

Distr.
GENERAL

A/49/449
28 September 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الجمعية العامة
الدورة التاسعة والأربعون
البند ١٠٥ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير مكتب عمليات التفتيش والتحقيق، ١٩٩٣-١٩٩٤

مذكرة من الأمين العام

يسرني أن أحيل إلى الجمعية العامة في دورتها التاسعة والأربعين التقرير المرفق المقدم من الأمين العام المساعد لعمليات التفتيش والتحقيق. ويتناول تقريره أعمال مكتبه عن الفترة الممتدة من إنشاء ذلك المكتب في ١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ لغاية ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٤، وهي الفترة التي خلفه بعدها مكتب خدمات الإشراف الداخلي، الذي أنشأته الجمعية العامة بموجب قرارها ٢١٨/٤٨ بـ٤ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤.

مرفق

مكتب عمليات التفتيش والتحقيق، ١٩٩٣-١٩٩٤

التقرير المقدم إلى الأمين العام من الأمين العام
المساعد لمكتب عمليات التفتيش والتحقيق

المحتوياتالمحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
٤		كتاب الإحالة
٧		أولا - الخلفية
٧	١-٣	ألف - التنظيم والمهام
٧	٤	باء - الموارد
٨		ثانيا - النتائج
٨		ألف - التحسينات التي أدخلت على مهام الإشراف الداخلي
٨	٥-٨	١ - تسلسل السلطة
٩	٩	٢ - مهام الإشراف الجديدة
٩	١٠-١٢	٣ - الامتثال
٩	١٣-١٤	٤ - المنظور التحليلي المشترك
١٠	١٥	٥ - زيادة تكامل المهام الإشرافية
١٠	١٦-١٩	٦ - مراجعو الحسابات المقيمون في بعثات حفظ السلم
١١	٢٠-٢١	٧ - تدريب الموظفين
١٢	٢٢	٨ - العلاقات مع مراجعي الحسابات الخارجيين
١٣		باء - النتائج النوعية: التحسينات في أداء الأمم المتحدة
١٣	٢٣-٢٥	١ - المسؤولية والمساءلة الشخصية
١٤	٢٦-٢٩	٢ - إدارة عمليات حفظ السلم
١٥	٣٠-٣٢	٣ - البرامج المحددة الأخرى
١٦	٣٣-٣٤	٤ - الإجراءات العامة للمشتريات
١٦	٣٥-٣٦	٥ - استئجار الطائرات
١٧	٣٧-٤٠	٦ - إدارة النقدية
١٨	٤١-٤٣	٧ - نظام المعلومات الإدارية المتكامل

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
١٩		جيم - النتائج القابلة للقياس الكمي: الوفورات والاسترداد وجدوى التكاليف
١٩	٤٤-٤٥	١ - الوفورات والاسترداد
٢٠	٤٦-٤٧	٢ - جدوى التكاليف
٢٠		ثالثا - مشاكل الإشراف في الأمانة العامة
٢٠		ألف - الموارد
٢٠	٤٨-٥٢	١ - المستوى العام
٢٤	٥٤-٥٥	٢ - النتائج المترتبة على نقل الموظفين إلى مهام جديدة
٢٤	٥٦	باء - الدعم والاستقلال الإداريان

كتاب الإحالة

٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤

سيدي،

أنشئ مكتب عمليات التفتيش والتحقيق منذ عام نتيجة لما كان لدى الدول الأعضاء ولديكم من شواغل بشأن الطريقة التي تدار بها الأمم المتحدة وبشأن نواحي القصور التي تشوب أنشطتها الإشرافية. ولقد نجح توحيد الموارد الموجودة المكرسة لمراجعة الحسابات والرصد والتقييم وإسداء المشورة الإدارية في مساعدة المنظمة على تحسين الرقابة الإدارية والمالية فيها على نحو أكثر فعالية، وساعدها كذلك على اكتشاف ومعالجة نواحي التبديد وسوء الإدارة. بيد أن إمكانيات المكتب لم تتحقق بالكامل بسبب نقص الموظفين.

ففي أثناء فترة وجود هذا المكتب التي دامت عاما تم توفير ملايين الدولارات بفضل تدخلاته وتوصياته التي نفذت من خلال إجراءات من قبيلها الحيلولة دون الإنفاق الذي لا يوجد مبرر له واستعادة المدفوعات الزائدة. وقدم المكتب أيضا مقترحات كثيرة لتعزيز المقترحات الإدارية القائمة وبدء استخدام وسائل جديدة لجعل الموظفين ولا سيما المديرين خاضعين للمساءلة بدرجة أكبر في مجالات مسؤوليتهم. وحيث أن التقرير المرفق يتضمن التفاصيل المتعلقة بذلك فإنني لن أكررها هنا. غير أنني أود أو أؤكد على قضايا إدارية محددة سيكون لها أثر كبير في إدارة بعثات حفظ السلم. فهذه البعثات عليها أن تعمل في ظل ظروف بالغة الصعوبة، وهذه الصعوبات تزداد تفاقما بوجود موظفين غير متمرسين يتولون مهام إدارية، وبعدم ملائمة الضوابط الموجودة. ومن الجوهرى أن يسمح لبعثات حفظ السلم بمزيد من المرونة لإدارة أعمالها في حدود ميزانياتها. وينبغي استعراض متطلبات التقارير التي تقدمها البعثات إلى المقر وإزالة عمليات الإبلاغ المركزي التي لا داعي لها. وينبغي، بطبيعة الحال، أن يكون مفهوما بوضوح أن هذه الزيادة في السلطة والمسؤولية يجب أن تقترن بزيادة مقابلة في المساءلة، وأن المقر يجب أن يواصل عمليات الرصد والرقابة الأساسية. ومن الجوهرى أيضا تكليف المزيد من الموظفين المتمرسين بتولي الجوانب الإدارية لعمليات حفظ السلم.

ولقد بات معروفا الآن وجود مكتب للإشراف لديه سلطات تحقيق مستقلة. وتستعرض الآن على نحو أكثر انتظاما انتهاكات العقود وذلك توخيا لفهم أسباب الانتهاكات وما إذا كانت تنطوي على عمليات احتيال. وينظر الآن إلى فقدان الممتلكات على أنه مشكلة يجب أن يتحمل الأفراد المسؤولية عنها. وكثيرا

سعادة السيد بطرس بطرس غالي

الأمين العام

ما ذكر المكتب الإدارة أيضا خلال العام المنصرم بأن عليها اتخاذ إجراء بشأن الأفراد ذوي الأداء الضعيف. ولكن نظم الإبلاغ الإداري الموجودة ما زالت غير كافية لأغراض المساءلة أو، حيثما يقتضي الأمر، لأغراض التحقيق. فالرقابة على الممتلكات غير القابلة للاستهلاك، مثلا، لا تتوافر فيها في كثير من الحالات الدقة الكافية لتحديد ما هو المخزون الموجود وما هو المخزون الذي ينبغي أن يكون موجودا. وهذه المشاكل يمكن أن تخفي أو حتى تسبب خسائر كبيرة لأنها تمثل انعدام الرقابة الفعالة على الأصول والخصوم والإيرادات والمصروفات.

وفعالية أي مكتب للإشراف تتوقف إلى حد كبير على نظرة كبار الموظفين إلى أدوارهم. ومفهوم المساءلة الإدارية في الأمم المتحدة لم يطبق باستمرار. وإنني أؤيد الجهود الرامية إلى إنشاء نظام للمساءلة والمسؤولية، وقد شاركت مشاركة نشطة في فرقة العمل المعنية بهذا الموضوع واقترحت تدابير لتعزيز المساءلة الإدارية. غير أنه ما من نظام للمساءلة سيكون فعالا بدون وجود ما يضمن تطبيق جزاءات فورا عند حدوث انتهاكات. وإنني أوصي توصية شديدة بأن يشمل أي نظام جديد للمساءلة والمسؤولية عقوبات أو جزاءات محددة لمديري الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين الذين يتجاهلون أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها أو الذين يقصرون في أداء واجباتهم ومسؤولياتهم.

وفيما يتعلق بمسؤوليات مكتب الإشراف ذاته من الجوهرى التمييز بوضوح بين ولاياته ومهامه وولايات ومهام إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية. فالإدارة مسؤولة عن توفير الخدمات الإدارية وعن إقامة نظم وضوابط إدارية ومالية سليمة. أما مكتب الإشراف المستقل فإن ولايته هي كفالة الامتثال لقرارات الجمعية العامة ولجميع قواعد وأنظمة الأمم المتحدة من خلال عمليات مراجعة الحسابات ورصد الأداء وعمليات التفتيش والتقييم والتحقيق، التي يجب بالضرورة أن تشمل تقييمات لأعمال إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية.

