



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة المالية

الدورة السادسة والثلاثون بعد المائة

روما، 8-9 فبراير/شباط 2011

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن عمليات البرنامج في الصومال

يرجى توجيه أي أسئلة تقنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى:

السيدة Rebecca. Mathai

مديرة المراجعة الخارجية

برنامج الأغذية العالمي

رقم الهاتف: +3906 6513 3071

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

ملخص

- ◀ يعرض تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن عمليات البرنامج في الصومال على المجلس التنفيذي للنظر فيه.
- ◀ أطلق فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال عدة ادعاءات تمس عمليات البرنامج في الصومال في مارس/آذار 2010. وأعربت المديرية التنفيذية للبرنامج في خطاب منها إلى المجلس التنفيذي عن ترحيبها بإجراء تحقيق مستقل في عمليات البرنامج في الصومال وعرضت إمكانية الاطلاع على التقرير الذي أصدره المفتش العام في ديسمبر/كانون الأول 2009.
- ◀ وطلب المجلس التنفيذي من المراقب المالي والمراجع العام للهند في يونيو/حزيران 2010 إجراء استعراض مفصل لعمليات البرنامج في الصومال بهدف وضع توصيات لتعزيز الضوابط الداخلية.
- ◀ وينقسم تقرير المراجع الخارجي إلى جزأين. ويتناول الجزء الأول من التقرير ما صدر من ادعاءات، وما قام به المفتش العام وأمانة البرنامج في النظر في الادعاءات والرد عليها. ويشير المراجع الخارجي إلى أن تقرير المفتش العام الذي صدر في عام 2009 قد شكل الأساس الذي استند إليه النظر في جوانب ضعف الرقابة ووجهت التوصيات الواردة فيه التغييرات اللازمة للتخفيف من ذلك الضعف. ويحدد التقرير أيضاً المجالات التي في حاجة إلى مزيد من التحقيق.
- ◀ ويتضمن الجزء الثاني من التقرير تقييماً للضوابط الداخلية و26 توصية تتضمن اقتراحات بشأن تحسين الضوابط الداخلية.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- ◀ يرجى من لجنة المالية أن تحيط علماً بتقرير مراجع الحسابات الخارجي عن عمليات البرنامج في الصومال، وأن توافق على عرضهما على المجلس التنفيذي للنظر فيهما.

مشروع المشورة

وفقاً للمادة الرابعة عشرة من اللانحة العامة لبرنامج الأغذية العالمي، توصي لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة المجلس التنفيذي بأن يحيط علماً بتقرير مراجع الحسابات الخارجي عن عمليات البرنامج في الصومال.

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 14-16/2/2011

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن
عمليات البرنامج في الصومال

للنظر



Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2011/5-B/1
18 January 2011
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مديرة المراجعة الخارجية: السيدة R. Mathai رقم الهاتف: 066513-3071

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

تقرير المراجعة الخارجية

عمليات برنامج الأغذية العالمي في الصومال



सत्यमेव जयते

المراقب المالي والمراجع العام للهند

يقدّم المراقب المالي والمراجع العام للهند خدمات المراجعة الخارجية لبرنامج الأغذية العالمي.

وتهدف المراجعة التي يجريها المراقب المالي والمراجع العام للهند إلى تزويد البرنامج بضمان مستقل وإضافة قيمة إلى إدارة البرنامج عن طريق تقديم توصيات بناءً.

للمزيد من المعلومات يمكن الاتصال بـ:

السيدة Rebecca Mathai

مديرة المراجعة الخارجية

برنامج الأغذية العالمي

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

Rome 00148

.Italy

رقم الهاتف: 0039-06-65133071

البريد الإلكتروني: rebecca.mathai@wfp

موجز تنفيذي

يعمل برنامج الأغذية العالمي في الصومال منذ ستينيات القرن الماضي. وكانت القناة الرابعة للأخبار قد أطلقت في يونيو/حزيران 2009 العديد من الادعاءات بشأن عمليات البرنامج في الصومال. وأعلن بعدها فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال في مارس/آذار 2010 ادعاءات شملت مزاعم جديدة بالإضافة إلى الادعاءات التي أطلقتها من قبل القناة الرابعة.

وطلب المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران 2010 من المراجع الخارجي، وهو المراقب المالي والمراجع العام للهند، إجراء استعراض مفصل لعمليات البرنامج في الصومال بهدف طرح توصيات لتعزيز الضوابط الرقابية.

والأهداف الرئيسية لعملية المراجعة التي قمنا بها هي: (أ) التحقق من أن الضوابط قد وضعت على أساس تقدير المخاطر وأنها تنفذ على النحو الذي صممت من أجله، (ب) التوصية بإضافة/تعديل/إلغاء ضوابط، (ج) التوصية بالدروس المستخلصة من عمليات الصومال للاستفادة منها في العمليات الحاسمة المماثلة في أماكن أخرى. وأدرجنا أيضاً في موجز تقريرنا رأينا بشأن تحقيقات المفتش العام ومدير شعبة خدمات الرقابة التي أفضت إلى تقريره الذي أصدره في ديسمبر/كانون الأول 2009.

وأجرينا عمليات المراجعة في المقر الرئيسي للبرنامج في روما والمكتب القطري للصومال في نيروبي لمدة ستة أسابيع من 11 أكتوبر/تشرين الأول حتى 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2010، وذلك من خلال استعراض الوثائق؛ وتحليل بيانات نُظم تكنولوجيا المعلومات، وإجراء مناقشات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. واستعرضنا معظم سجلات الفترة من يناير/كانون الثاني 2009 حتى يونيو/حزيران 2010، وركزنا بشكل خاص على العمليات في مقديشو وممر أفقوي، وهما المنطقتان اللتان وردت بشأنهما إشارات بارزة في الادعاءات.

ونحن نقدر البيئة المعقدة والخطرة التي يجري فيها البرنامج عملياته في الصومال. ويمكن قراءة نتائج مراجعاتنا المبينة تفصيلاً في الفقرات التالية على خلفية تحديات عمليات الصومال والجهود المبذولة من البرنامج لتعزيز تلك العمليات.

وتتعلق استنتاجاتنا أساساً بالعمليات في جنوب الصومال الذي تفرض فيه قيود على دخول البرنامج. ويواجه البرنامج في جنوب الصومال تحديات خاصة مختلفة عن أجواء الهدوء النسبي التي يشهدها شمال الصومال. ولذلك فإن استنتاجاتنا المرتبطة تحديداً بجنوب الصومال قد لا تنطبق على العمليات في البلد بأسره.

وينقسم التقرير إلى جزأين، يتناول الجزء الأول رأينا في التحقيقات واستنتاجات المفتش العام ومدير شعبة خدمات الرقابة بشأن ادعاءات القناة الرابعة للأخبار والفريق المعني بالرصد في الصومال. ويتضمن الجزء الثاني تقريرنا عن بيئة الرقابة الداخلية الحالية في عمليات البرنامج في الصومال.

الجزء الأول - رأي المراجع الخارجي في تحقيقات شعبة خدمات الرقابة واستنتاجاتها بشأن ادعاءات القناة الرابعة للأخبار والفريق المعني بالرصد في الصومال

الادعاءات الرئيسية بشأن عمليات الصومال التي حققت فيها شعبة خدمات الرقابة وناولها في بحثنا تتعلق بما يلي: (أ) تحويل مسار أغذية البرنامج وبيعها في الأسواق المحلية وإنشاء مخيمات وهمية لتوزيع الأغذية؛ (ب) حصول ثلاثة ناقلين على 80 في المائة من أعمال النقل؛ (ج) تضارب المصالح بين الناقل والشريك المتعاون؛ (د) النهب المنظم للأغذية من قافلة أحد الناقلين؛ (هـ) إنشاء طريق يربط بين ميناء وأحد المطارات.

واستناداً إلى النتائج التي أسفرت عنها عمليات الرصد التي قامت بها وكالة خاصة في أحد الأسواق الرئيسية وعدم العثور على أغذية البرنامج إلا في ستة متاجر، وباستعمال البيانات المتاحة عن ثلاث بلدات تجارية في أغسطس/آب وأكتوبر/تشرين الأول 2009، خلصت شعبة خدمات الرقابة إلى أن ما يقرب من 10 في المائة من الأغذية الموزعة شهرياً من البرنامج في أفقوي ومقديشو وصلت إلى الأسواق المحلية من خلال المستفيدين الذين قاموا ببيع جزء من حصصهم الغذائية إلى التجار المحليين مقابل الحصول على السكر والشاي. ونحن نرى أن الأسس التي استند إليها استخلاص تلك النتائج غير كافية نظراً لصغر حجم العينة واستخدام نتائج عمليات رصد استغرقت بضعة أيام لتحديد كميات الأغذية التي تصل إلى الأسواق المحلية. ولم تدعم البيانات التي جُمعت لاحقاً في أثناء عمليات الرصد الاستنتاج بأن الأغذية التي باعها المستفيدون كانت المصدر الوحيد للمعونة الغذائية التي عُثر عليها في الأسواق.

وتمكنت وكالة التحقيق الخاصة من إثبات وجود مخيمات توزيع الأغذية التي أفضت بشعبة خدمات الرقابة إلى استنتاج عدم توفر أي أدلة تثبت إنشاء مخيمات وهمية حسب ما جاء في الادعاءات. ومرة أخرى فإن البيانات الثانوية التي جاءت في تقارير الرصد الصادرة عن المكتب القطري في أعقاب الأعمال الميدانية التي قامت بها بعثة شعبة خدمات الرقابة تكشف عن خيوط يمكن إذا أُجريت تحريات عنها أن تفيد التحقيق في هذا الادعاء.

وتم إرساء 81 في المائة و66 في المائة من أعمال النقل على ثلاثة متعهدين في عامي 2008 و2009 على التوالي. وكانت شعبة خدمات الرقابة قد لاحظت ارتكاب بعض المخالفات عندما تسللت إلى العملية بعض جوانب الضعف الرقابي نتيجة لعدم وضوح الدليل. ونحن نرى أنه كان لابد لقرارات شعبة خدمات الرقابة أن تسترشد أكثر بروح أحكام الدليل.

ونتفق مع شعبة خدمات الرقابة على ما أشارت إليه من تضارب في المصالح بين أحد الناقلين وأحد الشركاء المتعاونين، وأنه قد اتخذ على إثر ذلك إجراءات تصحيحية فورية. ونتفق أيضاً مع شعبة خدمات الرقابة على ما توصلت إليه بشأن استرداد الأغذية المفقودة من أحد الناقلين في منطقة العبور وإن كانت قد استردت على دفعات وليس من خلال سند الأداء.

وادعى الفريق المعني بالرصد في الصومال أن البرنامج ساعد شركة عدان للتجارة السريعة على إعادة فتح ميناء معان كبديل لميناء مقديشو، فيما زعم أنه خطة احترازية⁽¹⁾. ولم تفحص شعبة خدمات الرقابة سوى مبررات الشراء وليس عملية الشراء بحد ذاتها. وأشاروا إلى أنه كان يمكن لإدارة المكتب القطري الاشتراك بدور أكبر مع فريق الأمم المتحدة القطري في الصومال فيما يتعلق بمبادرة إنشاء طريق، وخلصت الشعبة إلى عدم الحاجة إلى أي إجراءات أخرى بشأن هذا الادعاء. ونحن نرى أنه لا بد من إجراء مزيد من التحقيق في مسألة انعدام الشفافية في إدارة العقد حسب ما تجلّى في الإعفاء من عملية العطاءات التنافسية وارتفاع تكلفة الشراء. ووافقت شعبة خدمات الرقابة على أن ما قدمناه من معلومات جديدة يبرر إجراء استعراض آخر.

ونحن ندرك أن الكثير من المعلومات بات الآن متاحاً للتحليل أكثر مما كان عليه الحال في عام 2009 عندما أجرت شعبة خدمات الرقابة تحقيقاتها في الادعاءات. ونعترف أيضاً أن تقارير شعبة خدمات الرقابة ظلت خلال فترة زمنية تشير إلى ضعف الضوابط الرقابية في عمليات الصومال. ويجب النظر في تقرير التحقيق الذي صدر في ديسمبر/كانون الأول 2009 على ضوء التقارير السابقة التي صدرت عن الشعبة. وكان تقرير عام 2009 هو القاعدة التي انطلق منها فحص جوانب الضعف الرقابية وكانت التوصيات المنبثقة عنه عاملاً موجهاً للتغييرات الضرورية للتخفيف من ذلك الضعف. وعلى الرغم مما سبق فإننا نعتقد أن تقريرنا يحدّد مجالات في حاجة إلى المزيد من التحقيق.

(1) وثيقة الفريق المعني بالرصد في الصومال S/2010/91.

الجزء الثاني - تقييم الرقابة الداخلية

تقع المسؤولية على الإدارة العليا عن تهيئة المنظمة للامتثال للقواعد واللوائح. ونحن نوصي الإدارة العليا بتجريب آلية للتقييم الذاتي في المكتب القطري للصومال. ولا بد من وضع قائمة مرجعية للتقييم الذاتي تشمل ضوابط للمكتب القطري، ويجب أن تقيّم جميع الوحدات تشغيلية نفسها على أساس تلك القائمة المرجعية في نهاية العام. وسوف يشجع ذلك الوحدات التشغيلية على الإمساك بزمام ملكية الضوابط وبالتالي تعزيز المساءلة.

وتبيّن لنا أن تقييم الموظفين في المكتب القطري للصومال يتطلب زيادة تكثيف رصد دقة مواعيد استيفاء نماذج التقييم في المقر الرئيسي والمكتب القطري.

والبرنامج في صدد إعداد سجلات للمخاطر على مستوى المنظمة على مستوى المكتب القطري للصومال، وسوف تُمكن هذه المبادرة من زيادة فعالية التعامل مع المخاطر. على أنه لا يجري حالياً قياس مدى تقبّل المخاطر، ونحن نوصي بضرورة قياس مدى تقبّل المخاطر على حدة في العمليات التي تنطوي على مخاطر كبيرة (مثل مناطق الصومال التي تفرض قيود على دخولها) والعمليات العادية (مثل مناطق الصومال التي يسمح لموظفي البرنامج بدخولها).

ونحن نرى أن الدرس المستفاد من تجربة الصومال هو إدراك المخاطر الوشيكة في الوقت المناسب وإطلاع أصحاب المصلحة الرئيسيين عليها. ونوصي بتحديد المسؤولية عن جمع وتحليل إشارات الإنذار بشأن المخاطر الكبيرة التي تمس السمعة حتى يمكن تصعيدها في الوقت المناسب إلى المستويات الملائمة. ونعتقد أيضاً أن الاستجابة السريعة والشفافة للدعوات كان يمكن أن تهدئ أصحاب المصلحة.

ويتم إعداد خطة التخصيص نصف السنوية على مستوى المقاطعات استناداً إلى نتائج التقييم المستخلصة من بيانات البرنامج ومنظمات الأمم المتحدة الشقيقة. ولم نعثر في السجلات على أدلة مستندية كاملة تثبت تغيير الأعداد الأولية للمستفيدين وكميات الأغذية المحسوبة وفقاً لإجراءات التشغيل الموحدة باستخدام البيانات السالفة الذكر لتحديد أرقام المخصصات النهائية في خطة التخصيص. ونوصي بأن يحتفظ المكتب القطري بسجل كامل يبرر الأعداد المحددة في خطة التخصيص من أجل كفاءة زيادة الشفافية.

وتُعد خطة توزيع شهرية لأعداد المستفيدين في القرى وكميات الأغذية المقترح توزيعها في نقاط التوزيع النهائية. واتضح لنا أن خطة التوزيع لا تعبر في كل الأوقات عن الحقائق على أرض الواقع؛ ويمثل إعداد خطة التخصيص نشاطاً قائماً بذاته لا تربطه بخطة التوزيع أي صلات قوية. وتشمل دراسة حالة أجريت عن التوزيعات العامة للأغذية الخاصة بالمعوقين وكبار السن غير المصحوبين بذويهم في مقديشو أمثلة على جوانب ضعف البرمجة.

ويؤدي الشركاء المتعاونون دوراً حيوياً في عمليات البرنامج من خلال اشتراكهم في إعداد خطة التوزيع وتحديد المستفيدين والتوزيع النهائي للمعونة الغذائية. وأدخل المكتب القطري أداة أكثر موضوعية لتقييم قدرات الشركاء المتعاونين قبل السماح لهم بالعمل على الرغم من عدم كفاية البيانات التي تستند إليها تلك التقديرات. ونعتقد أن معالجة هذا الضعف ستزيد من موضوعية وشفافية العملية.

ولاحظنا عيوباً في نظام كومباس لتتبع السلع الغذائية الذي يتطلب استرجاع المعلومات من الواجهة الخلفية للنظام، مما ينتقص بالتالي من سلامة البيانات. ويجري العمل حالياً على وضع نظام جديد. على أننا نوصي بإيجاد أدوات موحدة للحصول على التقارير بما يفي باحتياجات المكتب القطري إلى أن يتم الانتهاء من وضع ذلك النظام الجديد. ويستعمل الموظفون صحائف عمل

لتسجيل بعض المعلومات المهمة، ولوحظت في العادة مشاكل من قبيل تضارب البيانات التي تحتفظ بها مختلف الوحدات، ووقوع أخطاء، وعدم وجود رقابة على النصوص.

وأعرب جميع أصحاب المصلحة الذين التقينا بهم عن تقديرهم لعمل المكتب القطري في تلك البيئة المحفوفة بتحديات هائلة في الصومال. ومع ذلك فقد أشاروا إلى أنهم كانوا يتوقعون دوراً أكبر ومعلومات أكثر شفافية من البرنامج بشأن القضايا الرئيسية. ونحن نوصي البرنامج بمزيد من التعاون الوثيق والعمل الشفاف مع أصحاب المصلحة الخارجيين.

وكان المكتب القطري قد اتخذ عدة مبادرات لتعزيز الرصد، من قبيل (أ) إدخال الخط الساخن؛ (ب) زيادة التحليل والعمق في تقارير الرصد الشهرية؛ (ج) تدريب راصدي المعونة الغذائية. وكشفت النتائج التي أسفرت عنها اختبارات البيانات التي أجريتها على امتداد 3 أشهر أن نسبة الأغذية الموزعة المرصودة قد انخفضت في يونيو/حزيران 2010 عما كانت عليه في يونيو/حزيران 2009. وأبلغتنا الإدارة أن حجم الرصد يتفاوت من شهر إلى شهر. على أن القلق يساورنا من أن استنتاجاتنا قد تكون مؤشراً على حدوث انخفاض عام في مستوى الرصد. ونوصي بزيادة الرصد العادي في المناطق التي يُسمح بوصول موظفي البرنامج إليها.

وفيما يلي ملاحظتنا العامة وتوصياتنا بشأن الضوابط والدروس التي يمكن الاستفادة منها في العمليات المماثلة في المستقبل:

- يجري التخطيط لتنفيذ استثمارات كبيرة في الرصد عن طريق طرف ثالث والرصد عبر الحدود الذي يشمل ضوابط كاشفة. وبالنظر إلى أن الضوابط الوقائية توفر ضمانات أكبر من الضمانات الكاشفة فإن هناك حاجة إلى إعادة موازنة استراتيجية المكتب القطري من خلال زيادة الاستثمار في الضوابط الوقائية المرتبطة باختيار العلاقات مع الشركاء المتعاونين والحفاظ عليها؛ وإعداد خطط التخصيص والتوزيع وتحديد وتسجيل المستفيدين.
- ينبغي تنفيذ الضوابط حتى يتم التوصل إلى نتيجة منطقية أو يتحقق هدف إنشاء الضوابط بالكامل.
- نوصي بتقدير التكاليف الإجمالية للضوابط الإضافية التي ينطوي عليها العمل في المناطق التي تنطوي على مخاطر كبيرة وتقاسم التكاليف بشفافية مع الجهات المانحة حتى يتسنى اتخاذ قرار مدروس بشأن العمل في تلك المناطق المحفوفة بمخاطر كبيرة.
- ينبغي أن يضع البرنامج الحد الأدنى للضوابط الأساسية الواجبة الاتباع حتى في عمليات الطوارئ.

