



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

A

## لجنة المالية

الدورة الثامنة والخمسون بعد المائة

روما، 11-13 مايو/أيار 2015

تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة الطوارئ المؤسسية

يرجى توجيه أي أسئلة تقنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى:

السيد Stephen Hongray

مدير المراجعة الخارجية للحسابات

برنامج الأغذية العالمي

رقم الهاتف: +3906 6513 2392



mn308

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل

إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة

[www.fao.org](http://www.fao.org)

### موجز تنفيذي

- ◀ يعرض هذا التقرير لنتائج المراجعة التي أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء برنامج الأغذية العالمي ("البرنامج") بخصوص إدارة الطوارئ المؤسسية.
- ◀ وتعرف "الطوارئ المؤسسية" بأنها حالة طوارئ استثنائية تفوق قدرة المكتب القطري والمكتب الإقليمي على التصدي لها بالموارد المتوافرة قريبا أو إقليميا. ومن ثم، فمن المرجح أن تقتضي الطوارئ المؤسسية الأعمال المؤقت لإجراءات وقدرات ونظم وأدوات الاستجابة للطوارئ الخاصة، وأن تنطوي، اعتياديا، على الزيادة المباشرة للدعم من المقر على أعلى المستويات المؤسسية.
- ◀ ومنذ شهر أكتوبر تشرين الأول 2012، يصنف البرنامج عمليات الاستجابة للطوارئ وفقا لمعيار ثلاثي المستويات، تكون الاستجابة للطوارئ من المستوى 3، أي الاستجابة المؤسسية، بموجبه، عملية طوارئ تقتضي تعبئة قدرات البرنامج على الصعيد العالمي لدعم المكتب القطري و/أو الإقليمي ذي الصلة. وقد أنفقت مبالغ كبيرة من الموارد للوفاء بالتكاليف التشغيلية لعمليات الاستجابة للطوارئ هذه.
- ◀ وقد لاحظنا أن مستوى استجابة البرنامج للطوارئ يعين على أساس تحليل خماسي المعايير: الحجم والتعقيد والإلحاح والقدرة وخطر الإضرار بالسمعة. وتقوم فرقة العمل الاستراتيجية بتقييم هذه المعايير على المستوى الاستراتيجي. وقد أعد البرنامج ورقة خيارات، في صورة مصفوفة تناقش الخيارات الممكنة لمستويات الاستجابة للطوارئ على أساس تحليل المعايير الخمسة. وقد استخدمت هذه المصفوفة في حالتها العراق ووباء الإيبولا. ونحن نشجع البرنامج على تعزيز الآلية التي يستخدمها في إجراء وتوثيق التحليلات التفصيلية للمعايير الخمسة قبل إعلان حالة الطوارئ من المستوى 3 بما يتماشى مع الممارسة التي اتبعتها إزاء حالتها العراق ووباء الإيبولا.
- ◀ وعلى البرنامج، فيما يخص القرارات المتخذة في اجتماعات فرقة العمل الاستراتيجية، أن ينشئ آلية متابعة لتنفيذ هذه القرارات المتخذة ورصد التقدم المحرز بشأنها.
- ◀ ولاحظنا أن تقريراً شاملاً عن عملية استخلاص الدروس لم يصدر بالنسبة للقيمين وأنه لم يتم البدء بعد بعملية لاستخلاص الدروس المركزة على جوانب القيادة بالنسبة لآلية حالة من حالات طوارئ المستوى الثالث. ويمكن للبرنامج أن يبذل جهده للالتزام بالجدول الزمني المقرر لاستكمال هذه التقارير.
- ◀ وللبرنامج موقع شبكي باسم OPWeb يعتبر منصة موحدة للعمليات والاستعداد واللوجستيات. وفي رأينا أن إنشاء وصلات بين الموقع والشعب الأخرى أو حصوله منها على مدخلات من شأنه أن يثري هذا الموقع الشبكي. وقد تم إبلاغنا بأن البرنامج شرع في إعداد مثل هذا النموذج.
- ◀ وقد لاحظنا أن البيانات المالية المقدمة إلى المجلس التنفيذي كانت معروضة بحسب الفئات البرنامجية وأنها لم تقسم بعد ذلك إلى حالات الطوارئ من المستوى 3 وحالات الطوارئ الأخرى. وفي رأينا أن من شأن المعلومات المالية عن المشاريع المتصلة بالاستجابة من المستوى 3 أن تساعد المجلس وغيره من الجهات المعنية على تكوين فهم أفضل للأداء السابق وعلى تحديد الموارد المخصصة لدعم الاستجابة للطوارئ من المستوى 3.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

◀ يرجى من لجنة المالية أن تنظر في الوثيقة " تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة الطوارئ المؤسسية" وأن تقدم تعليقاتها بشأنها إلى المجلس التنفيذي لينظر فيها.

مشروع المشورة

◀ وفقا للمادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي لبرنامج الأغذية العالمي، تحيط لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة علما بالوثيقة " تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة الطوارئ المؤسسية" وقدمت تعليقاتها بشأنها إلى المجلس التنفيذي في تقريرها عن دورتها الثامنة والخمسين بعد المائة.



المجلس التنفيذي  
الدورة السنوية

روما، 2015/5/28-25

## مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة الطوارئ  
المؤسسية

للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.A/2015/6-G/1**

15 April 2015

ORIGINAL: ENGLISH

## 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 بالموظفين المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

السيد S. Hongray

مدير المراجعة الخارجية للحسابات

رقم الهاتف: 066513-2392

## تقرير المراجع الخارجي

### تقرير مراجعة الأداء بشأن إدارة برنامج الأغذية العالمي للطوارئ المؤسسية



सत्यमेव जयते

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 للهند  
إلى تزويد البرنامج بضمان مستقل  
وإضافة قيمة إلى إدارة البرنامج عن  
طريق تقديم توصيات بناءة.