ولقد بدأ مكتب عمليات التفتيش والتحقيق عملية إصلاح شاملة لمهام الأمم المتحدة الإشرافية. وأنشئت وحدة لعمليات التحقيق، وبدئت مهمة التفتيش. وأصبح لدى الأمم المتحدة الآن مجموعة كاملة من خدمات الإشراف الأساسية، وإن يكن في شكل جنيني. وليس في وسع المكتب أن يكفل توقف عمليات الاحتيال والتبديد وسوء الإدارة؛ غير أنه يشكل رادعا بالنسبة لتلك العمليات. وعندما تكتشف مشاكل من هذا القبيل يجب أن يحدد مكتب الإشراف الظروف التي سمحت بحدوثها، وأن يوصي بتغييرات لتعزيز الضوابط الإدارية منعا لتكرار حدوثها. ويجب إحالة جميع هذه المشاكل، حالما يتم تحديدها، إلى الإدارة الملائمة أو إلى المكتب الملائم للبت فيها.

وعدد أنشطة الأمم المتحدة واتساع رقعتها الجغرافية يجعلان "عالم" مكتب الإشراف عالما هائلا. فالمبالغ التي ينطوي عليها الأمر، بالنسبة لفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، تبلغ أكثر من بليونين ونصف البليون من الدولارات في الميزانية العادية، وأكثر من ثلاثة بلايين من الدولارات في الأموال المقدرة من خارج الميزانية، وعدة بلايين أخرى من الدولارات لعمليات حفظ السلم، وبلايين الدولارات في الصندوق المشترك

للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. والأنشطة التي يجب أن يشملها عمل المكتب متناثرة جغرافيا في شتى أنحاء العالم في عشرات من الأماكن المنفصلة. وكل ذلك يجب أن يخضع للمراجعة والتفتيش والتقييم من قبل ٦٠ موظفا من الفئة الفنية وستة مشرفين. وبناء على ذلك فإن معظم مهمات الإشراف يجب بالضرورة أن تركز على أخطر المجالات، مثل عمليات حفظ السلم والمكاتب الموجودة خارج المقر. وفي خطة مراجعة الحسابات الخاصة بعام ١٩٩٤ سوف تراجع حسابات جميع بعثات حفظ السلم الرئيسية. وعلاوة على ذلك سيستمر تقييم متعمق لمشاكل مرحلة بدء عمليات حفظ السلم، وهو تقييم قُدم بالفعل أول تقرير عنه إلى لجنة البرنامج والتنسيق في أيار/مايو ١٩٩٤. كذلك سترجع حسابات جميع اللجان الإقليمية وحسابات الكثير من المكاتب دون الإقليمية الرئيسية، مع إخضاع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا واللجنة الاقتصادية لأوروبا أيضا لاستعراضات تفتيشية في عام ١٩٩٤.

بيد أن نقص الموارد معناه أن قطاعات أقل خطورة، وبالتالي ذات أولوية أقل بالنسبة للإشراف، سوف تراجع حساباتها على أساس دورة تغطي معظم الأنشطة في هذه القطاعات كل خمس أو ست سنوات فقط، أو حتى على فترات أقل تواترا. فهناك، مثلا، أكثر من ٤٠٠ مشروع جارٍ من مشاريع التعاون التقني في إدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية؛ ومن المخطط أن تراجع في عام ١٩٩٤ حسابات ٤٧ مشروعا منها، أي ما يزيد قليلا على نسبة ٣ في المائة، مما يمثل حوالي ١٤ في المائة من الميزانية الإجمالية لجميع المشاريع. وهناك أكثر من ١٦٠ صندوقا استثماريا، من المخطط أن تراجع حسابات ٦ منها، أي ما يقل عن ٤ في المائة؛ وهذه الصناديق الستة تمثل حوالي ١٦ في المائة من أرصدة الصناديق في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٣.

ولقد بدأ المكتب أعماله بتوقعات كبيرة ولكن بما اعترف كل من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ووحدة التفتيش المشتركة ومجلس مراجعي الحسابات بأنه مستوى غير كاف من الموارد. وفي خلال هذه السنة الأولى عالج المكتب الأعراض ولكنه لم يستطع حتى الآن أن يعالج الأسباب الجذرية للمشاكل الكثيرة التي تعاني منها الأمم المتحدة. وإني أشير في ذلك إلى قضايا مثل سياسات التعيين والترقية، وإقامة العدل، ونظم الإبلاغ الإداري، وتزويد عمليات حفظ السلم بالموظفين وتمويلها، وإدارة العقود.

وما زال يلزم قدر هائل من العمل حتى يصبح لدى الأمم المتحدة هياكل إدارية وثقافة إدارية تكفي لمواجهة المهام الكبرى المعهود بها إليها. والتقرير المرفق هو سجل لمساهمة صغيرة ولكنها، كما آمل، متميزة، في تحقيق هذا الهدف.

(توقيع) محمد علي نيازي، الأمين العام المساعد

مكتب خدمات الإشراف الداخلي

أولا - الخلفية

ألف - التنظيم والمهام

١ - اعتباراً من ١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ أنشئ مكتب لعمليات التفتيش والتحقيق (ST/SGB/262). وقد ضم المكتب الوحدات القائمة التالية: شعبة المراجعة الداخلية للحسابات، ووحدة التقييم المركزية، ووحدة الرصد المركزية، ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية. واتخذ المكتب من نيويورك مقراً له، مع وجود أقسام تابعة له في مكاتب الأمم المتحدة بجنيف ونيروبي، وكان مستقلاً تماماً في أداء واجباته ومسؤولياته مع كونه جزءاً لا يتجزأ من الأمانة العامة. وكانت لديه سلطة المبادرة بإجراء أي مراجعة للحسابات أو أي تفتيش أو تحقيق يرى أنه ضروري وذلك دون أي عائق أو حاجة إلى إذن مسبق.

٢ - ويرد وصف تفصيلي لمهام المكتب في نشرة الأمين العام المؤرخة ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ (ST/SGB/268). وهذه المهام ورد مزيد من البلورة لها في تقرير الأمين العام المتعلقين بهذا الموضوع (A/48/640 و A/C.5/48/42). وبعد صدور هذين التقريرين تم إدخال عدد من التغييرات من أجل استيعاب المهام الجديدة للمكتب:

(أ) فقد عزز دور وحدة الرصد المركزية بدمجها داخل إطار مهمة تفتيش عريضة في سياق المسؤولية الإجمالية لمكتب عمليات التفتيش والتحقيق. وظلت وحدة الرصد والتفتيش المركزية الجديدة تتولى المسؤوليات المنصوص عليها في البنود ١/٥ و ٢/٥ و ٣/٥ من الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم، ولكنها قامت أيضاً بعمليات تفتيش مخصصة على البرامج والوحدات التنظيمية؛

(ب) وأنشئت وحدة التحقيقات في ١ شباط/فبراير ١٩٩٤ وكانت مكونة من وظائف مشغولة نقلت من شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية السابقتين؛

(ج) وضمّت شعبة الخدمات الاستشارية الإدارية إلى شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التي أعيدت تسميتها فأصبح اسمها شعبة الرقابة على مراجعة الحسابات والرقابة الإدارية.

٣ - ووفقاً لقرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بـ٤ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤ تولى مكتب خدمات الإشراف الداخلي مهام مكتب عمليات التفتيش والتحقيق.

باء - الموارد

٤ - كانت قاعدة موارد مكتب عمليات التفتيش والتحقيق مكونة من الموارد الموجودة لدى شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ووحدة التقييم المركزية ووحدة الرصد المركزية ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية.

ثانيا - النتائج

ألف - التحسينات التي أُدخلت على مهام الإشراف الداخلي

١ - تسلسل السلطة

٥ - حتى بالرغم من أن مكتب عمليات التفتيش والتحقيق أنشئ بالكامل من عملية إعادة توزيع، فقد تحقق قدر كبير من التغيير بمجرد تجميع وحدات الإشراف القائمة في مكتب واحد جديد. فقد حدث انخفاض فوري في عدد خطوط الاتصال الهرمية بالنسبة لوحدة الرصد المركزية ووحدة التقييم المركزية، اللتين كانتا سابقا موجودتين في شعبة تخطيط البرامج والميزانية. ووجودهما سابقا في تلك الشعبة كان معناه أن رئيسي هاتين الوحدتين كانا مسؤولين أمام مدير الميزانية الذي كان، بدوره، مسؤولا أمام المراقب المالي الذي كان، بدوره، مسؤولا أمام وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية والتنظيمية الذي كان، بدوره، مسؤولا أمام الأمين العام. وكانت لدى كل مسؤول من أولئك المسؤولين على المستوى الوسيط مجموعة كبيرة من الأمور التي تتطلب اهتمامه في وقت واحد، ومجموعة كبيرة من المسؤوليات الإدارية بخلاف الإشراف على المهام الإشرافية. أما رئيس المكتب الجديد فقد أصبح مسؤولا أمام الأمين العام مباشرة بحيث حدث اختصار شديد لتسلسل الاتصال بين المسؤولين عن المهام الإشرافية والموظف الإداري الأعلى للمنظمة. ومما يضاف إلى ذلك، ولا يقل أهمية، أن رئيس المكتب لم تعد هناك أمور كثيرة تتطلب اهتمامه في وقت واحد. فقد أصبح أول مسؤول كبير يمكنه أن يكرس اهتمامه الكامل للمهام الإشرافية للمنظمة وللمشاكل التي تكشف عنها تلك المهام. وكان معنى هذا التغيير أن العمل الجاري يمكن القيام به بسلطة أكبر مما كان عليه الحال من قبل.

