف عن الخدمات الاستشارية³⁸ التي تشكل علاقات عمل ومن ثم يمكنها التظلم في محكمة منظمة العمل الدولية. ولدى التظلم، فإن شروط عقود من غير الموظفين مثل الموظفين بعقود خدمة التي لا توفر علاقات عمل ولا توفر نفاذاً إلى المحاكم الإدارية يؤخذ بها في التحكيم:

- إذا وضعت الشروط بصورة واضحة، قد تمتد عقود الخدمة لأكثر من 11 شهرا دون طلب انقطاع وبدون تحديد التزامات؛
- يمكن لعقود الخدمة أن تحدد ما إذا كان المتعاقد سيعمل من بلده أو دوليا، وتحدد في نفس العقد شروطا مختلفة للخدمة في بلده عما إذا كان سيعمل في الخارج. وسيكون ذلك إضافة مفيدة إلى الترتيبات الجديدة لموظفي المشاريع الوطنيين في العقود الخاصة بهم وإعادة تعيينهم بموجب الشروط الدولية مع حقوق العودة إلى وظائفهم كموظفي مشاريع وطنيين (وهو ما يشكل معاملات ثقيلة)؛
- ينبغي أن تحدد عقود الخدمة بصورة أوضح مما هي عليه الآن. إن خدمة الموارد البشرية المطبقة لا تشكل أي علاقة عمل وبذلك لا يوجد أي نفاذ إلى المحاكم الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة. وتمشيا مع ممارسات الموارد البشرية الجيدة، ينبغي أن تستمر عقود الخدمة في توفير التحكيم المستقل في حالة نشوب نزاع؛

- (2) عقود الموظفين المهنيين في المشاريع الميدانية: كما يحدث الآن، فإن الاحتفاظ بالموظفين الدوليين القادرين يمكن زيادة استخدامهم بعقود المشاريع الميدانية و حتى على تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي (الموظفون على ميزانيات المشاريع بوظائف منشأة - والتي يمكن تقاسمهم عبر المشاريع وتكاليف الدعم الإداري والتشغيلي). ويمكن استخدامهم في المقر الرئيسي وكذلك في الميدان. وتشير السوابق في المحاكم الإدارية الى أن ذلك لا يقيم إستحقاقا لمواصلة العمل؛
- (3) موظفو المشاريع الوطنيين والإقليميون: لقد أصبح ممكنا اعتبارا من 2009، وعلى أساس تجريبي أن يستخدم موظفو المشاريع الوطنيين الذين تستخدمهم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بصفة استشاريين في بلدان غير بلدانهم لفترات تصل إلى حد أقصى قدره ستة أشهر مع حقوق العودة إلى وظائفهم كموظفي مشاريع وطنيين إذا جرى ضمان التمويل المستمر لذلك. وهذه الترتيبات تحظى بالترحيب وينبغي مواصلةها. وهناك حاجة أيضا سواء من خلال استخدام عقود الخدمة أو فئة جديدة لأن يعمل موظفو المشاريع الإقليميون الذين يعملون بشروط مماثلة لموظفي المشاريع الوطنيين في عمليات الطوارئ العابرة للحدود أو المشتركة الحدود .

سابعاً - المشتريات في عمليات الطوارئ

1-7 السياق

الأقسام من دليل الإجراءات الإدارية للمنظمة: طوال هذا النص الأقسام التي يشار إليها من دليل الاجراءات الإدارية للمنظمة هي 502- المشتريات و 507- خطابات الاتفاق

165 - شكلت المشتريات 57 في المائة من مصروفات المنظمة في حالات الطوارئ خلال الفترة 2004-2007، ولذا لا يوجد أي شك في أهمية المشتريات في أي جهد يبذل لتعزيز كفاءة وفعالية عمليات الطوارئ.

166 - وينشأ إختلافان أساسيان بين نهج القطاع العام في كافة أنحاء العالم إزاء المشتريات وذلك الخاص بالقطاع الخاص من حيث الاتصالات مع الموردين. فالقطاع الخاص يتفاوض مع مورديه ويميل أكثر من غيره إلى إقامة علاقات تعاقدية طويلة الأجل معهم بدلا من اللجوء إلى عمليات طرح العطاءات المتكررة. أما القطاع العام فإنه سعياً إلى تلافي التواطؤ والفساد وضمان الثقة العامة، يضع تركيزاً كبيراً على عمليات طرح العطاءات المغلقة مع الإعلان على نطاق واسع من الدعوة إلى تقديم عطاءات. إن الخطوط التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والقواعد المعمول بها في الاتحاد الأوروبي تشترط ذلك، إلا أن من الملاحظ أن الاتحاد الأوروبي، الذي يضع معايير الشراء للقطاع العام في جميع الدول الأعضاء³⁹ لديه مادة معينة تتيح الأعضاء من متطلبات العطاءات والمناقصات فيما يتعلق بمساعدات الطوارئ .

167. - لعمليات القطاع العام أسعار بالمقارنة بالكثير من ممارسات القطاع الخاص. فعمليات القطاع العام أكثر كثافة في المعاملات ومن المستبعد قيام علاقات طويلة الأجل مع الموردين. ويعتبر الحد من الجوانب الثانوية مع المحافظة على الشروط الأساسية المسبقة الضرورية في مشتريات القطاع العام من الاعتبارات الكامنة وراء هذا التقرير فضلاً عن الاعتراف بالفروق بين المشتريات في حالات الطوارئ وتلك الأقل التزاماً بالوقت

الجدول 8: نسبة توزيع المشتريات بحسب الحجم

2008	2007	قيمة المشتريات بالدولار الأمريكي
54.1%	53.1%	25,000
8.4%	11.1%	50,000
5.7%	7.1%	75,000
5.4%	6.0%	100,000
13.6%	13.9%	250,000
7.7%	4.3%	500,000
2.7%	3.0%	1,000,000
2.5%	1.5%	>1,000,000
100.0%	100.0%	

المصدر: أ. جراهام (بيانات دائرة المشتريات)

³⁹ المشتريات في الاتحاد الأوروبي (2001).

168 - وقد تبين أن التعاقد على المشتريات والخدمات في المنظمة قد خضع لدراسة مكثفة وجهود لإدخال تحسينات، وأن المديرين المعنيين ملتزمون بصورة عامة بتحقيق التحسينات. ويبين التعديل الذي أدخل على المادة 502 من دليل الاجراءات الإدارية للمنظمة، والذي دخل حيز التنفيذ في الأول من يناير/كانون الثاني 2010 العديد من التحسينات التي أدخلت والتي من بينها مستويات التفويض التي تضاعفت من 50 000، دولار أمريكي إلى 100 000 دولار أمريكي بالنسبة للمشتريات التي يقوم بها ممثلو المنظمة. وبالنسبة لخطابات الاتفاق التي تستخدم لشراء الخدمات من الكيانات غير التجارية مثل الإدارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، يجري في الوقت الحاضر استعمال مشروع قسم معدل من دليل الاجراءات الإدارية (507). ومن المفهوم أيضا أن طريقة منفصلة سوف توضع بجانب خطابات الاتفاق للمنح الصغيرة للمؤسسات عن أنشطة من نمط المشاريع والتي تختلف عن الخدمات

169 - وتنظم ممارسات المشتريات والعقود في معظم الجهات الثنائية الرئيسية والمنظمات المالية الدولية إعلانات باريس وروما وجوهانسبرج وأكرا التي وقعت عليها الأمم المتحدة أيضا⁴⁰. ويلزم إعلان روما الجهات المانحة بمتابعة توحيد إجراءاتها وممارساتها، وحيث يكون ممكنا، إدراج المساعدات الإنمائية بالكامل في إطار الإدارة المالية والمحاسبة الخاص بالشريك المنفذ. ويجري التركيز على استخدام نظم الحكومات الوطنية في البلدان المتلقية إلى أقصى حد ممكن، وتقديم مساعدات مباشرة لتعزيز تلك النظم. وذكر أيضا أن من الضروري أن تساعد المشتريات في تعزيز تطوير القطاعين العام والخاص. ونادرا ما تستخدم المنظمة نظم المشتريات لدى الحكومات المستفيدة في سياق الطوارئ كما لا يجري عموما استخدامها بواسطة الوكالات الأخرى. غير أن المهم هو روح هذه الإعلانات، حيث إن المشتريات بمساعدة المانحين تستخدم كأداة للتنمية. غير أن الكيفية التي تخدم بها المنظمة هذا الهدف بشكل أفضل ليس الموضوع الرئيسي لهذه الدراسة، إلا أنه يجري مناقشة ذلك في الفصل الأخير من التقرير.

2-7 نمط المشتريات وقضايا إجراء التحسينات

نمط المشتريات

170 - تشتري المنظمة سلعا استهلاكية وغير استهلاكية كما يجري شراء الخدمات بعقود مع الكيانات التجارية ومن خلال خطابات الاتفاق من الكيانات غير التجارية (مثل الوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والجامعات). تتضمن الخدمات التجارية سلعا بحد أقصى قدره 15 في المائة. وتقع مشتريات المنظمة في حالات الطوارئ ضمن الفئات العريضة التالية:

أ) المنتجات، بما في ذلك:

⁴⁰ وقع العديد من وكالات الأمم المتحدة بصورة انفرادية على هذا الإعلان، كما وقعت نيابة عن مجموعة التنمية في الأمم المتحدة التي تشترك المنظمة في عضويتها.

- 1) المدخلات الزراعية والسلمكية والحرجية بما في ذلك البذور والأدوات والأسمدة والقوارب ومعدات الصيد
- 2) منتجات الصحة الحيوانية؛
- 3) المبيدات؛
- 4) معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

(ب) الخدمات، بما في ذلك:

- 1) المنظمات غير الحكومية والعناصر الفاعلة المماثلة لتوزيع المدخلات وغير ذلك؛
- 2) خدمات المختبرات مثل الخاصة بأنفلونزا الطيور؛
- 3) التعاقد على الطائرات وغير ذلك لمكافحة الجراد وعمليات الرش.