ملخص التوصيات

أولاً - القضايا الاستراتيجية

التوصية 1: يجب أن يُعَيَّن في كل مكتب موظف للأخلاقيات يحمل لواء الدفاع عن القضايا الأخلاقية ويقوم بدور همزة الوصل الأولى في حسم المعضلات الأخلاقية.

التوصية 2: تضطلع المكاتب الإقليمية بدور هام في المنظمة لأنها أقرب إلى المكاتب القطرية وتتمتع بوضع أفضل لتلبي بسرعة احتياجاتها. وينبغي تزويد المكاتب الإقليمية بالموارد اللازمة لتمكينها من القيام بعملها بصورة أكثر فعالية.

التوصية 3: تشهد الساحة العالمية اعترافاً متزايداً بأهمية الرصد الذاتي مقابل الرصد الخارجي. ونحن نرى أن المكتب القطري للبرنامج في الصومال يمكنه أن يوفر ظروفًا مثالية لتجريب آلية للتقييم الذاتي. وتماشياً مع القائمة المرجعية للتفتيش في المكتب القطري، يجب وضع قائمة مرجعية بالضوابط الرئيسية للتقييم الذاتي للمكاتب القطرية ويجب أن تُقِيم المكاتب القطرية نفسها على أساس تلك القائمة المرجعية في نهاية العام من خلال تقرير تقدمه إلى المدير القطري. ونعتقد أن ذلك سيشجع المكاتب القطرية على الإمسك بزمam ملكية الضوابط، وبالتالي تحسين المساءلة.

التوصية 4:

(أ) يجب تحديد مدى تقبل المخاطر على حدة في العمليات التي تنطوي على مخاطر كبيرة (مثل مناطق الصومال التي تفرض فيها قيود على وصول البرنامج) والعمليات العادية (مثل مناطق الصومال التي يسمح لموظفي البرنامج بالوصول إليها).

(ب) بالإضافة إلى سجل المخاطر المتأصلة، يجب أيضاً إعداد سجل للمخاطر المتبقية بما يضمن عدم خروجها عن حدود تقبل المخاطر.

التوصية 5: نرى أن المخاطر التي تمس السمعة يمكن أن تنطوي على أثر تنظيمي أوسع مقارنة بالمخاطر التشغيلية التي تنطوي عموماً على أثر موضعي. ولذلك ينبغي أن تُسَدَّ إلى دائرة إدارة الموارد والمساءلة المسؤولية عن جمع وتحليل إشارات الإنذار المتعلقة بالمخاطر الكبيرة التي تمس السمعة وتضعيد تلك الإشارات إلى المستويات الملائمة. وينبغي لدائرة إدارة الموارد والمساءلة أن تعمل في تعاون وثيق مع شعبة خدمات الرقابة ولجنة مراجعة الحسابات وتطلعها على ما تقوم به من أعمال.

التوصية 6: ينبغي للإدارة أن تضع وتنفذ استراتيجية للرد على الادعاءات الخارجية الرئيسية بسرعة بحسم وبشفافية.

التوصية 7: ينبغي أن يثبت البرنامج من أعداد المستفيدين من خلال الفحوص الاختبارية قبل إجراء رصد لعمليات التوزيع على الأقل في المناطق التي يمكن لموظفي البرنامج الوصول إليها.

التوصية 8: ينبغي للمكتب القطري أن يعيد تقييم المخاطر التي ينطوي عليها إجراء عمليات توزيع الأغذية في أفقوي بالتشاور مع أصحاب المصلحة الآخرين.

التوصية 9:

(أ) ينبغي دعم تقييم قدرات الشركاء المتعاونين بالوثائق الكافية لتحقيق مزيد من الموضوعية.

(ب) يجب بذل الجهد اللازم قبل اختيار الشركاء المتعاونين ويجب، بمجرد اختيارهم، أن يسعى المكتب القطري إلى الحفاظ على علاقات طويلة الأجل على الأقل في المناطق التي لا تتغير فيها الأنشطة من موسم إلى آخر.

التوصية 10: ينبغي عدم تخصيص/تسليم أي أغذية أخرى للناقلين/الشركاء المتعاونين الذين لا يقدمون وثائق الشحن/التقارير في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ وصول الأغذية.

التوصية 11: ينبغي أن يعمل المكتب القطري عن كثب وبشفافية مع أصحاب المصلحة الخارجيين.

التوصية 12: بالنظر إلى أن المكتب القطري يعتزم إجراء استثمارات كبيرة في أنشطة الرصد، ينبغي أن تحدّد مسبقاً نتائج الرصد المحتملة وإجراءات المتابعة الممكنة لكل نتيجة. ونحن نرى أن هذه العملية ستوجه المكتب القطري نحو اتخاذ إجراءات وافية لمتابعة استنتاجات الرصد وتمكينه من جني أفضل الفوائد من تلك العملية.

التوصية 13: ينبغي أن يضع البرنامج نظاماً لجمع المعلومات وقياس مؤشرات الحصائل والأثر القائمة. وينبغي إدراج تلك الاستنتاجات في التقارير السنوية الموحدة عن المشروعات.

التوصية 14:

(أ) ينبغي أن يعيد المكتب القطري مواءمة استراتيجيات الرقابة لتشمل ضوابط وقائية مرتبطة باختيار الشركاء المتعاونين والحفاظ على العلاقة معهم؛ وإعداد خطط التخصيص والتوزيع وتحديد المستفيدين وتسجيلهم.

(ب) ينبغي أن يجري المكتب القطري تحليلاً للثغرات من أجل تحديد الأسباب الجذرية للمشكلة قبل تغيير الإجراءات والممارسات. وينبغي عدم تغيير الإجراءات ما لم يثبت ضعف الضوابط القائمة. وينبغي زيادة التركيز على التدريب وتكرار تأكيد التعليمات والإجراءات التأديبية لفرض تنفيذ الضوابط.

(ج) ينبغي أن يحدد البرنامج دورياً التكلفة الإجمالية لكل الضوابط الإضافية التي يفرضها أو يزعم فرضها للعمل في المناطق الشديدة الخطورة التي تفرض فيها قيود على وصول موظفيه إليها. وينبغي أيضاً إطلاع المانحين على تلك التفاصيل بشفافية حتى يتسنى اتخاذ قرار مدروس بشأن العمل في تلك المناطق الشديدة الخطورة.

ثانياً - القضايا التشغيلية

التوصية 15:

(أ) يجب أن يعد المقر الرئيسي قائمة مرجعية موحدة لمهمة الرقابة في كل مجال وظيفي استناداً إلى القائمة المرجعية للتفتيش في المكتب القطري، ويجب إجراء جميع مهام الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية في المستقبل وفقاً للقائمة المرجعية المعتمدة.

(ب) ينبغي أن تقدّم كل تقارير بعثات المكاتب الإقليمية كتابة حتى تتاح وثائق العمل الذي تقوم به البعثة وما تتوصل إليه من استنتاجات للرجوع إليها في المستقبل.

التوصية 16: يجب إجراء استعراض دقيق لاختصاصات موظف مراقبة الامتثال بمجرد ترشيده النظم والإجراءات. ونرى أن استمرار الدعم الشخصي القوي من موظف الامتثال ينبغي ألا يكون سبباً في تميع مساءلة المدير القطري والمديرين الآخرين وصرفهم عن تحمّل المسؤولية عن الضوابط.

التوصية 17: يجب رصد تقديم استمارات التقييم لموظفي البرنامج بدقة أكبر في المقر الرئيسي وفي المكتب القطري. ويجب إرسال رسائل في الوقت المناسب للتذكير بتقديم استمارات التقييم والتحقق من استيفائها ومتابعة إعادة تقديمها إذا لم تكن مستوفاة. ويجب استخدام الإنذارات والإجراءات التأديبية كمالأخيراً ضد كل من يصر على مخالفة ذلك. وقد أكدت لنا الإدارة أنها بصدد وضع مشروع لتعزيز استمارات التقييم (تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات) الذي سيقفل استيفاء البنود وسييسر التحقق من الجودة.

التوصية 18: لابد من كفالة زيادة الشفافية عن طريق توفير كل المستندات التي تبرر الأعداد المحددة في خطة التخصيص النهائية.

التوصية 19: ينبغي أن يتوخى المكتب القطري مزيداً من الدقة في كفالة توفير سجل بالمستندات التي تبين بالشكل الكافي أن التغييرات الفعلية اللازمة للتوزيعات قد وثقت بدقة.

التوصية 20: ينبغي أن تنفذ فوراً أحكام إجراءات التشغيل الموحدة الجديدة فيما يتعلق بمسألة بطاقات الحصص الغذائية، وعرض استحقاقات المستفيدين، والحصول من المستفيدين على ما يفيد استلامهم الحصص الغذائية. وينبغي أن يستطلع البرنامج استخدام التكنولوجيا (مثل استخدام بطاقات الحصص الغذائية الإلكترونية المستندة إلى نماذج القياس الأحيائي) بصورة تجريبية في المناطق التي تشهد أوضاعاً مستقرة.

التوصية 21:

(أ) لابد من الالتزام الصارم بالإطار الزمني المحدد لإنهاء تقييم الشركاء المتعاونين، على أن يكون ذلك مدعوماً باختبارات منتظمة من المشرفين.

(ب) ينبغي، حرصاً على تحقيق الشفافية، إطلاع الشركاء المتعاونين مسبقاً على معايير التقييم المستخدمة عند وضع الصيغة النهائية لاتفاقيات المستوى الميداني.

التوصية 22: ينبغي أن تواصل الوحدة المنفذة ووحدة اللوجستيات العمل معاً على تحليل ومطابقة أسباب التباين في تقارير الشركاء المشاركين التي لم يبت فيها.

التوصية 23:

(أ) ينبغي إيجاد أدوات موحدة لتوليد التقارير لحين وضع نظام جديد يعالج جوانب ضعف نظام كومباس لمنع الموظفين من الوصول إلى البيانات من خلال الواجهة الخلفية للنظام.

(ب) ينبغي أن تسجل في نظام كومباس تفاصيل جميع شحنات الأغذية الموزعة من نقاط التسليم النهائية على الشركاء المتعاونين لتيسير المطابقة بين خطة التخصيص والتوزيع الفعلي في نقاط التوزيع النهائية.

التوصية 24: نوصي بتسجيل تواريخ استلام الفواتير من الناقلين والشركاء المتعاونين، باعتبارها المعلومات الرقابية الأهم، في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (ونجز 2).

التوصية 25: ينبغي تدريب الموظفين على المخاطر المرتبطة بحوسبة المستعملين النهائيين وطرق تعزيز جودة المعلومات. وينبغي إنشاء وحدة تنسيق تتولى المسؤولية عن جميع أعمال المطابقة والاحتفاظ بالبيانات السابقة لتلافي أي تضارب في البيانات.

التوصية 26:

(أ) ينبغي أن يشمل الرصد بعد التوزيع العديد من البارامترات الرئيسية المستخدمة في رصد التوزيع للتحقق من المعلومات وتوفير مزيد من الضمانات. وينبغي أن تحلل فوراً أسباب التباين الملموس بين النتائج.

(ب) ينبغي زيادة الرصد العادي في المناطق التي يسمح لموظفي البرنامج بدخولها. وينبغي أن يكون الرصد البديل هو الاستثناء في تلك المناطق.

(ج) ينبغي إعداد تقرير منفصل يتضمن تفاصيل الأغذية الموزعة أو إدراج تلك التفاصيل في التقارير الشهرية اللاحقة.

مقدمة

- 1 - يمثل الصومال أحد أعقد البيئات وأكثرها خطورة في العالم اليوم. ويعمل برنامج الأغذية العالمي في الصومال منذ ستينيات القرن الماضي، وبدأ عمله هناك من مقديشو ثم من نيروبي في كينيا منذ عام 1995 بسبب تدهور الحالة الأمنية. والبرنامج له اثنا عشر مكتباً فرعياً/مكتباً ميدانياً/محوراً لوجستياً في الصومال. وقَدَّم البرنامج مساعدة غذائية بلغت 267 335 طناً مترياً إلى ما يقرب من 1.8 ملايين مستفيد خلال عام 2009 في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش حتى مارس/آذار 2009 وفي إطار عمليات للطوارئ منذ أبريل/نيسان 2009.
- 2 - وكانت القناة الرابعة للأخبار قد أذاعت العديد من الادعاءات بشأن عمليات البرنامج في الصومال في يونيو/حزيران 2009. وأجرى المفتش العام ومدير شعبة خدمات الرقابة تحقيقاً داخلياً في تلك الادعاءات وانتهى التحقيق بتقرير صدر في ديسمبر/كانون الأول 2009.
- 3 - وأعلن بعد ذلك فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال في مارس/آذار 2010 ادعاءات شملت مزاعم جديدة بالإضافة إلى الادعاءات التي أطلقتها من قبل القناة الرابعة.
- 4 - وطلب المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران 2010 من المراقب المالي والمراجع العام للهند إجراء استعراض مفصّل لعمليات البرنامج في الصومال بغرض تقديم توصيات لتعزيز الضوابط الرقابية.

أهداف المراجعة

- 5 - تمثّلت الأهداف الرئيسية لعملية المراجعة التي قمنا بها في الآتي:
 - التحقق من وضع ضوابط جديدة على أساس ما يلي:
 - تقدير المخاطر
 - مستوى تقبل المخاطر في البرنامج
 - تقييم مدى تنفيذ الضوابط على النحو الذي وضعت من أجله.
 - التوصية بما يلي:
 - وضع ضوابط إضافية،
 - تعديل الضوابط الحالية،
 - إلغاء بعض الضوابط.
 - التوصية بالدروس المستخلصة من عمليات الصومال للاستفادة منها في العمليات الحاسمة المماثلة في أماكن أخرى.
- 6 - وكشفت مناقشاتنا التي أجريناها في البرنامج أيضاً عن الحاجة إلى رأي مستقل بشأن الاستنتاجات التي توصل إليها المفتش العام ومدير شعبة خدمات الرقابة فيما يتعلق بالادعاءات. وبناءً على ذلك فإن هذا الهدف يشكل جزءاً من عملية المراجعة التي قمنا بإجرائها.

نطاق المراجعة

- 7 - وضع البرنامج مشروع إطار للرقابة الداخلية باعتباره أحد عدة أنشطة متصورة في إطار برنامج "تعزيز الرقابة الإدارية والمساءلة" الذي يتفق كثيراً مع إطار الرقابة للجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريدواي. وأجرينا عملية المراجعة

استناداً إلى المبادئ المحددة في إطار الرقابة الداخلية. وأحد المكونات المهمة لهذا الإطار هو بيئة الرقابة الداخلية التي يستند إليها الأداء الفعال للضوابط الرقابية الأخرى. ولذلك شملت عملية المراجعة استعراض بيئة الرقابة الداخلية في البرنامج على الرغم من أنها لا ترتبط تحديداً بعمليات الصومال.

- 8 - وبالنظر إلى أن الادعاءات تتعلق في معظمها بعام 2009، ونظراً لرغبتنا في مقارنة فعالية ضوابط عام 2009 مع الضوابط الحالية فقد استعرضنا معظم سجلات الفترة من يناير/كانون الثاني 2009 حتى يونيو/حزيران 2010. وأشرنا أيضاً إلى الفترات السابقة/اللاحقة عندما كانت الضرورة تدعونا إلى معالجة قضايا محددة.
- 9 - وأجرينا عملية المراجعة في مقر البرنامج في روما وفي المكتب القطري للصومال في نيروبي لمدة ستة أسابيع اعتباراً من 11 أكتوبر/تشرين الأول حتى 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2010.
- 10 - وأبدى الفريق المعني بالرصد في الصومال استعداداه لإطلاعنا على ما لديه من أدلة تؤيد تقريره الصادر في مارس/آذار 2010. وبالنظر إلى أن الأدلة الجديدة ستخضع لفحص أولي من المفتش العام فإن ما قمنا به من مراجعة لم يشمل استعراضاً لتلك الأدلة الجديدة. ونحن نرى أن ذلك كان أساسياً للتركيز على التزامنا تجاه المجلس التنفيذي.

منهجية المراجعة

- 11 - أجرينا عملية المراجعة من خلال استعراض الوثائق وتحليل البيانات المأخوذة من نظام معالجة حركة السلع وتحليلها (كومباس) وشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (ونجز 2).
- 12 - وأجرينا مناقشات مع موظفي البرنامج في روما وفي نيروبي، ومع ثلاث وكالات مانحة، وخمس من وكالات الأمم المتحدة، والفريق المعني بالرصد في الصومال، وسبعة من الشركاء المتعاونين، وثلاثة من متعهدي النقل، وأربعة من راصدي المعونة الغذائية.
- 13 - وأجرينا فحوصاً اختبارية لسجلات مارس/آذار 2009 وأكتوبر/تشرين الأول 2009 ويونيو/حزيران 2010 للتوصل إلى استنتاجاتنا بشأن المراجعة. وركزنا بشكل خاص على العمليات في مقديشو وممر أفقوي⁽²⁾، وهما المنطقتان التي وردت إشارات بارزة بشأنهما في الادعاءات.

سير العمليات

- 14 - نرى أنه من المستصوب فهم سير العمليات ووصف الإجراءات الرئيسية المتبعة في المكتب القطري للصومال قبل مناقشة نتائج عملنا. وترد تفاصيل ذلك في الملحق رقم 1. ويتضمن الملحق 2 مسرداً بالمصطلحات المستخدمة في التقرير.

نتائج المراجعة

- 15 - نوجه شكرنا إلى موظفي البرنامج في روما وفي نيروبي على تعاونهم معنا في أثناء إجراء عملية المراجعة. ونحن ندرك تعقد وخطورة بيئة عمليات البرنامج في الصومال والتحديات التي تواجهها في غياب حكومة مستقرة. ونلاحظ أيضاً صدق موظفي البرنامج واستعدادهم لتعزيز الضوابط، ونقر بالعديد من المبادرات المتخذة مؤخراً في هذا الصدد.

(2) ينفذ البرنامج الحد الأدنى من عملياته في أفقوي منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2009.

- 16 - ويمكن قراءة نتائج عملية المراجعة التي قمنا بها والوارد تفاصيلها في الفقرات التالية على خلفية التحديات التي تنطوي عليها عمليات الصومال والجهود المبذولة من البرنامج لتعزيز تلك العمليات. وتتعلق استنتاجاتنا أساساً بعمليات جنوب الصومال الذي كانت تفرض فيه قيود على دخول البرنامج. والتحديات التي يواجهها البرنامج في جنوب الصومال تنفرد بها تلك المنطقة وتختلف عن الحالة في شمال الصومال التي تشهد هدوءاً نسبياً. ولذلك فإن استنتاجاتنا المتعلقة تحديداً بجنوب الصومال قد لا تنطبق على العمليات في البلد بأسره.
- 17 - والتزمنا في استنتاجات وتوصيات المراجعة التي أجريناها التزاماً صارماً بالمعلومات التي أتيحت لنا. ونحن غير مسؤولين عن أخطاء نتائج المراجعة التي مردها عدم دقة/نقص المعلومات المقدمة إلينا.
- 18 - وينقسم التقرير إلى جزأين، يتناول الجزء الأول منهما رأينا في التحقيقات التي أجراها المفتش العام ومدير شعبة خدمات الرقابة وما توصل إليه من استنتاجات بشأن ادعاءات القناة الرابعة والفريق المعني بالرصد في الصومال. ويتضمن الجزء الثاني استنتاجاتنا وتوصياتنا بشأن بيئة الرقابة الداخلية الحالية في عمليات البرنامج في الصومال.

