



الدورة الخامسة والخمسون

البندان ١١٨ و ١٢٨ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تحقيق استباقي عن استحقاق منحة التعليم

مذكرة من الأمين العام

١ - عملاً بقراري الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بقاء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤ و ٢٤٤/٥٤ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، يتشرف الأمين العام بأن يجيل طيه، لعلم الجمعية العامة، التقرير المرفق المحال إليه من وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية بشأن التحقيق الاستباقي عن استحقاق منحة التعليم.

٢ - ويحيط الأمين العام علماً بالنتائج التي توصل إليها التقرير. كما يلاحظ إمكانية ارتكاب الاحتيال لدى تطبيق استحقاق منحة التعليم أو أي استحقاق آخر في حقيقة الأمر. ويشاطر الأمين العام الرأي الذي أعرب عنه مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومفاده أن المطالب باستحقاق منحة التعليم يتحمل كامل المسؤولية عن صحة تصريحه إذا كان الاستحقاق مستنداً إلى نموذج الإقرار. ويرحب الأمين العام بالجهود التي يبذلها مكتب الرقابة لتقديم توصيات باتخاذ إجراءات تصحيحية لتبسيط دفع الاستحقاق وتقليل احتمال ارتكاب انتهاكات في هذا المجال إلى أدنى حد ممكن. لكنه يود أن يشدد على أن قضايا الاحتيال المدعى به الست عشرة المشار إليها في هذا التقرير ضبطها وأبلغ عنها الموظفون. ويلاحظ أيضاً تعليق مكتب الرقابة أن غالبية المطالبات باستحقاق منحة التعليم حقيقية على الأرجح.

* A/55/150

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن التحقيق الاستباقي عن استحقاق منحة التعليم

موجز

في الفترة ما بين عام ١٩٩٥ و١٩٩٩ تلقى مكتب خدمات الرقابة الداخلية ستة عشر تقريراً تدعي ارتكاب احتيال في منحة التعليم، منها عشرة تقارير مدعومة بدليل، وتقريران غير مدعومين بدليل، وأربعة تقارير تتعلق بقضايا لا تزال قيد التحقيق. وفي القضايا العشر المدعومة بدليل كانت نتيجة التحقيق في كل منها على النحو التالي: فصل خمسة موظفين من المنظمة؛ واتخاذ إجراءات تأديبية بحق ثلاثة موظفين؛ واستقالة موظفين اثنين. أما بالنسبة للقضيتين غير المدعومتين بدليل؛ فقد تبرأت ساحة الموظفين المعنيين بشكل كامل. وترد في الفقرة ١١ من هذا التقرير أمثلة عن أنواع الاحتيال التي اتضحت بنتيجة التحقيقات.

وفي عام ١٩٩٨، قدم ما يزيد على ٣٠٠ ١ موظف في مقر الأمم المتحدة (بمن فيهم موظفون عاملون في البعثات)، مطالبات بمنحة التعليم لما يقارب ٣٣٠٠ من المعالين. وتجاوز إجمالي مدفوعات منحة التعليم مبلغ ٢٥ مليون دولار وبلغ متوسط الدفعة السنوية لكل موظف، ما يقارب ١٩٠٠٠ دولار. وغالبية تلك المطالبات، علماً أن مكتب الرقابة لم يدرسها بنفسه، هي مطالبات حقيقية على الأرجح. ولقد سعى مكتب الرقابة إلى تحديد مواطن الضعف التي تتيح إمكانية ارتكاب حالات الاحتيال المبينة.

واستناداً إلى التقارير الستة عشر التي تلقاها مكتب الرقابة، فإن النسبة المئوية العالية للقضايا المثبتة بالأدلة، إضافة إلى النسبة المئوية العالية للإجراءات التأديبية المتخذة، وقيمة الاستحقاق بالدولار المرتفعة إجمالاً إلى جانب العديد من عمليات الرقابة الداخلية التي أجراها مكتب الرقابة وأجرتها شعبة مراجعة الحسابات الداخلية السابقة، كلها تشير إلى أن استحقاق منحة التعليم الذي تدفعه الأمم المتحدة يعتبر من المجالات التي يمكن أن يمارس فيها، حسب تقدير مكتب الرقابة، الاحتيال في المقر وفي المكاتب البعيدة عن المقر بالمعنى المنصوص عليه في الفقرة ١٧ من نشرة الأمين العام ST/SGB/273 (المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤).

وفي أثناء التحقيقات التي أجريت على مدى السنوات القليلة الماضية بالتقارير التي تُبلغ عن ارتكاب احتيال يخص منحة التعليم، لاحظ مكتب الرقابة الطرق العديدة التي اتبعها بعض الموظفين للتحايل على المنظمة أو محاولة التحايل عليها في مطالباتهم بمنحة التعليم. ولعل المبلغ الذي خسرت المنظمة من جراء ذلك مبلغ كبير؛ لكن المبلغ الذي أُخذ من المنظمة بطرق الاحتيال المبلغ عنها في التقارير التي حقق فيها مكتب الرقابة وثبتت صحتها بالدليل المدعم

يصل وسطيا إلى ٢٦ ٥٠٠ دولار في كل قضية ولو أنه تجاوز في قضية معينة بعينها مبلغ ٦٩ ٠٠٠ دولار. وأوصى مكتب الرقابة باتخاذ تدابير تصحيحية لتعزيز الإجراءات بما من شأنه تقليل احتمال ارتكاب الاحتيال.

