DP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

DP/1997/16/Add.6
20 March 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس التنفيذي لبرنامج
الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق
الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ١٩٩٧
١٢-٢٣ أيار/مايو ١٩٩٧، نيويورك
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

التقرير السنوي لمدير البرنامج عن عام ١٩٩٦ والمسائل ذات الصلة

إضافة

المراقبة الداخلية والمساءلة

المحتويات

		الصفحة
أولا -	مقدمة	٢
ثانيا -	المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية والمساءلة	٢
ثالثا -	التنظيم والموارد	٣
رابعا -	مبادرات الخدمات ذات الجودة	٣
خامسا -	خدمات المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية	٤
	ألف - ملامح عامة	٤
	باء - المراجعة الدخلية للحسابات	٥
	جيم - المشورة	٩
	دال - التنفيذ الوطني	١١
	هاء - مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	١٣
	واو - مراجعة الحسابات والتحقيقات الخاصة	١٤
سادسا -	الإجراء الذي اتخذه المجلس التنفيذي	١٥

110497 110497 97-07610

أولا - مقدمة

١ - يسر مدير البرنامج أن يقدم إلى المجلس التنفيذي أول تقرير سنوي عن خدمات المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية التي قدمتها شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري، للسنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ والتقرير مقدم عملا بالترتيبات المتفق عليها في الدورة العادية الثانية لعام ١٩٩٦.

٢ - وتقوم شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالإضافة إلى ذلك بتقديم خدمات المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وإلى صندوق الأمم المتحدة للسكان. وتنطبق فروع التقرير المتعلقة بالمراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية والمساءلة؛ والتنظيم والموارد؛ ومبادرات الخدمات ذات الجودة على المنظمات الثلاث. غير أنه ترد في تقرير منفصل، يقدمه المدير التنفيذي للصندوق مناقشة مفصلة لأنشطة مراجعة الحسابات والمراقبة المضطلع بها نيابة عن صندوق الأمم المتحدة للسكان.

ثانيا - المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية والمساءلة

٣ - مرت وظائف المراقبة بصفة عامة، والمراجعة الداخلية للحسابات بصفة خاصة، بتغيرات هامة في السنوات الأخيرة. ومن المقبول عامة أن تصميم بضعة ضوابط للمراقبة الداخلية في منظمة ما لكفالة عدم تكرار مشاكل الماضي لم يعد ضمانا لمساءلتها وتنميتها الاستراتيجية، لا سيما في بيئة متغيرة. وتدعو الحاجة إلى تأصيل نهج استباقي ووقائي، نهج يحدد المخاطر، ويحبط المشاكل، وينمي بيئة عمل تشجع نظم المراقبة الداخلية فيها الابتكار والإقدام المسؤول على المجازفة. ومثل هذا النهج، بالترادف مع مسؤوليات مراجعة الحسابات التقليدية ومع الاحترام الواجب لاستقلال مراجعة الحسابات، من شأنه أن يسهم في خلق ثقافة مساءلة قوية.

٤ - ومدير البرنامج ملتزم تماما بترسيخ ثقافة المساءلة تلك في المنظمة، لكفالة القيام بتنفيذ أعمال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على نحو اقتصادي وكفؤ وفعال. ويرغب مدير البرنامج علاوة على ذلك في أن يكفل من خلال تلك الثقافة أن يطبق المديرون أفضل معايير الإدارة ويتبعوها بضمير حي وأن يخضع الموظفون على جميع المستويات للمساءلة عن أدائهم واستخدامهم للموارد.

