

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 7-11/6/2010

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

التحقيق في عمليات البرنامج في الصومال: ضميمة

مشورة المراجع الخارجي إلى المجلس التنفيذي: الصومال

قدم المراجع الخارجي هذه الوثيقة استجابة لطلب المجلس. وتقترح الوثيقة اختصاصات الاستعراض التفصيلي لعمليات إبرام العقود، وتسليم المعونة الغذائية وتوزيعها في الصومال تيسيرا لإصدار توصيات بشأن تحسين وتعزيز إطار الرقابة.



Distribution: GENERAL

WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.1

25 May 2010

ORIGINAL: ENGLISH

برنامج الأغذية العالمي

مشورة إلى المجلس التنفيذي: الصومال



National Audit Office

- 2 مقدمة
- 3 النطاق والنهج المقترح
- 4 الخلفية
- 7 مسودة اختصاصات استعراض عمليات الصومال (للمناقشة)
- 7 مجالات محددة للاستعراض

يقدم المكتب الوطني لمراجعة الحسابات الذي يرأسه المراقب المالي والمراجع العام للمملكة المتحدة، خدمات المراجعة الخارجية لبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة.

والمراجع الخارجي معين من قبل المجلس التنفيذي طبقاً للنظام المالي. وبالإضافة إلى التصديق على حسابات برنامج الأغذية العالمي بموجب المادة الرابعة عشرة من النظام المالي، فإنه يملك، طبقاً للمهمة الموكلة إليه، سلطة رفع التقارير إلى المجلس التنفيذي بشأن مدى كفاءة الإجراءات المالية ونظام المحاسبة وإجراءات المراقبة المالية الداخلية والإجراءات العامة للتنظيم والإدارة لبرنامج الأغذية العالمي.

وتهدف عملية مراجعة الحسابات إلى توفير ضمانات مستقلة للمجلس التنفيذي؛ وتعزيز الإدارة المالية والتسيير في برنامج الأغذية العالمي، ودعم أهداف برنامج الأغذية العالمي.

ويستجيب هذا التقرير لطلب رئيس المجلس التنفيذي بتقديم المشورة حول كيفية استعراض الإجراءات وأعمال الرقابة التي استخدمها البرنامج في الصومال بشأن إبرام العقود وتسليم وتوزيع المعونة الغذائية بهدف التوصية بإجراء التحسينات وتقديم التعزيزات عند الضرورة.

لمزيد من المعلومات يمكن الاتصال بالسيد:

Damian Brewitt

مدير المكتب الوطني لمراجعة الحسابات

157-197 Buckingham Palace Road,

London, SW1W 9SP

رقم الهاتف: +44 (0)20 7798 7256

البريد الإلكتروني: damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

المقدمة

- 1- ينفذ برنامج الأغذية العالمي عملياته في الصومال منذ ستينيات القرن الماضي، وفي عام 2009 تكبد البرنامج نفقات مباشرة بلغت نحو 268 مليون دولار أمريكي تتعلق بتقديم المعونة الغذائية والتكاليف ذات الصلة بها والتي شملت 2 مليون مستفيد. وبالإضافة إلى الظروف الصعبة للبيئة التشغيلية في الصومال من حيث الأمن والعمليات اللوجستية مثلت الصومال أيضاً مشكلات للعمليات الإدارية العامة للبرنامج، بسبب غياب حكومة مستقرة وسوء الممارسات المتبعة في مضار الأعمال، والتسليم بأن البلاد تعاني من الفساد بدرجة كبيرة (جدول منظور الفساد للشفافية الدولية الذي صنف الصومال في أسوأ درجات الفساد حيث جاء ترتيبها في الدرجة 180 من بين البلدان التي شملتها أعمال المسح).
- 2- وفي مارس/آذار 2010 نشر فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال مزاعم بوجود فساد وسرقة واختلاس للمعونة الغذائية في عمليات البرنامج في الصومال مردداً ما ذكرته القناة الإخبارية 4 في المملكة المتحدة من مزاعم في يونيو/حزيران 2009. وهذه المزاعم تثير قلقاً بالغاً لدى البرنامج، ومن ثم دعا رئيس المجلس التنفيذي المراجع الخارجي إلى تقديم المشورة بشأن كيفية استعراض الإجراءات وعمليات الرقابة التي يستخدمها البرنامج في الصومال. وطلب إلى المراجع الخارجي تقديم الاقتراحات بشأن اختصاصات الاستعراض التفصيلي لعمليات إبرام العقود، وتسليم المعونة الغذائية وتوزيعها في الصومال تيسيراً لإصدار توصيات بشأن تحسين وتعزيز إطار الرقابة.