٦ - وبموجب الترتيبات التنظيمية القديمة لم يكن بإمكان الموظفين في وحدة الرصد المركزية ووحدة التقييم المركزية ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية أن يصروا على الاطلاع على المذكرات السرية التي يرون أنها ربما تكون وثيقة الصلة بعملهم. وقد منحت لهم تلك السلطة بدمجهم في المكتب الجديد. وأسفر هذا التغيير عن حدوث اختلاف كبير في أساليب العمل ونتائجه، وفي السرعة التي يمكن بها إنجاز العمل.

٧ - وقبل إنشاء مكتب عمليات التفتيش والتحقيق كانت وحدة الرصد المركزية ووحدة التقييم المركزية ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية موجودة في إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية، التي يمثل عملها نسبة كبيرة من نفقات ميزانية المنظمة. وقد كان ذلك وضعاً شاذاً، يشكل خرقاً لقاعدة نموذجية من قواعد مهام الإشراف، وهي أن يكون المكلفون بتلك المهام مستقلين عن الأنشطة التي يستعرضونها وأن ينظر إليهم أيضاً على أنهم مستقلون. وتم تصحيح هذا الوضع الشاذ بإنشاء مكتب عمليات التفتيش والتحقيق.

٨ - وتوحيد تلك المهام كان معناه أيضاً أن جميع الوحدات يمكنها أن تعمل وفقاً لإجراءات موحدة لمراجعة الحسابات، حيثما كان ذلك ملائماً. ووفقاً لتلك الإجراءات تقدم النتائج إلى المسؤول المختص على

مستوى الشعبة أو الإدارة مشفوعة بطلب تصحيح أية أخطاء في الحقائق. ثم تقترح سبل للعلاج وحلول للمشاكل التي وصفت. ويدعى الموظفون المسؤولون إما للموافقة على وسائل العلاج تلك أو الى وضع حلول بديلة تعالج المشاكل على وجه السرعة وعلى نحو يكون مرضيا لمكتب الإشراف. وتتضمن التوصيات مواعيد نهائية، وأية مقترحات بديلة تقدمها الادارات يتعين أيضا أن تتضمن التزامات باتخاذ تدابير بحلول تواريخ محددة.

٢ - مهام الإشراف الجديدة

٩ - لقد أصبح لدى الأمم المتحدة الآن، بإنشاء وحدة لعمليات التحقيق وبدء مهمة التفتيش، مجموعة كاملة من خدمات الإشراف الأساسية. وقد جرت خمس عمليات تفتيش حتى نهاية آب/أغسطس ١٩٩٤، هي: عمليات التفتيش على اللجنة الاقتصادية لأفريقيا واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومركز حقوق الإنسان واللجنة الاقتصادية لأوروبا وأنشطة تدريب الموظفين.

٣ - الامتثال

١٠ - ان الامتثال للطلبات المقدمة من الدول الأعضاء هو مسؤولية الادارة أو المكتب الذي يقدم إليه أي طلب منها. والطريقة الرئيسية للتأكد من هذا الامتثال هي المعلومات التي تجمع في سياق عملية رصد أداء البرامج. وذلك الاجراء تساعد عليه عمليات مراجعة حسابات تقارير الميزانيات المقدمة من الادارات والمكاتب إلى وحدة الرصد والتفتيش المركزية، واستعراضات التفتيش الشاملة للوحدات والبرامج التي تجرى حيثما تتوافر أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن الاشراف على البرامج لا يفي بالمراد وأن من المحتمل إلى حد كبير أن هناك تبديدا للموارد.

١١ - وقد صمم المكتب تقريراً شهرياً لرصد الامتثال يغطي أنشطة الوحدات التنظيمية الأربع للمكتب، وذلك من أجل رصد الامتثال لتوصياته واتخاذ تدابير للمتابعة في حالة عدم الامتثال.

١٢ - وتقوم الأمم المتحدة بعمليات في كثير من المواقع المختلفة في أنحاء العالم. ويختلف نسق طبيعة ومصادر عدم الامتثال للأنظمة والقواعد والاجراءات الداخلية اختلافا ملحوظا فيما بين المواقع المختلفة. وسوف يضطلع بتحليل أسباب توصيات مراجعة الحسابات من حيث طبيعتها ومصدرها فيما يتعلق بكل موقع جغرافي، وذلك لتوجيه أعمال مراجعة الحسابات والتفتيش مستقبلا.

٤ - المنظور التحليلي المشترك

١٣ - قبل انشاء مكتب عمليات التفتيش والتحقيق كانت اجراءات وممارسات شعبة المراجعة الداخلية للحسابات تشمل التحليلات المستخدمة في وضع خطط لمراجعة الحسابات تراعي جملة أمور منها العوامل

المتصلة بالمخاطر التي ينطوي عليها نشاط ما. وقد أجري في مكتب عمليات التفيش والتحقيق تحليل أولي للمخاطر، باستخدام أداة تقييم مشتركة لأنشطة مراجعة الحسابات والرصد والتقييم والتفتيش. وطبق التقييم على "عالم" يشمل جميع الأنشطة التي تنضوي تحت مسؤولية الأمين العام. وجرى تصنيف كل باب من أبواب الميزانية في ذلك العالم في ضوء معايير نموذجية لثلاثة من عوامل المخاطرة، هي: الحجم ومدى الوضوح للعيان والنتائج السابقة. فعامل الحجم يقيس المخاطرة المحتملة حسب حجم الموارد المالية المشمولة بالمراقبة. وعامل مدى الوضوح للعيان يقيس الجوانب السياسية للمخاطرة، في حين يقيس عامل النتائج السابقة إما عدم وجود تقييم سابق أو مدى الصعوبات.

١٤ - واستخدمت نتائج التحليل في تحديد البرامج التي ينبغي أن يقترح على لجنة البرنامج والتنسيق أن يجري تقييم متعمق لها (انظر A/49/99، الفقرات ٢٤ إلى ٢٤).

٥ - زيادة تكامل المهام الاشرافية

١٥ - ان رصد الأداء يمكن أن ينطوي على أهمية كبيرة لعمل جميع الادارات والمكاتب. ويجب أن ينشأ في كل وحدة تنظيمية نظام سليم لجمع المعلومات للأغراض الاشرافية، وذلك كجزء لا يتجزأ من العملية الادارية. وينبغي أن تكون المعلومات التي تجمع ذات طابع نوعي، فضلا عن طابعها الكمي، للتمكن من اجراء تقييم تحليلي للأداء والنتائج المنجزة. وإقامة هذا النظام تتطلب الجمع، في مهمة واحدة فقط لا غير، بين الممارسة المتبعة حاليا والمتمثلة في جمع البيانات لأغراض الابلاغ عن تنفيذ النواتج، وبين ممارسة التقييم الذاتي التي يبلغ بها عن النتائج المنجزة. وفي نهاية المطاف، ستتحول ممارسة التقييم الذاتي إلى مهمة تقييم للأداء تولد البيانات والمعلومات التحليلية بصورة روتينية وشاملة من أجل تزويد الادارة بوسائل لتقييم نتائج الأنشطة المنفذة في خلال فترة السنتين، ولتحديد مدى صلة تلك النتائج بالأهداف، وذلك ضمن نظام للمساءلة.

٦ - مراجعو الحسابات المقيمون في بعثات حفظ السلم

١٦ - عين مراجعو حسابات مقيمون في وظائف خاصة بالبعثات في اثنتين من بعثات حفظ السلم، هما قوة الأمم المتحدة للحماية وعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال، وذلك في تموز/يوليه ١٩٩٤. وسيزداد معدل التغطية بالقدر الذي تسمح به الموارد.