171 - والمنظمة ليست مشتر كبير لأي من هذه الفئات بمرور الوقت في أي سوق من الأسواق. وعلى ذلك ليس لها ميزة في الأسعار مثل كبار العملاء (باستثناء في عدد قليل من الحالات بالنسبة لمدخلات مثل البذور المنتجة محلياً). وفي هذا، فإن المنظمة تختلف عن بعض الوكالات الأخرى التي تقوم بالشراء في حالات الطوارئ مثل برنامج الأغذية العالمي الذي يتعامل مع عدد قليل من السلع بكميات كبيرة.

172 - وكان مجموع مشتريات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل من خلال المقر الرئيسي (أوامر الشراء توجه من الميدان والمقر الرئيسي يبدأ) لعام 2008 بمبلغ 52.9 مليون دولار أمريكي بعد إن كان 40 مليون دولار أمريكي في السنوات الثلاث السابقة. وكان هناك في عامي 2007 و2008، ما مجموعه 397 و 442 حالة مشتريات منفصلة من خلال المقر الرئيسي. وكان أكثر من نصف مجموع المشتريات الفردية في 2007، 2008 يبلغ أقل من 25 000 دولار أمريكي وتجاوز الربع 250 000 دولار أمريكي. وفي هاتين السنتين كان 1.5 في المائة و 2.5 في المائة من المشتريات على التوالي يتجاوز مليون دولار أمريكي. وبلغت القيمة الكلية للمشتريات من الأسمدة والمعدات الزراعية والأدوات والبذور التي تمت من خلال المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية 6.65 مليون دولار أمريكي في 2008

173 - وكانت مشتريات شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر الرئيسي خلال الفترة 2006-2008 تبلغ في المتوسط 43.8 مليون دولار أمريكي، حيث بلغ الحد الأدنى 23.5 مليون دولار أمريكي، والأقصى 52.9 مليون دولار أمريكي. وارتفعت نسبة المعاملات من حيث القيمة التي بدأت في الميدان. ويبين الجدول 9 في عام 2008 (بحسب القيمة) بلغت نسبة الأوامر الصادرة من الميدان: 38 في المائة بالنسبة للأسمدة؛ و71 في المائة بالنسبة للأدوات والآلات؛ و66 في المائة بالنسبة للبذور ومواد الغرس. ويتضمن الجدول 10 موجزا للبيانات الرئيسية التي تم شراؤها بتفويضات من الميدان على النحو المستمد من نظام المحاسبة الميدانية في الفترة 2007-2008. ويمكن رؤية أنه في عام 2008 كان 45 في المائة من المجموع للبذور ومواد الغرس؛ و16 في المائة أخرى لأدوات الزراعة.

174 - وبالنسبة لمشتريات الميدان والمقر الرئيسي، كانت الأدوات والبذور تشتري محلياً وكانت الأسمدة والمبيدات وخاصة عندما كانت بكميات كبيرة تشتري دولياً (حيث أنها على أي حال لا تنتج في معظم البلدان المستفيدة). وبالنسبة للبذور كانت المشتريات المحلية ضرورة إذا كان يتعين أن تتواءم الأصناف مع النظم الإيكولوجية الزراعية والمذاق المحلي. وعلى الرغم من أن الأدوات لا تنتج بالضرورة محلياً فإنها تحتاج إلى مواءمتها لتناسب التقاليد المحلية ويسري نفس الشيء على القوارب ومعدات الصيد.

175 - وكانت كمية الأسمدة المتعامل معها صغيرة نسبياً (حتى مع إدراج برنامج الجماعة الأوروبية) حيث بلغ رقماً مرتفعاً في المبيعات السنوية قدره 13.5 مليون دولار أمريكي في 2008، وهو الرقم الذي سيرتفع عن ذلك في 2009 إلا أنه يظل رقماً متواضعاً⁴¹. وعادة لا تبدي الشركات المنتجة الكبيرة للأسمدة إهتماماً كبيراً بهذه الأحجام وكانت إدارة التوريد التي تعمل بدرجة كبيرة من خلال التجار/الوسطاء الأصغر حجماً خلال السنوات الأربع الأخيرة (2005 إلى أوائل 2008) تتعامل مع 12-15 في أوروبا وآسيا. واستخدم التجار المحليون في عدد قليل من البلدان التي لديها سلسلة إمدادات حسنة التطوير مثل باكستان وأفغانستان. وتصدر أوامر الشراء كل شهرين إلى ثلاثة أشهر بواسطة دائرة المشتريات لكميات تتراوح بين 150 طناً إلى الحد الأقصى المحلي البالغ 44 000 طن لباكستان عقب كوارث الفيضانات والزلازل، ويبلغ الأمر في المتوسط ما بين 300 و 500 طن لكل أمر شراء وكل بلد.

الجدول 9: قيمة ونسبة أوامر الشراء المنشأة في الميدان من الأسمدة والأدوات والبذور

	الأوامر بحسب القيمة (بملايين الدولارات الأمريكية)			النسبة بحسب القيمة		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
الأسمدة						
المقر الرئيسي	4.3	2.8	8.3	%76	%46	%62
الميدان	1.3	3.2	5.2	%24	%54	%38
المجموع الفرعي	5.6	6.0	13.5	%100	%100	%100
الأدوات والآلات						
المقر الرئيسي	0.8	2.2	3.4	%12	%24	%29
الميدان	6.1	7.1	8.2	%88	%76	%71
المجموع الفرعي	6.9	9.3	11.6	%100	%100	%100
النباتات والبذور						
المقر الرئيسي	7.1	11.7	13.9	%38	%38	%34
الميدان	11.4	19.1	26.7	%62	%62	%66
المجموع الفرعي	18.5	30.8	40.6	%100	%100	%100

المصدر: أ. جراهام (بيانات دائرة المشتريات)

⁴¹ خاصة الآن وقد بلغ متوسط سعر الطن الواحد من فوسفات ثاني الأمونيوم 1 130 دولاراً أمريكياً؛ وثلاثي سوبر الفوسفات مبلغ 1 030 دولاراً أمريكياً؛ واليوريا 450 دولاراً أمريكياً؛ وموريات البوتاس 490 دولاراً أمريكياً في شهر أبريل/نيسان 2008.

176 - وأرقام عقود الخدمات التجارية أقل أهمية بكثير في عمليات الطوارئ في المنظمة من المشتريات، وشملت الأغراض التي من أجلها صدرت عقود الخدمات الرئيسية في السنوات الأخيرة الطائرات المستخدمة في عمليات مكافحة الجراد وإعادة إصلاح محطات الضخ في العراق.

الجدول 10: نسب المشتريات الميدانية الرئيسية (2007-2008)

البذور ومواد الغرس	44.7 %
الأدوات	15.77 %
الأسمدة	7.97 %
الحيوانات	7.57 %
العقاقير البيطرية	7.37 %
المركبات	7.17 %
معدات المعلومات والاتصالات	5.27 %
الأعلاف الحيوانية	3.87 %
المبيدات	0.97 %
المصدر: مستخلصة من أ. جراهام من نظام المحاسبة الميدانية	100.07 %

177 - وتعتبر خطابات الاتفاق طريقة شديدة الأهمية في دعم حالات الطوارئ وخاصة مع المنظمات غير الحكومية للتسليم المباشر للمدخلات للمستفيدين. وهي تمنح العمل عموماً بصورة مباشرة دون عملية تنافسية مفتوحة. ولا يوجد سجل منفصل لخطابات الاتفاق التي يتم تناولها في الميدان. خلال عامي 2006-2007، تناولت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل 80 في المائة من خلال المقر الرئيسي لما يبلغ مجموعه في المتوسط 8.85 مليون دولار أمريكي، الذي يشكل ما لا يزيد عن نحو 8 في المائة من مجموع عدد خطابات الاتفاق من خلال المقر الرئيسي بحسب العدد، إلا أن 26 في المائة منه جرى تناوله بحسب القيمة.

178 - لا يتوافر لدى المنظمة أي صكوك حسنة التكيف والتطوير من أجل:

- (أ) توفير قسائم مباشرة تتيح للمستفيدين شراء المدخلات الخاصة بهم من التجار (أي من معارض البذور التي يجري تنظيمها في الوقت الحاضر من خلال الوسطاء)؛
- (ب) تقديم عقد مماثل للمقاولين الوطنيين من القطاع الخاص مثلما يمكن تقديمه للمنظمات غير الحكومية أو الكيانات الحكومية من خلال خطاب اتفاق، يضم الكثير من هذه الخطابات عنصراً يتعلق بتنمية القدرات للمؤسسة مع توفير خدمة؛
- (ج) التعاقد مع الأفراد على العكس من شركة أو منظمة غير حكومية مسجلة لتسليم أحد المنتجات مثل القوارب من البنائين وإعادة تأهيل مرافق التسويق أو البذور من المزارعين بصورة مباشرة؛

وتتطلب هذه الإجراءات في الوقت الحاضر إما استخدام وسطاء أو تطبيق تدابير استثنائية ضمن إجراءات غير مصممة لهذه الأغراض مثل استخدام العمال اليوميين المحليين أو أحكام استثنائية خاصة بالمشتريات في إطار القسم 502 من دليل الإجراءات الإدارية.

الجدول 11: خطابات الاتفاق التي جهزت من خلال المقر الرئيسي خلال الفترة 2006-2007

المتوسط السنوي	العدد	القيمة بملايين الدولارات الأمريكية
خطابات اتفاق لحالات الطوارئ صدرت من المقر الرئيسي	80	8.85
خطابات اتفاق لحالات الطوارئ كنسبة من مجموع خطابات الاتفاق من المقر الرئيسي:	%7.8	%25.9
نسبة خطابات الاتفاق التي		
تقل عن 25 000 دولار أمريكي	%16	%2
25 000 إلى 50 000 دولار أمريكي	%20	%7
50 000 إلى 100 000 دولار أمريكي	%43	%30
أكثر من 100 000 دولار أمريكي	%21	%61
المصدر: دائرة المشتريات		

الأطر الزمنية

179 - تبلغ دائرة المشتريات أن متوسط المهلة الزمنية، إشارياً، بين تقديم طلب الشراء ومنحه يبلغ شهرين والمهلة الزمنية للتسليم هي شهر واحد. ومن هذه الفترة، هناك وقت إعداد العطاءات ويبلغ أربعة أيام، ومدة العطاءات تسعة أيام، ومدة التقييم المالي خمسة أيام، وفترة التقييم التقني 22 يوماً. وهذه كلها متوسطات وتخفي وراءها الأفضل والأسوأ. ولا تراعي هذه الفترة أيضاً العمل الأولي لإعداد طلب الشراء الذي يضيف عادة إسبوعين إلى هذه الفترة، ووقت التسليم الفعلي للمستفيدين والتي قد تستغرق أربعة أسابيع (كما أن شروط الحصول على أكياس لوضع شعار الجهة المانحة أو المنظمة مثلا قد تزيد أيضاً من وقت التسليم). ويتضمن الجدول 12 دراسات حالة لهذا التقييم ونمط المتوسط الشامل للشراء.

