



البند 6 من جدول الأعمال

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

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

التوزيع: عام

التاريخ: 11 مايو/أيار 2018

اللغة الأصلية: الإنكليزية

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

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن الخسائر المتعلقة بالأغذية

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن الخسائر المتعلقة بالأغذية" (WFP/EB.A/2018/6-G/1) ورد إدارة البرنامج عليها الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2018/6-G/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin
مدير المراجعة الخارجية
هاتف: 066513-2392



المراجعة الخارجية للحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير المراجعة
عن الخسائر المتعلقة بالأغذية

السنة المالية 2017

COUR DES COMPTES REFERENCE : WFP-2017-10

برنامج الأغذية
العالمي



بيان المحتويات

4	موجز
5	أولاً - أهداف المراجعة ونطاقها ونهجها
7	ثانياً - قائمة التوصيات
8	ثالثاً - مقدمة
9	رابعاً - الملاحظات والتوصيات
9	1 - الخصائص الرئيسية للخسائر
9	1-1 التسلسل الزمني للخسائر
10	2-1 مستوى الخسائر
11	3-1 منشأ الخسائر
13	2 - إبلاغ المجلس التنفيذي
13	1-2 العرض المجرّأ للخسائر
14	2-2 فروق الحساب بين التقارير
14	3 - من تحديد الإمدادات إلى أمر الشراء
14	1-3 اختيار البائعين
15	2-3 إجراء المشتريات
15	4 - من الشحن إلى التسليم
15	1-4 حالات الرفض من جانب الحكومات
16	2-4 شركات التفتيش
17	3-4 التأمين
20	5 - من التسليم إلى البلد إلى النقل إلى الشركاء
20	1-5 المخازن
23	2-5 الشركاء المتعاونون
24	6 - من التوزيع إلى الاستهلاك النهائي
24	1-6 عمليات التوزيع من جانب الشركاء
24	2-6 تعليقات المستفيدين
25	3-6 مخاطر التحريف بعد التوزيع
25	7 - سلامة الأغذية وجودتها
25	1-7 نظام مراقبة الجودة
26	2-7 حدود مراقبة الجودة
26	8 - نُظم المعلومات
27	9 - تقييم الخسائر
28	شكر وتقدير
29	التذييل 1 - تقريب التكاليف الكاملة للخسائر في عامي 2016 و 2017

موجز

يوزع برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) ما بين 3 و4 ملايين طن متري من المواد الغذائية سنوياً على المستفيدين من المنظمة، وخاصة في المناطق التي تعاني من أزمات إنسانية على نطاق واسع. وتحشد سلسلة إمداد الأغذية التابعة للبرنامج جميع روابطها في المنطقة، بدءاً من المقر الرئيسي (المقر) إلى المكاتب القطرية، بمن فيهم مقدمي الخدمات الخارجية الذين يستعين بهم البرنامج، والشركاء المتعاونون الذين يوزعون الأغذية على المستفيدين.

وعلى الرغم من البيئة التي تتزايد فيها حالات الطوارئ المعقدة، ويتزايد خطر الحوادث نتيجة لذلك، فإن البرنامج يحافظ على مستوى من الخسائر يقل عن 1 في المائة من المواد الغذائية التي يتداولها. ويوجد خطر حدوث خسائر في جميع مراحل سلسلة الإمداد، بدءاً من شراء المواد الغذائية إلى التوزيع، وهو ما ينطوي على عدد متزايد من الجهات الفاعلة والإجراءات.

وهذا التنوع في الجهات الفاعلة يكمن وراءه تصور غير متجانس لمفهوم الخسائر في المنظمة. ويقتصر مستوى الخسائر التي يعترف بها البرنامج على تلك التي لها تأثير مالي مباشر بالنسبة للمنظمة، بحيث أنه لا يتم إدراج بعض الحالات، مثل تأخر التسليم، أو السلع المعادة إلى الموردين، على الرغم من أن لها تأثير على كفاءة وفعالية العمليات. وبالإضافة إلى هذا الفهم المالي للخسائر، هناك تصورات أخرى للخسائر من جانب الموظفين في مختلف وحدات البرنامج. ويعتبر هذا الفهم للخسائر فهماً مجزأً، إذ يعتمد على استخدام البيانات المتاحة. ويمكن أن يؤدي هذا إلى اختلافات في حساب الخسائر بين التقارير المختلفة عن هذه المسألة.

وقد تم تعزيز الرصد الشامل والحصري لخسائر المواد الغذائية في السنوات الأخيرة من خلال إدخال نظامين للمعلومات هما: نظام دعم تنفيذ اللوجستيات (نظام اللوجستيات) ونظام رصد وتقييم فعالية المكاتب القطرية (أداة "كوميث"). ويغطي كل نظام مرحلة محدّدة داخل سلسلة الإمداد. ولا يزال البرنامج يفتقر إلى أداة متكاملة يرصد بها الخسائر الناجمة عن المشتريات حتى وصولها إلى الاستهلاك النهائي. وعلاوة على ذلك، يمكن تحسين الرصد الذي يقوم به البرنامج للمخاطر الشاملة المرتبطة بإمدادات الأغذية عن طريق تسجيل المواد الغذائية في الوقت الفعلي.

وتعمل المنظمة مع مجموعة من الشركاء لضمان إجراء معاينات للمواد الغذائية المتلقاة عند تسليم الحمولة في الميناء، وكذلك بالنسبة لتوزيع الأغذية على المستفيدين. وسوف يستفيد الدور الإشرافي للمكاتب الإقليمية من تعزيزها، ولا سيما في مجال رصد عمليات التفتيش على المخازن واستخدام الشراكات في الميدان. وتتم تغطية مخاطر الخسائر التي تكبدها البرنامج نتيجة لأفعال الشركاء من خلال نظام تأمين داخلي يدعمه تأمين خارجي لا يُغطي حالياً سوى القليل من الخسائر التي تكبدها البرنامج - خسائر ما قبل التسليم - وينبغي توسيع هذا التأمين قريباً ليعطي الخسائر الأخرى التي تكبدها البرنامج.

ويُشكّل ضمان رضا المستفيدين وتلبية احتياجاتهم عن طريق تحسين رصد الحوادث المرتبطة بجودة المواد الغذائية، وردود فعل المستفيدين، جزءاً لا يتجزأ من عملية تسعى إلى الحد من مخاطر السمعة التي يواجهها البرنامج. وهذا يتطلب تعزيز آليات الرقابة الداخلية لمنع الاستخدام غير المشروع للأغذية الموزعة، وترشيد إجراءات التنبيه إلى الحوادث المحتملة.

أولاً- أهداف المراجعة ونطاقها ونهجها

- 1- كما أُعلن في خطابي الإخطار المؤرخين في 17 يوليو/تموز 2017، و1 ديسمبر/كانون الأول 2017، قام فريق مؤلف من خمسة من مراجعي الحسابات الخارجيين بالتحقق في مقر البرنامج في روما على مرحلتين، من 11 إلى 15 سبتمبر/أيلول 2017، ومن 22 يناير/كانون الثاني إلى 2 فبراير/شباط 2018. وبالإضافة إلى ذلك، ساهمت جميع البعثات الميدانية المقررة في المكاتب الخارجية خلال السنة المالية 2017-2018 في إعداد هذا التقرير.⁽¹⁾ وكان الغرض من هذه المراجعة هو فحص الخسائر المتعلقة بالمواد الغذائية.
- 2- وعملاً بقرار للمجلس التنفيذي الصادر في 10 نوفمبر/كانون الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية لحسابات البرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة الفرنسي (*Cour des comptes of France*) للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022 وفقاً للمادة الرابعة عشرة - 1 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وولاية مراجع الحسابات الخارجي محدّدة في المادة 14 من النظام المالي للبرنامج وملحقه، وكذلك في الدعوة إلى تقديم الطلبات لشغل وظيفة مراجع الحسابات الخارجي. وتشمل اختصاصاته الدعوة إلى تقديم طلبات الترشيح، إلى جانب العرض التقني المفصّل لخدمات ديوان المحاسبة الفرنسي التي وافق عليها المجلس.
- 4- وتتمثل مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي في مراجعة حسابات البرنامج (المادة 14 - 1 من النظام المالي)، وإبداء الملاحظات، إذا رأى ذلك مناسباً، بشأن كفاءة الإجراءات المالية، ونظام المحاسبة، والضوابط المالية الداخلية، وبصفة عامة، بشأن إدارة البرنامج وتسييره (المادة 14 - 4 من النظام المالي).
- 5- وعملاً بالمادة 3 - 1 من النظام المالي للبرنامج، يكون المدير التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس التنفيذي عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج، ويخضع لمسئولته.
- 6- وأعد خطاب تعاقّد مع المدير التنفيذي لضمان فهم التزامات الإدارة ومراجع الحسابات الخارجي فهماً لا لبس فيه، وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. وبالإضافة إلى ذلك، وقبل كل مراجعة، يقوم مراجع الحسابات الخارجي بإبلاغ الأمانة بنطاق أنشطة مراجعة الحسابات التي يتعيّن الاضطلاع بها.
- 7- وقد أُدرج هذا التقرير في خطة العمل السنوية لمراجع الحسابات الخارجي المقدمّة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج في دورته العادية الثانية المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 2017، والتي تضمنت تفاصيل المراجعات التي يتعيّن إجراؤها في الفترة ما بين يوليو/تموز 2017 ويونيو/حزيران 2018. ووفقاً لاختصاصات مراجع الحسابات الخارجي، فإنه يُصدر كل عام تقريراً عن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج (ويُقدّم للمجلس التنفيذي للموافقة عليه)، مشفوعاً برأيه بشأن الحسابات، وتقريراً عن أداء إدارة البرنامج، وتقريراً عن امتثالها، ويُعرفان أيضاً باسم "تقريراً مراجعة الأداء" (يقدمان للمجلس التنفيذي للنظر فيهما)، وعشرة خطابات إدارية تصدر عقب القيام بزيارات لمكاتب ميدانية (مكاتب إقليمية ومكاتب قطرية). كما يستعرض مراجع الحسابات الخارجي مشروع التقرير السنوي عن تنفيذ توصياته، وهو التقرير الذي قدمته الأمانة إلى المجلس التنفيذي للنظر فيه.
- 8- وقد أُجريت مراجعة للخسائر المتعلقة بالأغذية وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن عمليات مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج، ووفقاً للولاية الإضافية الملحقة به. وتُلزم هذه المعايير مراجع الحسابات الخارجي بأن يمثل لقواعد السلوك المهني السارية، وأن يمارس حكمه بطريقة مهنية، وبأن يلتزم بنهج نقدي أثناء المراجعة.
- 9- وكانت الأهداف الرئيسية للمراجعة على النحو التالي:

(1) المكتبان الإقليميان في القاهرة وجوهانسبرغ، ومكتب البرنامج القطرية في كينيا، ولبنان، وملايو، ونيبال، ودولة فلسطين، وتركيا، وأوكرانيا، وزمبابوي.

- القيام، إن أمكن، بتحديد وتقدير جميع الخسائر من أي نوع تتعلق بمشتريات الأغذية التي يقوم بها البرنامج، بدءاً من تحديد سلة الأغذية إلى الاستهلاك النهائي؛
 - استعراض آليات التحديد والتحليل والإبلاغ المتعلقة بالخسائر المرتبطة بالأغذية؛
 - تحليل فعالية التدابير الموجودة لمنع هذه الخسائر وتخفيفها.
- 10- وقد نوقشت كل ملاحظة وكل توصية مع الموظفين المعنيين، وخاصة موظفي شعبة سلسلة الإمداد. وعُقد الاجتماع الختامي لمراجعة الحسابات بحضور مدير شعبة سلسلة الإمداد في 2 فبراير/شباط 2018. وأكدت الأمانة صحة البيانات التي جرى الإدلاء بها. ويراعي هذا التقرير بصورة كاملة تعليقات مدير الشعبة وردوده، وتلك التي قدمها كتابياً في 26 مارس/آذار 2018.
- 11- وأثناء مراجعة أجريت وفقاً للمعايير الدولية، تم فحص الأداء والامتثال على أساس المعايير المناسبة، وتحليل أسباب أي خروج عن هذه المعايير. والهدف هو الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية والتوصية بإجراء تحسينات. وتتمثل الخطوة الأولى للمراجعة في تحديد الخطوط العريضة للموضوع، أي المعلومات أو النشاط المطلوب قياسه. ويمكن أن يأخذ هذا الموضوع أشكالاً مختلفة، وأن تكون له خصائص متباينة، حسب هدف المراجعة. ويعتبر الموضوع مناسباً إذا كان قابلاً للتحليل، ويمكن تقييمه أو قياسه بصورة متسقة على أساس المعايير المعتمدة، بحيث يمكن إخضاعه لإجراءات جمع أدلة كافية للمراجعة، ومناسبة لدعم رأي المراجعة أو نتيجتها.⁽²⁾
- 12- وقد نوقش مفهوم الخسائر المتعلقة بالأغذية بمعناه الأوسع. وقد أخذت جميع أشكال الخسائر في الاعتبار. وتدخل ضمن نطاق المراجعة تلك الخسائر التي لا تنتج عنها خسارة مالية، إما لأنها مشمولة باليات التأمين، أو بسبب قيام المتعاقدين المتضامنين بتسديدها، حيث أنها تؤثر في بعض الأحيان على فعالية العمليات. وبالمثل، فإن الأحداث التي تؤدي إلى خسارة مالية غير مباشرة فقط، مثل النزاعات المحتملة مع بائعي المواد الغذائية، والشركات الناقلة أو الحكومات المركزية، ورفض البضائع عند الحدود، والحوادث المتعلقة بجودة الأغذية وسلامتها، قد تسبب حالات تأخير غير متوقعة، وهي تكاليف إضافية، الأمر الذي يقوّض سمعة البرنامج، ويؤثر سلباً على أهداف البرنامج في نهاية المطاف. وقد أخذت هذه الأمور أيضاً في الاعتبار.
- 13- وكان الهدف النهائي من هذه المراجعة هو تقييم ما إذا كانت آليات الرقابة الداخلية في البرنامج، التي تمكنه من تخفيض كل هذه الخسائر إلى مستوى مقبول، تعتبر كافية.
- 14- ولفحص نوعية الرقابة الداخلية للخسائر، وضع مراجع الحسابات الخارجي إطاراً منطقياً للأهداف الأساسية التي يتبناها البرنامج، وذلك بتصنيفها إلى ثلاث فئات: أهداف فورية، أو تشغيلية، أو استراتيجية. ولتحقيق كل نوع من هذه الأهداف، يسعى أي برنامج إلى تحقيق نتائج متباينة: فالأهداف الفورية تترجم إلى إنجازات واقعية؛ وتفترض الأهداف التشغيلية أن يتم الحصول على النتائج، الأمر الذي يتطلب إجراء تقييم نوعي بدرجة أكبر؛ وتتجلى الأهداف الاستراتيجية من خلال الآثار المتوقعة على المدى الطويل، والتي يرقى تحليلها إلى إجراء تقييم. وتُشكّل الإنجازات والنتائج والآثار المتوقعة، والتي تم تحديدها في الإطار المنطقي، معايير أساسية لتقييم أداء العملية. وتختلف درجة التعقيد في تقييم تحقيق الأهداف باختلاف وضعها، وفي بعض الحالات، خاصة فيما يتعلق بالآثار النهائية، فإنها غالباً ما تتجاوز حدود مراجعة الأداء. ويمكن تلخيص النهج الخاص ببرنامج يستند إلى الإطار المنطقي للأهداف على النحو الموضح أدناه.