وليس الغرض من هذا الاستعراض خلق انطباع بأن غالبية المطالبين غير شرفاء. وإنما يهدف، حسبما ذكر أعلاه، إلى التثبيت من مواطن الضعف التي تتيح للطامعين بتحقيق مكاسب شخصية عن طريق الاحتيال إمكانية بلوغ مطامعهم.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	٥-١ مقدمة - أولاً
٦	١٠-٦ استحقاق منحة التعليم - ثانياً
٧	١٨-١١ نتائج التحقيق - ثالثاً
٧	١١ أمثلة على الاحتيال - ألف
٨	١٨-١٢ عوامل أخرى - باء
١٠	٢٣-١٩ الاستنتاجات والتوصيات - رابعاً
١٢	٢٨-٢٤ تعليقات الإدارة - خامساً

أولا - مقدمة

لكل موظف. وغالبية تلك المطالبات حقيقية على الأرجح. ولهذا، فإن الغرض من هذا الاستعراض ليس خلق انطباع بأن غالبية المطالبين غير شرفاء. وإنما يقصد به بالأحرى التثبيت من مواطن الضعف الكامنة في النظام التي يمكن أن يستخدمها بنجاح الطامعون في تحقيق إثراء غير مشروع عن طريق الاحتيال.

٣ - وتتمثل ولاية مكتب الرقابة في التركيز على تقييم إمكانية ارتكاب الاحتيال وأي انتهاكات أخرى في إطار المجالات البرنامجية وذلك من خلال إجراء تقييم لنظم الرقابة في العمليات العالية الاحتمال فضلا عن المكاتب البعيدة عن المقر، وتقديم توصيات، استنادا إلى ذلك التحليل، باتخاذ إجراء تصحيحي لتقليل احتمال ارتكاب تلك الانتهاكات إلى أدنى حد ممكن (ST/SGB/273 الفقرة ١٧ وتبين بنتيجة التحقيق أن استحقاق منحة التعليم هو من المجالات التي تنطوي على إمكانية ارتكاب الاحتيال على صعيد المقر والمكاتب البعيدة عن المقر.

٤ - وفي أي استعراض استباقي، لا يُقيم النظام الذي وقع عليه الاختيار، وهو في هذه الحالة استحقاق منحة التعليم، من أجل معرفة موطن الضعف الكامن فيه فحسب بل من أجل معرفة قدرة الشخص النسبية أيضا على التلاعب بالنظام بهدف ارتكاب الاحتيال. ويتمثل غرض الاستعراض الاستباقي على وجه التحديد في تقييم إمكانية ارتكاب الاحتيال التي يمكن أن تتعرض لها المنظمة من جراء سلوك متعمد و/أو انتهازي غايته تحقيق مكاسب شخصية.

ولا ينبغي الخلط بين الاستعراض الاستباقي مع المراجعة التي تدرس نظام المراقبة الداخلية ومع إذا كان نظام المراقبة المعمول به في حالة معينة ينفذ تنفيذا صحيحا أم لا. وإنما الغرض من الاستعراض الاستباقي هو التركيز على الاحتيال أو أي انتهاكات أخرى بهدف توعية المنظمة بالخطر الذي

١ - تلقى مكتب خدمات الرقابة الداخلية خلال السنوات الأربع الماضية ستة عشر تقريرا تزعم أن موظفين قدموا مطالبات زائفة بمنحة التعليم. وكانت تلك التقارير تقارير جديدة تلقاها مكتب الرقابة من موظفين آخرين يشعرون بالقلق من أن استحقاق منحة التعليم يتعرض لخطر إساءة الاستعمال والتزيف ويمارسون حقوقهم الفردية عملا بالفقرة ١٨ من نشرة الأمين العام ST/SGB/273 المؤرخة في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤. ولقد أجرى مكتب الرقابة تحقيقات في تلك التقارير واكتملت عملية التحقيق في اثنتا عشرة قضية منها وتبين له بنتيجتها وجود أدلة تثبت ارتكاب احتيال في عشر قضايا منها، أو ما يعادل ٨٣ في المائة منها. وبالنسبة للقضيتين اللتين لا يوجد بصددهما دليل يثبت ارتكاب احتيال، تبرأت ساحة الموظفين تبرئة كاملة. وفي القضايا العشر المدعومة بدليل، فصل خمسة موظفين من المنظمة؛ وفُرضت إجراءات تأديبية أو إدارية بحق ثلاثة موظفين وقدم موظفان استقالتهما من المنظمة. وتبلغ الاختلاسات من أموال الأمم المتحدة المشمولة بقضايا الاحتيال تلك ما مجموعه ٢٦٥ ٠٠٠ دولار، ويتراوح المبلغ المختلس في القضايا الفردية من بضعة آلاف من الدولارات إلى ما يزيد على ٦٩ ٠٠٠ دولار في إحداها. وفي كل واحدة من تلك القضايا، قامت المنظمة، بتوصية من مكتب الرقابة إما باسترجاع تلك الأموال أو باتخاذ خطوات لاسترجاعها.

٢ - وكمثال على ذلك، قدم ما يقارب ١ ٣٠٠ من موظفي الأمم المتحدة العاملين في المقر (بمن فيهم موظفون عاملون في البعثات) في عام ١٩٩٨ مطالبات بمنح تعليم لما يربو عن ٣ ٣٠٠ من المعالين. وفي السنة ذاتها، تجاوز إجمالي مدفوعات منحة التعليم مبلغ ٢٥ مليون دولار، وبلغ متوسط الدفعة الواحدة ما يقارب ١٩ ٠٠٠ دولار

فيما بعد عبارة استمارة الشهادة) وينبغي أن تصادق المدرسة على استمارة الشهادة. ويقدم الموظف الاستمارتين إلى المنظمة من أجل تجهيزهما.