180 - والصورة التي تظهر كل ذلك هي أن متوسط الفترات لإتمام العملية بأكملها بما في ذلك التسليم للمستفيدين النهائيين فترة لا تقل عن أربعة أشهر والأرجح أنها خمسة أشهر عندما تخضع المشتريات لإجراءات طرح العطاءات. ومن الخطأ الاعتقاد بأن التغيير عن إجراءات طرح العطاءات إلى المشتريات المباشرة دون دعوة رسمية إلى تقديم العطاءات سوف يقضي تماماً على جميع ما تم من تقييم، وغير ذلك. إلا أنه كما يتضح من الجدول 12، فإن أمامها مجال لخفض الوقت بما لا يقل عن شهر واحد كما ستخفف تكاليف المعاملات كذلك. وتستخدم المشتريات المباشرة دون عطاءات تنافسية في بعض الأحيان في الحالات ذات الطابع العاجل الحقيقي لمكتب الموافقة من جانب لجنة المشتريات.

الجدول 12: نتائج دراسات الحالة عن متوسط مدة إجراءات الشراء

الوقت المنقضي (بالأيام)	المتوسط (بالأيام)		
14	14	المواصفات، الاتصال مع الميدان، الموافقة التقنية، تحديد الموردين الأوليين	التخطيط
18	4	الوقت للشعبة لتصدر طلب شراء لدائرة المشتريات بعد الموافقة على المواصفات التقنية	
37	19	الوقت اللازم لاستكمال قائمة الموردين وإعداد وإصدار العطاءات (يتضمن هذا المتوسط التأخيرات الناجمة عن الطلبات التي أعيدت إلى الشعبة و/أو الوحدة التقنية لمزيد من العمل. وتقدر دائرة المشتريات أنه في حالة أن يكون الطلب قابلاً لاتخاذ الإجراءات فوراً فإن الوقت اللازم سيكون في حدود أسبوع).	طرح العطاءات
48	11	الوقت من الدعوة إلى تقديم العطاءات إلى إقفال تاريخ العطاء	
70	22	تلقي العطاءات وتقييم العطاءات (الوقت اللازم للتقييم التقني 22 يوماً والتقييم التجاري 13 يوماً)	
84	14	إصدار أوامر الشراء	الشراء والتسليم في البلد
119	35	التسليم لميناء/مطار الوصول والتفتيش والرصد والتخليص	
144	25	الوقت من التسليم في البلد إلى التوزيع على المستفيدين	التسليم للمستفيدين

181 - وحتى في حالة استخدام الشراء المباشر، فإن متوسط فترة التسليم سيكون ثلاثة ونصف إلى أربعة أشهر على الأقل. وفي أوضاع الأمطار ثنائية المواسم أو الإنتاج المروي (محصولان سنوياً) في حالات الطوارئ المفاجئة البديهة، فإن ذلك نادراً ما يلحق بالمحصول التالي. وفي حالات الموسم الواحد (محصول واحد سنوياً) قد يلحق بموسم الزرع التالي بسبب وقت حدوث الكارثة. وكما نوقش أعلاه، فإن معظم عمليات الطوارئ ذات مدى طويل و/أو لا تبدأ بصورة مفاجئة وثمة حاجة إلى تعزيز تخطيط البرنامج في حالات الطوارئ الذي يمتد حتى المشتريات (حيث إن هناك حاجة في برامج الطوارئ الكبرى إلى إشراك أخصائي مشتريات في عملية التخطيط).

182 - ويوفر الجدول 13 معلومات عن متوسط عدد أيام التقييم التقني وتجهيز العطاءات على مختلف فئات المشتريات لتقديمها إلى مقدمي العطاءات (المستمدة من معاملات الفترة 2007-2008). وقد تعكس الفروق في وقت التقييم التقني قدرات الموارد البشرية والأولوية المسندة لذلك من جانب الوحدات التقنية المسؤولة مثل الحال بالنسبة لدى تعقيد المسألة (بالنسبة لقضايا الدعم التقني، انظر المناقشات الواردة أعلاه). ويمكن رؤية أن جميع الفترات تتجاوز عشرة أيام (باستثناء معدات الرش والأعلاف) ويبدو البعض دون تفسير مثل الأيام الثمانية والعشرين المطلوبة للمركبات. وفي جميع الحالات، قد تعكس مشاورات الأخذ والرد بين الوحدة التقنية وشعبة عمليات الطوارئ والميدان. كما أنه من الصعب تتبع الأسباب لبعض الفروق الكبيرة في الوقت اللازم لإعداد العطاءات وربما يكون ذلك جزئياً بسبب تعقيدات المواصفات والصعوبات في تحديد مقدمي العطاءات المحتملين. وفيما يتعلق بالمنتجات الرئيسية من حيث قيمتها في

حالات الطوارئ (البذور والأسمدة والأدوات)، يتعين إسناد اهتمام خاص لخفض المتطلبات الزمنية لشراء الأدوات⁴² والوقت الذي تستغرقه الناقلات والمركبات مما يثير العكس حيث إن هذه البنود تعتبر ضرورية لإجراء عمليات الطوارئ.

الجدول رقم 13: الوقت اللازم للتقييم التقني وإعداد العطاءات بحسب نوع المنتج المشتري

إعداد العطاءات	التقييم التقني	
(أيام)		
9	17	البذور
6	15	الأسمدة
16	21	الأدوات الزراعية
52	24	الآلات
85	19	المضخات
28	21	معدات الصيد
6	8	الأعلاف الحيوانية
19	22	المبيدات
15	3	معدات الرش
9	23	العقاقير البيطرية والأمصال
5	33	الناقلات
35	28	المركبات

المصدر: الملحق زاي في الاستعراض الشامل

العمليات

183 - تُبذل الجهود الآن لخفض فترة المشتريات وتقليص تكاليف المعاملات. وتحديث خطوات عملية الشراء بأكملها خارج دائرة المشتريات في المكاتب الميدانية والشعب التقنية وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وبالنسبة لمعظم المشتريات بحسب العدد فإن تناولها يتم في الميدان بواسطة وحدة تنسيق الطوارئ والممثل القطري. وعلى ذلك، فإن تحسين العملية يمكن أن تدعمه وتيسره دائرة المشتريات إلا أن التنفيذ الفعلي يتم بواسطة آخرين إلى حد كبير.

184 - ويعتبر عدم توافر الأموال السبب الرئيسي لتأخير المشتريات (انظر المناقشات المنفصلة عن الصندوق الخاص لأنشطة الطوارئ أعلاه حيث نوقشت الطرائق المحتملة حتى يتوسع في توفير التمويل المسبق). كذلك فإن التأخيرات التي لا يمكن تجنبها هي إلى حد كبير نتيجة لما يلي:

أ) عدم كفاية التخطيط والاتجاه إلى إدارة كل مشروع على حدة وليس كبرنامج كامل؛

⁴² شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وافقت من حيث المبدأ على تقديم التمويل لأحد موظفي شعبة الخدمات الزراعية لاستخدامه في أغراض الطوارئ ابتداءً من 2010 فصاعداً.

ب) المواصفات سيئة التحديد، وجرت مناقشة الدعم الذي يقدم لذلك خلال المناقشات الخاصة بالدعم التقني؛

ج) مستويات المعرفة لدى الموظفين العاملين في العمليات والتي ترجع جزئياً إلى استمرارية الموظفين وجزئياً إلى التدريب، وقد عولج ذلك في المناقشات الخاصة بالموارد البشرية.

185 - **التأهب:** لقد تحسن التخطيط ولكن، على النحو الذي اقترح أعلاه، ثمة حاجة إلى زيادة الاعتراف بالفوائد المحتملة لمواصلة التحسينات، وخطط المشتريات، إن وجدت، ونادراً ما تم فحص إمكانية الالتزام بالمواعيد النهائية وضمن الإمدادات اللازمة وغير ذلك. وفي هذا السياق أيضاً، يعتبر تأكيد الاستعراض المفصل على تحسين التخطيط للمشتريات ذا صلة بالموضوع. وقد تناولت المناقشات التي دارت بشأن تكنولوجيا المعلومات أعلاه الحاجة إلى تحسين دعم تكنولوجيا المعلومات للتخطيط المتكامل للبرامج وإدارتها وإمكانيات ذلك، وقد تناولت المناقشات الخاصة بالدعم التقني الحاجة إلى زيادة المواد الإرشادية وقواعد بيانات ووضع معلومات أعمال مؤسسية، بما في ذلك المشتريات. ويمكن كإجراء مؤقت رهناً بتنفيذ مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام/قطاع المحاسبة الميدانية، تقوم دائرة المشتريات بتصميم أداة بسيطة لتسجيل وتجميع المعلومات عن المشتريات الميدانية إلا أن ذلك سيكون بحكم الضرورة نظاماً موازياً.

186 - وتقوم دائرة المشتريات بالفعل بإيفاد بعثات شراء في وقت مبكر نسبياً في حالات الطوارئ الكبرى. وتتكون هذه البعثات عادة من شخص واحد، وبالنسبة لمدة البعثة، فإن هناك سلطة مشتريات رفيعة المستوى منحت، ويعمل الشخص مع الموظفين المحليين لإجراء أول جولة من المشتريات الرئيسية ويضطلع ببعض التدريب أثناء العملية. وخلال السنوات الأخيرة أوفد عدد يتراوح بين 5 و8 بعثات سنوياً لعمليات الطوارئ ما مجموعه 90 يوم عمل سنوياً للشخص. غير أن موارد الموظفين لهذا الغرض محدودة. وقد أوفد عدد قليل للغاية من بعثات المشتريات لأغراض غير حالات الطوارئ.