١٧ - ويكون مراجع الحسابات المقيم مسؤولا بصورة مباشرة أمام مكتب الاشراف من خلال شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الادارية. ويعمل مراجع الحسابات المقيم في مكتب الممثل الخاص للأمين العام، ويقدم إلى الممثل الخاص أي نوع من المساعدة يكون مطلوبا في ميدان الرقابة المالية والادارية، ويبلغه بالقضايا الخاصة أو الملحة التي قد تتطلب اهتمامه الشخصي. ويعمل مراجع الحسابات المقيم أيضا مع المفتش العام للقوة، ومع قائد الشرطة العسكرية، حسب الاقتضاء. ويخضع مراجع الحسابات المقيم للقواعد والسياسات

والاجراءات التي تعتمد عليها البعثة محليا لتنظيم شؤون موظفي الأمم المتحدة الدوليين المكلفين بالخدمة في البعثة. وهو يقوم بأنشطته الرسمية وفقا للمعايير الثابتة للمراجعة الداخلية للحسابات والخطط أو المهمات الدورية لمراجعة الحسابات التي توافق عليها شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الادارية، والتي قد تشمل تكاليفات بمراجعة الحسابات على النحو الذي تطلبه ادارة البعثة. ويجب أن تحترم البعثة استقلال مراجع الحسابات المقيم، وأن تتيح له القيام بمهامه بحرية وموضوعية.

١٨ - ويقدم مراجع الحسابات المقيم تقريرا شهريا عن الحالة إلى شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الادارية، ويراعي شروط الابلاغ التالية:

(أ) تبلغ جميع النتائج والتوصيات إلى الموظف المسؤول لاتخاذ اجراء فوري بشأنها. وترسل تلك النتائج، حسب الاقتضاء، على شكل مذكرات أو ملاحظات بشأن مراجعة الحسابات؛

(ب) تقدم شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الادارية إلى الممثل الخاص للأمين العام تقريرا فصليا يتضمن جميع القضايا المتعلقة أو ذات الأهمية، مع ارسال نسخة من التقرير إلى كل من ادارة العمليات الميدانية وإدارة عمليات حفظ السلم.

١٩ - ويقوم مراجع الحسابات المقيم بتنسيق العمل مع مراجعي الحسابات الخارجيين الزائرين، ويضطلع بأعمال الدراسات الاستقصائية والاستعراضات على النحو الذي قد تطلبه أفرقة مراجعة الحسابات الزائرة الموفدة من شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الادارية. ويتمتع مراجع الحسابات المقيم بإمكانية الوصول دون قيود إلى جميع وثائق البعثة وسجلاتها وموظفيها على النحو الذي قد يتطلبه انجازه لمهام مراجعة الحسابات.

٧ - تدريب الموظفين

٢٠ - شملت أنشطة المكتب مهام جديدة تتطلب مهارات جديدة في ميادين من قبيلها التحقيق والتفتيش والمراجعة الادارية. وحيث أن المكتب لم يحصل على موارد اضافية من الموظفين، فإن تدريب الموظفين الموجودين كان يمثل تحديا اداليا كبيرا. ولهذا الغرض، واصل المكتب البرنامج التدريبي لشعبة المراجعة الداخلية للحسابات وتوسع فيه، بحيث يتمكن الموظفون من اكتساب مهارات جديدة وتحديث المهارات القائمة. وكانت خطة التدريب تتألف من التدريب الجماعي الداخلي، بمساعدة خبراء من الخارج، والتدريب الفردي من خلال حضور حلقات عمل وحلقات دراسية تنظمها منظمات أو معاهد مهنية.

الجدول ١ - الدورات التدريبية والحلقات الدراسية وحلقات العمل

التي نظمها مكتب عمليات التفتيش والتحقيق

(١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ - ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٤)

<u>حلقه العمل/الحلقة الدراسية</u>	<u>عدد المشتركين</u>
عرض عام لنظام المعلومات الادارية المتكامل ونظم الأعمال التجارية التي شملها الاصدار الأول	١٥
مراجعة الحسابات التي تنطوي على احتيال	٢٦
بيان نتائج وتوصيات مراجعة الحسابات	٧
حلقة عمل بشأن المراجعة الادارية	١٥
الاحصائيات اللازمة لمراجعي الحسابات	١٥
مراجعة الأداء	١٠
المراجعة الادارية	٢٧
عملة الولايات المتحدة المزورة	١١
التجديدات في مراجعة حسابات العقود	١٧
معايير الأدلة	١

٢١ - وفي ضوء الالتزام الجديد للمنظمة باقامة دعاوى جنائية إلى جانب الاجراءات المدنية لاسترداد الخسائر، وضع أيضا برنامج تدريبي مكثف لمدة اسبوعين في مجال التحقيقات الجنائية الأساسية، وذلك بالتعاون مع أكاديمية التفتيش العام في الولايات المتحدة والمركز الاتحادي للتدريب على انفاذ القوانين في غلينكو، بولاية جورجيا. وشاركه في التدريب في آب/اغسطس ١٩٩٤ جميع المحققين في وحدة التحقيقات وثلاثة من مراجعي الحسابات الداخليين. وسيجري في الشهور التالية تدريب متقدم للمحققين في جوانب محددة من عمليات التحقيق.

٨ - العلاقات مع مراجعي الحسابات الخارجيين

٢٢ - يعد عمل مراجعي الحسابات الداخليين عاملا هاما في تحديد طبيعة اجراءات المراجعة الخارجية للحسابات وتوقيتها ومداه. ولكي ينجز مراجعو الحسابات الداخليون والخارجيون أهدافهم المختلفة، فإنهم يتمتعون بإمكانية الوصول إلى نفس السجلات والموظفين. والوصول بفعالية الجهود المشتركة لمراجعة الحسابات إلى حدها الأقصى يقتضي تنسيقا وثيقا. وقد استمرت الممارسات القائمة من خلال الاجتماعات

المنتظمة مع مجلس مراجعي الحسابات، وتبادل برامج العمل وخطط السفر، والتنسيق فيما يتعلق بالموافق التي ستجري زيارتها، وتوقيت الزيارات، والنطاق العام لمراجعة الحسابات. ومن خلال تلك الممارسات، يقل ازدواج الجهود إلى أدنى درجة. وترسل نسخ من جميع تقارير المراجعة الداخلية للحسابات إلى مراجعي الحسابات الخارجيين، الذين يرسلون بدورهم نسخا من تقاريرهم إلى الشعبة. وينبغي بطبيعة الحال التأكيد على أنه بغض النظر عن مثل هذه الترتيبات، فإن مراجعي الحسابات الخارجيين هم الذين يتخذون القرار النهائي بشأن مدى تأثير مراجعي الحسابات الداخليين على عملهم.

باء - النتائج النوعية: التحسينات في أداء الأمم المتحدة

١ - المسؤولية والمساءلة الشخصية

٢٢ - لا يزال ثمة افتقار إلى تدابير تأديبية جدية في الحالات التي تنطوي على مخالفات إدارية صارخة. ويجب أن تجد الأمم المتحدة طريقة سليمة لمعالجة حالات مخالفة المديرين أو غيرهم من الموظفين للقواعد أو إهمالهم لواجباتهم. وإدخال تغييرات في القواعد أو الإجراءات أو التوجيهات لن يحسن كثيرا المساءلة ما لم يبذل جهد متضافر لتغيير الثقافة الإدارية، التي تطورت على مدار سنوات عديدة، والتي كثيرا ما تسمح بعدم اتخاذ أي إجراء في حالات تجاهل الأنظمة أو القواعد أو التوجيهات. وعند إنشاء نظام للمساءلة والمسؤولية، يجب أن يكون واضحا تماما للجميع أن عدم الامتثال للقواعد والإجراءات الثابتة سيؤدي على الفور إلى اتخاذ تدابير تأديبية. ويوصي المكتب توصية شديدة باعتماد عقوبات أو جزاءات محددة لتوقيعها على مديري الأمم المتحدة وموظفيها الذين يتجاهلون أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها أو الذين يهملون في أداء واجباتهم ومسؤولياتهم.

٢٤ - وتتوقف فعالية المنظمة إلى حد كبير على كفاءة وحماس وسلوك موظفيها بصفة عامة، وكبار مديريها بصفة خاصة. إذ كيف يمكن أن ننتظر من الموظفين الامتثال لقواعد الأمم المتحدة وإجراءاتها الموحدة إذا كان كبار المديرين يتصفون بالتراخي والاهمال في سلوكهم، أو إذا كانوا يختارون تجاهل انفاذ تلك القواعد فيما يقومون به من أنشطة؟ إن كبار المديرين يجب أن يكونوا قدوة للموظفين بصفة عامة، ويجب أن يمثلوا بدقة لقواعد الأمم المتحدة وسياساتها ومعاييرها. ومن الأهمية إبراز المسؤولية الخاصة التي تقع على عاتق كبار المديرين من حيث التمسك بأرفع معايير السلوك.