(2) المعيار 100 من المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، الفقرتان 22 و26.

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> • تصنيف الخسائر المالية؛ • منع التدليس؛ • التصدي لمخاطر السمعة والمخاطر القانونية؛ • توفير إمدادات كافية من حيث الكمية والجودة (المغذيات) للسكان المستهدفين؛ • مراعاة جميع القيود (المناخ، والثقافة، والأسعار، والتوافر وغير ذلك) وفقاً لسياق التدخل؛ • ضمان امتثال منتجات صغار المزارعين للمعايير ومتطلبات الجودة؛ • الابتكار من أجل تحسين أوقات تخزين المنتجات وخصائصها. 	<ul style="list-style-type: none"> • ضمان عمليات التوزيع في أفضل الأوقات؛ • الحصول على منتجات تتسق مع المعايير؛ • ضمان جودة حالة السلع على امتداد سلسلة الإمداد؛ • رصد نشاط الشركاء المتعاونين؛ • الالتزام بمعايير ولوائح الحكومات المعنية؛ • الحد من التلوث والتلاعب غير السليم بعد التجميع من جانب صغار المزارعين؛ • ضمان رقابة داخلية صارمة على إمدادات الأغذية؛ • رصد الخسائر التي لوحظت وتجميع الحالات. 	<ul style="list-style-type: none"> • تقييم الموردين (المصنع، والتفتيش، والترخيص)؛ • تحديد متطلبات الشراء (المحتويات والتغليف)؛ • كشف المشاكل الصحية/معاينة حالة السلع، بما في ذلك السلع المنقولة إلى الشركاء المتعاونين؛ • تدريب موظفي البرنامج على التدخل في حالة الأحداث المتعلقة بالأغذية؛ • معاينة التخزين وتدريب صغار المزارعين؛ • تطويع الإجراءات الداخلية لتتناسب للشراء من أجل التقدم؛ • التكيف مع قيود المستفيدين؛ • جمع البيانات الضرورية لرصد السلع الغذائية.
الآثار المتوقعة	النتائج	الإجراءات

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

ثانياً. قائمة التوصيات

15- تُصنّف التوصيات حسب ترتيب الأولوية:

- **الأولوية 1.** مسألة جوهرية تتطلب اهتماماً فورياً من جانب الإدارة.
- **الأولوية 2.** مسألة رقابة ذات طبيعة أقل إلحاحاً ينبغي أن تتولى الإدارة معالجتها.
- **الأولوية 3.** مسألة تتطلب تحسين الضوابط، ويُسترعى اهتمام الإدارة إليها.

التوصيات	الأولوية	السياق
التوصية 1. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحسين عمليات إبلاغ المجلس التنفيذي من خلال تقديم تقرير سنوي عن الخسائر، سواء حدثت قبل التسليم أو بعده، بصرف النظر عن أي كمية يشملها التأمين أو سُدِّت قيمتها.	2	إبلاغ المجلس التنفيذي
التوصية 2. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بمواصلة تعزيز الإجراءات الإدارية الأخرى: (1) عن طريق تنفيذ أداة لإدارة البائعين الدوليين والإقليميين والمحليين في أسرع وقت ممكن، حتى يتسنى للبرنامج الحصول على صورة عامة عن البائعين وخدماتهم؛ (ب) عن طريق تحديث برمجيات ونجز أو إيجاد حل بديل للحصول على صورة عامة عن أداء متعاقديه، وقدرته على استخلاص البيانات لأغراض الإدارة الفعالة.	1	اختيار البائعين
التوصية 3. نظراً لصغر عدد المشغلين ووجود احتكاكات، يوصي مراجع الحسابات الخارجي بوضع نظام يوفر إحصائيات عن أداء المساحين والمراقبين على مستوى المنظمة.	1	شركات التفتيش
التوصية 4. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوسيع نطاق المعلومات المقدمة سنوياً إلى المجلس التنفيذي عن طريق إضافة الكشوف المالية للحساب الخاص بالتأمين الذاتي؛ والإبلاغ عن مدى ملاءمة مستوى الاحتياطي للتأمين.	2	التأمين الذاتي
التوصية 5. يوصي مراجع الحسابات الخارجي، بتعزيز الرقابة على المخازن: (أ) عن طريق مطالبة المكاتب القطرية بتخطيط عمليات تفتيش تستند إلى تحليل للمخاطر؛ (ب) تنسيق عمليات التفتيش	1	المخازن

السياق	الأولوية	التوصيات
		التي أجريت وحفظ سجلات لها؛ (ج) تنظيم عمليات رصد موثقة لتواتر عمليات التفتيش على المخازن التي تجريها المكاتب القطرية.
الشركاء المتعاونون	2	التوصية 6. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) إجراء تجميع مركزي للاتفاقات التي أبرمت مع الشركاء؛ (ب) جعل أداء اتفاقات الشراكة في الميدان أحد مجالات الأولوية للرقابة التي تنفذها المكاتب الإقليمية.
من التوزيع إلى الاستهلاك النهائي	1	التوصية 7. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) توسيع نطاق آليات تعليقات المستفيدين ليشمل جميع المكاتب الإقليمية؛ (ب) بحث إمكانية تعزيز الإجراءات بالنسبة للكشف عن الاستخدامات غير المشروعة للأغذية المورّعة.
سلامة الأغذية وجودتها	2	التوصية 8. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز مراقبة الجودة الداخلية: (أ) إحالة جميع تقارير التفتيش إلى وحدة سلامة الأغذية وجودتها؛ (ب) وضع نظام معلومات شامل لحوادث الجودة يتيح لهذه الوحدة القيام بعملية رصد وتسيير؛ (ج) مواصلة تعميم نظام ضمان الجودة للحد من اعتماد المنظمة على عملية التفتيش على المنتجات لمرة واحدة.
نظم المعلومات	2	التوصية 9. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بالسعي إلى تسجيل البيانات في الوقت الفعلي في نظام اللوجستيات لجعل هذا النظام نظاماً حقيقياً لتتبع السلع الغذائية.

ثالثاً- مقدمة

- 16- في عام 2017، ورَّع البرنامج 3.9 مليون طن متري من الأغذية، وتداول 4.5 مليون طن،⁽³⁾ لا سيما في بلدان شهدت أزمات حادة.
- 17- ويشير مصطلح "السلع الغذائية" إلى جميع المنتجات الغذائية التي يشتريها البرنامج أو يتلقاها من أجل المستفيدين لغرض تقديم معونة غذائية مباشرة. وهذا يشمل الأغذية النيئة، والأغذية المصنّعة، والأغذية المغذية المتخصصة، سواء كانت الأغذية مورّعة بواسطة البرنامج أو عن طريق شركائه. وقد استُبعدت المعونة الغذائية المقدّمة للمستفيدين عن طريق تحويلات قائمة على النقد من نطاق هذه المراجعة.
- 18- ولا يصل جزء محدود من هذه الأغذية إلى المتلقين المقصودين في الظروف المخططة. وهذا يمثل 28 477 طناً مترياً، بقيمة 20.5 مليون دولار أمريكي في عام 2017، أي 0.82 في المائة من مجموع المواد الغذائية التي يتم تداولها سنوياً من حيث القيمة.⁽⁴⁾ وتُلاحظ هذه الخسائر في مراحل مختلفة من سلسلة الإمداد، ويمكن أن تتخذ عدة أشكال: سرقة، وتدليس، واختفاء كميات، وتدهور النوعية، وعدم صلاحيتها للاحتياجات المحلية المحددة مما يؤدي إلى إتلافها، وغير ذلك.
- 19- وتتوّع هذه الأسباب ذاتها: فمن بين الأسباب الأكثر شيوعاً، المنتج غير الصالح عند المغادرة، والخسائر في البحر، ووقت التخزين المفرط، والنهب، والتغليب الهش. ويمكن حدوث جانب كبير من الخسائر في البلدان التي تشهد صراعات داخلية أو خارجية، وهو أمر لا يُنير الدهشة نظراً لأن هذه المناطق تتطلب تنفيذ أضخم عمليات التسليم، وتتطوي على أكبر التحديات التشغيلية.
- 20- ويتم رصد هذه الخسائر من خلال نظامين للمعلومات. وهما في هذه الحالة: نظام اللوجستيات، حتى نقل مسؤولية رعاية الأغذية إلى نظير حكومي أو شريك متعاون سيضمن توزيعها النهائي؛ ثم أداة كوميبت بعد عملية النقل هذه.
- 21- وقد سعى تقرير المراجعة هذا إلى تحديد جميع الخسائر الغذائية، وتحليل أسبابها، واقتراح معالجتها وتخفيضها بشكل أفضل.

⁽³⁾ وُزعت الكمية على المستفيدين والشركاء المتعاونين مع البرنامج والنظراء الحكوميين لغرض التوزيع النهائي. ومن هذا المبلغ، وصل 3.5 مليون دولار أمريكي للمستفيدين النهائيين (بيانات إرشادية بتاريخ 25 يناير 2018).

⁽⁴⁾ بيانات مؤقتة.

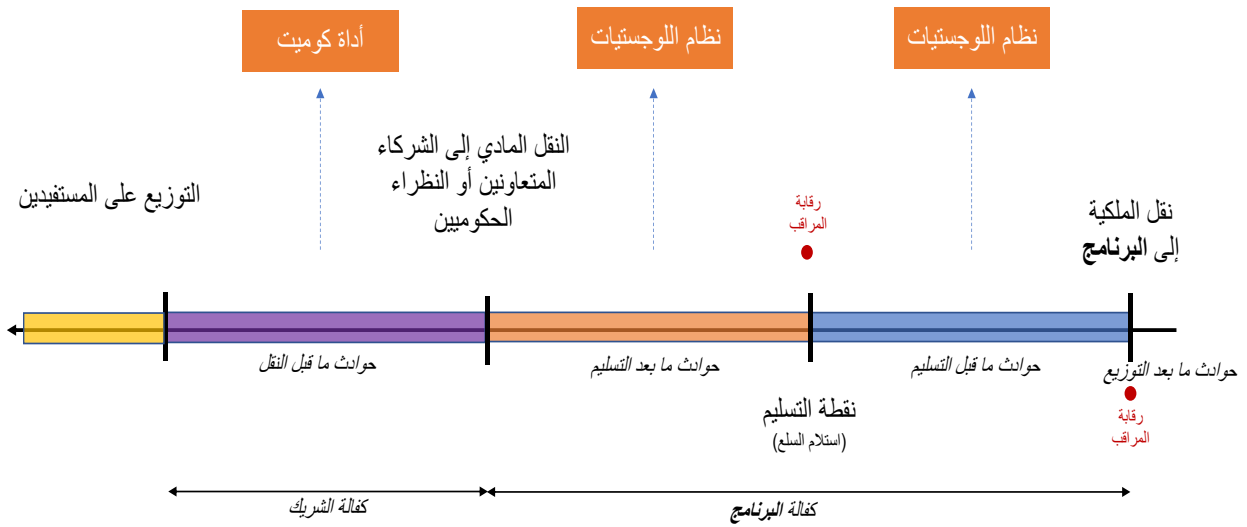
رابعاً- الملاحظات والتوصيات

1- الخصائص الرئيسية للخسائر

1-1 التسلسل الزمني للخسائر

22- يمكن أن تحدث الخسائر الغذائية الخاصة بالبرنامج في مراحل مختلفة من سلسلة الإمداد، تبدأ من شراء السلع من البائع، أو تلقي مساهمة غذائية، حتى استهلاكها من جانب المستفيدين. ويتم تسجيل هذه الخسائر حسب المراحل التي تحدث فيها بنظم ووسائل مختلفة.

الشكل 1 - التسلسل الزمني للحوادث⁽⁵⁾



ملاحظة: المعاينة التي أجراها المراقبون تمت فقط في الموانئ التي يتم فيها تحميل السلع المنقولة بحراً. وبناءً على طلب المكتب القطري، يمكن للمراقبين أيضاً إجراء حصر للأغذية التي تلقاها المكتب عن طريق النقل البري. وفي حالة الأغذية التي يتلقاها البرنامج، كما في المساهمات العينية، يقوم المتبرعون أنفسهم بإجراء المعاينات، والتصديق على الوثائق التي يتلقاها البرنامج منهم. المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

- **خسائر ما قبل التسليم.** هي خسائر تحدث بين شحن السلع من جانب البائع ونقطة التسليم الأولى في البلد المتلقي، ويتم تسجيلها وتتبعها من حيث الحجم والقيمة باستخدام نظام اللوجستيات. وهذه تُعرف في مصطلحات البرنامج بخسائر ما قبل التسليم، وهي تؤثر على السلع التي هي في حيازة المنظمة. وإذا لم يكن البلد المتلقي هو نقطة دخول السلع، فإن مرحلة ما قبل التسليم تمتد إلى نقطة الدخول وحتى البلد المتلقي.
- **خسائر ما بعد التسليم.** هي خسائر تحدث بين نقطة التسليم الأولى في البلد المتلقي واستلام الأغذية، أي إما مباشرة إلى المستفيدين، أو في معظم الأحوال، إلى الشركاء المتعاونين من أجل توزيعها النهائي، ويتم أيضاً تتبعها في نظام اللوجستيات. وهذه تُعرف في مصطلحات البرنامج على أنها خسائر ما بعد التسليم. وتنتقل ملكية المنتجات الغذائية عادة إلى حكومة البلد المستفيد حيث يتم توزيع هذه السلع. وحتى على الرغم من نقل ملكية المنتجات الغذائية التي تم

(5) يقوم البائعون بتسديد بعض الخسائر أو استبدالها، ولذلك فإنها لا تعتبر خسارة مالية مباشرة. ويشار إلى هذه الخسارة عادة إلى أنها أحداث.

تخزينها في مخازن البرنامج، فإن البرنامج يعترف بها على أنها في عهده لأنها أصبحت في كفاله وتحت رقابته.⁽⁶⁾ ويقوم البرنامج نفسه عادة بتوجيه هذه السلع إلى نقطة التوزيع، ثم إلى الشركاء أو إلى المستفيدين.

- **خسائر ما بعد النقل.** هي خسائر تحدث بعد نقطة النقل وتعتبر خارج سيطرة البرنامج، مما يعني أن المنتجات الغذائية لم تعد في كفالة البرنامج. ولم تعد هذه السلع الغذائية من بين أصول المنظمة، ولكنها تتحمل واجب رعايتها فيما يتعلق باستخدامها. ومن المهم التمييز في هذه المرحلة بين التسلسل الأولي بدءاً من تسليم السلع الغذائية إلى الشركاء المتعاونين، أو إلى الحكومات التي تكفل تخزينها، وحتى توزيعها النهائي. وتسمى هذه المرحلة "أحداث ما بعد النقل" في الشكل 1 أعلاه: فلم تعد السلع الغذائية تحت كفالة البرنامج بعد أن وزعها على النظراء الحكوميين أو الشركاء المتعاونين، ولكنها لم توزع بعد على المستفيدين. ويتم تعقب أحجام الخسائر التي قد تحدث أثناء هذا التسلسل في النموذج الإلكتروني المعروف بأداة كوميبت بناءً على المعلومات المتاحة في تقارير التوزيع.