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال  
بالسيد:

*Stephen Hongray*

مدير المراجعة الخارجية للحسابات

برنامج الأغذية العالمي

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Rome,

Italy

هاتف: 0039-06-65132392

بريد إلكتروني:

[stephen.hongray@wfp.org](mailto:stephen.hongray@wfp.org)

## موجز تنفيذي

يعرض هذا التقرير لنتائج المراجعة التي أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء برنامج الأغذية العالمي ("البرنامج") بخصوص إدارة الطوارئ المؤسسية.

وتعرف "الطوارئ المؤسسية" بأنها حالة طوارئ استثنائية تفوق قدرة المكتب القطري والمكتب الإقليمي على التصدي لها بالموارد المتوافرة قطريا أو إقليميا. ومن ثم، فمن المرجح أن تقتضي الطوارئ المؤسسية الأعمال المؤقت لإجراءات وقدرات ونظم وأدوات الاستجابة للطوارئ الخاصة، وأن تتطوي، اعتياديا، على الزيادة المباشرة للدعم من المقر على أعلى المستويات المؤسسية.

ومنذ شهر أكتوبر تشرين الأول 2012، يصنف البرنامج عمليات الاستجابة للطوارئ وفقا لمعيار ثلاثي المستويات، تكون الاستجابة للطوارئ من المستوى 3، أي الاستجابة المؤسسية، بموجبها، عملية طوارئ تقتضي تعبئة قدرات البرنامج على الصعيد العالمي لدعم المكتب القطري و/أو الإقليمي ذي الصلة. وقد أنفقت مبالغ كبيرة من الموارد للوفاء بالتكاليف التشغيلية لعمليات الاستجابة للطوارئ هذه.

وقد لاحظنا أن مستوى استجابة البرنامج للطوارئ يعين على أساس تحليل خماسي المعايير: الحجم والتعقيد والإلاح والقدرة وخطر الإضرار بالسمعة. وتقوم فرقة العمل الاستراتيجية بتقييم هذه المعايير على المستوى الاستراتيجي. وقد أعد البرنامج ورقة خيارات، في صورة مصفوفة تناقش الخيارات الممكنة لمستويات الاستجابة للطوارئ على أساس تحليل المعايير الخمسة. وقد استخدمت هذه المصفوفة في حالي العراق ووباء الإيبولا. ونحن نشجع البرنامج على تعزيز الآلية التي يستخدمها في إجراء وتوثيق التحليلات التفصيلية للمعايير الخمسة قبل إعلان حالة الطوارئ من المستوى 3 بما يتماشى مع الممارسة التي اتبعتها إزاء حالي العراق ووباء الإيبولا.

وعلى البرنامج، فيما يخص القرارات المتخذة في اجتماعات فرقة العمل الاستراتيجية، أن ينشئ آلية متابعة لتنفيذ هذه القرارات المتخذة ورصد التقدم المحرز بشأنها.

ولاحظنا أن تقريراً شاملاً عن عملية استخلاص الدروس لم يصدر بالنسبة للبلدين وأنه لم يتم البدء بعد بعملية لاستخلاص الدروس المركزة على جوانب القيادة بالنسبة لأية حالة من حالات طوارئ المستوى الثالث. ويمكن للبرنامج أن يبذل جهده للالتزام بالجدول الزمني المقرر لاستكمال هذه التقارير.

وللبرنامج موقع شبكي باسم OPWeb يعتبر منصة موحدة للعمليات والاستعداد واللوجستيات. وفي رأينا أن إنشاء وصلات بين الموقع والشعب الأخرى أو حصوله منها على مدخلات من شأنه أن يثري هذا الموقع الشبكي. وقد تم إبلاغنا بأن البرنامج شرع في إعداد مثل هذا النموذج.

وقد لاحظنا أن البيانات المالية المقدمة إلى المجلس التنفيذي كانت معروضة بحسب الفئات البرنامجية وأنها لم تقسم بعد ذلك إلى حالات الطوارئ من المستوى 3 وحالات الطوارئ الأخرى. وفي رأينا أن من شأن المعلومات المالية عن المشاريع المتصلة بالاستجابة من المستوى 3 أن تساعد المجلس وغيره من الجهات المعنية على تكوين فهم أفضل للأداء السابق وعلى تحديد الموارد المخصصة لدعم الاستجابة للطوارئ من المستوى 3.



## المقدمة

### الأهداف الاستراتيجية

- 1- أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة، بصورة مشتركة، برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) وهو أكبر وكالة إنسانية للتصدي للجوع في العالم. ومهمة البرنامج هي إنهاء الجوع في العالم.
- 2- وتوفر الخطة الاستراتيجية (2014-2017) الإطار الذي يضطلع فيه البرنامج بعملياته ودوره للتوصل إلى عالم خال من الجوع. وهي تحدد الأهداف التالية للمنظمة:
  - إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ؛
  - دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية عن طريق إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، خاصة في البيئات الهشة وفي أعقاب حالات الطوارئ؛
  - الحد من المخاطر وتمكين السكان والمجتمعات المحلية والبلدان من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية؛
  - الحد من نقص التغذية وكسر حلقة الجوع عبر الأجيال.

### الفئات البرنامجية لبرنامج الأغذية العالمي

- 3- تندرج عمليات البرنامج ضمن أربع فئات:
  - عمليات الطوارئ لتقديم المساعدة الغذائية بقصد الوفاء باحتياجات الطوارئ؛
  - العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لتقديم المساعدة الغذائية بقصد الوفاء باحتياجات الإغاثة الممتدة ودعم الإنعاش بعد الطوارئ؛
  - المشروعات الإنمائية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
  - العمليات الخاصة لإنعاش وتعزيز البنية الأساسية بقصد التمكين من التسليم السريع للمساعدة الغذائية وتعزيز التنسيق مع الأمم المتحدة والشركاء من خلال تقديم خدمات مشتركة معينة.

