



المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩٩٦/١٠/٢٤-٢١

تقرير عن عمل مكتب التفتيش والتحقيق في البرنامج

البند ٤ (ج) من جدول
الأعمال

أغسطس/آب ١٩٩٥ - يوليو/تموز ١٩٩٦

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/96/4-C
13 September 1996
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للعلم والإحاطة بمحوها

وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى، فإن وثائق العمل التي أعدتها الأمانة لنقدم للمجلس قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال المجلس التنفيذي بأسلوب عمل ي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود والأمانة التي لن تدخل وسعاً في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحظى هذه المذكرة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل انتهاء اجتماعات المجلس التنفيذي. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل المجلس عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

رقم الهاتف: 5228-2060

A. Mornement

مدير مكتب التفتيش والتحقيق:

رقم الهاتف: 5228-2061

T. Carrodus

مسؤول التفتيش بمكتب التفتيش والتحقيق:

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).



مقدمة

- ١ قررت المديرة التنفيذية، في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٤، إنشاء مكتب للتفتيش والتحقيق داخل برنامج الأغذية العالمي. ويعتبر هذا المكتب أداة أساسية لتحسين "الرقابة" داخل البرنامج، علاوة على التحسينات التي أدخلت على كل من مكتب المراجعة الداخلية وإدارة التقييم. وقد أنشأ مكتب التفتيش والتحقيق في يوليو/تموز ١٩٩٥، عندما عين أحد المديرين القطريين من ذوى الخبرة مديرًا لهذا المكتب، واستعين بخدمات محقق مهني من خارج البرنامج للعمل به. كما تم اختيار سكرتيرة/مساعدة بحوث مدربة، وبدأ المكتب عمله في أغسطس/آب ١٩٩٥ بيهؤلاء الموظفين الثلاثة. وحددت التكاليف الكلية لميزانية هذا المكتب في العام الأول بمبلغ ٣٧٠ ٠٠٠ دولار^(١).

إنشاء المكتب وتنشيط اتصالاته

- ٢ كانت المهمة الأولى هي إنشاء المكتب ووضع إجراءات عمله وتدريب موظفيه. وكجزء من عملية التعلم، أوفد موظفيه في زيارات إلى مكتب الأمين العام المساعد للأمم المتحدة المسؤول عن خدمات المراقبة الداخلية (السيد Karl Th. Paschke)، وكذلك لزيارة مكاتب المراجعة الداخلية في كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وقد تم الحصول على المساعدة والمشورة ومواد التدريب من مكاتب التفتيش في عدد من الحكومات المتبرعة، خلال سلسلة من الزيارات.

خطة العمل

- ٣ بالتشاور مع مدير مكتب المراجعة الداخلية والمديرين التنفيذيين، اختار مكتب التفتيش والتحقيق التابع لمكتب المديرة التنفيذية بعض المجالات التي يبدو أن البرنامج أشد تعرضاً فيها لمخاطر الغش والخسائر. فالعقود الضخمة التي تبرم من المقر الرئيسي تخضع للرقابة والمراجعة بطريقة حالت إلى الآن دون اكتشاف أيه مخالفات أو انحرافات كبيرة، على الرغم من أنها مازالت تحمل مكانة بارزة في قائمة الأولويات. كذلك يتولى مكتب التفتيش والتحقيق الإشراف على بيع السلع وتحويلها إلى نقد وإبرام العقود في الميدان وتوجيهها بدقة بالغة. أما المجال الآخر الذي قد تحدث فيه خسائر ضخمة فهو الترابط بين البرنامج وبين الشركاء التشغيليين مثل الحكومات المضيفة، ووكلالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. لذلك فقد شرع مكتب التفتيش والتحقيقات في إجراء عمليات التفتيش للحصول على معلومات عن هذه المجالات الرئيسية للمخاطر. وقد تم اختيار المكاتب القطرية التسعة التي جرى تفتيشها على هذا الأساس.