- **خسائر ما بعد التوزيع.** هي خسائر قد تحدث بعد التوزيع على المستفيدين، مثلاً بسبب تحويل مسار السلع أو عواقب الاستهلاك، وهذه لا يتم تتبعها في نظام معلومات معين.

2-1 مستوى الخسائر

23- في عام 2017، وبناءً على المعلومات المتاحة،⁽⁷⁾ ارتفع حجم الخسائر الغذائية (قبل سداد تكاليف التأمين والاسترداد من جانب البائع والشركة الناقلة)⁽⁸⁾ إلى 28 477 طناً مترياً، بقيمة 20.5 مليون دولار أمريكي، وهو ما يمثل 0.73 في المائة من الأغذية الموزعة من حيث الحجم، و0.93 في المائة من حيث القيمة. وفيما يتعلق بالسلع الغذائية المخزونة في عام 2017،⁽⁹⁾ بما في ذلك الأغذية المخزونة في بداية السنة في البلدان المتلقية، والأغذية التي تلقتها البلدان خلال هذه الفترة، بلغت الخسائر 0.63 في المائة من الحجم الإجمالي، و0.82 في المائة من حيث القيمة. وتدل أرقام هذه الخسائر على أداء سوقي مُرضٍ، حيث ظلت الخسائر على مدى السنوات الخمس الماضية أقل من 1 في المائة من المعاملات، مع معدل ثابت نسبياً في السنوات الأخيرة. وفي عام 2016، كانت الخسائر تمثل 0.74 في المائة من السلع الغذائية المخزونة من حيث الحجم، و0.95 في المائة من حيث القيمة. ومثلت هذه الخسائر 0.96 في المائة من السلع الغذائية الموزعة على المستفيدين من حيث الحجم، و1.18 في المائة من حيث القيمة.

الجدول 1 - التغيير في خسائر ما قبل التسليم وما بعده في الفترة ما بين عامي 2013 و2017

السنة	خسائر ما قبل التسليم		خسائر ما بعد التسليم		مجموع حجم الخسائر الصافية (طن متري)	مجموع قيمة الخسائر الصافية (دولار أمريكي)
	حجم الخسائر الصافية (طن متري)	قيمة الخسائر الصافية (دولار أمريكي)	حجم الخسائر الصافية (طن متري)	قيمة الخسائر الصافية (دولار أمريكي)		
2013	11 268	7 498 680	25 016	18 684 094	36 284	26 182 774
2014	9 324	8 135 847	18 921	15 563 533	28 245	23 699 380
2015	14 483	8 064 549	12 694	11 019 934	27 177	19 084 483
2016	10 791	6 084 737	20 109	18 070 937	30 900	24 155 674
2017	11 199	5 939 588	17 278	14 598 416	28 477	20 538 004
المجموع	57 065	35 723 401	94 018	77 936 914	151 083	113 660 315

(6) المذكرة 2-4 للكشوف المالية.

(7) بيانات مؤقتة مستمدة من فرع الحسابات العامة وشعبة سلسلة الإمداد.

(8) المبلغ وزع على المستفيدين، والشركاء المتعاونين مع البرنامج، والنظراء الحكوميين.

(9) بيانات مؤقتة مستمدة من سلسلة الإمداد.

ملاحظة: تشمل خسائر ما بعد التسليم في عام 2017 (14.6 مليون دولار أمريكي)، وخسائر ما بعد التسليم إلى الشركاء المتعاونين والنظراء الحكوميين، التي تبلغ 2.5 مليون دولار أمريكي.

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، بناءً على بيانات قدمها البرنامج. عام 2017: بيانات مؤقتة حتى 24 يناير/كانون الثاني 2018، مستخلص من نظام اللوجستيات وشعبة سلسلة الإمداد (المكلفة بصياغة تقرير عن خسائر ما بعد التسليم بتاريخ 21 مارس/آذار 2018).

24- غير أنه يجب وضع هذا الأداء المرضي في منظوره الصحيح. فلكي تكون الصورة شاملة، يجب أن تأخذ صورة الخسائر الغذائية في اعتبارها أحداثاً أو حوادث لا تؤدي إلى خسائر مالية مباشرة، ولكنها مع ذلك ترقى إلى فقدان الكفاءة والفعالية: تكاليف إضافية ناتجة عن حدث، وحالات تأخير في التسليم، وأي إعفاءات ضريبية لا تُراعى، وتكاليف تأمين، ودعاوى قضائية، ومصاريف المحاكم وغير ذلك، وكلها تكاليف إضافية تنتقص من أداء عملية الإمداد.

25- ويشمل تقدير الخسائر الذي يستخدمه البرنامج لتتبع البيانات في نظام اللوجستيات وأداة كوميث، بالإضافة إلى تكلفة المنتجات الغذائية بسعر شرائها، أي تكاليف أخرى مرتبطة بذلك أثناء نقل الأغذية، وأي تكاليف إضافية لتجهيز الأغذية.⁽¹⁰⁾

26- وعلى النقيض من ذلك، فإن الرقم المذكور أعلاه لا يأخذ بعين الاعتبار حوادث معينة أو التكاليف المرتبطة بالأحداث:

- تكاليف إضافية تتعلق بأوقات التخزين الإضافية، أو إعادة التصدير إلى بلد آخر، أو تدابير إضافية لإدارة الخسائر (تكاليف الإتلاف، والتجارب المخبرية، والتنظيف، وعمليات التفريغ، وغير ذلك)؛
- تكاليف التأمين وكذلك تكاليف إدارة المطالبات ضد أطراف ثالثة؛
- لا تعتبر السلع الغذائية التي تتم إعادتها إلى البائع بمثابة خسارة، نظراً لأنها لا تنطوي على خسائر مالية، ولكن هذه العملية تؤدي على الأقل إلى زيادة أوقات التسليم وفقدان الفعالية؛
- لا تؤخذ في الحسبان أيضاً السلع الغذائية غير المسلمة، والمقتطعة من فاتورة البائع أو الشركة الناقلة، حتى إذا نفذ البرنامج آليات للاستعاضة عن السلع الغذائية المفقودة، وإن كان بالمستطاع أيضاً تحليل الفارق الزمني بين الكمية المقصودة والكمية الموردة على أنه فقدان للفعالية.

27- ومن ناحية أخرى، تجدر الإشارة إلى أن قيمة الخسائر المشار إليها في نظام اللوجستيات تعتبر خسائر فادحة، قبل دفع التعويض من جانب شركات التأمين، وقبل عمليات الاسترداد من البائعين والشركات الناقلة.⁽¹¹⁾

28- وأخيراً، فإن المنازعات التي يكون البرنامج طرفاً فيها تُمثّل أيضاً تكلفة إضافية محتملة ترتبط بعمليات المعونة التي تقوم بها المنظمة، والمساعدة الغذائية التي تقدمها، وجزء منها يتعلق مباشرة بشراء الأغذية وتوزيعها. ويمكن تقدير هذه التكلفة بنحو 30 مليون دولار أمريكي حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2017. وهي تتألف أساساً من انتمانات ضريبة القيمة المضافة غير القابلة للسداد للبرنامج من جانب بعض الدول (29 مليون دولار أمريكي)،⁽¹²⁾ والباقي مستمد من الديون المرتبطة بالنزاعات بين البرنامج والأطراف الثالثة. وقد شُطبّت هذه المبالغ المستحقة القبض، واعتمدت مخصصات للمبالغ المستحقة الدفع.

3-1 منشأ الخسائر

29- في عام 2017، كان قرابة 81 في المائة من حجم خسائر ما قبل التسليم⁽¹³⁾ وما بعده تُعزى إلى مشاكل في نقل السلع الغذائية وتخزينها.⁽¹⁴⁾

(10) يُحدّد الدليل التوجيهي للبرنامج الخاص بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام تكلفة الخسائر الغذائية باستخدام الصيغة التالية: "تشمل تكلفة السنة الغذائية تكلفة الشراء، أو قيمة عادلة في حالة التبرعات العينية، وجميع التكاليف الأخرى المتكبدة لجلب السلع الغذائية حتى تصبح في كفاءة البرنامج عند نقطة الدخول الأولى في البلد المثلقي حيث تصبح قابلة للتوزيع. وبالإضافة إلى ذلك، يتم إدراج أي تكاليف كبيرة للتحويل، مثل الطحن أو التعبئة. وتُحدّد التكلفة على أساس المتوسط المرجح".

(11) التذييل 1: تقريبات التكاليف الكاملة للخسائر في عامي 2016 و2017.

(12) يشمل هذا الرقم جميع أنواع المدفوعات (مقدمو الخدمة، والمواد، والسوائل وغيرها)، وليس شراء الأغذية فقط.

(13) تستند الحسابات والأرقام المعروضة هنا إلى بيانات مؤقتة من شهر يناير/كانون الثاني 2018.

(14) لا يشمل الحساب عملية النقل (45.9 في المائة)، ووقت التخزين المفرط (21.4 في المائة)، والتخزين (13.6 في المائة).

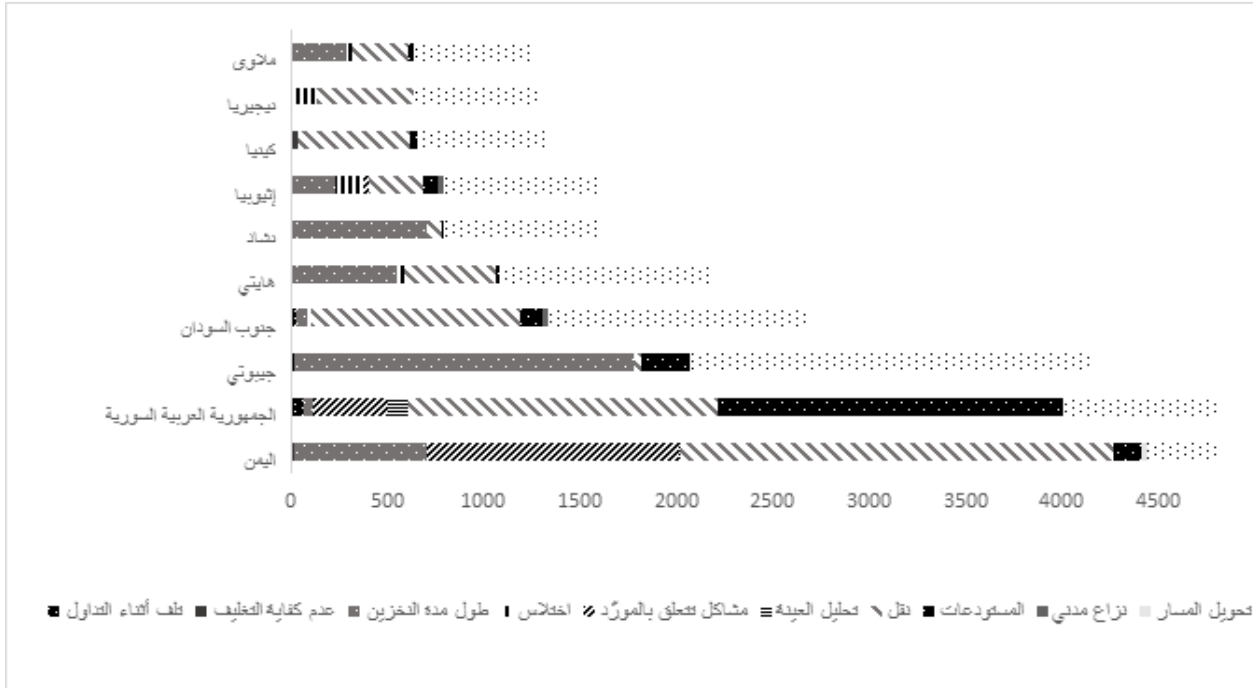
الجدول 2 - الأسباب الخمسة الأولى لإجمالي الخسائر في الحجم في عام 2017

النقل	<ul style="list-style-type: none"> • 10 768 طناً مترياً • 5 829 755 دولاراً أمريكياً • 0.31 في المائة من الأغذية الموزَّعة على المستفيدين • 0.24 في المائة من السلع الغذائية المتداولة • 45.9 في المائة من مجموع الخسائر من حيث الحجم
وقت التخزين المفرط	<ul style="list-style-type: none"> • 5 015 طناً مترياً • 3 979 128 دولاراً أمريكياً • 0.14 في المائة من الأغذية الموزَّعة على المستفيدين • 0.11 في المائة من السلع الغذائية المتداولة • 21.4 في المائة من مجموع الخسائر من حيث الحجم
تلف يُعزى إلى التخزين	<ul style="list-style-type: none"> • 3 196 طناً مترياً • 2 918 443 دولاراً أمريكياً • 0.09 في المائة من الأغذية الموزَّعة على المستفيدين • 0.07 في المائة من السلع الغذائية المتداولة • 13.6 في المائة من مجموع الخسائر من حيث الحجم
قضايا البائعين	<ul style="list-style-type: none"> • 2 318 طناً مترياً • 3 309 230 دولاراً أمريكياً • 0.07 في المائة من الأغذية الموزَّعة على المستفيدين • 0.05 في المائة من السلع الغذائية المتداولة • 9.9 في المائة من مجموع الخسائر من حيث الحجم
تلف المنتج أثناء التداول	<ul style="list-style-type: none"> • 1 136 طناً مترياً • 793 432 دولاراً أمريكياً • 0.03 في المائة من الأغذية الموزَّعة على المستفيدين • 0.03 في المائة من السلع الغذائية المتداولة • 4.8 في المائة من مجموع الخسائر من حيث الحجم

المصدر: مراجع الحساب الخارجي، بناءً على خسائر ما قبل التسليم وما بعد التسليم المحددة في نظام اللوجستيات لعام 2017. ولا تشمل هذه البيانات خسائر ما بعد النقل، عندما تصبح السلع تحت مسؤولية الشركاء المتعاونين.

30- ويعتبر وقت التخزين المفرط وعدم كفاية النقل من عوامل الخسارة الطويلة الأجل، غير أنه في السنوات الأخيرة، كانت الخسائر الناتجة عن النهب كبيرة في مناطق النزاع، لا سيما في الجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، واليمن.

الشكل 2 - البلدان العشرة التي لديها أعلى خسائر إجمالية في عام 2017
(طن متري) وأسباب هذه الخسائر



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي وفقاً لنظام اللوجستيات.

- 31- وبالنسبة لعام 2017، بلغت خسائر ما قبل التسليم 28.9 في المائة من حيث القيمة، و39.3 في المائة من إجمالي الخسائر حسب الحجم، بينما كانت خسائر ما بعد التسليم قبل التحويل إلى شركاء تُمثّل 47.8 في المائة من حيث الحجم، و59 في المائة من حيث القيمة. وبالإضافة إلى هذه الأرقام، فإن حصة الخسائر بعد تحويل السلع الغذائية إلى شركاء البرنامج، تُمثّل حصة خسائر ما بعد التسليم حتى نقطة التفريغ النهائية، وهي 71.1 في المائة من حيث القيمة، و60.7 في المائة من حيث الحجم.
- 32- ومنذ عام 2013، انخفضت الخسائر من حيث الحجم بنسبة 21.5 في المائة، والخسائر من حيث القيمة بنسبة 21.6 في المائة.