### الطوارئ المؤسسية: نظرة عامة

- 4- يمثل إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ الهدف الاستراتيجي الأول للبرنامج. لذلك تعتبر عمليات الطوارئ جزءاً حيوياً من هدف البرنامج. وقد أعد البرنامج، على مر السنين، بروتوكولا محددًا تمامًا لتصنيف حالات الطوارئ. ويصنف البرنامج عمليات الاستجابة للطوارئ وفقاً لمعيار ثلاثي المستويات:
  - الاستجابة من المستوى 1: عمليات الاستجابة للطوارئ الداخلة في حدود إمكانيات المكتب القطري للبرنامج، مع حصوله على الدعم الروتيني من المكتب الإقليمي؛
  - الاستجابة من المستوى 2: عمليات الاستجابة للطوارئ التي تقتضي زيادة إقليمية لإمكانيات الاستجابة لدى المكتب القطري؛

• **الاستجابة من المستوى 3:** عمليات الاستجابة للطوارئ التي تقتضي تعبئة إمكانيات الاستجابة العالمية لدى

البرنامج (أي الاستجابة المؤسسية) على سبيل دعم المكتب القطري و/أو المكتب الإقليمي.

5- وتعرّف "الطوارئ المؤسسية" أو الطوارئ من المستوى 3 بأنها حالة طوارئ استثنائية تفوق قدرة المكتب القطري والمكتب الإقليمي على التصدي لها بالموارد المتوافرة قطريا أو إقليميا. وفي السياقات التي يتجاوز فيها إلحاح العملية وحجمها وتعقيدها الإمكانيات المباشرة للمكتب القطري/الإقليمي وتكون سمعة البرنامج/الأمم المتحدة عرضة لإضرار بها و/أو التي تحتاج مؤقتا إلى إجراءات وقدرات وموارد استثنائية تنطوي عليها الإمكانيات المؤسسية للبرنامج، تصنف عملية الطوارئ ضمن فئة الاستجابة لطوارئ من المستوى 3. ومن ثم، فمن المرجح أن تقتضي الطوارئ المؤسسية الأعمال المؤقت لإجراءات وقدرات ونظم وأدوات الاستجابة للطوارئ الخاصة، وأن تنطوي، اعتياديا، على الزيادة المباشرة للدعم من المقر على أعلى المستويات المؤسسية.

6- ويعين البرنامج مستويات الاستجابة للطوارئ على أساس تحليل خماسي المعايير: الحجم والتعقيد والإلحاح والقدرة وخطر الإضرار بالسمعة. وعندما يتم إعلان المستوى 3 يجري تنسيق الاستجابة وفقا لبروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ المعمول به في البرنامج لكفالة التوزيع الأمثل للموارد وتيسير الاستجابة السريعة والكافية والفعالة.

7- وفيما يلي عمليات الطوارئ المؤسسية من المستوى 3 التي نفذت في الفترة من سنة 2010 حتى سنة 2014:

الجدول 1							
اسم عملية الطوارئ المؤسسية من المستوى 3	2010	2011	2012	2013	2014	جارية	تاريخ تفعيل العملية من المستوى 3
العراق					√	√	11 أغسطس/آب 2014
الإيبولا					√	√	13 أغسطس/آب 2014
جنوب السودان				√	√	√	23 ديسمبر/كانون الأول 2013
جنوب السودان			√				8 فبراير /شباط 2012
جمهورية أفريقيا الوسطى				√	√	√	11 ديسمبر/كانون الأول 2013
الفلبين				√			12 نوفمبر/تشرين الثاني 2013
الاستجابة الإقليمية السورية			√	√	√	√	14 ديسمبر/كانون الأول 2012
الصومال/القرن الإفريقي		√	√				19 يوليو/تموز 2011
النيجر/الساحل	√						22 يوليو/تموز 2010
باكستان		√					20 أغسطس/آب 2010
هايتي	√						13 يناير/كانون الثاني 2010

8- وترد، في الملحق، قائمة المشروعات الداخلة في فئة استجابة البرنامج للطوارئ من المستوى 3 والمشروعات المعادلة لها في البلدان التي كانت حالة الطوارئ من المستوى 3 معلنة فيها خلال فترة المراجعة.

9- وترد في الجدول التالي حافظة مشروعات حالات الطوارئ من المستوى 3 التي أعلنت منذ سنة 2010 والميزانيات المرصودة لها:

الجدول 2			
السنة	عدد حالات الطوارئ من المستوى 3	عدد المستفيدين	الميزانية الكلية (بملايين الدولارات الأمريكية)
2010	3	17 844 817	924
2011	1	10 768 275	958
2012	3	19 206 072	1 852
2013	4	7 030 536	650
2014 (حتى يونيو/حزيران 2014)	3	5 900 000	1 674

10- وخصصت مبالغ جسيمة من الموارد للوفاء بالتكاليف التشغيلية لعمليات الاستجابة للطوارئ هذه (تكاليف إدارة العملية وتكاليف المساعدة المقدمة للمستفيدين) كما أن مخاطر الإضرار بسمعة البرنامج إذا تقاعس عن الأداء تعتبر مرتفعة بصورة خاصة.

11- ويعرض الجدول الآتي الوضع التمويلي لعمليات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 في 31 أغسطس/آب 2014:

الجدول 3		
عمليات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3	الاحتياجات من التمويل (بملايين الدولارات الأمريكية)	المساهمات المؤكدة (بملايين الدولارات الأمريكية)
الاستجابة الإقليمية السورية	1 509.32	813.22
الفلبين	72.85	73.31
جمهورية أفريقيا الوسطى	110.95	93.50
جنوب السودان	554.28	242.60
الكاميرون*	17.88	10.74

\*ترمي الأنشطة، في المقام الأول، إلى كفالة فرصة حصول اللاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى واستهلاكهم لما يكفي من الأغذية.