٢٥ - واسناد المسؤولية عن جميع الوظائف اللازمة المرتبطة بمهمة ما هو جانب هام من جوانب الإدارة، مع انه كثيرا ما يكون موضع إهمال. ونتيجة لذلك، كثيرا ما يحدث تدخل أو تضارب في اسناد المسؤولية، وأحيانا تحدث فجوات، وهو الشيء الأسوأ. وذلك أمر غير مقبول. فعلى سبيل المثال، وجد التقييم المتعمق لمرحلة بدء عمليات حفظ السلم^(١) أن مسؤوليات هامة عن عدد من العناصر الرئيسية لتلك العمليات لم تسند إلى أي وحدة تنظيمية. ومن الأمثلة الأخرى على هذه المشكلة أنه في العديد من الحالات الأخيرة شكا مقاولون شكوى متذمرة من عدم حسم الأمور وانعدام التنسيق في الأمم المتحدة بشأن المسؤولية المستمرة

فيما يتعلق بالاشراف على عقودهم الخاصة. وهذه قضية تتسم بأقصى قدر من الأهمية، ويجب أن توضحها الادارة العليا، وعند اتخاذ قرار، يجب أن ينشر بعد ذلك بوضوح بين جميع الأطراف المعنية، بحيث لا ينشأ أي سوء فهم بشأن المكتب المحدد الذي اسندت إليه مسؤولية رصد تنفيذ أي عقد.

٢ - ادارة عمليات حفظ السلم

٢٦ - نظرا للزيادة الكبيرة في الأنشطة الميدانية، وبخاصة عمليات حفظ السلم، من الجوهرى أن تستعرض المنظمة اجراءاتها الرقابية لكي تكفل فعاليتها وتحقيقها للغرض المنشود وعدم عرقلتها للتنفيذ. ويجب أن يسمح لبعثات حفظ السلم بالمرونة في ادارة شؤونها في حدود ميزانياتها. وينبغي أن يستعرض المقر القواعد والاجراءات المنظمة لتلك العمليات، وأن يقلل الاجراءات الروتينية والمتطلبات البيروقراطية إلى أدنى حد؛ كما ينبغي الغاء متطلبات الابلاغ المركزي التي لا داعي لها. غير أنه ينبغي أن يكون مفهوما بوضوح أن على المقر أن يبقى على الرصد والضوابط الأساسية. وزيادة تفويض السلطة إلى الموظفين الميدانيين سوف تقتضي:

(أ) أن يعتبر الموظفون الميدانيون مسؤولين عن تحسين الرقابة على العمليات وعلى الموارد المعهود بها اليهم؛

(ب) أن تصبح الضوابط جزءا لا يتجزأ من العمليات وعملية المساءلة، وليس مجرد اضافة ادارية.

٢٧ - ولا تزال ادارة عمليات حفظ السلم لا تملك عددا كافيا من الموظفين ذوي الدراية الفنية المطلوبة لادارة عمليات حفظ السلم. والتكلفة غير المنظورة للقيام بتلك العمليات بعدد غير كاف من الموظفين تمثل خلا في الموقف تجاه الضوابط؛ فالضغوط لانجاز المهمة المطلوبة تكون لها الأسبقية على الامتثال للأنظمة والقواعد حتى في الظروف التي لا تبرر اللجوء إلى اجراءات الطوارئ بأي حال من الأحوال. ونتيجة لذلك، يصبح من قبيل المخاطرة للمقر أن ينقل المسؤولية ويفوضها إلى الموظفين الموجودين في الميدان إلى الحد اللازم لضمان كفاءة الادارة، حتى على الرغم من أنه من المستصوب وضع سلطة القرار في أيدي أولئك المسؤولين مباشرة عن ادارة عمليات حفظ السلم. وهذه اللامركزية في القرارات الادارية يكون لها تأثيرها على كل من الرقابة والمساءلة. وما تريده ادارة عمليات حفظ السلم أن يتحقق في ادارة تلك العمليات من زيادة في الصلاحيات يجعل من الضروري أن يتوفر للبعثات الميدانية عدد كاف من الموظفين ذون الكفاءة. وينبغي التأكيد على أنه بغض النظر عن أي ترتيبات جديدة فيما يتعلق بتفويض السلطة، فإن فعالية الرقابة ينبغي ألا تتغير، أما الذي ينبغي أن يتغير فهو طابع تلك الرقابة وموقعها. ويجب أن يواصل المقر، بل ويزيد في الواقع، عمليات رصد ما يحدث في مناطق البعثات كجزء من أي عملية لاضفاء اللامركزية على صنع القرار، وذلك من أجل تلافي ازدواج الجهود واهدار الموارد. وقد ورد أعلاه وصف لتنسيب مراجعي حسابات مقيمين في بعثات حفظ السلم في الميدان، يكونون مسؤولين أمام مكتب عمليات التفتيش والتحقيق.

٢٨ - وقد كشفت عمليات مراجعة الحسابات عن أوجه قصور خطيرة في شغل الوظائف الادارية في الوقت الملائم وفي توافر موظفين ذوي خبرة في تلك الوظائف. وهناك مشكلات مستمرة في القيام بعمليات جرد للصادر والوارد من العتاد الحربي المرسل إلى منطقة البعثة، مما يمكن أن يكلف الأمم المتحدة مبالغ طائلة من الأموال كمدفوعات زائدة. ويتعين تحسين الرقابة على المخزون في بعثات حفظ السلم تحسينا كبيرا تلافيا لحدوث خسائر في المواد والمعدات، ولاسيما عند انتهاء البعثة.

٢٩ - وكان التقييم المتعمق لمرحلة بدء عمليات حفظ السلم^(١) استعراضا منظما لقدرة الأمم المتحدة على التعلم من التجربة، وجردا لوجود مراكز المسؤولية والمبادئ العامة واجراءات التشغيل الموحدة وامكانية تشغيل المكونات الفنية للبعثات. وقد وجدت الدراسة التقييمية أنه لا يوجد سوى القليل من الاجراءات المنظمة التي تتيح للأمم المتحدة أن تتعلم من تجربتها في عمليات حفظ السلم، وأنه لا تتوافر بعد في معظم المكونات قدرة جاهزة على العمل؛ وقدمت الدراسة أكثر من ٢٠ توصية لمعالجة تلك المشاكل. وسيقدم إلى الجمعية العامة في دورتها التاسعة والأربعين بيان عن الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية على هذه التوصيات.

٣ - البرامج المحددة الأخرى

٣٠ - ثمة جانب هام من جوانب إدارة البرامج لا يحظى دائما باعتراف كامل وهو ضرورة وجود نظام للإشراف على البرامج يفي بالمراد من أجل الإشراف على صياغة وتنفيذ برنامج العمل وتقييم النتائج المنجزة. وعمليات التفتيش التي جرت لاستعراض البرامج والممارسات الإدارية في ثلاثة مكاتب خارج المقر، هي اللجنة الاقتصادية لافريقيا واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومركز حقوق الإنسان، حددت أوجه قصور في الإشراف على البرامج وإدارة الموارد المخصصة للبرامج. وفي حالة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومركز حقوق الإنسان، كانت أوجه القصور خطيرة للغاية. وأوصى مكتب عمليات التفتيش والتحقيق بإعادة تنظيم تلك البرامج وأساليب عملها، بما في ذلك تعزيز الإشراف على البرامج وإقامة نظام للرقابة على الموارد. وهذا أمر ذو أهمية قصوى إذا أريد ضمان استخدام الموارد بكفاءة وتلبية احتياجات الدول الأعضاء بفعالية.

٣١ - وعلى الاختلاف من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومركز حقوق الإنسان كانت المشكلة في اللجنة الاقتصادية لافريقيا تتمثل في تشتت إدارة البرامج بصورة ليس هناك ما يدعو لها، وفي غياب الرقابة المتמסקة على الموارد. وكانت هناك ثلاثة مراكز مختلفة لمسؤولية الإشراف على البرامج في اللجنة الاقتصادية لافريقيا، إلى جانب وجود ثلاث جهات محورية مستقلة لإصدار الأذون المالية. وأوصى مكتب عمليات التفتيش والتحقيق بإقامة آلية موحدة للإشراف على البرامج لتحسين تكامل جميع أنشطة اللجنة الاقتصادية لافريقيا والتنسيق بينها، بغض النظر عن مصدر تمويلها. وأوصى المكتب أيضا بمركزة سلطة إصدار الأذون المالية المتعلقة بجميع الأموال في شعبة الإدارة.