ملخص

- 3- يبين التقرير ما رأينا أنه استجابة مناسبة للمزاعم المطروحة، ويقترح نهجاً لتحديد اختصاصات إجراء استعراض أكثر تفصيلاً لعمليات الصومال. وقد أوصينا باتباع المراحل التالية:
- الحصول على دليل يتعلق بهذه المزاعم؛
 - استعراض مدى دقة الدليل بغية تقديم المشورة للمجلس التنفيذي؛
 - تصميم وإجراء استعراض للرقابة على توزيع الأغذية في الصومال.
- 4- قام المفتش العام وشعبة خدمات الرقابة في البرنامج بتقدير المخاطر التي يتعرض لها برنامج الصومال وصنفتها بأنها مخاطر "مرتفعة" وأجريا عمليات مراجعة منتظمة في السنوات الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك، أجرت الشعبة تحقيقات خاصة بشأن المزاعم التي أذاعتها القناة الإخبارية 4. وتولى المراجع الخارجي رصد أعمال الشعبة في الصومال على مدى عدة سنوات ولم يحدد أي خرق جسيم في أعمال الرقابة الداخلية على النطاق الذي أوحى به تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال. وهذا يدل على وجود اختلاف بين الدليل المتوافر لدى الشعبة بشأن عمليات البرنامج في الصومال ومزاعم الفريق. وفي رأينا أن هذا الاختلاف لن يحسم إلا بحصول البرنامج على دليل يؤيد ما جاء في تقرير الفريق وإخضاعه هذا الدليل للتحليل وهو ما يوفر بدوره معلومات عن مستوى الموارد التي ينبغي للبرنامج أن يخصصها من أجل التعامل مع الوضع.
- 5- من الضروري أن يواصل البرنامج اتباع إجراءاته العادية في التحقيق في المزاعم التي طرحها فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال، فضلاً عن اتباع القواعد المألوفة في جمع الأدلة وتقييمها. ويرتهن هذا العمل بالمراقبة من جانب المراجع الخارجي بغية تقديم تأكيدات مستقلة إلى المجلس التنفيذي بشأن منهجية التحقيقات التي تجريها شعبة خدمات الرقابة في البرنامج ومدى إحكامها. ونعتقد أن ذلك يشكل رداً مناسباً إلى جانب أنه يتيح الفرصة للمراجع الخارجي لكي يبلغ المجلس التنفيذي بشأن العملية ونتائجها.

6- قبل تقييم الدليل بشأن مزاعم فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال كان من الملائم أن يطلب المجلس التنفيذي منا أن نضع مسودة اختصاصات استعراض محدد يجرى بشأن عمليات الصومال. ونوصي بأن تشمل مسودة الاختصاصات خمسة مجالات رئيسية هي:

- إجراء استعراض للتحليل المتعلق بتقدير مستوى المخاطر؛
- وضع تصميم لتدابير الرقابة التي يمكن تطبيقها في عمليات الصومال؛
- تقدير عملية تنفيذ الرقابة المتوقعة؛
- النظر في الفعالية العامة للبيئة الرقابية؛
- تقدير أية قضايا أوسع نطاقا تؤثر في عمليات البرنامج.

7- إن النهج الذي نتبعه ينحصر بالضرورة في إبداء المشورة بشأن الطريقة التي يرغب أن يتبعها البرنامج في النظر في هذه المزاعم وإجراء الاستعراض المناسب للعمليات.

النطاق والنهج المقترح

8- تسليماً بأن المهمة المسندة إلينا كمراجع خارجي سوف تنتهي عندما نقدم تقريرنا عن السنة المالية 2009 إلى المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران 2010 فقد اتفقنا مع رئيس المجلس التنفيذي في مارس/آذار 2010 على النهج المتبع في هذا الصدد. ويعني ذلك التسليم بأنه من غير المناسب لنا إما أن نجري استعراضاً تفصيلياً للمزاعم أو نجري تقديراً للعمليات في الصومال في الفترة المتاحة لنا. ويجب ترك هذا العمل لكي يستكملة خلفاً لنا.