2 - إبلاغ المجلس التنفيذي

- 33- يتم إبلاغ المجلس التنفيذي بخسائر السلع الغذائية أثناء الدورة السنوية في يونيو/حزيران من خلال وثيقتين:
- الكشوف المالية السنوية المقدّمة إلى المجلس التنفيذي وفقاً للمادة الرابعة عشرة - 6 (ب) من اللائحة العامة للبرنامج، والمادتين الثالثة عشرة-1 والرابعة عشرة-8 من نظامه المالي. ويتم إعداد هذه الكشوف المالية من قِبل إدارة تسيير الموارد، مصدقة من المدير التنفيذي، ويتم تقديمها إلى مراجع الحسابات الخارجي في موعد أقصاه 31 مارس/آذار بعد نهاية كل سنة مالية. ووفقاً للمادة الثانية عشرة-4 من النظام المالي، يرفق بالكشوف المالية بيان يُشير إلى قيمة وحجم الخسائر في المنتجات الغذائية.
 - التقرير السنوي عن خسائر ما بعد التسليم، وتُعدّه إدارة خدمات العمليات، والذي يُورد تفاصيل الخسائر المتعلقة بالأغذية التي حدثت خلال السنة المالية السابقة، والتدابير المتخذة لتقليل مخاطر الخسائر الجديدة. وكما يتضح من الاسم، فإن هذا التقرير لا يتناول خسائر ما قبل التسليم.

1-2 العرض الموجز للخسائر

- 34- تعتبر التقارير المقدمة إلى المجلس التنفيذي غير شاملة، فهي تقتصر على خسائر ما بعد التسليم في البلدان المتلقية، ناهيك عن القيود المنهجية المذكورة في الفصل السابق. وتشير المذكرة 9 على الكشوف المالية لعام 2016

(WFP/EB.A/2017/6-A/1) إلى أن خسائر السلع الغذائية " حدثت ... بعد وصول الأغذية ذات الصلة إلى البلد المتلقي". وجاء في التقرير السنوي لعام 2016 عن خسائر ما بعد التسليم (WFP/EB.A/2017/10-B) أن التقرير " لا يُغطي... خسائر ما قبل التسليم أو أي استخدامات للأغذية في غير مقاصدها بعد توزيعها على المستفيدين".

35- وترى الأمانة أنه ينبغي الإبلاغ عن خسائر ما بعد التسليم بشكل خاص لأنها تتعلق بسلع غذائية انتقلت ملكيتها إلى الدول المتلقية.

36- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أنه ينبغي للأمانة أن تضع في اعتبارها جميع الخسائر بصرف النظر عن وقت حدوثها لإبلاغ الأعضاء عن المناولة الإجمالية للسلع الغذائية.

2-2 فروق الحساب بين التقارير

37- أظهرت الكشوف المالية لعام 2016، والمعتمدة في نهاية مارس/آذار 2017، والتي قُدمت إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية في يونيو/حزيران 2017 أن الخسائر المتعلقة بالأغذية بعد التسليم بلغت 21.1 مليون دولار أمريكي. وفي التقرير المتعلق بالخسائر في السلع الغذائية، والذي عُرض أيضاً على المجلس التنفيذي في دورته السنوية في يونيو/حزيران 2017، وصلت الخسائر المتعلقة بالأغذية بعد التسليم إلى 18.1 مليون دولار أمريكي.

38- ووفقاً لما ذكرته الأمانة، فإن هذا التباين الذي يبلغ 3 ملايين دولار أمريكي يُعزى إلى اختلاف في مصادر المعلومات التي وضعها التقريران في الحسابان. وتستند الكشوف المالية إلى تاريخ نشر الخسارة، والذي ينبغي نشره قدر المستطاع في الفترة المحاسبية التي تمت خلالها ملاحظة الحدث؛ ويستند التقرير الخاص بالخسائر إلى تاريخ الوثيقة التي أعلنت عن وجود خسارة. ويُحتمل أن يكون تاريخ الوثيقة خارج الفترة المحاسبية.

39- وتعتبر هذه الاختلافات كبيرة إلى حد ما حسب السنة، وتتم تسويتها بواسطة شعبة المالية والخزانة، التي تضمن أنها لا تُعزى إلى تواريخ مختلفة عن الأحداث، وليس إلى أخطاء. ومع أن هذه الاختلافات لا تبدو لأول وهلة على أنها أخطاء في حساب المبالغ، إلا أنها ناتجة عن تباينات تنتقص من معلومات المجلس التنفيذي.

40- وقد أشارت شعبة المالية والخزانة إلى أنه بالنسبة لعام 2017، سوف تسعى الأمانة لتطبيق نفس تاريخ النشر على كلا التقريرين.

التوصية 1: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحسين عمليات إبلاغ المجلس التنفيذي من خلال تقديم تقرير سنوي عن الخسائر، سواء حدثت قبل التسليم أو بعده، بصرف النظر عن أي كمية يشملها التأمين أو سُدِّدت قيمتها.

3- من تحديد الإمدادات إلى أمر الشراء

1-3 اختيار البائعين

41- بالنسبة للمشتريات الدولية، يعتمد البرنامج على مجموعة من البائعين الذين تم اختيارهم من قبل. ولا يشمل هذا المجمع جميع البائعين المحليين والإقليميين الذين تتولى إدارتهم جمعيات محلية وإقليمية دون مشاركة مقر البرنامج في روما.⁽¹⁵⁾ ولهذا، فإنه لا توجد لدى البرنامج، على مستوى المقر، رؤية عامة وشاملة عن بائعي السلع الأساسية الذين يستخدمهم.

42- وفي عام 2014، أوصى مراجع الحسابات الخارجي بتنفيذ نظام لإدارة البائعين، وهو ما كان سيتيح تحديث قاعدة البيانات، وضمان استيفاء البائعين لمتطلباتهم التنظيمية، ورصد حالة البائعين (تحت جزاءات، أو خاضعين للإيقاف، أو لا يزالون متعاقدين مع البرنامج).

(15) غير أن المجمع الخاص بالمقر يشمل بائعين محليين وإقليميين، إذا كان البائعون الإقليميون يستوفون المعايير المطلوبة لإدراجهم في مجمع البائعين الدوليين الخاص بالبرنامج.

- 43- وحتى الآن لا تتوفر هذه الأداة للإدارة، والتي كانت ستُعطي للبرنامج صورة عامة عن جميع البائعين الذين يتعامل معهم البرنامج. وقد أشار البرنامج إلى أن الميزانية تنص على تنفيذ هذه البرمجية في عام 2018، بمساعدة مقدّم خدمات خارجي.
- 44- ويجب على أي شركة ترغب في أن تكون جزءاً من مُجمع بائعي السلع الغذائية التابع للبرنامج أن تخضع لإجراء اختبار يرى المراجع أن يكون اختباراً دقيقاً. فيجب على الشركة أولاً أن تستكمل ورقة التقييم الأولي، وهي بمثابة استبيان لتحديد ما إذا كانت الشركة تفي بمتطلبات البرنامج من حيث الجودة والسلامة، والقدرة الإنتاجية، والمعدات التقنية. وتعتبر ورقة التقييم هذه دقيقة للغاية، وتوفّر معلومات شاملة عن الشركة المرشحة. وفي الوقت نفسه، يُطلب من هذه الشركات تقديم عدة وثائق.⁽¹⁶⁾
- 45- وتميل الدراسات الاستقصائية الميدانية إلى إظهار أن متطلبات عملية اختيار البائعين المحليين والإقليميين قد لا تكون مفرطة، وهو ما يرجع أيضاً إلى حجم الشركات المعنية. ولم يتم احترام تحديث قائمة الموردين، والذي يجب أن يتم سنوياً،⁽¹⁷⁾ في أربعة من المكاتب العشرة التي تمت زيارتها.⁽¹⁸⁾ ومثل هذا الموقف يمكن أن ينطوي على قدر من التراخي فيما يتعلق ببائعين موجودين بالفعل في المجمع.

2-3 إجراء المشتريات

- 46- ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن نسبة العقود المتأثرة بالتأخير، وعدد العقود المتعثرة بين جميع العقود التي أبرزها البرنامج تُعد بيانات أساسية، ويبدو أنها ضرورية لإدارة وظيفة الشراء. ولا يعترض البرنامج على هذا التحليل، ولكن على الرغم من الطلبات العديدة، فإنه لم يتمكّن من توفير هذه البيانات: فنظام المعلومات ونجز (بنظام SAP) لا يسمح بعمليات استخلاص البيانات لأغراض المقارنات والتحليلات العالمية للعقود. وغياب هذه الوظيفة يؤثر سلباً على الإدارة وإعداد التقارير بالنسبة للبرنامج. وحتى الآن، لا يمكن إجراء التتبع إلا على أساس تناول كل عقد على حدة.

التوصية 2. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بمواصلة تعزيز الإجراءات الإدارية الأخرى: (1) عن طريق تنفيذ أداة لإدارة البائعين الدوليين والإقليميين والمحليين في أسرع وقت ممكن، حتى يتسنى للبرنامج الحصول على صورة عامة عن البائعين وخدماتهم؛ (ب) عن طريق تحديث برمجيات ونجز أو إيجاد حل بديل للحصول على صورة عامة عن أداء متعاقديه، وقدرته على استخلاص البيانات لأغراض الإدارة الفعالة.⁽¹⁹⁾

4- من الشحن إلى التسليم

- 47- يستخدم البرنامج النقل البحري بصورة أساسية من أجل توريد الإمدادات. واختيار مقدمي خدمات النقل البحري يتبع الممارسات المهنية في هذا المجال. ولا يتم اختيار شركات الشحن بصورة مباشرة. ويستخدم البرنامج الوسطاء الذين يقترحون مقدمي الخدمات له حسب نوع الشحنة.

1-4 حالات الرفض من جانب الحكومات

- 48- تتولى المكاتب القطرية التعامل مع عمليات رفض حكومات البلدان المتلقية للشحنات التي تسلمها البرنامج. ولا تقوم هذه المكاتب بإبلاغ المقر إلا بالحوادث الكبيرة على أساس التعامل مع كل حالة على حدة. وتتعلق الحوادث العشرة الكبيرة في

(16) ثلاثة مراجع تجارية: إثبات التسجيل على بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، والنظام الأساسي للشركة (إضمان الوجود القانوني للشركة، لمدة ثلاث سنوات على الأقل، ودخولها في السجلات القانونية)؛ والكشوف المالية للشركة عن ثلاث سنوات التي تُثبت دوران خمسة ملايين يورو للتحقق من قدرة الشركة على الوفاء بعقدها؛ ورخصة للتصدير.

(17) القسم 11 من دليل مشتريات الأغذية.

(18) المكتبان الإقليميان في القاهرة وجوهانسبرغ، والمكتبان القطريان في نيبال ودولة فلسطين.

(19) سيضع مراجع الحسابات الخارجي في اعتباره نتائج الاستعراض الخارجي لنظام إدارة البائعين الجاري تنفيذه أثناء المراجعة من أجل استعراض تنفيذ هذه التوصية.

عامي 2016 و2017 بكل من الجمهورية العربية السورية، واليمن، ومصر، وبوركينا فاسو، فضلاً عن موانئ اللاذقية، وطرطوس في (الجمهورية العربية السورية)، وبيروت (لبنان).

49- ويمكن أن يؤدي هذا الرفض للسلع الغذائية إلى تكاليف إضافية تتعلق بالتخلص منها أو إعادة توجيهها إلى بلدان أخرى إذا كانت بحالة جيدة، أو إعادة تغليفها، أو إعادة بيعها (كأعلاف حيوانية)، أو إعادتها إلى البائعين.

50- وفي عام 2016، كانت هذه الإعادة إلى البائعين،⁽²⁰⁾ بخلاف المنتجات التي قدمها كحل بديل، تُمَثَّل 7 179 طناً مترياً و131 994 4 دولاراً أمريكياً من السلع الغذائية لأسباب تتعلق بالجودة، أو الوصول غير المكتمل، أو الشحنات المعطوبة. وبالنسبة للخسائر الإجمالية في السنة بعد إضافة حالات الإعادة إلى البائعين، فإن هذه الإعادة إلى البائعين تُمَثَّل 18.9 في المائة من خسائر البرنامج التشغيلية من حيث الحجم، و14.6 في المائة من حيث القيمة. وفي عام 2017، بلغ مجموع حالات الإعادة إلى البائعين 584 طناً مترياً من السلع الغذائية بقيمة إجمالية بلغت 267 913 دولاراً أمريكياً.⁽²¹⁾

51- وهناك عدد من الأمثلة التي توضح أسباب هذا الرفض:⁽²²⁾ فقد تلقى البرنامج في عام 2016 تبرعات عينية من السلع الغذائية المخصصة لليمن، والتي تجاوزت بالفعل تاريخ صلاحيتها، مما أدى إلى خسارة قدرها 229 954 دولاراً أمريكياً لكمية قدرها 182.6 طناً مترياً من الزيوت النباتية بعد التخلص منها. وفي نفس العام، اشترى البرنامج لصالح العراق 917.5 طن متري من دقيق القمح الذي اقترب تاريخ صلاحيته من تاريخ التسليم في البلد المتلقي، مما أدى إلى تكلفة قدرها 762 116.5 دولار أمريكي، منها 395 224.95 دولار أمريكي تكلفة إضافية لتفريغ هذه البضائع الغذائية في ميناء الوصول.

2-4 شركات التفيتش

52- يتم التحقق من الكمية والنوعية بواسطة مساح من طرف ثالث⁽²³⁾ عندما تصبح السلع الغذائية في حيازة البرنامج. ويجري التحقق من كمية السلع وحالتها الظاهرة عند استلامها في ميناء التفريغ بواسطة مراقب من طرف ثالث.⁽²⁴⁾

53- ويُختار المراقبون والمساحون من خلال عملية تنافسية. وتتم الدعوة لتقديم عطاءات لمرة واحدة عندما يتعلق الأمر بالتحقق من شحنة واحدة. وعندما تتعدد المشتريات من بلد ما، كما في حالة تركيا، تحاول المنظمة استخدام الدعوة لتقديم العطاءات من أجل إبرام اتفاقية طويلة الأجل مع شركة للتفتيش. وترى المنظمة أن الخدمة تعتبر أفضل في كثير من الأحيان بموجب اتفاقات طويلة الأجل.

54- وبالنسبة لأداء واجبات مساحي الكمية والنوعية، يتم اختيار مقدمي الخدمات بناءً على قائمة مختصرة من شركات التفيتش الموجودة في جميع أنحاء العالم (Baltic Control, Bureau Veritas, Intertek, Saybolt, SGS. Schutter,) (Control Union Rotterdam, Commodity Inspection Services, Overseas Merchandise Inspection).

55- ويمكن لهذه الشركات نفسها أداء واجبات مراقب التفيتش أثناء تفريغ السفن في ميناء الوصول. وتوجد مكاتب لشركة SGS في أكثر من 53 بلداً متلقياً، ولشركة Baltic Control في 31 بلداً، ولشركة Bureau Veritas في 30 بلداً، ولشركة Saybolt في 23 بلداً.