التحقيقات حول خسائر الأغذية وتحويلها عن مسارها

- ٤ قام مكتب التفتيش والتحقيق في عامه الأول بالتحقيق في أحد عشر تقريراً تتعلق بتحويل أغذية البرنامج عن مسارها أو وقوع خسائر فيها. وكان أربعة من موظفي البرنامج قد أدلو بأربعة اتهامات. أما بقية الاتهامات فقد وردت من موظفي المعونة ومسؤوليها. وقد تمكّن مكتب

(١) جميع القيم النقدية محسوبة بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية، ما لم يذكر خلاف ذلك.



التفتيش والتحقيق، في ثلث مناسبات، من الوصول إلى موقع التحويل المزعوم للمعونة في غضون ٤٨ ساعة من استلام الاتهام، وقد أجرى تحقيق دقيق في جميع الاتهامات.

-٥ وقد تبين أن خمسة من هذه الاتهامات هي اتهامات باطلة تماماً. وفي هذه الحالات، حاول المكتب أن يتعرف على المعلومات الأساسية التي انطلق منها هذا الاتهام الباطل، ولم ينجح دائماً في ذلك.

-٦ كما تبين أن في أربعة اتهامات منها شيئاً من الحقيقة، وإن كان مبالغ فيها للغاية وتعلق ببيع الأغذية بواسطة المستفيدين الأفراد. ففي جميع هذه الحالات أوصى المكتب باتخاذ إجراءات علاجية، ويجرى بالفعل اتخاذ هذه الإجراءات للحد من حجم الكميات التي يجري بيعها. وقد تبين أن بعض حالات البيع من جانب المستفيدين لا يمكن الحلولة دونها.

-٧ وفي حالة واحدة، تبين أن طريقة إبرام العقود لنقل الأغذية، رغم أنها تحقق الوفر والاقتصاد، لكنها لم تكن تتبع رقابة كافية من جانب البرنامج. وقد بلغت الخسائر أقل من ١ في المائة، وقد أوصى بإجراء تغييرات، نفذت بالفعل. وقام المكتب بزيارة ثانية لهذه المنطقة بعد مضي ستة أشهر ووجد أنه، كما كان مخططاً، فإن مستودعاً جديداً تماماً قد أنشأ البرنامج، وأن هذا المستودع يعمل بطاقة الكاملة. وقد تلقى موظفو البرنامج وموظفو التعاقد في المنطقة بأكملها مزيداً من التدريب.

-٨ وفي هذه الحالة الأخيرة، التي قام أحد موظفي البرنامج برفع تقرير عنها، تبين أن إدارة المشروع التي تتخذ مقرها في أحد المصالح الحكومية بأحد وزارات الحكومة المضيفة كانت تبيع أغذية مشروع البرنامج إلى التجار في الأسواق. وقد قدمت الحكومة مساعدتها للمفتش لكي يسترد كمية كبيرة من الأغذية بالاستعانة بالشرطة المحلية. وقد قامت الحكومة المضيفة بدفع غرامة تبلغ ٢٠٠٠٠ دولار إلى المشروع تعويضاً له عن الأغذية التي فقدت. وبعد ذلك أعيد تنظيم المشروع بأكمله، واتخذت إجراءات تأديبية ضد موظفي الحكومة المسؤولين عن ذلك. وقد نفذت جميع توصيات مكتب التفتيش والتحقيق، وعدلت حصة الأغذية، ومضى المشروع مرة أخرى مساره الطبيعي.

