برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 20- 2006/2/23

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر فيها

استعراض ترتيبات وضع التقارير عن خسائر الأغذية بعد التسليم إلى المجلس التنفيذي

تقرير المراجع الخارجي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/6-B/1
16 January 2006
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب المراجع الخارجي: Mr G. Miller رقم الهاتف: 0044-207798-7136

المراجع الخارجي، بالمكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة: Mr R. Clark رقم الهاتف: 066513-2577

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

تقرير المراجع الخارجي

برنامج الأغذية العالمي– استعراض ترتيبات وضع التقارير عن خسائر الأغذية بعد التسليم إلى المجلس التنفيذي

بيان المحتويات

	الفقرات
ملخص	1–11
المقدمة	12–16
الهدف من استعراضنا	17–19
تحديد خسائر ما بعد التسليم	20–29
إعداد التقارير المرفوعة إلى المجلس التنفيذي	30–34
نظم مراقبة تسليمات الأغذية	35–42
استرداد تكاليف خسائر الأغذية خلال عمليات النقل من نقطة التسليم	43–45

National Audit Office

المراجعة الدولية

يقدِّم المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة خدمات المراجعة الخارجية لبرنامج الأغذية العالمي. والمراجع الخارجي، وهو السير John Bourn معيَّن من قبل المجلس التنفيذي طبقاً للنظام المالي. والمراجع الخارجي لا يصادق على حسابات **البرنامج** بموجب المادة 14 من النظام المالي فحسب، بل يتمتع بحق رفع التقارير إلى المجلس التنفيذي بشأن كفاءة الإجراءات المالية والإجراءات العامة للتنظيم والإدارة في **البرنامج** بموجب الاختصاصات المفوضة له.

ويقدّم المكتب خدمات المراجعة الخارجية للمنظمات الدولية، وهو يعمل في استقلال تام عن دوره باعتباره المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة. ويعمل لدى المكتب فريقٍ متخصص من الموظفين المؤهلين مهنياً ممن يتمتعون بخبرة واسعة في مراجعة حسابات المنظمات الدولية.

والهدف الرئيسي من عملية مراجعة الحسابات توفير ضمانات مستقلة للدول الأعضاء، وإضافة قيمة للإدارة المالية والتسيير والإدارة في **البرنامج** ودعم أهدافه التي يعمل على تحقيقها.

ديسمبر/ كانون الأول 2005

ملخـــص

يعرض هذا الموجز أهمية وطبيعة خسائر الأغذية التي يتحملها برنامج الأغذية العالمي بعد التسليم وأسبابها، مشيرا إلى:

- ***المستوى المنخفض جدا للخسائر المكتشفة أو الواردة في التقارير مقارنة بالسلع الغذائية المقدمة فعلا،***
- ***الحاجة إلى التأكد من شمولية ودقة خسائر الأغذية الواردة في التقارير،***
- ***نتائج وتوصيات لتحسين الرقابة وإعداد التقارير بشأن خسائر الأغذية بعد التسليم.***

1- الهدف من البرنامج المركزي الذي ينفذه **البرنامج** هو المساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال التدخلات الموجهة للفقراء والجياع من السكان والمدعمة بتقديم الأغذية. والتسليم الناجح للمعونة الغذائية أمر حيوي لاستجابة **البرنامج** في حالات الطوارئ. وفي 2004، كان البرنامج مسؤولا عن تسليم معونات غذائية بقيمة 2.9 مليار دولار في 80 بلدا استفاد منها 113 مليون نسمة.

2- بيد أن المعونات الغذائية لا تصل بالكامل إلى المستفيدين المستهدفين. ذلك أن **البرنامج** يقر بحدوث خسائر في الأغذية أثناء عمليات المناولة والتخزين أو نقلها داخليا بعد وصولها إلى البلد المتلقي. وزادت خسائر الأغذية الواردة في التقارير ولاسيما من خلال سوء مناولة الأغذية أو معالجتها، وأثناء الكوارث الطبيعية والصراعات المدنية والسرقات أو تدهور نوعيتها. وتتهدد خسائر الأغذية بالضرورة تحقيق أهداف **البرنامج**، فهي تضعف مفعول المساعدات الإنسانية التي يستطيع **البرنامج** تقديمها، وقد تعرقل تسليم الإمدادات الحيوية في الوقت المناسب إلى الجياع أو المستفيدين المعرضين للموت جوعا والذين من أجلهم يقدم **البرنامج** معونته الحيوية العاجلة. كذلك قد تؤدي خسائر الأغذية غير المكتشفة إلى الحد بقدر أكبر من قدرة المنظمة على إنقاذ الأرواح في حالات الأزمات – وهو الهدف الاستراتيجي الأول الذي أقره المجلس التنفيذي ضمن الخطة الاستراتيجية 2006 – 2009 (الوثيقة: WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1).

3- وتستلزم إجراءات **البرنامج** ملاحظة جميع الخسائر، وتقديم تقارير إلى المجلس التنفيذي بشأن خسائر ما بعد تسليم الأغذية التي تزيد عن نسبة 2 في المائة من مجموع الأغذية المناولة في أي بلد. وقليل من البلدان من يرفع تقارير عن خسائرها التي تتجاوز هذه النسبة. وفي الوقت الذي كنا نعد خلاله استعراضنا، ورد أحدث تقرير عن خسائر ما بعد تسليم الأغذية لعام 2004 مؤرخ في يونيو/حزيران 2005، يحدد خسائر الأغذية بقيمة 4.6 مليون دولار (0.37 في المائة)، رغم أن قيمة الأغذية المناولة يصل من حيث صافي التكاليف إلى 1.3 مليار دولار.