#### أهداف المراجعة

12- كانت الأهداف العريضة لمراجعتنا لعمليات الطوارئ المؤسسية تتمثل في تقدير:

- ما إذا كانت هناك معايير صارمة لتحديد وجود الطوارئ المؤسسية؛
- ما إذا كانت هناك خطط لتقرير الاستجابة (حجم التدخل ونمطه)؛

- ما إذا كان البروتوكول النموذجي لتشغيل فرق العمل الاستراتيجية والتنفيذية، واستخدام كشوف المرشحين للعمل في حالات في الطوارئ، والتوظيف، وإدارة سلاسل التوريد (الأغذية والأموال) وما إلى ذلك، يدار بفعالية في المقر وما إذا كان يجري تأمين التنسيق الضروري؛
- أن توقيت الاستجابة الميدانية ومداهما وطبيعتها قد اتسمت بالملاءمة والفعالية خاصة وأن الأمر اقتضى الاضطلاع بعدة استجابات في نفس الوقت؛
- أن الشراكات مع الحكومات/المنظمات الأخرى قد استُخدمت بفعالية لتجنب الازدواج وتحقيق الحد الأمثل للاستجابة؛
- أن الرصد/الرقابة من قبل المقر/منسق الطوارئ الإقليمي كانا كافيين وأنه كان هناك نظام لمعلومات الإدارة.

### نطاق المراجعة

- 13-** شملت المراجعة مقر البرنامج في روما والمكاتب الإقليمية الثلاثة،<sup>(1)</sup> والمكاتب القطرية الثلاثة<sup>(2)</sup> المختارة، فضلا عن مكتب المنسق الإقليمي لعمليات الطوارئ، عمان. وأجريت المراجعة في الفترة ما بين شهر سبتمبر/ أيلول وشهر ديسمبر/كانون الأول 2014. وشمل نطاق المراجعة جميع بروتوكولات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 التي تم تفعيلها من شهر يناير/كانون الثاني 2010 حتى شهر سبتمبر/ أيلول 2014.

### معايير المراجعة

- 14-** قُيم أداء البرنامج في إدارة عمليات الطوارئ المؤسسية على أساس الأهداف الاستراتيجية التي حددها لنفسه والسياسات/النظم/اللوائح/ التوجيهات المحددة التي وضعها لإدارة الطوارئ المؤسسية. واعتمدنا في هذا المجال أيضا على النظام الأساسي واللائحة المالية للبرنامج.

### منهجية المراجعة

- 15-** ناقشنا أهداف المراجعة ونطاقها ومنهجيتها مع الإدارة في المقر، والمكاتب القطرية والإقليمية خلال اجتماع (اجتماعات) الاستهلال. وأصدرنا استبيانات للمكاتب الميدانية التي زرناها وفحصنا الوثائق والسجلات وحللناها وأجرينا مقابلات شخصية مع المسؤولين المعنيين. كما أجرينا مقابلات شخصية مع الرؤساء الموظفين الرئيسيين في البرنامج التماسا لرؤاهم ومعلوماتهم القيمة بشأن مختلف سمات الشعب التي يتولون مسؤوليتها. وناقشنا أيضا خلاصات مراجعتنا مع الإدارة خلال الاجتماع الختامي (الاجتماعات الختامية).

### شكر و عرفان

- 16-** نتوجه بالشكر إلى إدارة البرنامج لما أبدته تجاهنا من تعاون وقدمته لنا من مساعدة في جميع مراحل المراجعة.

(1) القاهرة وداكار وبانكوك.

(2) الكاميرون والفلبين وجنوب السودان.

## الخلاصات التي انتهت إليها المراجعة

### إعلان الطوارئ المؤسسية

- 17- كان تفعيل حالات الطوارئ المؤسسية من المستوى 3 محكوما ببروتوكول تفعيل الطوارئ المؤسسية لسنة 2006. ثم حل محل هذا البروتوكول فيما بعد بروتوكول تفعيل استجابة البرنامج للطوارئ لسنة 2012.
- 18- وآلية تقدير حجم حالة ما ومدى تعقدتها تعتمد إلى حد بعيد على توصيات المكتب القطري/المكتب الإقليمي المعني وتقارير الوكالات الإنسانية الأخرى والوكالات الأخرى للأمم المتحدة وتقارير وسائل الإعلام والإنذارات الواردة عبر قنوات أخرى. وفي بعض الحالات، تُكلف البعثات الميدانية بتكوين فكرة جيدة عن أبعاد حالة الطوارئ للمساعدة في التوصل إلى قرار بشأن التصنيف الملائم لها. ويستخدم مدير حالات الطوارئ مثل هذه المدخلات من المعلومات الأساسية لرفع توصية بإعلان الاستجابة لحالة طوارئ من المستوى 3 إلى المدير التنفيذي/مدير إدارة العمليات.
- 19- وقد أعد البرنامج ورقة خيارات، في صورة مصفوفة تناقش الخيارات الممكنة لمستويات الاستجابة للطوارئ على أساس تحليل المعايير الخمسة المعروضة في الفقرة 6. وتعرض نتائج هذه المصفوفة على فرقة العمل الاستراتيجية لإبداء الرأي والمصادقة (أو عدم المصادقة) عليها. وقد استخدمت المصفوفة في حالتي العراق ووباء الإيبولا، وكان من المفترض أن تستخدم في المداولات المقبلة بعد ذلك.
- 20- ولاحظنا أنه رغم إعلان ست حالات طوارئ من المستوى 3 بعد صدور بروتوكول سنة 2012، فإن التحليل التفصيلي لم يجر إلا بالنسبة لحالتي العراق والإيبولا.
- 21- وذكر البرنامج أنه ليس هناك إلزام أو التزام بموجب بروتوكول بإصدار سنة 2012 وتقديم وثيقة خيارات أو أية وثيقة أخرى لتبرير إعلان الاستجابة للطوارئ من المستوى 3. فالبروتوكول يوفر إطارا تحليليا استُخدم دائما خلال المناقشات الخاصة بخيارات التفعيل. فضلا عن ذلك فإن المذكرة التي تعلن الاستجابة لطوارئ من المستوى 3 تتضمن قسما يُعرض فيه دائما الأساس المنطقي للتفعيل.
- 22- وفي رأينا فإنه ينبغي تعزيز عملية توثيق تحليل المعايير الخمسة، كما حدث في حالتي العراق والإيبولا، قبل إعلان الطوارئ من المستوى 3.