٨ - وفي إطار استحقاق منحة التعليم، يجوز للموظف الذي يعمل في بلد تختلف لغته عن لغته الأصلية أو ينتظم ولده في الدراسة بمدرسة محلية يجري التدريس فيها بلغة مختلفة أن يقدم تكاليف رسوم التعليم باللغة الأصلية. ووفقاً للأمر الإداري ST/AI/1999/4 المؤرخ ١٩ أيار/مايو ١٩٩٩ والتعميم الإعلامي ST/IC/1999/51 و Corr.1 المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٩، يجب أن يُعطى التعليم الخاص من قبل معلم مؤهل لا يكون من أفراد أسرة الموظف. وينص التعميم الإعلامي ST/IC/1999/51 و Corr.1 على وجوب شفع طلب رد رسوم التعليم باللغة الأصلية بشهادة خاصة تثبت التعليم باللغة الأصلية، وبإيصال مصدق من المؤسسة التعليمية أو المعلم الخاص مقابل المبلغ الذي دفعه الموظف. وبالإضافة إلى ذلك، يشترط أن يقدم الموظف إلى المنظمة الشيكات الملغاة الأصلية أو نسخاً من الشيكات الأصلية مشفوعة ببيانات المصرف لإثبات الدفعات المسددة إلى المعلم الخاص أو إلى المؤسسة التعليمية. ولا تنص القاعدة على تقديم أي شكل آخر من الإيصالات أو أي إقرارات خطية أخرى بالدفعات النقدية.

٩ - ويجوز للموظف المطالبة بمنحة تعليم خاصة عندما: (أ) لا يستطيع ولده، بسبب عجز جسدي أو عقلي، أن ينتظم في مؤسسة تعليمية عادية ويحتاج بالتالي إلى تعليم أو تدريب خاصين على أساس دوام جزئي أو كامل؛ أو (ب) يحتاج ولده، وهو يدرس في مؤسسة تعليمية عادية، إلى تعليم أو تدريب خاصين يساعده في التغلب على هذا العجز. وطبقاً للأمر الإداري ST/AI/1999/4، ينبغي أن تقدم منحة التعليم الخاصة بصورة مكتوبة وأن تكون مدعومة بدليل طبي.

تواجهه وتقدم توصيات إلى الإدارة بطرق الاتقاء من ذلك الخطر أو كشفه في وقت مبكر.

٥ - وبالنسبة لهذا الاستعراض الاستباقي، جرى استعراض تجهيز مطالبات منحة التعليم في مقر الأمم المتحدة وفي مكثبي الأمم المتحدة في جنيف ونيروبي. وأجريت مقابلات مع كبار الموظفين في مكتب إدارة الموارد البشرية ومع موظفين عاملين في قسم المرتبات/الحسابات المستحقة الدفع في كل من المكثبين وفي شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات في المقر وذلك بهدف فهم عمليات تجهيز منحة التعليم والمشاكل والمخاطر المرتبطة بها.

ثانياً - استحقاق منحة التعليم

٦ - استناداً إلى القاعدة ٢٠/١٠٣ (ب) من النظام الإداري للموظفين، يستحق الموظف المعين على أساس دولي بموجب القاعدة ٧/١٠٤ والذي تكون إقامته وعمله في مركز عمل يقع خارج وطنه يستحق منحة تعليم لكل ولد يكون منتظماً بدوام كامل في الدراسة في مدرسة أو جامعة أو مؤسسة تعليمية مماثلة، شريطة أن يكون تعيين أو انتداب الموظف الدولي لفترة لا تقل عن ستة أشهر. كما يجوز أن تصرف منحة تعليم لموظفي الأمم المتحدة المعيّنين على أساس محلي أثناء خدمتهم في البعثات. وقد أصدرت الإدارة تعليمات وتعاميم إدارية بهدف شرح طريقة عمل النظام الإداري للموظفين فيما يتعلق باستحقاق منحة التعليم^(١).

٧ - ويتعين أن تقدم المطالبة بدفع منحة التعليم إلى مكتب إدارة الموارد البشرية أو إلى قسم شؤون الموظفين ذي الصلة بعد انتهاء السنة الدراسية مباشرة وذلك بموجب الاستمارة P-45 (يطلق عليها فيما بعد عبارة طلب دفع). ويجب أن يرفق بالمطالبة دليل خطي بانتظام الولد في الدراسة وبتكاليف الدراسة وبالمبالغ المضبوطة التي دفعها الموظف. ويقدم هذا الدليل عادة بموجب الاستمارة P-41 (يطلق عليها

أو بإدخال مبالغ إضافية لزيادة المبالغ المقبوضة. وهذا النوع من الاحتيال هو النوع الأكثر شيوعاً بين القضايا التي حقق فيها مكتب الرقابة؛

(ج) أن يقدم المطالب بمنحة التعليم مطالبة عن مؤسسة تعليمية لم ينتظم بالدراسة ولده فيها.

وفيما يتعلق بأنماط الاحتيال الثلاثة المنوه عنها أعلاه، بإمكان المنظمة أن تستكشف الأمر بالاتصال مباشرة بالمؤسسة التعليمية للثبوت منها عن المعلومات المدرجة في استمارة الشهادة. وبالنظر لتعذر الاضطلاع بهذا الإجراء بالنسبة لجميع مطالبات منحة التعليم المقدمة بسبب قلة الموارد وضيق الوقت فإنه يمكن القيام جزافاً من حين إلى آخر بانتقاء عينة لغرض التحقق من محتوياتها مباشرة من المؤسسة التعليمية المعنية؛

(د) أن يحث المطالب بمنحة التعليم المؤسسة التعليمية على المساعدة في إدراج معلومات زائفة في استمارة الشهادة التي تصادق عليها المؤسسة التعليمية ذاتها.