٣٢ - وتم بالفعل تنفيذ توصيات استعراض عملية التفتيش على برنامج اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وعلى ممارساتها الإدارية، وكان يجري تنفيذ التوصيات المتعلقة باللجنة الاقتصادية لافريقيا في وقت وضع هذا التقرير. وقد ظهر بالفعل أثر هذا التنفيذ من حيث التحسين النوعي لبرنامج عمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، وذلك في التعليقات الإيجابية الواردة في تقارير الهيئات الحكومية الدولية التي استعرضت البرنامج المنقح، وهي هيئة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ولجنة البرنامج والتنسيق.

٤ - الاجراءات العامة للمشتريات

٣٣ - إن تغطية مراجعة الحسابات لهذا المجال الهام هي تغطية غير وافية إطلاقاً نتيجة للافتقار إلى مراجعي الحسابات. فرغم الجهود والتحسينات التي أدخلتها الإدارة، يظل مجال المشتريات مجالا يبعث على القلق البالغ. فمدى الاستثناءات من شروط العطاءات يمثل مشكلة لم تجد علاجاً؛ ولا تزال عقود المشتريات الكبيرة تتم بالدعوات المحدودة وليس بالعطاءات المفتوحة؛ ولا تستكمل قوائم الموردين وتستعرض بانتظام. وإدارة العقود الكبيرة والرقابة الإشرافية عليها يشوبهما قدر كبير من القصور. وفي هذه الظروف، يرجح أن يستمر عدد من المخالفات دون أن ترصد.

٣٤ - ونتيجة للمبادرات التي اتخذها مكتب عمليات التفتيش والتحقيق تُستعرض سياسات المشتريات فيما يتعلق بما يلي:

(أ) قائمة البائعين: الإجراءات التي تنظم '١' إدراج الشركات في قائمة البائعين واستبعادها منها وذلك ضماناً لعدم تسجيل سوى الشركات التي تقدم سلعاً أو خدمات من النوع الذي يكون من المعقول أن تتوقع الأمم المتحدة احتياجها إليه في المستقبل المنظور؛ '٢' استعراض القائمة للتأكد من أنها حديثة وتظل تعكس معلومات يمكن التعويل عليها، وللتأكد أيضاً من أن الشركات المسجلة في القائمة ولم تستجب لثلاث دعوات متتالية لتقديم عطاءات قد أخطرت بأن أسماءها تُستبعد من القائمة؛

(ب) الإعلان: اشتراط الإعلان عن جميع الطلبات الواردة لشراء سلع و/أو خدمات بما يقدر بمبلغ مليون دولار، ما لم يتوافر تبرير مناسب للاستثناء يمكن تسجيله؛

(ج) المدفوعات الخاصة بوثائق العطاءات والضمان وسندات الأداء.

٥ - استئجار الطائرات

٣٥ - نظراً لما ينطوي عليه الأمر من مبالغ كبيرة فقد أثار مكتب عمليات التفتيش والتحقيق المسائل المتعلقة باستئجار الطائرات، وانشئت في آذار/مارس ١٩٩٤ فرقة عمل معنية باستئجار الطائرات، ضمت

ممثلين من مكتب عمليات التفتيش والتحقيق، ودائرة المشتريات والنقل، وشعبة العمليات الميدانية، وإدارة الشؤون القانونية. وعيَّنت فرقة العمل عددا من المجالات المحددة التي يمكن فيها إدخال تحسينات على الطلبات العاجلة وعلى الاستئجار القصير الأجل والطويل الأجل.

٣٦ - وبالنسبة لعمليات الاستئجار القصيرة الأجل أوصت فرقة العمل وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية بأن تستكشف دائرة المشتريات والنقل وإدارة الشؤون القانونية إمكانية استخدام مراسلين إقليميين محددين لاستلام وتوزيع احتياجات الأمم المتحدة من الطائرات ولتوزيع إعلانات فيما بين الموردين المحتملين. أما بالنسبة لاستئجار الطائرات الطويل الأجل فقد تضمنت توصيات التحسين الاقتصار في إرسال الدعوات لتقديم العطاءات على شركات النقل الجوي المؤهلة سابقا والمعتمدة/القائمين بتشغيل شركات النقل الجوي المؤهلين سابقا والمعتمدين (وليس الوكلاء أو السماسرة الذين يتقاضون عمولات) وأن تشمل عملية تقديم العطاءات تقديم خطابات اعتماد. وعلاوة على ذلك أوصت فرقة العمل بتعزيز الاتصال بين الفريق الاستطلاعي التابع للبعثة وفريقها التنفيذي؛ كما أوصت باستعراض ملاك الوظائف في دائرة المشتريات والنقل واستعراض تكوين لجنة المقر المعنية بالعقود؛ وأوصت بالربط الإلكتروني بين نظام "REALITY" الموجود في دائرة المشتريات والنقل ونظام "REALITY" الموجود في شعبة العمليات الميدانية والذي لا يتوافق حاليا مع النظام الأول؛ وأوصت باستكشاف إمكانية استخدام لوحة نشرات إلكترونية. وحتى وقت الانتهاء من إعداد هذا التقرير لم تكن هذه التوصيات قد اعتمدت بعد.

٦ - إدارة النقدية

٣٧ - لقد كان من الممكن الحيلولة دون خسارة مبلغ ٣,٩ مليون دولار في الصومال في نيسان/أبريل ١٩٩٤ لو كانت التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات ذات الصلة التي قدمت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ قد نفذت. ومنذ الخسارة التي حدثت في الصومال بذلت الإدارة جهودا لإحكام الرقابة على عملية القوامه على النقدية ودفاتر الشيكات؛ بيد أنه نظرا لعدد الحسابات المصرفية (٤٨٩ حسابا في ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٤) التي تحتفظ بها المنظمة في المقر وفي الميدان من المهم على وجه الخصوص أن تخضع تلك الحسابات لعمليات مراجعة. وتعتمد عمليات مراجعة الحسابات على نظام للرقابة الداخلية يقتضي الإبقاء دائما على الأرصدة النقدية عند حد أدنى وفي مكان أمين وقت اختتام المهمة. وقد اتخذت تدابير للحد من إمكانية الوصول إلى الخزائن التي يحتفظ فيها بالنقدية وبدفاتر الشيكات. وأحرزت الإدارة تقدما أيضا في تسوية الحسابات المصرفية، وهو أمر هام في بيئة تزداد فيها ظاهرة الشيكات المزورة. ومع ذلك ما زالت لا توجد آلية منتظمة لرصد التسويات المصرفية. وقد جرى أكثر من عشر محاولات في العام الماضي لتمرير شيكات مزورة. وكانت الأمم المتحدة محظوظة لأن المصرف في معظم الحالات كان يقظا فأوقف صرف الشيكات أو سدد المبلغ للمنظمة.

٣٨ - ونواحي التقدم التقني في النشر المنضدي قد ساعدت المزورين على إنتاج شيكات مزورة يكاد لا يمكن اكتشافها. وتدعو الزيادة في عدد الشيكات المزورة المسحوبة على حسابات الأمم المتحدة إلى

زيادة اليقظة من جانب موظفي الشؤون المالية فيها لتحديد الشيكات المزورة على وجه السرعة. وهذا يتطلب القيام فوراً بتسوية جميع الحسابات المصرفية التي أنشأها أمين خزانة الأمم المتحدة، ويتطلب آلية إبلاغ لطمأنة الإدارة أنه يجري القيام بعمليات التسوية في حينها.

٣٩ - وأفضت الدروس التي جُمعت من عمليات التحقيق في الاحتيال ومحاولة الاحتيال والسرقة في أثناء عام ١٩٩٤ إلى إصدار توصية موجهة إلى كبار مديري البرامج تتضمن تدابير مضادة.

٤٠ - ولقد تحقق قدر من استعادة الأموال نتيجة للشهور القليلة الأولى من نشاط وحدة التحقيقات. وأوقفت المصارف عدداً من محاولات صرف شيكات مزورة واحتيالية، يبلغ مجموع قيمتها الإسمية ٩٠٠ ٧٤٩ ٢ دولار و ٢٢٢ ١٥ جنيهاً استرلينياً. غير أنه ما زال هناك مبلغ كبير كان قد فقد نتيجة للسرقات لم يسترد بعد، لا سيما سرقة المبلغ المذكور أعلاه وقدره ٣,٩ مليون دولار، التي يجري التحقيق فيها بمساعدة من سكوتلانديارد؛ وسيجري الإبلاغ عن النتائج لدى الانتهاء من التحقيق. وهذه القضايا لا تزال مفتوحة، وسيستمر بذل جهود متضافرة من أجل استرداد الأموال.