4- وتشترط الإدارة الفعالة للأغذية وتقليل خسائرها إلى أدنى مستوى توافر ضمانات بقدرة **البرنامج** على سلامة التحديد والتحري وإعلام المجلس بالمساهمات التي لم تصل إلى المستهدفين. وعلى ذلك، تعتبر موثوقية تقارير الإدارة والمعلومات المالية ودقتها جزءا مكملا للتحديد الفعال والرصد ولمراقبة خسائر الأغذية. أما المستويات غير المقبولة من الخسائر، أو عدم كفاية الإبلاغ وإدارة الخسائر، سيشكل بدوره أخطارا يتعرض لها **البرنامج** ومدى فعالية جهوده في تقديم المعونة الغذائية، وبالتالي بلوغ أهدافه، إضافة إلى أخطار التشكيك بمصداقيته من حيث ثقة الجهات المانحة بقدراته.

5- وفي ضوء أهمية تسليمات المعونة الغذائية مقارنة بالأهداف الاستراتيجية **للبرنامج**، والمستويات المنخفضة جدا المبلغ عنها لخسائر الأغذية بعد التسليم، نجري استعراضا لتقدير مدى جسامة الخسائر الواردة في التقارير، ودراسة الإجراءات المستخدمة في تقدير تلك الخسائر، وفحص مدى حساسية الخسائر الواردة في التقارير وشموليتها، ومن ثم تكوين وجهة نظر عن نوعية آليات وضع التقارير.

6- وتؤكد مراجعتنا أن **البرنامج** قد عزز نظمه المستخدمة في تحديد وتسجيل خسائر الأغذية بعد التسليم، كما أوجد إجراءات لمراقبة تسليمات الأغذية واسترداد تكاليفها.

7- كما تشير نتائج استعراضنا إلى أن الإجراءات المعمول بها حاليا لا تضمن تقديم تقارير كاملة عن خسائر ما بعد التسليم، ذلك لأن دقة تلك التقارير وشموليتها تتأثر بما يلي:

- فشل بعض الشركاء من المنفذين أو المتعاونين في رفع تقارير منتظمة وفي الوقت المناسب عن تسليمات الأغذية، كما تشترط ذلك عقودهم المبرمة مع **البرنامج**.
- لا تتناول المكاتب القطرية في تقاريرها شيئا عن الخسائر أو تكتفي بحد أدنى دون تقديم ضمانات عن الإجراءات التي بموجبها أمكن تجنب حادثة الخسائر الواردة في التقرير،
- لا تشمل التقارير كل الخسائر التي تحددت أثناء زيارات المراقبة.

8- وقد توصلنا إلى أن الخطر سيبقى، ما دامت خسائر الأغذية ما بعد التسليم التي تصل إلى علم المجلس التنفيذي لا تمثل النطاق الكامل لخسائر الأغذية على صعيد العالم كله. ونحن نعتقد أن التوسع في تقوية عمليات وضع التقارير يستلزم توافر فهم أوسع نطاقا لقيمة التقارير الكاملة، وتشجيع الموظفين أو الجهات المعنية على وضع تقارير شاملة عن خسائر الأغذية، بصراحة وأمانة، وبغض النظر عما إذا كانت تلك الخسائر ناجمة عن الإهمال.

9- ويمثل تطبيق نظم مراقبة تسليم الأغذية مثل نظام إدارة معالجة وتحليل السلع (نظام كومباس) تطورا مهما في الحفاظ على أحدث المعلومات من المكاتب المنتشرة في أرجاء العالم عن توزيع الأغذية وتخزينها، كما يتيح مجالات لتحسين عملية تحديد خسائر الأغذية. ولم يتسن حتى الآن بلوغ الهدف الطموح المحدد ضمن تعليمات **البرنامج** لعام 2003 (الوثيقة/OD/2003/003) عن تطبيق نظام كومباس بتقديم صورة كاملة ودقيقة على صعيد عالمي عن العملية الكاملة لإمدادات الأغذية.

10- وتؤكد زياراتنا الميدانية على أن الوعي على مستوى المدارس والآباء بمدى أهمية الأغذية لبرامج التغذية المدرسية قد أدى إلى زيادة فعالية المراقبة وتحديد مشكلات التوزيع. وقد أدى نظام إعداد التقارير عن التغذية المدرسية الذي يجربه **البرنامج** في الوقت الحاضر إلى دفع عملية مراقبة تسليم الأغذية للاقتراب من المستفيدين، بيد أنها قد لا تكون فعالة إلا إذا ما تلقت دعما من جانب موظفي مراقبة تسليمات الأغذية من خلال تأكيدات دورية.

11- ويتضمن هذا التقرير عشر توصيات لتعزيز الرقابة لضمان ما يلي:

- شمول التقارير على جميع خسائر ما بعد التسليم مهما كان حجمها، حتى يتسنى تقديم صورة تتسم بدقة أكبر عن الخسائر الفعلية في السلع،
- جمع النقود واجبة التسديد من الشركاء المسؤولين عن خسائر الأغذية،

- يجري التدقيق في تقارير المكاتب القطرية عن عدم وجود خسائر أو بمستوى الحد الأدنى لتأكيد شمولية التقارير عن خسائر الأغذية.

المقدمة

وتشمل:

- ***معنى خسائر الأغذية بعد التسليم،***
- ***كيف يسترد البرنامج تكاليف خسائر الأغذية،***
- ***حجم الخسائر الواردة في تقارير خسائر الأغذية بعد التسليم بين عامي 2002 و 2004.***