وفي مثل هذا النوع من القضايا من الصعب كشف الاحتيال باعتبار أن موظفي المؤسسة التعليمية متورطون به أيضاً. وبالإمكان أن يطلب من الموظف والمؤسسة التعليمية أن يقدموا السجلات الأكاديمية والمالية التي تثبت انتظام الطالب في الدراسة ودفع رسوم التعليم؛

(هـ) أن يلتزم المطالب بمنحة التعليم باستحقاقات منحة التعليم عن أطفال معالين لا يعتبرون قانوناً من معاليه.

وفي هذا النوع من القضايا، يمكن أن تتحدد الظروف بإلزام المطالب بمنحة التعليم بأن يقدم إلى المنظمة جميع الوثائق القانونية اللازمة مثل شهادات الميلاد؛ أو مراسيم التبني؛ أو أوامر المحكمة بالحضانة.

١٠ - يتضح من الموجز القانوني المنوه عنه في الفقرات السابقة أن نظام منحة التعليم يستند إلى نموذج الإقرار وهو بالتالي يعتمد على تكفل الموظف المُطالب شخصياً بصحة المطالبة. وهو يفترض، استناداً إلى ذلك، الأمانة الكاملة في الموظف المُطالب ويُحمّله المسؤولية الكاملة عن صحة ومضامين إقراره. وقد حظي هذا الافتراض، على سبيل المثال، بتأييد محكمة الأمم المتحدة الإدارية بموجب حكمها رقم ٨٥٠ المؤرخ ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ الذي ذكرت فيه أنه "يتوجب على الموظف الذي يحصل على بدلات أو استحقاقات من الإدارة، على أساس إقراره أن يكفل تقديم المعلومات الصحيحة". ولهذا فإن المسؤوليات الواقعة على عاتق أي مُطالب بمنحة تعليم تتجاوز مجرد الامتثال لاشتراط تقديم شهادة أو دليل بالنفقة.

ثالثاً - نتائج التحقيق

ألف - أمثلة على الاحتيال

١١ - استبان مكتب خدمات الرقابة الداخلية من خلال قضايا الاحتيال التي تلقاها المتعلقة بمنحة التعليم عدة طرق تمكن المطالبون من خلالها من الاحتيال على المنظمة في مطالباتهم بمنح التعليم:

(أ) أن يقدم المطالب بمنحة التعليم إلى المنظمة استمارة شهادة زائفة مملأها بنفسه عوضاً عن أن تملأها المؤسسة التعليمية، حسب المقتضى، وتتضمن: مبالغ مزيفة وتوقيعات ممثلي المؤسسة التعليمية التي أكد هؤلاء أنها توقيعات مزورة؛ و/أو أختاماً مدرسية مزورة؛

(ب) حيث أن المطالب بمنحة التعليم يتلقى الشهادة المملوءة مباشرة من المؤسسة التعليمية قبل تقديمها إلى المنظمة من أجل تجهيزها، فتكون أمامه فرصة لأن يغير المعلومات التي قدمتها المؤسسة التعليمية وذلك بتغيير البيانات

الموظفين أنفسهم في انتهاك صريح للتعليمات المشار إليها بوضوح في الاستمارة ومفادها أن الاستمارة لا تملأ إلا من قِبَل المؤسسة التعليمية فقط. وغالبا ما تقبل المؤسسة التعليمية المصادقة فقط على المعلومات بوضع توقيعها وخاتمها الرسميين على الاستمارة. غير أن مكتب الرقابة عشر على حالات لم تتحقق فيها المؤسسة التعليمية من المعلومات المقدمة واكتفت بختم الاستمارة التي تتضمن معلومات مغلوطة، والمصادقة عليها. وبالرغم من وجود حالات يتعين فيها على المُطالب بمنحة التعليم أن يُعدّ بنفسه الاستمارة لأن المؤسسة التعليمية لا تقوم بذلك، فإن ممارسات من هذا القبيل يمكن أن تشجع المطالب بمنحة التعليم على إدخال معلومات مغلوطة، سواء عن قصد أو عن غير قصد.

١٣ - ويمكن حلُّ هذه المشكلة بتنفيذ أحكام التعميم الإعلامي ST/IC/1999/51 و Corr.1. ففي الحالات التي يتعذر فيها على الموظفين تقديم استمارة شهادة لأن المدرسة لا تفعل ذلك مثلا، فعليهم أن يقدموا شهادة انتظام في الدراسة تشير إلى تواريخ الانتظام بالضبط مشفوعة بالفواتير المدفوعة إلى المدرسة، مبنية حسب البنود، وغير ذلك من المعلومات الداعمة للطلب. وينبغي أن يصادق مسؤول رسمي من المؤسسة التعليمية على تلك الوثائق.

٢ - التكاليف المقبولة/التكاليف غير المقبولة

١٤ - تبين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية موطن ضعف آخر في استحقاق منحة التعليم. إذ يشترط أن تقدم المؤسسة التعليمية وصفا لتكاليف التعليم الإضافية بخلاف رسم التعليم. ويقوم بتحليل التكاليف الموظف الذي يجهز المطالبة بهدف تحديد ما إذا كانت التكاليف مقبولة أو غير مقبولة. أما التعريف العام للتكاليف المقبولة فهو "التكاليف المتصلة اتصالا مباشرا بالبرنامج أو المنهاج الدراسي العادي"؛ غير

(و) أن يقدم المطالب بمنحة التعليم مطابقة بالاستحقاق الكامل عوضا عن المطالبة بمبلغ منحة تناسبي رغم علمه أن ولده المعال لم ينتظم بالدراسة بدوام كامل أو لم ينتظم في المدرسة طيلة السنة الدراسية بأكملها؛

وفي هذا النوع من القضايا، بإمكان المنظمة أن تستكشف الاحتيال بالتأكد بصورة مستقلة من المؤسسة التعليمية بانتظام الطالب بالدراسة فيها.