9- في مارس/آذار 2010 عرض المكتب الوطني لمراجعة الحسابات نهجنا المقترح على المديرية التنفيذية وعلى الاجتماع المشترك بين لجنة مراجعة الحسابات في البرنامج وهيئة المكتب. وقد اقترحنا أن يتخذ البرنامج ثلاثة إجراءات محددة للرد على المزاعم على النحو التالي:

- **الإجراء 1: الحصول على دليل يؤيد المزاعم.** أثناء إجرائنا لعمليات المراجعة والاستجابة للطلبات المقدمة بعد نشر تقرير فريق الرصد المعني بالصومال أشرنا إلى أهمية دعوة الأمين العام للأمم المتحدة إلى نشر الحقائق والدلائل التفصيلية التي تؤيد المزاعم الواردة في تقرير الفريق والأساس الذي قام عليه تقدير الفريق لخسائر الأغذية. وقد طلب البرنامج الحصول على هذا الدليل ولكنه لم يحصل عليه حتى الآن.
- **الإجراء 2: استعراض مدى دقة الدليل بغية إبداء المشورة إلى المجلس التنفيذي.** أوصينا أنه بعد تلقي دليل محدد من فريق الرصد المعني بالصومال أن تجري شعبة خدمات الرقابة بالبرنامج تحقيقاً مناسباً بما يتفق مع نظمها ولوائحها لتقدير إذا ما كانت هذه المزاعم تستند إلى أدلة يمكن التحقق منها. واقترحنا أن يرتهن هذا العمل واستعراض الدليل المقدم من فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال بأعمال الرقابة التي يجريها المراجع الخارجي بغية تقديم تأكيدات مستقلة إلى المجلس التنفيذي بشأن منهجية تحقيقات شعبة خدمات الرقابة ودقتها. وينبغي عرض النتائج التي تتوصل إليها الشعبة والمراجع الخارجي على المجلس التنفيذي فيما بعد.
- **الإجراء 3: تصميم وتنفيذ استعراض لتدابير الرقابة على توزيع الأغذية في الصومال.** بغية تقدير مدى كفاية البيئة الرقابية اقترحنا إجراء استعراض تفصيلي لترتيبات توزيع الأغذية، بحيث يشمل مدى كفاية تصميم تدابير الرقابة وفعالية تنفيذها حسبما تبين وقت تقديم المزاعم وحسبما تبين، إذا أمكن، من العمليات الميدانية. وفي رأينا أن شعبة

خدمات الرقابة قادرة على إجراء هذا الاستعراض الذي ينبغي أن يُستعان بالنتائج المستمدة منه في تقييم البيئة الرقابية وأي توصيات تتعلق بتحسينها.

10- بعد تقديم مشورتنا إلى هيئة المكتب ولجنة مراجعة الحسابات، طلب الرئيس من المجلس التنفيذي الموافقة على طلب الاتصال بنا لإسداء المشورة بشأن اختصاصات استعراض لعمليات الصومال وكيف يمكن لمن يتولون هذا الأمر بعدنا أن يواصلوا إنجازه. ويركز هذا التقرير في المقام الأول على الإجراء الثالث وي طرح الاختصاصات المقترحة باستعراض عمليات الصومال. والمشورة الواردة في هذا التقرير هي النهج الذي نقترحه والمستمد من تجربة البرنامج والمنظمات الدولية الأخرى. ويتعين على البرنامج أن يتأكد من تشاطر هذه الاقتراحات في أقرب وقت ممكن مع الجهة التي ستخلفنا في هذا الشأن حتى يمكننا إعداد الأساس المنطقي لأي استعراض وتحديد أي تعديلات ترى أنه من الضروري إدخالها على هذا النهج.

الخلفية

البرنامج القطري لبرنامج الأغذية العالمي في الصومال

11- في عام 2009 أنفق البرنامج القطري في الصومال 268 مليون دولار أمريكي وُجّهت أساساً إلى تقديم 250 000 طن متري من المعونة الغذائية وما يتصل بذلك من تكاليف شمول البرنامج لمليوني مستفيد. وقد وجد البرنامج الصومال بلداً محفوفاً بالمخاطر، فقد قتل أربعة من موظفي البرنامج والمنظمات غير الحكومية؛ وتكتنف الصعوبات والمخاطر عمليات تقدير الاحتياجات وأنشطة الرصد، كما أنه من المسلّم به على نطاق واسع أن الحكم في الصومال غير مستقر وأنها تشكل درجة عالية من المخاطر للموظفين الأجانب. وقد نقل المكتب القطري، مراعاة لسلامة الموظفين ولأسباب أمنية، إلى نيروبي عاصمة كينيا المجاورة.

12- وقبل عام 2009 كان معظم المعونة الغذائية للصومال يسلم في ميناء مومباسا، كينيا. ومن هناك ينقل برا إلى نقاط التوزيع في الصومال. وفي عام 2009 أغلقت كينيا الحدود مع الصومال وتعين على البرنامج أن يجد خيارات بديلة أخرى لتسليم المعونة. ويجري حالياً نقل المعونة الغذائية بالسفن إلى مقديشيو، ثم يتم نقلها برا إلى داخل البلاد. غير أن ذلك يواجه مشكلات ترجع إلى القيود الإدارية في ميناء مقديشيو وعدم وجود أرصفة مناسبة لإقامة المخازن. ويقوم البرنامج باتخاذ الإجراءات لتحسين الميناء ومرافق مقديشيو بغرض تعزيز كفاءة عملياته.