٧ - نظام المعلومات الإدارية المتكامل

٤١ - ما زالت شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الإدارية تجد مشاكل تؤثر على نجاح مشروع نظام المعلومات الإدارية المتكامل في سياق عمليات مراجعة الحسابات التي تقوم بها.

٤٢ - والقيادة المستمرة من جانب لجنة توجيهية قوية أمر جوهري لنجاح تطور أي تطبيق كبير ومتكامل من تطبيقات الحاسوب. ومما يؤسف له أن المشروع لم تتوافر له أي استمرارية على ذلك المستوى. فرئيسا المكتبين الأساسيين الحاسمين لنجاح تنفيذ نظام المعلومات الإدارية المتكامل (وهما مكتب تخطيط البرامج والميزانية والشؤون المالية ومكتب إدارة الموارد البشرية) قد تغيرا مرارا منذ بدء المشروع، مما جعل من الصعوبة بمكان مواصلة المسألة والمسؤولية. وقد بذلت جهود لتحسين تتبع التقدم المحرز بالنسبة للجدول المقرر، وتوفير الموارد اللازمة، ورصد القضايا، وضبط الميزانية. بيد أن الاختبار الحقيقي سيتمثل في القدرة على تنسيق أنشطة المشروع التي تخرج عن نطاق ولاية فريق المشروع، وهي ولاية تقتصر على استحداث برامجيات التطبيق. ذلك أن الجهود السابقة لم تنجح في ذلك الصدد.

٤٣ - والإدارة العامة للمشروع ما زال تعريفها لا يشمل المشروع بأكمله. فهي مقصورة على برامجيات التطبيق وسيؤدي ذلك، إذا لم يعالج، إلى جهد تطويري منقوص. فما لم تنجح هذه الإدارة العامة قد لا تتحقق أبداً الأهداف والمزايا المتنبأ بها لنظام المعلومات الإدارية المتكامل، حتى بالرغم من أن الجزء الأكبر من النظام والقاعدة التكنولوجية يسيران حالياً على طريق النجاح. ونظام كشف المرتبات القائم يمكن استخدامه كمثال يصور ذلك. فالبيانات تعبر عن مخالفات للقواعد المرعية، وهي مخالفات كانت معروفة منذ عام على الأقل ولكن لم يتخذ أي إجراء تصحيحي فعال بشأنها. وتلك ليست مشكلة من مشاكل

تطوير نظام المعلومات الادارية المتكامل ولكنها حالة يلزم تسويتها في إطار المنظمة اذا كان المراد تنفيذ ذلك النظام.

جيم - النتائج القابلة للقياس الكمي: الوفورات والاستردادات وجدوى التكاليف

١ - الوفورات والاستردادات

٤٤ - لقد أدت مشاكل كثيرة عالجها الأمين العام المساعد لمكتب عمليات التفتيش والتحقيق في العام الماضي الى تحقيق وفورات كبيرة. فعلى سبيل المثال، حيل في عدد من الترتيبات التعاقدية دون إنفاق عدة ملايين من الدولارات بلا داع. ونتيجة لتدخلات أخرى بلغت قيمة المبالغ المستردة من المدفوعات الزائدة التي قدمت مقابل عقود أكثر من مليونين إضافيين من الدولارات.

٤٥ - وتتضمن رموز توصيات مراجعة الحسابات ثماني فئات من الآثار المالية لنتائج مراجعة الحسابات، من بينها استرداد المدفوعات الزائدة، والحيلولة دون دفع مبالغ زائدة، وخفض النفقات الفعلية، والايادات الاضافية المحققة، واسترداد المبالغ التي كانت موضع احتيال. ويرد في الجدول التالي تلخيص للبيانات المتعلقة بالقيمة المقدرة لتنفيذ توصيات مراجعة الحسابات. وأسلوب حساب هذه التقديرات أسلوب يتسم بالتحفظ، حيث تحتسب الحيلولة دون دفع مبالغ زائدة والحيلولة دون الانفاق الزائد أو الذي لا يوجد مبرر له على أنها وفورات غير متكررة فحسب.

الجدول ٢ - الآثار المالية للتوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات

(١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ - ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٤)

المبلغ المحقق (بآلاف دولارات الولايات المتحدة)	المبلغ الموصى به (بآلاف دولارات الولايات المتحدة)	عدد التوصيات	الفئة	رمز مراجعة الحسابات
٤٠٤,٣	٤٥٨,٦	٢٠	استرداد المدفوعات الزائدة	٤٠١
٠,٣	٣٨,٩	٤	الحيلولة دون دفع مبالغ زائدة	٤٠٢
-	(٥٨,٢)	٢	سداد المدفوعات الناقصة	٤٠٣
-	-	-	الحيلولة دون دفع مبالغ ناقصة	٤٠٤
-	٣٥٥,٤	٧	خفض النفقات الفعلية	٤٠٥
١٤	٥٦٩,٣	١٥	الحيلولة دون الانفاق الزائد و/أو الذي لا يوجد مبرر له	٤٠٦
-	٣٥,٩	٣	الايادات الاضافية المحققة	٤٠٧
-	٠,٥	١	استرداد المبالغ التي كانت موضع احتيال	٤٠٨
٤١٨,٦	١ ٤٠٠,٤	٥٢	المجموع	

٢ - جدوى التكاليف

٤٦ - إن التوصيات المنبثقة من عمليات التفتيش وتقارير الأداء البرنامجي والتقييمات المتعمقة هي توصيات تتعلق، بوجه عام، بإدخال تحسينات نوعية على مضمون البرامج وإدارتها ولا تفضي بحد ذاتها إلى قياس كمي حتى وإن كانت الوفورات التي تنجم عنها كبيرة للغاية. وفي حالة التقييم المتعمق لمرحلة بدء عمليات حفظ السلم، مثلاً، من شأن تنفيذ توصيات ذلك التقييم أن يحسن إلى حد كبير قدرة الأمم المتحدة على التعلم من خبرتها بعمليات حفظ السلم وعلى تنفيذ العمليات الجديدة بمزيد من الفعالية. ونظراً لحجم تلك العمليات، التي تنطوي الآن على بلايين من الدولارات سنوياً، ونظراً لما تتسم به المشاكل التي تم تحديدها من طابع أساسي، فإن أي تحسين ذي شأن يكون على هدي الخطوط المقترحة في التقييم المتعمق يمكن أن يسفر عن تحقيق وفورات تبلغ ملايين كثيرة من الدولارات بالمقارنة بالممارسة المتبعة حالياً.

٤٧ - وقد أحيل تقرير تفتيشي من مكتب عمليات التفتيش والتحقيق بشأن برامج تدريب الموظفين إلى إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية في آب/أغسطس ١٩٩٤. وتنفيذ التوصيات الواردة في ذلك التقرير يمكن أن يفرج عن زهاء ٤,٥ مليون دولار سنوياً في إطار برنامج التدريب اللغوي دون أن يؤثر ذلك على تحقيق أهداف البرنامج المكلف بها. ولكن من الأصعب تقدير المبلغ المرتبط بالمقترحات المتعلقة بالحوافز اللغوية؛ وقد ورد في الموجز التنفيذي للتقرير التفتيشي ذكر نطاق يتراوح من ٣ إلى ٤ ملايين من الدولارات. ويوصي التقرير التفتيشي بتخصيص جميع الأموال المفرج عنها نتيجة للتدابير المقترحة فيه للأنشطة التدريبية ذات الأولوية العالية.

ثالثاً - مشاكل الإشراف في الأمانة العامة

ألف - الموارد

١ - المستوى العام

٤٨ - لقد كان هناك اتفاق عام بين اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ووحدة التفتيش المشتركة ومجلس مراجعي الحسابات قبل إنشاء مكتب عمليات التفتيش والتحقيق على أن الموارد المتاحة لمهام الإشراف في الأمم المتحدة لا تكفي لأداء تلك المهام على نحو سليم.

٤٩ - ففي عام ١٩٨٧ أعربت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، بعد أن استعرضت الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ لشعبة المراجعة الداخلية للحسابات، عن أملها في اتخاذ خطوات عاجلة لكفالة توافر الموارد اللازمة من الموظفين وذلك ضماناً لكفاية الرقابة الداخلية^(٢). وفي عام ١٩٨٩ أشارت اللجنة، بعد أن استعرضت الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٠-١٩٩١ وبعد أن

لاحظت أن النفقات من الأموال الخارجة عن الميزانية والتي روجعت حساباتها تتجاوز في واقع الأمر النفقات من الميزانية العادية، إلى ما قالتها في عام ١٩٨٩ وأوصت بالنظر في تعزيز موارد الشعبة من الموظفين، وبتحميل التكلفة على الأموال الخارجة عن الميزانية، أخذاً في الاعتبار حصة أعمال مراجعة الحسابات التي تمثلها الأنشطة الخارجة عن الميزانية^(٣).