(ز) أن يتلقى الطالب زمالة دراسية أو منحة نقدية (مما يُخفّض مبلغ الاستحقاق) ولا يُبلّغ عنها في استمارة الشهادة؛

وفي هذا النوع من القضايا، يشترط الحصول على إثبات من المؤسسة التعليمية بشأن الزمالة الدراسية أو المنحة.

(ح) وبالنسبة لمطالبات رسوم التعليم باللغة الأصلية، أن يقدم المُطالب بمنحة التعليم طلبا لرد المبالغ التي دفعها مقابل دروس خصوصية لم يحصل ولده عليها.

وفي هذا النوع من القضايا من الصعب الكشف عن الاحتيال لأنه يجري بمساعدة المعلم الخصوصي الذي يشهد بأنه أعطى التعليم. وفي هذه الحالات، يُظهِر المعلم الخصوصي الزائف الشيكات المحررة لأمره من أجل مساعدة المطالب بمنحة التعليم في عملية الاحتيال. ومما يساعد على تعقب هذه القضايا اشتراط تقديم المنهاج الدراسي وغير ذلك من الاشتراطات التي تثبت حصول الولد على التعليم.

باء - عوامل أخرى

١ - ملء استمارة الشهادة

١٢ - لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن بعض المدارس ترفض ملء استمارة الشهادة على أساس أنها مرهقة ويستغرق إعدادها وقتا طويلا. ويتضح من عدد كبير من الاستمارات التي تفحصها مكتب الرقابة أنها مُلئت من قِبَل

ممارسة مفادها أن المؤهل الأساسي اللازم توفره في المعلم الخصوصي للغة الأصلية هو حيازته على درجة جامعية بصرف النظر عن الاختصاص. ولا يشترط أن يكون المعلم حائزا على درجة جامعية باللغات أو بالتعليم. ولاحظ مكتب الرقابة وجود معلمين خصوصيين للغة الأصلية يحملون درجات في الهندسة وإدارة الأعمال وفن العمارة. وبالرغم من أن هؤلاء الأشخاص قد يكونون على درجة عالية من التعليم فإنه ليس هناك أي مؤشر يدل بما فيه الكفاية على كفاءتهم في اللغة أو كمعلمين قادرين على تعليم لغوي جيد. (انظر الفقرة ٢٢ أدناه)

١٧ - ولاحظ المحققون عدم دراية قسم الموظفين في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي بشكل كاف باشتراطات الأمر الإداري الذي ينظم منح التعليم. ونتيجة لذلك، فإن الاشتراطات المنصوص عليها لدفع رسوم التعليم باللغة الأصلية لم تنفذ. واشتملت تلك الهفوات في الإنفاذ على تجهيز استمارات الشهادات على نحو يتعارض مع اشتراطات الأمر الإداري. فقد جُهِّزت المطالبات وسُدِّدت الدفعات للموظفين بالرغم من عدم تقديمهم الشيكات الملغاة الأصلية والبيانات المصرفية المتصلة بها لإثبات الدفعات المسددة إلى المعلمين الخصوصيين أو إلى المؤسسات التعليمية بل قدموا عوضا عن ذلك إيصالات بمدفوعات نقدية. ومن المعلوم أن التعميم الإعلامي ST/IC/1999/51 و Corr.1 يشترط أن يقدم الموظف إلى المنظمة الشيكات الملغاة الأصلية أو نسخا عن الشيكات الأصلية مشفوعة ببيانات مصرفية تثبت الدفعات المسددة إلى المعلم الخصوصي أو إلى المؤسسة التعليمية كيما يقدم طلبا برد رسوم التعليم باللغة الأصلية. وعلاوة على ذلك، يشير التعميم الإعلامي إلى أن الإيصالات أو أي

أن مكتب الرقابة لاحظ أن هذا التعريف عرضة للتفسيرات الإفرادية. فقد اشتكى موظفو مكتب إدارة الموارد البشرية خلال المقابلات التي أجراها معهم المحققون التابعون لمكتب الرقابة من الصعوبات التي واجهتهم في فك طلاسم النفقات المقبولة والنفقات غير المقبولة. وفي هذا السياق، أبدوا الملاحظات التالية:

(أ) توجد في متناول مجهزي الطلبات قائمة بالنفقات المقبولة لكنها قائمة غير كاملة؛ وهناك بنود تقدم بمثابة رسوم غير مدرجة على القائمة ويلزم البت فيما إذا كانت رسوما مقبولة أو غير مقبولة؛

(ب) لا يوجد لدى المدارس تعاريف موحدة للتكاليف ذاتها؛

(ج) ما يعتبر مقبولا في أحد مراكز العمل لا يعتبر كذلك في مركز عمل آخر.

١٥ - وفيما يخص اقتراح تفويض السلطة ونقلها من مكتب مركزي في إدارة الموارد البشرية إلى فرادى المكاتب التنفيذية أو الإدارية، فإن أوجه التفاوت تلك ربما تزداد ما لم يجر تنفيذ إجراءات موحدة. وتدل الخبرة المكتسبة منذ عام ١٩٩٢ بصدد تفويض السلطة في هذه المسائل مباشرة من مكتب إدارة الموارد البشرية إلى أقسام شؤون الموظفين في البعثات الميدانية الثابتة على أن هذه المسألة تعتبر من الشواغل المشروعة. وعلاوة على ذلك، فإن أوجه التفاوت تلك قد تشكل ركنا لتقديم طعون إلى مجلس الطعون المشترك من قِبَل الموظف الذي يدافع عن مطالبته ضد قرار إداري تقديري متصور ومستند إلى تفسير شخصي لمجهز المطالبة.