أعمال المراجعة ذات الصلة في الصومال

المراجعة الداخلية

13- إن دور المراجعة الداخلية هو تقييم عمليات الرقابة الداخلية في البرنامج والإفادة عنها وتقديم تأكيدات إلى المديرية التنفيذية بشأن عملياتهم. وكجزء من هذه العملية تتولى شعبة خدمات الرقابة وضع برنامج سنوي لتقديم هذه التأكيدات. وأجرت وحدة المراجعة الداخلية التابعة لشعبة خدمات الرقابة عمليات مراجعة منتظمة لنظم الرقابة المستخدمة في الصومال من مكتب البرنامج في نيروبي. وتولت الشعبة تقدير صورة المخاطر التي تكتنف برنامج الصومال وصنفتها بأنها مخاطر "مرتفعة" واستجابت لذلك بإجراء عمليات مراجعة منتظمة. وقد أجريت أحدث عمليات مراجعة في يوليو/تموز 2008 ونوفمبر/تشرين الثاني 2009.

14- بالإضافة إلى عمليات الرقابة المخططة هذه، قامت وحدة التحقيقات في شعبة خدمات الرقابة بزيارة المكتب القطري في خريف عام 2009 لمتابعة المزاعم الناجمة عن التحقيقات التي نشرتها القناة الإخبارية 4 في المملكة المتحدة. وقامت الشعبة بتحليل مزاعم فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال، ولكن يتعين عليها أن تتعاون مع الفريق في الوصول إلى قاعدة الأدلة التي تقوم عليها هذه المزاعم. وفي رأينا أن أي تحقيق لن يكون فعالا بدون عرض الأدلة التي تؤيد مزاعم الفريق.

المراجعة الخارجية

15- ركز عمل المراجع الخارجي على تقديم شهادة بشأن الكشوف المالية، وتقدير العمليات في سياق قيمة رأي المراجع وما يكتنفه من مخاطر. ويجري وضع تقدير كل سنة بشأن مستوى مخاطر المراجعة والتغطية المزمعة من جانب شعبة خدمات الرقابة وللمعرفة المتراكمة ومدى فهم سير العمل. وقد قدمنا خلال فترة عملنا تقارير بشأن الزيارات التي نعتمد القيام بها للجنة مراجعة الحسابات في البرنامج، وسعينا إلى الاعتماد على شعبة خدمات الرقابة للحيلولة دون ازدواج جهود المراجعة.

16- وتأسيسا على رصدنا لمستوى المخاطر التي حددتها الشعبة فيما يتعلق بعملها في عام 2008، وخططها لتغطية الأعمال في عام 2009 لم نر من الضروري القيام بعمليات مراجعة في الصومال واخترنا بدلا من ذلك الاعتماد على عمل الشعبة. وسمح لنا ذلك باستخدام مواردنا في التركيز على عمليات أخرى شملت منطقة دارفور في السودان، التي قدرنا أنها تتعرض لمخاطر مرتفعة وفقا للمعايير المالية والتشغيلية. وشمل برنامج عملنا للفترة 2008-2009 أيضا القيام بزيارات لتقدير أعمال الرقابة والتمويل في كل من المكاتب الإقليمية وفي البلدان الخمسة الأخرى. ولم تسفر هذه الزيارات عن تحديد أي مخاطر مادية لعمليات مراجعة الكشوف المالية.

المزاعم ورد البرنامج عليها

المزاعم التي نشرتها القناة الإخبارية 4

17- في 15 يونيو/حزيران 2009 أذاعت القناة 4 الإخبارية في المملكة المتحدة برنامجا يزعم أن المعونة الغذائية التي يقدمها البرنامج تتعرض للسرقة وتباع في أسواق الصومال. وخضعت هذه المزاعم لتحقيقات فورية أجراها المكتب القطري، وفي أغسطس/آب 2009 تولت وحدة التحقيقات في شعبة خدمات الرقابة المسؤولية عن هذه التحقيقات. ولم يستطع موظفو البرنامج، لأسباب أمنية، الدخول إلى الصومال ومن ثم تولى موظفو شركة محلية صومالية أعمال الاستعراض القطرية. ونشرت شعبة خدمات الرقابة تقريرها بشأن المزاعم في ديسمبر/كانون الأول 2009. ويرد فيما يلي تفاصيل المزاعم والنتائج التي توصلت إليها الشعبة.