187 - وقد استخدمت المنظمة التمويل المسبق في المشتريات (عطاءات دون التزام بأموال) عندما يمكن التنبؤ بالاحتياجات مسبقاً، وتكون الكميات في حجم كافٍ يجذب اهتمام مقدمي العطاءات المحتملين. وقد ظهرت في بعض الأحيان صعوبات في هذا المجال بسبب نقص التخطيط المسبق للكميات والمواصفات الكاملة التي يحتاجها البرنامج ولأن بعض موظفي الميدان والتابعين لشعبة عمليات الطوارئ المعنيين لم يكونوا على دراية كاملة بالإمكانيات، ويرفضون البدء في عمليات ما قبل العطاءات قبل أن تودع الأموال بالفعل. وعندما تطلق عمليات عطاءات مسبقة، تبين أيضاً أنه في وقت لاحق عندما يكون أمر الشراء جاهزاً للإرسال، لم يكن مقدمو العطاءات المؤهلون في وضع يسمح لهم بتقديم الكميات أو المواصفات المطلوبة. وثمة إمكانية أخرى تتمثل في إضافة المشتريات إلى عطاء يكون ما زال قائماً إلا أن الفرص كانت محدودة في كثير من الأحيان، ولا تقدم نظم تكنولوجيا المعلومات الآن الدعم لعملية مراجعة سهلة لذلك.

188 - القيمة مقابل المال والكفاءة: تشدد المنظمة في سعيها للحصول على أفضل قيمة مقابل المال، على الأسعار في تحقيق المواصفات على الاعتبارات الأخرى⁴³. وينبغي إعطاء 80 في المائة من الأهمية في معايير التقييم للسلع (وليس الخدمات) للأسعار. وقد يقال أن المواصفات المصممة بصورة صحيحة بما في ذلك النطاقات الزمنية تعني أن الأسعار هي الاعتبار الرئيسي⁴⁴. وجرى تأكيد أهمية التخطيط المسبق، وينبغي أن يتضمن ذلك عادة ما هو متوافر في السوق المحلية ويمكن أن يفي بالاحتياجات، وقدرات الموردين المحتملين وغير ذلك. غير أن ذلك لا يتم كثيراً كما أنه ليس جزءاً مطلوباً بأي حال من الأحوال في عملية التخطيط.

189 - وليس من الغريب اللجوء إلى دعوة لجولة جديدة من العطاءات عقب تقديم توضيحات للمواصفات وغير ذلك، كما أنه لا يمكن أن تصمم المواصفات بصورة دقيقة. فمن المستحسن دائماً وجود قدر من المرونة وخاصة عندما تتجمع معلومات مفصلة أكثر عن الاحتياجات على أرض الواقع بصورة مطردة كما قد تحدث في حالات الطوارئ. وفي هذا السياق، فإن الدراسات السابقة على الشراء والتي تتيح للسوق أن يكون حسن التوثيق والمواصفات الموضحة مهمة. وتزيد الدعوة العامة إلى تقديم العطاءات من الوقت ومن المستبعد أن تزيد من عدد العروض السليمة، إذا كان السوق قد تعرض لبحث كافٍ.

190 - وتتضمن القضايا الأخرى في عمليات المشتريات ما يلي:

- أ) كانت جوانب النقص في نظام المحاسبة الميدانية تعني أن المشتريات المحلية في الميدان لا تقيد على أنها التزامات. وسوف يجري حل هذه الوظيفة مع ترقية النظام، وجرى مناقشة ذلك أعلاه تحت عنوان تكنولوجيا المعلومات. كذلك ليس من الضروري في الوقت الحاضر إدخال خطابات الاتفاق في أوراقك في صورة التزامات مما يشكل مشكلة خطيرة في تحديد مجموع الالتزامات المستحقة⁴⁵؛
- ب) قاعدة معلومات الموردين لدى المنظمة غير كافية. ولا بد من استكمال تقرير أداء عن المشتريات غير المرضية وليس لجميع المشتريات ولا تقيد أمام أي بطاقة درجات منهجية بشأن الموردين، ولا ينبغي النفاذ إلى هذه المعلومات بسهولة. وقد ذكر أن ذلك يمكن أن يسفر عن تكرار أوامر الشراء إلى الموردين الذين يتسمون بسوء الأداء مع خفض المشتريات التي تتم مركزياً ومن ثم تقليص الذاكرة المؤسسية في رؤوس الموظفين في وحدة واحدة. كما يؤدي إلى تفاقم المشكلة. وقد أسند اهتمام كبير لهذا الجانب المتعلق بالمعلومات الكافية من جانب الاستعراض المفصل؛

⁴³ لا يوجد أي تعريف متفق عليه دولياً للقيمة مقابل المال إلا أن جميع تعريفات المراجعة والتقييم تتركز على مفهوم تحقيق أقل قدر ممكن من التكاليف في نتائج المشاريع من حيث الأسعار والوقت والجودة. وهو ما لا ينعكس بأكمله على التعريف الموجود في القسم 502 من دليل الاجراءات الإدارية

⁴⁴ قد تكون المواصفات في الوقت الحاضر داخل هوامش مع إسناد الأهمية للفروق المبينة داخل النطاق الذي يبدو صعب التطبيق على الكثير من فئات المشتريات في حالات الطوارئ.

⁴⁵ يقترح القسم المعني بعمليات خطابات الاتفاق الواردة في دليل الاجراءات الإدارية المعدل المقترح أن جميع خطابات الاتفاق التي تزيد على 000 100 دولار أمريكي سوف تقيد في أوراقك غير أن ذلك سيتترك الالتزامات الرئيسية دون تغطية.

- (ج) تتطلب عمليات المنظمة تقييماً تقنياً للعروض وللتقييم التجاري، وتتولى شعبة عمليات الطوارئ و
تضطلع عادة بوصفها مسؤولة عن الميزانية بعمليات تقييم من حيث الاحتياجات التشغيلية إلا أن ذلك
ليس من متطلبات أعمال المنظمة وإن كان ينبغي على الأرجح أن يصبح كذلك؛
- (د) عندما تستخدم خطابات الاتفاق لموردي الخدمات غير التجاريين، فإن هناك دائماً افتراضاً بأن هناك
مورد واحد فقط يمكن أن يقدم الخدمة (اضطلع في بعض الأحيان بعمليات تنافسية إلا أن ذلك
استثناءاً). غير أن هذا الافتراض ليس له ما يبرره دائماً بالنسبة للمنظمات غير الحكومية إلا أن عدم
توافر معيار واضح يحدد متى تكون عملية طرح العطاءات مطلوبة ليس له ما يبرره بالنسبة لخطابات
الاتفاق في حالات الطوارئ مثلما هي بالنسبة للمشتريات التجارية.

191 - حدود السلطة في المشتريات: يوفر الجدول 14 حدود السلطة في 2009 للمشتريات وخطابات الاتفاق بالمقارنة
بتلك التي دخلت مرحلة النفاذ بالنسبة للمشتريات (بعقود ومشتريات تجارية) في أول يناير/كانون الثاني 2010.
وتتضمن النقاط الهامة المستخلصة من الجدول ما يلي:

- (أ) الفروق في مستويات التفويض بالنسبة للعقود التجارية وخطابات الاتفاق؛
- (ب) يبلغ المستوى الأدنى لسلطة المشتريات التجارية الذي مُنح لمدير شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل
مبلغ 5 000 دولار أمريكي للمشتريات التجارية أو عقود الخدمة التي تختلف عن خطابات الاتفاق
التي ترتفع قيمتها حتى مليون دولار أمريكي بموافقة المدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني. وعلى
الرغم من أن خطابات الاتفاق ليست متوخاة لنفس أغراض المشتريات التجارية، فإن ذلك قد يوفر
حوافز ضارة لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل كي تسرع في استخدام خطابات الاتفاق عوضاً عن
عقود المشتريات، في مقابل الاستخدام من جانب القطاع الخاص الوطني، خاصة بالنسبة إلى
الخدمات؛
- (ج) صعوبة الحصول على أي تفويض للمشتريات لمنسقي الطوارئ على العكس من مديري المشاريع في
المشاريع التي يكون فيها الممثل القطري للمنظمة المسؤول الوحيد عن حسابات السلف⁴⁶؛
- (د) الفرق في مستويات السلطة بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية التي تضم موظفين بدرجات ومسؤوليات
متماثلة حيث تكون مستويات السلطة أقل بكثير في المقر الرئيسي بالنسبة للمشتريات التجارية
ومستويات أعلى بالنسبة لخطابات الاتفاق.

⁴⁶ أشارت المذكرة الخاصة بتطبيق اللامركزية إلى ضرورة وجود قدر أكبر من المرونة في تخصيص حسابات السلف لمنسقي الطوارئ، وأن هناك ممثلون
قطريون لا يرغبون في تحمل المسؤولية عن المشتريات والإدارة المالية لعمليات الطوارئ. وقد لا يكون المثلون القطريون قد اختيروا بسبب عدم قدراتهم
على إدارة ميزانيات كبيرة.

الجدول 14: مستويات السلطة بالشراء (الحدود القصوى)

خطابات الاتفاق	العقود التجارية (القسم 502)		
	معدلة 2010	2009	
الحالية	غير مطبقة	غير مطبقة	مدير شعبة الخدمات الإدارية مع لجنة الموافقة على المشتريات
غير مطبقة	غير مطبقة	دولار أمريكي 100,000	رئيس دائرة المشتريات
غير مطبقة	غير مطبقة	غير محدودة	الحد الأقصى الممكن للتفويض العام بواسطة شعبة الخدمات الإدارية ^{أ/}
غير مطبقة	غير مطبقة	غير محدودة	الحد الأقصى الممكن للتفويض المخصص بواسطة شعبة الخدمات الإدارية (1 عقد)
دولار 200,000 ^{ب/}	5,000 دولار أمريكي	4,000 دولار أمريكي	مدير شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل
50,000 دولار أمريكي	5,000 دولار أمريكي	4,000 دولار أمريكي	الحد الأقصى الممكن لتفويضات مدير شعبة عمليات الطوارئ لرؤساء الدوائر ومنسقي الطوارئ وغير ذلك
100,000 دولار أمريكي	200,000 دولار أمريكي	150,000 دولار أمريكي	الممثلون الإقليميون
لا شيء ^{ج/}	لا شيء ^{ج/}	لا شيء ^{ج/}	الحد الأقصى الممكن للتفويض العام بواسطة الممثلين الإقليميين
لا شيء ^{ج/}	لا شيء ^{ج/}	لا شيء ^{ج/}	الحد الأقصى الممكن للتفويض العام بواسطة الممثلين الإقليميين (عقد واحد) لعمليات الطوارئ في البلدان
25,000 دولار أمريكي	150,000 دولار أمريكي	75,000 دولار أمريكي	الممثلون الإقليميون الفرعيون في البلد المنتدب فيه
25,000 دولار أمريكي	100,000 دولار أمريكي	50,000 دولار أمريكي	الممثلون القطريون
لا شيء	50,000 دولار أمريكي	لا شيء	الحد الأقصى الممكن لتفويض الممثل القطري لمنسق الطوارئ (ليس واضحاً ما إذا كان ذلك ينطبق في حالة إدارة الشعبة)

^{أ/} يجوز لمدير شعبة الخدمات الإدارية تفويض سلطات غير محدودة للمشتريات إلى أي مسؤول في المنظمة.

