FC 149/9

A

May 2013

	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 Alimentación y la Agricultura

لجنة المالية

الدورة التاسعة والأربعون بعد المائة

روما، 27-28 مايو/أيار 2013

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن استخدام النقد والقسائم

يرجى توجيه أي أسئلة تقنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى:

السيدة Alka Rehani Bhardwaj

مديرة المراجعة الخارجية

برنامج الأغذية العالمي

رقم الهاتف:3071 6513 3906+

طُبع 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 التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

ملخص

- يعرض هذا التقرير نتائج المراجعة التي أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء برنامج الأغذية العالمي (**البرنامج**) فيما يتعلق باستخدام النقد والقسائم. وتمثل الهدف الرئيسي من المراجعة التي أجريناها في تقدير فعالية نظام اختيار واستخدام طرائق النقد والقسائم في **البرنامج** والضوابط الموجودة، وذلك توخياً للمضي بتوسيع نطاقها. وقد غطينا الفترة 2010 - 2012 في مراجعتنا للأداء. وشملت المراجعة مقر **البرنامج** في روما و16 مكتباً قطرياً و3 مكاتب إقليمية. وقدمنا 11 توصية في التقرير. ومن بين المسائل الرئيسية التي جرت الإشارة إليها ما يلي:

- كان التوجيه المؤسسي حول التحليل المقارن لكفاءة التكاليف وفعاليتها في أعمال النقد والقسائم المستندة إلى المشاريع قيد التطبيق خلال فترة المراجعة ولكنه لم يبدأ لأغراض تقييم القدرات القطاعية إلا خلال عام 2012 فيما يتصل باختيار المكاتب القطرية لطريقة التحويل المناسبة.

- لاحظنا مسائل تتصل بتنفيذ المشروعات مثل عدم استكمال الخطوط التوجيهية لاختيار الشركاء المتعاونين لطرائق النقد والقسائم، والدور المحدود لمقدمي الخدمات المالية في تنفيذ المشروعات القائمة على النقد والقسائم، وحالات التأخير والنقص في المساعدات المقدمة إلى المستفيدين، والفجوات في قواعد بيانات المستفيدين في المكاتب القطرية، وعدم تعميم النظام المؤسسي لإدارة المستفيدين، وقصور الرصد، وما إلى ذلك.

- لاحظنا عدم إرسال بعثات رقابية إلى المكاتب الإقليمية الثلاثة المختارة، وخاصة فيما يتصل بطرائق النقد والقسائم. وكان هناك افتقار إلى التدريب الكافي لموظفي **البرنامج** والشركاء المتعاونين قبل البدء في تنفيذ المشروعات. وتنظر المكاتب الإقليمية إلى قيود القدرات على أنها مجال من مجالات الخطر وهي مسألة تحتاج إلى دفع إضافي. ويتطلب الأمر تطوير أدوات ونظم مؤسسية لتعميم هذه الطرائق بوتيرة متسارعة. وليست هناك من خطوط توجيهية بشأن تقييم أثر طرائق النقد والقسائم وتدعو الحاجة إلى إعدادها.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- يرجى من لجنة المالية أن تنظر في وثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن استخدام النقد والقسائم" وأن تتقدم بتعليقاتها لينظر فيها المجلس التنفيذي.

مشروع المشورة

- **وفقا للمادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي لبرنامج الأغذية العالمي، نظرت لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة في وثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن استخدام النقد والقسائم" وتقدمت بتعليقات إلى المجلس التنفيذي في تقريرها عن دورتها التاسعة والأربعين بعد المائة.**

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 3-2013/6/6

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن استخدام النقد والقسائم

للنظر

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.A/2013/6-G/1

6 May 2013

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (http://executiveboard.wfp.org)

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مديرة المراجعة الخارجية: السيدة Alka R. Bhardwaj رقم الهاتف: 066513-3071

للاستفسار عن توفر وثائق المجلس التنفيذي، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف: 066513-2645/2558).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي

تقرير مراجعة الأداء
عن استخدام النقد والقسائم

المراقب المالي والمراجع العام للهند

المراقب المالي والمراجع العام للهند يزود برنامج الأغذية العالمي بخدمات مراجعة خارجية.

وتهدف المراجعة التي يجريها المراقب المالي والمراجع العام إلى تزويد البرنامج بضمان مستقل وإضافة قيمة إلى إدارة البرنامج عن طريق تقديم توصيات بناءة.

للمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بالسيدة:

Alka Rehani Bhardwaj

مديرة المراجعة الخارجية للحسابات

برنامج الأغذية العالمي

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Rome,

Italy

هاتف: 0039-06-65133071

بريد إلكتروني: alka.bhardwaj@wfp.org

تقرير مراجعة الأداء
عن استخدام النقد والقسائم

موجز تنفيذي

يعرض هذا التقرير نتائج مراجعة أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء برنامج الأغذية العالمي (**البرنامج**) فيما يتعلق باستخدام النقد والقسائم. وقد شهد استخدام النقد والقسائم في المعونة الغذائية زيادة متواصلة منذ عام 2008. وتشير التوقعات إلى زيادة من 5 ملايين دولار أمريكي في عام 2008 إلى 255 مليون دولار أمريكي في عام 2012. ومن المتوقع أن يغطي استخدام النقد والقسائم 30-40 في المائة من قيمة الغذاء الذي يقدمه **البرنامج** بحلول عام 2015. ونظراً لتوسيع نطاق طرائق التحويل، أطلقت في أوائل عام 2011 دائرة النقد من أجل التغيير بهدف تطوير ما يلزم من نظم وعمليات وأدوات.

ويتطلب اختلاف السياقات والمجموعات السكانية والاحتياجات أشكالاً مختلفة من المساعدة. وكما هو الحال في التحويلات الغذائية، هناك عدة آليات لتنفيذ النقد والقسائم متاحة للوصول إلى المستفيدين، وهي آليات تتراوح بين استخدام المصارف ومؤسسات التمويل الصغير وبين التوزيع المباشر للنقد في مغلفات واستخدام وسائل المعلومات الشبكية من قبيل الهواتف الخلوية والبطاقات الذكية.

وتمثل الهدف الرئيسي من المراجعة التي أجريناها في تقدير فعالية نظام اختيار واستخدام طرائق النقد والقسائم في **البرنامج** والضوابط الموجودة، وذلك توخياً للمضي بتوسيع نطاقها. وقد غطينا الفترة (من يناير/كانون الثاني 2010 إلى سبتمبر/أيلول 2012) في مراجعتنا للأداء. وشملت المراجعة مقر **البرنامج** في روما و16 مكتباً قطرياً و3 مكاتب إقليمية.

وقد لاحظنا أن تقديم التوجيه المؤسسي حول التحليل المقارن لكفاءة التكاليف وفعاليتها في أعمال النقد والقسائم المستندة إلى المشاريع خلال فترة المراجعة لم يبدأ إلا خلال عام 2012 لأغراض تقييم القدرات القطاعية. وشهدت المساعدة المقدمة إلى المستفيدين المختارين تأخيرات ونواقص، وتطلب بناء القدرات قدر أكبر بكثير من التركيز. وهناك حاجة إلى تعزيز ما يمارسه المقر والمكاتب الإقليمية من رقابة، كما أن الحلول المؤسسية التي توفرها تكنولوجيا المعلومات لدعم التحويلات كانت في أمس الحاجة إلى الرقابة.

وهكذا، ومع أن تدخلات النقد والقسائم آخذة في التزايد، فإن الأمر يتطلب الوقت والمثابرة والاستعداد المستمر للتعلم ولتبني عمليات تمكّن من تعميم التغييرات على استجابات **البرنامج** وبرامجه. كما يتطلب الأمر مهارات جديدة، الأمر الذي يعني إعادة تأهيل الموظفين و/أو تعيين موظفين جدد لديهم ما يلزم من مهارة وخبرة. على أن بعض القيود المؤسسية لا تزال قائمة – وهي تشمل عمليات الرصد والتقييم والمخرجات والحصائل مع الوقت بصورة تتسم بفعالية التكاليف وبالاتساق في جميع المكاتب القطرية.

ملخص التوصيات

التوصية 1:

*أ) بغية توسيع نطاق تدخلات النقد والقسائم توسيعاً كاملاً، ينبغي على **البرنامج** أن ينشئ أدوات مؤسسية تمكّن من مقارنة الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة في مختلف طرائق التحويل استنادا إلى معايير ومقاييس محددة سلفا، وذلك في أقرب وقت ممكن.*

ب) ينبغي في المكاتب القطرية إكمال التحليل المقارن لكفاءة وفعالية التكاليف في تحويلات النقد والقسائم، وذلك لاختيار طريقة التحويل المناسبة.

ج) ينبغي أن تستخدم المكاتب القطرية الأدوات المؤسسية لتقييم القدرات القطاعية (في قطاعات التجزئة والمالية وتكنولوجيا المعلومات والأمن) لتحديد طريقة التحويل الأنسب.

التوصية 2:

*أ) يحتاج **البرنامج** إلى وضع الصيغة النهائية للمبادئ التوجيهية لاختيار الشركاء المتعاونين العاملين على مشاريع النقد والقسائم، ولاسيما بالنسبة لتوزيع النقد والتفعيل النقدي للقسائم، من خلال اعتماد معايير موضوعية وموثقة توثيقا جيدا، من قبيل قدراتهم ومهاراتهم.*

ب) ينبغي أن تحتفظ المكاتب القطرية بقائمة للشركاء المتعاونين، وأن يتوفر لديها أيضاً نظام سليم لتقييم هؤلاء الشركاء لأغراض مشاريع النقد والقسائم في كل مكتب قطري، ويمكن استخدام هذه القوائم للمتابعة والمشاركة فيما بعد في برنامج من البرامج.

التوصية 3:

*أ) ينبغي **للبرنامج** أن يستخدم بصورة متزايدة مقدمي الخدمات المالية لأغراض التحويلات المالية في المشاريع القائمة على النقد والقسائم، وذلك للاستفادة من مهاراتهم المالية والبنية التحتية لديهم، حيثما كان مقدمو الخدمات الموثوقة متاحين وفي السياقات التي تعتبر مشاركتهم فيها ممكنة.*

ب) ينبغي الانتهاء من إعداد المبادئ التوجيهية المؤسسية للتفاوض على رسوم مقدمي الخدمات المالية.

ج) ينبغي اختيار مقدمي الخدمات المالية على أساس المساءلة وقدرة الأداء وينبغي أن تتضمن عقودهم دائما شروطاً جزائية للقصور في الأداء.

التوصية 4:

*يجب أن يأخذ **البرنامج** في حسابه بالأولويات الجنسانية المحددة، عند إدخال طرائق النقد والقسائم.*

التوصية 5:

ينبغي إدارة المخططات المتوقعة لطرائق النقد والقسائم لضمان توافر الموارد بصورة كافية وفي الوقت المناسب من أجل التنفيذ السلس لمشاريع النقد والقسائم.

التوصية 6:

ينبغي الأخذ بإجراءات العمل الموحدة لتوفير آليات بديلة محددة مسبقا لمعالجة القضايا التنفيذية، التي قد تؤخر صرف النقد والقسائم في الوقت المناسب للمستفيدين.

التوصية 7:

أ) ينبغي تعزيز الرصد بعد التوزيع، ورصد الأمن الغذائي والسوق في المكاتب القطرية مع التركيز على النواتج والحصائل .

*ب) يحتاج **البرنامج** إلى تعميم النظام المؤسسي لإدارة المستفيدين، على أساس الأولوية، لتسجيل وإدارة ورصد المستفيدين في جميع المكاتب القطرية، على أن يتمثل الهدف النهائي لذلك في تسهيل الإبلاغ الشامل وفي الوقت المناسب فيما يتعلق بمساعدة المستفيدين.*

التوصية 8:

أ) يتعين على المكاتب الإقليمية أن تقوم ببناء القدرات على مستوى المكاتب القطرية من خلال الخبراء الفنيين المعينين حديثا لديها، وأن تلعب دوراً أقوى في تقديم الدعم التقني إلى المكاتب القطرية.

ب) يتعين أن تقوم المكاتب الإقليمية، بالتعاون مع المقر الرئيسي، بإعداد قوائم مرجعية لمراقبة المشاريع القائمة على النقد والقسائم وضمان استخدام آلية الرقابة المناسبة، في سياق المسؤولية المعززة لهذه المكاتب في التصميم التنظيمي الجديد (مناسب للغرض).

التوصية 9:

*باعتبار أن طرائق تنفيذ النقد والقسائم هي في طور توسيع نطاقها، فإننا نوصي بوضع توجيهات وأدوات مؤسسية للتوحيد وتخفيف المخاطر، على أساس الأولوية. وينبغي النظر في تولي مقر **البرنامج** دورا رقابيا أكثر نشاطا فيما يتعلق بتعميم هذه الطرائق بوتيرة متسارعة وبجمع أفضل الممارسات ونشرها عبر جميع المكاتب القطرية.*

التوصية 10:

*نوصي **البرنامج** إصدار مبادئ توجيهية لأنشطة التدريب وبناء القدرات التي يتعين الاضطلاع بها كجزء من أنشطة ما قبل المشروعات التي تشمل موظفي **البرنامج** في المكاتب الإقليمية/المكاتب القطرية، والبرامج القطرية، والمجتمعات المحلية. وينبغي زيادة الزخم في مجال بناء القدرات، بما في ذلك إجراء استعراض لما هو متوافر داخلياً من خبرات الموظفين في تنفيذ أنشطة النقد والقسائم، مع الاستعانة بمتخصصين خارجيين، إذا لزم الأمر.*

التوصية 11:

أ) هناك حاجة إلى إجراء تحليل دوري لأثر مشاريع النقد والقسائم.

*ب) يحتاج **البرنامج** إلى وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية لتقييم أثر طرائق النقد والقسائم، مع تحديد واضح لمجالات التركيز الرئيسية، مثل تحديد المستفيدين، وأداء الشركاء المتعاونين/مقدمي الخدمات المالية، والتفاعل مع الإدارة المحلية، وقضايا الشؤون الجنسانية، واستراتيجية الدخول والخروج، والأثر القصير الأجل على انعدام الأمن الغذائي وعلى الجوع، والأثر المتوسط الأجل على استعادة سبل كسب العيش، والأثر الطويل الأجل على قدرات البلدان على رعاية مواطنيها. ورهناً بالأوضاع على الأرض، يمكن لتقييم الأثر أن يوسع الأبحاث في بعض المجالات، على أنه يتعين الإبلاغ عن جميع المجالات للتمكّن من تكوين صورة كاملة لجدوى طريقة النقد والقسائم.*

ألف. مقدمة

أولاً- الأهداف الاستراتيجية

1- تحدد خطة **البرنامج** الاستراتيجية للفترة (2008-2013) خمسة أهداف للمنظمة:

- إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ؛
- منع الجوع الحاد والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها؛
- استعادة الحياة وسُبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال؛
- الحدّ من الجوع ونقص التغذية المزمنين؛
- تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية.