مزاعم القناة 4 الإخبارية والنتائج التي توصلت إليها شعبة خدمات الرقابة

النتائج التي توصلت إليها وحدة التحقيقات في شعبة خدمات الرقابة	المزاعم
لم يعثر على دليل يتعلق بإنشاء مخيمات وهمية للنازحين ورشوة موظفي البرنامج.	إنشاء مخيمات وهمية للاجئين والتلاعب في توزيع الحصص الغذائية المرسله إلى هذه المخيمات بما في ذلك تقديم الرشاوى لموظفي البرنامج
لم يعثر على دليل بأن موظفي المكتب القطري أو الشركاء المتعاونين باعوا الاغذية مباشرة إلى التجار.	الشراء التجاري للأغذية مباشرة من موظفي البرنامج أو من الموظفين العاملين مع الشركاء المتعاونين مع البرنامج
وجدت شعبة خدمات الرقابة أن أغذية البرنامج عرضت للبيع في الأسواق وتبين لها أن المستفيدين باعوا جزءا من حصصهم لشراء المستلزمات الأخرى. ولم تعثر الشعبة على مصدر آخر لأغذية البرنامج في الأسواق.	عثر على كمية كبيرة من المعونات الغذائية المعبأة في أجولة للبرنامج للبيع في الأسواق
وجدت شعبة خدمات الرقابة بعض الأدلة على قصور توزيع الحصص ولكنها رأت أن ذلك يرجع إلى عدد من الأسباب. ولم تعثر على أي دليل على أن اختلاس الأغذية كان أحد هذه الأسباب.	حصل المستفيدون على حصص جزئية بينما تم بيع الباقي في الأسواق المحلية أو استخدمت في دفع مقابل الخدمات الأمنية أو لشراء بطاقات الحصص
عندما تقوم الشاحنات بتسليم الأغذية في عدة نقاط فإنها ترحل من المكان وهي تحمل باقي الأغذية. ولم تجد شعبة خدمات الرقابة أي دليل على أن هذه الأغذية حولت إلى الأسواق.	لم تسلم وسائل النقل سوى جزء من المعونة الغذائية في شاحناتها الخاصة ونقل الباقي لبيعه في الأسواق
خلصت الشعبة إلى أنه نظرا لقيود الوصول إلى الأماكن المستهدفة، والقوائم الثابتة للمستفيدين وانقطاع خطوط الإمداد وتأجيل عمليات التوزيع أثناء موسم الحصاد فإنه يمكن جدا ألا يحصل بعض النازحين على المعونة الغذائية من البرنامج. غير أن الشعبة لم تحدد وجود شرائح كاملة من ممر أفجوي اعتمدت على الأوراق النباتية المغلية كمصدر وحيد للغذاء.	شاهد الصحفي الأطفال اللاجئين في ممر أفجوي وهم يتناولون فقط أوراق نباتية مغلية كغذاء على مدى أربعة أيام

المصدر: تحليل المراجع الخارجي لتقرير شعبة خدمات الرقابة

مزاعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال

18- في 10 مارس/آذار 2010 نشر فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال تقريرا انتقد فيه عمليات البرنامج في الصومال وتضمن مزاعم بوجود اختلاس كبير في المعونة الغذائية ومخالفات أخرى تتعلق بعمليات البرنامج. ولاحظنا أن البرنامج قدم ردا أوليا على هذه المزاعم التي تخضع حاليا لاستعراض تقوم به شعبة خدمات الرقابة. ولم تعرض علينا نتائج هذا الاستعراض بعد وإن كنا نفهم أن البرنامج لم يحصل على أي دليل في هذا الشأن من الفريق.