^{ب/} بعد موافقة المدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني بمقدار مليون دولار أمريكي.

^{ج/} لا يوجد بالنسبة إلى مشاريع الطوارئ المسؤولة عنها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.

192. - **تجميع المشتريات لتحقيق حجم معين:** قد يكون ذلك أمراً مهماً إذا كانت المنظمة سوف تخفض من عدد المعاملات وتزيد من أهميتها كعميل. غير أنه ينبغي عدم المبالغة في إمكانية ذلك. فكما هو واضح من المناقشات الخاصة بمجموع المشتريات الواردة أعلاه، فإن المنظمة عنصر فاعل صغير نسبياً في كل سوق تدخله، باستثناء الأسواق المحلية الخالصة في بعض الأحيان. ويمكن أن يبسر التخطيط والبرمجة للمشتريات عبر المشاريع بدرجة أكبر مما يتم الآن عملية التجميع. كما يتعين معالجة طرق التغلب على الاتجاه إلى إصدار أوامر شراء منفصلة بحسب مصدر الأموال (المشاريع) إلى نفس المورد لنفس البرنامج من خلال عملية كثيفة المعاملات.

193. - **ويزيد الكثير من المنظمات التي تتعامل في أحجام كبيرة من استخدام الاتفاقات الإطارية والعقود أكثر مما تفعل المنظمة.** ولدى المنظمة بالفعل عقود إطارية لأغراض الحواسيب والأثاث وخدمات تقديم الطعام وغير ذلك حين تكون

الأسعار ثابتة وتوضع طرق التعديل في العقد، غير أن فرصة الشراء بالقائمة تقتصر على سلع مثل المركبات والمحولات والحواسيب التي هي هامة بالنسبة للوجستيات في حالات الطوارئ إلا أنها ليست السلع التي تقدمها المنظمة للمستفيدين ومن ثم لا تشكل الجانب الأكبر من مشترياتها.

194. - وثمة مسألة مرتبطة بذلك تتعلق بالاحتفاظ بالإمدادات أو المدخلات من أي نوع في احتياطي للاستخدام في حالات الطوارئ كما يفعل برنامج الأغذية العالمي بالنسبة للأغذية ومركبات الطوارئ ومعدات الاتصالات. ويحتفظ اليونيسيف والصليب الأحمر بإمدادات طوارئ أخرى بما في ذلك الأدوية. غير أن متطلبات المنظمة بالنسبة للسلع التي سيتم تسليمها في حالات الطوارئ أقل حجماً وأكثر تبايناً، وفي بعض الحالات تتعامل المنظمة مع سلع قابلة للتلف (مثل البذور).

195. - المشتريات المشتركة مع وكالات أخرى: حدد الاستعراض الفصل المشتريات المشتركة (معظمها عقود خدمة) بواسطة الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها بوصفها مجالاً رئيسياً لتحقيق مكاسب محتملة. غير أن هذه الإمكانيات محدودة في حالات الطوارئ. غير أن فرص المشتريات المشتركة مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى واستخدام تسهيلات مستودع الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية في برنديزي ودبي وغيرها ليس بالجاذبية التي تبدو بها على السطح. فهناك فئتان فقط من المعدات التي تشتريها المنظمة بكميات كبيرة نسبياً بالاشتراك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وهما المركبات ومعدات تكنولوجيا المعلومات. فيمكن شراء المركبات من قائمة مكتب خدمة المشاريع في الأمم المتحدة وتدفع دائرة المشتريات بأن الأسعار والتسليم ليست تنافسية في كثير من الأحيان. ومع ذلك يمكن لمكاتب المنظمة الميدانية أن تشتري من قائمة الأمم المتحدة ما يزيد عن التفويض المسموح لها بالشراء إذا اقتنعت بأن الشراء من القائمة تنافسي. وبالنسبة لتكنولوجيا المعلومات، لدى المنظمة عقد مع شركة ديل.

196. - ويحتفظ مستودع الاستجابة الإنسانية بإمدادات للشحن وهي مملوكة للوكالات وليست تشتري بصورة مشتركة عموماً. ويمكن أن يكون هناك مبرر للاحتفاظ بعدد قليل من المركبات وإمدادات من تكنولوجيا المعلومات هناك للإرسال الفوري عند حدوث حالة طوارئ. غير أن المشكلة هي كيفية سداد المقابل، حيث يتعين أن تكون تلك سابقة الشراء. وتحتفظ المنظمة بالفعل بحواسيب في المقر الرئيسي بواسطة طريقة مبسطة تتمثل في تأخير التسليم لأولئك الذين اشتروا هذه المعدات في المقر الرئيسي. ويمكن زيادة عدد هذه الحواسيب المحتفظ بها بهذه الطريقة من خلال زيادة التأخير في التسليم كما يمكن الاحتفاظ ببعضها في برنديزي (من المفهوم أن المخزونات المجمعّة حالياً في مستودع الاستجابات الإنسانية هي من طراز IBM التي لا تدعمها المنظمة. حيث إن لها عقداً مع شركة ديل، إلا أن ذلك يعني من ناحية أخرى أن من الضروري في أوضاع الطوارئ التي تتقاسم فيها التسهيلات مع برنامج الأغذية العالمي، على المنظمة الاحتفاظ بمنصات أجهزة مختلفة). ويمكن الاحتفاظ ببضع مركبات بنفس الإستراتيجية المتعلقة بتأخير التسليم إلا أن تلك ستكون مواقع ميدانية (المركبات لا تشتري في المقر الرئيسي) ولن يكون ذلك بالأمر العملي. ومن المفهوم أن برنامج الأغذية العالمي قد سمح للمنظمة في بعض الأحيان بشراء أو استئجار مركبات منه، إلا أنه من الطبيعي أنهم يسندون الأولوية للعمل الخاص بهم.

197. - وتتعتمد المنظمة بالفعل على برنامج الأغذية العالمي في موضوع اللوجستيات وهناك اتفاق إطاري لهذا الغرض إلا أن ذلك غير واضح ما إذا كان قد أدرج في دليل الاجراءات الإدارية الخاص بكتلي المنظمين.

198 - الشفافية وتقارير الامتثال: يكتسبان أهمية للبائع والمانح وثقة البلد المستفيد من المشتريات، فعلاوة على تعزيز القدرة المؤسسية، توخى الاستعراض المفصل تعزيز الامتثال والرصد الذين يتعين أن يسيرا جنباً إلى جنب مع زيادة لا مركزية السلطة. نشر أسماء الموردين لجميع المشتريات التي تزيد عن حجم معين وأسماء الذين وقعت عليهم العطاءات ليست بالأمر التي تتم في الوقت الحاضر على الرغم من أنها تمت في العراق دون مشاكل، كما أنها العادة الآن في العقود التي تمنحها مفوضية الاتحاد الأوروبي بما يزيد عن 100 000 دولار أمريكي. ولا تتوافر معلومات عامة عن قوائم الموردين كما لا يوجد تصنيف منتظم للأداء.

199 - وقد خضع الامتثال في السابق لضوابط المعاملات في دائرة المشتريات والمراجعة الداخلية والخارجية والتفتيش. وأخذت المنظمة الآن في التحول نحو زيادة التركيز على الضوابط اللاحقة والمراجعة المعتمدة على المخاطر والتفتيش. غير أنه ما زال هناك تركيز على مراعاة القواعد باعتبار ذلك مختلفاً عن مخاطر التدليس والتواطؤ أو الفشل في تحقيق قيمة مقابل المال وتراقب دائرة المشتريات وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ذلك بحسب المؤلف والاختصاصات، إلا أن هناك عدم اتساق في توصيات المراجعة والتقييم مع بعض التركيز على الكفاءة والقيمة مقابل المال وغير ذلك ومراعاة القواعد بصرامة.

تعميم وتعزيز القدرة المؤسسية الداخلية للمنظمة

200 - حدد الاستعراض المفصل الحاجة إلى تعزيز المهام الاستشارية بشأن المشتريات وإلى إدخال تحسينات ذات صلة في دعم نظم التحليل والمعلومات لأغراض المشتريات. كما وافق على نقل معظم وظائف تجهيز المعاملات إلى مركز الخدمات المشتركة وزيارة تطبيق اللامركزية مع تعزيز القدرات والتمكين لأولئك المسؤولين عن المشتريات. وأكد المجيبون على استبيان الحاجة إلى تدريب الموظفين الميدانيين على المشتريات وإعداد التقارير من المراجعة والتقييم وتقارير الإدارة التي تحدد باستمرار أهمية ذلك. وقطع الاستعراض المفصل شوطاً بعيداً حيث اقترح اختبار واعتماد قدرات الموظفين في مجال المشتريات.