الجزء الأول – رأي المراجع الخارجي في تحقيقات شعبة خدمات الرقابة
واستنتاجاتها بشأن ادعاءات القناة الرابعة للأخبار والفريق المعني بالرصد
في الصومال

الادعاءات الرئيسية

يمكن تصنيف الادعاءات الرئيسية التي نظرنا فيها تحت عنوانين رئيسيين:

• تحويل مسار الأغذية

- بيع أغذية البرنامج في الأسواق المحلية
- إنشاء مخيمات وهمية

• شراء الخدمات

- حصول ثلاثة ناقلين على 80 في المائة من أعمال النقل
- تضارب المصالح بين الناقل والشريك المتعاون
- النهب المنظم للأغذية من قافلة أحد الناقلين
- إنشاء طريق يربط بين ميناء وأحد المطارات

تحويل مسار الأغذية

الادعاء: بيع أغذية البرنامج في السوق المحلية: تحديد حجم الأغذية المباعة

19 - سعت شعبة خدمات الرقابة إلى تقييم حجم الأغذية التي حوّل مسارها إلى أسواق مقديشو وممر أفقوي. واتخذ التحقيق المسارين التاليين (أ) الرصد في سوق مقديشو المحلية من خلال وكالة تحقيق خاصة عُيِّنت لهذا الغرض، (ب) رصد المكتب القطري للأكياس الموسومة بشعار البرنامج التي سُلمت في ممر أفقوي إلى بلدات واجد، وببليت حوا، وعلواق الحدودية⁽³⁾.

20 - واستناداً إلى تقرير الوكالة الخاصة، خلصت شعبة خدمات الرقابة إلى أن ما يقرب من 234 طناً مترياً كانت تباع شهرياً في سوق بكارة في مقديشو.

21 - وحددت عمليات تعقب الأكياس الموسومة بعلامات البرنامج وصول ما متوسطه 20 طناً مترياً تقريباً من أغذية البرنامج يومياً إلى البلدات الحدودية. وطبقت شعبة خدمات الرقابة هذا الرقم على 30 يوماً وتوصلت إلى رقم بلغ 600 طن متري شهرياً.

22 - واستناداً إلى ما سبق، خلصت شعبة خدمات الرقابة إلى وجود ما يكفي من الأدلة التي تثبت أن بعض الأغذية الموردة من البرنامج قد بيعت في الأسواق المحلية وأنها تقدّر بما يقرب من 10 في المائة من الأغذية الموزعة شهرياً (ما مجموعه 234 طناً مترياً + 600 طن متري = 834 طناً مترياً شهرياً مقسومة على ما متوسطه 9 000 طن متري من الأغذية الموزعة شهرياً).

23 - وتبيّن لنا أنه على الرغم من أن خطة التحقيق تطلبت من الوكالة رصد خمسة أسواق في مقديشو فإن الرصد الفعلي اقتصر على سوق بكارة بسبب القيود الأمنية. وعلاوة على ذلك، لم تعثر وكالة التحقيق على أغذية البرنامج إلا في ستة متاجر في سوق بكارة من بين ما يقرب من 100 متجر تباع الأغذية والمواد غير الغذائية في السوق. وأبلغت الوكالة شعبة خدمات الرقابة أن أغذية البرنامج لم تكن تباع إلا في تلك المتاجر الستة في السوق ووافق المكتب على ذلك.

(3) اختتمت عمليات الرصد بتقرير أعده المكتب القطري في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 عن الرصد عبر الحدود.

24 - وتشكل نتائج عمليات الرصد التي اقتصررت على سوق بكاره وستة فقط من متاجر السوق أساساً غير كامل للتوصل إلى مجموع الكمية التقديرية للأغذية التي تم بيعها في الأسواق في مقيشو. وأجرت وكالة تحقيق خاصة أخرى استعان بها المكتب القطري (قبل قيام شعبة خدمات الرقابة بإجراء تحقيقاتها) استعراضاً شمل 14 سوقاً في مقيشو. وأعلنت شعبة خدمات الرقابة ما يلي:

- لم يؤخذ في الاعتبار عمل هذه الوكالة لأنها لم تقدم المصادر أو الأدلة التي تؤيد استنتاجاتها.
 - أدرجت شعبة خدمات الرقابة العمليات التي قام بها المكتب القطري لتعقب الأغذية الموسومة بعلامات البرنامج ووزعت في ممر أفقوي في ثلاثة أسواق مهمة أخرى في المقاطعات المجاورة للتعويض عن الأعمال التي كان من المقرر أن تجريها وكالة التحقيق.
 - بيعت "كل السلع" في سوقين فقط (بكاره وبعاد) من بين 14 سوقاً، وانصب التركيز على سوق بكاره التي وردت إشارات بارزة بشأنها في الادعاءات.
- الرأي القائل بأن تعقب المعونة الغذائية الموزعة في ممر أفقوي لا يمكن أن يشكل بديلاً مباشراً عن رصد الأغذية في أسواق مقيشو الرئيسية.

25 - وقد أبلغنا الشركاء المتعاونون العاملون في المنطقة أنه على الرغم من أن بكاره هي السوق الرئيسية في مقيشو فقد بيعت المواد الغذائية في أسواق رئيسية أخرى مثل بعاد، وكاران، ومنوبولو، وسينا، والمدينة.

26 - وأشار تقرير الرصد عبر الحدود إلى ارتفاع مستوى الأغذية التي تعبر الحدود من منطقة أفقوي مقارنة بتقديرات شعبة خدمات الرقابة البالغة 10 في المائة. وردت الشبهة بأن هذا التقرير صدر في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 بعد انتهاء بعثة التحقيق من مهمتها في أكتوبر/تشرين الأول 2009.

27 - وأشار واضعو التقرير بشأن الرصد عبر الحدود إلى ضرورة قراءة الاستنتاجات على ضوء القيود العديدة لعملية الرصد بسبب موسمية عمليات جمع البيانات واقتصار الرصد على موقعين اثنين فقط وجمع البيانات لمدة قصيرة (13 يوماً و23 يوماً في الموقعين على التوالي).

28 - ونحن نوافق على أن تلك القيود تقلل من موثوقية النتائج. ونود أيضاً أن نشير إلى أن اعتماد شعبة خدمات الرقابة على مصدر البيانات نفسه، ولكن بالاستعانة بقاعدة فُرِضت عليها قيود أكثر (كما هو مبين في الجدول)، يشكك في صحة استنتاجاتها بشأن كمية أغذية البرنامج التي وصلت إلى الأسواق.

الموقع	بيانات الرصد عبر الحدود التي استخدمتها شعبة خدمات الرقابة في تقديراتها (عدد أيام الرصد)
سوق بكاره	6
واجد	1
بليت حوا	6
علاق	6

29 - ويحملنا تحليلنا، كما جاء أعلاه، على الاستنتاج بأن المعونة الغذائية التي عبرت الحدود وبيعت في السوق المحلية ربما تكون أكبر من الكمية التي حددتها شعبة خدمات الرقابة بنسبة 10 في المائة. وينبغي للمكتب القطري أن يضع نظاماً للرصد المنتظم واتخاذ الإجراءات الملائمة.

الادعاء: بيع أغذية البرنامج في السوق المحلية: مصادر الأغذية المباعة

30 - خلصت شعبة خدمات الرقابة إلى أن الأغذية ربما تكون قد وصلت إلى الأسواق المحلية نتيجة لقيام المستفيدين ببيع جزء من حصصهم الغذائية للتجار المحليين مقابل الحصول على السكر والشاي؛ وأن نصف أكياس الحبوب قد بيعت للحصول على الضرورات الأخرى من قبيل الحليب وحطب الوقود.

31 - وحددت كميات الأغذية المباعة عن طريق حساب عدد الأكياس التي تسع 50 كيلو غراماً في سوق بكارة وعن طريق تحديد الأكياس الموسومة المعبأة بالكامل في بلدي علق وبليت حوا. وحتى بافتراض قيام التجار بجمع بعض الحبوب الغذائية التي باعها المستفيدون سائبة (وليست الأكياس الكاملة) وإعادة تعبئتها في أكياس تسع 50 كيلو غراماً فإن ذلك لا يفضي إلى الاستنتاج بأن كل أكياس البرنامج التي تسع 50 كيلو غراماً، بما في ذلك الأكياس الموسومة بعلامات خاصة ولوحظت في الأسواق، كانت أكياساً أعيدت تعبئتها. وعلاوة على ذلك فقد كشف الرصد عبر الحدود أن الأغذية الموزعة في أكتوبر/تشرين الأول 2009 وصلت إلى البلدات الحدودية في "فترة وجيزة للغاية"، وهو ما يحمل في طياته أن الوقت لم يكن كافياً في كثير من الأحيان لإعادة تعبئة الأكياس. وقد أبلغتنا شعبة خدمات الرقابة بأن استنتاجها يستند إلى الأقوال التي أدلى بها المستفيدون أمام وكالة التحقيق الخاصة. وأضافت الشعبة أن التجار يشترون نصف الحصص الغذائية مجمعة من عدد من المستفيدين في أكياس كاملة وأنه لم تكن هناك حاجة إلى إعادة تعبئة الأكياس.

32 - وكانت وكالة التحقيق الخاصة قد أشارت أيضاً في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 إلى أن ثلاثة مخيمات (هلال والبصرة وفيدو) لم تصلها المعونة الغذائية لمدة خمسة أشهر. وأشار التقرير إلى مقابلة أجريت مع أحد المستفيدين في مخيم هلال أكد خلالها نفس ما جاء في تقرير وكالة التحقيق الخاصة. ومع ذلك فقد تبين لنا أن مخيم هلال كان مدرجاً في خطة التوزيع (أكتوبر/تشرين الأول 2009) وشهد راصدون آخرون للمعونة الغذائية في مخيم هلال (سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2009) أن الأغذية وزعت في المخيم خلال هذين الشهرين. وعقبت شعبة خدمات الرقابة بأنه نظراً لعدم إمكانية وصول موظفي البرنامج إلى ممر أفقوي منذ مايو/أيار 2009 فإن تقرير راصدي المعونة الغذائية كان يعتمد على الرصد عن طريق الهاتف في اليوم الذي كان يجري فيه توزيع الأغذية. وواقع الأمر أن هناك ما يؤكد أن الأغذية كانت توزع على الرغم من أنها لم تكن تصل إلى المستفيدين.

33 - وقد يشار أيضاً إلى ما جاء في تقرير الرصد عبر الحدود من أن جزءاً كبيراً من الأغذية المسلمة إلى الشريك المتعاون قد عبرت الحدود. ونلاحظ أن ذلك حدث بعد انتهاء التحقيق الذي أجرته شعبة خدمات الرقابة.

34 - ولا تؤيد هذه الاستنتاجات الجزم بأن الأغذية التي باعها المستفيدون كانت المصدر الوحيد للمعونة الغذائية التي عثر عليها في الأسواق.

الادعاء: إنشاء مخيمات وهمية واختلاس الحصص الغذائية المقدمة من البرنامج

35 - اختارت وكالة التحقيق الخاصة التي تعاقدت معها شعبة خدمات الرقابة عينة عشوائية من 17 مخيماً للتحقق من وجودها وتأكيد عدد المستفيدين فيها. وعلى الرغم من أن الوكالة كشفت عن تباين أعداد المستفيدين فقد تحققت من وجود المخيمات. وخلصت شعبة خدمات الرقابة إلى عدم وجود أي أدلة تثبت إنشاء مخيمات وهمية للمشردين داخلياً وما يرتبط بها من اختلاس للحصص الغذائية المقدمة من البرنامج.

36 - وقمنا باستعراض تقرير وكالة التحقيق الخاصة وتبين لنا أنها تحققت بالفعل من وجود مخيمات المشردين داخلياً.

37 - على أن بعض الخيوط التي كشف عنها تقرير الرصد لعام 2009 يمكن أن تفيد التحقيق إذا أُجريت تحريات عنها. فمن بين الأشهر الثلاثة التي قمنا بالتحقق منها على سبيل الاختبار، تضمن تقرير الرصد والتقييم الشهري الذي أصدره المكتب القطري في شهر أكتوبر/تشرين الأول 2009 استنتاجات تفيد بعدم إجراء أي عمليات توزيع في إحدى نقاط التسليم النهائية، وهي فيدو في منطقة جلاقسي. واستبعدت بعد ذلك هذه النقطة النهائية من خطة التوزيع لشهر نوفمبر/تشرين الثاني. وأبلغنا بإلغاء اتفاق المستوى الميداني المبرم مع الشريك المتعاون وأنه قد تم استرداد قيمة الأغذية غير المسلمة من فواتيره غير المسددة. ولا بد من إجراء تحقيقات أخرى للكشف عن أسباب إدراج نقطة التسليم النهائية في خطة التوزيع السابقة. وأبلغتنا إدارة البرنامج بأن المخيمات في سياق الصومال ليست كالمخيمات في السياقات الأخرى. فالتشريد في معظمه قصير الأجل وحتى المستوطنات يمكنها أن تفتح وتغلق على أساس منتظم إلى حد ما، وبالتالي فإن عدم العثور على نقطة تسليم نهائية في أحد الشهور لا يعني بالضرورة أنها لم تكن موجودة قبل ذلك بشهرين. على أن إدارة البرنامج وافقت على كون المعلومات الجديدة قد تستحق من شعبة خدمات الرقابة تحقيقاً آخر في أسباب إدراج نقطة التسليم النهائية في خطة التوزيع السابقة.

38 - ولاحظنا أيضاً أن وكالة التحقيق الخاصة التي استعان بها المكتب القطري في البداية قد أشارت إلى أنها لم تتمكن من تحديد أماكن مخيمات من بين ستة مخيمات اختارتها للتحقق منها. وأبلغتنا شعبة خدمات الرقابة أن وكالة التحقيق الخاصة التي استعان بها المكتب القطري لم تقدم تفاصيل عن المخيمات التي لم تتمكن من تحديد مواقعها. ولذلك لم يتم إجراء تحقيقات أخرى في هذا الشأن.

39 - الادعاء: تسجيل أسر المحاربين ضمن المشردين داخلياً ادعى الفريق المعني بالرصد في الصومال أن أسر المحاربين كانت "تسجل روتينياً ضمن المشردين داخلياً [...] مما أسفر عن تضخيم أعداد المحتاجين". واعتقدت شعبة خدمات الرقابة أن هذا الادعاء يمكن أن يندرج ضمن الادعاء الأوسع المتعلق بالمشردين داخلياً الوهميين وتحويل مسار الأغذية وأن ما قامت به في هذا الشأن كان كافياً لمعالجة هذا الادعاء أيضاً.

40 - وتبين لنا أن وكالة تحقيق خاصة أخرى استعان بها المكتب القطري في البداية قد أشارت في تقريرها إلى أن "حركة الشباب كانت تتلقى معونة غذائية بطريقة غير مباشرة بالنظر إلى أن معظم ميليشيات حركة الشباب هي ميليشيات محلية تشكل أسرها دون شك جزءاً من المستفيدين والمتلقين للمعونة الغذائية بجميع أشكالها". وأبلغتنا شعبة خدمات الرقابة بأنها لم تعتمد على هذا التقرير بسبب عدم توفر أدلة محدّدة تؤيد ذلك. وأعلنت الإدارة أنها لم تسجل المشردين داخلياً على حدة، وأن المساعدة تقدّم إلى جميع المحتاجين بغض النظر عما إن كان الشخص، ذكراً أم أنثى أم طفلاً، يمكن أن يكون فرداً من أفراد أسر حركة الشباب. كما أن البرنامج لا يستطيع أن يميّز بين مقاتلي حركة الشباب المتشددين والأشخاص الذين يعيشون في المناطق التي تخضع لسيطرة حركة الشباب ويشعرون أن الخيار الوحيد أمامهم هو الانحياز لحركة الشباب.

شراء الخدمات

الادعاء: حصول ثلاثة ناقلين على 80 في المائة من عمليات النقل

41 - أشار الفريق المعني بالرصد في الصومال إلى أن الميزانية التي خصصها البرنامج للنقل في عام 2009 بلغت ما يقرب من 200 مليون دولار أمريكي، وادعى أن ثلاثة ناقلين حصلوا على 80 في المائة من هذه الأعمال.

42 - ولاحظت شعبة خدمات الرقابة أن عبارة "الميزانية التي خصصها البرنامج للنقل في عام 2009 بلغت ما يقرب من 200 مليون دولار أمريكي" غير صحيحة لأن المبالغ الفعلية المدفوعة لمتعهدي النقل في عام 2009 بلغت ما يقرب من 62 مليون دولار أمريكي. وكانت الادعاءات المتعلقة بارتكاب "مخالفات إجرائية" قد بُحِثت من قبل وحددت مواطن ضعف الرقابة عليها، وتعكف الإدارة على تنفيذ التوصيات المتعلقة بمراقبة تلك الثغرات. والنتيجة العامة التي توصلت إليها شعبة خدمات الرقابة تؤكد عدم توفر أي أدلة تثبت ارتكاب أي مخالفات من جانب موظفي البرنامج.

43 - وكشف استعراضنا للوثائق أن ميزانية النقل لعام 2009 بلغت 82 مليون دولار أمريكي تقريباً. ووصلت المبالغ الفعلية المدفوعة لكل الناقلين⁽⁴⁾ (سبع شركات للنقل البحري و 31 شركة للنقل الداخلي و 6 شركات للنقل البري) مقابل العقود التي رست عليهم في عام 2009 بما يقرب من 62 مليون دولار أمريكي حصل منها الناقلون الثلاثة⁽⁵⁾ على 66 في المائة. ويقل ذلك عن نسبة عام 2008 التي بلغت 81 في المائة. وأما من حيث الكمية فقد استأثر الناقلون الثلاثة بنسبة 49 في المائة من مجموع الكميات المخصصة في عام 2009 كما هو مبين في الجدول أدناه.

طبيعة النقل	مجموع الكمية المخصصة (بالطن المتري)	الكمية المخصصة للناقلين الثلاثة المحددين (بالطن المتري)	النسبة المئوية للكمية المخصصة للناقلين الثلاثة
النقل البحري	257 728	207 878	80.65
النقل البري	22 016	0	0
النقل الداخلي	523 020	181 917	34.78
المجموع	802 764	389 795	48.56

44 - وأعربت شعبة خدمات الرقابة عن اعتقادها بأن الثغرات الرقابية المحددة في تقريرها ترجع أساساً إلى عدم وضوح الأحكام المنصوص عليها في قسم "نظام التعريفات"⁽⁶⁾ من دليل النقل. واستناداً إلى توصية المكتب، صدرت نسخة منقّحة من دليل النقل في سبتمبر/أيلول 2010.

45 - وكذلك هناك أمثلة واضحة على مخالفات للأحكام المنصوص عليها في الدليل حددتها شعبة خدمات الرقابة. ونحن نرى أن قرارات المكتب القطري ينبغي أن تسترشد أكثر بروح أحكام الدليل التي تنص على أنه "من المهم كفالة الشفافية في توزيع الأعمال على شركات النقل". وتوزّع حالياً عقود النقل على عدد كبير من الناقلين. وصدر تعليق مؤقت تجاه المتعاقدين الثلاثة الذين انصبّت عليهم الادعاءات ولكن الناقلين الآخرين يمكنهم الوفاء باحتياجات البرنامج الحالية.

الادعاء: تضارب المصالح بين شركة ديكال لإنشاءات وشبكة المنظمات غير الحكومية النسائية الصومالية (SAACID)

46 - ادعى الفريق المعني بالرصد في الصومال وقوع تضارب في المصالح بين أحد الناقلين، وهي شركة ديكال لإنشاءات التي يشار إلى رئيسها التنفيذي باسم "إيناو" والشريك المتعاون مع البرنامج، وهي شبكة المنظمات غير الحكومية النسائية الصومالية التي تعمل "زوجة إيناو" رئيسة لها.

(4) اختتمت عمليات الرصد بتقرير أعده المكتب القطري في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 عن الرصد عبر الحدود.