ثانياً- فئات المشاريع

2- تصنف عمليات **البرنامج** في أربع فئات:

- **عمليات الطوارئ**، لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ؛
- **العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش**، لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية احتياجات الإغاثة الممتدة ودعم الإنعاش بعد حالة الطوارئ؛
- **العمليات الإنمائية** لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- **العمليات الخاصة** لتأهيل وتعزيز البنية التحتية للنقل للتمكين من التوريد السريع للمساعدات الغذائية وتعزيز التنسيق مع الأمم المتحدة والشركاء من خلال توفير الخدمات المشتركة المحددة.

ثالثاً- الموافقة على المشاريع

3- يتم إعداد مشاريع من قبل مكاتب **البرنامج** القطرية بالتعاون مع الحكومات وتمشيا مع سياسات الحكومات بشأن الأمن الغذائي والتغذية والحماية الاجتماعية. ويجري إعداد البرامج القطرية كجزء من إطار مشترك للأمم المتحدة المشترك.[1] ويتولى المجلس التنفيذي سلطة الموافقة على المشاريع، وقد فوض المجلس المدير التنفيذي بهذه السلطة، ضمن حدود مقررة. وتتم الموافقة على عمليات الطوارئ التي تتطلب تمويلا يتجاوز مستوى السلطة المفوضة للمدير التنفيذي، على أساس مشترك بين المدير التنفيذي والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة. ويستند تفويض الصلاحيات إلى رئيس العمليات والمديرين القطريين إلى فئة المشروع ومستويات التمويل.

رابعاً- نموذج التمويل

4- تقدم جميع المساهمات إلى **البرنامج** على أساس طوعي. وترد المساهمات من الحكومات والهيئات الحكومية الدولية، ومن الهيئات العامة وغير الحكومية الأخرى ، بما في ذلك المصادر الخاصة. وتسعى استراتيجية **البرنامج** لتعبئة الموارد إلى تعزيز القدرة على التنبؤ بالتمويل ومرونته وكفالته من خلال توسيع قاعدة الجهات المانحة وزيادة العمل مع القطاع الخاص لأغراض الدعوة وجمع الأموال.

[1] إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

5- ويستند إطار السياسات المالية إلى مبدأ استرداد التكاليف بالكامل. وتمول الجهات المانحة جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة[2] للمشاريع التي تدعمها هذه الجهات. ويميز **البرنامج** المساهمات في مشاريعه بشكل رئيسي[3] على النحو التالي:

- **المساهمة المتعددة الأطراف**: حيث يحدد **البرنامج** لمشاريع التي سيتم استخدام المساهمة فيها.
- **المساهمة المتعددة الأطراف الموجهة**: وهي مساهمة تخصصها الجهة المانحة لبلد معين.

خامساً- طرائق النقد والقسائم

6- بدأت طرائق النقد والقسائم في عمليات **البرنامج** على أساس تجريبي، وصدر توجيه مؤقت في مايو /أيار 2007 في هذا الشأن. ووضع المجلس التنفيذي الصيغة الرسمية لاستخدامها، كطرائق لتحويل المساعدات الغذائية الإضافية، مع الموافقة على الخطة الإستراتيجية للفترة (2008-2013) وخطة الإدارة (2010-2011). وتشكل الخطة الاستراتيجية تحولاً تاريخياً **للبرنامج** من العمل كوكالة للمعونة الغذائية إلى وكالة للمساعدة الغذائية تستخدم مجموعة من الأدوات أكثر تميزاً للتصدي لاحتياجات الجوع الأساسية.

7- وقد أنشئت دائرة النقد من أجل التغيير في أوائل عام 2011 في شعبة البرامج لدعم وتنسيق الأنشطة اللازمة لبناء القدرات اللازمة لدمج التحويلات القائمة على النقد والقسائم في برنامج عمل **البرنامج**. ولذلك، تم دمج ثلاث طرائق للتحويل، هي النقد والأغذية والقسائم، بهدف تعزيز فعالية تدخلات **البرنامج**. ويسمح النهج المتكامل بأقصى قدر من المرونة التشغيلية كما يضمن الاستخدام الأمثل لموارد **البرنامج**. وفي سياقات مختلفة، تتطلب المجموعات السكانية أشكالا مختلفة من المساعدة. وقد تم تصنيف آليات التوريد هذه في أربعة نماذج هي: 1) الحساب النقدي؛ 2) النقد الفوري؛ 3) القسيمة الورقية؛ 4) القسيمة الالكترونية.

8- وبشكل مطرد منذ عام 2008، ارتفعت حصة تحويلات النقد والقسائم من المساعدة الغذائية. فبعد أن بلغت قيمة هذه التحويلات 5 ملايين دولار أمريكي في عام 2008، كان من المتوقع أن ترتفع إلى 255 مليون دولار أمريكي في عام 2012. وقد زاد عدد المشاريع القائمة على النقد والقسائم أيضا من خمسة في عام 2008 إلى 45 مشروعا في عام 2012 (سبتمبر/أيلول 2012). ومن المنتظر أن ترتفع نسبة هذه الطرائق من مجرد 7.3 في المائة في عام 2012 لتغطي حصة كبيرة قدرها 30-40 في المائة من قيمة المساعدة الكلية التي يقدمها **البرنامج** بحلول عام 2015.

باء- عملنا في مجال المراجعة

أولاً- أهداف المراجعة

9- يسعى استعراض الأداء في مجال استخدام النقد والقسائم في **البرنامج** إلى ضمان ما يلي:

أ) توفير التوجيه المؤسسي لإطار شامل لتنفيذ النقد والقسائم؛

ب) استنارة اختيار أسلوب النقد والقسائم باعتباره الطريقة المناسبة وتوقيت استخدامه، بتقييم الاحتياجات وتحليل السوق، وكذلك باستعراض جدوى هذا الأسلوب في البلد المعني؛

ج) بناء المهارات والخبرات اللازمة لتصميم المشاريع وتنفيذها ورصدها، في جميع المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية وفي المقر الرئيسي؛

[2] كما يقبل **البرنامج** المساهمات بالسلع والخدمات من الجهات المانحة غير التقليدية العاجزة عن تقديم المال لتغطية التكاليف المتصلة.

[3] تتمثل نافذة تمويلية أخرى في المساهمات الثنائية التي توجهها الجهة المانحة لاستخدامها لدعم نشاط معين لا يبدأ به **البرنامج**، شريطة أن يعتبر أن هذا النشاط يصب في أهداف **البرنامج** وسياساته.

د) الوضوح في معايير اختيار الشركاء ومقدمي الخدمات، وتمكن المكاتب القطرية من إقامة علاقة مستمرة لبناء قدراتها في مجال تنفيذ المشاريع؛

ه) تقييم القدرة على دمج المشاريع في البرامج الوطنية وتسخيرها لضمان استدامة الأثر؛

و) كفاية الضوابط المالية في توزيع النقد والقسائم؛

ز) تقديم الرصد والتقييم للمدخلات في توسيع نطاق استخدام النقد والقسائم في المستقبل؛

ح) إجراء مراجعة دورية لأثر نشر هذه الأدوات، لاسيما في سلسلة القيمة، بغية إعادة ضبط تصميم المشروع ومنجزاته.

ثانياً- نطاق المراجعة

10- شمل عملنا مقر **البرنامج** في روما والمكاتب القطرية الـ 16 العاملة في إطار ثلاثة من المكاتب الإقليمية. وقد أجريت المراجعة في المقر الرئيسي خلال فترة سبتمبر/أيلول- أكتوبر/تشرين الأول 2012، وفي المكاتب الميدانية بين شهري أكتوبر/تشرين الأول ونوفمبر/تشرين الثاني 2012. وغطيت المكاتب الإقليمية الثلاثة[4] وثمانية من المكاتب القطرية[5] من خلال الزيارات الميدانية. وأصدرنا استبيانات لهذه المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، فضلا عن المكاتب القطرية الثمانية الأخرى[6]، التي تم اختيارها على أساس عدد المستفيدين الفعليين وتحويلات الميزانية المعتمدة. وأُعطيت المكاتب الإقليمية التي لديها عدد أكبر من بلدان مشاريع النقد والقسائم تمثيلاً أعلى نسبيا. ولم يرد رد من هايتي على الاستبيان المفصل بينما وردت استجابة محدودة بشأن بعض القضايا، وأخذت بعين الاعتبار حيثما كان ذلك مناسبا. وعلى هذا فإن تعليقاتنا تتصل إلى حد كبير بالمكاتب القطرية الـ 15 والمكاتب الإقليمية الثلاثة، مما يشكل 82 في المائة من تحويلات النقد والقسائم.

11- وتمتد الفترة المغطاة من يناير/كانون الثاني 2010 إلى سبتمبر/أيلول 2012. ولتحليل الاتجاهات، استخدمنا بيانات وأرقام السنوات الخمس الماضية، حيثما كان ذلك ضروريا.

ثالثاً- معايير المراجعة

12- تم فحص أداء **البرنامج** على أساس الأحكام الواردة في الوثائق التالية:

- الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** (2008-2013)
- سياسة **البرنامج** الجنسانية
- الإطار الموحد لسياسات **البرنامج**
- التوجيهات الصادرة عن **البرنامج**
- دليل النقد والقسائم/ الدليل الإرشادي للبرامج
- وثائق مثل "كتيب للمنظمات غير الحكومية"
- وثائق في المكاتب القطرية مثل الإجراءات التشغيلية الموحدة، وملاحظات لسجل لجنة استعراض المشاريع، وتقييم القدرات وتقييم الشركاء المتعاونين/مقدمي الخدمات المالية، والاتفاقات الموقعة مع الحكومات، وتقارير توزيع النقد والقسائم، وغير ذلك.

[4] المكتب الإقليمي لآسيا في بانكوك؛ والمكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا في نيروبي؛ والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي في جوهانسبرغ.

[5] بنغلاديش وكينيا وباكستان والفلبين والصومال وسري لانكا وزامبيا وزمبابوي.

[6] بوركينا فاسو وهايتي والعراق ودولة فلسطين والسنغال والسودان وأوغندا.

رابعاً- منهجية المراجعة

13- ناقشنا أهداف المراجعة ونطاقها ومنهجيتها مع الإدارة في المقر الرئيسي في روما خلال مؤتمر البدء في 24 سبتمبر/أيلول 2012. كما ناقشنا نتائج المراجعة التي قمنا بها مع الإدارة في مؤتمر الانتهاء يوم 9 أكتوبر/تشرين الأول 2012. كما عقد فريق المراجعة الميداني اجتماعات البدء والانتهاء في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لمناقشة الملاحظات الأولية للمراجعة والحصول على ردود.

14- وترد النتائج التفصيلية والتوصيات التي خلصنا إليها في الفقرات التالية، وهي تستند بشكل صارم إلى المعلومات المتاحة لنا.

15- ونود أن نشكر إدارة **البرنامج** لما أبدته من تعاون وما قدمته من مساعدة لوضع اللمسات الأخيرة على هذا التقرير في مقر **البرنامج** في روما وفي المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، فضلاً عن تقديم الردود على الاستبيانات.

جيم- نتائج المراجعة

أولاً. النهج المؤسسي لاختيار طريقة التحويل

16- **تحليل فعالية التكاليف**. يقضي التوجيه الصادر عن **البرنامج** في مايو/أيار 2007 بأن تكون المشاريع النقدية التجريبية مصحوبة بتقارير التقييم المقترنة بالأدلة على فعالية وكفاءة آليات التنفيذ المتعلقة بالمعونة الغذائية. كما شدد التوجيه المؤسسي الجديد الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 2011، والذي حل محل التوجيه الأول، على الحاجة إلى اختيار واحدة أو أكثر من طرائق التحويل الثلاث الرئيسية، وهي الأغذية والنقد والقسائم، على أساس كفاءتها وفعاليتها نسبياً من حيث التكلفة.

17- وقد لاحظنا أن الأدوات المؤسسية لمقارنة الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة في طرائق التحويل المختلفة كانت لا تزال قيد الإعداد خلال فترة المراجعة. علاوة على ذلك، فإن التحليل المقارن للكفاءة والفعالية من حيث التكلفة في المشاريع القائمة على النقد والقسائم لم يكتمل أو لم يجر أصلاً في المشاريع في المكاتب القطرية في بوركينا فاسو والعراق وأوغندا. وكان التحليل جارياً في المكتب القطري في زيمبابوي الذي أفاد بأن مقارنة التكلفة ليست عملية مباشرة لأن المكتب نفذ نموذجاً مختلطاً يشمل القسيمة الورقية مع التحويلات النقدية، والتحويلات النقدية مع التوزيع العيني. على أن الأدوات الحالية لا تسمح بإجراء مقارنة سهلة للتدخل بطرائق مختلطة.

18- وقال **البرنامج** إنه يسلم بالحاجة إلى وضع نهج أكثر شمولا إزاء تحليل التكلفة والفعالية، بحيث يمكن تطبيقه بشكل منهجي في مستوى المكتب القطري. وطرح **البرنامج** قيمة أوميغا[7] كأداة، وهي أداة لا تزال في مرحلة الاختبار وستساعد على مقارنة اعتبارات التكلفة بالاعتبارات المتسمة بطابع نوعي أشد. ومن المعتقد على هذا الأساس، أن بالمستطاع نشر أداة مناسبة أو نهج مناسب في المكاتب القطرية في عام 2013 مع توفير التوجيه الداعم لتناول تحليل فعالية التكاليف.

19- كما أبلغنا مقر **البرنامج** أنه في حين كانت الجهود جارية لتطوير الأدوات والتوجيهات جنبا إلى جنب مع الدراسات التحليلية لقياس كفاءة وفعالية طرائق التحويل مسبقاً، فإن المكاتب القطرية استخدمت بالفعل قيمة ألفا[8] لمقارنة كفاءة التكلفة النسبية لتحويلات الأغذية العينية مع تحويلات النقد والقسائم في معظم الحالات.

20- **تقييم القدرات القطاعية**. لاحظنا أن تطوير أدوات وتوجيهات مؤسسية بشأن تقييم القدرات القطاعية لم يحدث إلا خلال عام 2012. ووفقا لتوجيهات دائرة النقد من أجل التغيير بشأن اختيار طريقة التحويل المناسبة، فإن بيانات تقييم المساعدة

[7] تعتبر قيمة أوميغا مؤشراً أكثر دقة لمقارنة التكلفة حسب القيمة التغذوية بين سلة الأغذية العينية التي يقدمها **البرنامج** وسلة أغذية يقوم المستفيدون بشرائها مباشرة بالنقد أو القسائم.