201 - وبعد تعزيز اللامركزية ونقل قيود أوامر الشراء الميدانية عن أوراق إلى مركز الخدمات المشتركة، أخذت دائرة المشتريات في الانتقال من تجهيز المعاملات ومراجعة القواعد بالدرجة الأولى إلى دعم وظيفة المشتريات بما في ذلك وضع السياسات. وتضطلع الآن دائرة المشتريات بجميع مشتريات المقر الرئيسي ومشتريات الميدان التي تزيد من السلطات الممنوحة فضلاً عن الطلبات المقدمة من الميدان ضمن الحدود القصوى. وتذكر الشعبة أن أي انحراف عن هذا الدور سيقبل من القدرات على صنع السياسات إلا أن ذلك سيكون موضع تساؤل إذا انخرطت الشعبة في تقديم الدعم للآخرين

بالإضافة إلى المشاركة في المعاملات الكبيرة. وهناك الآن (نوفمبر/ تشرين الثاني 2009) 24 وظيفة خدمات عامة⁴⁷ وخمسة موظفين فنيين ووظيفة برتبة د.1⁴⁸ في دائرة المشتريات. ويقوم أربعة استشاريين بمهام فنية كما أن هناك فريق استشاري صغير يعمل في مشروع لإدارة البيع. ويبدو أنه إذا كانت دائرة المشتريات ستقوم بدور أكبر للآخرين الذين يعملون في إطار سلطة مفوضة، سيتعين تحويل التوازن في الوظائف إلى صالح الموظفين الفنيين مع الاعتراف بأن بوسع كبار موظفي الخدمات العامة الاضطلاع بأدوار هامة في التدريب والتقييم التجاري بالاشتراك مع الموظفين الشباب.

202 - علاوة على القدرات في المكاتب الميدانية والميدانية الفرعية، أنشئت وحدات إدارية بمستويات عالية من السلطة للاضطلاع بعمليات الطوارئ الهامة في العراق والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية بالاشتراك مع الموظفين الفنيين الدوليين. وقد منح موظفون آخرون، بصورة انتقائية، مستويات أعلى من السلطة. وما زالت المعاملات في إطار هذه المستويات المفوضة تخضع لإشراف دائرة المشتريات، وما زالت تستعرض مستندات العطاءات مما يعد خطوة إضافية في سلسلة المعاملات. وقد حدد الاستعراض المفصل 44 بلداً أخرى⁴⁹ للقيام بأنشطة مشتريات تتجاوز مبلغ 0.5 مليون دولار أمريكي سنوياً للفترة 2006-2008. ووجد هذا الاستعراض أن هناك قدرات كافية للمشتريات لدى موظفي المنظمة في 52 في المائة من هذه البلدان ودرجات متفاوتة من عدم الكفاية في النسبة المتبقية البالغة 48 في المائة (غير أن الاستعراض لاحظ أنه كان يعمل في ضوء توصيف على الموظفين الذي لا يراعي القدرات الحقيقية للموارد البشرية من غير الموظفين).

3-7 الاستنتاجات والتوصيات بشأن المشتريات في العمليات الميدانية

203 - يتعين لدى النهوض بالمشتريات في عمليات الطوارئ أن يكون التركيز على التحسينات في عملية الشراء والقضايا التي تشملها حالياً خطابات الاتفاق (عقود الخدمات التجارية الكبيرة لا تحظى بنفس الأهمية النسبية أثناء عمليات الطوارئ إلا أن عقود الخدمة يمكن أن تصبح أكبر أهمية في توفير خدمات الدعم التقني في حالات الطوارئ).

204 - التوصية 7-1: الاستعداد للمشتريات وتلبية المواعيد النهائية للتسليم هي على الأرجح أهم مجال مفرد تتحقق فيه التحسينات : ترد فيما يلي اقتراحات بشأن العوامل التي يمكن أن تخفض من المهلة قبل التسليم، ويمكن أن تحدث عندما تؤخذ بالاعتبار مع التدابير المقترحة في الأقسام الأخرى من هذا التقرير، تأثيرات كبيرة. غير أنه من غير الواقعي توقع حدوث انخفاض كبير في مجموع وقت المشتريات في المستقبل القريب:

أ) ينبغي أن تتحول عملية الاستعداد للمشتريات من المشاريع إلى مستوى البرامج، وينبغي أن يكون

⁴⁷ هناك وظيفتان مؤقتتان من بين الأربع والعشرين

⁴⁸ وظيفة شاغرة من فئة فني-1

⁴⁹ بالإضافة إلى العراق والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

هناك لكل عملية طوارئ كبرى خطة أولية للمشتريات تشمل البرنامج بأكمله، كما هو الحال في بعض الأوقات الآن، وينبغي تحديث ذلك رسمياً سنوياً. وينبغي أن تتضمن بحثاً تسويقية بشأن إمكانيات البائعين المحليين والقرارات التي تتخذ بشأن طريقة الشراء، مثل باستخدام معارض البذور الخاصة بشراء البذور؛

(ب) يتعين بالنسبة لمشتريات برامج الطوارئ الكبيرة إدراج أخصائيين في كل من التخطيط الأولي والجاري. وكانت بعثات المشتريات استجابة هامة للإسراع بالمشتريات الأولية؛

(ج) ينبغي أن لا تخرط المنظمة في ممارسات للحاق بالمحصول التالي الذي سوف تخطئه بصورة مؤكدة تقريباً. كما أشار إلى ذلك العديد من عمليات التقييم. والأحرى أن تعد المنظمة بصورة سليمة استجابتها للموسم المحصولي الذي ستتمكن من معالجته والذي سيكون الموسم الذي يبدأ خمسة أشهر على الأقل. ولا يبطل ذلك بالطبع الاستجابة التي تقوم بها في تقديم دعم مستدام للأسر التي تناضل لإعادة بدء سبل معيشتها. ويسري تأكيد الاستعراض المفصل على الطابع الواقعي لتخطيط المشتريات. كذلك فإن جميع المساعدة التي تقدمها المنظمة كما أشير أعلاه، إما يعالج "استمرار" حالات الطوارئ أو حالات الجفاف المتوقعة، ولذا فإن التخطيط المسبق للمشتريات أمر ممكن؛

(د) عندما تكون التسليمات مقيدة زمنياً (مثل لتلبية احتياجات موسم الزرع التالي أو عمليات مكافحة الآفات والأمراض) ينبغي التوسع في استخدام تقسيم العقود فيما بين البائعين (وإن كان ذلك قد يقلل من التجميع ويقلل أيضاً من مخاطر عدم توافر أي شيء في الوقت المحدد)؛

205 – التوصية 7-2: تجميع المشتريات: كما كانت الحالة باطراد بالفعل، ينبغي إدارة المشتريات للبرامج ككل وليس لمشاريع أحادية، وينبغي دراسة الإمكانيات لتحقيق:

(أ) إنشاء حسابات لأموال أمانة مجمعة لشراء المدخلات للبرامج و/أو لأنواع من المدخلات مثل الأسمدة والمعدات. والمبدأ المتعلق بهذه الحسابات هو أن يتم الشراء بواسطة حساب مجمع ثم تشتري المشاريع المختلفة من المجمع. وإذا كانت الأسعار التي ستقدمها المشاريع تتضمن هامشاً صغيراً، فإن بالوسع تغطية المخاطر والإدارة مع العمل في نفس الوقت على تجميع بعض الاحتياطات الرأسمالية (انظر المناقشات الهامة بالحسابات المجمعة أعلاه)؛

(ب) واستناداً إلى خطة المشتريات، يمكن مواصلة التوسع في طرح العطاءات المسبقة ووضع إطارات الاتفاق التي تتيح لمقدم عطاء واحد أو مقدمي عطاءات بالتأهل المسبق ثم إتاحة الفرصة للانتهاء من الأوامر الفعلية داخل الاتفاق بين ذلك (ويقتضي ذلك إجراء تغيير في دليل الإجراءات الإدارية للمنظمة للاعتراف بأن ذلك عملية عادية وليست استثنائية). ويمكن أن تكتسي الاتفاقات الإطارية أهمية خاصة

⁵⁰ وجد الاستعراض المفصل أن التعقيد في المشتريات ومتطلباته من القدرات المتخصصة يعتمد أقصى اعتماد على ما يجري شراؤه وليس على نوع العملية، وأن حالات الطوارئ الشاملة لا تنطوي إلا على متطلبات متوسطة من المهارات المتخصصة (الشكل 2-18 والفقرات السابقة عليه في التقرير النهائي).

في الأسواق المحلية بالنسبة لبعض المنتجات مثل البذور، ودولياً بالنسبة للسلع مثل الأمصال البيطرية ذات النوعية المؤكدة.

206 – التوصية 7-3: لدى الحصول على القيمة مقابل النقود المحسنة:

- أ) التخطيط المسبق ودراسات السوق: ينبغي أن تضطلع هذه بدور بارز في الانتهاء من الدعوة إلى تقديم عطاءات؛
- ب) يتعين تعديل التوازن في معيار القيمة مقابل النقود بالتخفيف من التركيز على الأسعار التي تشكل الآن 80 في المائة من أهمية المعيار اللازم للمشتريات؛
- 1) الأخذ في الاعتبار الأفضل قضايا المرونة في الاستجابة للعناصر الخارجية المتغيرة في مجال المشتريات؛
- 2) بيان تنويه بأنه لا يمكن دائماً وضع المواصفات بطريقة متشددة قبل الدعوة إلى تقديم العطاءات ولا بد في بعض الأحيان من ممارسة التقدير التقني والتشغيلي؛
- 3) مراعاة الحاجة إلى إسناد أهمية أكبر للمعلومات من مصداقية البائعين؛
- 4) التمكين من إيلاء المزيد من الأفضلية المرنة للموردين الوطنيين على الموردين الدوليين؛
- ج) يتعين الاحتفاظ بمعلومات عن سجل تتبع الموردين بصورة رسمية واعتباره معياراً مؤكداً في الدعوة إلى تقديم العطاءات وتقييم العروض المقدمة (وينبغي أن تتاح المعايير التي ستستخدم في تقدير المصداقية وتطبيقها على الموردين أيضاً)؛
- د) ينبغي طلب إجراء عمليات تقدير رسمية لمعايير التشغيل كجزء من التقييم الشامل للقيمة مقابل المال بالإضافة إلى التقييم التقني والتجاري الذي تجريه المنظمة؛
- هـ) زيادة الشفافية ضمن الإطار المشار إليه أعلاه. فينبغي أن تنشر المنظمة جميع المشتريات التي تزيد عن قيمة دنيا معينة.