(5) شركة WWD المحدودة وشركة التوفيق التجارية.

(6) عندما يتعذر على الناقل تلبية الشروط بأكملها، يتم التعاقد على النقل على أساس نظام التعريفات. وتحدّد التعريفات على أساس عملية لاستدراج العطاءات التنافسية من شركات النقل المدرجة على القائمة المختصرة المحددة من البرنامج وبناءً على دراسة السوق. ويطلب من الناقلين تأكيد موافقتهم على التعريفات، ويبرم البرنامج بعد ذلك عقداً مع كل ناقل على كل وجهات النقل. وتحدّد بهذه الطريقة مجموعة من الناقلين. وعند الحاجة إلى النقل، يخصص البرنامج الشحنة للناقلين على أساس قدرة النقل المتاحة لكل ناقل في ذلك الوقت.

47 - ولاحظنا أن شعبة خدمات الرقابة قد أشارت في عام 2009 إلى هذا التضارب في المصالح وأن إدارة البرنامج استجابت فوراً في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 لمعالجة هذه المسألة. وتحققنا أيضاً من وثائق الشحن الخاصة بشركة ديكا للإنشاءات وتبين لنا أن الناقل لم يسلم أي أغذية لشبكة المنظمات غير الحكومية النسائية الصومالية منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2009.

الادعاء: النهب المنظم للأغذية من قافلة أحد الناقلين

48 - أعربت شعبة خدمات الرقابة عن اعتقادها بعدم الحاجة إلى اتخاذ إجراءات أخرى بشأن هذا الادعاء بعد قيام الناقل المعني، وهي شركة ديكا المحدودة للإنشاءات، بسداد قيمة الأغذية المفقودة.

49 - ولاحظنا أن 1 229.65 طن متري من الأغذية قد فقدت وهي في طريقها من ديكا إلى منطقة باكول في 22 سبتمبر/أيلول 2008. وقمنا بفحص شهادات استرداد الأغذية وتبين لنا، حسب ما أشارت إليه شعبة خدمات الرقابة، أنه قد تم استرداد 1 229.55 طن متري من الأغذية بالفعل من الناقل.

50 - على أننا نتفق أيضاً مع النتيجة التي توصل إليها الفريق المعني بالرصد في الصومال (الفقرة 253 من تقرير الفريق المعني بالرصد في الصومال) التي تفيد بأن سند الأداء المقدم من الناقل (مقابل 30 في المائة من قيمة الشحنة) لم يستخدم لاسترداد الخسائر؛ وأنه قد تم بدلاً من ذلك استرداد الخسائر من العقود الآجلة) على تسع دفعات في الفترة من يناير/كانون الأول وسبتمبر/أيلول 2009). ولم توثق بصورة كافية أسباب هذا الترتيب.

51 - وأشارت شعبة خدمات الرقابة إلى أن قرار عدم إلغاء السند والموافقة على خطة سداد من الناقل قد اتخذ بالتشاور مع إدارة العمليات، واللوجستيات، والخدمات القانونية. وأشارت الإدارة إلى أن حجم أعمال النهب في هذه الحالة كان غير مسبوق في الصومال؛ واحتجت شركة ديكا مراراً بأن السداد الكامل سيؤدي إلى إفلاس الشركة وطلبت من البرنامج أن يُسند إليها أعمالاً إضافية حتى تتمكن من سداد الخسائر. وأوضحت الإدارة أن البرنامج لم يوافق مطلقاً على هذا الطلب وأكدت عدم وجود أي صلة على الإطلاق بين قيام شركة ديكا بالتعويض عن الخسائر وحصولها على أعمال/عقود في المستقبل.

الادعاء: إنشاء طريق يربط بين معان ومطار عسيلي

52 - ادعى الفريق المعني بالرصد في الصومال أن البرنامج ساعد شركة عدان للتجارة السريعة (سوفيت تريدرز) على إعادة فتح ميناء معان كبديل لميناء مقديشو "فيما زعم أنه خطة احترازية". كما تلقى عدان عقداً من البرنامج لبناء طريق يربط بين ميناء معان ومطار عسيلي الذي جاء على لسان مسؤولي الميناء الحكوميين أنه "لا يخدم أي طريق معروف لتقديم المساعدة الإنسانية وكان الغرض منه هو تسهيل وصول جماعات المعارضة المسلحة إلى المطار"⁽⁷⁾.

53 - ورگزت شعبة خدمات الرقابة على الادعاء الرئيسي الذي أعلنه الفريق المعني بالرصد في الصومال فيما يتعلق بإنشاء طريق لربط أحد الطرق غير المعروفة لتسليم المعونة الإنسانية، ولم تنظر في عملية الشراء المقترنة بالادعاء. والخلاصة أن المكتب القطري كان يمكنه العمل في تعاون أوثق مع فريق الأمم المتحدة القطري في الصومال بشأن مبادرة إنشاء طريق ولم تتخذ أي إجراءات أخرى في صدد هذا الادعاء.

54 - وقمنا بفحص المستندات المتعلقة بعملية الشراء ويساورنا قلق بشأن القضايا التالية:

⁽⁷⁾ وثيقة الفريق المعني بالرصد في الصومال S/2010/91.

- تحديد نطاق العمل
 - الإعفاء من المنافسة في الشراء؛
 - زيادة كبيرة في تقديرات التكلفة؛
 - لم يستخدم ميناء معان بعد عملية الإصلاح.
- 55 - وتبين الفقرات التالية الحقائق المحددة من الوثائق المقدّمة والتعليقات الأخرى التي أبدتها إدارة البرنامج.

نطاق العمل

- 56 - عرضت شركة سويفت تريدرز، وهي أحد الأطراف الرئيسية المعنية بميناء معان، عرضاً قيمته 645 000 دولار أمريكي في سبتمبر/أيلول 2008 لإصلاح وصلة الطريق الممتد من الميناء حتى تقاطعه مع الطريق المؤدي إلى طريق بلد الرئيسي. وبينما يشير العرض المقترح إلى احتمال إغلاق ميناء مقديشو واستخدام ميناء معان⁽⁸⁾ كميناء بديل فقد جاء فيه أن "الطريق من معان إلى الوصلة الممتدة بطول 17 كيلومتراً يصعب اجتيازه بسبب حالته ونقترح إصلاح الطريق الممتد من ميناء معان حتى تقاطعه مع الطريق المؤدي إلى طريق بلد الرئيسي". ولم يشمل العرض المقدّم من شركة سويفت تريدرز أي خرائط تبين بوضوح الوصلة التي يشير إليها العرض.
- 57 - وكان احتمال استخدام ميناء معان كبديل عن ميناء مقديشو يقتضي أن تكون الوصلتان الممتدان بطول 29 كيلومتراً للطريق الذي يربط ميناء معان بقرية عليال على الطريق الرئيسي الذي يربط مقديشو بمدينة بلد صالحتين للاستعمال، وهما: الوصلة الأولى الممتدة بطول 14 كيلومتراً من ميناء معان إلى مطار عسيلي والوصلة الثانية الممتدة بطول 15 كيلومتراً من مطار عسيلي إلى قرية عليال على الطريق الرئيسي الذي يربط مقديشو بمدينة بلد. وأقرت إدارة البرنامج بأن الكلمات المستخدمة في العرض غير دقيقة أو يمكن تفسيرها باعتبارها عرضاً يقتصر على إصلاح الطريق الممتد من معان إلى مطار عسيلي، أو يمكن تفسيرها باعتبارها عرضاً لإصلاح الطريق الممتد من معان إلى قرية عليال في منطقة بلد.
- 58 - في 21 سبتمبر/أيلول، قدّم أحد مهندسي البرنامج المقيمين في مقديشو تقريراً عن مسح أُجري للطريق الممتد من معان إلى طريق بلد الرئيسي. وهذا المسح الذي يستند إلى زيارة ميدانية أشار (على الخريطة) إلى الحاجة إلى إصلاح الوصلة الممتدة بطول 15 كيلومتراً من الطريق من مطار عسيلي إلى قرية عليال على الطريق الرئيسي بين مقديشو وبلد (من النقطة 'B' إلى 'D' في الخريطة الواردة في الملحق 3). وأشارت الإدارة إلى أن ذلك يعني أن الوصلة الممتدة بطول 14 كيلومتراً من معان إلى مطار عسيلي كان يمكن استخدامها. ونلاحظ أن تقرير المسح قد وُضع قبل موافقة المكتب القطري في 8 أكتوبر/تشرين الأول 2008 على تخصيص 3 000 دولار أمريكي لإجراء تقدير للاحتياجات يغطي المسافة الممتدة بطول 29 كيلومتراً من ميناء معان إلى قرية عليال الواقعة في منطقة بلد عبر طريق مطار عسيلي. وبالإضافة إلى ذلك لم ترد أي إشارة تفيد بأن الوصلة الممتدة بطول 14 كيلومتراً من الطريق كانت صالحة للاستعمال في تقرير المسح المقدّم من المهندس أو في العرض المقدّم من المكتب القطري إلى مقر البرنامج أو في أي مستندات داعمة أخرى؛
- 59 - وتم منح عقد لإصلاح الوصلة الممتدة بطول 15 كيلومتراً من الطريق من مطار عسيلي إلى قرية عليال على الطريق الرئيسي بين مقديشو وبلد (من النقطة 'B' إلى 'D' في الخريطة الواردة في الملحق 3). واقرحت شركة سويفت تريدرز

(8) ظل ميناء معان يستخدم عموماً كبديل من قبل عندما أغلق ميناء مقديشو خلال الفترة 1995 حتى 2006.

في العرض المقدم منها اختيار مقاول من خلال عملية استدراج عطاءات. ومع ذلك فقد تم إرساء العقد على شركة سوفيت تريدرز عن طريق الإعفاء من عملية المناقصات التنافسية بذريعة الطوارئ. وأبلغنا المكتب القطري بأنه بعد وضع تصور للمشروع كان انسحاب القوات الإثيوبية من مقديشو وشيكاً، وهو ما تطلب إنشاء منفذ احتياطي للدخول (بديلاً لميناء مقديشو) فوراً.

تكلفة المشروع

60 - قُدِّرَت تكلفة العمل بمبلغ 506 940 دولاراً أمريكياً⁽⁹⁾، وكان من المقرر أن يتحمل البرنامج من ذلك المبلغ 253 470 دولاراً أمريكياً تمثل 50 في المائة من التكلفة⁽¹⁰⁾. على أن شركة سوفيت تريدرز طلبت ما لا يقل عن 322 500 دولار أمريكي⁽¹¹⁾ لأعمال الإصلاحات. وأعد المكتب القطري تقديراً ثانياً حددت فيه التكلفة بمبلغ 746 303 دولارات أمريكية⁽¹²⁾، وهي تكلفة تزيد بنسبة 47 في المائة على التقدير الأول. ومُنح العقد الذي بلغت قيمته 342 000 دولار أمريكي (50 في المائة من 684 000 دولار أمريكي)، وهو مبلغ أكبر من المبلغ الذي طلبته شركة سوفيت تريدرز ويزيد كثيراً على تقديرات التكلفة التي حددها المكتب القطري في البداية.

61 - وأبلغنا المكتب القطري بأن التقدير الثاني استند إلى الردود الواردة على العطاءات في المنطقة المحلية واعتبر أنه يعبر بدقة أكبر عن التكلفة المحتملة للأشغال. واقترحت بالفعل تكلفة قدرها 654 000 دولار أمريكي في العرض الأول المقدم من شركة سوفيت تريدرز. ومع ذلك فقد عُذِل هذا المبلغ ليصبح 684 605 بمجرد استلام بيان المقايضة التفصيلية من البرنامج. وهذه الزيادة الكبيرة في التقديرات بنسبة 47 في المائة لتصبح 746 303 دولارات أمريكية لا تستند إلى مبررات قوية بالنظر إلى أن المقاول كان قد وافق على ما مجموعه 645 000 دولار أمريكي (منها 322 500 دولار أمريكي من البرنامج).

شروط العقد

62 - نصت الشروط الخاصة المحددة في العقد على سداد دفعة مسبقة بنسبة 20 في المائة لشركة سوفيت تريدرز عند استلام سند ضمان الأداء المصرفي بما يعادل نفس المبلغ. وصدر بعد ذلك، بناءً على طلب من شركة سوفيت تريدرز (ديسمبر/كانون الأول 2008) إعفاء من شرط ضمان الأداء وعُدلت شروط العقد بعد الموافقة على سداد أقساط شهرية مؤقتة. ولا يوجد ما يبرر تعديل شروط السداد بالنظر إلى أن شركة سوفيت تريدرز، باعتبارها أحد متعهدي النقل الرئيسيين للمكتب القطري خلال تلك الفترة، كانت قادرة على تقديم سندات أداء تعادل 30 في المائة من قيمة التكلفة والتأمين وأجور شحن الكمية المخصصة. ولاحظنا أيضاً أن هذه التعديلات تخالف توجيهات اللجنة الفرعية للمشتريات والعقود في المقر الرئيسي. وأكدت إدارة البرنامج أن الامتثال لشروط اللجنة الفرعية يمثل عنصراً أساسياً في الرقابة الداخلية، وأن المكتب القطري لم يطبقه بصورة صحيحة في هذه الحالة. ووافق المكتب القطري على أنه كان ينبغي الالتزام بالشروط المحددة من اللجنة الفرعية للمشتريات والعقود، ولكنه أشار إلى أن التعديلات لم تتفقد كما لم تسدّد أي أقساط مؤقتة.

⁽⁹⁾ ظل ميناء معان يستخدم عموماً كبديل من قبل عندما أغلق ميناء مقديشو خلال الفترة 1995 حتى 2006.

⁽¹⁰⁾ تقرر تحميل نسبة الخمسين في المائة المتبقية على شركة سوفيت تريدرز وأحد الناقلين الذين تعاقدهم البرنامج، وهي شركة ديكا للإنشاءات.

⁽¹¹⁾ تمثل 50 في المائة من 645 000 دولار أمريكي.

⁽¹²⁾ وفقاً لمتوسط الأسعار المعروضة لمشروع إنشاء طريق واحد - بيدوا.

استخدام الطريق

63 - أبلغنا المكتب القطري بعدم دخول أي أغذية عن طريق ميناء معان منذ انتهاء أعمال الإصلاح على الرغم من إبرام عقد يقضي بشحن الأغذية إلى ميناء معان كتدبير احترازي في حالة إغلاق ميناء مقديشو. وأشار المكتب القطري إلى أن الناقلين أشاروا شفاهة إلى استخدام الطريق من ميناء مقديشو إلى المناطق الداخلية في جنوب/وسط الصومال من النقطة "A" إلى النقطة "D" عن طريق "B" (لحين توقف عمليات البرنامج في جنوب الصومال في نهاية عام 2009). وبالنظر إلى أن هذه التعليقات وردت شفاهة، لم تتوفّر أية مستندات تثبت ذلك، ولم يتعقب المكتب القطري الطرق المحددة التي استخدمها الناقلون.

64 - ونحن نرى أن إدارة العقود كانت تفتقر إلى الشفافية اللازمة لضمان مصالح البرنامج. وقمنا بإبلاغ إدارة البرنامج أن المفتش العام أدرج استعراضاً آخر لجوانب معينة من عملية الشراء في تحقيقاته الجارية في الصومال.

النتيجة العامة

65 - ندرك أن قدرأ أكبر من المعلومات قد بات متاحاً الآن للتحليل أكثر مما كان عليه الحال في عام 2009 عندما أجرت شعبة خدمات الرقابة تحقيقاتها في الادعاءات. ونعترف أيضاً بأن تقارير الشعبة ظلت لفترة من الوقت تشير إلى ضعف الضوابط في عمليات الصومال. ويجب النظر في تقرير التحقيق الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2009 على ضوء تلك التقارير السابقة الصادرة عن شعبة خدمات الرقابة. وشكّل تقرير عام 2009 الأساس الذي استند إليه فحص جوانب ضعف الرقابة ودعت توصياته إلى إجراء التغييرات اللازمة للتغلب على ذلك الضعف. وبالرغم مما تقدّم فإننا نعتقد أن تقريرنا يحدّد مجالين في حاجة إلى مزيد من التحقيق فيهما.

الجزء الثاني: تقييم الرقابة الداخلية

أولاً - بيئة الرقابة

النزاهة والقيم الأخلاقية

66 - أنشئ مكتب الأخلاقيات في البرنامج في يناير/كانون الثاني 2008. ونفذ المكتب منذ إنشائه سياسة للإبلاغ عن المخالفات وبرنامجاً لإقرار الذمة المالية ومدونة أخلاقيات. ويقدم المكتب أيضاً تدريباً على مسائل الأخلاقيات عبر الموقع الشبكي، كما يسدي المشورة إلى الموظفين بشأن مسائل تضارب المصالح وقبول الهدايا والعمل الخارجي، وما إلى ذلك. ونرى أن هذه الأنشطة مبادرات جيدة ستساعد على تشجيع المناخ الأخلاقي في البرنامج.

التوصية: يجب أن يُعين في كل مكتب موظف للأخلاقيات يحمل لواء الدفاع عن القضايا الأخلاقية ويقوم بدور همزة الوصل الأولى في حسم المعضلات الأخلاقية.

هيكل التنظيم والمسؤوليات

67 - يستخدم البرنامج هيكلاً تنظيمياً من ثلاثة مستويات في المكاتب الإقليمية السنة التابعة للمقر ومكاتبه القطرية التي يبلغ عددها 78 مكتباً. ويتولى المقر الرئيسي المسؤولية عن التسيير والتخطيط الاستراتيجي وصنع السياسات والرصد على المستوى الكلي. ويقدم المكتب الإقليمي المساعدة التقنية للمكاتب القطرية ويتولى مراقبة التزامها بالخطوط التوجيهية والممارسات والإجراءات المعمول بها في المنظمة.

68 - وقد قمنا بتقدير العمل الذي قام به المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ فيما يتعلق بالمكتب القطري للصومال وتبين لنا أن المكتب الإقليمي يستخدم قائمة مرجعية شاملة في إجراء مهام الرقابة. ونحن مقتنعون بجودة مهمة الرقابة المالية التي يضطلع بها المكتب الإقليمي.

69 - ولم تصلنا تقارير أخرى عن بعثات الرقابة التي أوفدها المكتب الإقليمي. وأبلغنا المكتب الإقليمي بعدم وجود متطلبات من المنظمة بتقديم تقارير خطية عن بعض المهام التي كانت تتم من خلال جلسات إحاطة شفوية مع موظفي المكتب القطري. ولم تكن القوائم المرجعية الرقابية المستخدمة من المكتب الإقليمي معتمدة من المنظمة ولكن المكتب الإقليمي جعل من استخدام تلك القوائم المرجعية ممارسة موحدة في كل مهام الرقابة.

70 - وكان المكتب القطري يدرك أن المكتب الإقليمي مصدراً للدعم الهائل في الوقت المناسب في أعقاب ما نشر من ادعاءات. على أن المكتب القطري اعتبر عموماً أن المكاتب الإقليمية بحكم ولايتها الواسعة ومواردها غير الكافية غير قادرة تماماً على توفير الرقابة المطلوبة.

التوصية:

- (أ) تقوم المكاتب الإقليمية بدور مهم في التنظيم بالنظر إلى قربها من المكاتب القطرية وما تتخذه من موقع يجعلها أقدر على الاستجابة بسرعة لاحتياجاتها. وينبغي تزويد المكاتب الإقليمية بالموارد اللازمة لتمكينها من أداء عملها بمزيد من الفعالية.
- (ب) يجب أن يعد المقر الرئيسي قائمة مرجعية موحدة لمهمة الرقابة في كل مجال وظيفي استناداً إلى القائمة المرجعية للتفتيش في المكتب القطري، ويجب إجراء جميع مهام الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية في المستقبل وفقاً للقائمة المرجعية المعتمدة.
- (ج) ينبغي أن تقدم كل تقارير بعثات المكاتب الإقليمية كتابة حتى تتاح وثائق العمل الذي تقوم به البعثة وما تتوصل إليه من استنتاجات للرجوع إليها في المستقبل.