[8] قيمة ألفا هي مؤشر يقارن تكلفة الأغذية في الأسواق الدولية بتكلفة نفس السلع المشتراة في الأسواق المحلية.

الغذائية يجب أن تشمل معلومات عن القطاعات التشغيلية الرئيسية، أي الأسواق المحلية وأسواق التجزئة، وقدرة الخدمات المالية، والقدرة في مجال تكنولوجيا المعلومات، وتقييم الأمن الميداني، وما شابه ذلك. ويتعين أن توفر بيانات التقييم هذه معلومات عن نطاق التشغيل المحتمل فيما يتعلق بتنفيذ برامج النقد أو القسائم أو الأغذية في أي سياق معين، وكذلك أن تدعم اختيار طريقة التحويل الأنسب. ويمكن إجراء التقييم القطاعي في أي وقت ومن المطلوب إعادة التقييم قبل تصميم تدخلات جديدة.

21- وأوضح **البرنامج** أن المكاتب القطرية، في غياب التوجيه المؤسسي، استخدمت أساسا أدوات مرتجلة ومصادر ثانوية لتقييم مدى إمكان استفادتها من مختلف القطاعات.

22- وقد لاحظنا أنه استنادا إلى الإرشادات المتاحة، فإن المكاتب القطرية حللت إلى حد كبير مختلف القطاعات قبل بدء مشاريعها وأن بعض المكاتب القطرية مثل بنغلاديش والسودان وأوغندا بدأت أيضا، أو تعتزم البدء، في استخدام أدوات مؤسسية في إجراء تقييم القدرات القطاعية في المشاريع الجديدة لديها.

التوصية 1:

*أ) بغية توسيع نطاق تدخلات النقد والقسائم توسيعاً كاملاً، ينبغي على **البرنامج** أن ينشئ أدوات مؤسسية تمكّن من مقارنة الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة في مختلف طرائق التحويل استنادا إلى معايير ومقاييس محددة سلفا، وذلك في أقرب وقت ممكن.*

ب) ينبغي في المكاتب القطرية إكمال التحليل المقارن لكفاءة وفعالية التكاليف في تحويلات النقد والقسائم، وذلك لاختيار طريقة التحويل المناسبة.

ج) ينبغي أن تستخدم المكاتب القطرية الأدوات المؤسسية لتقييم القدرات القطاعية (في قطاعات التجزئة والمالية وتكنولوجيا المعلومات والأمن) لتحديد طريقة التحويل الأنسب.

ثانياً- تنفيذ المشروع

1) اختيار الشركاء المتعاونين / مقدمي الخدمات المالية

23- ينفذ **البرنامج** جميع مشاريعه تقريباً بالتعاون مع الشركاء المتعاونين. ويرد وصف معايير اختيار الشركاء المتعاونين في دليل **البرنامج** لتوجيهات البرامج. وقد لاحظنا أنه تم اختيار الشركاء المتعاونين في كثير من الأحيان على أساس الخبرة في توزيع المواد الغذائية وليس على أساس معرفة عملية النقد والقسائم. كما كانت طريقة النقد والقسائم جديدة نسبيا، ومن المستحسن أن تتوفر مبادئ توجيهية بشأن اختيار الشركاء المتعاونين لأغراض المشاريع القائمة على النقد والقسائم، ولاسيما حيث كان هؤلاء يعملون في مجال توزيع النقد على المستفيدين أو التفعيل النقدي للقسائم على مستوى التجزئة. ومع ذلك، فإن هذه المبادئ التوجيهية لم يتم الانتهاء منها حتى فترة المراجعة.

24- ويتعين اختيار الشركاء المتعاونين على أساس قدرتهم على تنفيذ المشروع. وفي زامبيا، أبلغنا المكتب القطري فيما يتعلق باختيار الشركاء المتعاونين في البرنامج المستدام لسبل المعيشة المستدامة وحلول الجوع، أنه نظراً لأن البرنامج يعتبر مشروعاً للطوارئ، ونظرا لضيق الوقت، لم يحدث تقييم القدرات وتم اختيار الشركاء المتعاونين على أساس ما لديهم من المعرفة والخبرة والعمل السابق مع **البرنامج**. وفي الفلبين، جرى اختيار منظمة دولية غير حكومية على أساس اعتبارها شريكاً متعاوناً لديه الكفاءة والخبرة وليس على أساس معايير أو إجراءات العمل الموحدة المعمول بها. وهناك حاجة إلى الاحتفاظ بقائمة بأسماء الشركاء المتعاونين، ممن لديه المهارات والقدرات اللازمة، في المكاتب القطرية واستعراضها/

تحديثها بانتظام. وذكر المكتب القطري في بنغلاديش ممارسة جيدة تتمثل في العمل بصورة جماعية على إعداد قائمة طوارئ (قائمة تشمل المؤهلين مسبقاً) من الشركاء المتعاونين، وذلك على أساس التقييمات المشتركة للقدرات والتي تجريها جميع وكالات الأمم المتحدة لأغراض النموذج النقدي الفوري.

25- وهناك أيضا حاجة لوضع نظام سليم لتقييم الشركاء المتعاونين لأغراض مشاريع النقد والقسائم في كل من المكاتب القطرية، والذي يمكن استخدامه للمتابعة والمشاركة اللاحقة في أحد البرامج. وقد لاحظنا أنه في **البرنامج** المستدام لسبل المعيشة المستدامة وحلول الجوع في زامبيا، قام بتنفيذ تسجيل العملاء ورصدهم في العيادات خمسة من الشركاء المتعاونين تحت إشراف منظمة الرؤية العالمية. ولم يكن لدى المكتب القطري أي نظام لتقييم الشركاء المتعاونين من حيث نوعية أدائهم، ولم يكن متاحاً لدى المكتب إلا التقارير الكمية الخاصة بهم. على أننا نرى أنه من الضروري فهم المشاكل النظمية لدى الشركاء المتعاونين من خلال تقييم للأداء. وينبغي أن يقوم المكتب بإعداد البارامترات لإجراء هذا التقييم. وقد ذكر المكتب أنه، لتحسين أداء الشركاء المتعاونين، تم إنشاء مكتب شكاوى في جميع مناطق المشروع للحصول على المعلومات المرتدة من العملاء حول تنفيذ المشروع. كما عقدت اجتماعات منتظمة مع الشركاء المتعاونين لضمان المراجعة المستمرة لأداء المشروع.

26- ويتفق **البرنامج** معنا على أن اختيار الشركاء المتعاونين من بين المنظمات غير الحكومية يجب أن يكون شفافاً وأن يستند إلى معايير واضحة، وكذلك على إمكانية الاستفادة من وضع قائمة بالمنظمات غير الحكومية التي تعمل بمثابة الشركاء المتعاونين على مستوى المكاتب القطرية. كما ذكر **البرنامج** أنه قد يكون مفيدا للمكاتب القطرية أن تتوصل إلى اتفاق مشترك مع الشركاء المتعاونين على عدد من مؤشرات الأداء الرئيسية لرصد وفاء الشركاء المتعاونين بالتزاماتهم بموجب اتفاقات المستوى الميداني التي تحكم مشاريع النقد والقسائم.

التوصية 2:

*أ) يحتاج **البرنامج** إلى وضع الصيغة النهائية للمبادئ التوجيهية لاختيار الشركاء المتعاونين العاملين على مشاريع النقد والقسائم، ولاسيما بالنسبة لتوزيع النقد والتفعيل النقدي للقسائم، من خلال اعتماد معايير موضوعية وموثقة توثيقا جيدا، من قبيل قدراتهم ومهاراتهم.*

ب) ينبغي أن تحتفظ المكاتب القطرية بقائمة للشركاء المتعاونين، وأن يتوفر لديها أيضاً نظام سليم لتقييم هؤلاء الشركاء لأغراض مشاريع النقد والقسائم في كل مكتب قطري، ويمكن استخدام هذه القوائم للمتابعة والمشاركة فيما بعد في برنامج من البرامج.

27- **إشراك مقدمي الخدمات المالية** – في مشاريع النقد والقسائم، وفي السياقات التي يمكن فيها ذلك، ينبغي الاعتماد بصورة أكبر على إشراك مقدمي الخدمات المالية، للاستفادة من مهاراتهم المالية والبنية التحتية الخاصة بهم. ومع ذلك، وفي معظم البلدان في العينة التي استخدمناها خلال فترة المراجعة، يجري تنفيذ هذه المشاريع أساساً من قبل الشركاء المتعاونين، مع أن هناك استثناءات في المكاتب القطرية مثل هايتي وكينيا والنيجر وباكستان وزامبيا وزيمبابوي.

28- وقد لاحظنا أن هناك حاجة إلى قيام مقر **البرنامج** بإصدار مبادئ توجيهية للتفاوض على الرسوم مع مقدمي الخدمات المالية ، وذلك كجزء من التوجيهات المؤسسية الخاصة بنماذج التوزيع المختلفة. على أن هذه المبادئ التوجيهية لم تكن موجودة حتى فترة المراجعة في أكتوبر/ تشرين الأول 2012.

29- وقد أُبلغنا بأن "إعداد أداة التوجيه المؤسسية الخاصة بالتفاوض على الرسوم مع مقدمي الخدمات المالية يعتبر عملية متواصلة. وتعكس هذه الأداة السياق القطري، وسوف تتكون من مصفوفة من رسوم مقدمي الخدمات المالية التي تدفعها المكاتب القطرية الأخرى وتكلفة التحويلات في كل من هذه المكاتب. وهذه مسألة ظهرت مؤخرا نسبيا مع تعميم نماذج توزيع النقد والقسائم. وقد بدأت دائرة النقد من أجل التغيير العمل بشكل وثيق مع عمليات الخزانة وشريك تطوعي من شركة ماستركارد على إعداد أداة التوجيه المؤسسية هذه."

30- وقد لاحظنا أيضا بعض أوجه القصور في المشاريع المنفذة من خلال مقدمي الخدمات المالية، وفقا لدراسات الحالة أدناه:

31- **دراسة حالة رقم 1: مخطط النقد من خلال مصرف الأسهم.** نفذ المكتب القطري في كينيا مشروعاً تجريبياً في أغسطس/آب 2010 لتسليم النقد إلى 700 18 أسرة مستهدفة من خلال مصرف للأسهم لفترة تسعة أشهر تنتهي في 15 مايو/أيار 2011. وبموجب هذا العقد، يتعين على المصرف أن يفتح وأن يحتفظ بحساب معين مخصص مؤقت للمشروع باسم **البرنامج** وأن ينقل الأموال التي يودعها المكتب القطري إلى حساب المستفيد. أما آلية تسليم النقد المتوخاة فهي المنتَج المصرفي المتنقل التابع للمصرف والذي يعطي المستفيدين إمكانية الوصول إلى حساباتهم المصرفية عبر الهاتف النقال وسحب الأموال مع أي وكيل في القرية.

32- وقد لاحظنا أن المكتب القطري غيّر طريقة تحويل الأموال من البدالة الهاتفية إلى أجهزة الصرف الآلي، وعدّل العقد في فبراير/شباط 2011. وبلغت تكلفة كل بطاقة صرف آلي 300 شلن كيني، كما تم تحميل 60 شلناً كينياً لشهرين من المسحوبات النقدية (لكل مستفيد). ويعود تحويل الطريقة إلى أن قوة إشارة الهاتف النقال في العديد من المناطق لم تكن كافية لدعم العمليات المصرفية المتنقلة؛ ولم يكن إلا حوالي 40 في المائة من المستفيدين لديهم هواتف نقالة، كما أن قلة منهم كانوا على معرفة بالقراءة والكتابة لاستخدام نظام الهاتف النقال لسحب الأموال. ونتيجة لذلك، لم يتمكن سوى 26 في المائة من المستفيدين المستهدفين من تلقى التحويلات النقدية الخاصة بهم. كذلك لم يتم إجراء تقييم مفصل لتكاليف الاستمرار مع البنك نفسه في الطريقة الجديدة في مقابل غيره من مقدمي الخدمة ذاتها.

33- وقد تم تعديل العقد ثلاث مرات. الأولى، في فبراير/شباط 2011 ليشمل 684 4 أسرة مستهدفة ببرنامج الغذاء من أجل إنشاء الأصول، والثانية في مايو/أيار 2011 لتشمل 000 42 مستفيد إضافي، والثالثة في أكتوبر/تشرين الأول 2011 لتشمل 000 108 أسرة أخرى بموجب برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة (كاستجابة لحالة الطوارئ المؤسسية) وذلك للتنفيذ حتى 15 مايو/أيار 2012. ونتيجة لهذا، زادت قيمة العقد من 000 61 دولار أمريكي إلى 939 445 دولارا أمريكيا. وفي سياق موافقة مكتب المقر على التعديل الثالث، ذكر أنه ينبغي ألا يكون هناك أي تمديد آخر، وأن تُعتمد عملية تقديم عروض قبل انتهاء العقد (15 مايو/أيار 2012) بوقت كاف.

34- وانتهى العقد في مايو/أيار 2012 ولكن لم يكن هناك عقد جديد على الرغم من أن المكتب القطري كان يدرك تماما أن العقد كان في سبيله إلى الانتهاء. واستمر الترتيب مع المصرف ولم يرسل طلب لتقديم العروض إلا في 16 مايو/أيار 2012 وذلك إلى 12 من المؤسسات المالية المدرجة على القائمة المختصرة. وأخيرا، في يوليو/تموز 2012، أوصى المكتب القطري المقر بمنح العقد لأحد البنوك التعاونية (بسعر 250 شلن كيني لكل بطاقة صرف آلي) للتحويلات النقدية إلى000 80 مستفيد لفترة ثلاث سنوات. وقد كانت الموافقة من المقر قيد الانتظار (أكتوبر/تشرين الأول 2012).

35- وذكر المكتب القطري أن دراسة الجدوى التي أجريت في يوليو/تموز 2010 أشارت إلى أن قوة إشارة الهاتف النقال والهواتف المتاحة كانت كافية لتحويل الأموال باستخدام الهاتف النقال. وقد أجريت عملية اختبار على نطاق صغير جدا هدفها اختبار ودراسة هذه الافتراضات في بيئة حية. وعندما تم اكتشاف أن الافتراضات غير صحيحة، اتخذ **البرنامج**

خطوات لتغيير طريقة التسليم. أما العقد مع المصرف التعاوني الذي تم اختياره حديثا ليحل محل مصرف الأسهم فقد بلغ مرحلة وضع اللمسات الأخيرة. وذكر المكتب كذلك أنه لمواكبة التكنولوجيا الجديدة في كينيا، فإن من الضروري إجراء عمليات تجريبية صغيرة لاختبار الآليات الجديدة.