207 – التوصية 7-4: ينبغي تعزيز القدرات المؤسسية للمنظمة في مجال المشتريات بصورة عريضة تمشياً مع مقترحات الاستعراض المفصل:

- أ) يتعين من منظور حالات الطوارئ إيلاء اهتمام خاص لما يلي:
- 1) وضع ودعم التخطيط والاستعداد للشراء؛
- 2) توفير الدعم بالمعلومات؛
- 3) توفير الدعم المباشر وضمانات القدرة في المكاتب الميدانية. قد يشكل ذلك التقييم الرسمي للقدرات، ويمكن لأغراض اللوجستيات متيسرة من خلال موظفي دائرة المشتريات المنتدبين في بعض الأقاليم الفرعية. وينبغي ترتيب الأولويات القطرية بصورة منتظمة للارتقاء بالقدرات المتعلقة

بالمشتريات والموارد البشرية، وينبغي في غضون ذلك أخذ الحافظة الوطنية الكاملة للمشاريع في

الاعتبار وليس برنامج الطوارئ فحسب (على النحو الذي نوقش أعلاه)؛

4) الارتقاء بتكنولوجيا المعلومات لخدمة المكاتب الميدانية (انظر المناقشات أعلاه)؛

5) الرصد الفعال للمخاطر والتقنين مع التركيز على مخاطر التدليس والتواطؤ والإخفاق في تحقيق

القيمة مقابل المال وليس الالتزام الصارم بالقواعد. وينبغي دراسة مدى ما يمكن أن تقدمه نظم تكنولوجيا المعلومات من دعم لعملية رصد المخاطر.

(ب) ولدى تصميم الترتيبات المؤسسية، ينبغي تجنب المزج بين الرقابة والدعم، أو الرقابة وإجراء عمليات

الشراء حيث أنه قد يسهم في انعدام الثقة من جانب الوحدات التشغيلية، واحتمال نشوب تضارب

بين المصالح وربما عدم كفاية الاهتمام بوظيفة المراقبة. ولذا فإن الفصل بين هذه الوظائف يكتسي أهمية

في تحقيق التحول السيكولوجي إلى ثقافة الخدمة ويتطلب فصل هذه المهام في دائرة المشتريات؛

(ج) التفويض: لا يحاول هذا التقرير أن يحدد مستويات التفويض التي يمكن أن تتم. ومن المسلم به أن

مسؤوليات التفويض اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2010 قد تتجاوز القدرات والكفاءات المتوفرة

في بعض المكاتب الميدانية، إلا أن هناك بعض المكاتب التي تستطيع أن تدير بصورة جديّة المستوى

الأعلى من التفويض:

1) يمكن زيادة التفويض الممنوح لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، بدلاً من معاملة هذه

الشعبة لأغراض الحدود القصوى للمصروفات على قدم المساواة مع الوحدات الأخرى في المقر

الرئيسي التي تتضمن فيها الحدود القصوى للمشتريات التجارية والاعتراف بالطابع الخاص

لحالات الطوارئ والمهام والقدرات التشغيلية المميزة للشعبة. ويمكن إزالة الحوافز الضارة على

استخدام خطابات الاتفاق التي تتمتع فيها الشعبة بسلطات عالية إزاءها بسرعة بدلاً من عقود

المشتريات التي لا تتمتع فيها الشعبة إلا بسلطات محدودة لا تتجاوز 5 000 دولار أمريكي دون

أي تفويض معين من شعبة الخدمات الإدارية. وبدلاً من زيادة المخاطر، كما يبدو أن ذلك

مفترضاً، قد يجعل شعبة عمليات الطوارئ مسؤولة عن أعمالها. ويمكن دعم هذا التفويض بتقديم

موظف (أو موظفي) مشتريات للعمل تحت إشراف شعبة الخدمات الإدارية لتوفير الدعم المباشر

لشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل؛

2) وإذا كانت الشعبة، كما هو متوخى، تنتدب بعض موظفي المشاريع للعمل في الميدان، يمكن

تزويدهم بمزيد من التدريب والاعتماد على مهارات المشتريات. ويمكن كذلك تفويض هؤلاء

الموظفين بسلطات المشتريات، كما تم بالتأكيد في العمليات القليلة واسعة النطاق التي كان لها

موظف مشتريات منتدب. ويمكن تحقيق الفصل بين السلطات حيث إنه لا يمكن أن يكون موظفو

مشاريع الشعبة أو مديرها هو البادئ. كما يمكن توفير ضمانات أخرى مثل طلب وثائق موقعة عن

العمليات التي توبعت؛

3) تتطلب القدرات بما في ذلك الدعم الذي تقدم نظم تكنولوجيا المعلومات للمكاتب الميدانية زيادة

التفريق بين المواقع :

- فكما نوقش أعلاه في سياق تطبيق اللامركزية ، يمكن لشعبة عمليات الطوارئ وشعبة الخدمات الإدارية مواصلة تفويض بعض المكاتب الميدانية المختارة التي لا يوجد بها موظفو مشتريات أو موظفو مشايخ . ويمكن أن يستند مستوى هذا التفويض إلى قدرة مكتب الممثل القطري ومكتب تنسيق الطوارئ وليس شخص الممثل القطري ذاته ؛
 - قد تكون هناك أيضاً بعض المكاتب الميدانية التي يكون فيها الحد الأقصى للتفويض البالغ 000 100 دولار أمريكي للمشتريات أعلى من قدراتها وينبغي وضع حدود لذلك ؛
 - يمكن تقسيم المشتريات إلى فئتين على أساس ما تنطوي عليه من تعقيد . فعلى سبيل المثال ، فإن الأسمدة سلعة غير معقدة نسبياً ؛ في حين أن معدات تكنولوجيا المعلومات ليست كذلك . ويمكن زيادة مستوى التفويض بالمشتريات في السلع غير المعقدة⁵⁰ ؛
 - الفصل بين المسؤوليات صعب التحقيق في بعض المواقع ، ولا سيما في تلك التي لا يوجد بها سوى عدد قليل من الموظفين . ويمكن أن يطلب من هذه المكاتب التي يتوافر فيها هذا الوضع وتلك التي وجدت عمليات المراجعة مؤخراً أن بها مشاكل إدخال جميع المعاملات في أوراقك سواء في المكتب الإقليمي أو في روما أو بودابست مع وظيفة إشراف تمارسها تلك المكاتب ؛
- (د) تظل الحدود القصوى الشاملة الحالية لخطابات الاتفاق والبالغة 25 000 دولار أمريكي في الميدان منخفضة للغاية وينبغي أن يكون هناك عموماً مستويات مماثلة للتفويض لخطابات الاتفاق والمشتريات ما لم توضع طريقة جديدة للمشتريات للقطاعات الخاصة الوطنية (انظر أدناه).

ثامناً - بناء قدرات وطنية مستدامة على المشتريات -

التعزيز المؤسسي في البلدان النامية ومن أجلها

المسألة 1-8

208. - كما نوقش في الفصل السابق ، فإن الوكالات الثنائية والمؤسسات المالية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة ووكالات مجموعة التنمية في الأمم المتحدة تلتزم كلها بمقتضى إعلاني باريس وأكرا بتعزيز القدرات على المشتريات في البلدان النامية . وكذلك فإن الهدف - طاء من الأهداف الاستراتيجية للمنظمة - النتائج التنظيمية 1-3 تنص على : " للبلدان والشركاء معاملات ووصلات محسنة بين الطوارئ وإعادة التأهيل والتنمية".

209 - ومن الصعب توفير الدعم لتنمية القطاعات الخاصة الوطنية لتصبح مورداً للمنظمة ، وذلك على وجه الدقة لأن المنشآت تكون في كثير من الأحيان صغيرة وضعيفة . كذلك فإن الموردين المحليين يعانون في أحيان كثيرة من نقص رأس المال العامل وقد لا يستطيعون الحصول على "خطاب ائتمان" ، الذي يعد ضرورياً للاستيراد . ويمكن أن يصبح التسليم في الوقت المحدد وضمان الجودة مشكلة . فحسن التوقيت ولا سيما في حالات الطوارئ يعتبر عاملاً مهماً . وفي أفريقيا ،

في المناطق الريفية المعرضة للجفاف والحروب الأهلية لا يتوافر دوران كاف للأعمال في السنوات العادية لدعم إقامة شبكة إمدادات زراعية تجارية على أساس الخطوط التقليدية. غير أن من الممكن التضخيم من هذه الصعوبات ويختلف الوقت كثيراً في آسيا، والشرق الأدنى وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

210 - ولدى المشتريات والتوزيع في المنظمة القدرة أيضاً على وقف وتقويض تنمية الأسواق المحلية الناشئة. وهذه مسألة نادراً ما عولجت لدى تقييم وتخطيط الاحتياجات من المشتريات إلا أنه جرى تأكيدها من جانب الوحدة التقنية المسؤولة عن الثروة الحيوانية التي تختلف عن صحة الحيوان، حيث أشارت هذه الوحدة إلى أن أفضل شيء من وجهة نظر الإنتاج والأسواق هو أن لا يتحمل أي شيء في بعض الأحيان عقب وقوع حالة طوارئ. كما أشار تقييم الوقت الحقيقي في عمليات تسونامي إلى أهمية تعزيز سلسلة القيم بكاملها وليس الإنتاج فقط⁵¹.

211 - وتستخدم خطابات الاتفاق لدى المنظمة في شراء خدمات المنظمات غير الحكومية والحكومات الوطنية، وتقوم في نفس الوقت، في بعض الأحيان بتنمية قدرات مستدامة لخدمات المستقبل. وعندما كانت معارض البذور تنظم، كانت البذور تشتري من الموردين الوطنيين (من القطاع الخاص أو الحكومة)، ويجري تعزيز القدرات الوطنية، ومثلما الحال فيما يتعلق بعقود بناء القوارب المحليين وغير ذلك. كما صممت المشاريع لتنمية إنتاج البذور، والحدادة وغير ذلك. غير أنه على العكس من برنامج الأغذية العالمي لا توجد آلية في المنظمة للقيام بإنجاز خطط القسائم بصورة مباشرة، وعندما كان العمل يتعلق بالقسائم، استخدمت المنظمة وسطاء، وعادةً بمقتضى خطاب اتفاق. وكان يتسم السداد الذي يتم في بعض الأحيان لبناء القوارب والعمل في التحسينات الزراعية وغير ذلك بإساءة استخدام مدفوعات عمال اليومية حتى يمكن توفير المدفوعات النقدية للحرفيين مقابل عملهم والمواد التي اشتروها. ولا تستطيع المنظمة الدخول في عقود مع قطاع الأعمال الذي لا يكون شركة مسجلة، والكثير من الفنيين صغيري النطاق ليسو شركات مسجلة.