### التوصية 1

إننا نشجع البرنامج على القيام، قبل إعلان الطوارئ من المستوى 3، بتعزيز آليته في إجراء وتوثيق التحليل التفصيلي للمعايير الخمسة على نحو يتماشى مع الممارسة التي اتبعتها فيما يخص حالتي العراق والإيبولا.

- 23- قبلت الإدارة توصية التقييم.

### فرقة العمل الاستراتيجية

- 24- وفقا لبروتوكول الاستجابة للطوارئ لسنة 2012، تتولى فرقة العمل الاستراتيجية مسؤولية التصدي للقضايا الاستراتيجية، بما فيها أداء قيادة استجابة البرنامج للطوارئ. ويتولى المدير التنفيذي رئاسة فرقة العمل الاستراتيجية التي

تتألف من نائب المدير التنفيذي/مدير إدارة العمليات ورئيس الديوان ومساعد مدير التنفيذ ومدير حالات الطوارئ ومدير الاستجابة المؤسسية والمديرين الإقليميين للأقاليم المتأثرة ومدير الاتصالات.

25- وقد فحصنا نسخا من محاضر الاجتماعات الخاصة بكل حالة من حالات الطوارئ من المستوى 3 ولاحظنا:

- 1) أنه، بالنسبة لحالة الطوارئ من المستوى 3 في سوريا، عُقد عدد من اجتماعات فرقة العمل الاستراتيجية بوتائر منتظمة. ولم يتبع نفس الأسلوب بالنسبة لحالات الطوارئ من المستوى 3 الأخرى.
- 2) أن نُسخ الكثير من المحاضر التي أُتيحت لنا كانت مكتوبة باليد، بطريقة الاختزال، ومن ثم لم يكن من السهل الاستدلال منها على القرارات المتخذة في الاجتماعات ومن حضرها وما انبثق عنها من نقاط يلزم اتخاذ إجراء بشأنها لمتابعتها في تواريخ لاحقة.
- 3) أنه لم يمكن، بالنسبة للقرارات التي اتخذت في اجتماعات فرقة العمل الاستراتيجية، أن يتاح للمراجعة ما اقترن بهذه القرارات من مذكرات/تعميمات متابعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بناء على نتائج اجتماعات الفرقة. وبالتالي فلم يتمكن من استخلاص تأكيد بأن قرارات فرقة العمل الاستراتيجية قد نُفذت بفعالية وجرت متابعتها فيما يتعلق بالطوارئ المؤسسية من المستوى 3.

## التوصية 2

يجوز للبرنامج أن يسعى إلى تعزيز فعالية نظام فرقة العمل الاستراتيجية من خلال إنشاء آلية متابعة رسمية لتنفيذ القرارات المتخذة في اجتماعات الفرقة ورصد التقدم المحرز بشأنها.

26- أشعرت الإدارة باستلام التوصية، لكنها ذكرت أن نظم رصد القرارات المتخذة موجودة بالفعل، وأن التحديث المقبل لمختلف البروتوكولات سوف يزيد من وضوح نظام تتبع القرارات المتخذة ويحسن هذا النظام.

## إصدار تقرير شامل عن عملية استخلاص الدروس

27- وفقا لبروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ لسنة 2012، يتخذ مدير حالات الطوارئ، في غضون 60 يوما من نهاية مفعول الاستجابة لطوارئ من المستوى 3، التدابير اللازمة لإجراء عملية شاملة لاستخلاص الدروس، وتنظم فرقة العمل الاستراتيجية عملية منفصلة لاستخلاص الدروس تتركز على جوانب القيادة في أثناء الاستجابة لطوارئ المستوى 3، كما يشارك البرنامج، في حالة انتهاء مفعول عملية طوارئ إنسانية على مستوى المنظومة، في الاستعراض اللاحق الذي يجرى على صعيد الإدارة.

28- ولاحظنا أن التقرير الشامل عن استخلاص الدروس لم يصدر بالنسبة للفلبين، رغم أن عملية طوارئ المستوى 3 بالنسبة للفلبين قد انتهى مفعولها في 11 يناير/كانون الثاني 2014.

29- ولاحظنا أيضا أنه لم يتم الشروع بعد في عملية استخلاص الدروس المركزة على جوانب القيادة في أي من حالات الطوارئ من المستوى 3.

30- ورد البرنامج بتوضيح أنه من الجاري حاليا، وضع اللمسات الأخيرة في تقرير عملية استخلاص الدروس بالنسبة لحالة طوارئ المستوى 3 في الفلبين.

### التوصية 3

يجوز للبرنامج أن يسعى إلى الالتزام بالجدول الزمني المقرر لإنجاز تقارير عمليات استخلاص الدروس وتنظيم عمليات مستقلة لاستخلاص الدروس المركزة على جوانب القيادة خلال حالات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3.

**31-** وفي حين أشعر البرنامج باستلام التوصية، فقد ذكر أنه تم، منذ سنة 2010، إجراء سبع عمليات لاستخلاص الدروس وأن قضية إصدار التقرير في حينه تمثل تحدياً في سياق الأزمة الممتدة.