36- ونحن مع الرأي القائل بأن إجراء دراسات الجدوى واختيار الطرائق المناسبة يجب أن يتم مع توخي العناية الكافية لضمان حسن اختيار الأدوات المستخدمة. كما أن استهداف المستفيدين يحتاج أيضا إلى التحسين لضمان تغطية جميع المستفيدين المؤهلين وتفادي أي تأخير غير مبرر في تنفيذ المشروع.

37- **دراسة حالة رقم 2: التحويلات النقدية عن طريق مقدمي الخدمات المالية**. لاحظنا أن المكتب القطري في كينيا اختار مصرف جامي بورا كمقدم للخدمات المالية (يونيو/حزيران 2010) لتحويل 1 500 شلن كيني لكل فرد من 750 من المستفيدين الأكثر ضعفا في أحياء ماثاري الفقيرة في نيروبي لمدة تسعة أشهر في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106660. واشترط المشروع أن تودع الأموال المقدمة من **البرنامج** في حساب مؤقت وأن يتم تحويلها إلى المستفيدين باستخدام تكنولوجيا المحطات الطرفية للدفع. وكان مقدم الخدمات المالية مسؤولاً عن: أ) تسليم النقد للمستفيدين؛ ب) الإبلاغ عن الرصد الشهري؛ ج) إعداد التقارير المالية الشهرية. وكان آخر تحويل نقدي أجراه مقدم الخدمات المالية في سبتمبر/أيلول 2011. أما تكلفة المعاملات التي يتحملها **البرنامج** فقد كانت 55 شلناً كينياً عن كل مستفيد في الشهر الواحد، مما يبلغ مجموعه 250 372 شلناً كينياً.

38- وفي الوقت نفسه، تم الدخول في اتفاق مستوى ميداني مع أحد مقدمي الخدمات المالية في مايو/أيار 2010 للتعاون مع **البرنامج** في تقديم الخدمات لاستهداف ورصد التحويلات النقدية في أحياء ماثاري الفقيرة ، مما سيشمل المستفيدين الذين يخدمهم مقدم الخدمات.

39- وقد كشفت تقارير الرصد بعد التوزيع التي قدمها الشريك المتعاون أن البنك أخر التوزيع، ولم يسمح بالسحب إلا في أيام محددة، ولم يقدم أية بيانات مصرفية سليمة في الوقت المناسب، وأنه كانت هناك صعوبات في رصد التحويلات إلى المستفيدين. كما أن المستفيدين المتبقين الذين لم يحصلوا على تحويلاتهم بالكامل (1500X9) نقلهم **البرنامج** من نظام التحويلات النقدية إلى التحويلات بواسطة الهاتف النقال عند انتهاء العقد مع مقدم الخدمات المالية في سبتمبر/أيلول 2011.

40- وقد لاحظنا أنه نظرا لعدم إدراج أي بند جزائي في الاتفاق مع مقدم الخدمات المالية، فإن المكتب القطري لم يستطع اتخاذ أي إجراء بخصوص تقارير الشريك المتعاون فيما يتعلق بأوجه القصور في خدمات مقدم الخدمات المالية، الأمر الذي أثر سلبا على أهداف **البرنامج** وسمعته. وقد اضطر **البرنامج** بالتالي إلى نقل المستفيدين في نهاية العقد مع مقدم الخدمات إلى مخطط للتحويلات بواسطة الهاتف النقال لدى مقدمي خدمات آخرين.

41- وذكر المكتب القطري في كينيا أنه بذل كل جهد معقول (بما في ذلك إجراء مناقصة) لتحديد مقدمي الخدمات المالية المناسبين وتصحيح المشاكل. ومع ذلك، فإن مقدم الخدمات المالية لم ينفذ العقد. وعلى هذا فقد وافق المكتب على وجوب أن تحتوي العقود مع مقدمي الخدمات المالية أحكاماً جزائية.

التوصية 3:

*أ) ينبغي **للبرنامج** أن يستخدم بصورة متزايدة مقدمي الخدمات المالية لأغراض التحويلات المالية في المشاريع القائمة على النقد والقسائم، وذلك للاستفادة من مهاراتهم المالية والبنية التحتية لديهم، حيثما كان مقدمو الخدمات الموثوقة متاحين وفي السياقات التي تعتبر مشاركتهم فيها ممكنة.*

ب) ينبغي الانتهاء من إعداد المبادئ التوجيهية المؤسسية للتفاوض على رسوم مقدمي الخدمات المالية.

ج) ينبغي اختيار مقدمي الخدمات المالية على أساس المساءلة وقدرة الأداء وينبغي أن تتضمن عقودهم دائما شروطاً جزائية للقصور في الأداء.

2) اختيار المستفيدين

42- المستفيدون هم عملاء **البرنامج** الأساسيين وسبب وجوده. ولذلك، فإن استهداف الأنشطة التي تساعد في تحديد الأشخاص الأكثر احتياجا وضعفا للحصول على المساعدة، والتوزيع العادل واستخدام المساعدة، والتواصل مع المستفيدين فيما يتعلق بمستحقاتهم، وطريقة التحويل، ورصد أثر التدخل على المستفيدين، هو أولوية عالية لدى **البرنامج**. ويستند النظام الحالي للاستهداف إلى المجتمع المحلي في المقام الأول، وهو يعتمد على الترشيحات وعلى تأكيد المجتمعات المحلية أحقية الأسر المرشحة. وللشركاء المتعاونين أيضا دورهم الهام. وقد لاحظنا في هذا الصدد ما يلي:

أ) في كينيا، واستنادا إلى تحليل إنفاق الأسر، أبلغ المكتب القطري عن وجود أخطاء في الإدراج (39 في المائة) وأخطاء في الاستبعاد (29 في المائة) في العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106666. وذكر المكتب القطري أنه بدأ باستعراض لمنهجية الاستهداف المستندة إلى المجتمع المحلي لمعالجة هذه المسألة.

ب) في السنغال، أبلغ المكتب القطري عن وجود بعض الأخطاء في الإدراج (9 في المائة)، في برنامجه للقسائم الورقية.

ج) في الصومال، في عملية الطوارئ 200281 (يوليو/تموز 2011 إلى ديسمبر/كانون الأول 2012)، استخدمت أدوات النقد والقسائم بعد مراجعة الميزانية في فبراير/شباط 2012. واستهدف ما مجموعه 12 000 مستفيد لتوزيع القسائم الورقية في بوراو في أرض الصومال. وقد لاحظنا من تقارير الرصد التي قدمها الشريك المتعاون أن القسائم وزعت على نحو 100 شخص من غير المستهدفين. وذكر المكتب القطري أنه بعد وقوع ذلك، أجريت إعادة فحص كامل للمستفيدين وتم التأكد من أن غير المؤهلين لا يتلقون القسائم. وقام الشريك المتعاون بتسريح موظفين اثنين من المتورطين في الحادث. وذكر كذلك أن ضوابط إضافية تستخدم منذ ذلك الحين، بما في ذلك آلية للشكاوى والمعلومات المرتدة أكثر قوة. أيضا، كان الصومال واحداً من أربعة بلدان رائدة في الحل المؤسسي بقيادة المقر لإدارة النقد والقسائم، والذي من شأنه أن يستخدم القياس البيولوجي في عملية التأكد من أجل إضافة المزيد من الرقابة على العملية برمتها.

43- ونحن ندرك أن تحسين استهداف المستفيدين باستخدام تكنولوجيا المعلومات يمكّن من تقليل الأخطاء في الإدراج/الاستبعاد، وخاصة في توجيه المساعدة الواسعة النطاق. كما أن التحول تدريجيا إلى تحديد المستفيدين بوسائل القياس البيولوجي، مع ما ينبغي من استعراض للتكلفة، سيكون مفيدا أيضا في تعزيز تحديد المستفيدين والتحقق منهم ورصدهم.

3) الآثار الجنسانية لتحويلات الأغذية والنقد

44- لاحظنا أن **البرنامج** لم يستكمل دراسة عن الآثار الجنسانية للتحويلات، فيما يتعلق بالبلدان والمناطق التي استخدمت فيها طريقة تحويل النقد والقسائم. وذكرت دائرة النقد من أجل التغيير أنها تجري البحوث بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العديد من البلدان بما في ذلك بنغلاديش وتشاد وإكوادور والأردن وكينيا وباكستان ودولة فلسطين والسودان. ومع ذلك، لم تتوفر لنا أية تقارير مؤقتة أو دراسات أولية في المقر الرئيسي **للبرنامج** خلال المراجعة لتقييم مدى فائدة هذه العملية. وقد أشير إلى أن الدراسة اكتملت في مارس/آذار 2013.

45- وأبلغ المكتب القطري في باكستان عن إجراء دراسة عن الشؤون الجنسانية وشؤون الحماية تتعلق بالنقد والقسائم، تناولت الآثار الجنسانية لتحويلات النقد والقسائم. وبالمثل، أبلغ المكتب القطري في دولة دولة فلسطين أنه تم الانتهاء من تقييم الشؤون الجنسانية وشؤون الحماية في عام 2012 فيما يتصل ببرامج القسائم. وكان المكتب القطري في النيجر قد بدأ دراسة من هذا النوع تعالج الآثار الاجتماعية للتحويلات النقدية.

التوصية 4:

*يجب أن يأخذ **البرنامج** في حسابه بالأولويات الجنسانية المحددة، عند إدخال طرائق النقد والقسائم.*

4) النقص في موارد المشاريع والنقص في تغطية المستفيدين

46- لاحظنا من أرقام الميزانية وأعداد المستفيدين التي وفرتها دائرة ميزانية المشروعات والبرمجة ودائرة النقد من أجل التغيير أن 48 مشروعا من أصل 53 مشروعا خلال عام 2010 و2011[9] كانت تعاني من نقص في الموارد، وفقا للتفاصيل في **الملحق ألف**.

47- وكما يتضح من الملحق، كان التوزيع الفعلي للنقد والقسائم في ثلاثة مشاريع، هي 104270 (أفغانستان) و107880 (بنغلاديش) و108170 (دولة فلسطين)، يتجاوز الميزانية المخطط لها. وفي مشروع واحد فقط هو 200334 في موريتانيا، كان هناك تطابق بين الميزانية المخطط لها والإنفاق الفعلي، كما كان هناك مشروع واحد هو 200307 (تونس)، بدون أي ميزانية.

48- وذكر **البرنامج** أن المديرين القطريين لديهم المرونة اللازمة لزيادة/إنقاص عنصر النقد والقسائم مقابل عنصر الغذاء في نفس المشروع لتلبية أهداف المشروع على أفضل وجه.

49- وقد لاحظنا أيضا أن هناك ثغرة كبيرة بين عدد المستفيدين المستهدفين والمستفيدين الفعليين، كما في التفاصيل أدناه:

أ) مقابل ميزانية إجمالية قدرها 771 365 337 دولاراً أمريكياً، لم يحول إلا 801 638 176 من الدولارات الأمريكية (52 في المائة) فقط خلال عامي 2010 و2011.

ب) وبالمثل، مقابل عدد المستفيدين المستهدف البالغ 943 547 11 مستفيداً، لم يحصل على التغطية إلا 097 399 7 مستفيداً (64 في المائة) خلال نفس الفترة.

ج) في 36 مشروعا، تمت تغطية عدد أقل من المستفيدين مقابل الرقم المستهدف.

د) في تسعة مشاريع، تمت تغطية عدد أكبر من المستفيدين مقابل الرقم المستهدف، على الرغم من أن التوزيع كان أقل من الميزانية.

[9] لم تكن بيانات المستفيدين لعام 2012 متاحة ولذا فإن المقارنة أجريت للسنتين (2010 و2011).

ه) في ثلاثة مشاريع، تمت تغطية 100 في المائة من المستفيدين المستهدفين.

و) في أربعة مشاريع، لم تتوفر التغطية لأي مستفيد على الرغم من وجود ميزانية مخطط لها وتحديد عدد المستهدفين، ولم يكن هناك أية تحويلات من النقد والقسائم في هذه المكاتب القطرية (بوروندي والكونغو وإكوادور والصومال). وأوضح المكتب القطري في الصومال أنه نظرا للتحديات التشغيلية والأسباب الأمنية، لم يشرع المكتب في عملية النقد والقسائم حتى بداية عام 2012.

ز) في مشروع واحد هو 200307 (تونس)، تم التخطيط لتغطية 000 50 مستفيد بدون أي ميزانية، ولكن لم يكن هناك أي تحقيق للرقم المستهدف لأنه لم يكن هناك أية تحويلات.

50- كشفت زياراتنا الميدانية إلى المكاتب القطرية أيضا النقص في تغطية المستفيدين، ويرجع ذلك أساسا إلى القيود المفروضة على الموارد، وفقا للتفاصيل التالية:

51- **دراسة حالة رقم 3**: في الفلبين، تمثل الهدف من العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200131 (1 يوليو/تموز 2010 حتى 30 أبريل/نيسان 2012) في توفير الغذاء في حالات الطوارئ والمساعدة التغذوية للأشد ضعفاً من المتضررين من الفيضانات. وفي البداية، لم يكن هناك مخصصات لتوزيع النقد والقسائم في المشروع. وفي المراجعة الرابعة للميزانية (27 ديسمبر/كانون الأول 2011)، اقترح تقديم هذا الاستحقاق إلى 000 60 شخص. وقدمت المراجعة الخامسة للميزانية (يناير/كانون الثاني 2012) تحويل 170 بيزو (4 دولارات أمريكية) لكل أسرة يوميا، ثم قدم هذا الاستحقاق إلى 000 12 أسرة أخرى تضم 000 75 من المستفيدين، وذلك في إطار الجمع بين الغذاء والنقد مقابل العمل. وبدأ المشروع في 1 مايو/أيار 2012. ونظراً لتأكيد مساهمة قدرها 2.9 مليون دولار أمريكي من الفلبين للعملية الممتدة، فقد بدأ هذا النشاط قبل الموعد المخطط لها أصلاً. وفي إطار هذا المخطط، وعلى الرغم من التخطيط لتغطية عدد يبلغ 000 135 شخص ، فإن عدد المستفيدين الذين تمت تغطيتهم فعلا كان 160 60 مستفيدا فقط. وذكر المكتب القطري أنه تمكن من أن يصل إلى 160 60 شخصا فقط في إطار هذا المخطط بسبب قيود الميزانية.

52- **دراسة حالة رقم 4:** في كينيا، بدأ ت العملية الممتدة 106660 (حساب نقدي) ابتداء من 1 يونيو/حزيران 2009 واستهدفت 310 139 1 من المستفيدين. ولكن عدد المستفيدين الفعلي بلغ 150 047 1 مستفيدا فقط بسبب التأخيرات التشغيلية وانقطاع في الإمدادات النقدية في عامي 2011 و2012.