التحقيقات المشتركة مع الحكومات الناظرة

-٩ تتطوّي عمليات البرنامج كلها تقريباً على الاشتراك مع مصلحة من مصالح الحكومة المضيفة أو منظمة واحدة أو أكثر من المنظمات غير الحكومية، أو مع كليهما. وهذه المشاركات تستند إلى اتفاقيات خطية تبرم في ظل الظروف المحلية. ويعتبر المديرون للمكاتب القطرية للبرنامج أو المديرون الإقليميون مسؤولين عن ضمان أن يفي الشركاء بالتزاماتهم. وترتکز هذه العلاقات على التعاون الوثيق كما تعتمد على قدر كبير من النيات الطيبة. وهناك خطر من أن تتخلى المكاتب الإقليمية عن موضوعيتها وتبذل جهودها في التعاون على حساب توخي الدقة والمراجعة. وقد ساعد مكتب التفتيش والتحقيق المديرين الإقليميين بإجراء تحقيقات في أربع حالات كانت علاقات الأطراف الناظرة فيها مثاراً للقلق والشكوك. وفيما يلي أمثلة تصور ما تم من أعمال:

-١٠ **الحالة ألف** : في إحدى المشروعات الضخمة للتغذية المدرسية، وجد موظفو البرنامج أن بعض الزيوت تباع في السوق المحلي. بيد أن المسؤولين في المشروع وفي الوزارة جعلوا من عملية الرصد غير المعلن والرقابة اللصيقة التي يقوم بها موظفو المكتب القطري للبرنامج غاية في الصعوبة بل ويتذرّع إجراؤها. ولم تقم الحكومة بإجراء مراجعة أو تحقيق للحسابات من جانبها. وتبيّن من التحقيقات التي أجرتها مكتب التفتيش والتحقيق في البلد ذاته أنه كجزء من العملية المعقّدة لتبادل السلع، فقد المشروع بعض أمواله. وقد تم تسليم سلع زهيدة الثمن للأطفال بدلاً من كميات الفرج والزيوت مرتفعة القيمة التي يوفرها البرنامج. وقد استطاع مكتب التفتيش والتحقيق إثبات وحدة التحقيق الحكومية بالاشتراك في بحث هذه المسألة وبعد زيارات، أمكن استرداد ما مجموعه ٢،٢ مليون دولار، دفعت إلى أموال المشروع من جانب المقاول الذي كان يعمل مع مدير المشروع المعين من قبل الحكومة. وقد أصبح للمكتب القطري للبرنامج الآن الحق في إجراء عمليات الرصد الكاملة، كما تجرى إعادة صياغة المشروع بأكمله. وقد اتخذت إجراءات تأديبية ضد موظفي الحكومة المسؤولين. وهذه الحالة لم تفل بعد، إذ أن البرنامج يصر على أن تتم الموافقة على إعادة صياغة المشروع بكل تفاصيلها قبل إجازة إرسال أية شحنات أخرى من أغذية البرنامج.

-١١ **الحالة ياء** : وفي بلد آخر، يتولى الصليب الأحمر الوطني مهمة الشريك الرئيسي للبرنامج في عمليات التنفيذ. وقد طلب المدير القطري المساعدة، لأنه لا يستطيع مراجعة حسابات الصليب الأحمر، الذي كان البرنامج يدفع له نحو مليوني دولار سنوياً نظير الخدمات التي يقدمها، بيد



أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والمنظمات الأخرى كانت تمول كذلك الصليب الأحمر الوطني. وقد فاتح البرنامج الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر في جنيف، وأوفد الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر ممثلاً خاصاً، سافر مع موظفي مكتب التفتيش والتحقيق إلى البلد المعنى. كذلك تعافت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في هذا التفتيش. وقد تبين أن هناك بعض المخالفات، مثل دفع مبالغ للمسؤولين الحكوميين، والإستعانة بعدد كبير من الموظفين الزائدين عن الحاجة، وبعض التمويل المزدوج من جانب أطراف متبرعة شتى. وقد وافقت الحكومة خطياً على الفور على أن تقبل إجراء مراجعة خارجية ووقف دفع مبالغ للمسؤولين الحكوميين. وقد استطاع البرنامج من خلال ايفاد بعثة تفتيش مشتركة أن يطلع على الحسابات والوثائق التابعة لجميع الشركاء وهم: البرنامج، والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والصليب الأحمر الوطني. وهي نتيجة لم يكن في مقدور المدير القطري أن يتحققها بمفرده. ففي حين بلغت الخسائر في هذه الحالة قدرًا ضئيلاً، فإن الأوضاع كانت تتدحرج بإستمرار. لكن تحسين عمليات الرصد وإجراء المراجعات الخارجية المنتظمة من شأنه أن يدراً مخاطر حدوث خسائر من هذا النوع في المستقبل. وحتى الآن لم تكتمل المراجعة الأولى للحسابات، لكنها ستتوفر مساعدة قيمة للمدير القطري للبرنامج.