(20) استناداً إلى اقتباس من نظام اللوجستيات - يستند الرقم MB51 إلى تاريخ الوثائق التي تثبت الإعادة إلى البائعين في عام 2016 (مقارنة بالتحركات 122، و123، و101، و102).

(21) نفس ما سبق، بالنسبة لعام 2017.

(22) تقارير من مايو/أيار 2017 قُدمت إلى "مجلس مديري الرقابة والتسيير في شركة التأمين".

(23) البند 4-9 من دليل مشتريات الأغذية: "الضمان أن كمية السلع وجودتها تتوافق مع شروط العقد، يتخذ المكتب القطري/المكتب الإقليمي ترتيبات لإجراء مسح للكمية والجودة بصورة مباشرة قبل أن تصبح السلع في حيازة البرنامج، على النحو المحدد في العقد. والغرض من هذا المسح هو التأكد من أن الكمية والنوعية يتوافقان مع شروط العقد، وأنه يتم الالتزام بجميع الشروط والمواصفات الأخرى، مثل التوقيت والتعبئة".

(24) البند 3-5-1 من دليل النقل: "المراقبون مساحون مستقلون للبطاعة يعملون في البرنامج لفحص شحنات البرنامج، والتأكد من كمياتها وحالتها عند التسليم. ويحضر المراقبون عند التسليم ويضعون تقريراً".

- 56- غير أنه لا يمكن إسناد عملية رصد التفريغ في بعض الموانئ إلا لعدد صغير من الشركات المنشأة محلياً أو الاحتكارات الحكومية (أنغولا - Intertek، ولبنان - SGS Lebanon، والكاميرون - SGS، والكونغو - Intertek، والمكتب الوطني - SGS Egypt، وغانا - Intertek، وأوكرانيا - Baltic Control أو Bureau Veritas).
- 57- وتسمح لوائح البرنامج باستخدام نفس الشركة بالنسبة لمغادرة الشحنة ووصولها للقيام بدور المساح والمراقب،⁽²⁵⁾ إذا اعتقد البرنامج أنه لا يوجد خطر تضارب المصالح بالنسبة لاثنتين من المفتشين يشكلان جزءاً من نفس المجموعة،⁽²⁶⁾ حتى لو كان ذلك من خلال حق الامتياز، ويعترف مراجع الحسابات الخارجي بأن هذا الوضع على أي حال لا يمكن تجنبه في بعض الأحيان.
- 58- وتتناول أدلة البرنامج رصد أداء هذا النوع من مقدمي الخدمات. وتوجد قوائم مرجعية لأداء فرادى المساحين والمراقبين، ولكن لا يوجد في الواقع رصد مركزي لأداء شركات التفتيش هذه على مستوى البرنامج. غير أن مقدمي خدمات التفتيش قليلون، بل لهم موقف احتكاري في بعض البلدان. ومن شأن المعرفة المحسنة لخدماتهم بمرور الوقت أن تُعزز العوامل المستخدمة في الاختيار من بين عدة مرشحين، ولا شك أن ذلك سوف يُحسِّن القدرة التفاوضية للمنظمة في حالة وجود مقدم خدمات وحيد. وتُعد مسألة تنظيم عملية الرصد عن طريق وضع إحصائيات للأداء أو غير ذلك من الوسائل، على سبيل المثال، من المسائل الجديرة بالاهتمام.

التوصية 3. نظراً لصغر عدد المشغلين ووجود احتكارات، يوصي مراجع الحسابات الخارجي بوضع نظام يوفر إحصائيات عن أداء المساحين والمراقبين على مستوى المنظمة.

3-4 التأمين

1-3-4 خطة الاحتفاظ بالتأمين الذاتي

- 59- تتيح خطة الاحتفاظ بالتأمين الذاتي (المعروفة أيضاً باسم "تأمين حكر")، والتي وضعت في عام 1993، للبرنامج تأمين المنتجات الغذائية خلال مرحلة ما قبل التسليم إلى بلد المقصد. ووفقاً للبرنامج، فإن هذا التأمين الذاتي يسمح بالتدخل في مناطق لا يغطيها التأمين الخاص، ويمكنه من التفاوض على الأقساط بأقل من أسعار السوق.
- 60- ويغطي التأمين الذاتي الخسائر المؤهلة في سوق التأمين، والتي تُمثَّل خسائر تصل إلى 750 000 دولار أمريكي لكل شحنة، أو 1.5 مليون دولار أمريكي لشحنتين أو أكثر على سفينة⁽²⁷⁾ واحدة. وعلاوة على هذه المبالغ، فإن بوليصات التأمين الخارجي الموضوعه تُطَبَّق في حالة إعادة التأمين.
- 61- وتتولى شركة الحكر جمع أقساط التأمين، ودفع التعويضات، وبدء إجراءات الاسترداد مع أطراف ثالثة، وإعادة التأمين على الخسائر الفادحة، والاحتفاظ باحتياطي⁽²⁸⁾ كبير لخسائر التأمين بما يكفي لتغطية مدفوعات التعويض في المستقبل.

(25) المادة 15-2 من دليل مشتريات الأغذية: "أحياناً يتضمن نفس الاتفاق المراقبة والمسح على حد سواء".

(26) في عام 2014، أشار تقرير المراجعة الداخلية عن المشتريات في بعض الحالات إلى خطر تضارب المصالح عندما كان المفتش المسؤول عن المسح الكمي والنوعي هو نفس الشخص الذي اختير للتحقق مما إذا كان البائعون يستوفون الشروط المطلوبة لتوريد سلع إلى البرنامج. وترى وحدة المشتريات أن هذه الحالة لا تتكرر كثيراً.

(27) تؤمن خطة "الحكر" على السلعة على أساس "جميع الخسائر" التي تغطي جميع الخسائر حتى 750 000 دولار أمريكي لكل شحنة، أو 1 500 000 دولار أمريكي لشحنتين أو أكثر على سفينة واحدة (صفحة 16 من تقرير التقييم، مايو/أيار 2017).

(28) احتياطي التأمين هو تقدير لمسؤولية شركة التأمين عن المطالبات في المستقبل.

- 62- ومع أن التأمين الذاتي يوفر تغطية واسعة النطاق، إلا أنه يعمل وفقاً لشروط بوليصات التأمين التجاري الخارجية، ووفقاً لمعايير وإجراءات سوق التأمين. ونتيجة لذلك، فإن هذا التأمين لا يُغطي جميع الخسائر، بما في ذلك في حالة خسائر ما قبل التسليم. وعادة ما يستبعد التأمين الخسائر التي تقع تحت سيطرة المؤمن أو التي لا يمكن تجنبها.⁽²⁹⁾
- 63- وتُعد سلع البرنامج مؤمنة حالياً حتى نقطة التسليم في البلد المتلقي، وتعتبر جميع الخسائر التي تحدث بعد تفريغها خسائر ما بعد التسليم. ويتسق هذا الترتيب مع المبدأ القائل بأن البضائع تُعتبر مملوكة بشكل قانوني للحكومة المتلقية بمجرد وصولها إلى وجهتها.
- 64- ويعتبر جانب كبير من خسائر البرنامج خسائر لما بعد التسليم، وهو ما يُمثّل خسارة سنوية تبلغ في المتوسط 16.6 مليون دولار أمريكي في الفترة من عام 2013 إلى عام 2017 - مقابل متوسط سنوي قدره 7.1 مليون دولار أمريكي من خسائر ما قبل التسليم.
- 65- غير أن البرنامج لا يقوم في معظم الأحوال بتفريغ البضائع في ميناء التفريغ فحسب، بل يرتب أيضاً عملية التخزين الوسيط، ومناولة النقل الداخلي للبضائع إلى المستفيدين أو الشركاء المتعاونين.
- 66- وفي السنوات الأخيرة، أحجم المانحون عن تحمل عن هذه الخسائر، وطلبوا من البرنامج إعادة تمويل تكلفة الأغذية التي لم توزّع على المستفيدين، بما في ذلك السلع التي استولت عليها الجماعات المسلحة، كما حدث في الجمهورية العربية السورية.
- 67- وقد اقترح التقرير الأخير المقدم إلى المجلس التنفيذي تمديداً و"توسيعاً" للتغطية.
- تمديد التغطية عندما تصبح البضائع في حوزة البرنامج وحتى يتم تسليمها بالفعل إلى الشركاء المتعاونين أو الحكومات أو المستفيدين.
- وتوسيع التغطية لتشمل جميع الخسائر، بما في ذلك تلك التي لا يغطيها عادة التأمين التجاري التقليدي.

2-3-4 حالة الحساب الخاص

- 68- وفقاً لما نص عليه النظام المالي،⁽³⁰⁾ أنشئ حساب التأمين الذاتي لتتبع أنشطة التأمين الذاتي، ووفقاً لخطة البرنامج للإدارة،⁽³¹⁾ فإنه يُسمح بترحيل الأرصدة من سنة مالية إلى أخرى.
- 69- وخلافاً لأحكام تعميم المدير التنفيذي المؤرخ 27 مارس/آذار 1998⁽³²⁾ ("يتم إبلاغ المجلس التنفيذي عن وضع الحساب الخاص للتأمين الذاتي على الشحنات الدولية في الكشوف المالية للبرنامج عن فترة السنتين")، فإن وضع الحساب الخاص للتأمين الذاتي على الشحنات الدولية ليس موضوعاً لتقرير من تقارير الكشوف المالية التي تقدّم إلى المجلس التنفيذي. وبدلاً من ذلك، يرد وصف لهذا الحساب في القسم الخامس من خطة الإدارة، ولكنه لا يحتوي على أرقام.
- 70- وقد أتاحت الآلية الخاصة بترحيل الفوائض لهذا الحساب الخاص تحقيق فائض تراكمي قدره 35.7 مليون دولار أمريكي في عام 2017، بزيادة بلغت 25.7 في المائة على مدى خمس سنوات (28.4 مليون دولار أمريكي في عام 2013).
- 71- وينص تعميم الحساب الخاص على أنه "في وقت ما في المستقبل، عندما تتحقق فوائض كافية، يتعيّن على المدير التنفيذي الإبلاغ عن ذلك، وتقديم مقترحات لاستخدامها والموافقة عليها من جانب المجلس التنفيذي".

⁽²⁹⁾ تعتبر الخسارة المرتبطة بالعبور في تحميل الشحنة أمراً لا مفر منه (فالشحنة التي حُمّلت بالفعل ليست آمنة للاستهلاك)، وكذلك الخسائر المرتبطة بسوء السلوك المتعمد من جانب المؤمن عليهم، وحالات التغليف غير الكافي أو غير المناسب، والخسائر التي تُعزى مباشرة إلى حالات الحرب.

⁽³⁰⁾ تنص المادة 5 - 1 من النظام المالي على ما يلي: "ينشئ المدير التنفيذي حسابات أمانة وحسابات خاصة لأغراض محدّدة تتفق مع سياسات وأهداف وأنشطة برنامج الأغذية العالمي. وعلى المدير التنفيذي أن يحيط المجلس علماً بحسابات الأمانة أو الحسابات الخاصة هذه".

⁽³¹⁾ خطة الإدارة (2018-2020)، القسم الخامس.

⁽³²⁾ التعميم ED98/010.

72- وتساءل مراجع الحسابات الخارجي عن المستوى المناسب لأقساط التأمين التي دفعها البرنامج، والفائدة المتأتية من توليد فائض تراكمي قدره 35 مليون دولار أمريكي، نظراً لاتجاه الفائض الذي لوحظ في كشف إيرادات الحساب الخاص على مدى السنوات الخمس الأخيرة. وحتى عام 2017، كانت وحدة إدارة المخاطر التشغيلية تهدف إلى تحقيق احتياطي للتأمين قدره 20 مليون دولار أمريكي، وهو ما يُمَثَّل قرابة سنتين من مدفوعات التعويض.⁽³³⁾ وبالإضافة إلى ذلك، أُعيدت الفوائض التي تجاوزت الاحتياطات المطلوبة إلى البرنامج عدة مرات: 10 ملايين دولار أمريكي في عام 2002، و15 مليون دولار أمريكي في عام 2007، وفي آخر مرة 10 ملايين دولار أمريكي في عام 2011.

73- وفي عام 2016، اقترحت وحدة إدارة المخاطر التشغيلية على مجلس إدارة شركة الرقابة والتسيير الخاص بالتأمين سحب عشرة ملايين دولار أمريكي من الاحتياطي. ويمكن تفسير هذا السحب بأنه رغبة في استخدام هذه الأموال الإضافية لتمديد وتوسيع بوليصة التأمين الذاتي التي أقرها المجلس التنفيذي في نوفمبر/تشرين الثاني 2017. ولم يكن هذا الاقتراح قد عُرض بعد على المجلس التنفيذي وقت إجراء المراجعة.

74- ويقدم محضر اجتماع لجنة الرقابة والتسيير في مايو/أيار 2016 مؤشراً عن مستوى احتياطي التأمين. وينبغي توسيع التغطية إلى أكثر من ضعف الخسائر المشمولة. ووفقاً للأمانة، فإن هذا من شأنه أن يُبرر مضاعفة الاحتياطي إلى 40 مليون دولار أمريكي. ويعتمد مبلغ الاحتياطي على الاتجاهات التي لوحظت في الخسائر خلال السنوات السابقة، وكذلك الفارق الزمني بين دفع الأقساط على الشحنات، والمطالبات في المستقبل على نفس هذه الشحنات ("الغرض من الاحتياطي هو تمويل المطالبات في المستقبل على الشحنات التي دفعت أقساطها بالفعل"). وينبغي أن يستند ذلك إلى توقعات متوسطة الأجل بشأن حجم الخسائر، فضلاً عن تدفقات الموارد الداخلة والخارجة لتبرير هذا المبلغ.

التوصية 4. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوسيع نطاق المعلومات المقدّمة سنوياً إلى المجلس التنفيذي عن طريق إضافة الكشوف المالية للحساب الخاص بالتأمين الذاتي؛ والإبلاغ عن مدى ملائمة مستوى الاحتياطي للتأمين.

3-3-4 كشف حساب تأمين "الحكر"

75- أفاد البرنامج بأنه أجرى عملية حسابية (غير مراجعة) للوفورات الناتجة عن استخدام خطة "الحكر" للتأمين بدلاً من استخدام شركات التأمين الخارجية: فبوليصة التأمين التي تعرضها خطة "الحكر" سوف تتضمن أقساطاً تقل تكلفتها بنسبة 43 في المائة في المتوسط عن السوق، وهو ما يترجم إلى توفير إجمالي سنوي قدره 7.16 مليون دولار أمريكي. كما يمكن أن تُغطي خطة "الحكر" الخسائر التي لا يمكن تعويضها في إطار الغطاء التجاري.

76- ومن ناحية أخرى، يعد تأمين "الحكر" بمثابة آلية يدفع البرنامج بموجبها أقساط التأمين لنفسه، ويدفع أي تعويض لنفسه، وينشئ احتياطات في حساباته المؤخّدة، ويدفع أي فائض احتياطي لنفسه. ويتساءل مراجع الحسابات الخارجي عما إذا كان يمكن توفير تكلفة تشغيل النظام (1.29 مليون دولار أمريكي) عن طريق إدارته من جانب البرنامج بصورة مباشرة دون اللجوء إلى حساب خاص.