53- **دراسة حالة رقم 5:** في سري لانكا، بدأت العملية الممتدة 200143 في 1 يناير/كانون الثاني 2011، ليتم الانتهاء منها في 31 ديسمبر/كانون الأول 2012 بعد تمديد 12 شهراً. وبدأ العمل بأداة النقد والقسائم لأول مرة من خلال مراجعة الميزانية في 1 مارس/آذار 2012. ونظرا لمحدودية الالتزام بالتمويل، لم ينفذ المخطط إلا في منطقة جافنا منذ مارس/آذار 2012، وكان من المقرر أن يستمر حتى ديسمبر/كانون الأول 2012. على أننا لاحظنا أنه مقابل الهدف المحدد بـ 000 20 مستفيد، لم تقدم التغطية إلا لـ 462 12 مستفيدا بين مارس/آذار وأكتوبر/تشرين الأول 2012. وقد أثر نقص الموارد أيضا على توسيع نطاق النقد والقسائم. وكما ألمح المكتب القطري، فقد تمكن من الوصول إلى 79 في المائة من العدد المزمع بحلول ديسمبر/كانون الأول 2012.

54- وتعكس الثغرة المذكورة في توافر موارد الميزانية وتغطية المستفيدين الحاجة إلى تخطيط المستفيدين بصورة أكثر واقعية، وكذلك بالنسبة لتخطيط الموارد. وبالتالي فإننا نكرر توصيتنا 2 التي أوردناها في الحسابات السنوية المراجعة لعام 2011 والتي تطلب إلى **البرنامج** أن ينظر في إدماج خطة للموارد في عمليات التخطيط بما في ذلك خطة الإدارة وكذلك، احتمالاً، تخطيط المشاريع.

55- وهناك أيضا حاجة قوية لإدارة المخططات المتوقعة في طرائق النقد والقسائم، إذ أنه على خلاف المشاريع القائمة على المساعدة الغذائية، لا يوجد هناك نظام لاقتراض الموارد بين المشاريع فيما يتعلق بمشاريع النقد والقسائم. وقد لاحظنا أن لا يوجد في مكاتب قطرية مثل الفلبين وزامبيا، أداة نقدية محددة لإدارة المخططات المتوقعة.

56- وقد أبلغنا أن الاختلافات بين أرقام المستفيدين المخطط لها والأرقام الفعلية لم تكن مرتبطة دائما بعدم كفاية الموارد، فهناك أيضا القيود التشغيلية والمراجعات ذات الصلة للأرقام المستخدمة في التخطيط، مثل عدم وجود بنية تحتية مالية مناسبة لتنفيذ التحويلات إلى جميع المستفيدين المخطط لهم. وذكر أن **البرنامج** سيحدد عوامل المخاطر في مرحلة التخطيط وسيدرج تدابير التخفيف للتخلص من الثغرات في المستقبل.

التوصية 5:

ينبغي إدارة المخططات المتوقعة لطرائق النقد والقسائم لضمان توافر الموارد بصورة كافية وفي الوقت المناسب من أجل التنفيذ السلس لمشاريع النقد والقسائم.

5) التأخير في تقديم المساعدة

57- لاحظنا بعض حالات التأخير في المساعدة المقدمة للمستفيدين، مما يبرز وجود ثغرات منهجية، وفقا لدراسات الحالة أدناه:

58- **دراسة حالة رقم 6: قسائم الخدش (الإلكترونية) للمستفيدين من البرنامج المستدام لسبل المعيشة المستدامة وحلول الجوع.** في زامبيا، تم تشغيل البرنامج المستدام لسبل المعيشة المستدامة وحلول الجوع (سبلاش) في في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 105940 من ديسمبر/كانون الأول 2008 إلى مارس/آذار 2011. واستهدف البرنامج في البداية الأسر التي لديها أطفال دون سن الخامسة يعانون من سوء التغذية المعتدل، وفي المرحلة الثانية توسع البرنامج ليشمل المرضى المسجلين للعلاج بمضادات الفيروسات الرجعية والعلاج من مرض السل. وأجري تسجيل ورصد العملاء بالاستناد إلى العيادات في خمسة برامج قطرية تحت إشراف منظمة الرؤية العالمية. وقدمت حزمة المساعدة الغذائية المنزلية الأولى من خلال القسائم الورقية ثم القسائم الإلكترونية أو بطاقات الخدش التي سمحت بصرف الحصص الغذائية المنزلية الموافق عليها ومراقبتها عبر الإنترنت. ويحق للمستفيدين، بعد التسجيل في المركز الصحي، الحصول على بطاقات الخدش في أقرب وقت ممكن حتى يتمكنوا من صرف القسائم للحصول على المواد الغذائية من تجار التجزئة. ووفقا للإجراء، وبعد أن يتم تسجيل المستفيدين، فإن عليهم الانتظار إلى أن يتم إخطارهم بأنهم وضعوا على لائحة توزيع القسائم.

59- على أن تحليل البيانات الواردة من شعبة التسليم والتعقب بالهواتف المتنقلة (MDT)، كشف عن وجود تأخير كبير في استلام قسيمة الخدش أول مرة من قبل المستفيدين بعد إنشائها. ويصل التأخير إلى 298 يوما. وترد قائمة توضيحية للمستفيدين الذين حصلوا على القسائم بعد تأخير أكثر من 200 يوما، في **الملحق باء**. ونظراً لأن هؤلاء المستفيدين هم المرضى المسجلون للعلاج بمضادات الفيروسات الرجعية والعلاج من مرض السل ويحتاجون إلى المساعدة الغذائية العاجلة، فإن هذه التأخيرات أثرت على غرض **البرنامج** نفسه.

60- وأجاب المكتب القطري على النحو التالي:

أ) عندما بدأ العمل التجريبي للقسائم الإلكترونية لأول مرة في برنامج سبلاش، كان هناك الكثير من المشاكل المختلفة التي يتعين حلها قبل التشغيل الفعلي للنظام (أي في التنفيذ التجريبي) وأثناء تعميمه.

ب) علاوة على ذلك، كان نظام القسيمة الإلكترونية خاضعاً للتطور وشهد العديد من التغييرات التي تحدث مع توسيع نطاق التجربة، بما في ذلك تغيير من بطاقة خدش الدبوسين إلى بطاقة خدش الدبوس الواحد وتغيير التسجيل من أرقام التسجيل للعلاج بمضادات الفيروسات الرجعية والعلاج من مرض السل إلى أرقام بطاقات التسجيل الوطني.

ج) وأخيرا، تم من خلال نظام القسيمة الإلكترونية الوصول إلى 000 52 مستفيد وهو أمر مهم لفهم سياق بطاقات التسجيل الوطني الـ 200 التي تم تحديدها والتي كانت نتيجة لأخطاء مرحلة نمو النظام.

61- ونود أن نشير إلى أننا أبرزنا الحالات التي شهدت التأخير لأكثر من 200 يوم في استلام المستفيدين للقسائم بعد إنشائها وليس أرقام بطاقات التسجيل الوطني الـ 200. ولئن كنا نقدر مشاكل مرحلة نمو المشروع، فإننا نرى أن التأخير لأكثر من 200 يوم مهم في قضايا تنفيذ المشروع، وأن إدارة البيانات بحاجة إلى أن تحظى بالأولوية لدى **البرنامج** للتمكن من إدارة نظم القسائم الإلكترونية هذه في المستقبل.

62- **دراسة حالة رقم 7: التأخر في مساعدة المستفيد من خلال المصارف.** في كينيا، كانت العملية الممتدة 106660 مصممة لإعادة تركيز **البرنامج** في كينيا لتتمكن البلاد من التعافي من أزمات الأمن الغذائي التي أعلنتها الحكومة الوطنية في يناير/كانون الثاني 2009.

63- وكان هناك 150 047 1 مستفيداً من النقد في إطار المشروع خلال الفترة من يناير/كانون الثاني 2010 إلى سبتمبر/أيلول 2012. واستعان المكتب القطري بخدمات مصرف "إكويتي" / مصرف حساب **البرنامج** وأودع المبالغ النقدية المستحقة للمستفيدين بموجب النقد من أجل إنشاء الأصول، ثم (لاحقا) ببرامج التحويلات النقدية غير المشروطة، لمواصلة التحويل إلى حساب المستفيد. وقد تم اختيار المستفيدين في إطار البرنامج من قبل المجتمعات المحلية (الأمر الذي يسّره الشركاء المتعاونون) وقام بالتحقق منهم رئيس المكتب الميداني ووافق عليه المكتب القطري. وقد لاحظنا ما يلي:

64- ومع أن قائمة المستفيدين قد تم التحقق منها في ثلاث نقاط، لم يكن ممكناً في بعض الحالات إجراء تحويل النقد إلى حساب المستفيدين في الوقت المناسب لأسباب من قبيل وجود عيوب في رقم الحساب، ووجود حسابات مجمدة بسبب عدم تشغيلها، الخ. وفي هذه الحالات، تم دفع المبلغ المستحق للمستفيدين بعد توقف دام أكثر من أربعة أشهر مع أن إجراءات العمل الموحدة تقضي بالإفراج عن المدفوعات في غضون 30 يوم عمل. ونظراً لأن المستفيدين كانوا فقراء، فإن حساباتهم جمدت بسبب عدم تحويل الأموال في الوقت المناسب وبالتالي أصبحت حسابات غير عاملة.

65- وقد أبرز التقييم الذاتي نفسه للمشروع والذي أجراه المكتب القطري أن 10 في المائة فقط من الأسر أفادت بأنها تلقت التحويلات في الوقت المحدد لها. ويعزى ذلك إلى الوقت المستغرق في تجهيز المدفوعات، والتغيير المفاجئ لمدير المصرف، وافتقار المصارف إلى السيولة، والافتقار إلى بطاقات الهوية الوطنية مما منع تسجيل المستفيدين.

66- وذكر المكتب القطري أن السبب الرئيسي للتأخير كان القيود المفروضة على الموارد، كما أن نقلها في الوقت المناسب إلى المستفيدين في بعض الحالات كان يشكل تحدياً تقنياً. وذكر أيضا أن المكتب بذل جهودا كبيرة لتحسين النظم من أجل تقليل التأخير وأن **البرنامج** كان يعمل على استراتيجية لتأمين الموارد تضمن استمرارية التحويلات النقدية.

67- كما لاحظنا أيضاً ما يلي:

أ) لم تسلّم المساعدة في المكتب القطري لأوغندا (البرنامج القطري 108070 الذي يشمل النقد مقابل العمل) في الوقت المناسب دائماً؛

ب) أفيد في بعض الأحيان عن تأخيرات في العراق (العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035)، تعود إلى التأخير في التحويل المصرفي؛

ج) في المكتب القطري للنيجر، أفيد أنه تم تسليم معظم المدفوعات النقدية في الوقت المحدد لها، مع وجود بعض الاستثناءات عندما جاءت المساعدة متأخرة: التأخر في وصول مؤسسة التمويل الصغير أو المنظمات غير الحكومية إلى الموقع؛ عدم تقديم المنظمات غير الحكومية لقائمة التوزيع النقدي في الوقت المحدد؛ حدوث إضراب في المصرف؛ التحويلات النقدية من حساب **البرنامج** إلى حساب الشركاء استغرقت أطول مما كان متوقعا؛ مشاكل تقنية مع مزود الخدمات الخلوية.

د) في باكستان، (عملية الطوارئ 200177) تم إبلاغ المستفيدين في معظم الحالات (98 في المائة في عام 2011 و76 في المائة في عام 2012) بجدول التوزيع فقط قبل يوم واحد أو يومين. وذكر المكتب القطري أن السبب في ذلك هو المشاكل الأمنية. على أن المستفيدين بحاجة لإبلاغهم بجدول التوزيع قبل موعد التوزيع بوقت كاف حتى يتمكنوا من استلام المساعدة في الوقت المناسب.

التوصية 6:

ينبغي الأخذ بإجراءات العمل الموحدة لتوفير آليات بديلة محددة مسبقا لمعالجة القضايا التنفيذية، التي قد تؤخر صرف النقد والقسائم في الوقت المناسب للمستفيدين.

6) العقد مع تجار التجزئة

68- يبين دليل النقد والقسائم العملية التي يجب اتباعها لاختيار تجار التجزئة والدخول في عقود معهم.

69- وقد لاحظنا أن جميع المكاتب القطرية دخلت في عقود أو اتفاقات مع تجار التجزئة/أصحاب المحال التجارية سواء على مستوى المكاتب أو على مستوى الشريك المتعاون/ مقدم الخدمات المالية. ففي مكاتب قطرية مثل بوركينا فاسو، وفي سياق إستراتيجية للتخفيف من حدة المخاطر، قام **البرنامج** ووزارة التجارة والشريك المالي باختيار تجار التجزئة ولم يُترك الأمر لمقدمي الخدمات المالية وحدهم. وكممارسة جيدة، يمكن أيضاً النظر في اعتماد ذلك من قبل مكاتب قطرية أخرى. كما يمكن النظر في عرض قوائم أسعار السلع الأساسية في مقر التاجر توخياً للشفافية، وهو ما تم بالفعل في مكاتب قطرية مثل السنغال.

7) استخدام المساعدة بالنقد والقسائم لأغراض غير غذائية

70- لوحظ أن استخدام المساعدة لأغراض غير غذائية يزيد في حالات النقد الفوري أو نموذج الحساب النقدي في طريقة النقد والقسائم، بالمقارنة بتحويلات القسائم الإلكترونية أو الورقية. وعلى سبيل المثال، فإنه في المكتب القطري لبوركينا فاسو (النقد مقابل العمل)، أُبلغنا أنه تم استخدام 24.4 في المائة من الأموال التي تلقاها المستفيدون للحصول على سلع غير غذائية. وكما في حال النقد، أبلغنا في حالة القسائم الورقية، أنه في حين أن المستفيدين في جميع الحالات يستخدمون القسائم لشراء المواد الغذائية، فإنهم في حالات قليلة يطلبون من تجار التجزئة شراء مواد غذائية غير مدرجة في سلة الغذاء المحددة (المكتب القطري في بوركينا فاسو)؛ وكان هناك شراء كميات محدودة من الصابون والشاي باستخدام القسائم المصروفة (المكتب القطري في السودان). كما أن أقل من 10 في المائة من المساعدة استخدمت للسلع غير الغذائية (المكتب القطري السنغال).

71- وينبغي القيام بالتعزيز المناسب في مثل هذه الحالات لضمان أن يتم إنفاق النقد للأغراض المقصودة. وفي حين أن المكتب القطري في الفلبين أشار إلى أنه لا يوجد رصد للتسريب بعد التوزيع، فإن المكتب القطري في أوغندا أوضح أن هذا الرصد يجري دمجه في نظام الرصد والتقييم في عام 2012.