إدارة المكاتب القطرية

- ١٢ - أبرز تقرير ماكينزى لعام ١٩٩٤، وتقارير المراجعين الخارجيين وشئون المكاتب القطرية التي قدمتها الأطراف المتبرعة، العديد من نقاط الضعف في إدارة المكاتب القطرية. وقد اختيرت تسع مكاتب قطرية لإجراء التفتيش فيها. وكان من المقرر أن تستغرق عمليات التفتيش أسبوعاً واحداً في كل مكتب، لكنه تhtm تمديد الفترة في عدد منها. ويختلف كل مكتب من المكاتب القطرية للبرنامج عن الآخر، وإن كان الهدف من عمليات التفتيش جميعاً هو تحديد المشكلات وحلها بالإشتراك مع المدير القطري للمكتب والمدير الإقليمي. وفيما يلى المجالات الرئيسية التي جرى التحقيق فيها :

- ١٣ - الأموال الناجمة عن بيع السلع وتحويلها إلى نقد: أمكن، استناداً للأحداث بعد وقوعها، بحث فعالية التكاليف التي تتطوي عليها عملية بيع السلع وتحويلها إلى نقد في عدد من الحالات الفردية. فقد تجاوزت بعض الحالات فعالية التكاليف هذه بأكثر مما كان متوقعاً في مرحلة التخطيط، لكنه في حالتين لم تصادف عمليات تحويل السلع إلى نقد مثل هذا النجاح. وقد أمكن استخلاص دروس قيمة، أحبط المديرون المعنيون علماً بها. وفي كثير من الحالات، كان بيع السلع وتحويلها إلى نقد هو الطريقة الوحيدة للحصول على الأموال اللازمة لتشغيل أي مشروع للعوننة الغذائية. ومع ذلك فإن موقف الحكومة المضيفة وقواعدها ونظمها تعتبر حجر الزاوية في نجاح المشروع. كذلك فإن الرغبة في قبول عقد صفقات للبيع حرة ومفتوحة، وتوفيت إجراء عمليات تحويل السلع إلى نقد هي جميعاً على قدر بالغ من الأهمية. ولكن ما يجعل الأمر مختلف تماماً هو فرض رسوم غير متوقعة في الموارى أو استخدام أسعار صرف غير واقعية. ومن الضروري أن تتوافر لدى البرنامج التفاصيل الدقيقة للرسوم التي سيجرى الإفقاء منها خطياً قبل إرسال أي شحنة بغرض تحويل السلع إلى نقد.

- ١٤ - الترتيبات المصرفية: ظل مكتب المراجعة الداخلية وقسم الشؤون المالية يبذلان جهداً كبيراً في تحسين الرقاية على الحسابات المصرفية الميدانية، وذلك بالنسبة لأموال البرنامج والأموال التي تتحقق وتمتلكها سلطات المشروع. وقد أجرى مكتب التفتيش والتحقيق مراجعات منفصلة في المكاتب القطرية التسعة التي أجرى التفتيش فيها. وقد تبين، في أربعة من هذه المكاتب، أن الترتيبات غير مرضية على الإطلاق. ويعزى هذا إلى سوء الإدارة المالية التي يمارسها الموظفون الميدانيون. ونتيجة لعمليات التفتيش هذه، اتخذت على الفور إجراءات علاجية لتفتيش الموظفين ولوضع الترتيبات المصرفية على أساس ثابتة. وينبغي أن يودى تحسين الخطوط التوجيهية التي تصدر عن المقر الرئيسي، وزيادة الوعي بالمخاطر الكامنة إلى ضمان تحسين الإدارة في المكاتب القطرية الأخرى كنتيجة لعمليات التفتيش هذه.