77- وهناك العديد من الحجج التي تؤيد الإبقاء على هذه الآلية:

- فمن الصعب أن يوافق المانحون على ضياع القيمة التي تم تمويلها؛ لذلك ينبغي وضع أحكام على أي حال؛
- وينبغي أن يواصل البرنامج الاضطلاع بأعمال الإنعاش مع شركائه. وبالتالي، فإن معظم العمل الإداري والتكاليف المقابلة ستكون هي نفسها؛
- ولم تُظهر محاكاتها أي وفورات قابلة للتحقيق مع الانتقال إلى الإدارة المباشرة.

(33) اجتماع مجلس الإشراف على التأمين، روما، 10 مايو/أيار 2017، صفحة 21.

78- ويمكن اعتبار آلية التأمين الذاتي بأنها تتميز بتحديد تكاليف السيطرة على المخاطر بوضوح، وأن الوفورات المتوقعة من الانتقال المحتمل إلى الإدارة المباشرة ستكون غير موجودة، بسبب إدارة المطالبات الحتمية، وعمليات رصد النزاعات.

5- من التسليم إلى البلد إلى النقل إلى الشركاء

79- عند وصول البضائع إلى البلد المتلقي، يتولى المكتب القطري السيطرة على المنتجات التي تصبح تحت مسؤولية البرنامج في هذه المرحلة.

80- وهناك مخططان محتملان: يتولى البرنامج عمليتي التخزين والنقل (من خلال عقد مع شركة ناقلة)، وفي حالات استثنائية، يتولى التوزيع المباشر على المستفيدين. فيقوم المكتب الميداني بتسليم البضائع إلى الشركاء المتعاون المسؤولين عن التخزين والتوزيع.

1-5 المخازن

81- وبصورة إجمالية،⁽³⁴⁾ ووقت مراجعة الحسابات، كان البرنامج يستخدم 871 مخزناً، بما في ذلك 560 مخزناً أدارهم بنفسه و311 مخزناً أدارهم شريك للمنظمة (حكومات، ووكالات أخرى، وشركات خاصة، وغير ذلك). ولا يحتفظ البرنامج بالضرورة بالسلع في جميع هذه المخازن في جميع الأوقات، ويمكنه أيضاً تخزينها في مكان آخر، وخاصة لدى البائعين. واعتباراً من 23 فبراير/شباط 2018، قام البرنامج بتخزين المواد الغذائية في 357 مخزناً يديرها بنفسه، وفي 92 مخزناً يديرها شركاؤه.⁽³⁵⁾

82- وبالإضافة إلى هذا العدد من المخازن، هناك 70 مطاراً، و 680 ميناءً، و 237 حاوية في نقاط إعادة الشحن، و 110 بائعين يحتتمل أن تكون لديهم مخزونات من الأغذية التابعة للبرنامج.⁽³⁶⁾

⁽³⁴⁾ مستخلصات ZSCLSRIC و ZSCOMINB من نظام اللوجستيات.

⁽³⁵⁾ "الشركاء" المشار إليهم هم أطراف ثالثة وليسوا شركاء متعاونين مع البرنامج.

⁽³⁶⁾ من أصل هذا المجموع، وفي 23 شباط/فبراير 2018، كانت هناك سلع غذائية مخزونة في 4 مطارات، و 63 ميناءً بحرياً، و 17 نقطة إعادة شحن، و 20 بائعاً تابعين للبرنامج.

الجدول 3 - عدد المخازن المدارة من جانب البرنامج وشركاء المنظمة في عام 2017*

357	مخازن يديرها البرنامج بها مخزونات من الأغذية**	560	مخازن يديرها البرنامج	871	المخازن
203	مخازن يديرها البرنامج بدون مخزونات غذائية**	311	مخازن يديرها شركاء البرنامج		
92	مخازن يديرها شركاء البرنامج بها مخزونات غذائية**			219	مخازن يديرها شركاء البرنامج بدون مخزونات غذائية**
219	مخازن يديرها شركاء البرنامج بدون مخزونات غذائية**				

* توفّر هذه الأرقام معلومات فقط عن مخازن حُزنت فيها مواد غذائية قبل نقلها إلى الشركاء المتعاونين أو إلى المستفيدين.
** حتى 23 فبراير/شباط 2018.

المصدر: مستخلص من نظام اللوجستيات عن أماكن تخزين أغذية البرنامج في عام 2017 (مستخلصات ZSCLSRCL و ZSCOMINB من نظام اللوجستيات).

83- وبالنسبة لأصحاب المتاجر المسؤولين عن مخازن البرنامج وتخزين السلع الغذائية،⁽³⁷⁾ فإن من المنتظر إجراء فحص للمبنى الذي تُخزن فيه السلع مرة واحدة في الأسبوع⁽³⁸⁾ على الأقل، بالإضافة إلى فحص حالة السلع المخزونة. كما يطلب البرنامج أن يتم تنظيف المخازن التي تُخزن فيها السلع الغذائية بصورة منتظمة.⁽³⁹⁾ وتهدف عملية التفتيش هذه إلى تحديد الحالة العامة للمبنى حيث يتم تخزين السلع من أجل اتخاذ أي إجراء ضروري في حالة وجود خطر مثبت من تدهور حالة السلع.⁽⁴⁰⁾ ويشجع البرنامج مديري المخازن على الإبلاغ عن عمليات التفتيش هذه في كتاب أو نموذج يجب أن يكون مرئياً ومتاحاً في المخزن لمتابعة التغييرات في حالة المخزن والسلع من عملية تفتيش إلى أخرى.

84- وتجري عمليات تفتيش المخازن شهرياً في حالة المخازن التي يديرها شركاء البرنامج من الأطراف الثالثة، ويُتوقع أن يلتزم الشركاء بالمعايير الدنيا للإدارة الجيدة للمخازن. ومع ذلك، فإن دليل إدارة المخازن⁽⁴¹⁾ والتعليقات التي يقدمها ليست مدرجة في العقد مع الطرف الثالث المسؤول عن إدارة المخزن، وبالتالي فهي ليست ملزمة لشركاء البرنامج. وبالمثل، يُجري المكتب القطري معاينة أكثر شمولاً عن إدارة المخازن من جانب الشركاء المتعاونين في حالة الأغذية التي ينقلها البرنامج إليهم.

85- وكشفت الزيارات التي قام بها مراجع الحسابات الخارجي للمكاتب الميدانية العشرة أن المخازن تتمتع بصيانة جيدة. ومع ذلك، فإن تكرار حالات عدم الامتثال للمبادئ التوجيهية في دليل المخازن يثير تساؤلات حول نوع الإشراف على المخازن الذي يتعيّن على البرنامج القيام به.

أمثلة عن زيارات للمخازن

- يستأجر مكتب جوهانسبرغ مساحة للتخزين في مخزن دربان من شركة خاصة. ويُجري موظفو المكتب الإقليمي عمليات تفتيش شهرية لهذا المخزن. ويذهب رئيس وحدة سلسلة الإمداد إلى هناك مرتين في السنة، ويذهب الموظف المسؤول عن العلاقات مع هذه الشركة كل شهرين أو ثلاثة أشهر. وقد لاحظ مراجع الحسابات الخارجي نظافة المخزن وتنظيمه الجيد، غير أنه وجد عدة

(37) ترد القواعد السارية على إدارة المخازن في دليل إدارة المخازن (كتيب لأصحاب متاجر المعونة الغذائية)،

http://home.wfp.org/manuals/op_warehousemgmt/English/about.htm

(38) "تفتيش المخزن والمخزونات الغذائية مرة واحدة أسبوعياً على الأقل حتى يتسنى اتخاذ إجراء عاجل إذا كانت هناك أي مشاكل"، دليل إدارة المخازن.

(39) يجب تنظيف الأرضية كل يوم، ويجب تنظيف الجدران والأرفف كل أسبوع. ويجب تنظيف المخزن بالكامل مرة كل شهر. وإذا كان المخزن خالياً، فيجب تنظيفه بصورة كاملة.

(40) دليل إدارة المخازن: "إجراء تفتيش على المخزن نفسه لتحديد التسرب من الأسقف، ونوافذ وفتحات التهوية المكسورة، والأبواب غير المحكمة، والجدران والأرضيات المتشققة، وفتحات دخول الجرذان والفرنجان".

See proposals of guidelines established by the United Nations Logistics Clusters (<http://www.logcluster.org/about-us>) and (41) the document by the Fritz Institute Certificate in Humanitarian Logistics Warehousing and Inventory Module (used as a reference by UNICEF and WFP). See also Olsen D.R. (2003), *Gower Handbook of Supply Chain Management, 5th Edition*, edited by John Gattorna, Gower; Managan J., Lalwani C., et Butcher T. (2008), *Global Logistics and Supply Chain Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey

مخاطر تتعلق بالجودة. ولاحظ على وجه الخصوص أن العقد المبرم مع المدير لم يتضمن شرطاً يستبعد رسمياً تخزين المواد الكيميائية في المنطقة المجاورة للمساحة التي استأجرها المكتب. فوجود مواد كيميائية (الكروميت وكبريتات الأمونيوم) في نفس المبنى، ووجود بعضها بالقرب من السلع الغذائية، كان يتطلب التحقق بناءً على طلبه، والذي لم يكشف عن وجود أي تلوث. غير أن ذلك لم يُذكر أو يتم إبلاغه من جانب الشريك المتعاقد الذي يدير المخزن.

- ولم يتم رصد درجة الحرارة في المخازن بصورة منتظمة، مثلاً في مخازن هراري، وماسفيغو، ودربان، وليونغوي. غير أن الدليل⁽⁴²⁾ يرى أن ضبط درجة حرارة التخزين أمر هام: بالنسبة لجميع السلع - وليس فقط لتلك السلع التي تحدد شروط تخزين معينة - إذ أن درجات الحرارة المفرطة تؤدي إلى تدني الصفات التغذوية والتلوث بالحشرات، والتي لم يلاحظها أو يُبلغ عنها المتعاقد المتضامن الذي يدير المخزن.

- وفي دولة فلسطين، كشفت عمليات التفتيش على المخازن والتي أجريت بالنيابة عن مكتب القدس عن حالات عديدة لعدم الامتثال للمبادئ التوجيهية الواردة في الدليل: تخزين السلع الغذائية على الأرض أو على الجدران، وعدم الامتثال لشروط النظافة.

86- وإلى جانب النتيجة الإيجابية عموماً عن إدارة المخازن التي زارها مراجعو الحسابات، فإن عدد موظفي البرنامج في الموقع غالباً ما يكون محدوداً،⁽⁴³⁾ وبالتالي، فمن المستبعد أن يتمكنوا من رصد مقدم الخدمات الذي تم اختياره بموجب العقد عن كثب، وذلك لمنع التدليس، واختصار الأطر الزمنية، وتحسين جودة الخدمة. وبالمثل، وجد مراجع الحسابات الخارجي في نيبال أن المكتب ادعى إجراء عمليات تفتيش منتظمة على مخازنه، ولكن لم يُعثر على أي أثر للزيارات التي تم التخطيط لها أو الإبلاغ عنها.

87- وكما جاء على لسان المديرين القطريين الذين شملهم الاستقصاء، فإن ضمان الأداء الفعال لأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية يعتمد على الجزاءات بدرجة أكبر، وفي مراحل معينة أثناء تنفيذ العقود (الاستعراض السنوي للعطاءات، وإيقاف الشركات الناقلة بشكل دوري وما إلى ذلك)، أكثر مما يعتمد على أنشطة المراقبة الوثيقة والرقابة المتكررة.

88- ويمكن أن تؤدي هذه السياسة القائمة على الضوابط اللاحقة إلى القصور الذاتي فيما يتعلق بالرصد المستمر لجودة أداء العقد. ومع ازدياد قوة القطاع الخاص المحلي، وقدرته على القيام بأنشطة لوجستية معينة بطريقة أكثر فعالية من حيث التكلفة، فإن إمكانية اضطراره بدور رقابي، مع الاحتفاظ بنفس مستوى الكفاءة، ينبغي أن تكون من الآن فصاعداً مجال التركيز الرئيسي للبرنامج.

89- ولا يؤدي التعاقد الخارجي إلى تجاهل ضرورة الرقابة الملائمة على الأداء، وإذا لم يمارس البرنامج هذه الرقابة بالقدر المناسب من الموارد، والوسائل، والتواتر، فإنه يخاطر بتفويض السلطة بالكامل، وهو ما يعني أنه لا يمكنه الحد من المخاطر إلا في وقت لاحق ومن خارج الموقع، أو لأن الخطر أصبح صارخاً بشكل مفاجئ، كما حدث في مومباسا.

مثال عن التدليس الصارخ

شاهد مراجع الحسابات الخارجي تحويلاً صارخاً لمسار الأغذية في مومباسا (كينيا) في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2017. فقد قامت شاحنة مملوكة لشركة متعاقدة مع البرنامج منذ مايو/أيار 2017 لأغراض النقل والتخزين، بتمرير عدد من الأكياس بشكل واضح إلى أطراف ثالثة في حضور مراجع الحسابات الخارجي ومدير المكتب الفرعي في مومباسا. ولاحظ المدير هذا الحدث وأبلغ الشركة والمكتب القطري في نيروبي. وبناءً على طلب مكتب البرنامج، أوقفت الشركة المعنية سائق هذه الشاحنة، واتخذت بحقه إجراءات تأديبية. زلن يكلفه البرنامج بأي مهمة بعد عودته. وعلاوة على ذلك، فإن الشركة سوف تتولى من الآن حراسة المهام الخاصة بالنقل تجنباً للمخاطر المتعلقة بها.

(42) دليل إدارة المخازن، "الفصل 2 - أبنية المخازن"، و"الفصل 7- التفتيش على المخزونات والمخزن".

(43) مثلاً، في كينيا، كان هناك موظف وحيد مكلف بالتنسيق مع الشريك، في مرفق يحتفظ بمواد غذائية يبلغ حجمها 30 000 طن متري.

90- ويثير هذا الموقف سؤالاً عن أفضل الطرق لضمان جودة الخدمات: حضور قوي في الموقع (والذي ينطوي على تكلفة)، أو عقود تنص على عقوبات مشددة في حالة وقوع حوادث. ويُنصح البرنامج بالنظر في إمكانية زيادة تدابير الأمن والحراسة بالنسبة لمقدمي الخدمات من أطراف ثالثة في المناطق الشديدة الخطورة، عند التفاوض بشأن الأحكام الخاصة بعقود اللوجستيات.

91- وبالإضافة إلى نوع التفتيش على المخازن، تُثار مسألة عواقب عمليات التفتيش هذه. فلا يمكن توحيد نتائج عمليات التفتيش على مستوى المكتب الإقليمي أو على المستوى المركزي. ومع أنه ليس من الضروري إرسال تقارير التفتيش إلى المكاتب والمقر، إلا أن مبدأ اللامركزية لا يستبعد المستوى الأعلى (وهو المكتب الإقليمي في هذه الحالة) من الإشراف على تواتر عمليات التفتيش، ومتابعتها من جانب المكاتب القطرية.