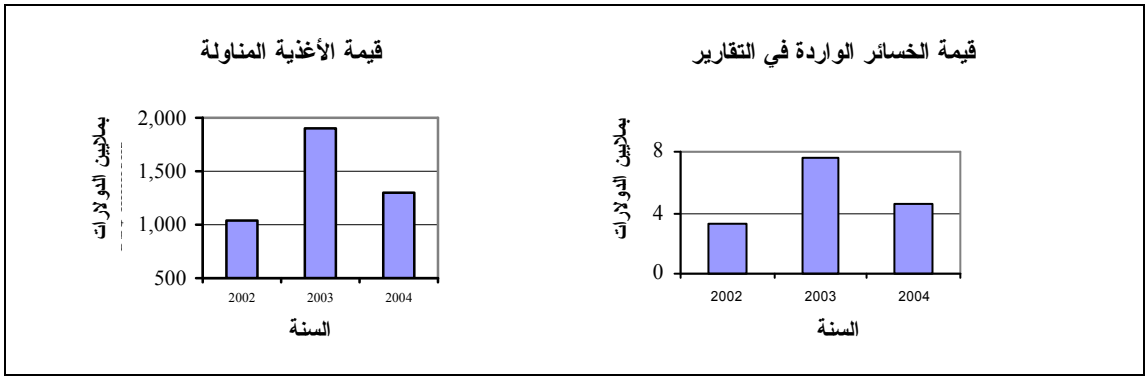
12- يعرّف **البرنامج** خسائر الأغذية بعد التسليم بأنها أي خسائر تحدث بعد الوصول إلى نقطة التسليم، خلال المناولة والتخزين أو النقل الداخلي: أي خسارة في المعونة الغذائية وإن لم تستهلك من قبل المستفيدين المستهدفين. ونقطة التسليم هي الموقع في البلد المتلقي الذي تنتهي عنده السلع بموجب عقود النقل الخارجي التي يبرمها **البرنامج**، أو حيث يجري تسليم سلع الأغذية المنقولة بواسطة السفن. ومن هذا الموقع، يقوم **البرنامج** بنفسه إما بتسليم السلع مباشرة إلى المنظمات المستفيدة أو يتعاقد مع الشركاء المتعاونين على نقل السلع إلى المستفيدين نيابة عنه.

13- لا يغطي حساب التأمين الخاص لدى **البرنامج** خسائر السلع بعد التسليم، وهو الحساب الذي يغطي تأمين السلع قبل التسليم من الوقت الذي تصبح فيه السلع بحوزة **البرنامج** حتى وصولها نقطة التسليم. ولابد من استرداد تكاليف خسائر ما بعد التسليم من الجهة المسؤولة من قبل الحكومة المتلقية أو المكتب القطري **للبرنامج**.

14- وإدراكا منّا للتأثير المحتمل لخسائر الأغذية على المستفيدين المستهدفين، ولخطر التحويل غير المكشوف للأغذية نحو المكاسب التجارية أو السياسية، وكذلك التأثير المحتمل على سمعة **البرنامج** ومقاييس أداءه، درسنا مدى قوة التدابير التي تراقب الأمانة بواسطتها تسليمات الأغذية وتضع تقارير عن خسارة الأغذية لرفعها إلى المجلس التنفيذي. ووضعنا توصيات لتحسين فعالية إعداد التقارير وزيادة الاعتماد على إنها المعمول بها حاليا.

15- يوضح الشكل 1 قيمة الخسائر المذكورة في التقارير مقارنة بقيمة الأغذية الواصلة إلى المستفيدين.

الشكل 1 : قيمة تسليمات الأغذية والخسائر الواردة في التقارير، 2002 – 2004



المصدر: تقارير الخسائر بعد التسليم المقدمة إلى المجلس التنفيذي **للبرنامج** 2003 –2005

16- جرى تسجيل الخسائر الواردة في التقرير في سنة لاحقة للسنة التي حدثت فيها بالأطنان المترية وليس وفق قيمتها. وهذه الخسائر الإضافية وردت في الشكل رقم 2، مع قيمة خسائر الأغذية الواردة في التقرير والمعروضة كنسبة مئوية من قيمة مجموع الأغذية المتناولة. وتبقى النسبة المئوية للخسائر ثابتة نسبيا خلال الفترة، مع الخسائر المتزايدة للخسائر من حيث القيمة في 2003 والناجمة عن نطاق عمليات الطوارئ في ذلك العام.

الشكل 2 : النسبة المئوية لمجموع الخسائر الواردة في التقارير 2002 – 2004

	2002	2003	2004
النسبة المئوية	0.32	0.41	0.37
الخسائر بالأطنان المترية في السنوات السابقة والتي لم ترد في التقارير سابقا	225	109	176

المصدر: تقارير الخسائر بعد التسليم المقدمة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج 2003 -2005

الهدف من استعراضنا

عرض:

- ***نظرة عامة على اختبار المراجعة،***
- ***مصادر الشواهد التي تستند إليها النتائج.***

17- لاحظنا في ورقة تخطيط المراجعة المقدمة إلى المجلس التنفيذي (الوثيقة WFP/EB.1/2005/5-D) أن عددا قليلا من البلدان يقدم تقارير عن حدوث خسائر في الأغذية تتجاوز نسبة 2 في المائة من مجموع تسليمات الأغذية في البلد – وهو المستوى الذي تشير إليه الأمانة في تقريرها السنوي عن خسائر الأغذية المقدم إلى المجلس التنفيذي. ويعتمد التقدير الدقيق لمدى تأثير خسائر الأغذية على أداء **البرنامج** في التسليم على مستوى غير كاف من الضمانات، الأمر الذي جعل الأمانة تضع إجراءات لتحديد، وتحري ومن ثم وضع تقارير كاملة ودقيقة عن جميع كميات الأغذية التي لا تصل إلى المجتمعات المستهدفة.

18- ولهذا السبب نظرنا إلى النظم العاملة في المكاتب الإقليمية والقطرية، والتي تحدد الأمانة من خلالها خسائر الأغذية وترفع تقريرها إلى المجلس التنفيذي. كذلك نظرنا في مخاطر إهمال ذكر الخسائر التي تحدث، في سياق تحليل مسؤوليات الإدارة وقت حدوث تلك الخسائر: أدخل إيضاح جديد على تقرير الخسائر بتاريخ يونيو/حزيران 2003. وأخيرا، درسنا مدى فعالية استرداد التكاليف في خسائر النقل.