٣ - استحقاق رسوم التعليم باللغة الأصلية

١٦ - لم يجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أي قاعدة أو تعليمية تحدد مؤهلات معلم اللغة الأصلية. ولكن تطورت

الموظفين لا يعتبرون أن دورهم يشمل مراقبة استحقاقات منحة التعليم. وإنما يرون دورهم بمثابة مقدمي خدمات للعملاء من الموظفين الآخرين. ولهذا لا يجري دائما الاتصال بالمؤسسات التعليمية للتحقق من المعلومات. إلا أنهم يتصلون بالمؤسسة التعليمية عندما يكون لديهم أي شك حول المطالبة. ويجري هذا بخلاف الممارسات المتبعة في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام التي يقوم الموظف المسؤول فيها عن تجهيز المطالبات بالاتصال بصورة روتينية بالمؤسسات التعليمية للتحقق من المعلومات المتعلقة بالمطالبات المثيرة للتساؤل. ويعتبر هذا التفحص رقابة استباقية رادعة للاحتيال كما أنه يعتبر رقابة كشفية رجعية المفعول في حال حدوث الاحتيال. ولا يدير مكتب إدارة الموارد البشرية مطالبات منحة التعليم للموظفين العاملين في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات باعتبار أن الشعبة حصلت منذ عام ١٩٩٤ على تفويض بالسلطة بتجهيز المطالبات للموظفين العاملين فيها. ورغم أن مكتب الرقابة لا يود أن يقترح على مكتب إدارة الموارد البشرية تغيير سياسته القائمة على تقديم الخدمات للعملاء، وإذ يلاحظ أن المطالبات المزيفة ليست واضحة بالضرورة فهو يرى أن تجهيز المطالبات بعين متفحصة قد يساعد المنظمة على توزيع أموال منحة التعليم على الموظفين الذين يُبلغون عن النفقات الفعلية التي تكبدونها ولا يطالبون إلا بالمبالغ التي يستحقون قبضها. وعلاوة على ذلك، قد يتعرض استحقاق منحة التعليم، على الأجل الطويل، للانتقاد باعتباره استحقاقا يمكن التحايل عليه بسهولة إذا لم يحصل على قدر من اليقظة الواجبة من جانب مقدم الخدمة للعملاء المستلم للمطالبة بداية.

٢٠ - وتعتبر إدارة استحقاق منحة التعليم في شكلها الحالي عملية مرهقة ولهذا فهي عرضة للخطأ. ولكونها مرهقة وخاضعة، إلى حد ما، إلى تقدير الموظف المسؤول عن

إقرارات خطية أخرى بالمدفوعات النقدية غير مقبولة كدليل على الدفع.

وقد ردت إدارة مكتب الأمم المتحدة في نيروبي على ذلك بقولها إنه من الصعب على موظفي مكتب نيروبي تقديم الشيكات الملغاة الأصلية أو حتى نسخا من الشيكات الأصلية من المصارف باعتبار أن المصارف الكينية لا تقوم عادة بإعادة الشيكات الملغاة وأن قسما كبيرا من المعاملات التي تجري في كينيا تتم على أساس نقدي*.

٤ منحة التعليم الخاصة للأولاد المعوقين

١٨ - في أثناء استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمطالبات منحة التعليم الخاصة عرضت عليه حالات لا تبدو فيها حالة الإعاقة التي يستند إليها الطلب من النوع الذي يمنع الولد من الانتظام في الدراسة في مدرسة عادية. وأشار الموظفون العاملون في مكتب إدارة الموارد البشرية إلى صعوبة التحقق من تلك الحالات لأن تلك المطالبات موثقة من قبل أطباء ولأن شعب الخدمات الطبية نادرا ما تتساءل عن صحة تلك التوثيقات. وتُجهز الطلبات استنادا إلى ذلك. وأسفر هذا الإجراء أيضا عن تقديم مطالبات بمنحة تعليم خاصة لأولاد لا يدرسون في مؤسسة متخصصة أو يحصلون على تعليم خاص في مؤسسة تعليمية عادية. ورغم أن غالبية المطالبات قد تكون حقيقية، فإن قدرة مجهزي المطالبات على التحقق من صحتها محدودة. ولهذا، إذا كان هناك خطر في هذا المجال من مجالات نظام منحة التعليم فلا يمكن الحد منه إلا بوضع سياسة واضحة تماما.

رابعا الاستنتاجات والتوصيات

١٩ - خلال المناقشات التي أجراها ممثلو مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع الموظفين الإداريين الذين يقومون بتجهيز الطلبات في مراكز العمل الثلاثة المعنية أبلغوا أن هؤلاء

* تعليقات الإدارة مطبوعة بحروف مائلة في سائر أجزاء هذا التقرير.

رسوم التعليم وتكون المؤسسات التعليمية راغبة في ملئها. وبالإضافة إلى ذلك فإن تحليل الاستمارة الحالية عملية تستغرق قدرا كبيرا من الوقت لأنها غالبا ما تتطلب الاتصال بالمؤسسة التعليمية للحصول منها على معلومات إضافية؛

(د) ونتيجة للتنقيحات المقترحة المشار إليها أعلاه، يمكن تقليل إمكانية الاحتيال إلى حد كبير. فما دام يشترط على الموظف المطالب بالمنحة إثبات انتظام ولده بدوام كامل في الدراسة في المؤسسة التعليمية التي تتقاضى رسوم التعليم ويشترط على الموظف المسؤول عن تجهيز المطالبة التحقق من ذلك، فإنه يكون من حق الموظف تقاضي منحة تعليم في شكل مبلغ مقطوع؛

(هـ) وبتطبيق هذا الخيار، سيتعين على موظفي مكتب إدارة الموارد البشرية أو غيرهم من المسؤولين عن تجهيز المطالبات القيام فقط وبصورة جزافية بإجراء تحقيق انتقائي سريع في المطالبات للتحقق من المؤسسات التعليمية من جميع المعلومات بهدف تقليل إمكانية الاحتيال.