### موقع OPWeb كأداة لإدارة الطوارئ المؤسسية

**32-** إن الاستجابة الفعالة في حالة طوارئ من المستوى 3 تتوقف بصورة حرجة على الاستعداد على الصعيدين المؤسسي والميداني على السواء. وحيث إن المقر يدعم، في حالة الطوارئ المؤسسية، جهود الاستجابة للطوارئ، فإن مبادرة الاستجابة المنتظمة تعد شرطاً يلزم توافره مسبقاً. وفي هذا السياق، أجرينا تقييماً لمبادرة الاستجابة الرئيسية الموجودة في البرنامج.

**33-** وقد بدأ تشغيل موقع OPWeb<sup>(3)</sup> منذ شهر يوليو/تموز 2014. وهو يسعى إلى دمج العمليات والاستعداد وتقارير الحالة والمعلومات الخاصة واللوجستيات بسلسلة لإتاحة منصة شاملة لكل موظفي البرنامج. ويقدم الموقع التوجيه بشأن عناصر المعلومات الأساسية، ويُقصد بها مجموعة من المعلومات المنظمة التي يتم جمعها وتجهيزها واستخدامها في أول 72 ساعة من حالة طوارئ مفاجئة. وتستخدم عناصر المعلومات الأساسية هذه في دعم عملية اتخاذ القرارات لضمان اتساق الاستجابة بالفعالية والتنسيق.

**34-** وفي حين كان الموقع منصة موحدة للعمليات والاستعداد واللوجستيات، فإنه لم يكن منصة مشتركة لجميع الشعب. وفي رأينا أن إنشاء وصلات بين الموقع والشعب الأخرى أو حصوله منها على مدخلات من شأنه أن يثري هذا الموقع الشبكي.

**35-** وقد أبلغنا البرنامج أنه شرع بالفعل في إعداد مثل هذا النموذج؛ وجرى إطلاق مسح بشأن استخدام موقع OPweb ومن الجاري تحليل نتائجه.

### التوصية 4

يجوز للبرنامج أن يستمر في الجهود الرامية إلى تحديث موقع OPweb لضمان تحوله إلى موقع شامل يجمع بين المعلومات المناسبة لجميع الشعب.

**36-** قبلت الإدارة توصية المراجعة.

### رفع التقارير إلى المجلس التنفيذي

**37-** وفقاً للفقرات 1 و 2 و 3 من المادة الرابعة عشرة لللائحة العامة للبرنامج، ينبغي للمجلس التنفيذي أن يمارس الإشراف الكامل على أموال البرنامج. وخطة الإدارة هي إحدى الآليات الرئيسية لإشراف المجلس على أموال البرنامج فالمجلس مسؤول عن إقرار ميزانية البرنامج وبرنامج عمله. وتعرض هذه الخطة الميزانية وفقاً لاحتياجات البرامج وتمويلها على

(3) موقع OPWeb هو بوابة محل بوابة EPWEB (بوابة الطوارئ والاستعداد السابقة) مع توسيعها.

أساس المساهمات المتوقعة، وميزانية دعم البرامج والإدارة، والاحتياجات غير المنظورة، واستعراض خطة الإدارة السابقة، ضمن أمور أخرى.

**38-** ولاحظنا أن البيانات المالية قدمت للمجلس التنفيذي بحسب الفئات البرنامجية ولم تقسم أكثر من ذلك إلى أقسام فرعية تشمل حالات الطوارئ من المستوى 3 وغيرها من حالات الطوارئ.

**39-** وذكر البرنامج أن الإبلاغ في إطار خطة الإدارة يشمل جميع المشروعات مما يتضمن الموارد والتكاليف المقدرة لكل فئة برنامجية (المشروعات الإنمائية وعمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والعمليات الخاصة) على النحو الذي يقتضيه النظام المالي وأن الإبلاغ المحدد للمجلس التنفيذي بشأن الاستجابات المؤسسية يتم عن طريق التقارير الشفوية الفصلية عن العمليات. وأضاف أن الاستجابة لطوارئ من المستوى 3 ليست نوعاً آخر من المشروعات وإنما حالة لمشروع (يمكن اعتباره جارياً) يعبر عن حالة الأوضاع في بلد ما. ومن ثم فليست هناك حاجة تشغيلية موضوعية لإنشاء رمز لمشروع منفصل جديد عند تفعيل عملية استجابة لطوارئ من المستوى 3.

**40-** ولاحظنا أن عمليات الطوارئ المتعلقة بالاستجابة لطوارئ المستوى 3 تشكل النشاط الرئيسي للبرنامج، حيث مثلت ما يتراوح بين 55 و60 في المائة من التكلفة الكلية لبرامجه. لذلك فإننا نرى أن من شأن المعلومات المالية (بما فيها النفقات المتكبدة) عن المشروعات المتعلقة بالاستجابة للطوارئ من المستوى 3 أن تساعد المجلس وغيره من الجهات المعنية على تكوين فهم أفضل للأداء السابق وعلى تحديد الموارد المخصصة لدعم الاستجابة للطوارئ من المستوى 3.

#### التوصية 5

يجوز للبرنامج أن ينظر في إمكانية تقديم المعلومات المالية (بما فيها النفقات المتكبدة) للمشروعات المتعلقة بالاستجابة للطوارئ من المستوى 3.

**41-** قبلت الإدارة توصية المراجعة.

#### العلاقات مع الجهات المانحة

**42-** وفقاً لبروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ لسنة 2012، فإن على شعب العمليات في البرنامج، عند إعلان الاستجابة لحالة طوارئ من المستوى 3، أن تفعل بروتوكولات الاستجابة الخاصة بها لتعبئة الموارد العالمية للبرنامج.