212 - كذلك لا يمكن الخلط صراحة بين المشتريات التجارية الخالصة (القسم 502 المنقح من دليل الاجراءات الإدارية) وأهداف بناء القدرات وخاصة حيثما يكون التسليم الفوري واعتبارات التكاليف وليس الاستدامة هي العوامل الغالبة، كما هو الحال في كثير من الأحيان في حالات الطوارئ. ويقدم القسم 502 المنقح من دليل الاجراءات الإدارية تنمية القطاع الخاص المحلي كهدف إلا أنه لا توجد أي صكوك كبيرة مدرجة لتحقيق ذلك ويقترح فيما يلي أنه بدلاً من محاولة تكييف إجراءات المشتريات التجارية لهذا الغرض الذي لم توضع من أجله، توضع طريقة جديدة تتيح للمنظمة أن تدعم في الظروف الصحيحة، وليس تقويض القدرات الوطنية الصلبة في نفس الوقت الذي تلبي فيه احتياجات الطوارئ. وقد يكون ذلك هو الحال على وجه الخصوص في المدى البعيد وفي أوضاع الطوارئ المتكررة. وبعد كل ذلك، فإنه كما جاء في التوصية الواردة في الفصل السابق ينبغي أن يكون التفضيل في المعيار الخاص بتقييم العطاءات للقطاعات الوطنية والإقليمية والقطاع الخاص.

⁵¹ تقييم الوقت الحقيقي لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل لدى المنظمة استجابة للزلازل والتسونامي في المحيط الهندي PC 97/4b في مايو/آيار

2-8 التدابير الممكنة لبناء الاستدامة في المشتريات الوطنية

التدابير المبكرة

213 - التوصية 8-1: السياسات: كيف تستطيع المنظمة أن تعزز بصورة أفضل التنمية الوطنية مع الاضطلاع في نفس الوقت بالمشتريات اللازمة للأعمال المعيارية العاجلة. إن لدى المنظمة بالفعل سياسة تتعلق بدعم تنمية المنظمات غير الحكومة والحصول في نفس الوقت على الخدمات من خلال خطابات الاتفاق. كذلك هناك أولوية واضحة، ويتعين وضع السياسات اللازمة للمنشآت الوطنية الصغيرة والمتوسطة إلا أنه لم توضع أي صكوك لتمكين القطاع الخاص الوطني من تعزيز قدراته على توفير الخدمات المستدامة للمزارعين والصيادين، كما لم يجر أي تحليل للوقت الذي قد تثبت فيه المنظمة الاضطراب والتقويض للتنمية المستدامة للأسواق الوطنية. وغير ذلك من النقل إلى التخزين إلى بناء القوارب، والمستوى المحلي من الإمداد بالمدخلات:

أ) ينبغي وضع سياسة وصك جديد (دليل الإجراءات الإدارية) لتغطية المشتريات المرنة من الخدمات والسلع من القطاع الخاص الوطني الصغير والمتوسط النطاق مع هدف فرعي لبناء القدرات مما يسهم في الخدمات المستدامة التي تقدم للمزارعين والصيادين. ويمكن بدلاً من ذلك توسيع نطاق خطابات الاتفاق لتشمل ذلك والذي قد يكون مفضلاً حيث يمكن الوفاء ببعض العقود عن طريق المنظمات غير الحكومية أو القطاع التجاري بطريقة أكثر مرونة. الآن مع خطابات الاتفاق، لن يكون التنافس مطلوباً دائماً إلا أنه يتعين أن يشكل جانباً من عملية اختيار المتعاقدين حيث يكون ذلك ممكناً. وينبغي أن يتضمن هذا القسم من دليل الاجراءات الإدارية ما يلي:

- 1) أحكام كافية بشأن المقدمات⁵²؛
- 2) التعاقد مع رجال الأعمال عندما يكون الكيان القانوني فرداً وليس شركة؛
- 3) إجراءات للمنظمة لإبلاغ مصارف المتعاقدين بالعقد ومن ثم تيسير حصولهم على الائتمان وغير ذلك؛

ب) وضع صك جديد (قسم من دليل الاجراءات الإدارية) يتيح للمنظمة أن تدير مخططات القسائم بصورة مباشرة لكي يشتري المستفيدون المدخلات بدلاً من العمل بدافع الضرورة من خلال الوسطاء كما هو الحال في الوقت الحاضر؛

⁵² يمكن منح علاوة صغيرة بموجب القسم 502 من دليل الاجراءات الإدارية المعدل، ولكن ذلك يتطلب استثناءً. أما المقدمات فهي ممارسة موحدة في خطاب الاتفاق.

التدابير طويلة الأجل

214. – التوصية 8-2: للمنظمة أن تنظر، في المدى البعيد، في تنمية خدمات أخرى لتحسين المشتريات للبلدان النامية. ويتعين على المنظمة أن تعترف بأن هذه عبارة عن خدمات إنمائية وليست تكاليف عامة إدارية وأن تخصص الأموال تبعاً لذلك:

- أ) يمكن استكشاف لإمكانيات تعيين شركات محلية كوكلاء مناطق الطوارئ المستمرة للقيام بعمليات الشراء للإقليم الفرعي أو البلد نيابة عن المنظمة. ويمكن أن يوفر ذلك الاستمرارية والمرونة المؤسسية على أرض الواقع ويمكن بعقد مصمم بدقة وسياسة زيادة وليس خفض المساءلة مع العمل على بناء شركة دون إقليمية ومهارات وطنية؛
- ب) توفر منظمة الصحة العالمية خدمة للبلدان النامية وغيرها من الجهات المانحة لإجراء بعض المشتريات. وعلاوة على تيسيرها للمفاوضات بشأن أسعار العقاقير للبلدان النامية، وتتوافر معدات التشخيص وغير ذلك من المنتجات من خلال الكتالوج الذي أصدرته بالشراء عن طريق شبكة الويب بأسعار سبق التفاوض بشأنها⁵³. ولا يوفر ذلك خدمة فقط للبلدان النامية بل يوفر حجماً أيضاً حيث إن منظمة الصحة العالمية تتفاوض للحد من الأسعار وتوافر المنتجات (لم تكن منظمة الصحة العالمية في السابق مشتر رئيسي من معظم هذه الأسواق) والمواد المرشحة الفورية التي تستطيع المنظمة أن تقدم الخدمة بشأنها هي الإمدادات البيطرية؛
- ج) تمشياً مع دور المنظمة كمنسق وقائد مجموعة الطوارئ، يمكن أن تستكشف المنظمة إمكانية توفير خدمة للمدخلات الزراعية الرئيسية⁵⁴ التي يتعين شراؤها بكميات كبيرة دولياً بواسطة البلدان النامية وغيرها من الجهات المانحة. وسيكون لهذه الخدمة أيضاً ميزة توفير حجم للمشتريات ومن ثم مزايا سعرية للمنظمة ذاتها. والمواد المرشحة المحتملة لمبادرة تقوم بها المنظمة من هذا النوع هي:

- 1) المشتريات المحلية من البذور من أسواق دون إقليمية ووطنية مختارة حيث تكتسي الاتفاقات على العملية أهمية بالنسبة للجهات المانحة الأخرى والمنظمات غير الحكومية وغير ذلك؛
- 2) شراء الأسمدة دولياً: هذه خدمة قد يكون لها صلة خاصة بالبلدان النامية الأصغر حجماً والأكثر فقراً والتي ليس لديها واردات من الأسمدة حسنة التطوير. وأكبر الجهات المانحة الممولة دولياً لمشتريات الأسمدة هي البنك الدولي تليه المؤسسات المالية الدولية الأخرى، وسوف تحتاج هذه

⁵³ كان الهدف الرئيسي لمنظمة الصحة العالمية هو تزويد الدول الأعضاء بمعدات اختبار من نوعية جيدة لفيروس نقص المناعة البشرية منخفض التكلفة. وتوفر الآن الاختبارات ضد الملاريا ومرض الكبد والوبائي باء وجيم فضلاً عن مواد المختبرات الهالكة والمعدات. وفي عام 2007 تم شراء 13 مليون من معدات الاختبار لعدد 45 دولة عضو، معظمها في البلدان منخفضة الدخل. ويمكن الحصول على هذه المواد وغيرها من خلال كتالوج الشراء عن طريق الويب الذي أعدته منظمة الصحة العالمية.

⁵⁴ سيتعين استكشاف الطرائق التي تستخدم وأحد هذه الوسائل كتالوجات الشراء عن طريق الويب لدى منظمة الصحة العالمية للشراء من قائمة إلا أن سلعة مثل الأسمدة ستحتاج على الأرجح إلى إتفاق خدمة.

الجهات إلى أن تنضم إلى أي مناقشات تحدث ربما مع مفوضية الاتحاد الأوروبي وجهات ثنائية قليلة أخرى. وسيمثل ذلك مشروعاً كبيراً ويتعين النظر إليه كأولوية مع موارد كافية لوضعه. وسوف يكون تكوين حجماً كافياً من الأسمدة عنصراً ضرورياً، وكما أشير سلفاً، فإن المنظمة مشتر صغير نسبياً. وبسبب الطرق، فإن النقل السائب للأسمدة، يحدث عادةً في سفن ذات حمولة مطلقة تبلغ 30 000 طن (وهو ما يصل إلى ما لا يقل عن 30 مليون دولار أمريكي من الأسمدة بالأسعار الجارية). ويتعين أيضاً وضع الأسمدة في أكياس (من البلاستيك لإبقائها بعيداً عن الرطوبة) بكميات مناسبة للمناولة (50 كيلوغراماً أو أقل). ولدى بعض السفن تسهيلات تعبئة إلا أن عدم وجود هذه التسهيلات سيستغرق وقتاً طويلاً في الميناء، ولذا يتعين تعبئة الأسمدة في الميناء بعد الإنزال، وهو أمر ليس ممكناً دائماً. ويستكشف تقرير أدته شعبة عمليات الطوارئ ودائرة المشتريات إمكانية استحداث اتفاق خدمة مع بضع شركات رئيسية لديها تسهيلات تعبئة ومناولة في الميناء في البلدان النامية. ولن يتسنى ذلك إلا عند ضمان وجود كميات ضخمة.