71 - وأنشئت مؤخراً وظيفة مراقبة الامتثال في المكتب القطري للصومال. وإلى جانب مساعدة المكتب القطري في تهيئة بيئة رقابية سليمة وإجراء استعراضات دورية لكفالة الامتثال لتلك الضوابط، فإن موظف مراقبة الامتثال يمثل أيضاً جهة الاتصال المعنية بتقدير المخاطر. ونرى أن ذلك مبادرة طيبة في الأجل القصير نظراً لبيئة المخاطر الكبيرة التي تنفذ فيها عمليات البرنامج في الصومال.

التوصية: يجب إجراء استعراض دقيق لاختصاصات موظف مراقبة الامتثال بمجرد ترشيده النظم والإجراءات. ونرى أن استمرار الدعم الشخصي القوي من موظف مراقبة الامتثال ينبغي ألا يكون سبباً في تميع مساهمة المدير القطري والمديرين الآخرين وصرفهم عن تحمل المسؤولية عن الضوابط.

الموارد البشرية وممارسات العمل

72 - أشار التقرير الذي أصدرته شعبة خدمات الرقابة في فبراير/شباط 2010 إلى جوانب القصور في ممارسات الموارد البشرية المتعلقة بالتعيين والاحتفاظ بقائمة العاملين في المكتب القطري. ونحن مقتنعون بالتحسينات الملموسة التي أجراها المكتب القطري خلال تنفيذ توصيات شعبة خدمات الرقابة لزيادة الشفافية في عمليات التعيين. وتحققنا على سبيل الاختبار من ثلاثة تعيينات أجريت مؤخراً وتبين لنا امتثالها للإجراءات المعتمدة.

73 - ويلزم تقييم أداء الموظفين على ثلاث مراحل - في بداية فترة الإبلاغ (المرحلة الأولى)، واستعراض منتصف المدة (المرحلة الثانية) وفي نهاية فترة الإبلاغ (المرحلة الثالثة). وحددت التواريخ المستهدفة لإنهاء كل مرحلة. ولم يتم الانتهاء إلا من 45 في المائة و30 في المائة و1 في المائة من استمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات للموظفين (العاملين/الذين عملوا) في عام 2009 في غضون المواعيد المحددة للمرحلة الأولى والمرحلة الثانية والمرحلة الثالثة على التوالي. وكان معدل الامتثال أعلى بالنسبة للموظفين الوطنيين مقارنة بالموظفين الدوليين، ويرجع ذلك أساساً إلى أن موظف الموارد البشرية في المكتب القطري يمكنه الوصول عبر الشبكة إلى استمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات الخاصة بالموظفين الوطنيين ويستطيع أن يرصد عن كثب تقديم الاستمارات.

74 - وكشفت الفحوص التي أجريناها على سبيل الاختبار لاستمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات للموظفين الدوليين أنها لم تكن مستوفاة، وتركزت التفاصيل المهمة المتعلقة باستعراض الكفاءات دون أن تستكمل في الكثير من الاستمارات. وعلاوة على ذلك فإن الوثائق المشار إليها في الاستمارات المستوفاة لم تكن متاحة.

75 - ونحن نرى أن الإجراءات المتعلقة بتقديم استمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات إجراءات مقبولة. وتكمن المشكلة في فرض تنفيذ الإجراءات المحدد. ونحن ندرك أن وحدة الموارد البشرية في المكتب القطري تقدم التدريب إلى الموظفين بشأن أهمية استيفاء الاستمارات بدقة وفي الوقت المحدد.

التوصية: يجب رصد تقديم الاستمارات بدقة أكبر في المقر الرئيسي وفي المكتب القطري. ويجب إرسال رسائل في الوقت المناسب للتذكير بتقديم الاستمارات والتحقق من استيفائها ومتابعة إعادة تقديمها إذا لم تكن مستوفاة. ويجب استخدام الإنذارات والإجراءات التأديبية كإجراء أخير ضد كل من يصر على مخالفة ذلك. وقد أكدت لنا الإدارة أن الموارد البشرية تعمل حالياً مع شعبة تكنولوجيا المعلومات على وضع مشروع لتعزيز استمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات الذي سيكفل استيفاء البنود وسييسر التحقق من الجودة.

فلسفة الإدارة وأسلوب العمل

76 - تقع على الإدارة العليا المسؤولية عن تهيئة المنظمة للامتثال للقواعد واللوائح. ومن الأساسي توصيل رسالة واضحة من الإدارة لفرض الامتثال للضوابط.

77 - ونحن نشيد بمبادرة "سياسة مكافحة التدليس والفساد" التي لا بد من متابعتها من خلال "برنامج منع التدليس والفساد".

التوصية: تشهد الساحة العالمية اعترافاً متزايداً بأهمية الرصد الذاتي مقابل الرصد الخارجي. ونحن نرى أن المكتب القطري للبرنامج في الصومال يمكنه أن يوفر ظروفًا مثالية لتجريب آلية للتقييم الذاتي. وتماشياً مع القائمة المرجعية للتفتيش في المكتب القطري، يجب وضع قائمة مرجعية بالضوابط الرئيسية للتقييم الذاتي للمكاتب القطرية ويجب أن تقيم المكاتب القطرية نفسها على أساس تلك القائمة المرجعية في نهاية العام من خلال تقرير تقدمه إلى المدير القطري. ونعتقد أن ذلك سيثجع المكاتب القطرية على الإمساك بزمam ملكية الضوابط، وبالتالي تحسين المساءلة.

ثانياً - إدارة المخاطر

تقبل المخاطر وإدارتها

78 - يعكف البرنامج حالياً على إعداد سجل للمخاطر الاستراتيجية والتشغيلية على مستوى المنظمة. وكان المكتب الإقليمي قد أعد سجلاً لمخاطر الصومال في عام 2010، وعملت بعثة خاصة من مكتب دبي للدعم الميداني في حالات الطوارئ (بالنيابة عن المكتب القطري) على مواءمة سجل مخاطر الصومال مع سجل مخاطر المنظمة. ويجري حالياً إعداد لإنشاء مكتب إدارة المخاطر في الصومال تحت إشراف منسق الشؤون الإنسانية المقيم، وببذل جهود للتوصل إلى نهج مشترك بين أصحاب المصلحة في الأمم المتحدة والوكالات الإنسانية الدولية الأخرى للتعاون في البلد.

79 - ونرى أن تلك المبادرات ستمكّن من التعامل مع المخاطر بفعالية أكبر.

80 - ولاحظنا أن تقبل المخاطر لا يقاس في الجانب التشغيلي بينما يقاس تقبل المخاطر في المسائل الأمنية. وقد أعدت سجلات للمخاطر المتأصلة (أي المخاطر التي تشكل عنصراً جوهرياً في أنشطة أعمال البرنامج وتنشأ عن التعرض للأحداث المستقبلية المحتملة وعدم التيقن منها) وليس للمخاطر المتبقية (أي المخاطر التي تظل باقية حتى بعد تنفيذ الضوابط).

التوصية:

- (أ) يجب تحديد مدى تقبل المخاطر على حدة في العمليات التي تنطوي على مخاطر كبيرة (مثل مناطق الصومال التي تفرض فيها قيود على وصول البرنامج) والعمليات العادية (مثل مناطق الصومال التي يسمح لموظفي البرنامج بالوصول إليها).
- (ب) بالإضافة إلى سجل المخاطر المتأصلة، يجب أيضاً إعداد سجل للمخاطر المتبقية بما يضمن عدم خروجها عن حدود تقبل المخاطر.

إدراك إشارات الإنذار

81 - صنف التقرير الذي أصدرته شعبة خدمات الرقابة في فبراير/شباط 2006 المكتب القطري للبرنامج في الصومال بأنه معرض لمخاطر كبيرة بسبب ما يلي: (أ) الضعف الملموس الملحوظ في مجالات إدارة البرامج والنقل واللوجستيات والسلع، (ب) عدم كفاية تنفيذ توصياتها الرئيسية الواردة في تقريرها السابق لعام 2003.

82 - وقدم رئيس وزراء الحكومة الاتحادية الانتقالية في الصومال إلى الأمين العام للأمم المتحدة خلال اجتماع عقد في يوليو/تموز 2007 عدة شكاوى تتعلق بوكالات الأمم المتحدة العاملة في الصومال. وبالنظر إلى أن بعض تلك الشكاوى

كانت تتعلق بالبرنامج، فقد أجرت شعبة خدمات الرقابة تفتيشاً في سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2007. وصنّف تقرير شعبة خدمات الرقابة الذي صدر في ديسمبر/كانون الأول 2007 مكتب البرنامج في الصومال بأنه معرّض لمخاطر كبيرة وخلص إلى أنه 'بالنظر إلى بيئة العمل المحفوفة بمخاطر كبيرة في الصومال وجوانب ضعف الرقابة في البرامج واللوجستيات، فقد تعرض البرنامج لاتهامات بسوء الإدارة، بل والفساد'. وأوصى التقرير الإدارة بأن تكون على وعي بالمخاطر التي يمكن أن تمس سمعة البرنامج في تلك الظروف، وأن تنظر في إبلاغها إلى المجلس التنفيذي كتدبير للحد من المخاطر.

83 - ولم يتضمن التقرير السنوي الذي صدر بعد ذلك عن المفتش العام أي إشارة إلى عمليات الصومال. ولم نحصل من الإدارة على أدلة تثبت تقديم تلك المعلومات إلى المجلس التنفيذي. ونرى أنه كان لا بد من أن تكون الإدارة على وعي بالمخاطر الوشيكة وأن تطلع المجلس التنفيذي على تلك المعلومات التي كان يمكن أن تساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات في الوقت المناسب للتخفيف من حدة تلك المخاطر. وعند النظر فيما حدث، تقرر إدارة البرنامج بأنه كان عليها أن تكون أكثر استباقية في مناقشة المخاطر التي تمس السمعة الناشئة عن العمليات في الصومال مع المجلس التنفيذي.

84 - وتشير الرسائل الإلكترونية المتبادلة بين الفريق المعني بالرصد في الصومال والبرنامج أن بعض المسائل الرئيسية التي وردت لاحقاً في تقرير الفريق كانت تشكل جزءاً من تلك المراسلات.

التوصية: نرى أن المخاطر التي تمس السمعة يمكن أن تنطوي على أثر تنظيمي أوسع مقارنة بالمخاطر التشغيلية التي تنطوي عموماً على أثر موضوعي. ولذلك ينبغي أن تسند إلى دائرة إدارة الموارد والمساءلة المسؤولية عن جمع وتحليل إشارات الإنذار المتعلقة بالمخاطر الكبيرة التي تمس السمعة وتضعيد تلك الإشارات إلى المستويات الملائمة. وينبغي أن تعمل دائرة إدارة الموارد والمساءلة في تعاون وثيق مع مكتب المفتش العام وشعبة خدمات الرقابة ولجنة مراجعة الحسابات وتطلعهما ما تقوم به من أعمال.

الرد على الادعاءات الخارجية

85 - في غياب استراتيجية راسخة للتصدي، لم يكن البرنامج مستعداً تماماً للرد بحسم على ادعاءات الفريق المعني بالرصد في الصومال. وشعر أصحاب المصلحة الخارجيين أنهم لا يحصلون على معلومات كافية عن استجابة البرنامج للادعاءات وأن هناك افتقاراً إلى الوضوح بشأن ما إذا كان المكتب القطري أو المقر سيرد على ما يثير قلقهم. وكان يمكن تهدئة أصحاب المصلحة من خلال تقديم رد أسرع (تأخر إصدار تقارير التحقيق من المفتش العام بنحو ستة أشهر بعد إطلاق الادعاءات في القناة الرابعة للأخبار) وزيادة الشفافية. وأقرت الإدارة بأنه كان يمكن تحسين اتصالها بأصحاب المصلحة الخارجيين، وأشارت إلى أنها اتخذت عدداً من الخطوات في هذا الصدد خلال الأشهر الأخيرة. ونتوقع أن تساعد مبادرة المنظمة لتعزيز إدارة المخاطر والأداء البرنامج على تحديد وتضعيد المخاطر والقضايا إلى المستوى المناسب من الإدارة لاتخاذ إجراءات سريعة بشأنها.

التوصية: ينبغي للإدارة أن تضع وتنفذ استراتيجية للرد على الادعاءات الخارجية الرئيسية بسرعة وبحسم وشفافية.

ثالثاً - اختيار وتطوير أنشطة الرقابة

إعداد خطة التخصيص

86 - خطة التخصيص هي أساساً خطة نصف سنوية قائمة على الاحتياجات استناداً إلى نتائج التقدير المشترك بين الوكالات للأمن الغذائي والتغذية الذي تجريه وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية (منظمة الأغذية والزراعة)⁽¹³⁾ وتُعد خطة التخصيص على أساس نتائج التقديرات وتتضمن بيانات وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية وبيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن المشردين داخلياً وبيانات الأمن الغذائي المستمدة من البرنامج. والغرض من الخطة هو تقدير أعداد المستفيدين في كل مقاطعة وتحديد كميات الأغذية الموزعة في إطار كل برنامج.

87 - وعلى الرغم من حساب أعداد المستفيدين وتخصيص الأغذية باستخدام إجراءات التشغيل الموحدة فإن خطة التخصيص النهائية تعدّل حسب ما تقررته مختلف اجتماعات خطة التخصيص.

يمثل التخصيص في أكتوبر 2009 في مقديشو حالة إفرادية. وقد بلغت التقديرات الأولية لأعداد المستفيدين 23 463 مستفيداً في إطار التوزيع العام للأغذية. وأبلغنا المكتب القطري بحدوث خطأ في صحيفة الحسابات وأن أعداد المستفيدين، وفقاً للتقرير النهائي لوحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية، بلغت 85 000 مستفيد، منهم 80 000 مستفيد تغطيهم الخطة. وأضاف المكتب القطري أن أعداد المستفيدين من برامج التغذية حسبت على أساس المعلومات المستمدة من مجموعة التغذية، وحددت أعداد المشردين داخلياً على أساس تقديرات البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ونرى أن المكتب القطري ينبغي أن يحتفظ بسجل كامل للوثائق بدءاً من الحسابات الأولية حتى تحديد الأعداد النهائية في خطة التخصيص، وهي وثائق غير متاحة حالياً. واعتبر المكتب القطري بأنه يمكن تتبع ذلك من خلال الرسائل الإلكترونية المتبادلة.

88 - وكشف تحليلنا عن أن 32 في المائة من المستفيدين من التوزيع العام للأغذية في وسط الصومال في أغسطس/آب 2010 أشاروا إلى حصولهم على أغذية من منظمات غير البرنامج. ويؤكد ذلك الحاجة إلى زيادة تحسين خطة التخصيص لاكتشاف واستبعاد حالات التداخل بين البرنامج والوكالات الأخرى.

التوصية: لا بد من كفالة زيادة الشفافية عن طريق توفير كل المستندات التي تبرر الأعداد المحددة في خطة التخصيص النهائية.

إعداد خطة التوزيع

89 - تجهز خطة توزيع شهرية تشمل أعداد المستفيدين وكميات الأغذية المقترح توزيعها في كل قرية وفي كل نقطة تسليم نهائية. ويمثل تصنيف البيانات حسب المقاطعات وحسب نقاط التسليم النهائية تحدياً بسبب صعوبة الوصول إلى مختلف المناطق في الصومال. واتخذت في هذا الصدد مبادرة جديدة بالثناء لإعداد قاعدة بيانات قروية للصومال. وأعدت خطط التخصيص لمناطق صوماليالاند وبونتلاندا ومعظم مناطق وسط الصومال (في أعقاب موسم أمطار ربيع عام 2010) على أساس قاعدة البيانات القروية. ولكن هذه المبادرة لم تكن قد استقرت بعد ولم يكن هناك التزام كامل بالأطر الزمنية. مثال ذلك أن الشركاء المتعاونين كان عليهم أن يثبتوا من البيانات الواردة في قاعدة البيانات المتعلقة بمناطق حيران وشبيلي وجوبا، وكان الموعد المحدد هو أغسطس/آب 2009. وكان من المقرر تحديث قاعدة البيانات في يونيو/حزيران 2010 ولكن أعمال التحديث لم تكتمل إلا في منطقة واحدة (في الوسط) من بين 8 مناطق بسبب صعوبة الوصول إلى خمس مناطق. وتم التثبت من قاعدة البيانات المتعلقة بالمنطقتين الأخريين في عام 2010 وكان ذلك هو 'التحديث الأول'.

(13) تتولى وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية في منظمة الأغذية والزراعة إعداد تقارير الأمن الغذائي والتغذية.

90 - وتبيّن لنا أن خطط التوزيع لم تكن تعبّر في كل الأوقات عن الحقائق على أرض الواقع. مثال ذلك أن النشرة الإعلامية الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن الصومال في أغسطس/آب 2010 أشارت إلى أنه “بعد اندلاع القتال بين القوات الحكومية وجماعات المعارضة المسلحة في 7 مايو/أيار 2009، فرّ مئات الآلاف من الأشخاص من منازلهم في مقديشو (أكثر من 200 000 في عام 2010 وحده)”. ويدل ذلك ضمناً على انخفاض كمية المعونة الغذائية المقدّمة إلى مقديشو. على أن تقديرات أعداد المستفيدين في مقديشو حسب ما هو مسجّل في خطط التخصيص وخطط التوزيع كشفت عن حدوث زيادة:

(الأرقام الواردة بين قوسين تشير إلى كميات الأغذية بالأطنان المترية)

طبيعة الخطة	مارس/آذار 2009	أكتوبر/تشرين الأول 2009	يونيو/حزيران 2010
خطة التخصيص	341 250 (4951)	348 865 (3640)	533 150 (7047)
خطة التوزيع	281 419 (4827)	298 229 (4356)	476 532 (5026)

91 - وسجلت أيضاً التوزيعات الغذائية في مقديشو زيادة بنسبة 83 في المائة من 2 107 أطنان مترية (أكتوبر/تشرين الأول 2009) إلى 3 855 طنناً مترياً (يونيو/حزيران 2010). وأوضحت إدارة البرنامج أنها لم تقبل مذكرة الإحاطة الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كمصدر ملائم لتعديل قرارات استهداف المستفيدين أو التحقق منها. وأضافت أن المفوضية لم تتعقب بانتظام العائدين إلى مقديشو وكانت هناك بالتالي تحركات مستمرة من العاصمة وإليها بدون أن تُسجّل رسمياً. وبرّر المكتب القطري الزيادة في الخطط بأنها كانت ضرورية للأسباب التالية:

- تقديم حصص غذائية إلى 44 000 من المشردين داخلياً من أفقوي في إحدى نقاط التسليم البديلة في مقديشو بسبب القيود المفروضة على الوصول إلى أفقوي.
- البرنامج الخاص الذي كان يغطي 185 000 مستفيد واستأثر بكمية قدرها 1 050 طنناً مترياً من الأغذية.

92 - وهذه التعليقات غير مقنعة للأسباب التالية:

- الأرقام التي حددتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، باعتراف البرنامج نفسه، تمثل أحد مصادر بيانات التخصيص للمستفيدين المشردين داخلياً (دراسة الحالة الإفرادية التي تناولتها الفقرة 88). وعلاوة على ذلك فقد وافق البرنامج (الفقرة 102) على أن أعداداً كبيرة من السكان المشردين من المناطق الحضرية في مقديشو استقرت مؤقتاً في أفقوي.
- على الرغم من أن خطة التوزيع شملت 185 000 مستفيد و1 050 طنناً مترياً من الأغذية في إطار البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية، لم يوزّع بالفعل سوى 797 طنناً مترياً من الأغذية في إطار هذا البرنامج. وإذا طرحنا هذا الرقم وكمية الأغذية البالغة 470 طنناً مترياً المخصصة لما عدده 44 000 من المشردين داخلياً في ممر أفقوي من مجموع الأغذية الموزعة في مقديشو فإن الرقم المعدّل البالغ 2 588 طنناً مترياً (3 855 - 470 - 797) لا يزال أكبر من كمية الأغذية البالغة 2 107 أطنان مترية التي وزّعت في أكتوبر/تشرين الأول 2009.