- ١٥ - مناولة الأغذية: وقد تبين أن مناولة الأغذية وتخزينها يتمان بشكل مرض بوجه عام، لكن عمليات التفتيش كشفت عن مشكلتين بارزتين في كثير من المجالات التي يمكن إدخال تحسينات عديدة عليها. وقد اتخذت إجراءات علاجية. كمانفذت دورات إضافية للتدريب حيثما لزم الأمر، ويستمر مكتب التفتيش والتحقيق في عملية المتابعة لضمان وضع توصياته موضع التنفيذ.



- ١٦ - العلاقات الإنسانية: فقد أتاحت عمليات التفتيش هذه الفرصة لجسم الصراع وسوء الفهم في عدد من الحالات. فقد تبين أن بعض المكاتب القطرية لا تعقد اجتماعات منتظمة لموظفيها، بوجه خاص، وأن موصفات الوظائف وتوزيع الواجبات تتسم بعدم الوضوح. لقد أصر المفتشون على وضع الأمور في نصابها، وبعد ذلك راجعوا مدى الالتزام بتعليماتهم.

إنشاء آلية للمعلومات السرية

- ١٧ - يستعين برنامج الأغذية العالمي بعدد كبير من منظوعي الأمم المتحدة، والموظفين المهنيين، والموظفين المحليين، الذين يشرف عليهم مباشرة المديرون القطريون أو كبار المديرين في المقر الرئيسي في البرنامج. وفي الماضي، لم يكن هؤلاء العاملون المתחمدون المثاليون، يتبررون أية أسلمة حول القرارات أو الإجراءات التي يتخذها المشرفون عليهم، إلا من خلال التسلسل الإداري. فالاعتقاد السائد هو أن هؤلاء الموظفين الشبان العاملين في الميدان هم أفضل مصدر للمعلومات التي تتعلق باحتمالات حدوث العش والخسائر الفادحة، وبالتالي فإنه يبذل كل جهد ممكن للاتصال بهم اتصالاً مباشراً.

- ١٨ - وقد أنشأ مكتب التفتيش والتحقيق خطأً سرياً لفاكس والهاتف لتلقي المعلومات من جميع المصادر والتحقيق فيها. وبالإضافة إلى ذلك، استطاع المكتب أن يجتمع على انفراد بنسبة كبيرة من موظفي المقر الرئيسي والموظفين في ١٨ مكتباً قطرياً والذين يبلغ عددهم ٦٠٠ موظف. وتشابه هذه الآلية "الخط الساخن" تلك التي أنشأها مكتب الأمم المتحدة للمراقبة الداخلية ومكتب المفتش العام في مختلف البلدان.

- ١٩ - وقد تسلم المكتب ما مجموعه ٦٤ تقريراً، تبين أن ١٨ منها غير دقيقة أو ليست لها قيمة. وقد استفاد البرنامج من مناسبة تقديم ردود على هذه الشكاوى لنشر الإجراءات والقواعد التي يجب اتباعها.

- ٢٠ - أما التقارير الباقية وعددتها ٢٨ تقريراً، فقد وفرت العديد منها معلومات مهمة عن مجالات المخاطر وسوء الإداره. فقد تبين أن ثلاثة من الشكاوى التي قدمها الموظفون تتعلق بالعش والاختلاس. ونتيجة للتحقيقات التي أجراها مكتب التفتيش والتحقيق، أمكن استرداد ٥٣٧ دولاراً في حالة واحدة، ارتكبها أحد المهنيين المتعاقدين مع البرنامج، وقد أنهى عدده على الفور. كما تبين أن موظفاً آخر قد قدم مؤهلات تعليمية مزيفة عند انضمامه للعمل وقد استقال على الفور. وبالإضافة إلى ذلك، ونتيجة للتفتيش الذي كشف عن سوء الإداره وضعف الضوابط، فصل ثلاثة من المديرين القطريين من البرنامج.