**43-** ولاحظنا أنه يجري دعم عمليات طوارئ المستوى 3، في مستهلها، بتوجيه رسالة نداء، موقعة من المدير التنفيذي، إلى قائمة من الجهات المانحة لطلب الدعم التمويلي. وإضافة إلى إصدار النداءات الورقية، استكشف البرنامج مصادر تمويل غير تقليدية من خلال وضع مرتسمات للجهات المانحة خاصة بكل بلد نام وغير ذلك من الجهود مثل الاتصال الشخصي من جانب الإدارة العليا، وتشاطر تقارير الحالة، والتقارير الخارجية، والزيارات الميدانية للجهات المانحة، وتقديم التقارير الشفوية غير الرسمية عن العمليات إلى المجلس التنفيذي، وتقديم المعلومات المحدثة، والإشتراك في عمليات النداءات الموحدة للأمم المتحدة، والتوعية الإعلامية (البيانات الصحفية، وشرائط الفيديو، وتشاطر القصص على نطاق واسع، ووسائل التواصل الاجتماعي، وما إلى ذلك).



**التوصية 6**

إننا نشجع البرنامج على مواصلة جهوده لإشراك الجهات المانحة التقليدية وغير التقليدية على السواء في تعبئة الموارد العالمية.

**44-** أشعرت الإدارة باستلام توصية المراجعة.

**بناء القدرات**

**45-** أوضح سجل المخاطر المؤسسية لشهر ديسمبر/كانون الأول 2011 أن مجموعات الخبرات والمهارات الراهنة ليست كافية للتعجيل بالتوسع في المبادرات الجديدة. وألقى الضوء على أن عدد حالات الطوارئ المتنافسة يحد من توافر الموظفين المتمتعين بالتدريب والخبرة الملائمين. ونظم المعلومات والإدارة غير قادرة على مواجهة حجم الطلب على المعلومات والتحليلات كما أن تركيز الإدارة عليها يتجاوز طاقتها. لذلك فإن سجل المخاطر يبين أن من المناسب أن يجري، ضمن جملة مسائل أخرى، إعداد استراتيجية للتدريب والنشر فيما يخص حالات الطوارئ. واستمرت سجلات المخاطر المؤسسية للسنوات 2012 و2013 و2014 في تحديد استراتيجية التدريب والنشر وإنشاء قدرة احتياطية كإجراءين للتخفيف من الأعباء المفرطة التي تضعها على كاهل البرنامج استجابته لطوارئ متعددة في نفس الوقت.

**46-** وذكر البرنامج أنه يقوم فصليا بتحديث حالة تنفيذ هذه الإجراءات وتقديم ذلك إلى فريق الإدارة التنفيذية. وقد أجريت آخر عملية تحديث في شهر سبتمبر/أيلول 2014 حيث تم تقييم ما إذا كانت أعمال التخفيف من وطأة الكوارث كاملة وفعالة. وأضاف البرنامج أن تنفيذ أعمال التخفيف يبرر تخفيض مستوى المخاطر. إلا أن أعضاء فريق الإدارة التنفيذية قدروا أن ذلك مازال يمثل مخاطر مرتفعة بالنسبة للمنظمة.

**47-** ولاحظنا من اطلعنا على سجل المخاطر لسنة 2014، فيما يخص "الأعباء التي تتجاوز قدرة البرنامج بسبب استجابته لطوارئ متعددة في نفس الوقت"، أنه كانت هناك 16 عملية تخفيف لم ينفذ منها بالكامل سوى ست عمليات في حين يتراوح مستوى تنفيذ العمليات الأخرى ما بين 40 و90 في المائة. وفيما يخص المخاطر المتمثلة في "نقص المهارات اللازمة لاتخاذ مبادرات جديدة" حددت عمليتا تخفيف في سجل المخاطر يتراوح مستوى استكمالهما ما بين 60 و80 في المائة.

**التوصية 7**

يجوز للبرنامج أن يعجل بوتيرة عملية معالجة المخاطر المؤسسية المحددة في سجل المخاطر لسنة 2014 فيما يخص "الأعباء التي تتجاوز قدرة البرنامج بسبب استجابته لطوارئ متعددة في نفس الوقت" بقصد استكمالها استكمالاً مبكراً.

**48-** أشعرت الإدارة باستلامها توصية المراجعة.

-----

## الملحق

عمليات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 والعمليات المعادلة لها التي اضطلع بها البرنامج في 2010-2014			
البلد	رقم المشروع	نوع المشروع	اسم المشروع
الإيبولا	200760	عملية خاصة	تقديم خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية استجابة لتفشي فيروس مرض الإيبولا في غرب أفريقيا
	200767	عملية خاصة	تقديم الدعم باللوجستيات والاتصالات لتفشي فيروس مرض الإيبولا في غرب أفريقيا
	200698	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	تقديم المساعدة لضحايا مرض الإيبولا الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي
العراق	200761	عملية طوارئ	عملية طوارئ إقليمية: دعم المجموعات السكانية في المناطق المتأثرة بفاشية إيبولا في غينيا وليبيريا وسيراليون
	200677	عملية طوارئ	تقديم المساعدة الطارئة للسكان المتأثرين بأزمة العراق
	200729	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	المساعدة الغذائية الطارئة للأشخاص المشردين داخليا في العراق نتيجة للقتال في مدينة الموصل ومحافظة نينوى
	200746	عملية خاصة	عملية خاصة - دعم مجموعة اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ في العراق
	200279	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	المساعدة الغذائية الطارئة للمجموعات السكانية المتأثرة بالقتال في سوريا
	200339	عملية طوارئ	المساعدة الغذائية الطارئة للمجموعات السكانية المتأثرة بالقتال في سوريا
سوريا والإقليم	200536	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	المساعدة الغذائية الطارئة للمجموعات السكانية المتأثرة باشتداد القلاقل المدنية
	200410	عملية خاصة	عملية خاصة - سوريا - قلاقل سوريا: تعزيز القدرة اللوجستية والتنسيق اللوجستي وتنسيق الاتصالات الطوارئ للبرنامج
	200477	عملية خاصة	تعزيز القدرة اللوجستية والاتصالات والتنسيق لدعم العمليات الإنسانية في سوريا
	200433	عملية طوارئ	عملية طوارئ إقليمية: المساعدة الغذائية للسكان السوريين الضعفاء في الأردن ولبنان والعراق وتركيا ومصر الذين تأثروا بالنزاع في سوريا
	200414	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	المساعدة المقدمة للاجئين السوريين في الأردن
	200426	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	المساعدة الغذائية الطارئة المقدمة للاجئين السوريين في لبنان
	200522	عملية خاصة	توفير الخدمات الجوية الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى
	200565	عملية طوارئ - استجابة عاجلة	الصراع المسلح الذي يضم جماعات متمردة في جمهورية أفريقيا الوسطى
	200605	عملية خاصة	تقديم الدعم لعمليات البرنامج وتعزيز مجموعة لوجستيات واتصالات الطوارئ في جمهورية أفريقيا الوسطى