72- ويمكن **للبرنامج** أن يعزز رصده للتحويلات النقدية، والنظر في الانتقال بمشاريع النقد والقسائم تدريجيا وحيثما أمكن ذلك إلى تحويلات إلكترونية للتحقق من هذه الممارسات. وقد وافقت إدارة **البرنامج** في دائرة النقد من أجل التغيير أن التحويلات الالكترونية هي الخيار المرغوب فيه بالمقارنة مع التحويلات الورقية وتحويلات النقد باليد، وذلك لتسهيل توسيع النطاق والمساءلة.

8) مطابقة التوزيع

73- هذه العملية تنطوي على إجراء استعراض شامل ومطابقة لنواتج التوزيع الشهري (المستفيدون الذين تم الوصول إليهم وحجم/كميات المساعدة المسلمة). وقد لاحظنا أنه، في نهاية دورة التوزيع، لا يتم إجراء مطابقة بين التوزيع الفعلي للنقد والقسائم على المستفيدين مع تقرير نهاية الدورة الوارد من الشريك المتعاون/مقدم الخدمات المالية في أوغندا. ولاحظنا أنه في باكستان، وفي إطار عملية الطوارئ 200177 وفقا لتقرير الشريك المتعاون، تم توزيع النقد على 790 84 من المستفيدين خلال العام 2012 (حتى سبتمبر/أيلول 2012) في حين أنه وفقا لتقرير المصرف تم توزيع النقد على 700 84 مستفيد. وعلاوة على ذلك، ووفقا للبيانات المتاحة في **البرنامج**، تم توزيع النقد على416 68 من المستفيدين (حتى سبتمبر/أيلول 2012). ومع موافقة المكتب القطري في باكستان على وجوب المطابقة، أجاب بأن معظم المستفيدين عملوا لأكثر من شهر واحد، وأن مطابقة أرقام المستفيدين عملية مستمرة، وذكر المكتب القطري أنه يقدم الأرقام النهائية للمطابقة في تقارير نهاية العام. وفي بنغلاديش أيضا، لاحظنا التباين في أعداد المستفيدين خلال مايو/أيار ويونيو/حزيران 2011، وأيضا خلال شهري يوليو/تموز وأغسطس/آب 2012 في تقارير التوزيع النقدي الشهري للشريك المتعاون (خطة التنمية الوطنية) وسجل التوزيع الفعلي لديه، والتي تحتفظ بها المكاتب الفرعية. وذكر المكتب القطري أن الخطأ كان في بيانات المناطق غير أن مجموع الأرقام كان صحيحاً. وفي حين أن المكتب القطري قد يكون على حق، فإن التباين في تقارير التوزيع لدى الشريك المتعاون، على النحو المبين في مراجعة الحسابات، يشير إلى الحاجة إلى تبسيط عملية المطابقة. وقد وافق المكتب القطري على ضرورة مطابقة بيانات المستفيدين.

9) الأثر على أسعار السوق

74- شمل رصد توزيع النقد والقسائم على المستفيدين أنشطة تهدف إلى دراسة عملية التوزيع، والنتائج التي تحققت في مقابل المخطط له وأثر التحويلات على المستفيدين. وفي هذه المرحلة، يتعين أيضاً إجراء رصد للسوق ولأسعار التجزئة في إطار الرصد الجاري للأمن الغذائي لتقدير مدى حصول المستفيدين على الغذاء.

75- وقد لاحظنا في أربعة من المكاتب القطرية (بنغلاديش وبوركينا فاسو وسري لانكا وأوغندا) أن رصد اتجاه أسعار السوق لا يتم بعد توزيع المساعدة. وأبلغ المكتب القطري في الفلبين أن الرصد الميداني كان جاريا. وذكر مكتب سري لانكا أنه لا يمارس الرقابة على أسعار السوق بعد عمليات التوزيع لأن الأثر محدود على السوق العادية نظرا لأن التوزيع هو توزيع للقسائم بأسعار ثابتة ومتفق عليها مسبقا وهي الأسعار السائدة في السوق. على أنه بالنظر إلى حجم التحويلات الموزع على منطقة محددة، فإن للتدخل قدرة على التأثير على الاقتصاد المحلي ومن المفيد للمكتب القطري أن يجمع البيانات على النحو المتوخى.

10) حل إدارة المستفيدين

76- يشكل حل إدارة المستفيدين أداة من أدوات تكنولوجيا المعلومات تمكن المكاتب القطرية من إدارة ورصد وتتبع تسليم النقد والقسائم للمستفيدين. وكان من المتوخى إنشاء هذه الأداة كجزء من الإرشادات والأدوات المؤسسية لتسهيل البرمجة القائمة على النقد والإبلاغ الشامل في الوقت المناسب عن مساعدة المستفيدين. ولأغراض توسيع نطاق تدخلات النقد والقسائم، فإن هناك حاجة ماسة الآن إلى نظام مؤسسي لإدارة بيانات المستفيدين ورصدها.

77- وقد لاحظنا أنه كان من المقرر نشر الحل المؤسسي لإدارة المستفيدين في البداية في منتصف عام 2012. غير أنه بسبب تأخيرات تعاقدية، فإن من المقرر الآن أن يُنشر على أساس تجريبي في أربعة بلدان هي جمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا والصومال والسودان في عام 2013.

78- كما لاحظنا أنه في غياب نظام مؤسسي، فإن بعض المكاتب القطرية اتخذت تدابير خاصة بها لرصد ومتابعة تقديم المساعدة إلى الشركاء المتعاونين/مقدمي الخدمات المالية والمستفيدين، على أن هذه التدابير ليست شاملة ولا موحدة. ففي مكاتب قطرية مثل بوركينا فاسو وسري لانكا، تستخدم برامج الميزانية لهذا الغرض؛ وذكر المكتب القطري في بنغلاديش تدابير أخرى، كما أن مكاتب قطرية مثل كينيا وباكستان ودولة فلسطين والسنغال والصومال والسودان وزامبيا وزيمبابوي إما كان لديها نظم وضعتها بنفسها أو وضعها مقدمو الخدمات المالية لرصد وتتبع المساعدة المقدمة للمستفيدين.

79- ولاحظنا أيضا بعض الثغرات في قاعدة بيانات المستفيدين، حسب دراسات الحالة أدناه:

80- **دراسة حالة رقم 8 - أرقام بطاقات التسجيل الوطني مكررة وغير صالحة في النظام**. لاحظنا أن تحديد المستفيدين استند إلى أرقام بطاقات التسجيل الوطني التي تقدمها حكومة زامبيا لسكانها. على أن تحليل بيانات المستفيدين الواردة من شعبة التسليم والتعقب بالهواتف المتنقلة، يظهر وجود أرقام مكررة في بطاقات التسجيل الوطني (ترد قائمة توضيحية في **الملحق جيم**).

81- وذكر المكتب القطري في زامبيا أن أرقام بطاقات التسجيل الوطني المكررة كانت بسبب أخطاء في إدخال البيانات. وقد تم تحديد الأرقام المكررة في شهر مايو/أيار نفسه من عام 2010 كما تم التوثيق والتصحيح.

82- وفي هذا الصدد، لاحظنا كذلك أن البرنامج المستدام لسبل المعيشة المستدامة وحلول الجوع كان برنامجاً للمساعدة الغذائية المنزلية، وقدمت الحزمة من خلال القسائم، وبوسع أكثر من عضو واحد من نفس الأسرة (عند وجود بطاقات تسجيل وطني مختلفة) التسجيل في إطار هذا **البرنامج** والاستفادة منه، حيث أن النظام ليس مصمماً لرفض مثل هذا التسجيل. كما تم الإبلاغ عن هذه المشاكل في تقرير التقييم.

83- وذكر المكتب القطري أنه يسلم بأهمية هذه النقطة، إلا إذا تم تحديد جميع بطاقات التسجيل الوطني في الأسرة وتم تسجيلها تحت حساب الأسرة، ولا يمكن للنظام أن يميز بين أرقام أفراد الأسرة. وقد تم تحديد هذه المخاطر ويمكن التخفيف منها بالإشراف الدقيق من قبل الشريك الميداني (وهو منظمة غير حكومية) ومن خلال صلاته بمتطوعي المجتمع المحلي وموظفي العيادات لضمان عدم التعرض لمشكلة تكرار المساعدة إلى الأسر.

84- كما كشف تحليل بيانات المستفيدين من قسائم بطاقة الخدش التي وردت من شعبة التسليم والتعقب بالهواتف المتنقلة عن وجود تباين مثل كون تاريخ تسليم قسائم قبل تاريخ إنشائها ووجود أرقام بطاقات تسجيل وطني غير صالحة في بعض الحالات (ترد قائمة توضيحية في **الملحق دال**).

85- وذكر المكتب القطري أن هذه الأخطاء يمكن أن تكون نتيجة لأخطاء في إدخال البيانات ولمشاكل في النظام.

86- **دراسة الحالة رقم 9:** في زيمبابوي، أنشئت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200162 لتقديم المساعدة الغذائية إلى 1.5 مليون مستفيد في عام 2012. وتوحد هذه العملية أنشطة سابقتها وهي تهدف إلى التوصل إلى حلول مستدامة لانعدام الأمن الغذائي ونقص التغذية. وأظهرت بيانات المستفيدين في برنامج توزيع القسائم الإلكترونية في منطقتين، هما بولاوايو وهراري، لشهر فبراير/شباط 2012 التباينات التالية:

87- *أرقام بطاقات التسجيل الوطني التي خصصتها حكومة زيمبابوي تتضمن رمزاً أبجدياً رقمياً مؤلفاً من 11 إلى 13 رقماً. وقد وجد أن عدد الأرقام في بعض بطاقات التسجيل الوطني يقل عن ذلك.*

88- *ولوحظت تباينات أخرى في بيانات المستفيدين مثل حجم الأسرة أو العمر غير المعقول، وتناقضات في أسماء العيادات، والرقم المخصص للعيادة ونوع الجنس ورب الأسرة.*

89- وعزا المكتب القطري هذه الأسباب إلى أخطاء في إدخال البيانات بشكل رئيسي ومشاكل في تصدير البيانات من النظام في حالة برنامج القسائم الإلكترونية. وفيما يتعلق ببطاقات التسجيل الوطني غير الصحيحة، رد المكتب القطري أن بطاقات الهوية الوطنية ليست موجودة لدى الجميع وبالتالي فإن البعض لجأوا إلى استخدام الأرقام الصادرة عن العيادات.

90- وفي حين أننا نتفق على أن من المقبول استخدام أرقام بطاقات هوية أخرى مثل أرقام رخص القيادة، أو أي شهادة أخرى، بما في ذلك الأرقام الصادرة عن العيادات، إذا كان المستفيد لا يملك بطاقة تسجيل وطني، فإننا نرى أن طبيعة وثيقة الهوية يجب أن تكون دائما مذكورة. كما يتعين إخضاع قاعدة بيانات المستفيدين، في جميع حالات أخطاء إدخال البيانات في المكاتب القطرية، للتنظيف وأن يوجد فيها، كجزء منها، نظام للتثبت.

التوصية 7:

أ) ينبغي تعزيز الرصد بعد التوزيع، ورصد الأمن الغذائي والسوق في المكاتب القطرية مع التركيز على النواتج والحصائل .

*ب) يحتاج **البرنامج** إلى تعميم النظام المؤسسي لإدارة المستفيدين، على أساس الأولوية، لتسجيل وإدارة ورصد المستفيدين في جميع المكاتب القطرية، على أن يتمثل الهدف النهائي لذلك في تسهيل الإبلاغ الشامل وفي الوقت المناسب فيما يتعلق بمساعدة المستفيدين.*

11) آلية تقديم الشكاوى

91- يتعين أن تعتمد جميع المكاتب القطرية آلية قوية لشكاوى المستفيدين فهذا يشكل ممارسة جيدة، ولاسيما على ضوء الحاجة إلى توسيع نطاق الطرائق المختلفة. وقد استعلمنا لدى المكاتب القطرية المختلفة حول هذا الموضوع ولاحظنا أنه في حين أن المكاتب القطرية في بلدان مثل بنغلاديش وكينيا والصومال والسودان وزامبيا وزيمبابوي، لديها خيارات مختلفة لتقاسم هموم المستفيدين والشكاوى التي يقدمونها، فإن المكاتب في بلدان أخرى مثل الفلبين وأوغندا تترك الأمر للشركاء المتعاونين (انظر **الملحق هاء**). كما أن آلية التصعيد التي تتجاوز المكاتب القطرية، إن وجدت، لم تكن واضحة. ونحن نرى أن يتم وضع آلية سليمة لشكاوى المستفيدين، يشارك فيها موظفو **البرنامج** أيضا، وذلك في كل مكتب قطري، مع النص على إمكانية التصعيد المناسب، للتمكين من الحل السريع والمرضي للتظلم.

ثالثاً– الرقابة من قبل المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي

1) المكاتب الإقليمية

92- في مراجعتنا للمكاتب الإقليمية الثلاثة، وهي المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا، نيروبي (OMN)، والمكتب الإقليمي لآسيا، بانكوك (OMB)، والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي، جوهانسبرج (OMJ)، لاحظنا ما يلي:

93- **مجالات المخاطر التي حددتها بعثات المكاتب الإقليمية**. تم تحديد مجالات المخاطر التالية من قبل المكاتب الإقليمية المحددة، فيما يتصل بطرائق النقد والقسائم:

94- **المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا.** أفهمنا المكتب الإقليمي أنه باستثناء كينيا، فإن جميع المكاتب القطرية كانت بطيئة في الاعتراف بأن الأخذ بالنهج القائمة على السوق بدلا من المساعدات العينية يتطلب الاستثمار مقدما في تنمية قدرات المكاتب وإعادة تحديد أدوار الموظفين الحاليين. ولم تتوفر نظم التنفيذ المالي دائما في المجالات البرنامجية لدى **البرنامج** كما أن النظم المؤسسية اللازمة للتخفيف من ذلك عانت بدورها من البطء في الظهور. وكان هناك نقص في الموظفين المدربين على تصميم وتنفيذ المشاريع القائمة على النقد والقسائم. وكان على المنظمة توظيف المزيد من الاستثمارات في تعزيز التعلم وتدريب الموظفين قبل توسيع نطاق هذه التدخلات.