٢١ - وفي حال عدم تفضيل خيار المبلغ المقطوع، يوصي مكتب الرقابة بجعل تجهيز مطالبات منحة التعليم مركزيا ومحصورا. بمكتب واحد في كل مركز من مراكز العمل (IV/99/025/02). وفي حين توجد حاليا داخل المنظمة خطة لإزالة الطابع المركزي عن مهام مكتب إدارة الموارد البشرية، فإن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يعتقد أن ممارسات من هذا القبيل يمكن أن تؤدي إلى عكس النتيجة المرجوة من الممارسات الحالية المتبعة في تجهيز منح التعليم. فعن طريق مركزية العملية في مكتب واحد:

(أ) يمكن تحقيق وفورات بالحجم باعتبار أن الموظفين المشتغلين بتجهيز الاستحقاق سيكونون على إطلاع كامل باشتراطاته المعقدة والمرهقة؛

استلام الطلب وتجهيزه، فإن الاستحقاق يتيح فرصة للسلوك الانتهازي. ولهذا السبب بالذات الذي وُضع من أجله على نفس النحو منذ بضع سنوات خيار المبلغ المقطوع بالنسبة للسفر في إجازة للوطن بغية تسهيل تجهيز الاستحقاق وتوفير المنظمة للتكاليف الإدارية، يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية إمعان النظر في الاقتراح الداعي إلى إعطاء استحقاق منحة التعليم في شكل مبلغ مقطوع بالنسبة للبلد الذي توجد فيه المدرسة (IV99/025/01)*. وخيار المبلغ المقطوع هذا لن يوفر للمنظمة موارد مالية فحسب عن طريق خفض التكاليف الإدارية الحالية التي ينطوي عليها تجهيز المنح وإنما سيتيح للموظفين المجهزين للطلب أيضا قدرا أكبر من الوقت لإجراء تحقيق انتقائي سريع في أعمال الاحتيال. وعن طريق تبسيط عملية تجهيز المطالبات:

(أ) لن يكون موظفو مكتب إدارة الموارد البشرية بحاجة بعد ذلك إلى أداء شكل من أشكال المحاسبة من أجل حساب الاستحقاقات وإرسالها إلى المسؤولين في ذلك المكتب للموافقة عليها. بل سيُطلب إليهم عوضا عن ذلك، التحقق من الانتظام في الدراسة ومن تكاليف رسوم التعليم المدفوعة. ومن شأن هذا الإجراء أن ينهي أيضا إمكانية الاحتيال في المطالبة بتكاليف إضافية مثل تكاليف الكتب ووسائل النقل؛

(ب) لن يكون المسؤولون في مكتب إدارة الموارد البشرية بعد ذلك بحاجة إلى التحقق من الاستحقاقات التي جهزها موظفو المكتب. وعوضا عن ذلك، لن يكونوا بحاجة إلا إلى التحقق من الانتظام في الدراسة والموافقة على دفعة المبلغ المقطوع؛

(ج) يمكن الاستعاضة عن استمارة الشهادة المرهقة باستمارة بسيطة تثبت الانتظام في الدراسة ودفع

* رمز داخلي يستخدمه مكتب الرقابة.

عمليات حفظ السلام، ومكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، تعليقات إيجابية وأُعربت عن قبولها لتوصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وكان رد شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات هو أن تجربتها في مجال هذا الاستحقاق تتفق تماما مع جميع الاستنتاجات المبينة في هذا التقرير وأنها ترحب بتنفيذ التوصيات الواردة فيه. ولاحظت الشعبة أنها ترى فائدة في اعتماد المنظمة لنهج مبسط ومحسّن يتمثل في دفع مبلغ مقطوع يتلاءم مع مكان المدرسة ومستوى التعليم (أي سيؤشر مستوى المبلغ المقطوع للتكاليف الإرشادية المحددة لكل موقع ولكل مستوى دراسي). وأضافت الشعبة أنها تؤيد بقوة التوصية الداعية إلى العودة إلى اتباع نظام مركزي لتجهيز المطالبات بمنحة التعليم وترى فائدة كبرى من وراء توحيد عملية المراجعة والتوثيق.

٢٥- وأُعربت الإدارة في مكتب الأمم المتحدة في جنيف عن اتفاقها مع استنتاج مكتب الرقابة القائل بإيجاد جهة مركزية واحدة لتجهيز مطالبات منحة التعليم لأنه يتيح تجهيز المطالبات على نحو أكثر فعالية ويوفر الاتساق كذلك في تفسير وتوثيق الاستحقاقات والمدفوعات. كما أُعربت الإدارة عن موافقتها على توصية مكتب الرقابة بدفع الاستحقاق في شكل مبلغ مقطوع.

٢٦- وفيما يخص رسوم التعليم باللغة الأصلية، اقترحت الإدارة في مكتب الأمم المتحدة في جنيف أن تعيد المنظمة تقييم الاستحقاق لأغراض التسديد في هذا المجال لأن الغرض الأصلي منها قد تلاشى بمرور السنين.