دراسة حالة إفرادية للبرنامج الخاص لتوضيح ثغرات البرمجة

شملت خطة التوزيع برنامجاً خاصاً للتوزيع العام للأغذية للمعوقين والمسنين غير المصحوبين بذويهم في مقديشو اعتباراً من أبريل/نيسان 2010. وشملت الأسباب الرئيسية لإدراج هذا البرنامج الجديد ما يلي: (أ) ازدياد الضغوط في الوقت الذي لم يستطع فيه البرنامج تقديم الأغذية إلى المشردين داخلياً في أفقوي بسبب حركة الشباب؛ (ب) برنامج التغذية المطبوخة (الذي تقدّم فيه وجبة مطهية) لم يعد ملائماً بسبب تكلفته؛ (ج) ترددت مخاوف من وقوع هجوم في مقديشو يمكن أن يزيد من الاحتياجات.

وعلى الرغم من أن برنامج التغذية المطبوخة لم يكن يعتبر ملائماً فقد ظل مستمراً إلى جانب البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية، وبدأ أيضاً تنفيذ برنامج جديد للتغذية المطبوخة. ولم يدرج البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية في خطة التخصيص لفترة ما بعد موسم أمطار خريف (الدير) التي أنجزت في مارس/آذار 2010 ولكن البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية حدّد ما يقرب من 184 650 مستفيداً في يونيو/حزيران 2010. وسجلت الكميات الفعلية الموزعة في إطار البرنامج نقصاً بنسبة 30 في المائة عن خطة التوزيع، وذلك فيما يبدو بسبب عدم إمكانية تغطية بعض المناطق لدواع أمنية. ونرى أن المكتب القطري قد أقدم على هذا البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية بدون ما يكفي من المبررات والتخطيط، لاسيما في الحالات التي لم يكن ينفذ فيها الرصد العادي في مقديشو.

وأوضحت إدارة البرنامج أن البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية كان محاولة لوضع برنامج للتوزيع العام للأغذية الموجهة كبديل محتمل للتغذية المطبوخة وأدى بعد ذلك عدم الارتياح لمستوى الرقابة إلى إلغائه. وأضافت الإدارة أن التغذية المطبوخة لم تعتبر في أي وقت من الأوقات غير ملائمة، بل على العكس من ذلك كانت وما زالت خياراً ملائماً للاستجابة.

وأبلغنا المكتب القطري أن الحكومة الصومالية لم تصدر أي طلب رسمي بشأن البرنامج وأنه جرى بدلا من ذلك الاطلاع على خطاب صادر من الحكومة الصومالية في أبريل/نيسان 2010. ولاحظنا أن الحكومة أبلغت البرنامج في خطابها المؤرخ أبريل/نيسان 2010 أن عدد المعوقين والمسنين غير المصحوبين بذويهم المحتاجين إلى تغذية بلغ 27 000 شخص في الوقت الذي أعد فيه البرنامج خطة توزيع تغطي 185 000 مستفيد. وأوضحت إدارة البرنامج أنه لا يوجد ما يدعو إلى الاعتقاد بأن المستفيدين لا يعيشون في إطار الأسرة وأنه وفقاً للممارسات المعمول بها في التوزيع العام للأغذية فقد كانت تقدّم حصة غذائية أسرية إلى 162 000 مستفيد (6 × 27 000) كرقم تخطيطي أولي، وأسفر التسجيل الفعلي للمستفيدين عن رقم نهائي بلغ 185 000 مستفيد. ولا يوجد على وجه الخصوص ما يبرر افتراض أن المسنين غير المصحوبين بذويهم كانوا يعيشون في إطار الأسرة. وأشارت حكومة الصومال أيضاً في خطابها إلى أنها نأت بنفسها عن أنشطة توزيع الأغذية لحين وضع نظام قائم على الشفافية.

ولاحظنا أيضاً أنه قد تم التوصل إلى أعداد المستفيدين عن طريق نقل 185 000 مشرد داخلي من ممر أفقوي إلى مقديشو. ونرى أن استخدام أعداد المشردين داخلياً لتبرير عدد المعوقين والمسنين غير المصحوبين بذويهم في إطار هذا البرنامج لم يكن سليماً.

93 - وأبلغنا المكتب القطري أن خطة التخصيص تضمنت رقماً ضابطاً لكفالة عدم تجاوز مخصصات خطة التوزيع ذلك الرقم

ما لم تتم الموافقة على غير ذلك. وعلمنا أيضاً أن خطة التخصيص مجرد خطة نظرية لا يمكن أن تمثل الحقائق على أرض الواقع في الصومال، لا سيما أن خطة التخصيص تغطي المخصصات المتوقعة على امتداد ستة أشهر. ونرى أن إعداد خطة التخصيص يمثل فيما يبدو نشاطاً قائماً بذاته بدون أن تربطه صلات قوية بخطة التوزيع. مثال ذلك أن التقرير

الشهري عن الرصد والتقييم لشهر يونيو/حزيران 2010 كشف عن أن 2 280 طناً مترياً (13 في المائة) من أصل 17 245 طناً مترياً محدّدة في خطة التوزيع الشهرية فيما يخص 12 برنامجاً لم ترد الإشارة إليها في خطة التخصيص ولكنها اعتمدت بعد ذلك. ويبين الجدول أدناه المبررات التي استند إليها المكتب القطري في تنفيذ البرامج المحددة في خطة التوزيع إلى جانب تعليقاتنا على ذلك:

عدد البرامج	أسباب الإدراج في الخطة	تعليقاتنا
5	أدرجت البرامج على سبيل الخطأ في خطة التوزيع ولم توزّع الأغذية بالفعل	
1	تمديد البرنامج لبضعة شهور أخرى	الأدلة تبرر التمديدات في يوليو/تموز وأغسطس/آب 2010 بينما تتعلق ملاحظتنا بشهر يونيو/حزيران 2010
1	تحويل 185 000 من المشردين داخلياً في أفقوي إلى مقديشو لإدراجهم في برنامج إعانة المناطق الحضرية (البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية)	يمكن الاطلاع على تعليقاتنا التفصيلية في دراسة الحالة المتعلقة بالبرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية
1	البدء في برنامج جديد للتغذية المطبوخة في مقديشو	بدأ تنفيذ البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية كبديل عن التغذية المطبوخة في الوقت الذي بدأ فيه تنفيذ برنامج جديد للتغذية المطبوخة بالإضافة إلى البرنامج الخاص للتوزيع العام للأغذية.
1	اتخاذ قرار بشأن مساعدة المرضى المحتجزين في المستشفيات (التغذية المؤسسية) من خلال حصة غذائية أسرية بدلاً من حصة غذائية فردية	الأدلة لا تبرر الحاجة الملحة إلى ذلك.
1	الاحتياجات المتزايدة التي حددها المكتب الفرعي	الأدلة لا تبرر الحاجة الملحة إلى ذلك.
2	ازدياد عدد المستفيدين نتيجة لتسجيل أعداد جديدة	الأدلة لا تبرر الحاجة الملحة إلى ذلك.
المجموع: 12		

94 - ونحن نرى أنه لا بد من توخي مزيد من الدقة في إعداد خطة التوزيع حتى يمكن المساعدة على تبديد ما يتصوره العديد من أصحاب المصلحة الخارجيين من أن 'البرنامج منظمة لوجستية' يقاس نجاحها بكمية الأغذية التي تقوم بمناولتها.

التوصية: ينبغي أن يتوخى المكتب القطري مزيداً من الدقة في كفاءة توفير سجل بالمستندات التي تبين بالشكل الكافي أن التغييرات الفعلية اللازمة للتوزيعات قد وُقِّعت بدقة.

تحديد المستفيدين وتسجيلهم وتوعيتهم وتشجيعهم على المشاركة

95 - يحدّد الشركاء المتعاونون مع البرنامج المستفيدين من التوزيع العام للأغذية والمشردين داخلياً⁽¹⁴⁾ بالتعاون الوثيق مع القيادات المجتمعية والسلطات المحلية. وفي حالة التدخلات الموجهة، يقوم راصدو المعونة الغذائية (موظفو البرنامج المكلفون بالرصد داخل الموقع) بإجراء رصد انتقائي لعمليات فرز المستفيدين التي يجريها الشركاء المتعاونون.

96 - ولاحظنا في استعراضنا المكتبي عدم حصول أي مستفيدين في إطار التوزيع العام للأغذية/المشردين داخلياً على بطاقات حصص غذائية في بعض المناطق (مثل مناطق وسط الصومال) ولم تتح سوى قوائم المستفيدين في نقاط التسليم النهائية. وكانت الأغذية توزّع على المستفيدين في نقاط التوزيع النهائية عن طريق النداء على أسمائهم من قائمة المستفيدين علناً

(14) شراكات البرنامج مع الشركاء المتعاونين أساسية في البلدان التي تعاني تدني البنية الأساسية وضعف القدرة الإدارية الحكومية. ويعترف البرنامج بفائدة التعاون والشراكة مع الشركاء المتعاونين حتى في البلدان التي تتمتع بقدرة إدارية قوية نسبياً.

في موقع التوزيع؛ واستندت كفاءة الرقابة إلى الأمل في أن يقوم المجتمع المحلي بمنع أي شخص غير مستفيد من الحصول على الأغذية. وأوضح المكتب القطري أن بطاقات الحصص الغذائية لم تستخدم من قبل لدواع أمنية بينما باتت تمثل الآن شرطاً في كل المناطق.

97 - ويتولى الشركاء المتعاونون تحديد المستفيدين وتسجيلهم وتوفير بطاقات الحصص الغذائية (حيثما وجدت) وكذلك إعداد قوائم المستفيدين. ونرى أن البرنامج يعتمد اعتماداً كبيراً على الشركاء المتعاونين الذين يفتقرون إلى القدرة الكافية على التحقق من البيانات حتى في المناطق التي يمكن لموظفي البرنامج الوصول إليها. وأوضح المكتب القطري أن تحديد المستفيدين وإعداد بطاقات الحصص الغذائية وقوائم المستفيدين من جانب الشركاء المتعاونين هو المعيار الذي يسير عليه البرنامج في جميع أنحاء العالم وأنه لا يستطيع تحمل ذلك العبء في كل المجتمعات المحلية. وأضافت الإدارة أن البرنامج سيواصل التحقق من عمل الشركاء المتعاونين من خلال الرصد المستمر لعمليات التوزيع. ونقترح أن يقوم البرنامج بالتحقق من تحديد المستفيدين على سبيل الاختبار قبل رصد التوزيعات على الأقل في المناطق التي يمكن لموظفي البرنامج الوصول إليها.

98 - وبالإضافة إلى ذلك فإن قوائم المستفيدين فضلاً عن استحقاقاتهم من الأغذية لم تكن معلنة في بعض نقاط التسليم النهائية. وأبلغنا راصدو المعونة الغذائية أن إبلاغ المستفيدين باستحقاقاتهم كان يتم خلال اجتماعات التعبئة. ولم يتم الحصول على إقرارات استلام/بصمات الأصابع من المستفيدين عند توزيع الأغذية في بعض المناطق، وكان الشركاء المتعاونون يضعون علامة أمام الاسم في قائمة المستفيدين أو في بطاقة الحصص الغذائية. وتسعى إجراءات التشغيل الموحدة الجديدة التي يستخدمها البرنامج في التوزيع العام للأغذية إلى معالجة تلك المسائل.

99 - ويسرنا أن نلاحظ أن لجان إدارة الأغذية التي تضم ممثلين عن المستفيدين قد أنشئت في كل المناطق وفقاً لتقارير الرصد الشهرية. ويمثل ذلك إنجازاً في السياق الصومالي. وتشغل النساء مناصب قيادية في 44 في المائة من تلك اللجان.

التوصية:

(أ) ينبغي أن يتحقق البرنامج من أعداد المستفيدين على سبيل الاختبار قبل إجراء رصد لعمليات التوزيع على الأقل في المناطق التي يمكن لموظفي البرنامج الوصول إليها.

(ب) ينبغي أن تنفذ فوراً أحكام إجراءات التشغيل الموحدة الجديدة فيما يتعلق بمسألة بطاقات الحصص الغذائية، وعرض استحقاقات المستفيدين، والحصول من المستفيدين على ما يفيد استلامهم الحصص الغذائية. وينبغي أن يستطلع البرنامج استخدام التكنولوجيا (مثل استخدام بطاقات الحصص الغذائية الإلكترونية المستندة إلى نماذج القياس الأحيائي) بصورة تجريبية في المناطق التي تشهد أوضاعاً مستقرة.

توزيع الأغذية في بلدة أفقوي

100 - لاحظنا أن 58 طناً مترياً من الأغذية وزعت على 6 040 مستفيد في إطار برامج التغذية المؤسسية والتغذية التكميلية في يونيو/حزيران 2010 في أفقوي عندما أعلنت حركة الشباب صراحة عن منع البرنامج من العمل هناك. وأبلغنا أن التوزيعات كانت تتم في بلدة أفقوي التي كانت خاضعة لحزب الإسلام الذي لم يكن يفرض حظراً على البرنامج. وكان المسار الوحيد الممكن من مقديشو إلى بلدة أفقوي هو الطريق الذي يشكل الآن ممر أفقوي حيث توجد نقاط تفتيش تابعة لحركة الشباب، مما يجعل العملية محفوفة بمخاطر كبيرة. ويتبين من مناقشتنا مع أصحاب المصلحة الخارجيين أنهم لم

يكونوا على علم بهذه العملية. وأوضحت إدارة البرنامج أن أفقوي كانت في حاجة ماسة إلى مساعدة غذائية بعد أن استقر فيها مؤقتاً الكثير من السكان الحضريين النازحين من مقديشو.

التوصيات: ينبغي أن يعيد المكتب القطري تقييم المخاطر التي ينطوي عليها إجراء عملية توزيع الأغذية في أفقوي بالتشاور مع أصحاب المصلحة الآخرين.

العمل مع الشركاء المتعاونين

101 - يعتمد البرنامج بشدة على الشركاء المتعاونين في تحديد وتسجيل المستفيدين إلى جانب توزيع الأغذية، وبالتالي فإن إدارة الشركاء المتعاونين أساسية في عملياته. وكانت المكاتب الفرعية تتولى حتى وقت قريب تقييم الشركاء المتعاونين وفقاً للقائمة المرجعية للمعايير الدنيا. على أنه بالنظر إلى أن ذلك التقييم كان يعتبر غير موضوعي، فقد قام المكتب القطري بإدخال أداة تقييم القدرات في مايو/أيار 2010 لتقييم الشركاء المتعاونين قبل تعيينهم. ويقيم الشركاء المتعاونون حالياً استناداً إلى مقياس من خمس درجات على أساس بارامترات مختلفة، ويصنف من يحصل على تقدير عام بدرجة 3 فما فوقها بأنه مستوفٍ للشروط. وباتت العملية بذلك أكثر شفافية. على أن تحديد التقديرات باستخدام البارامترات الفردية لا يستند إلى أدلة وينتقص من موضوعية العملية. وأبلغتنا إدارة البرنامج بأن الوثائق المؤيدة تتضمن معلومات حساسة وأن الشركاء المتعاونين ليسوا على استعداد لإطلاع الجمهور الخارجي عليها. ولكن مناقشتنا مع الشركاء المتعاونين كشفت عن أنهم يعتقدون أن المكتب القطري كان في وضع يمكنه من طلب ما يراه ملائماً من وثائق مؤيدة والحصول عليها.

102 - وأبلغنا المكتب القطري بتمكنه من الحفاظ على علاقات مستمرة خلال السنوات الثلاث الماضية مع نحو 47 شريكاً متعاوناً من أصل مجموع الشركاء المتعاونين الذي تراوح ما بين 280 شريكاً متعاوناً في عام 2008 و140 شريكاً متعاوناً في عام 2010. وذلك يشكل نسبة قليلة من مجموع الشركاء المتعاونين الذين يستعان بهم كل سنة. وكشفت مراجعتنا أيضاً أن ليس جميع الشركاء المتعاونين السبعة والأربعين هؤلاء قاموا بالفعل بتوزيع الأغذية في كل السنوات الثلاث السابقة وأن بعضهم أنهى شراكته منذ ذلك الحين. ونحن ندرك المشاكل الكبيرة التي ينطوي عليها الاحتفاظ بعلاقات طويلة الأجل مع الشركاء المتعاونين في السياق الصومالي، ولكننا نرى أن ذلك ينبغي أن يشكل هدفاً مهماً للمكتب القطري في الأجل المتوسط.

103 - وعزز المكتب القطري متابعة إجراءات التقييم في عام 2010 من خلال إدخال صحيفة للتتبع والإصرار على إجراء تقييم عند تجديد اتفاقات المستوى الميداني مع الشركاء المتعاونين. على أننا لاحظنا عيوباً في نظم التقييم حسب ما هو مبين أدناه:

- لم يكتمل حتى 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2010 سوى تقييم 10 من 80 شريكاً متعاوناً كان من المقرر إجراء تقييم لهم. ورد المكتب القطري بأنه لم يكن من المقرر إجراء تقييم إلا لثمانية شركاء متعاونين. وأبلغنا المكتب القطري أن 56 من الشركاء كانوا يمثلون "حالة خاصة" ولم يتم تحديدهم من خلال عملية عادية، وإنما عن طريق لجنة خاصة شكلها المدير القطري وضمت مسؤولين من البرنامج والحكومة. والسبب في عدم اتباع الإجراءات المعتادة في هذه الحالات هو أن المشروعات المقترحة هذه (ضمن سقف الـ 400 طن متري المقرر لجميع مشروعات الغذاء مقابل العمل/الغذاء من أجل إنشاء الأصول) كان يقترحها شريك متعاون معين. فإذا اختير المشروع المقترح فإن الشريك المتعاون يُعين تلقائياً. وقد أبلغنا أنه ليس لدى أي من هؤلاء الشركاء عقد حالياً مع البرنامج، وأنه إذا استعين بأحدهم، فسيقيم وفقاً للخطوط التوجيهية.

- تضاربت التقديرات النوعية والكمية ووقعت أخطاء عديدة في تحديد التقدير العام للأداء.
- لم تستخدم المعلومات المتاحة بالفعل في التقييم. مثال ذلك أن الاستنتاجات السلبية بشأن أحد الشركاء المتعاونين الرصد الذي أجراه المكتب القطري عبر الحدود في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 لم تناقش في التقييم الذي أجري في أبريل/نيسان 2010 وحصل فيه الشريك المتعاون على تقدير عام بلغت نسبته 96 في المائة. وأشار المكتب القطري إلى أن ذلك وقع بسبب خطأ في التقدير وأن التقدير الفعلي يجب أن يكون 59 في المائة.
- لم يكن الشركاء المتعاونون الذين أجرينا مقابلات معهم على علم بالمعايير التي يستخدمها البرنامج لتقييمهم.

التوصية:

- (أ) ينبغي دعم تقييم قدرات الشركاء المتعاونين بالوثائق الكافية لتحقيق مزيد من الموضوعية.
- (ب) يجب بذل الجهد اللازم قبل اختيار الشركاء المتعاونين، ويجب بمجرد اختيارهم أن يسعى المكتب القطري إلى الحفاظ على علاقات طويلة الأجل على الأقل في المناطق التي لا تتغير فيها الأنشطة من موسم إلى آخر.
- (ج) لابد من الالتزام الصارم بالإطار الزمني المحدد لإنهاء تقييم الشركاء المتعاونين، على أن يكون ذلك مدعوماً باختبارات منتظمة من المشرفين.
- (د) ينبغي، حرصاً على تحقيق الشفافية، إطلاع الشركاء المتعاونين مسبقاً على معايير التقييم المستخدمة عند وضع الصيغة النهائية لاتفاقات المستوى الميداني.