95- **المكتب الإقليمي لآسيا.** وفقا للمكتب الإقليمي، شملت المخاطر عملية صنع القرار بشأن طرائق التحويل وخاصة في حالات الطوارئ السريعة، واستهداف المستفيدين وإجراءات التحقق، والقيود المتعلقة بالقدرات على مستوى المكتب القطري (لا يتوفر لدى جميع المكاتب القطرية موظفون مؤهلون بما فيه الكفاية في الوحدات المختلفة في مجالات التمويل، والمشتريات، والخدمات اللوجستية، والبرامج، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) لاستكشاف مجموعة كاملة من خيارات التنفيذ المتاحة في بلد معين، ولتحديد الآلية الأكثر فعالية من حيث التكلفة والأفضل للتسليم، والمساواة بين الجنسين، والمخاطر المتعلقة بالحماية، وغير ذلك. وقد قيل لنا أنه نظراً لأن العمل لا يزال جارياً في المقر على استكمال الإرشاد والتدريب وإجراءات العمل الموحدة، فإن هناك مخالفات تتعلق باستخدام طرائق تحويل النقد والقسائم في المشاريع المختلفة، على النحو الوارد تفصيله أدناه:

أ) اختيار مقدمي الخدمات المالية (العملية والإجراء)

ب) مستوى إشراك وحدات خارج نطاق البرنامج (اللوجستيات والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتمويل) في تصميم وتنفيذ المشاريع القائمة على النقد والقسائم

ج) تتبع التوزيعات النقدية في نظام وينجز

د) قدرات الموظفين في الوحدات المختلفة في المكاتب القطرية.

96- **المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي**. أفاد المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي بأنه لم يُجر في أي من المكاتب الإقليمية تحليل شامل للمخاطر في بداية السنة في أثناء دورة تخطيط العمل، فيما يتعلق بالأنشطة ذات الصلة بالنقد والقسائم . ويعود ذلك لكون خبير النقد والقسائم لم يستلم مهام عمله إلا بعد ذلك. على أن هذا التحليل كان من المتوقع أن يكون جزءا لا يتجزأ من خطة العمل لعام 2013. ومع أن المكتب الإقليمي لم يشر إلى وجود أية مخالفات رئيسية في تنفيذ المشاريع القائمة على النقد والقسائم في المنطقة، فإن بعض المسائل تستحق الذكر، وهي:

أ) قيمة التحويل غير مدرجة في تكلفة النقل من منافذ البيع بالتجزئة إلى مكان الإقامة (موزامبيق وزامبيا وزيمبابوي)

ب) يجري إدخال مشاريع النقد والقسائم في المنطقة في بيئة ليس لديها إلا خبرة محدودة، إن وجدت، في مجال استخدام النقد والقسائم في القطاع الإنساني. وعلى هذا النحو، فإن **البرنامج** والشركاء/أصحاب المصلحة يتعلمون سوية أثناء العمل.

ج) في البداية، تم استخدام قيمة ألفا في تحليل فعالية التكاليف. وعانت هذه الأداة من القصور وتطلبت تطويرها إلى أداة أكثر قوة. وتخضع أداة أوميغا للاستعراض حاليا، ويمكن استخدامها لتحليل التكاليف في المستقبل.

97- **بعثات الرقابة التي ترسلها المكاتب الإقليمية**. لاحظنا عدم إرسال بعثات رقابية، بصفتها هذه، من المكاتب الإقليمية الثلاثة وخاصة فيما يتصل بطرائق النقد والقسائم، وإن كان هناك بعثات للدعم التقني.

98- المكتب الإقليمي لشرق ووسط أفريقيا. استعرض المكتب الإقليمي بعض المشاريع التي نفذها أحد المكاتب القطرية التابعة له، وهي مشاريع استخدمت أدوات النقد والقسائم خلال الفترة (15 أبريل/نيسان 2011 حتى 30 سبتمبر/أيلول 2012). على أن ذلك اقتصر أساساً على التدقيق في وثائق مشروعات البرنامج وتقديم الملاحظات عليها.

99- وقد لاحظنا أن منطقة المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي كان لها دور صغير في البرمجة النقدية. وقدم المكتب الإقليمي الدعم التقني للمكاتب القطرية في سعيها لاستكشاف وتصميم وتنفيذ المشاريع القائمة على النقد والقسائم. على أننا لاحظنا عدم إرسال بعثات رقابية، بصفتها هذه، لأغراض البرمجة النقدية. كما أن المصفوفة الرقابية عن 'البرنامج' لم تشمل مسائل محددة تتعلق بالنقد والقسائم.

100- ونظراً لأن معظم المشاريع كانت لا تزال في شكل مشاريع تجريبية وأن المكاتب الإقليمية حددت عددا من المجالات المعرضة للخطر، فإن هناك مجالاً لإرسال بعثات رقابية خاصة تقوم بتقييم الأداء. وهناك حاجة أيضا إلى تقديم المدخلات ذات الصلة للنقد والقسائم في المصفوفة الرقابية.

101- وقد ذكر مقر **البرنامج**، في سياق الرد على ملاحظتنا بشأن الإشراف الأقوى على مشاريع النقد والقسائم، أن موظفي المالية الإقليميين على مستوى المكتب الإقليمي أجروا تدريباً على النقد والقسائم، وأن العمل يجري على استكمال توجيه مشترك للنقد والمالية، وهو سيصدر قريباً (بحلول 31 ديسمبر/كانون الأول 2012) وسيكون بمثابة وثيقة إرشادية هامة لإدارة الموارد والإدارة المالية والمشتريات والتعاقد على مستوى المكتب القطري، وذلك بدعم وإشراف من قبل المكتب الإقليمي. غير أننا لم نلاحظ أي دور كبير لموظفي المالية الإقليميين في الإشراف على مشاريع النقد والقسائم في الميدان.

102- وأبلغنا المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي أنه تم الآن تجديد دور موظفي المالية الإقليميين مع تركيز إضافي على سير الأعمال الجدي الذي يوضح الأدوار والمسؤوليات. وكان العديد من الموظفين الماليين العاملين لدى المكتب الإقليمي قد خضعوا لتدريب **البرنامج** على النقد والقسائم، الأمر الذي يجهزهم بصورة أفضل بمهارات الدعم المناسبة للنقد والقسائم.

التوصية 8:

أ) يتعين على المكاتب الإقليمية أن تقوم ببناء القدرات على مستوى المكاتب القطرية من خلال الخبراء الفنيين المعينين حديثا لديها، وأن تلعب دوراً أقوى في تقديم الدعم التقني إلى المكاتب القطرية.

ب) يتعين أن تقوم المكاتب الإقليمية، بالتعاون مع المقر الرئيسي، بإعداد قوائم مرجعية لمراقبة المشاريع القائمة على النقد والقسائم وضمان استخدام آلية الرقابة المناسبة، في سياق المسؤولية المعززة لهذه المكاتب في التصميم التنظيمي الجديد (مناسب للغرض).

2) دور المقر

103- لدى مقر **البرنامج** لجنة استعراض البرامج التي تشكل الخطوة الأولى في عملية الموافقة على المشروعات. وتتم الموافقة على العمليات وفقا لتفويض السلطة الممنوح من قبل المدير الإقليمي أو المدير التنفيذي أو المجلس التنفيذي. والمدراء القطريون هم المسؤولون عن التنفيذ السليم بعد الموافقة، مع توفر الدعم الأساسي ووظيفة الإشراف لدى المكتب الإقليمي.

104- ويقدم مقر **البرنامج** الرقابة المؤسسية، وهو مسؤول عن ضمان المساءلة العامة. ولذا فإن المقر يحتاج إلى ضمان أن يتم وضع إطار للسياسة العامة المؤسسية يمكن بموجبه للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية أن تعمل على إدارة المخاطر المالية. ونحن نعترف أن دائرة النقد من أجل التغيير منذ إنشائها في عام 2011 تشارك في وضع توجيهات مؤسسية لتسهيل إدماج تحويلات النقد والقسائم في برنامج عمل **البرنامج**. إلا أن على دائرة النقد من أجل التغيير أن تواصل ضمان أن يتم إرساء الأدوات والنظم والعمليات بما يكفل تنفيذ برامج النقد والقسائم على مستوى واسع وتوسيع نطاقها.

105- وذكرت دائرة النقد من أجل التغيير أنه يجري حاليا تطوير عدد من الأدوات على المستوى المؤسسي لتحسين التخفيف من المخاطر المحددة، بما في ذلك تقييم الأسواق المالية، وقوالب العقود، وأدوات بناء قدرات صغار تجار التجزئة، والتوجيه المشترك، وإجراءات التشغيل الموحدة، ونظام إدارة المستفيدين، وتسجيل المستفيدين باستخدام القياس البيولوجي.

التوصية 9:

*باعتبار أن طرائق تنفيذ النقد والقسائم هي في طور توسيع نطاقها، فإننا نوصي بوضع توجيهات وأدوات مؤسسية للتوحيد وتخفيف المخاطر، على أساس الأولوية. وينبغي النظر في تولي مقر **البرنامج** دورا رقابيا أكثر نشاطا فيما يتعلق بتعميم هذه الطرائق بوتيرة متسارعة وبجمع أفضل الممارسات ونشرها عبر جميع المكاتب القطرية.*

106- تعتبر طريقة تحويل النقد والقسائم أسلوباً جديداً نسبيا لتنفيذ المشاريع **للبرنامج**. وفي حين أن المنظمة لديها سنوات من الخبرة في تقديم المساعدة الغذائية، فإن هذه الطريقة لا تزال في مرحلة البداية. ولذلك، فإن من الضروري أن تتمكن المنظمة، في الوقت الذي تنفذ فيه المشاريع باستخدام هذه الطرائق، من الحصول على المال الكافي لمعالجة العوائق والتحديات التي ترتبط مع هذه التقنية، الأمر الذي أبرزته أيضا تقارير التقييم المختلفة.

107- وكجزء من بناء القدرات لاستخدام أدوات النقد والقسائم، أفاد المكتب القطري في هايتي عن إعداد دليل مع وزارة الزراعة من أجل "أنشطة كثيفة العمالة"، على أساس أنشطة النقد مقابل العمل التي اضطلع بها بعد زلزال عام 2010. ويحبذ الدليل توحيد الرواتب المقدمة إلى العمال، ووضع القواعد التي يجب أن يلتزم الشركاء بها.

108- وقد لاحظنا أنه، بصورة خاصة على الصعيد الميداني، ومع استثناءات قليلة، لم ينفذ أي تدريب رسمي سواء لموظفي الشركاء المتعاونين أو لموظفي **البرنامج** قبل بدء المشاريع. كما لاحظت المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية أن عدم وجود موظفين مدربين يمثل عائقاً. وهناك، بالتالي، حاجة ملحة للتدريب المنظم والمنهجي على المستوى الأدنى لتوسيع نطاق مشاريع النقد والقسائم في المستقبل.

109- وذكرت دائرة النقد من أجل التغيير أن أكثر من 250 من كبار المديرين ومديري العمليات قد تدربوا على برنامج تحويل النقد والقسائم في 2012. كما أبلغنا عن طريق المقر أن العمل جار على إنشاء وحدة تدريبية للبرامج القطرية لتلبية الاحتياجات المحددة في تصميم وتنفيذ أنشطة النقد والقسائم.

التوصية 10:

*نوصي **البرنامج** بإصدار مبادئ توجيهية لأنشطة التدريب وبناء القدرات التي يتعين الاضطلاع بها كجزء من أنشطة ما قبل المشروعات التي تشمل موظفي **البرنامج** في المكاتب الإقليمية/المكاتب القطرية، والبرامج القطرية، والمجتمعات المحلية. وينبغي زيادة الزخم في مجال بناء القدرات، بما في ذلك إجراء استعراض لما هو متوافر داخلياً من خبرات الموظفين في تنفيذ أنشطة النقد والقسائم، مع الاستعانة بمتخصصين خارجيين، إذا لزم الأمر.*

خامسا– المراجعة اللاحقة والتقييم

1) المراجعة الداخلية

110- لاحظنا أن مكتب المراجعة الداخلية أبلغ عن إدارة المقر لمبادرة النقد والقسائم في يوليو/تموز 2010. ومع ذلك، وأثناء فحص تقارير المراجعة الداخلية للمكاتب القطرية في هايتي والعراق وكينيا وباكستان والسودان في عامي 2010 و2011، لاحظنا أنه لا توجد أية تعليقات على طرائق تحويل النقد والقسائم، وإن كان هناك مشاريع ناشطة في هذه البلدان.

111- واتفق مكتب المراجعة الداخلية مع هذا التحليل وذكر أنه يأخذ في الاعتبار المخاطر من الأنشطة القائمة على النقد والقسائم، سواء وقت تخطيط العمل السنوي وفي التخطيط لكل عملية مراجعة، وفقا للإطار الدولي للممارسات المهنية التابع لمعهد مراجعي الحسابات الداخليين، ولاسيما المعيار 2010 - التخطيط. وعملاً بهذا المعيار، فإن مكتب المراجعة الداخلية قد ينفذ أو لا ينفذ الإجراءات التفصيلية لمراجعة الأنشطة القائمة على النقد والقسائم في كل مكتب من المكاتب الفردية التي تمت زيارتها، اعتمادا على المخاطر النسبية لتلك الأنشطة في فترة المراجعة.

112- ونحن نقدر أن الجناح المعني بالمراجعة الداخلية للحسابات في **البرنامج** يعمل وفقا للممارسات المهنية الدولية. وقد وجدنا ملاحظات المراجعة الداخلية لبرنامج التحويلات النقدية في الفلبين، والتي استكملت في سبتمبر/أيلول 2011، مفيدة جدا، من حيث الطرق التصحيحية التي ينبغي اتخاذها لأغراض الأنشطة المستقبلية في المنطقة.

113- كما نفهم أن **البرنامج** يخطط لتوسيع نطاق أنشطة ميدان النقد والقسائم في المستقبل القريب بحيث تصل نسبتها إلى 40 في المائة من إجمالي المساعدة المقدمة. ولذلك فإن دائرة النقد من أجل التغيير وإدارة **البرنامج** بأكملها بحاجة إلى مدخلات تقدم في الوقت المناسب حول تنفيذ المشاريع على أساس هذه الطرائق من مصادر أخرى غير تلك العاملة على تنفيذ البرامج في الواقع.

114- وبالتالي فإننا نرى أن المراجعة الداخلية في وضع جيد للاضطلاع بدراسة وتحليل المشاريع القائمة على النقد والقسائم في المكاتب القطرية التي زارتها للمساهمة في عملية التعلم بتحسين التصميم وآليات تنفيذ البرامج المرتبطة بطرائق تحويل النقد والقسائم.