ملخص مزاعم الفريق المعني بالرصد في الصومال ورد الفريق التنفيذي للبرنامج عليها

رد الفريق التنفيذي للبرنامج المقدم إلى المجلس التنفيذي	مزاعم فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال
تساءل البرنامج بشأن مصداقية الدليل على وجود اختلاسات في المعونة الغذائية بهذا الحجم نظرا لأن 50 في المائة سوف تعني نحو 130 000 طن متري أو نحو 7 000 حمولة شاحنة.	حولت نسبة 50 في المائة من المعونة الغذائية المخصصة للصومال إلى غير المستفيدين.
بلغت النسبة المئوية للعقود المبرمة في عام 2009 مع المقاولين الثلاثة 66 في المائة، حيث هبطت من 81 في المائة في عام 2008. ومنذ نوفمبر/تشرين الثاني 2009 حاول البرنامج تخصيص العقود على أساس أكثر مساواة. وصدرت التعليمات للمكتب القطري في الصومال بعدم إبرام أي عقود جديدة مع المقاولين الثلاثة المتهمين بتشكيل مجموعات احتكارية.	أبرم 80 في المائة من عقود تسليم الأغذية في عام 2009 مع ثلاثة مقاولين فقط.
يعتقد البرنامج أنها عمليات نهب حقيقية حيث قامت الشركة المعنية بتقديم شحنة بديلة كبيرة لما تم نهبه.	بدأت عمليات النهب في أسواق الماشية في 25 سبتمبر/أيلول 2008.
لم يعثر على دليل وجود خسائر أو أعمال نهب حيث يتوافر للبرنامج إيصالات بتسليم الأغذية.	حدثت عمليات اختلاس كبيرة أخرى في يونيو/حزيران 2009.
استخدمت شاحنات البرنامج هذا الطريق للالتفاف حول طرق النقل الخطرة.	لم يستخدم الطريق الذي يربط بين ميناء المعان ومطار الساية في تقديم المعونة الإنسانية.
أصبح البرنامج على وعي باحتمال هذا التضارب في أكتوبر/تشرين الأول 2009 ولم تعد شركة النقل والشركة المتعاونة تعملان في نفس المنطقة.	يوجد تضارب واضح في المصالح بين مؤسسة ديكا للنقل والشركة المتعاونة مع البرنامج (SAACID).

المصدر: ملخص المراجع الخارجي لاطلاع المجلس التنفيذي للبرنامج، الوثيقة الصادرة في 12 مارس/أذار 2010

مسودة اختصاصات استعراض عمليات الصومال (للمناقشة)

- 19- تأسيسا على استعراضنا للدليل المتاح، وفهمنا لأعمال البرنامج وإطار الرقابة فيه، نوصي البرنامج باعتماد نهج نظامي لاستعراض الرقابة على إبرام العقود وتسليم وتوزيع المعونة الغذائية في الصومال. ويقوم هذا النهج على أساس منهجية المراجعة المعمول بها في مجال استعراض تصميم أعمال الرقابة التي ينبغي وضعها موضع التنفيذ وتقدير مدى صلاحيتها العملية وإجراء تقديرات بشأن مدى صلاحية الرقابة وفعاليتها وقت ظهور المزاعم وكعملية جارية.
- 20- يوفر النهج الذي نقترحه تفاصيل عن طبيعة ومدى الاستجابات التي نراها ضرورية لتكوين وجهة النظر بشأن البيئة الرقابية فيما يتعلق بتوزيع الأغذية في الصومال. وقدما اقتراحات بشأن كيفية إجراء الاستعراض وبشأن الأدلة التي نحتاج إليها لإثبات أي تحليل واستنتاجات وتوفير الأساس الذي تقوم عليه توصياتنا.
- 21- نتوقع إجراء الاستعراض تحت رعاية الجهة التي ستحللنا كمراجعين خارجيين. ونعتقد أن شعبة خدمات الرقابة في موقف جيد يسمح لها بقيادة عمليات الاستعراض التفصيلية بمشاركة إدارة البرنامج في المقر والمكتب القطري وفي الصومال. وتتوافر للشعبة والإدارة المعرفة والخبرة بالعمليات المعقدة مرتفعة المخاطر وسوف يكون ذلك عاملا مهما نظرا لقصور الإلمام بأسلوب عمليات البرنامج. وسوف يتحدد هذا النهج ووسائل تنفيذه بطبيعة الحال وفقا لما يراه من سيحللنا نظرا لأنه سيكون لديهم المنظور المهني بشأن كيفية التحقيق في هذه المسائل.
- 22- ضمانا لحصول البرنامج على أفضل نتيجة من هذا الاستعراض ينبغي للمخرجات الأساسية أن تتجاوز مجرد عملية التقدير بأثر رجعي لنظم الرقابة في وقت ظهور المزاعم والتركيز على تقديم التوصيات بشأن ما يلي:
- تعزيز فعالية تكاليف أعمال الرقابة والإجراءات الجارية؛

- تعزيز نظم الرصد وآلياته بغية رفع مستوى الرقابة والتأكدات المقدمة للإدارة فيما يتعلق بعمليات الرقابة؛
- تحديد أي إجراءات أو عمليات رقابية ازدواجية أو بالية أو التي قد تعرض الموظفين لمخاطر إضافية؛
- وضع تقدير بشأن كيفية تطبيق النتائج التي قد يتوصل إليها التقرير في ظل الظروف المعقدة ومرتفعة المخاطر.

مجالات محددة للاستعراض

الخطوة 1: استعراض تحليل مستوى المخاطر. ينبغي لتصميم إطار الرقابة أن يتناسب دائماً مع المخاطر الماثلة أمامها. ويتطلب ذلك توثيق المخاطر المحددة التي تواجه عمليات البرنامج والأمم المتحدة في الصومال وتحديد مستوى المخاطر التي يرى البرنامج أنها مقبولة (تقبل المخاطر). وينبغي توفير الدليل الذي يوثق الإجراءات المتخذة في السنة الماضية للتخفيف من آثار المخاطر التي يتم تحديدها.