92- وقد أوضحت الأمانة أن إجراءات الرقابة معمول بها، ولكن وتيرتها تعتمد على المخاطر المحددة، مع وضع وسائل البرنامج غير المرنة في الاعتبار. ولا ينفي مراجع الحسابات الخارجي وجود معايينات، أو أن الاستراتيجية القائمة على المخاطر مناسبة. غير أن هذا النهج ينبغي ألا يعفي المكاتب القطرية من تخطيط معاييناتها للمخازن، أو المكاتب الإقليمية من أن يكون لديها ملخص للتواريخ التي أُجريت فيها المعايينات، والكشف عن حالات الشذوذ الرئيسية ومتابعتها.

التوصية 5. يوصي مراجع الحسابات الخارجي، بتعزيز الرقابة على المخازن: (أ) عن طريق مطالبة المكاتب القطرية بتخطيط عمليات تفتيش تستند إلى تحليل للمخاطر؛ (ب) وتنسيق عمليات التفتيش التي أُجريت وحفظ سجلات لها؛ (ج) وتنظيم عمليات رصد مؤنقة لتواتر عمليات التفتيش على المخازن التي تجريها المكاتب القطرية.

2-5 الشركاء المتعاونون

93- يمكن أن تتم عملية التوزيع على المستفيدين النهائيين بواسطة الهيكل الحكومية القائمة، أو منظمات غير حكومية، أو البرنامج نفسه. ويمكن أن يتولى البرنامج هذه المسؤولية بصورة مباشرة إذا عجزت المنظمات غير الحكومية عن إدارة التنفيذ، أو إذا كان التوزيع المباشر أقل تكلفة. غير أن الشركاء المتعاونين يستأثرون بحوالي 98 في المائة من عمليات توزيع أغذية البرنامج.

94- ويتم إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات بين المكتب القطري والشريك المتعاون عند عقد اتفاق على مستوى الميدان بهدف إسناد عملية حفظ السلع الغذائية وتوزيعها إلى هؤلاء الشركاء.

95- وتُقضي الشروط العامة بأن يُقدّم الشريك تقريراً عن أداء جميع عمليات التحقق التي تعتبر مفيدة، وتخويل إدارات البرنامج بأداء هذه العمليات. ويُطلب من الشريك المتعاون الإبلاغ عن أي ضرر أو خسارة تتعرض لها المنتجات المنتمية إليه أو إلى موظفيه، أو المتعاقدين من الباطن، أو ممثليه.

96- وقد طلب مراجع الحسابات الخارجي من الإدارة المسؤولية عن العلاقات مع المنظمات غير الحكومية الحصول على نسخ من عدة اتفاقات على مستوى الميدان. وأجابت الإدارة بأن هذه الاتفاقات، وهي لا مركزية بصورة كاملة، تُدار على المستوى المحلي، وأنها لا تستطيع تقديم مثل هذه الوثائق. كما أنها ليست متوفرة بالنسبة الرقمي في أداة "كوميت". وبالإضافة إلى ذلك، أكدت المراجعة الداخلية أنه لم يتم تحديد الدور الإشرافي للمكاتب الإقليمية فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقات على مستوى الميدان، على الرغم من الصعوبات العديدة المصادفة:⁽⁴⁴⁾

- حدوث حالات تأخير متكررة في استكمال الاتفاقات على مستوى الميدان وتوقيعها، مع بدء بعض الشراكات قبل التوقيع؛

- عدم الاتساق بين مختلف المكاتب القطرية في تطبيق الاتفاقات على مستوى الميدان؛
- زيارات المراجعة إلى الشركاء من جانب المكاتب القطرية، وهي زيارات لم يتم إجراؤها بصورة منتظمة أو موحدة.
- 97- ونظراً للدور الحاسم الذي يقوم به الشركاء في عملية التوزيع، وأوجه القصور التي لوحظت في الماضي القريب، والتي تتسم بها اتفاقات الشراكة، ينبغي للبرنامج أن ينظر في وضع نظام تجميع مركزي.
- 98- كما يُشير مراجع الحسابات الخارجي إلى التوصية 6 الواردة في تقرير عام 2017⁽⁴⁵⁾ بشأن اللامركزية، والتي تهدف إلى توضيح دور المكاتب الإقليمية في الإشراف على المكاتب الميدانية. ولا شك أن رصد أداء الشراكات يُمثّل جانباً رئيسياً من جوانب هذا الإشراف.

التوصية 6. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) إجراء تجميع مركزي للاتفاقات التي أبرمت مع الشركاء؛ (ب) جعل أداء اتفاقات الشراكة في الميدان أحد مجالات الأولوية للرقابة التي تنفذها المكاتب الإقليمية.

6- من التوزيع إلى الاستهلاك النهائي

1-6 عمليات التوزيع من جانب الشركاء

- 99- يجب على الشركاء المتعاونين تقديم تقارير دورية عن البيانات الكمية المتعلقة بالمشروع إلى المكاتب القطرية التابعة للبرنامج من أجل الدخول في نظام أداة "كوميت". وتشمل هذه التقارير تفاصيل مخزونات المنتجات الغذائية، وحصص العهدة المادية، والخسائر، وأرقام التوزيع ضمن الأطر الزمنية المبيّنة في خطة العمليات. ويجب تقديم هذه التقارير الخاصة بتوزيع الأغذية كل شهر، وعرضها على البرنامج في غضون ثلاثين يوماً من نهاية كل شهر من أداء البرنامج المعني،⁽⁴⁶⁾ ما لم يُذكر خلاف ذلك في خطة العمليات.
- 100- وتقع على موظفي المكاتب القطرية مسؤولية التحقق من صحة جميع البيانات المُبلّغ عنها من خلال تقارير التوزيع في أداة "كوميت". ولا تُجري المكاتب الإقليمية والمقر عمليات تفتيش عشوائية للتحقق من دقة التقارير المتعلقة بعمليات التوزيع التي يقوم بها الشركاء المتعاونون. ولا يتم إرسال هذه التقارير إلى هؤلاء الشركاء. غير أنه نظراً للعدد الكبير من نقاط التوزيع في كل مكتب قطري، فإنه لا يمكن إجراء رصد على المستوى اللامركزي فقط لكل حالة على حدة.
- 101- وببذل المقر جهداً لتحسين عمليات المعاينة عن موثوقية تقارير التوزيع التي يقوم بها الشركاء المتعاونون. وبصرف النظر عن المبادئ التوجيهية التنظيمية الصادرة عن المقر، فقد أدى نشر نظام اللوجستيات وأداة "كوميت" إلى زيادة إمكانيات رصد السلع الغذائية، لا سيما عن طريق السماح بالتوفيق بين البيانات المتعلقة بالتسليم (نظام اللوجستيات)، وتلك المتعلقة بعمليات التوزيع (أداة "كوميت").

2-6 تعليقات المستفيدين

- 102- لا يتعامل المقر مع الشكاوى الفردية وتعليقات المستفيدين (باستثناء مكتب المفتش العام، عندما تصل هذه المسائل إلى علمه). وتُعتبر هذه الوظيفة لا مركزية بالنسبة للمكاتب القطرية (آلية الشكاوى والتعليقات). ويتتبع المقر عدد البلدان التي لديها آليات لجمع تعليقات المستفيدين (آليات الشكاوى والتعليقات).
- 103- والآليات الرئيسية الموجودة لجمع تعليقات المستفيدين تتمثل في الخط الهاتفي الساخن (المكالمات المجانية)، ومكتب المساعدة (ويعتبر المشاركون من بين أصحاب المصلحة: البرنامج، والحكومة، والشركاء المتعاونون، والمديرون المحليون)⁽⁴⁷⁾،

(45) WFP/EB.A/2017/6-G/1.

(46) According to "Section C – Special Provisions on Reporting" of Annex 1-A – Food Distribution and Related Activities, Field Level Agreement (FLA).

(47) طبقاً للقواعد المنصوص عليها في مذكرة التفاهم مع الحكومة.

والتفاعلات اليومية مع ممثلي المستخدمين (الذين يشاركون في اللجان الميدانية في حالة مخيمات اللاجئين). وتتيح مهام الرصد بعد التوزيع جمع الآراء والشكاوى من المستفيدين.

104- غير أن هذه الآليات ليست منتشرة على نطاق واسع أو موحدة. وهي لا تُدرج بصورة متماثلة في دورات المشروعات التي تُنفَّذ على مستوى المكاتب القطرية. وتشير النتائج الأولية المستمدة من آخر استقصاء عن التقارير السنوية للمكاتب القطرية فيما يتعلق بعام 2017 إلى وجود نسبة عالية من المكاتب القطرية التي لديها آلية لتعليقات المستفيدين بلغت 80 في المائة وقت مراجعة الحسابات.

3-6 مخاطر تحويل المسار بعد التوزيع

105- يُسجَل نظام "كوميث" كمية الخسائر وأسبابها، ولكنه لا يتضمن على وجه التحديد بحثاً عن بيانات خاصة بالاستخدامات غير المشروعة للأغذية، من قبيل عمليات تحويل المسار، وإعادة البيع، والاتجار غير المشروع. ولا يقوم المقر بأي تحليل عام لهذا النوع من الخسائر من حيث الحجم أو القيمة، الأمر الذي يثير تساؤلات، ليس فقط عن فعالية البرنامج، وإنما عن سمعته قبل أي شيء.

106- وتستند الاستبيانات الخاصة برصد ما بعد التوزيع، والتي أُنجِزت أثناء تقييم فعالية البرنامج مع الشركاء والمستفيدين، إلى دراسات استقصائية نوعية. ولما تُعالج هذه الاستبيانات مسألة تحويل مسار الأغذية، فهي تركز على الأغذية، أو الجوانب التغذوية، أو الاستراتيجيات الأسرية للتغلب على نقص الأغذية.

107- ويضطلع الشركاء المتعاونون أنفسهم أحياناً بمهام رصد ما بعد التوزيع التي تقوم بها المكاتب الميدانية، وهو ما يقوّض حياد التعليقات. ويوحى الضغط الاجتماعي القوي جداً الذي لوحظ في بعض المناطق التي شملتها المراجعة بأن المستفيدين لن ينددوا بمنظمة غير حكومية شريكة على صلة وثيقة بالحكومة أو مسؤولة عن التوزيع، أو بالسلطات ذاتها أثناء زيارة يقوم بها موظف من البرنامج.

التوصية 7. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) توسيع نطاق آليات تعليقات المستفيدين ليشمل جميع المكاتب الإقليمية؛ (ب) بحث إمكانية تعزيز الإجراءات بالنسبة للكشف عن الاستخدامات غير المشروعة للأغذية الموزعة.

7- سلامة الأغذية وجودتها

108- بلغت قيمة المنتجات الغذائية التي تم إتلافها بسبب حوادث تتعلق بالجودة 2.9 مليون دولار أمريكي ووصل حجمها إلى 3 532 طناً مترياً. وبينما لا تزال نسبة عمليات إتلاف السلع الغذائية من إجمالي السلع الغذائية الخاضعة للمناولة نسبة هامشية (0.13 في المائة من السلع الغذائية الخاضعة للمناولة من حيث القيمة)، فإن التساؤل عن نوعية أغذية البرنامج يعرضه لمخاطر إنسانية ومخاطر تتعلق بسمعته. وكثيراً ما تتعرض المكاتب الميدانية لمثل هذه المخاطر التي لا يمكن فصلها عن طبيعة مهمتها.

1-7 نظام مراقبة الجودة

109- توجد ثلاثة مستويات من المخاطر المرتبطة بجودة السلع الغذائية في سلة أغذية البرنامج: مخاطر منخفضة، ومخاطر متوسطة، ومخاطر عالية، حسب خصائص السلع الغذائية التي يجري إرسالها.

110- وقبل الانضمام إلى مُجمَع البائعين الدوليين التابع للبرنامج، تكفل الهيئة المعنية جودة السلع الغذائية ذات المخاطر المتوسطة والمخاطر العالية، وخاصة بالنسبة للمنتجات المجهّزة، والأغذية المغذية المتخصصة، عن طريق عملية ضمان الجودة التي تستند إلى استبيانات من الشركات المرشحة (تقييم الطلب الأولي للترشيح)، والمراجعات الخاصة بالمصانع. وتعتبر هذه المراجعات إلزامية قبل انضمام الشركات إلى مُجمَع البائعين الدوليين التابع للبرنامج. وإذا لم تكن هذه الشروط مطابقة، يُطلب من الشركة وضع تدابير تصحيحية خلال فترة زمنية محددة. ومنذ عام 2014، قام البرنامج بمراجعة جميع البائعين الدوليين

للأغذية المغذية المتخصصة ممن تستعين بهم، والذين بلغ عددهم 166 بائعاً في عام 2017. وقد تمت حتى الآن مراجعة 59 شركة، أي أقل من نصف عدد البائعين.

111- ويخضع المساحون المتعاقدون أيضاً لاختبارات الجودة وقت حيازة السلع الغذائية الخاصة بالبرنامج، والتي يتم خلالها التحقق من الجودة، والقيمة الغذائية، والمخاطر التي تهدد صحة المستفيدين - وفقاً للمواصفات المتفق عليها تعاقدياً. وفي نهاية سلسلة الإمداد، يجري البرنامج اختبارات على القيمة الغذائية للسلع الغذائية، ومدة تخزين المنتجات المجهزة، والأغذية المغذية المتخصصة، وفقاً لجدول زمني مخطط في بداية السنة تبعاً للمخاطر التي تم تحديدها على امتداد عملية الإمداد. ويتم تنفيذ هذه الاختبارات بدعم يموله القطاع الخاص.

2-7 حدود مراقبة الجودة

112- كان السببان الرئيسيان للخصائر المتعلقة بالأغذية في عام 2017 يتمثلان في مدة النقل ومدة التخزين (انظر الجدول 2). ويجب على البرنامج اتخاذ قرارات في الفترة ما بين تخزين الأغذية في أقرب مكان ممكن بالنسبة للمتلقين الذين يعيشون في مناطق مضطربة وما ينتج عن ذلك من مخاطر النهب. وقد تحققت هذه المخاطر، على سبيل المثال، في جنوب السودان، مع سرقة 4 500 طن متري في عام 2016، و660 طناً مترياً في عام 2017.

113- وتعمل وحدة جودة الأغذية وسلامتها كخبير بناءً على طلب المكاتب الميدانية وإدارات أخرى. فهي ترتب تحليل المنتجات المعيبة التي يُبلغ عنها. ويتم إبلاغ الوحدة بهذه الحوادث إما من خلال الإحالة إلى مكتب قطري، أو من جانب وحدة المشتريات في المقر. وهي لا تتلقى تقارير المساحين الخاصة بالجودة بصورة مباشرة، على عكس وحدة المشتريات في المقر. ويتم إرسال التقارير إلى وحدة المشتريات التي تقوم بعد ذلك بتقييم ما إذا كان من المناسب إبلاغها إلى وحدة جودة الأغذية وسلامتها. وهذا الفصل بين المهام يثير مسألة تتعلق بالمبدأ، حيث أنه تقع على عاتق المشتري، المرتبط تعاقدياً بالموارد وليست لديه بالضرورة معرفة بمراقبة الجودة، مهمة إحالة الأمر إلى الوحدة المناسبة.