2) تقارير تقييم الأثر

115- إن تقارير تقييم الأثر التي تعدها الوكالات/المؤسسات المستقلة والباحثون المستقلون عن مشاريع تجريبية قائمة على النقد والقسائم في مختلف البلدان (العراق، كينيا، باكستان، دولة فلسطين، الفلبين، سري لانكا، السودان، زامبيا، زيمبابوي، وغيرها) تحتوي على ثروة من المعلومات والتحليلات المفيدة التي يمكن أن تساعد على تعزيز فعالية وكفاءة طريقة النقد والقسائم في المستقبل. ويشمل ذلك كلا من الجوانب الإيجابية والسلبية لتحويلات النقد والقسائم.

116- وقد لاحظنا أنه في ظل عدم وجود قالب موحد للتقييم، فإن مجالات التركيز وبارامتراته التي تجري عمليات التقييم على أساسها تختلف من مشروع إلى آخر. وعلى سبيل المثال، كان التركيز في سري لانكا ينصب على استخدام المستفيدين للمساعدات النقدية في أغراض مختلفة؛ وفي دولة فلسطين، تمثل مجال التخطيط المتعمق على أثر التدخل على الموردين والأسواق؛ وفي العراق، كان هناك الكثير من المعلومات حول ناتج العمل المتصل بتقديم المساعدة؛ وفي الفلبين، كان هناك تركيز على طريقة استخدام النقد وعلى التفاعل مع الحكومات المحلية.

117- وذكر **البرنامج** أن دائرة النقد والقسائم ستقوم بوضع إرشادات لرصد مستوى **البرنامج**، مع التقييم الدوري على مدى فترة زمنية معينة، وسيجري مكتب التقييم تقييماً لسياسة النقد والقسائم، وربما سينظر أيضا في المستقبل في إجراء سلسلة لتقييم الأثر، وذلك كجزء من استراتيجيته للتقييم.

التوصية 11:

أ) هناك حاجة إلى إجراء تحليل دوري لأثر مشاريع النقد والقسائم.

*ب) يحتاج **البرنامج** إلى وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية لتقييم أثر طرائق النقد والقسائم، مع تحديد واضح لمجالات التركيز الرئيسية، مثل تحديد المستفيدين، وأداء الشركاء المتعاونين/مقدمي الخدمات المالية، والتفاعل مع الإدارة المحلية، وقضايا الشؤون الجنسانية، واستراتيجية الدخول والخروج، والأثر القصير الأجل على انعدام الأمن الغذائي وعلى الجوع، والأثر المتوسط الأجل على استعادة سبل كسب العيش، والأثر الطويل الأجل على قدرات البلدان على رعاية مواطنيها. ورهناً بالأوضاع على الأرض، يمكن لتقييم الأثر أن يوسع الأبحاث في بعض المجالات، على أنه يتعين الإبلاغ عن جميع المجالات للتمكّن من تكوين صورة كاملة لجدوى طريقة النقد والقسائم.*

الملحق ألف

تفاصيل الميزانية وتغطية المستفيدين

	المكتب القطري	رقم المشروع	مجموع 2010 و2011		النقص أو الزيادة		المستفيدون 2010 و2011			النقص أو الزيادة	
			ميزانية القسائم المخطط لها	التحويل الفعلي للقسائم	الكميات	النسبة المئوية	المستهدف	الفعلي		الكميات	النسبة المئوية
1	أفغانستان	104270	**900 000**	**1 238 815**	338 815	38	60000	58068		-1932	-3
		200063	**12 700 000**	**655 456**	-12 044 544	-95	91251	35952		-55299	-61
2	أرمينيا	100532	**1 015 200**	**349 481**	-665 719	-66	10000	4526		-5474	-55
3	بنغلاديش	100454	**22 464**	**13 052**	-9 412	-42	107	45		-62	-58
		104100	**19 458 985**	**12 060 212**	-7 398 773	-38	440000	347690		-92310	-21
		107880	**12 741 374**	**18 443 727**	5 702 353	45	749610	749610		0	0
4	بوركينا فاسو	107730	**4 942 351**	**4 275 028**	-667 323	-14	267000	258410		-8590	-3
		200196	**1 687 500**	**1 207 383**	-480 117	-28	80000	109976		29976	37
5	بوروندي	200164	**81 153**	**0**	-81 153	-100	2000	0		-2000	-100
6	كمبوديا	200202	**180 000**	**49 010**	-130 990	-73	51600	22505		-29095	-56
7	الكونغو	200211	**529 440**	**0**	-529 440	-100	16836	0		-16836	-100
8	جمهورية الكونغو الديمقراطية	106080	**606 664**	**471 013**	-135 651	--22	24465	21086		-3379	-14
		200167	**2 163 458**	**969 581**	-1 193 877	-55	48998	48624		-374	-1
9	كوت ديفوار	200255	**2 343 157**	**1 542 398**	-800 759	-34	60000	52220		-7780	-13
10	إكوادور	200275	**466 500**	**0**	-466 500	-100	16514	0		-16514	-100
11	جورجيا	107870	**5 069 530**	**922 425**	-4 147 105	-82	49900	29350		-20550	-41
12	هايتي	108440	**19 183 360**	**1 649 054**	-17 534 306	-91	375000	211555		-163445	-44
		200110	**61 727 400**	**31 101 003**	-30 626 397	-50	854744	954830		100086	12
13	العراق	107170	**330,000**	**315 041**	-14 959	-5	3000	4953		1953	65
		200035	**3 025 575**	**2 779 559**	--246 016	-8	45588	58284		12696	28
14	كينيا	106660	**18 338 310**	**12 980 539**	-5 357 771	-29	1187510	510096		-677414	-57
15	لاوس	103060	**50 000**	**41 141**	-8 859	-18	2292	4224		1932	84
16	ليبريا	108210	**1 930 800**	**234 485**	-1 696 315	-88	31000	18355		-12645	-41
17	موريتانيا	200334	**350 000**	**350 000**	0	0	18995	18695		-300	-2
18	موزامبيق	106000	**1 407 988**	**502 662**	-905 326	-64	25768	10477		-15291	-59
19	ميانمار	200032	**650 000**	**12 523**	-637 477	-98	37000	3270		-33730	-91
20	نيبال	106760	**2 643 450**	**2 077 441**	-566 009	-21	360000	153787		-206213	-57
		200152	**9 398 634**	**3 519 571**	-5 879 063	-63	413901	207844		-206057	-50
21	نيكاراغوا	104440	**394 560**	**389 520**	-5 040	-1	2740	2705		-35	-1
22	النيجر	200051	**6 960 720**	**2 981 047**	3 979 673	-57	517496	318416		-199080	-38
		200170	**4 920 000**	**4 449 299**	-470 701	-10	436100	360297		-75803	-17
23	باكستان	102690	**1 500 000**	**765 300**	-734 700	-49	69000	73626		4626	7
		108280	**1 600 008**	**1 152 000**	-448 008	-28	70000	79779		9779	14
		200145	**7 135 413**	**1 694 364**	-5 441 049	-76	450000	112385		-337615	-75
		200177	**24 217 672**	**6 012 210**	-18 205 462	-75	2121000	351603		-1769397	-83
24	فلسطين	103871	**249 260**	**233 667**	-15 593	-6	780	780		0	0
		107740	**5 756 991**	**3 298 561**	-2 458 430	-43	61498	37925		-23573	-38
		108170	**4 280 636**	**4 426 013**	145 377	3	30290	29172		-1118	-4
		200037	**11 960 348**	**5 412 952**	-6 547 396	-55	90139	32380		-57759	-64
25	الفلبين	200076	**1 080 000**	**992 976**	-87 024	-8	49822	49822		0	0
26	السنغال	106120	**6 949 810**	**3 585 386**	-3 364 424	-48	209736	149451		-60285	-29
27	سيراليون	105540	**447 315**	**18 574**	-428 741	-96	4400	2311		-2089	-47
		200062	**1 323 000**	**488 320**	-834 680	-63	34400	27029		-7371	-21
28	الصومال	200281	**4 166 667**	**0**	-4 166 667	-100	96000	0		-96000	-100
29	السودان	200027	**5 957 642**	**3 145 353**	-2 812 289	-47	245858	241919		-3939	-2
		200151	**19 210 451**	**9 320 854**	--9 889 597	-51	629578	629494		-84	0
30	الجمهورية العربية السورية	107170	**503 200**	**315 041**	-188 159	-37	7400	6281		-1119	-15
		200040	**19 938 732**	**17 948 009**	-1 990 723	-10	144600	140739		-3861	-3
31	تونس	200307	**0**	**0**	0	0	50000	0		-50000	-100
32	أوغندا	108070	**2 661 188**	**492 767**	-2 168 421	-81	61443	76366		14923	-24
33	زامبيا	105940	**7 568 942**	**5 421 184**	-2 147 758	-28	566237	480961		-85276	-15
34	زمبابوي	105950	**3 544 923**	**2 874 208**	-670 715	-19	129680	88685		-40995	-32
		200162	**11 095 000**	**3 460 595**	-7 634 405	-69	146667	212539		65872	45
	المجموع	**المجموع**	**337 365 771**	**176 638 801**	160 726 970	-48	11547943	7399097			-36

الملحق باء

تفاصيل التأخيرات في توزيع القسائم بعد إنشائها

رقم بطاقة التسجيل الوطني	المشروع	تاريخ التجميع الأول	تاريخ إنشاء القسائم	الفترة بين إنشاء القسائم وتوزيعها (بالأيام)
155271251	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-09-14	2009-11-20	298
186990711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-09-16	2009-11-23	297
236487711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-09-28	2009-12-08	294
150322851	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-09-13	2009-11-24	293
198880731	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-09-26	2009-12-09	291
173000711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-09-16	2009-12-09	281
203351711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-09-16	2009-12-09	281
133513741	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-09-14	2009-12-09	279
305323741	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-10-25	2010-01-24	274
227028711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-25	2009-11-25	273
206030711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-19	2009-11-28	264
156489711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-08-20	2009-11-30	263
152123711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-20	2009-12-01	262
150887711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-29	2009-12-11	261
107126181	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-30	2009-12-14	259
202242711	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-10-10	2010-01-28	255
216859681	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-19	2009-12-09	253
711806641	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-17	2009-12-09	251
246421711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2010-08-17	2009-12-10	250
261093161	**البرنامج** - مشروع قسائم السل	2010-08-17	2009-12-10	250

الملحق جيم

تفاصيل أرقام بطاقات التسجيل الوطني المتكررة

رقم بطاقة التسجيل الوطني	عدد مرات التكرار	مجموع القسائم المجموعة	مجموع القسائم المصروفة	تاريخ التجميع الأول	تاريخ التجميع الأخير
168843151	2	20	20	2010-04-27	2010-11-15
277612671	2	20	20	2010-04-21	2010-11-18
134655231	2	18	18	2010-04-22	2010-11-15
156606631	2	18	18	2010-05-10	2010-12-02
179302511	2	18	18	2010-04-28	2010-11-12
197732471	2	18	18	2010-04-22	2010-11-15
277198171	2	18	18	2010-04-22	2010-11-25
316321531	2	18	18	2010-04-30	2010-11-16
470780111	2	18	18	2010-04-22	2010-11-19
610940111	2	18	18	2010-04-29	2010-11-15
716397111	2	18	18	2010-04-23	2010-11-16
776479111	2	18	18	2010-04-22	2010-11-19
845798111	2	18	18	2010-04-22	2010-11-19
992971111	2	18	18	2010-04-26	2010-11-16

الملحق دال

تفاصيل أرقام بطاقات التسجيل الوطني غير الصالحة وتاريخ إنشاء القسائم غير الصحيح

رقم بطاقة التسجيل الوطني	المشروع	تاريخ التجميع الأول	تاريخ إنشاء القسائم	ملاحظات
	البرنامج - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-12-11	رقم بطاقات التسجيل الوطني غير الصالحة وتاريخ تجميع القسائم هما سابقان لتاريخ إنشائها
123456789	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-27	تاريخ تجميع القسائم سابق لتاريخ إنشائها
112515191	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-20	
318106741	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-20	
107189181	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-18	
33333	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-11	رقم بطاقات التسجيل الوطني غير الصالحة وتاريخ تجميع القسائم هما سابقان لتاريخ إنشائها
228712681	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-11	تاريخ تجميع القسائم سابق لتاريخ إنشائها
140161181	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-09-15	2009-11-11	
157571711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-11-04	2009-12-09	
626689111	**البرنامج** - مشروع قسائم سوء التغذية المعتدل	2010-04-16	2010-05-17	
171863711	**البرنامج** - مشروع قسائم مضادات الفيروسات الرجعية	2009-11-04	2009-12-03	
289843531	**البرنامج** - مشروع قسائم سوء التغذية المعتدل	2010-04-15	2010-05-13	
145064101	**البرنامج** - مشروع قسائم سوء التغذية المعتدل	2010-04-15	2010-05-13	
79363 0111	**البرنامج** - مشروع قسائم سوء التغذية المعتدل	2010-04-15	2010-05-12	
149352531	**البرنامج** - مشروع قسائم سوء التغذية المعتدل	2010-04-15	2010-05-12	

الملحق هاء

تفاصيل آليات الشكاوى

اسم المكتب القطري	النظام المعمول به
بنغلاديش	فريق الرصد التابع **للبرنامج** في نقاط التوزيع، ووحدة الامتثال المستقلة في المكتب القطري، والزيارات الميدانية المنتظمة التي يقوم بها مسؤول الامتثال واجتماعاته مع المستفيدين
بوركينا فاسو	لجان الإدارة في جميع القرى والبلديات
كينيا	طرق متعددة لتقديم الشكاوى، بما في ذلك لجان الإغاثة، والشركاء المتعاونون، ومباشرة إلى موظفي **البرنامج** الميدانيين، وإلى الإدارة المحلية
باكستان	مكتب المعلومات المرتدة من المستفيدين المتاح في مكاتب المقاطعات والمكتب القطري
فلسطين	المعلومات المرتدة من المستفيدين في استمارات الرصد
السنغال	اللجان المحلية
الصومال	في مكاتب المناطق/المكاتب الميدانية، والاجتماعات مع أعضاء المجتمع المحلي، وسجل الشكاوي في نقطة التوزيع
السودان	رقم الخط الساخن مطبوع على القسائم. التوعية قبل دورات التوزيع، وموظفو **البرنامج** والشركاء المتعاونين موجودون في جميع نقاط التوزيع وفي الأسواق المتنقلة. كما أن موظفي **البرنامج** والشركاء المتعاونين موجودون أحياناً في محلات التجار في السوق المحلية. واجتماعات الاستعراض مع ممثلي المستفيدين والتجار والشركاء المتعاونين
أوغندا، الفلبين	يترك الأمر للشركاء المتعاونين
زامبيا	مكتب المساعدة وصناديق الاقتراحات، وخطوط الهاتف التابعة للشركاء المتعاونين ومقدمي الخدمات المالية
زمبابوي	استخدام نقطة التسجيل كمكتب للمساعدة وأرقام الخط الساخن