٢٧- ولاحظت الإدارة في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي أن الأحكام الواردة في الأمر الإداري المتعلق بمنحة التعليم تعتبر من أعقد التعليمات وتستعصي على الفهم وأحدثت كثيرا من الارتباك والصعوبات في مجالي تنفيذها وإدارتها. ورحبت الإدارة بتوصية مكتب الرقابة المتعلقة بخيار المبلغ

(ب) ويمكن إيجاد مستوى معين من الذاكرة التنظيمية القادرة على فرز رسوم التعليم المدرسية العادية من غيرها في شتى البلدان، مما يمكن الموظفين المشتغلين بتجهيز المطالبات من الكشف بسرعة عن المطالبات المضخمة الزائفة. وسيتمكن الموظفون المتمرسون من كشف مبالغ رسوم التعليم التي تفوق رسوم التعليم في المدارس المماثلة الأخرى أو السنوات الدراسية التي لا تتفق مع السنة الدراسية العادية في بلد معين؛

(ج) ويمكن أن يكون التقييم الذي يجريه الموظفون القائمون بتجهيز الرسوم المقبولة تقييما يتسم بقدر أكبر من الموضوعية والاتساق في تحديد الرسوم المسموح بها مما يجعله أكثر إنصافا بين الموظفين العاملين في مختلف المكاتب.

٢٢- وفيما يتعلق برسوم التعليم باللغة الأصلية، يلاحظ مكتب الرقابة أن السياسة المتبعة توجب أن يجري تعليم الولد لغته الأصلية على يد معلم مؤهل. وفي هذا الصدد، تعتبر هذه السياسة غامضة لأنها تتحدث أيضا عن معلم خصوصي ومؤسسة تعليمية. ولهذا يوصى بتقوية اشتراط حصول المعلم على مؤهلات وذلك بإلزام الموظف إعطاء دليل يثبت أهلية المعلم الخصوصي الذي يتقاضى رسوم التعليم (IV99/025/03).

٢٣- وفيما يتعلق بمنحة التعليم الخاصة للأولاد المعوقين يوصي مكتب الرقابة بالنظر في إمكانية دراسة القاعدة التي تسمح للموظفين الحصول على منحة تعليم خاصة للأولاد المعوقين في الحالات التي ينتظم فيها الولد في الدراسة في مؤسسة تعليمية عادية ولا يحصل فيها على تعليم متخصص يساعده في التغلب على عجزه (IV99/025/04).

خامسا - تعليقات الإدارة

٢٤- كانت التعليقات التي أبدتها الإدارة على هذا التقرير الواردة من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة

المقطوع باعتبارها ستبسط عمل الموظفين الإداريين المسؤولين عن تنفيذها. الحواشي

(١) الأمر الإداري ST/AI/1999/4 المؤرخ (١٩ أيار/مايو ١٩٩٩) و الأمر الإداري ST/AI/181/Rev.10 و Corr.1، والتعديلان ١ و ٢ المؤرخ على التوالي ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥ و ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، و ٤ آذار/مارس ١٩٩٧ المنسوخ بموجب الأمر الإداري الأول) يشرح اشتراطات القاعدة ٢٠/١٠٣ من النظام الإداري للموظفين. ويقصد بالتعميم الإعلامي ST/IC/1999/51 و Corr.1 (المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٩ إطلاع الموظفين المستحقين لمنحة التعليم أو منحة التعليم الخاصة للأولاد المعوقين بموجب الأمر الإداري ST/AI/1999/4 على الإجراءات المنطبقة على تقديم وتجهيز مطالباتهم. تمت الإشارة إلى الأمر الإداري ST/AI/181/Rev.10 باعتباره كان ساريا خلال فترة إجراء الاستعراض).

٢٨ - وأعربت إدارة الشؤون الإدارية عن موافقتها على إمكانية إمعان النظر جدياً في دفع استحقاق منحة التعليم في شكل مبلغ مقطوع بالرغم من وجود اختلافات فيما بينها وبين السفر في إجازة للوطن نظراً لأن الوفورات الإدارية التي نجمت عن التغيير في النظام المتعلق بتجهيز طلبات السفر في إجازة للوطن تعزى فعلياً إلى رغبة الموظفين في أخذ الاستحقاق في شكل مبلغ مقطوع يعادل ٧٠ في المائة من استحقاقهم الكامل. وتوافق إدارة الشؤون الإدارية على القول أن تبسيط عملية إدارة استحقاق منحة التعليم سوف يعمل على إضفاء عنصر الكفاءة على تجهيز منحة التعليم في الوقت الذي يزيل فيه بعض عوامل المخاطر. ويلزم إجراء تحليل واستعراض متعمقين قبل البدء في إنفاذ الإجراءات الجديدة، كما ينبغي التركيز على استكشاف خيارات لا تكفل زيادة تبسيط وكفاءة إدارة الاستحقاق فحسب وإنما تكفل أيضاً تخفيض إمكانية الاحتيال في المطالبات إلى أدنى حد ممكن. كما تشير إدارة الشؤون الإدارية إلى أن تشغيل نموذج منحة التعليم الإدارية بالحاسوب في نظام المعلومات الإدارية المتكامل قد وفر طريقة تمكن مجهزي المطالبات من إدخال البيانات إلى النظام بسهولة وترك أمر تحديد الاستحقاق الملائم للنظام. ورغم أن هذا النموذج لا ينهي الحاجة للتمييز بين التكاليف المقبولة والتكاليف غير المقبولة فإنه يوفر: (أ) ضوابط تجهيز لكفالة تطبيق القواعد بشكل موحد؛ (ب) المصادقة على استحقاق المنحة؛ (ج) طريقة لكفالة حساب الاستحقاقات بدقة واتساق؛ (د) طريقة للحصول على معلومات إحصائية وتشغيلها. وبهذه الطريقة، لن تجهز مطالبات منحة التعليم إلا للأولاد المصنفين كمعالين في البيانات الذاتية للموظف.

(توقيع) ديليب نائير
وكيل الأمين العام لمكتب
خدمات الرقابة الداخلية