عمليات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 والعمليات المعادلة لها التي اضطلع بها البرنامج في 2010-2014			
البلد	رقم المشروع	نوع المشروع	اسم المشروع
	200646	عملية خاصة	تعزيز تنسيق مجموعة الأمن الغذائي في جمهورية أفريقيا الوسطى
	200689	عملية طوارئ	عملية طوارئ إقليمية: تقديم المساعدة الغذائية والتغذية للاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى في إقليمي الشرق واداموا
	200650	عملية طوارئ	إنقاذ الأرواح وحماية سبل العيش في جمهورية أفريقيا الوسطى
جنوب السودان	200659	عملية طوارئ	عملية الطوارئ استجابة للنزاع في جنوب السودان
	200572	عملية ممتدة	تقديم المساعدة الغذائية والتغذية ودعم الانتقال وتعزيز القدرات لتأمين الحلول المستدامة لمشكلة الجوع في جنوب السودان
	200174	عملية ممتدة	كينيا: المساعدة الغذائية للاجئين
	200365	عملية ممتدة	أثيوبيا: المساعدة الغذائية للاجئين الصوماليين والإريتريين والسودانيين
	200429	عملية ممتدة	أوغندا: تثبيت استهلاك الغذاء والحد من سوء التغذية الحاد بين اللاجئين والأسر البالغة الضعف
	200597	عملية طوارئ	السودان: تقديم المساعدة الغذائية للسكان الضعفاء المتأثرين بالنزاع والكوارث الطبيعية
	200702	عملية خاصة	عمليات الجسر الجوي لنقل البضائع
	200634	عملية خاصة	تقديم خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية في جمهورية جنوب السودان
جنوب السودان	200341	عملية خاصة	تقديم خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية في جمهورية جنوب السودان
	200423	عملية خاصة	زيادة مجموعة الأمن الغذائي استجابة للحالة الإنسانية المستمرة في جنوب السودان
	200399	عملية خاصة	مجموعة اتصالات الطوارئ - تقديم خدمات المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات دعماً للمجتمع الإنساني في جمهورية جنوب السودان
	200361	عملية خاصة	أنشطة مجموعة اللوجستيات دعماً لمجتمع المنظمات الإنسانية في جنوب السودان
	200338	عملية طوارئ	المساعدة الغذائية للسكان المحرومين من الأمن الغذائي والمتأثرين بالنزاع في جنوب السودان
الفلبين	200631	عملية طوارئ	تقديم المساعدة الغذائية للسكان المتأثرين بالإعصار الأكبر هايان
	200633	عملية خاصة	تنسيق مجموعة الأمن الغذائي والزراعة استجابة لإعصار هايان (بولاندا) في الفلبين
	200595	عملية خاصة	تعزيز اللوجستيات واتصالات الطوارئ استجابة لإعصار هايان في الفلبين
الصومال/القرن الأفريقي	200281	عملية طوارئ	التصدي للجوع وانعدام الأمن الغذائي في الصومال
	200344	عملية خاصة	تعزيز اللوجستيات واتصالات الطوارئ استجابة للحالة الإنسانية في الصومال
باكستان	200145	عملية ممتدة	المساعدة الغذائية من أجل الأمن الغذائي الأسري والإنعاش المبكر والاستقرار الاجتماعي
	200177	عملية طوارئ	المساعدة الغذائية الطارئة للأسر المتضررة من الفيضانات الموسمية

عمليات الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 والعمليات المعادلة لها التي اضطلع بها البرنامج في 2010-2014			
البلد	رقم المشروع	نوع المشروع	اسم المشروع
	200181	عملية خاصة	تنسيق مجموعة اللوجستيات لدعم المجتمع الإنساني وتعزيز القدرة على الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها
	200363	عملية خاصة	تعزيز مجموعة اللوجستيات دعماً لاستجابة حكومة باكستان والمجتمع الإنساني للفيضانات في جنوب باكستان
النيجر/الساحل	200051	عملية ممتدة	إنقاذ الأرواح والحد من سوء التغذية وحماية سبل كسب العيش لدى الفئات الضعيفة من السكان
	200124	عملية خاصة	تعزيز اللوجستيات لدعم العمليتين الممتدتين للإغاثة والإنعاش 106110 و200170 والخدمات المشتركة بين الوكالات (مجموعتي اللوجستيات واتصالات الطوارئ)
	200170	عملية طوارئ	إنقاذ الأرواح وتحسين الحالة التغذوية للمجموعات المحرومة من الأمن الغذائي المتضررة من الجفاف وارتفاع معدلات سوء التغذية في النيجر
هايتي	200108	عملية خاصة	تعزيز اللوجستيات والاتصالات والتنسيق لدعم عمليات الإغاثة استجابة لزلزال هايتي
	200109	عملية خاصة	تقديم خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية استجابة للزلزال في هايتي
	200110	عملية طوارئ	المساعدة الغذائية للسكان المتأثرين بالزلزال في هايتي