19- وتستند النتائج التي توصلنا إليها إلى فحص نظام كومباس لتتبع السلع، في أربعة مكاتب إقليمية وتسعة مكاتب قطرية، أجري بالتناسق مع برنامج العمل للفترة المالية 2004 -2005، وزيارات شملت خمسة من المستودعات، والمشاركة في زيارتين لمراقبة الأغذية، ومقابلات مع كبار مسؤولي الإدارة، والتدقيق في عينة من الخسائر المدونة في التقارير في كل إقليم زاره فريق المراجعة. وبالإضافة إلى ذلك أجرينا مقابلات مع كبار موظفي الإدارة في المقر الرئيسي، ومراجعة التقارير ذات الصلة مستمدة من مكتب الإشراف الداخلي، كما درسنا تقارير خسائر ما بعد التسليم التي قدمت إلى المجلس التنفيذي اعتبارا من عام 2000 حتى وقت المراجعة التي أنجزناها في 2005.

تحديد خسائر ما بعد التسليم

درسنا العوامل المؤثرة على مدى شمولية ودقة خسائر الأغذية الواردة في التقارير، من خلال:

- ***استعراض أهمية مراقبي الأغذية العاملين لدى البرنامج،***
- ***استعراض خسائر الأغذية الواردة في تقارير المكاتب القطرية في 2004،***
- ***النظر في نتائج الافتقار إلى التوقيت المناسب لتقديم التقارير من جانب الجهات المتعاونة.***

20- شكل خسائر السلع الناجمة عن المشكلات القائمة في البلدان المتلقية وليس في نقطة المنشأ نسبة 80 في المائة. وتعزى أعلى نسبة للخسائر الواردة في التقارير وقيمتها إلى سوء المناولة أو جوانب النقص في السلع وقت الإنزال، والصراعات المدنية، وأثناء عمليات المعالجة، والسرقات. وقد فحصنا في البداية جوانب المراقبة الرئيسية في مجال تحديد الخسائر، وهي من المسؤوليات المباشرة لموظفي **البرنامج** أثناء زياراتهم الميدانية للمستفيدين قصد التفتيش ووضع التقارير عن خسائر الأغذية على المستوى القطري. كذلك نظرنا في عوامل مهمة أخرى تؤثر في تحديد خسائر الأغذية بعد التسليم- الإطار الزمني للتقارير التي يقدمها الشركاء المتعاونين.

مراقبو الأغذية لدى البرنامج

21- يتابع مراقبو الأغذية العاملون في الميدان تسليمات الأغذية من خلال مقابلة عينة من المستفيدين للتأكد من استلام كميات الأغذية بحسب المتوقع أو وفق ما يرد في التقارير. ويمثل هذا الإجراء أداة على درجة من الأهمية في عمل الإدارة للتأكد من فعالية ترتيبات التسليم والتي قد تؤدي إلى تحديد مسبق لخسائر الأغذية غير المكشوفة بعد التسليم. وتتم هذه المراقبة مباشرة من قبل موظفي **البرنامج**، لكنها تبقى مقتصرة لاعتبارات تتعلق بالتكاليف على نسبة صغيرة من التسليمات، والتي يهدف **البرنامج** من خلالها الحصول على ضمانات أجمالية بشأن عمليات التوزيع. ورأينا أن بالإمكان تعزيز فعالية مراقبة الأغذية وتدعيمها باستخدام المناهج الإحصائية لأخذ العينات استنادا إلى استهداف المخاطر واعتمادا على المعلومات الواردة في سجلات الشركاء المتعاونين ووفقا لآراء المستفيدين وفي ضوء الأحداث السابقة.

22- وشاركنا في زيارتين للمراقبة أجريتا لبلد واحد، حيث ظهر فقدان نصف طن من الأغذية بعد التسليم من أصل 56 طنا (0.9 في المائة). وقد ارتضى موظف المراقبة هذا الفاقد دون تسجيل الفرق، وأخبرنا أن سياسات **البرنامج** تقضي بتسجيل الخسائر في حالة تجاوزها مجموع التسليمات بنسبة تزيد عن 2 في المائة فقط. وأكد المقر الرئيسي **للبرنامج** لنا لاحقا ضرورة تسجيل كافة الخسائر. وما لم تتم مراقبة جميع الخسائر المكشوفة وتسجيلها، يتعذر الوصول إلى تقدير شامل ودقيق لحجم الخسائر الواقعة على نطاق البلد: ولاسيما حيث يجري توزيع الأغذية على نطاق واسع وعلى محاور متعددة، وحيث يمكن أن تمثل الخسائر الصغيرة نسبيا في حالة تراكمها مشكلة أكبر حجما.

التوصية 1: نوصي البرنامج بضرورة استخدام نهج استهداف المخاطر كأساس للمراقبة الدقيقة، والتي يمكن استنادا إليها وضع تقارير تتضمن تقديرات إحصائية تتسم بقدر أكبر من الحساسية والمصداقية.

التوصية 2: نوصي المراقبين الميدانيين بتقديم تقارير تشمل الخسائر المكشوفة كافة مهما كان حجمها، للمساعدة في وضع تقديرات أكثر دقة عن حجم خسائر ما بعد التسليم بالنسبة لعمليات نوعية محددة ولبرنامج الأغذية العالمي ككل.

خسائر الأغذية في تقارير المكاتب القطرية في 2004

23- استعرضنا خسائر الأغذية الواردة في تقارير المكاتب القطرية لعام 2004 المقدمة إلى المجلس التنفيذي في مايو/أيار 2005، وشمل ذلك 21 مكتبا قطريا سجل كل واحد منها خسائر تقل عن خمسة أطنان مترية. وعلى الرغم من أن هذه البلدان تناولت ما مجموعه 176 193 طنا متريا من الأغذية، أو ما يمثل نسبة 4 في المائة من مجموع الأغذية التي تداولها **البرنامج** في أرجاء العالم، إلا أن التقارير المذكورة تشير إلى خسائر تقتصر على 30 طنا متريا فقط (0.016 في المائة) وهو ما يقل بفارق كبير عن مستوى الخسائر التي تعرض لها **البرنامج** ككل. يضاف إلى ذلك أن تقارير سبعة بلدان خلت من ذكر الخسائر رغم أنها تناولت 406 33 أطنان مترية من الأغذية تمثل 0.7 في المائة من مجموع 4.6 مليون طن متري جرت مناولتها في أرجاء العالم.