23- ينبغي أن يشمل الدليل المطلوب تقديمه ما يلي:

- الاستعراض الذي يجريه المكتب القطري للمخاطر التي تتعرض لها عمليات البرنامج في الصومال والاعتبارات الأعم للأمم المتحدة للمخاطر في القطر؛

ما الذي نتوقع أن نراه:

توضيح مدى تقبل البرنامج/الصومال للمخاطر (مثل تحمل الخسائر البسيطة والمبالغ النقدية الصغيرة وتقديم الأغذية لنقاط التفتيش)؛

وضع سجل للمخاطر يشمل ما يتعرض له القطر، والبرنامج والمشروعات، مع مراعاة اعتبارات الأمم المتحدة (قد تشمل المخاطر: تحديد المستفيدين الحقيقيين، واعتبارات الأمن، وخط الإمداد، ومدى جودة الأغذية، وتقديم مقابل الخدمات، وتوزيع الأغذية، وسرقة الأغذية في كل مرحلة من مراحل سلسلة التسليم، والمخاطر التي يسببها شركاء التسليم، وأعمال التفتيش على التسليم، والتلاعب عمداً في السجلات، وتقسيم الواجبات، وتغيير الموظفين)؛

استراتيجية التخفيف من المخاطر، الإجراءات المتخذة والمزمعة لتخفيف المخاطر؛

الإجراءات التي اتخذت في العام الماضي للتصدي لكل خطر من المخاطر والتخفيف من آثارها.

الخطوة 2: وضع تصميم أعمال الرقابة التي يمكن تطبيقها على عمليات الصومال. ينبغي أن تكون المرحلة الأولى للاستعراض هي وضع وتوثيق تصميم نظم الرقابة الداخلية في إطار عمليات الصومال. ويقدم مقر البرنامج التوجيهات للمكاتب القطرية بشأن تصميم أعمال نظم الرقابة القابلة للتطبيق في العمليات الكبيرة والمعقدة. وينبغي لهذه الإجراءات وأعمال الرقابة أن تشمل جميع جوانب أعمال البرنامج بما في ذلك المجالات الرئيسية لإبرام العقود وتسليم وتوزيع المعونة الغذائية. وينبغي لأي استعراض أن يتولى تقدير مدى صلاحية أعمال الرقابة لطبيعة العمليات في الصومال.

24- وتشمل الإجراءات المطلوب اتخاذها ما يلي:

- الحصول من مقر البرنامج على ملخص بالإجراءات المالية والرقابية الرئيسية وأعمال الرقابة التي وضعتها المديرية التنفيذية ومدى انطباقها على الصومال في مجالات إبرام العقود وتسليم المعونة الغذائية وتوزيعها؛

ما الذي نتوقع أن نراه:

إجراءات التعاقد (بما في ذلك السماح بالعقود، والتدقيق في اختيار المقاولين، المحتملين واعتماد قائمة المقاولين، وإجراءات مكافحة الغش، ورصد أداء العقود)؛

تقديم المشورة بشأن الرقابة على تسليم الأغذية (مثل القوافل والمستودعات، وحراسة القوافل، والميليشيات، وتقديم الرشاوى)؛

تقديم المشورة بشأن كيفية توزيع الأغذية والتأكد من أنها وصلت إلى المستفيدين المستهدفين (الاستعانة بالمنظمات غير الحكومية الشريكة والوكالات، والحصول على دليل بتلقي المستفيدين للمعونة، والرقابة من جانب البرنامج، وتسليم الشحنات الكبيرة ونقاط التسليم)؛

تقديم المشورة من المقر للمدير القطري بشأن التقدير الذاتي لأعمال الرقابة للتأكد من أنها تنفذ بكفاءة؛

- بحث مدى فائدة مراعاة البرنامج لاستخدام منظمات لوجستية أخرى للتكنولوجيا في تعزيز إطار الرقابة الحالية والمساعدة في تعقب عمليات التسليم

الخطوة 3: تقدير تنفيذ أعمال الرقابة المتوقعة. ينبغي إجراء تقدير في إطار الرقابة المتوقع من أجل تحديد المدى الذي يمكن الذهاب إليه في تنفيذ أعمال الرقابة المتوقعة سواء خلال فترة تقديم المزاعم أو في أعمال الرقابة التي يمكن الاستدلال عليها في العمليات الجارية. ويشمل ذلك تقديم الدليل المناسب من المكتب القطري لإثبات أعمال الرقابة. وينبغي للمكتب القطري أيضا أن يشرح العمليات التي يتبعها المكتب في الاستعراض المنتظم للعمليات في الصومال للتأكد من الامتثال للقواعد الموضوعية بما في ذلك إجراءات المتابعة. وهذه النقطة مهمة بصفة خاصة نظرا لأن المكتب القطري يقع في كينيا المجاورة للصومال.