114- وبشكل عام، فإن هذه الوحدة لا ترصد حوادث الجودة بصورة منتظمة، خلافاً لتوصية المراجعة الداخلية. وهناك ميزانية قيد النظر لتمويل نظام للمعلومات يتوافق مع نظام اللوجستيات ونظام "كوميت" لهذا الغرض.

115- وتبين من مراجعة لمكتب كينيا أن إبلاغ المكاتب القطرية عن الحوادث يقتصر على التسجيل في نظام اللوجستيات، وإبلاغها بالبريد الإلكتروني في حالة وقوع حادث كبير. ولا يزال النموذج الموحد "الشبكة الإبلاغ عن الحوادث السريعة"، والذي أنشئ لتمكين المقر من تتبع هذه الحوادث، غير مألوف بالنسبة للموظفين الميدانيين. وقد أدت مراجعات مكتب زمبابوي والمكتب الإقليمي في القاهرة إلى نتيجة مماثلة. فلأول مرة يتم التخطيط لدورات تدريبية عن الجودة لموظفي المكاتب الميدانية. وقد عقدت الدورة التدريبية الأولى في فبراير/شباط 2018 في إثيوبيا.

التوصية 8. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز مراقبة الجودة الداخلية: أ) إحالة جميع تقارير التفتيش إلى وحدة سلامة الأغذية وجودتها؛ ب) وضع نظام معلومات شامل لحوادث الجودة يتيح لهذه الوحدة القيام بعملية رصد وتسيير؛ ج) مواصلة تعميم نظام ضمان الجودة للحد من اعتماد المنظمة على عملية التفتيش على المنتجات لمرة واحدة.

8- نُظْم المعلومات

116- يوجد نظامان متعايشان لتعقب السلع الغذائية. ولا يوجد لدى البرنامج أداة متكاملة لرصد السلع الغذائية على امتداد سلسلة الإمداد.

117- ويتتبع نظام اللوجستيات جميع التحركات حتى النقل إلى الشركاء في وقت مقارب للوقت الفعلي. ولا يتم إدراج البيانات في هذا النظام بصورة أوتوماتيكية، ويتطلب عملية بشرية؛ وقد عثر على فروق لعدة أيام أو أكثر بين الحدث الذي جرى تتبعه وتسجيله في نظام اللوجستيات.

- 118- ولا يتم تحديث نظام اللوجستيات عند وصول شحنات جديدة بل عند الانتهاء من الإجراءات الجمركية والإدارية. ففي مخزن ديربان بجنوب أفريقيا، شوهدت آلاف أكياس القمح التي لم تكن موجودة في عهدة مدير المخزن، وبالتالي كانت غائبة عن نظام اللوجستيات. ولم يتم إدخال هذه الكمية من القمح في هذا النظام بانتظار إعادة التغليف، والتحقق من الجمارك.
- 119- وكشفت مراجعة أجزائها المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ عن وجود اختلاف في مخزونات الزيت النباتي بلغ 68 طناً مترياً بين جرد الشركة لإدارة المخزن حتى 31 أكتوبر/تشرين الأول 2017 وبين الرقم المستمد من نظام اللوجستيات في نفس التاريخ. وبعد عدة عمليات بحث، بدا أن هذا التباين كان يقابل حمولتين تعدّر تسجيلهما في نظام اللوجستيات (بسبب مشكلة تقنية).

التوصية 9. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بالسعي إلى تسجيل البيانات في الوقت الفعلي في نظام اللوجستيات لجعل هذا النظام نظاماً حقيقياً لتتبع السلع الغذائية.

- 120- ونظام المعلومات الثاني لدى البرنامج هو نظام "كوميت" (أداة رصد وتقييم المكاتب القطرية بفعالية)، والذي صُمم لرصد العمليات، وتصميم البرامج، وأداء العمليات التي يقوم بها الشركاء المتعاونون مع البرنامج.⁽⁴⁸⁾
- 121- ويحتوي نظام "كوميت" على وثائق هامة لإدارة البرامج، وقاعدة بيانات لمؤشرات أداء أنشطة البرنامج. ويكمن هذا النظام في قلب إطار النتائج المؤسسية للفترة 2017-2021، والذي يربط أنشطة المكاتب القطرية بأهداف التنمية المستدامة.
- 122- والمكاتب القطرية هي المسؤولة عن إدخال المعلومات في نظام كوميت. وهذه المعلومات ليست موحدة تماماً، إذ تختلف من مكتب إلى آخر بسبب الاستخدام متفاوت لنظام "كوميت"، خاصة فيما يتعلق بتواريخ إدخال البيانات في هذا النظام.
- 123- ولا تعتبر المعلومات، بالشكل الذي سُجلت به وعُولجت به في هذا النظام، صالحة للاستخدام دائماً بالنسبة لفرق المقر. وبناءً على طلب من شعبة سلسلة الإمداد، تم تحسين المعلومات عن أسباب الخسائر التي حدثت أثناء توزيع الأغذية. وتظل الحقيقة الواضحة هي أن توحيد البيانات في نظام "كوميت" لا يتم دائماً استجابة للخسائر، كما طلبت شعبة سلسلة الإمداد، ولكنها تتم على دفعات، مما يجعل من الصعب على فرق اللوجستيات استخدامها، وقد يتعين على هذه الفرق إعداد ملف يجمع أنواعاً مختلفة من الخسائر وغير ذات الصلة.

9- تقييم الخسائر

- 124- يتم تعقب الخسائر في وقت مقارب للوقت الفعلي في نظام اللوجستيات، ويمكن الوصول إليها على المستوى العالمي عن طريق موقع INFOHUB، وحسب البلد. وتُحلل هذه البيانات من حيث الحجم والقيمة وفقاً لعدة معايير: الأسباب، والمنتجات، والمكاتب الإقليمية، والبلد، والفترة.
- 125- وقد أظهرت عمليات المراجعة الميدانية أنه لا يوجد تصور موحد بين موظفي البرنامج عن طبيعة الخسائر المتعلقة بالأغذية. ولدى الإدارات فهم لهذه الخسائر يعتمد على طريقة التعامل معها.
- 126- ولذلك، فإن الخسائر التي يتم تتبعها في نظام اللوجستيات تقابل نمط تقدير قيمة الأغذية على النحو المعرف في الدليل الخاص باستخدام المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.⁽⁴⁹⁾ وتُسجل قيمة الخسائر بطريقة آلية، ويتم الحساب بواسطة لوغار يتم بحسب متوسط السعر المتغير أو المتوسط المرجح لتكلفة الخسائر الغذائية وفقاً لتكلفة شرائها، وجميع تكاليف النقل، والتكاليف الإضافية المرتبطة بإعادة تعبئة السلع بشكل خاص (التبخير، والتغليف، والطحن وما إلى ذلك). وتُستخدم طريقة تقدير

(48) "هيكل ووظيفة أداة كوميت"، أمر توجيهي بعنوان "استخدام أداة كوميت". إدارة تسيير الموارد، 12 أبريل/نيسان 2016. RM2016/004.

(49) ينص دليل البرنامج التوجيهي للسياسات المتعلقة بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام على ما يلي: "تشمل تكلفة السلع الغذائية تكلفة الشراء أو القيمة العادلة في حالة التبرعات العينية، وجميع التكاليف الأخرى المتكبدة لنقل السلع الغذائية لعهددة البرنامج عند نقطة الدخول الأولى في البلد المثلقي حتى يتسنى توزيعها. وبالإضافة إلى ذلك، يتم إدراج أي تكاليف كبيرة خاصة بالتحويل، مثل الطحن، أو التعبئة. ويتم تحديد التكلفة على أساس المتوسط المرجح."

الخسارة هذه كمرجع لموظفي البرنامج لغرض التسجيل في نظام اللوجستيات، وشعبة المالية والخزانة بالنسبة للكشوف المالية، وإدارة خدمات العمليات بالنسبة للتقرير الخاص بخسائر ما بعد التسليم.

127- ويقابل النهج الثاني طريقة تقدير الخسائر التي يوفرها نموذج "الفاتورة"، وهو أيضاً في نظام اللوجستيات، والذي يهدف إلى تحديد مقدار الخسائر التي يجب خصمها من فاتورة المتعاقد المتضامن. وقيمة هذه الخسائر تقابل إما السعر المحدد للأغذية من خلال أمر الشراء، أو سعر الأغذية في السوق عند نقطة الوصول، فضلاً عن تكاليف النقل والتكاليف الإضافية.⁽⁵⁰⁾ وخلافاً للنهج السابق، فإن الحساب ليس هو قيمة متوسطة هنا. ويُترك للمكتب القطري الخيار بين السعر البديل للسلعة عند الشراء أو سعر السوق، والهدف هو تمرير التكلفة العالية إلى فاتورة المتعاقد المتضامن. وبهذه الطريقة، يحذ البرنامج من مخاطر قيام الأطراف المتعاقدة المشتركة بإعادة بيع الأغذية بسعر السوق فوق السعر الذي عرضه البرنامج وقت شراء السلع الغذائية.

128- وأخيراً، تتمثل الطريقة الثالثة في تقييم الخسائر على النحو المحدد في إعلان التأمين الذي يوقعه البرنامج بالنسبة لكل شحنة. ويتم الحصول على هذا التقييم بإضافة سعر السلعة كما هو محدد في أمر الشراء إلى تكلفة الشحن البحري، بالإضافة إلى المتوسط المرجح للتكاليف المرتبطة بالتوجيه إلى نقطة التسليم النهائية، أو تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة. ويتم استخدام هذا الحساب في مطالبات البرنامج عن خسائر السلع القابلة للتأمين. ونظراً لأن طريقة التقييم هذه لا تنطبق إلا على الخسائر التي تتكبدها شحنات البرنامج في مرحلة ما قبل التسليم،⁽⁵¹⁾ فإنها لا تشمل تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة.

129- ولا يعتبر أي من هذه التعاريف غير دقيق بشكل رسمي، حيث أن كلاً منها يتوافق مع استخدام معين. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن تطبيق هذه الأساليب الثلاثة، مثلاً على سرقة شاحنة يتحمل تكلفتها مشغل مخزن ما، يؤدي إلى اختلاف بنسبة 20 في المائة بين رقمين متطرفين.⁽⁵²⁾

130- وقد يكون التقييم المقدر في نظام اللوجستيات، والذي يُعد بمثابة جرد رسمي للخسائر، أقل من القيمة التي وضعت على أساس التكاليف الفعلية وأرسلت فاتورتها إلى المتعاقدين المتضامين، أو حتى التقييم الذي يترتب عليه التعويض.

131- ويمكن اعتبار الطريقة التي يستخدمها البرنامج لتقدير خسائره في الكشوف المالية متوافقة مع المعايير المحاسبية المطبقة ومع دليل البرنامج.

132- ويعتقد مراجع الحسابات الخارجي، دون رغبة في التشكيك في هذه السياسة المحاسبية، أنه في حالة القيم التي يجري تتبعها في نظام اللوجستيات، وهو نظام تشغيلي، قد يرغب البرنامج في بحث طريقة تستند إلى القيم الحقيقية وليس إلى المتوسطات المرجحة.

خامساً- شكر وتقدير

133- يود فريق مراجعة الحسابات أن يعرب عن شكره لشعبة سلسلة الإمداد، وشعبة المالية والخزانة، اللتين استعان بهما كليهما.

نهاية ملاحظات المراجعة

(50) يتم خصم جميع السلع المفقودة أو التالفة، وأي انسكاب زائد، أو تسرب خلال الفترة الخاضعة لمسؤوليته، على أساس فواتير النقل استناداً إلى قيمة السلع التي تم التوصل إليها، أو القيمة السوقية في المقصد النهائي، أيهما أكبر. ويتم حساب القيمة التي تم التوصل إليها في المقصد النهائي بإضافة جميع تكاليف النقل والتكاليف ذات الصلة إلى قيمة السلعة". دليل النقل، القسم 3-3-5 - النقل البري - خسائر ما قبل التسليم.

(51) لحين تطبيق تمديد التغطية المقترح على المجلس التنفيذي.

(52) مثال مأخوذ من مراجعة المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ. نظام اللوجستيات: 30 282 دولاراً أمريكياً، الفاتورة: 34 200 دولاراً أمريكياً؛ وحدة إدارة المخاطر التشغيلية: 36 238 دولاراً أمريكياً.

التذييل 1 - تقريب التكاليف الكاملة للخسائر في عامي 2016 و2017⁵³⁾

	(e)	(d)	(c)	(b)	(a)	(e)	(d)	(c)	(b)	(a)	
	2017					2016					الخسائر
	الخسائر الحقيقية دولار أمريكي	المطالبات المدفوعة للبرنامج	لتخفيضات في فاتورة البائع	الخسائر حسب القيمة (دولار أمريكي)	الخسائر حسب الحجم (طن متري)	الخسائر الحقيقية دولار أمريكي	المطالبات المدفوعة للبرنامج	لتخفيضات في فاتورة البائع	الخسائر حسب القيمة (دولار أمريكي)	الخسائر حسب الحجم (طن متري)	
(1)	- 5,188,135	9,896,029		5,939,588	11,199	1,816,676	3,275,710		6,084,737	10,791	ما قبل التسليم
(2)	10,893,384	x	3,695,082	12,125,078	13,599	15,100,595	x	2,977,054	16,092,946	17,441	ما بعد التسليم
(3)	1,241,644	x		2,473,338	3,679	985,640	x		1,977,991	2,668	أثناء التوزيع
	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	ما بعد التوزيع
	6,946,893	9,896,029	3,695,082	20,538,004	28,477	17,902,910	3,275,710	2,977,054	24,155,674	30,900	المجموع
	6,130,785					6,217,921					الأقساط التي دفعها البرنامج لتأمين الحكر
	561,278					452,734					الأقساط المدفوعة لإعادة التأمين (تأمين الحكر)
	43,992					166,789					الأقساط المدفوعة لتأمين الخارجي (شحنات ثنائية)
	13,682,947					24,740,354					جميع التكاليف المرتبطة بالخسائر

(53) - **2016:** 6 084 737 - 2 977 054*1/3 - 3 275 710 = 1 816 676; **2017:** 5 939 588 - 3 695 082*1/3 - 9 896 029 = - 5 188 135; **(2) 2016:** 16 092 946 - 2 977 054*1/3 = 15 100 595; **2017:** 12 125 078 - 3 695 082*1/3 = 10 893 384; **(3) 2016:** 1 977 991 - 2 977 054*1/3 = 985 640; **2017:** 2 473 338 - 3 695 082*1/3 = 1 241 644.

المفتاح: تُخصم التخفيضات في فواتير البائعين عن الخسائر التي أنفق عليها (العمود ج) من الخسائر المسجلة في النموذج المالي لنظام اللوجستيات (العمود ب). وقد تأخذ هذه التخفيضات في الفاتورة ثلاث مراحل من توريد السلع الغذائية ولذلك، طرح مراجع الحسابات الخارجي خسائر الأطراف الثالثة من حيث القيمة من إجمالي تخفيضات الفاتورة التي حصل عليها البرنامج عن كل سطر معني. وابتداءً من السطر الأول ("خسائر ما قبل التسليم")، تم خصم التعويضات التي دفعها تأمين الحكر للبرنامج، وتدخّل في عامي 2016 و2017 فقط في تلك المرحلة من سلسلة الإمداد.