24- ولضمان أن تكون التقارير كاملة في جميع المواقع، وعدم إخفاء أي تضارب في معايير أو ممارسات وضع التقارير، كما يجري في مختلف البلدان، نشجع **البرنامج** على إعادة النظر في الإجراءات المطبقة على المستوى القطري، حتى يتسنى التأكد من شمولية ودقة الخسائر الواردة في التقارير، أو البديل عن ذلك تحديد الممارسات الجيدة التي تخلصت أو استطاعت تخفيض خسائر الأغذية في مواقع معينة والتي من الممكن توسيع نطاقها إلى بلدان أخرى.

الإطار الزمني لوضع تقارير الشركاء المتعاونين

25- كذلك تعتمد دقة وضع التقارير الخاصة بخسائر الأغذية على تلقي تقارير تسليمات الأغذية الدقيقة من الشركاء المتعاونين (سابقا "المنفذين") في الوقت المناسب. وتشترط الخطوط التوجيهية لنظام كومباس على المكاتب ضمان تقديم الشركاء المتعاونون تقارير منتظمة تشمل التوزيع والمراقبة، بما في ذلك تقارير عن الخسائر التي حدثت في مخازن الشركاء المتعاونين أو أثناء عمليات النقل التي تشرف عليها تلك الجهات (وثيقة **البرنامج** OD/2003/003).

26- ومن بين المكاتب القطرية التسعة العاملة مع الشركاء المتعاونين التي شملتها زيارتنا، لم تتلق في الوقت المناسب تقارير من جميع الشركاء امتثالا لمذكرة التفاهم أو الاتفاقية المبرمة بين **البرنامج** والشركاء. وبلغ معدل استجابة أحد المكاتب أقل من نسبة 25 في المائة من المعدل المطلوب، وأن خمسة مكاتب لم تتلق جميع التقارير المنتظرة حتى بعد مرور ستة أشهر على مواعيد وصولها بحسب الاتفاق. وفي جميع الحالات، وجدنا أن المكاتب القطرية سعت للحصول على التقارير المتأخرة من المنظمات غير الحكومية أو الشركاء الحكوميين.

27- ويؤدي الافتقار إلى دقة توقيت وصول تقارير تسليم الأغذية إلى إضعاف أي إمكانية بضمان تقديم تقارير شاملة ودقيقة عن خسائر الأغذية بعد التسليم إلى المجلس التنفيذي. لذلك نرى ضرورة أن تأخذ أي مقارنة سنوية عن علم تتناول خسائر الأغذية بعد التسليم بنظر الاعتبار التقارير المتأخرة من الشركاء المتعاونين عن تسليمات الأغذية.

التوصية 3: من أجل زيادة الشفافية والمساءلة في إجراءات وضع التقارير، نوصي بضرورة أن يقدم البرنامج تقريرا عن قيمة وكمية السلع التي لم تصل تقارير الشركاء المتعاونين بشأنها، بالتزامن مع تقديم التقرير السنوي عن خسائر ما بعد التسليم إلى المجلس التنفيذي.

28- ولاحظنا أن حسن توقيت تقارير الحكومات الشريكة قد تعرض للإعاقة بسبب الافتقار إلى القدرات الإدارية ونقص الموارد والصعوبات اللغوية أو نقص الخبرة المطلوبة في مجال إعداد التقارير. وشاهدنا في جميع المكاتب التي زرناها نشاط موظفي **البرنامج** في مساعدة أولئك الشركاء في مجالي التدريب وإعداد التقارير.

29- ولمراقبة تلقي تقارير الحكومات الشريكة وفي ظل عدم وجود ترتيبات تنظيمية واسعة، عكف أربعة من المكاتب التسعة كل على انفراد على وضع قاعدة بيانات للاحتفاظ بسجلات عن أداء الشريك المتعاون. ونحن نشجع **البرنامج** على مراجعة نظم المراقبة المعمول بها حاليا وتقدير ما إذا كان تطبيق أكثر تلك النظم ملائمة من حيث مردودية التكاليف ممكن على صعيد عالمي.

التوصية 4: نوصي البرنامج باستعراض النظم المحلية المستخدمة في المكاتب القطرية لمراقبة تقديم تقارير من الشركاء المتعاونين، بهدف تطبيق نظام واحد يمكن إتاحته على صعيد العالم.

إعداد التقارير عن خسائر الأغذية ما بعد التسليم

نعرض تحليلنا لطريقة إعداد التقارير عن خسائر الأغذية ما بعد التسليم، ملاحظين ما يلي:

- ***المعايير التي تستند إليها تقارير البرنامج إلى المجلس التنفيذي،***
- ***مساءلة مسؤولي الإدارة عن خسائر الأغذية في 2002 -2004.***

إعداد التقارير المرفوعة إلى المجلس التنفيذي

30- ترفع إلى المجلس التنفيذي سنويا تقارير عن كل حالة تكون فيها الخسائر مساوية أو تزيد عن نسبة 2 في المائة من مجموع صافي تكاليف (السعر، وقيمة التأمين والشحن) السلع المناولة في أي بلد والتي تزيد عن مبلغ 000 20 دولار من حيث القيمة المطلقة، كما ترِد في التقارير الخسائر الجسيمة، وإن كانت صغيرة نسبيا والتي تقع في البلدان التي تُنفذ فيها برامج كبيرة.