إدارة عقود النقل

- 104 - كشف استعراضنا لسجلات عام 2010 عن تحسنات كبيرة موجّهة نحو زيادة الشفافية في إرساء عقود النقل ومخصصات الشحن. وبدأ تطبيق إجراءات تشغيل موحّدة في الصومال اعتباراً من أكتوبر/تشرين الأول 2010 وعُدل القسم المتعلق بنظام التعريفات في دليل النقل وبدأ العمل به. وتجهز حالياً خطط التخصيص استناداً إلى توصيات لجنة النقل المحلي بعد موافقة المدير القطري. وتبذل حالياً جهود لتوزيع عمليات الشحن بين مختلف الناقلين بالتساوي. ونوصي بمواصلة تلك الممارسات السليمة.
- 105 - وقد دفع المكتب القطري في خمس حالات أسعاراً متناسبة لنقل الأغذية إلى وجهات جديدة وكانت هذه الأسعار أعلى من الأسعار السارية في السوق. وأبلغنا المكتب القطري أن هذه الترتيبات اتخذت بالفعل كجزء من عقد النقل البحري. وفيما يتعلق بالنقل الداخلي إلى وجهات جديدة، حُدّدت الأسعار بالتناسب مع طول المسافة بالكيلومتر وأدرجت الوجهة الجديدة في طلب الأسعار التالي كخدمة منفصلة. وأضاف المكتب القطري أنه رغم السهولة النسبية في معرفة أسعار النقل البحري السائدة في السوق فإن ذلك كان أصعب كثيراً في حالة النقل الداخلي/البري داخل الصومال.

استلام وثائق الشحن وتقارير الشركاء المتعاونين

- 106 - يجب عند إرسال أغذية أن تكون الشحنة مصحوبة بوثيقة الشحن⁽¹⁵⁾. ويتعيّن على الناقلين تقديم وثائق الشحن إلى المكاتب الفرعية/مكاتب المناطق في غضون 10 أيام من استلام السلع التي يلزم بعد ذلك تسجيلها في نظام كومباس⁽¹⁶⁾ في غضون يوم واحد. وكانت شعبة خدمات الرقابة قد أوصت (في ديسمبر/كانون الأول 2009) بضرورة التخلص من تأخر تسجيل البيانات في نظام كومباس.

(15) تمثل وثيقة الشحن عقداً للنقل يُبرّم بين البرنامج والناقل وتسجّل فيه كل تفاصيل الشحنة التي ينقلها الناقل المعيّن.

(16) نظام معالجة حركة السلع وتحليلها يتتبع تدفق السلع من مصادرها.

- 107 - وتبيّن من تحليل بيانات 'وثائق الشحن غير المستلمة'⁽¹⁷⁾ أنه لم تكن قد سجلت حتى ذلك الوقت في نظام كومباس 2 046 وثيقة شحن أرسلت بموجبها كميات من الأغذية بلغت 12 460.331 طن متري. ولم تكن تفاصيل 'وثائق الشحن المستلمة' فيما يقرب من 2 في المائة من الشحنات قد سجلت في نظام كومباس لأكثر من شهر بعد تاريخ الإرسال. ونرى أن ذلك لا يخرج عن الحدود المقبولة.
- 108 - على أننا نشعر بالقلق بسبب عدم وصول وثائق شحن 65 شحنة أرسلت قبل ستة أشهر. وتبيّن لنا أيضاً أن تأخر وثائق الشحن يمثل مشكلة كبيرة في حالة الشحنات المرسلّة من جالكاو إلى عدادو وهويو وماتابان.
- 109 - وأبلغتنا الوحدة المنفذة أنه جرت مطابقة تقارير التوزيع المقدمة من الشركاء المتعاونين عن جميع الشحنات التي وصلت حتى 30 يونيو/حزيران 2010. على أن صحيفة العمل التي حصلنا عليها من وحدة اللوجستيات بيّنت عدم وجود أي سجلات للتوزيع فيما يخص 37 شريكاً متعاوناً أرسلت إليهم كمية بلغت 3 121.196 طناً مترياً (بما في ذلك شحنات متعددة) حتى 30 يونيو/حزيران 2010. وأوضحت الوحدة المنفذة بعد ذلك أنها قامت بالرصد من خلال صحيفة عملها وأنها لم تتسّم التقارير إلا من ستة شركاء متعاونين من بين 37 شريكاً متعاوناً. وبالنظر إلى أن كلتا الودعتين تحصلان على تقاريرهما من نظام كومباس فإن أسباب التباين بين الأرقام غير واضحة.

التوصية:

- (أ) ينبغي عدم تخصيص/تسليم أي كميات أخرى للناقلين/الشركاء المتعاونين الذين لا يقدمون وثائق الشحن/التقارير في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ وصول الأغذية.
- (ب) ينبغي أن تواصل الوحدة المنفذة ووحدة اللوجستيات العمل معاً على تحليل ومطابقة أسباب التباين في تقارير الشركاء المشاركين التي لم يبت فيها. وأبلغنا المكتب القطري أن البرنامج ووحدة اللوجستيات يعملان معاً بالفعل في المطابقة بين الكميات المسلمة إلى الشركاء المتعاونين والتقارير المقدمة.

المطابقة واستخدام نظام معالجة حركة السلع وتحليلها

- 110 - تُجري وحدة الرصد والتقييم في المكتب القطري نوعين من المطابقة، الأول هو المطابقة بين خطة التخصيص وخطة التوزيع والأغذية المسلمة إلى نقطة التسليم النهائية⁽¹⁸⁾. وتسجّل النتائج في تقريرها الشهري. وتتولى أيضاً وحدة الرصد والتقييم مطابقة مذكرات الإفراج عن الأغذية⁽¹⁹⁾ بوثائق الشحن المستلمة. وأبلغتنا وحدة الرصد والتقييم أن هذه العملية استكملت حتى شهر أبريل/نيسان 2010 عندما أجريت المراجعة وذلك بسبب ما تستغرقه من وقت. وبالإضافة إلى ذلك فإن وحدة البرامج تطابق بين تقارير الشركاء المتعاونين ووثائق الشحن المرسلّة وأنه قد الانتهاء من ذلك حتى يونيو/حزيران 2010.

- 111 - وتمثل البيانات التفصيلية المتاحة في نظام كومباس المصدر الرئيسي للمطابقة. ولاحظنا في نظام كومباس عيوباً نعتقد أنها تحد من فعالية المطابقة:

- تتيح آلية البحث في نظام كومباس التفاصيل الأساسية للسجلات ويتاح خيار لتوسيع البحث إذا كانت التفاصيل الكاملة للسجل مطلوبة. وعلى الرغم من كفاية هذا الخيار للحصول على التفاصيل فإنه لا يسهّل توليد التقارير والحصول على

(17) اعتباراً من 27 أكتوبر/تشرين الأول 2010.

(18) الوجهة النهائية هي الموقع الذي توزّع فيه الأغذية على المستفيدين.

(19) مذكرة الإفراج عن الأغذية هي طلب تقدمه وحدة البرمجة الميدانية إلى وحدة اللوجستيات للإفراج عن كمية محدّدة من الأغذية (عند باب المستودع) أو تسليمها إلى الجهة الشريكة.

كل مجموعة البيانات. ونتيجة لذلك فإن الموظفين يستخرجون المعلومات المطلوبة من الواجهة الخلفية للنظام باستخدام برنامج ميكروسوفت آكسس (MS Access)، وتدرج المعلومات بعد ذلك في صحائف العمل لمطابقتها. وأبلغتنا إدارة البرنامج أن نظام كومباس وضع أساساً لفيد البيانات وأنه استحدثت بعد ذلك تطبيقات منفصلة استناداً إلى 'ميكروسوفت آكسس' و 'مستكشف أوراكل' (Oracle Explorer) لتوليد التقارير. ولا يتيح نظام كومباس بشكله الحالي تطوير قدرات توليد التقارير في تلك التطبيقات. ونحن نؤكد أن البيانات تستخرج من الواجهة الخلفية للنظام، مما يضر بسلامة البيانات.

- لا يسمح نظام كومباس إلا بإدراج تقرير واحد لكل شريك متعاون في كل موقع خلال فترة زمنية محدّدة. على أنه بالنظر إلى أن تقارير الشركاء المتعاونين ترصد حسب مواقع التوزيع فإن ذلك يتطلب بيانات مزدوجة عن كل موقع. وحيث إن قواعد التحقق في النظام لا تسمح بذلك فإن من الضروري تغيير تواريخ الفترة التي يغطيها التقرير. ولذلك تختلف التواريخ الفعلية في تقارير الشركاء المتعاونين عن تواريخ الإبلاغ المسجلة في النظام.
- بالنظر إلى أن خطة التوزيع تتضمن تفاصيل نقاط التسليم النهائية، وحيث إن الأغذية توزّع في نهاية المطاف في نقطة التسليم النهائية فإن تقارير الشركاء المتعاونين عن التوزيع ينبغي أن تشمل نقاط التسليم النهائية. وعلى الرغم من أن المكتب القطري أشار إلى أن اسم موقع التوزيع يسجّل في نظام كومباس منذ عام 2010 فقد لاحظنا أن تلك التفاصيل غير متاحة في 2 157 من بين 9 270 سجلاً (23 في المائة) من سجلات عام 2010.
- لاحظنا وجود أكثر من سجل لكل شريك متعاون (مثل المجلس الدانمركي للاجئين الذي كان له سجلان يحمل أحدهما الاسم المختصر 'DRC' والآخر 'SOM_DRC') مما يعرق توحيد التفاصيل المتعلقة بالشريك المتعاون. وأبلغتنا إدارة البرنامج بأن أسماء الشركاء المتعاونين الجديدة ورموزهم أدخلت في نظام كومباس لدمج البيانات في النسخة الثانية من شبكة برنامج الأغذية العالمي ونظامه العالمي للمعلومات (ونجز 2) ⁽²⁰⁾ ولم تطرأ أي تغييرات على رموز البيانات التاريخية المسجلة في نظام كومباس حيث لا يعتبر الجهد المبذول في العمل ضرورياً. ونحن نعتقد أن الرموز ينبغي أن تكون مميزة بعد أن لاحظنا أن المستعملين يستخدمون الرموز القديمة والجديدة ويتطلب ذلك تنقية البيانات في كل مرة قبل استخراج التقارير.

التوصية:

- (أ) ينبغي إيجاد أدوات موحّدة لتوليد التقارير لحين وضع نظام جديد يعالج جوانب ضعف نظام كومباس لمنع الموظفين من الوصول إلى البيانات من خلال الواجهة الخلفية للنظام.
- (ب) ينبغي أن تسجل في نظام كومباس تفاصيل جميع شحنات الأغذية الموزّعة من نقاط التسليم النهائية على الشركاء المتعاونين لتيسير المطابقة بين خطة التخصيص والتوزيع الفعلي في نقاط التوزيع النهائية.

السداد للناقلين والشركاء المتعاونين

112 -تقتضي عقود النقل من المكتب القطري سداد مبالغ للناقلين في غضون 30 يوماً من استلام الفاتورة؛ وتسدد المبالغ للشركاء المتعاونين في غضون 21 يوماً وفقاً لاتفاقات المستوى الميداني. واشتكى الكثير من الناقلين والشركاء المتعاونين

(20) النسخة الثانية من شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات هي نظام جديد بدأ تشغيله في عام 2009 على أساس نظم وتطبيقات ومنتجات تجهيز البيانات.

الذين التقينا بهم من تأخر الدفع. وكشف تحليل المدفوعات المسددة لأربعة من الشركاء المتعاونين وأربعة من الناقلين في فبراير/شباط 2010 عن أن متوسط مدة السداد بلغ قرابة 8 أشهر وتراوح بين 37 و489 يوماً.

113 - ولاحظنا أن أجنحة اللوجستيات والبرامج والمالية قد وضعت نظاماً لتتبع الفواتير مستحقة السداد. وتقلص كثيراً عدد الفواتير التي تأخر سدادها لأكثر من ثلاثة أشهر من 268 في فبراير/شباط 2010 ووصلت إلى 13 في سبتمبر/أيلول 2010. ونرى أنه يجب مواصلة تلك الجهود. وأوضحت إدارة البرنامج أن التأخير ربما يكون راجعاً إلى تأخر الحصول على الفواتير والمستندات الداعمة المطلوبة للتمكين من الإذن بالسداد، ونجم ذلك في جانب منه عن صعوبة بيئة العمل في الصومال.

114 - وتعدّ إجراء تحليل مفصل للمدفوعات بسبب اختلاف تواريخ المستندات (تواريخ الفواتير) المسجلة في نظام ونجز 2 عن التواريخ الفعلية الذي وصلت فيها الفواتير إلى المكتب. ويتعيّن الحصول على تاريخ استلام الفاتورة في المكتب عن طريق فحص كل فاتورة على حدة. وأبلغتنا إدارة البرنامج بأنه بدأ تركيز الفواتير في شعبة الشؤون المالية بعد تشغيل نظام ونجز 2.

التوصية: نوصي بتسجيل تواريخ استلام الفواتير، باعتبارها المعلومات الرقابية الأهم، في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (ونجز 2).

رابعاً- المعلومات والاتصالات

المعلومات والإبلاغ

115 -بالإضافة إلى شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات ونظام معالجة حركة السلع وتحليلها (نظام كومباس)، يستخدم المكتب القطري صحائف عمل في خطة التخصيص وخطة التوزيع وسجل الشحنات اليومية ورصد استلام تقارير الشركاء المتعاونين، وتقييم الشركاء المتعاونين، ورصد تقديم استمارات تقييم الأداء المهني وتعزيز الكفاءات، وما إلى ذلك. ويفرض ذلك مشاكل نمطية مرتبطة بحوسبة المستعملين النهائيين كما هو مبين أدناه:

- ازدواجية الجهود: الاحتفاظ بصحائف عمل بيانات إرسال الأغذية واستلامها من خلال مدير تتبع السلع، وكبير مساعدي اللوجستيات، ووحدة البرامج.
- التضارب: لوحظ تضارب في البيانات التي يحتفظ بها مختلف الموظفين، بل وحتى بين البيانات الموجزة والتفصيلية التي يحتفظ بها نفس الموظفين. مثال ذلك أننا حصلنا على خمسة بيانات مختلفة من المكتب القطري عن الأغذية الفعلية الموزعة خلال الفترة من يناير/كانون الثاني حتى أغسطس/آب 2009.
- عدم التثبت من البيانات: لوحظت أخطاء في البيانات كان يمكن تلافي وقوعها لو استخدمت ضوابط للتثبت من البيانات (مثال ذلك أن مجموع عدد الذكور والإناث والأطفال لا يساوي مجموع المستفيدين في خطط التخصيص).
- غياب الرقابة على النصوص: عُدلت لاحقاً خطة التخصيص لشهر مارس/آذار 2009 التي عرضت علينا وأبلغنا أن البيانات السابقة لم تكن النسخة النهائية.

116 - ويساورنا قلق من أن يؤثر ذلك القصور سلباً على سلامة البيانات والقرارات المستندة إليها.

التوصية: ينبغي تدريب الموظفين على المخاطر المرتبطة بحوسبة المستعملين النهائيين وطرق تعزيز جودة المعلومات. وينبغي إنشاء وحدة تنسيق تتولى المسؤولية عن جميع أعمال المطابقة والاحتفاظ بالبيانات السابقة لتتلافى أي تضارب في البيانات.

العلاقات الخارجية والاتصال

117 - يتفاعل المكتب القطري مع العديد من أصحاب المصلحة الخارجيين من قبيل الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء المتعاونين والناقلين والسلطات المحلية والمستفيدين، ومن الأساسي الحفاظ على علاقات فعالة معهم لضمان نجاح العمليات.

118 - وأعرب كل أصحاب المصلحة الذين التقينا بهم عن بالغ تقديرهم لما يقوم به المكتب القطري في بيئة الصومال المحفوفة بتحديات كبيرة. وكان هناك إجماع في الرأي حول الدور الرئيسي للبرنامج في الصومال. وأشار بعض أصحاب المصلحة أيضاً إلى اعتقادهم بأن البرنامج يتعرض لانتقادات غير منصفة.

119 - وساد شعور بعدم الارتياح من النزعة الانفرادية. واشتكى أصحاب المصلحة من عدم إبلاغهم مبكراً بقرار المكتب القطري بشأن تعليق العمليات في جنوب ووسط الصومال، لاسيما في الوقت الذي كانوا يعتمدون فيه اعتماداً كبيراً على البرنامج في الحصول على العديد من الخدمات في الصومال. وأعرب أصحاب المصلحة عن اعتقادهم بأن زيادة الشفافية كانت يمكن أن تقلل من أثر الادعاءات. ومع ذلك فقد أعربوا عن تقديرهم لفريق المكتب القطري الحالي على نهجه التعاوني.

120 - وأبلغنا بعض أصحاب المصلحة أيضاً أنهم يودون من البرنامج أن يحيطهم بمعلومات شفافة عن القضايا الرئيسية، من قبيل مستويات المخاطر التي ينطوي عليها إجراء العمليات الخطرة، وتكاليف الضوابط الإضافية اللازمة للعمل في تلك البيئة الشديدة الخطورة، بل والحصول من البرنامج على اعتراف صريح بأنه لم يقدم على إجراء عمليات معينة عندما تكون المخاطر كبيرة.

التوصية: ينبغي أن يعمل المكتب القطري عن كثب وبشفافية مع أصحاب المصلحة الخارجيين.

خامساً - الرصد والتقييم

رصد المعونة الغذائية

121 - كانت شعبة خدمات الرقابة قد أشارت (في ديسمبر/كانون الأول 2007) إلى أن تقارير الرصد الموحدة لم تكن متاحة. ووضعت بعد ذلك العديد من القوائم المرجعية الموحدة للرصد وباتت تستخدم الآن في رصد مختلف البرامج وفي الرصد البديل.

122 - ويستخدم المكتب القطري خطأ ساخناً يتلقى من خلاله ردود أفعال المستفيدين. وتنتشر محطتين إذاعيتين محليتين أرقام الخط الساخن ويجري التعاقد حالياً على خطين آخرين. ويعكف المكتب القطري على وضع اللمسات الأخيرة على عقود عمليات الرصد التي ستجريها وكالات دولية مشهود لها بحسن السمعة. ويجري أيضاً وضع خطط لإجراء رصد المعونات الأغذية عبر الحدود.

123 - ونفذت أربعة برامج تدريبية لرصدي المعونة الغذائية خلال الفترة من مايو/أيار 2009 حتى سبتمبر/أيلول 2010 على استيفاء القوائم المرجعية. كما وضع نظام لتغطية كل نقطة تسليم نهائية مرة واحدة على الأقل كل شهرين. ونرى أن تلك المبادرات ستحسن آلية الرصد.

124 - وقد حللنا بالتفصيل تقارير الرصد الصادرة في مارس/آذار 2009 وأكتوبر/تشرين الأول 2009 ويونيو/حزيران 2010 وخطط الرصد، وأجرينا فحوصاً اختبارية لتقارير راصدي المعونة الغذائية. وبحثنا أيضاً آلية الرصد مع الشركاء المتعاونين وراصدي المعونة الغذائية. وفيما يلي جوانب ضعف الرصد:

- بينما ازداد نطاق تغطية نقاط التسليم النهائية في عمليات الرصد من 43 في المائة في مارس/آذار 2009 إلى 55 في المائة في يونيو/حزيران 2010، تقلص الرصد العادي (الذي يجريه راصدو المعونة الغذائية) من 33 في المائة ووصل إلى 23 في المائة خلال نفس الفترة. وبذلك ازداد الاعتماد على الرصد البديل الذي يرى الشركاء المتعاونون أنفسهم أنه عرضة لتحيزات كامنة. وانخفضت النسبة المئوية للأغذية الموزعة (بالأطنان المترية) من 86 في المائة في مارس/آذار 2009 ووصلت إلى 75 في المائة في أكتوبر/تشرين الأول 2009 ثم إلى 56 في المائة في يونيو/حزيران 2010.