أساليب الردع

- ٢١ - وعلاوة على هذه المجالات المهمة مثل تحويل السلع إلى نقد وتحويل الأغذية عن مسارها، والتي أصبحت المهمة الرئيسية لمكتب التفتيش والتحقيق، وقع انتباه المكتب إلى مشكلات أخلاقية. فقد تركز الانتباه على الإسراف في الاستخدام الخاص للسيارات الرسمية من جانب المديرين القطريين والموظفيين الميدانيين. وقد أجبر ثلاثة من المديرين القطريين على دفع مبالغ تصل إلى ٧ آلاف دولار لاستخدامهم - في وقت سابق - للمركبات الرسمية في أغراضهم الشخصية. كما تبين في المقر الرئيسي أن المكالمات الهاتفية الخاصة لا يجري تسجيلها بدقة لخصمتها من الموظفين. وقد تم نتيجة لتوصيات مكتب التفتيش والتحقيق، إدخال نظام جديد، مزود ببعض الضوابط، وهو يعمل الآن على نحو مرض منذ ستة أشهر. وهناك مجالات أخرى مثل التسجيل الصحيح للإجازات وسوء استخدام الآلات المكتبة والبريد الرسمي، وهذه أخذت لرقابة ومراجعة دقيقة هي الأخرى، وليس هناك دليل على حدوث مخالفات خطيرة، لكن المهم هو إثارة الوعي من جديد بالمعايير الأخلاقية الصارمة.



الخلاصة

- ٢٢ - قام مكتب التفتيش والتحقيق، في السنة الأولى من إنشائه، بإجراء تسع عمليات ميدانية رئيسية للتفتيش في المكاتب القطرية، التي شعر مكتب التفتيش والتحقيق أن بها احتمالات كبيرة للغش أو الخسارة أو سوء الإداره. وفي حالتين منها، حدثت خسائر، وأمكن أن يسترد المكتب ما مجموعه ٢,٥ مليون دولار. وفي حالتين أخرىين، تمت الاستعانة بمحاجعين خارجيين، ولم تظهر نتائج عملهم حتى الآن.
- ٢٣ - كما أجرى المكتب عمليتين رئيسيتين للتحقيق في إدارة الأغذية والخسائر في السلع. وقد ثبت أن البرنامج قد وجهت له الانتقادات بغير حق فيهما. ومع ذلك، فإن هذه التحقيقات لم تذهب أدراج الرياح، بل أسفرت عن إدخال تحسينات، اشتغلت على توعية الموظفين وتدريبهم.
- ٢٤ - ويدرك المديرون في البرنامج على جميع المستويات أن مهمة التفتيش والتحقيقات مهمة ضرورية، وأنها ستؤدي إلى تحسين المساعدة، على الرغم من أن حجم الغش والخسائر التي اكتشفت حتى الآن يعتبر صغيراً نسبياً بالمقارنة مع الأموال التي يجري التعامل فيها. وقد أدى ذلك بالفعل إلى إثارة وعي جديد بمخاطر الغش. وقد طلبت المديرة التنفيذية من المديرين الالتزام بتنفيذ توصيات مكتب التفتيش والتحقيق في غضون مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. وحتى الآن تم تنفيذ ٨١ توصية من ١١٠ توصيات أصدرها المكتب. وقد أسفرت أعمال هذا العام عن إدخال تحسينات، لاسيما في مجال تحويل السلع إلى نقد. إذ يعتبر جانب الردع في مثل هذه الأمور مهم للغاية.