31- ويشترط **البرنامج** الإبلاغ عن جميع خسائر الأغذية التي تقع على نحو مبكر في الفترات المالية اللاحقة حال الكشف عنها، وعند الضرورة بتقديم تقديرات عن حجم تلك الخسائر. وقد يكون للبلدان المتلقية أو الشركاء المتعاونين مصالح ثابتة في التقليل من خسائر الأغذية في فترة سابقة، قد تتحمل المسؤولية عن فقدانها، أو التي قد تؤثر عكسيا على التمويل مستقبلا. ولمعالجة هذه المخاطر لابد من التأكيد على متانة تقييم قيمة الخسائر وتقديرات خسائر الأغذية التي حدثت في وقت سابق.

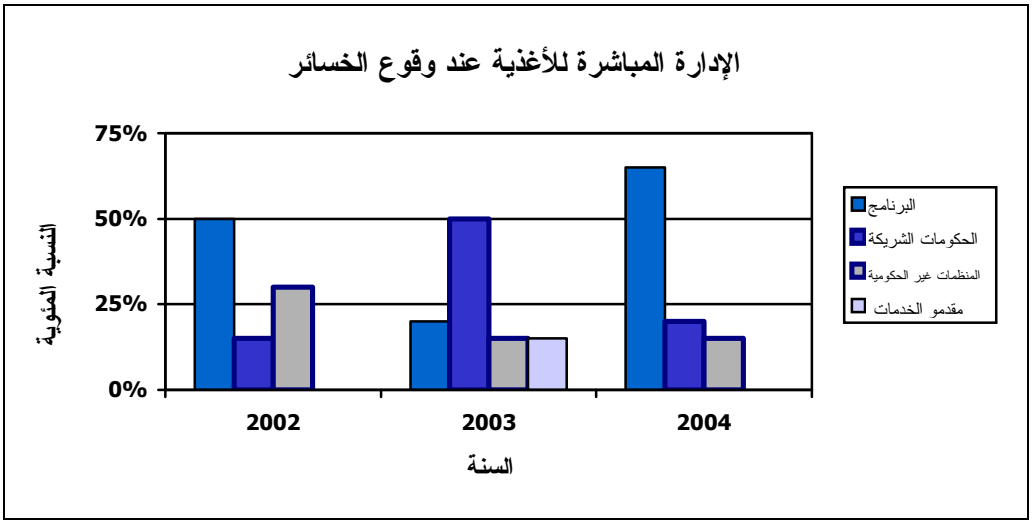
التوصية 5: حيثما يتم الكشف عن خسائر الأغذية، بعد تقديم التقرير الخاص بخسائر الأغذية بعد التسليم عن السنة ذات الصلة إلى المجلس التنفيذي، نوصي بضرورة الإبلاغ عن القيمة التقديرية للسلع بالإضافة إلى حجمها بالأطنان المترية

التوصية 6: إذا ما وجد أن الخسائر قد وقعت في سنوات سابقة، نوصي بإبلاغ المجلس التنفيذي بالمنهجية التي استخدمت في تقدير مجموع قيمة الخسائر.

مساءلة الإدارة عن خسائر الأغذية

32- يتضمن تقرير صادر عن **البرنامج** بتاريخ يونيو/حزيران 2003 عن خسائر الأغذية بعد التسليم معلومات عن التنظيم الذي يتحمل مسؤولية الإدارة عن مخزونات الأغذية وقت وقوع الخسائر. وبدورنا نرحب بتعزيز المساءلة التي تدعمها هذه المعلومات. ويكشف الشكل 3 عن زيادة النسبة المئوية لخسائر الأغذية المبلغ عنها في إطار الإدارة المباشرة **للبرنامج** مقارنة بالخسائر التي وقعت عندما كانت الأغذية تدار من قبل الحكومات الشريكة، والمنظمات غير الحكومية أو مقدمي الخدمات مثل الجهات الناقلة. ويبدو من المنطقي أن نتوقع الدقة الأكبر في الكشف عن خسائر الأغذية والإبلاغ عنها عندما يكون تسليم الأغذية تحت الإدارة المباشرة **للبرنامج**، بما يعني تجنب أي مخاطر قد تنجم عن المصالح الثابتة للشركاء أو البلدان المتعاونة في عدم الإبلاغ عن خسائر الأغذية والتي قد يكونوا مسئولين عنها لولا ذلك.

الشكل 3: مراقبة الأغذية عند الإبلاغ عن الخسائر



المصدر: التقارير السنوية المرفوعة إلى المجلس التنفيذي عن خسائر ما بعد التسليم

33- يتضح من الشكل 2 هبوط خسائر الأغذية المبلغ عنها كنسبة مئوية من تسليمات الأغذية من0.41 في المائة في 2003 إلى 0.37 في المائة في 2004 ، بيد أننا نرى أن الخسائر الكبرى التي نجمت عن زيادة حجم الأغذية المناولة في 2003 تجعل من المبكر جدا التأكيد مما إذا كان هذا الانخفاض ككل ناجم بالدرجة الأولى عن الإدارة المباشرة لتسليمات الأغذية من قبل **البرنامج**، وربما يعزى إلى عدم كفاية دقة الإبلاغ أو يعود إلى عوامل أخرى.

34- وللمساعدة في إجراء استعراض يتسم بقدر أكبر من المتانة للأداء المقارن **للبرنامج** والشركاء المتعاونين في تحديد خسائر الأغذية والإبلاغ عنها وتخفيضها، نشجع **البرنامج** على استعراض مزايا وتكاليف توسيع نطاق تطبيق نظام الإبلاغ القطري الحالي عن الخسائر الواردة في الملحق الثالث من تقارير الخسائر في الأغذية بعد التسليم، حتى يمكن تحديد مسؤولية الإدارة وقت حدوث الخسائر بوضوح.