- على الرغم من التنقيحات العديدة في شكل القوائم المرجعية للرصد فإن تقارير الرصد تُجهز بطريقة روتينية ولا تخضع لتحقيقات أخرى.

- كشف تحليلنا للتقارير الشهرية في شهر أغسطس/آب 2010، أي تقارير رصد التوزيع (الرصد الذي يجريه راصدو المعونة الغذائية في أثناء عمليات التوزيع) والرصد بعد التوزيع (الذي يجريه راصدو المعونة الغذائية من خلال مقابلات مع المستفيدين بعد التوزيع) في منطقتين عن فروق كبيرة بينها كما هو مبين بالتفصيل أدناه:

أسئلة الاستقصاء		التوزيع العام للأغذية في منطقة صوماليلاند		التوزيع العام للأغذية في وسط الصومال	
	تقارير رصد التوزيع %	تقارير الرصد بعد التوزيع %	تقارير رصد التوزيع %	تقارير الرصد بعد التوزيع %	تقارير الرصد بعد التوزيع %
قائمة التوزيع معلنة على الملأ (نعم)	100	22	55	93	
المستفيدون على وعي بحجم الحصة الغذائية (نعم)	100	14	100	90	

وأوضحت إدارة البرنامج أنه لم يتم إجراء عمليتين للرصد في كل الأوقات في نفس المقاطعة خلال نفس الأشهر، وبذلك فإن الجدول قد يكون مضللاً. ومع ذلك فقد كان هناك اتفاق على أن الفروق ما زالت كبيرة وأنها تستحق متابعة منهجية ولا بد من تتبعها من خلال قاعدة بيانات متابعة مسائل المكتب القطري.

- لم يتضمن التقرير الشهري سوى خطة التخصيص وخطة التوزيع وكمية الأغذية المسلمة، ولم يشمل تفاصيل الأغذية الموزعة بالفعل. وأوضحت إدارة البرنامج أن تفاصيل التوزيعات الفعلية مرهونة بتسلم التقارير من الشركاء المتعاونين وأن هذه التقارير تتأخر في كثير من الأحيان لعدة أشهر على الرغم من الجهود المكثفة التي تبذل للحصول عليها مبكراً. ولذلك استخدم المكتب القطري مؤقتاً بيانات التسليم كمؤشر مؤقت للتوزيعات لحين استلام التقارير من الشركاء المتعاونين.

التوصية:

(أ) ينبغي أن تشمل أيضاً عمليات الرصد بعد التوزيع العديد من القضايا الرئيسية التي يغطيها رصد التوزيع وذلك للتحقق من المعلومات وتوفير مزيد من الضمانات. وينبغي أن تحلل فوراً أسباب التباین الملموس بين الاستنتاجات.

(ب) ينبغي زيادة الرصد العادي في المناطق التي يسمح لموظفي البرنامج بدخولها. وينبغي أن يكون الرصد البديل هو الاستثناء في تلك المناطق.

(ج) ينبغي إعداد تقرير منفصل يتضمن تفاصيل الأغذية الموزعة أو إدراج تلك التفاصيل في التقارير الشهرية اللاحقة.

(د) بالنظر إلى أن المكتب القطري يعتزم إجراء استثمارات كبيرة في أنشطة الرصد، ينبغي أن تحدّد مسبقاً نتائج الرصد المحتملة وإجراءات المتابعة الممكنة لكل نتيجة. ونحن نرى أن هذه العملية ستوجه المكتب القطري نحو اتخاذ إجراءات وافية لمتابعة استنتاجات الرصد وتمكينه من جني أفضل الفوائد من تلك العملية.

تقرير المشروعات

125 - ناقشنا الإجراءات التي يسير عليها المكتب القطري في تقييم أثر عملياته، وقد أبلغنا أنه لا يجري تقييم للأثر. وأبلغنا المكتب القطري أن تقييم النواتج والحصائل يدخل في صميم التقارير السنوية الموحدة عن المشروعات.

126 - وكشف تحليلنا لتقرير مشروعات عام 2009 أن التركيز انصب أساساً على النواتج، أي عدد المستفيدين وكمية الأطنان المترية الموزعة، وعدد المدارس/مراكز محو الأمية، والمراكز الصحية التي تلقت مساعدات، وعدد الكيلومترات من الطرق التي أعيد إصلاحها، وما إلى ذلك. ولا يتاح سوى معلومات ضئيلة عن الحصائل ولم يتم إجراء تحليل موسع للمعلومات المتعلقة بالحصائل.

التوصية: ينبغي أن يضع البرنامج نظاماً لجمع المعلومات وقياس مؤشرات الحصائل والأثر القائمة. وينبغي إدراج تلك الاستنتاجات في التقارير السنوية الموحدة عن المشروعات.

ملاحظات عامة بشأن الضوابط

127 - أشرنا إلى المبادرات العديدة التي اتخذها المكتب القطري لتحسين الضوابط وكفالة المزيد من الشفافية في العمليات.

128 - وفيما يلي ملاحظتنا العامة بشأن الضوابط وتنفيذها:

- رصد المكتب القطري ميزانية بلغت 1.6 ملايين دولار أمريكي للرصد من خلال طرف ثالث (200 000 دولار أمريكي شهرياً لمدة ثمانية أشهر) و1 مليون دولار أمريكي للرصد عبر الحدود. ويشمل ذلك ضوابط كاشفة يتعين استكمالها بضوابط وقائية. وبالنظر إلى أن الضوابط الوقائية توفر ضمانات أكبر من الضمانات الكاشفة فإن هناك حاجة إلى إعادة موازنة استراتيجية المكتب القطري بشأن الضوابط. وأبلغنا المكتب القطري بأن بعض الضوابط الوقائية المفروضة على بناء قدرات الشركاء المتعاونين وتدريب الجهات الشريكة قائمة بالفعل وأن تُظم الرصد الأخرى تستخدم كضوابط وقائية عندما ترتبط بإجراءات عملية.
- أدخلت تغييرات على شكل التقارير والقوائم المرجعية وإجراءات التشغيل الموحدة. وهذه وحدها لا يمكنها أن تحدث أثراً ملموساً لأن تعديل الإجراءات بدون إدراك كافٍ لمصدر المشاكل لا يمكن أن يعزز الضوابط. وأبلغنا المكتب القطري بأن الكثير من إجراءات التشغيل الموحدة كانت جديدة وبالتالي لم تدخل عليها تحسينات ملموسة.
- لا تنفذ الضوابط إلا بعد التوصل إلى نتيجة منطقية أو تحقيق هدف الرقابة بالكامل. مثال ذلك أنه بخلاف المذكرات العامة التي توجه إلى كل الشركاء المتعاونين، لم تُطلب توضيحات محدّدة من الشركاء المتعاونين/الناقلين الذين وردت إشارات إلى شحناتهم من الأغذية خلال الرصد عبر الحدود. ولم تطلب أيضاً إيضاحات من راصدي المعونة الغذائية الذين اشتركوا في عمليات الرصد والإبلاغ عن توزيع الأغذية في المناطق التي يغطيها التقرير. واعتبر المكتب

القطري أنه اتخذ إجراءات شملت إلغاء الاتفاق المبرم مع أحد الشركاء المتعاونين كما خُفضت الحصص الغذائية الأخرى بناءً على نتائج الرصد عبر الحدود. ونحن نرى أن تخفيض الحصص الغذائية لم يكن ناجماً عن الرصد عبر الحدود لأن الرصد أُجري في أكتوبر/تشرين الأول 2009 بينما خفضت الحصص الغذائية في مارس/آذار وسبتمبر/أيلول 2009.

- لم يحسب المكتب القطري التكلفة الإجمالية للضوابط الإضافية التي يتعذر بدونها اتخاذ قرار مدروس بشأن مواصلة العمليات في المناطق الشديدة الخطورة.

التوصية:

- (أ) ينبغي أن يعيد المكتب القطري موازنة استراتيجياته الرقابية لتشمل ضوابط وقائية مرتبطة باختيار الشركاء المتعاونين والحفاظ على العلاقة معهم؛ وإعداد خطط التخصيص والتوزيع وتحديد المستفيدين وتسجيلهم.
- (ب) ينبغي أن يجري المكتب القطري تحليلاً للثغرات من أجل تحديد الأسباب الجذرية للمشكلة قبل تغيير الإجراءات والممارسات. وينبغي عدم تغيير الإجراءات ما لم يثبت ضعف الضوابط القائمة. وينبغي زيادة التركيز على التدريب وتكرار تأكيد التعليمات والإجراءات التأديبية لفرض تنفيذ الضوابط.
- (ج) ينبغي أن يحدد البرنامج دورياً التكلفة الإجمالية لكل الضوابط الإضافية التي يفرضها أو يزعم فرضها للعمل في المناطق الشديدة الخطورة التي تفرض فيها قيود على وصول موظفيه إليها. وينبغي أيضاً إطلاع المانحين على تلك التفاصيل بشفافية حتى يتسنى اتخاذ قرار مدروس بشأن العمل في تلك المناطق الشديدة الخطورة.

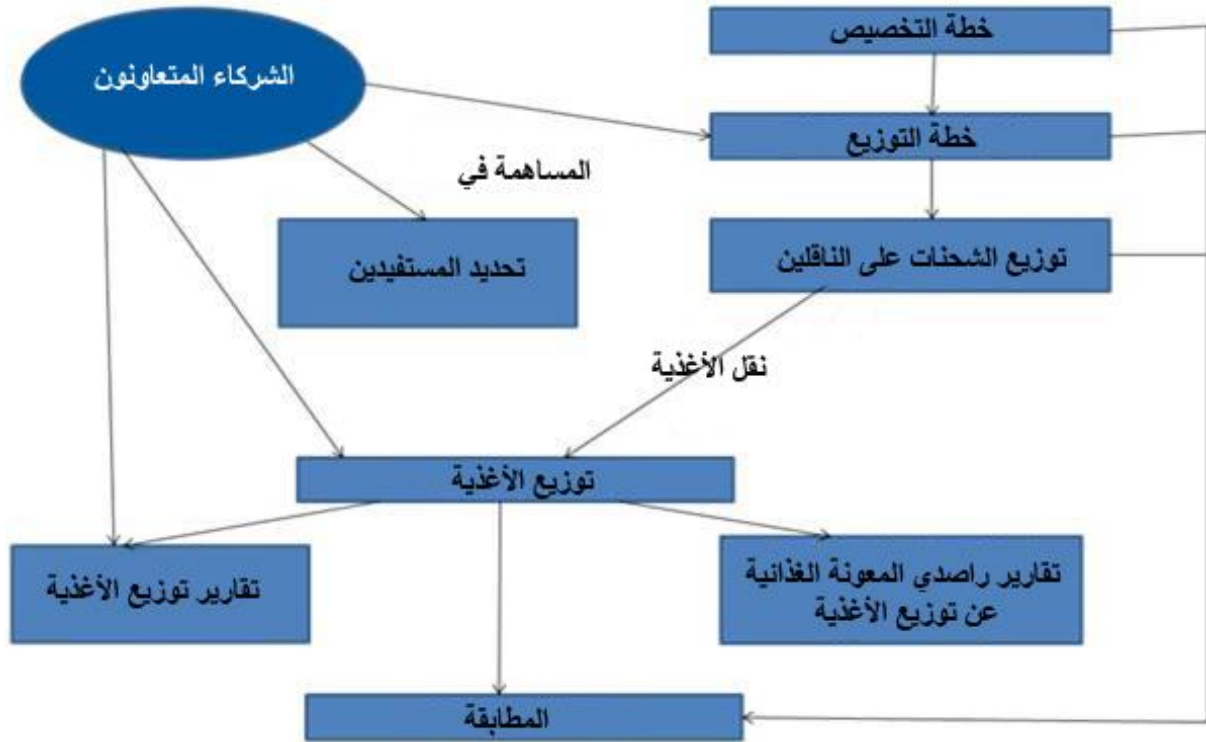
الدروس المستخلصة من عمليات الصومال للاستفادة منها في العمليات المماثلة المحفوفة بمخاطر كبيرة

- 129 - فيما يلي بعض الدروس التي يمكن استخلاصها من عمليات الصومال للاستفادة منها في العمليات المماثلة التي تنطوي على مخاطر كبيرة:

- يتعين تحديد مدى تقبل المخاطر على حدة في العمليات التي تنطوي على مخاطر كبيرة بالإضافة إلى مدى تقبل المخاطر في العمليات العادية.
- ينبغي وضع نظم لالتقاط إشارات الإنذار المبكر المتعلقة بالمخاطر المهمة التي تمس السمعة وتحليل تلك الإشارات وتصعيدها.
- ينبغي تحديد التكاليف الإجمالية التي تنطوي عليها الضوابط الإضافية في العمليات المحفوفة بمخاطر كبيرة وإطلاع أصحاب المصلحة عليها من أجل التوصل إلى قرار واع بشأن مواصلة تلك العمليات الخطرة.
- يجب وضع استراتيجية للرد على الادعاءات بسرعة وبحسم وشفافية لأن العمليات المنطوية على مخاطر كبيرة أكثر عرضة للادعاءات.
- بالنظر إلى أن اتخاذ إجراءات مبكرة لإنفاذ الضوابط يمكن أن يحول دون وقوع حالات إخفاق وما ينشأ عنها من ادعاءات، ينبغي أن يضع البرنامج الحد الأدنى للضوابط الأساسية الواجبة الاتباع حتى في عمليات الطوارئ.

الملاحق

الملحق 1 - سير العمليات



خطة التخصيص: هي أساساً خطة نصف سنوية مستندة إلى الاحتياجات وتعتمد على نتائج التقدير المشترك بين الوكالات للأمن الغذائي والتغذية الذي تجريه وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية (منظمة الأغذية والزراعة). والغرض من هذه الخطة هو تقدير أعداد المستفيدين وكميات الأغذية الموزعة في إطار كل برنامج على مستوى المقاطعات.

خطة التوزيع: هي خطة شهرية تشمل أعداد المستفيدين وكميات الأغذية المقترحة توزيعها في القرى ونقاط التسليم النهائية. ويساهم الشركاء المتعاونون في إعداد خطة التوزيع.

الشركاء المتعاونون: الوكالات المنفذة التي يبرم معها البرنامج اتفاقات شراكة على المستوى الميداني لتنفيذ المهام الرئيسية في برامج المساعدة الغذائية. ويتولى الشركاء المتعاونون تحديد المستفيدين وإعداد قوائمهم وإصدار بطاقات الحصص الغذائية واستلام الأغذية من الناقلين وتوزيعها وتقديم تقارير عن الأغذية التي يوزعونها بالفعل.

تخصيص الشحنات ونقل الأغذية: استناداً إلى الأغذية المزمع توزيعها، تجهز وحدة البرامج مذكرات الإفراج عن الأغذية التي تتضمن تفاصيل كميات الأغذية المقرر توزيعها، وتوزع الشحنات على مختلف الناقلين المختارين. وعند استلام مذكرة الإفراج عن الأغذية، تصدر وحدة اللوجستيات للناقل تعليمات النقل البري التي تتضمن تفاصيل من قبيل كميات الأغذية ومصدر التحميل ووجهة التفريغ واسم المرسل إليه. وتصدر أيضاً للناقل سبع مجموعات من وثائق الشحن. ويوقع الشريك المتعاون عند استلامه الأغذية من الناقل وثيقة الشحن ويثبت كمية الأغذية المستلمة.

توزيع الأغذية: يتولى الشريك المتعاون توزيع الأغذية على المستفيدين. ويقوم راصدو المعونة الغذائية التابعين للبرنامج بإجراء رصد انتقائي لعمليات توزيع الأغذية وفقاً لخطة الرصد. وعند الانتهاء من توزيع الأغذية، يقدم الشريك المتعاون تقريره عن كمية الأغذية الموزعة والرصيد المتبقي لديه من الأغذية.

الرصد عن طريق راصدي المعونة الغذائية: رصد توزيع الأغذية عن طريق راصدي المعونة الغذائية يمكن أن يكون رصداً عادياً (ينفذ في موقع توزيع الأغذية) أو رصداً بديلاً (ينفذ من خلال مكالمات هاتفية مع ممثلي المستفيدين والقيادات المجتمعية وغيرهم). وينفذ الرصد بعد التوزيع بعد بضعة أيام/أسابيع من تاريخ توزيع الأغذية وذلك من خلال مقابلات مع مجموعة مختارة من المستفيدين. ويقدم راصدو المعونة الغذائية تقاريرهم عن الرصد العادي/البديل/بعد التوزيع.

المطابقة: هناك نوعان رئيسيان من المطابقة: (1) المطابقة الشهرية بين خطة التخصيص وخطة التوزيع والأغذية المسلمة للشركاء المتعاونين لتوزيعها، (2) المطابقة بين الأغذية المرسله والأغذية الموزعة بالفعل من جانب الشركاء المتعاونين وفقاً للتقارير المقدمة منهم.

الملحق 2

مسرد المصطلحات

AC	Audit Committee	لجنة مراجعة الحسابات
AP	Allocation Plan	خطة التخصيص
AS	Al Shabaab	حركة الشباب
CD	Country Director	المدير القطري
CO	Country Office	المكتب القطري
COMPAS	Commodity Movement Processing and Analysis System	نظام معالجة حركة السلع وتحليلها (نظام كومباس)
CP	Cooperating Partner	الشريك المتعاون
CRR	Corporate Level Strategic and Operational Risk Register	سجل المخاطر الاستراتيجية والتشغيلية على مستوى المنظمة
DP	Distribution Plan	خطة التوزيع
EB	Executive Board	المجلس التنفيذي
ED	Executive Director	المدير التنفيذي
EMOP	Emergency Operations	عمليات الطوارئ
FAM	Food Aid Monitor	راصد المعونة الغذائية
FDP	Final Delivery Point	نقطة التسليم النهائية
FLA	Field Level Agreement	اتفاق على المستوى الميداني
FRN	Food Release Notes	مذكرات الإفراج عن الأغذية
FSNAU	Food Security and Nutrition Analysis Unit	وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية
GOS	Government of Somalia	حكومة الصومال
HOL	Head of Logistics	رئيس وحدة اللوجستيات
HQ	WFP Headquarters, Rome	المقر الرئيسي للبرنامج في روما
HR	Human Resources	الموارد البشرية
IDP	Internally Displaced Persons	المشردون داخلياً
IG	Inspector General	المفتش العام
IU	Implementing Unit	الوحدة المنفذة
LTI	Land Transport Instructions	تعليمات النقل البري
LU	Logistics Unit	وحدة اللوجستيات
M&E	Monitoring and Evaluation	الرصد والتقييم
MGS	United Nations Monitoring Group of	فريق الأمم المتحدة المعني بالرصد في الصومال

	Somalia	
OS	Oversight Office	شعبة خدمات الرقابة
PCSC	Purchase and Contracts Sub Committee	اللجنة الفرعية للمشتريات والعقود
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operations	عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش
RM	Rsource Management & Accountability Department	دائرة إدارة الموارد والمساءلة
SMCA	Strengthening Management Control and Accountability	تعزيز الرقابة الإدارية والمساءلة
SOP	Standard Operating Procedure	إجراءات التشغيل الموحدة
SPR	Standard Project Report	التقرير الموحد عن المشروعات
SRR	Somalia Risk Register	سجل مخاطر الصومال
ST	Swift Traders	شركة سوفيت تريدرز (للتجارة السريعة)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping	تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها
WFP	World Food Programme	برنامج الأغذية العالمي

الملحق 3: خريطة مشروع إصلاح طريق معان - عليان