25- قد يشمل الدليل المطلوب تقديمه ما يلي:

- الحصول من المكتب القطري على تحليل للإجراءات وأعمال الرقابة التي يحددها المقر وتنفيذها في الصومال؛
- إجراء تحليل للنظام الذي يستخدمه المكتب القطري للتأكد من تنفيذ الإجراءات وأعمال الرقابة في الصومال؛
- التيقن من الأدلة لاسيما التيقن من الممارسات الفعلية المستخدمة إذا سمحت الظروف الأمنية بذلك.

ما الذي نتوقع أن نراه

إجراء تحليل متدرج لإجراءات وأعمال الرقابة الرئيسية التي يتطلبها المقر وكيفية تنفيذها بتطبيق الإجراءات وأعمال الرقابة المعتمدة في الصومال؛

شرح الإجراءات وأهمية الرقابة التي يستخدمها المكتب القطري في كينيا وفي الميدان في الصومال والدليل الذي يبين استخدامه لهذه الإجراءات (ينبغي أن يشمل ذلك المذكرات المكتوبة بشأن الإجراءات، وأدلة الإجراءات المحلية وإعداد التقارير المنتظمة عن سير العمليات)؛

يقوم مفتشون مستقلون بزيارات لأغراض الرصد (بما في ذلك فحص إجراءات المستودعات والمخزونات، واستعراض عمليات التنفيذ من جانب الشركاء، واستعراض بطاقات الحصص الغذائية، وتقدير الأنشطة

القطرية، ومتابعة الزيارات السابقة وما صدر عنها من توصيات)؛

تفاصيل أمن استخدام المستودعات وعمليات النقل وترتيبات التوزيع.

الخطوة 4: النظر في الفعالية العامة للبيئة الرقابية. ينبغي استعراض دليل المخاطر وأعمال الرقابة للتوصل إلى نتيجة بشأن مدى امتثال المكتب القطري للإجراءات وأعمال الرقابة المتوقعة، ومعرفة ما إذا كان يوجد نظام فعال للرقابة الداخلية يتناسب مع المخاطر المحددة. وإذا تم تحديد أي جوانب ضعف، يجب تحديد الخسائر المحتملة كميًا.

26- قد يشمل الدليل المطلوب تقديمه ما يلي:

- أجرت شعبة خدمات الرقابة على مدى عدة سنوات أعمال استعراض قطرية نمطية للعمليات في الصومال، وأجرت وحدة التحقيقات تحقيقات خاصة لمزاعم القناة الإخبارية 4. وينبغي استعراض هذه التقارير لاستكشاف دليل على امتثال المكتب القطري للإجراءات وأعمال الرقابة الموضوعية.

ما الذي نتوقع أن نراه:

تقديم قائمة بالتوصيات والأدلة المستمدة من المكتب القطري والتي حددت القضايا التي تم تناولها وحسمها بما تتقبله شعبة خدمات الرقابة؛

التحديد الكمي لأي قضايا مطروحة تيسيرا لتقدير مدى فعالية تكاليف أي تغيير مقترح.

الخطوة 5: تقدير أي قضايا أوسع تؤثر في عمليات البرنامج. ينبغي النظر في أي قضايا ناشئة فيما يتعلق بعمليات الرقابة في الصومال في إطار سياق أوسع من عمليات البرنامج لتحقيق الفوائد القصوى للاستعراض وتوفير المعلومات من أجل تصميم وتنفيذ أعمال الرقابة على توزيع الأغذية في إطار عمليات البرنامج الأخرى.

27- قد يشمل الدليل المطلوب تقديمه ما يلي:

- تحديد أي جوانب ضعف في إطار الرقابة الذي وضعه المقر؛
- التأكد من تنفيذ الإجراءات التي وضعها المقر؛
- تحديد مدى كفاية الدليل المتاح للمدير القطري بأن أعمال الرقابة قد وضعت ويجري تنفيذها بشكل فعال؛
- تحديد ما إذا كانت المزاعم المقدمة ضد البرنامج تشير إلى أي جوانب قصور في أعمال الرقابة في الصومال أو في الأعمال الأوسع لعمليات البرنامج؛
- تحديد أي مجالات تكون فيها أعمال الرقابة قد نفذت بشكل فعال في إطار أداء عمل شعبة خدمات الرقابة والمكتب القطري.