نظم مراقبة تسليمات الأغذية

تعليقات المراجعة على نظم المراقبة:

- ***بشأن تعزيز نظام إدارة معالجة وتحليل السلع،***
- ***بشأن نظام البرنامج الإلكتروني للإبلاغ عن رصد التغذية المدرسية.***

35- شرحت الأمانة في تقريرها عن خسائر ما بعد التسليم لعام 2005، الخطوات التي اتخذتها لخفض درجة الاعتماد على الشركاء المتعاونين في الإبلاغ. وتشمل تلك الخطوات تعزيز نظام إدارة معالجة وتحليل السلع (كومباس) واستخدام نظام البحث المتقدم والأقمار الصناعية للمراقبة الشاملة (أرغوس) الذي يستهدف رصد برامج التغذية المدرسية من خلال تقوية دور معلمي المدارس في رصد تسليمات الأغذية في الموقع (WFP/EB.A/2005/12-A). وقد استعرضنا الصيغة المعززة لنظام كومباس والتي استند إليها **البرنامج** في إعداد التقارير الموحدة للمشروعات في نهاية عام 2004، ودرسنا قدرة نظام أرغوس على توفير مراقبة خسائر الأغذية عند نقطة التسليم.

نظام إدارة معالجة وتحليل السلع، (كومباس)

36- يمثل نظام كومباس تطورا مهما في الحفاظ على أحدث المعلومات ذات الصلة بتوزيع الأغذية وتخزينها والحصول عليها من المكاتب المنتشرة في مختلف أرجاء العالم بسرعة. وتقع المسؤولية والمساءلة عن إدارة نظام كومباس بالدرجة الأولى على عاتق المدراء القطريين الذين يطلب إليهم إدراج تكاليف تتبع السلع ضمن ميزانيات المشاريع. وبموجب العقود المبرمة مع الشركاء المتعاونين الذين يتولوا تسليم الأغذية إلى المستفيدين، يشترط **البرنامج** تقديم تقارير عن توزيع الأغذية تتضمن عدد المستفيدين وغير ذلك من المعلومات ذات الصلة الموثقة من جانب الممثلين عن العدد النهائي للمستفيدين، والوحدات البرمجية لدى **البرنامج** مسؤولة عن جمع ومراقبة تلك التقارير وتصنيفها وإدخالها في نظام كومباس.

37- في عام 2003، حددت التوجيهات العملياتية **للبرنامج** (OD/2003/003) هدف نظام كومباس بتقديم صورة كاملة ودقيقة عملية إمداد الأغذية برمتها على مستوى عالمي. بيد أن هذا الهدف الطموح ما زال بانتظار مرحلة بلوغه وتحقيقه بالكامل، وهو ما يعزى جزئيا إلى أن سجلات كومباس تعتمد على الإبلاغ العاجل عن تسليمات الأغذية من قبل الشركاء المتعاونين. يضاف إلى ذلك أن تسجيل عملية إمداد الأغذية برمتها يستلزم توسيع نطاق سجلات كومباس من الشركاء المتعاونين المجهزين لتسليمات الأغذية إلى المستفيدين المتلقين للأغذية، مع تأكيد ذلك من خلال عمليات مراقبة الأغذية أو من قبل المستفيدين أنفسهم.

38- وحيث يتم تقديم سجلات كومباس المستندة إلى معايير إعداد تقارير المشروعات عند نهاية العام إلى الجهات المانحة والمتلقية، فإن مدى دقة وشمولية تسجيلات كومباس مهمة للإدارة السليمة والإشراف وتقدير مقاييس الأداء. ولذلك نشجع العملية الجارية لتطوير نظام كومباس لتوفير إطار للإدارة الفعالة لمخزونات الأغذية لدى **البرنامج** ولوضع تقارير دقيقة عن كامل عملية إمداد الأغذية.

الرصد الإلكتروني للتغذية المدرسية باستخدام نظام أرغوس

39- أكدت زياراتنا الميدانية أن توافر وعي على مستوى المدرسة وذوي التلاميذ عن مدى أهمية الأغذية المقدمة للمدارس ولكل طفل يزيد من فعالية الرصد ويساعد في كشف مشكلات التوزيع من خلال جمعيات المعلمين – الآباء و الوحدات المدرسية الأخرى. ودفع استخدام نظام البحث المتقدم والأقمار الصناعية للمراقبة الشاملة (أرغوس) عمليات رصد تسليمات الأغذية نحو الاقتراب من المستفيدين، وسمح لمعلمي المدارس الذين يستخدمون الصور المعروضة على الشاشة للدخول في تفاصيل تتعلق بمواظبة التلاميذ وقضايا الجنسين ومشاركة المعلمين والأطفال في أنشطة أجهزة البث المتاحة في المدارس، حيث ينقل البث بواسطة الأقمار الصناعية عبر فرنسا قبل وصولها إلى **البرنامج** حيث تعرض على موقع **البرنامج** على شبكة الإنترنت.

40- في تقريرها عن خسائر الأغذية بعد التسليم في يونيو/حزيران 2005، أشارت الأمانة إلى تزويد 12 بلدا بما فيها أفغانستان بعدد من أجهزة نظام أرغوس يبلغ 028 1 جهازا بحلول نهاية 2004، حيث نصبت تلك الأجهزة في عدد كاف من المدرس المعانة من قبل **البرنامج**، لضمان توافر عينة علمية ممثلة للبلد بأكمله. وتؤكد تحرياتنا عن تركيب أجهزة الرصد في أفغانستان أن مدى دقة وسلامة المعومات التي يوفرها نظام أرغوس يعتمد على:

- توافر عدد كافي من المدارس التي تستطيع تقديم معلومات دقيقة على نحو منتظم يمكن استخلاص نتائج إحصائية سليمة منها،
- توفير تدريب كامل وتحديث معلومات المعلمين المعنيين على نحو مستمر،
- توافر مناخ مستقر، وهو ما قد لا يكون متاحا في حالات الطوارئ.