٥٠ - وفي عام ١٩٩٠ أشارت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "موارد الأمم المتحدة الخارجة عن الميزانية: من أجل وضوح العرض والإدارة والإبلاغ" إلى أنه ينبغي، نظراً للمشاكل الجديدة المتعلقة بالسياسة وأوجه الضعف الإداري القائمة حالياً في إدارة الأنشطة الخارجة عن الميزانية، إيلاء مزيد من الاهتمام والاستقلال لوظيفة مراجعة الحسابات، غير أن القيود المتعلقة بالموارد أعاق وجود تغطية واسعة النطاق لمراجعة الحسابات (A/45/797، الفقرة ٨٢).

٥١ - وفي عام ١٩٩٢ أكد مجلس مراجعي الحسابات، في تقريره إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والأربعين^(٤)، على الحاجة إلى إصلاح هيكل الوظائف في الشعبة:

"من النتائج الملزمة لتغطية مراجعة الحسابات استعراض الموارد الفنية، الذي أوضح أن ملاك الموظفين الحالي في الشعبة أقل بدرجة كبيرة من مستوى الأداء المتوقع ومن عدد مراجعي الحسابات اللازم لتوفير تغطية مناسبة لمراجعة الحسابات، وذلك نظراً لطبيعة مسؤوليات مراجعة الحسابات ولنطاق أنشطة الأمم المتحدة.

"وأظهر جدول تصنيف الشعبة أن ثلث الوظائف الموجودة فيها من الفئة الفنية هي في المستوى الأول من هذه الفئة بحيث أن شاغلي هذه الوظائف ليست لديهم بوجه عام خبرة مراجعة الحسابات اللازمة للإضطلاع بوظيفة المراجعة الداخلية للحسابات على نحو كفاء. ونتيجة لذلك تتأثر نوعية العمل، كما أن وقت المشرفين يستخدم بشكل أكبر في توفير التدريب الروتيني الأساسي أثناء العمل، وفي رصد واستعراض أداء الموظفين المعنيين. وتتطلب طبيعة عمل مراجعة الحسابات معايير وكفاءات معينة لا يمكن الحصول عليها إلا إذا صارت المناصب المناسبة متاحة لأولئك الذين يملكون هذه المؤهلات.

"ويوصي المجلس باستعراض موارد الشعبة من الموظفين، من حيث العدد وتصنيف الوظائف، ومستويات كفاءة الموظفين الحالية والمرجوة، وسياسات التوظيف والترقية التي تميل إلى عرقلة إيجاد كادر كفاء ومؤهل من المراجعين الداخليين للحسابات في الأمم المتحدة".

٥٢ - وفي ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ اتخذت الجمعية العامة القرار ٢١١/٤٧ الذي وافقت فيه على جميع توصيات واستنتاجات مجلس مراجعي الحسابات وشجعت الأمين العام والرؤساء التنفيذيين لمنظمات

الأمم المتحدة وبرامجها على اتخاذ خطوات عاجلة لتعزيز استقلال وفعالية مهمة المراجعة الداخلية للحسابات.

٥٣ - ومن دواعي الأسف أنه بالرغم من الاعتراف بنقص الموارد لم يقتصر الأمر على عدم توفير موارد إضافية (بخلاف وظيفة الأمين العام المساعد لرئاسة المكتب) بسبب قيود الميزانية بل أن الوظائف الفنية المتاحة لمكتب عمليات التفتيش والتحقيق نقصت بالفعل خلال الفترة ما بين نهاية عام ١٩٩٣ ومنتصف عام ١٩٩٤ نتيجة لحدوث انكماش في الموارد الخارجة عن الميزانية.

الجدول ٣ - الوظائف في الفئة الفنية وما فوقها (الممولة من الميزانية العادية ومن الموارد الخارجة عن الميزانية)

مكتب عمليات التفتيش والتحقيق ^(ب)	قبل مكتب عمليات التفتيش والتحقيق ^(أ)	
٢	-	الأمين العام المساعد ومكتبه
٥٠ ^(ج)	٥٣	مراجعة الحسابات
٥	-	التحقيق
٤ ^(د)	٤	رصد أداء البرامج
٥ ^(هـ)	٦	التقييم
- ^(و)	-	التفتيش
-	٦	دائرة الخدمات الاستشارية الإدارية
<u>٦٦</u>	<u>٦٩</u>	المجموع

(أ) الوثيقة A/C.5/48/42، المؤرخة ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الجدول ١.

(ب) الوثيقة A/C.5/48/82، المؤرخة ١٦ تموز/يوليه ١٩٩٤، الجدول الذي يلي الفقرة ١٦.

(ج) يشمل مهمة الرقابة الإدارية الجديدة.

(د) يشمل إدارة مهمة التفتيش.

(هـ) منها وظيفة واحدة من الرتبة ف - ٣ (ممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية) معارة إلى اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي لبدء عملية التقييم.

(و) عمليات التفتيش هي مهمات مخصصة يستعان فيها بموظفين من جميع وحدات المكتب ومن وحدات مكاتب أخرى حسب الاقتضاء.

٢ - النتائج المترتبة على نقل الموظفين إلى مهام جديدة

٥٤ - لقد أدى إنشاء مكتب عمليات التفتيش والتحقيق إلى استنزاف خطير للموارد المكرسة لمراجعة الحسابات. ولتوفير الحد الأدنى من الموظفين لمكتب الأمين العام المساعد وإنشاء وحدة تحقيقات نقلت وظائف من شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ودائرة الخدمات الاستشارية الإدارية السابقتين. وعلاوة على ذلك ونظرا للحالات العاجلة التي يجب معالجتها، نقل مؤقتا موظفان إضافيان من شعبة مراجعة الحسابات والرقابة الإدارية للتحقيق في حالات الاحتيال وإساءة الاستعمال وذلك على أساس "الحاجة إليهما".

٥٥ - وأدى عدم كفاية الموظفين اللازمين لمهمة مراجعة الحسابات إلى:

(أ) تغطية لمراجعة الحسابات أقل من المستوى أظهرها تحليل المخاطر فيما يتعلق بمجالات كثيرة من مجالات عمليات الأمم المتحدة؛

(ب) اختصارات في معايير معينة للمراجعة الداخلية للحسابات (ومن بين هذه المعايير متابعة التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات) وذلك توفيراً للوقت من أجل أداء مهمات مراجعة الحسابات؛

(ج) مشاكل في تخطيط عمليات مراجعة الحسابات وتنظيمها وضبطها والإشراف عليها نظرا لوجوب تكريس كبار مراجعي الحسابات قدرا كبيرا من وقتهم للمراجعة الفعلية للحسابات.

وأدت عمليات النقل الدائم والمؤقت للموظفين إلى مجالات خارج نطاق مراجعة الحسابات إلى انخفاض في تغطية مراجعة الحسابات قُدر في عام ١٩٩٤ بنسبة ١٥ في المائة على الأقل. إذ يجب على الشعبة أن تضطلع بجميع المهام التي كانت تؤديها سابقا دائرة الخدمات الاستشارية الإدارية (الإصدارات الإدارية ومن قبيلها نشرات الأمين العام ST/SGB، والتعميمات الإدارية ST/AI و ST/IC، ومراقبة النماذج، والدليل التنظيمي، وما إلى ذلك) بعدد من الوظائف أقل مما كان لدى دائرة الخدمات الاستشارية الإدارية من قبل. وقد ساهم ذلك ليس فحسب في إبطاء تنفيذ المهام المذكورة توا بل أعاق أيضا الجهود الرامية إلى إنشاء مهمة مراجعة إدارية فعالة.

باء - الدعم والاستقلال الإداريان

٥٦ - نظرا للافتقار إلى الموارد فقد تلقى مكتب عمليات التفتيش والتحقيق دعما إداريا من المكتب التنفيذي لإدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية. وكان هذا يمثل وضعاً شاذاً نظرا لأنه كان يعني تزويد المكتب بخدمات أساسية، تشمل موظفين وسفرا وشؤونا إدارية أخرى، من جانب أكبر إدارة بين الإدارات التي كان يفترض فيه أن يستعرض عملها.

الحواشي

- (١) A/AC.51/1994/3.
- (٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والأربعون، الملحق رقم ٧ (A/42/7)، الفقرة ٢٨ واو - ٤.
- (٣) المرجع نفسه، الدورة الرابعة والأربعون، الملحق رقم ٧ (A/44/7)، الفقرة ٢٨ هاء - ٦.
- (٤) المرجع نفسه، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ٥ (A/47/5)، المجلد الأول، الفقرات ٢٩٢ إلى ٢٩٤.

— — — — —