41- وفي مكتبين قطريين زرناهما، أعرب الإداريون عن قلقهم بشأن تكاليف صيانة الأجهزة، وعدم كفاية قدرات الصيانة الحالية، والصعوبات الناجمة عن نقل المعلمين الذين سبق وأن تلقوا تدريبات على استخدام هذه الأجهزة. ولاحظنا أن نظام أرغوس لم يكن قيد التشغيل في أفغانستان لدى زيارتنا للبلاد في أغسطس/آب 2005. وأخبرتنا الإدارة بأن السبب في ذلك يعزى إلى:

- عدم كفاية تقبل السكان المحليون للجهاز، وقلقهم من احتمال بث معلومات سرية إلى جانب المعلومات المتصلة بالتغذية المدرسية إلى المستفيدين،
- صعوبات تشغيل الجهاز في ظروف برودة الطقس،
- المشكلات المرتبطة بنقل الجهاز إلى مناطق نائية.

42- ونستنتج من ذلك أن بإمكان نظام أرغوس تعزيز عملية رصد التغذية المدرسية، لكنة لا يكون فعالا إلا إذا توفر دعم دوري بتأكيد النتائج من قبل موظفي مراقبة الأغذية. وحيث لا يكون الرصد الجاري كافيا يستطيع النظام المذكور إبلاغ الإدارة بالمدارس التي تحتاج إلى أعمال متابعة.

التوصية 7: نوصي بمواصلة تطوير نظام كومباس واستخدامه في الإبلاغ الكامل عن سلسلة إمدادات الأغذية برمتها إلى جانب تصحيح البيانات وترتيبات الرصد ضمانا للدقة والمصداقية،

التوصية 8: استنادا إلى الخبرة المكتسبة في بداية تركيب نظام أرغوس، نوصي البرنامج بضرورة ضمان ما يلي :

- ***توافر بيئة ملائمة لجميع الأجهزة الجديدة،***
- ***أن تقرر المكاتب القطرية الاستخدام الأمثل والأكثر فعالية لنظام المراقبة، لمطابقة النتائج التي ترد في تقارير الشركاء المتعاونين، ولتعمل بصفة آلية مساعدة للمراقبة إلى جانب زيارات المراقبة، أو بصفة آلية رئيسية يستند إليها في إعداد تقارير الخسائر.***

ولكل واحد من هذه البدائل، لابد من تقديم تأكيد قوي بالمزايا المحددة سلفا ووفورات التكاليف والنتائج المنتظرة من تركيب الأجهزة دعما للمراقبة الجارية لمدى فعالية النظام.

استرداد تكاليف الترويج

نقيّم في هذا القسم فعالية الإجراءات الهادفة إلى استرداد تكاليف خسائر الأغذية خلال عمليات النقل وكذلك التقدير الفعال لمدى استرداد التكاليف.

استرداد تكاليف خسائر الأغذية خلال عمليات النقل من نقطة التسليم

43- في الفترة من نوفمبر/تشرين الثاني 2004 إلى سبتمبر/أيلول 2005، زرنا 13 مكتبا قطريا وإقليميا خلال مراجعتنا للكشوفات المالية **للبرنامج**. كما تأكدنا خلال هذه الزيارات من أن **البرنامج** يترك، عموما، مسؤولية نقل خسائر الأغذية إلى شركات النقل أو إلى الشركاء المتعاونين المتعاقدين على نقل سلع المعونة الغذائية. و**البرنامج** يحول عمليا مسؤولية نقل خسائر الأغذية بتسديد تكاليف تسليمات الأغذية فقط إلى الشركاء المتعاونين، بما يشجع الشركات التي تسعى للحصول على أكبر عائد ممكن بخفض تقدير خسائر الأغذية. وللتخفيف من شدة المخاطر، نؤكد على ضرورة أن يستخدم **البرنامج**، عموما، موازينه الخاصة لتحديد وزن تسليمات الأغذية التي يسدد تكاليفها.

44- وفي 8 من 13 مكتبا قطريا تمت زيارتها، وجدا أن وحدات **البرنامج** تحتفظ بسجلات عن أداء الشركاء المتعاونين التي أبلغت بها الإدارة أثناء ما كان عقد كل منها قيد الاستعراض، بما يشمل تسليمات الأغذية والإطار الزمني للإبلاغ والمصداقية. ونشجع هذه المراقبة التي يمكن أن يشارك فيها الشركاء المتعاونون في مرحلة مبكرة، تشجيعا لإدخال تحسينات دون المساس بقدرة الإدارة على إلغاء ترتيبات التعاقد مع الشريك في حالة عدم إنجاز التحسين المقرر سلفا.

التوصية 9: لتسهيل الإبلاغ الكامل للمجلس التنفيذي بخسائر السلع أثناء النقل، نوصي البرنامج بمواصلة جهوده لتسجيل جميع خسائر الأغذية بعد التسليم والإبلاغ عنها في الحالات التي تعاني فيها شركة النقل من خسائر مالية.

تدابير استرداد التكاليف

45- يصف الملحق الرابع لأحدث تقرير عن الخسائر بعد التسليم النتائج السنوية المستندة إلى خطة العمل، التي تتضمن الأهداف من مراقبة خسائر ما بعد التسليم. ويرد في تقارير الأمانة استرداد مبالغ ملموسة من الأموال من الشركاء الذين وجدوا مسؤولين عن خسائر الأغذية، وهو ما يتم على الأغلب في السنوات اللاحقة لوقوع الخسائر. وللمساعدة في تقوية التقديرات الخاصة باسترداد تكاليف الأغذية المفقودة، نرى إمكانية وضع مؤشرات عن الأداء الإقليمي، تحدد الاسترداد المتوقع لتكاليف خسائر الأغذية التي يمكن الإبلاغ عنها إقليميا من سنة إلى أخرى.

التوصية 10: للمساعدة في تقدير استرداد خسائر الأغذية، نوصي الأمانة بالنظر في مزايا وضع مؤشرات الأداء للاسترداد المتوقع لكل إقليم.