٥ - ومن أجل تعزيز وتحقيق مستوى جديد من المساءلة، اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفق ما نوقش في الوثيقة DP/1996/35، إطارا جديدا للمساءلة، أيده المجلس التنفيذي في مقرره ٣٦/٩٦. ويذكر المجلس أن إطار المساءلة الجديد يتضمن العناصر الأربعة التالية: ولاية البرنامج الإنمائي ومهمته وأهدافه؛ والقيم المشتركة؛ والقدرات؛ والرصد والتعلم. والعملية المستخدمة لتنفيذ ما تقدم ذكره في جميع أنحاء البرنامج الإنمائي هي الأسلوب المعروف بالتقييم الذاتي للمراقبة. وكلفت شُعبة مراجعة الحسابات والاسعراض الإدارة بمسؤولية تنسيق تنفيذ إطار المساءلة والمراقبة الداخلية له.

٦ - وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ مدير البرنامج لجنة للاستعراض والإشراف الإداري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويرأس مدير البرنامج المعاون هذه اللجنة التي تضم في عضويتها وكيل الأمين العام لمكتب خدمات المراقبة الداخلية وكبار مديري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتوفر اللجنة المشورة والمراقبة للمراجعة الداخلية للحسابات، والتحقيقات والتقييم والمسائل الأخرى المتصلة بالمساءلة. وتعمل شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بوصفها أمانة للجنة. وربما يرغب أعضاء المجلس في ملاحظة أن وكيل الأمين العام لمكتب خدمات المراقبة الداخلية قد اقترح نمط اللجنة هذا لتكون نموذجا لصناديق وبرامج الأمم المتحدة الأخرى الكبيرة المستقلة.

٧ - ويسر مدير البرنامج أن يبلغ المجلس التنفيذي بأن أنشطة مراجعة الحسابات والمراقبة التي تقوم بها شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري أسهمت في شحذ الوعي بأطر المراقبة الداخلية وممارستها المحسنة.

ثالثا - التنظيم والموارد

٨ - تتألف شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري من مكتب المدير وخمس أقسام هي: خدمات المراجعة الداخلية للحسابات؛ وخدمات استعراض وتحليل الإدارة؛ وخدمات التنفيذ الوطني؛ وخدمات مراجعة حسابات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ وخدمات مراجعة حسابات صندوق الأمم المتحدة للسكان. وفي ٣١ كانون الأول/ديسمبر، كان لدى شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري ٤١ وظيفة مأذونا بها. وتشمل الوظائف المأذون بها لقسم خدمات المراجعة الداخلية للحسابات ٤ مناصب لموظفين وطنيين موجودة في مركزي الخدمات الإقليميين.

٩ - وبالإضافة إلى الموارد الداخلية من الموظفين، تعاقدت شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري مع شركتين دوليتين للمحاسبات العامة لتقوما بمراجعة حسابات عمليات المكاتب القطرية في منطقتي أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ.

١٠ - ويشعر مدير شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بالقلق لأن مستوى الموارد المأذون به ليس كافيا للوفاء بمسؤوليات مراجعة الحسابات والمراقبة الحالية في حدود المعايير المهنية المقبولة لدورة معدلها مرة كل خمس إلى سبع سنوات. ومدير البرنامج يشاركه هذا القلق ويعتزم معالجة هذه المسألة في بيان الميزانية الذي سيقدم لفترة السنتين القادمة.

رابعا - مبادرات الخدمات ذات الجودة

١١ - من أجل تعزيز نوعية خدماتها وممارساتها، باشرت شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري برنامجا لمبادرات الخدمات ذات الجودة خلال العام. وتسعى الشُعبة من خلال هذه الممارسة، التي تؤكد

على رضاء العملاء وأصحاب المصلحة واشتراك العاملين وابتكارهم، إلى أن تصبح: (أ) بالنسبة للعملاء، أداة للتعلم فضلا عن الرقابة والمراقبة؛ و (ب) بالنسبة لأصحاب المصلحة، أداة لتحسين الأداء والمساءلة.

١٢ - وقد أنشئ ١١ فريقا عاملا، يمثلون عينة قطاعية من جميع موظفي الشُعبة، للتركيز على مجال عريض من المسائل يشمل: معايير خدمة العملاء؛ ممارسات الإبلاغ؛ منهجيات مراجعة الحسابات؛ عمليات التخطيط والإدارة اللازمة لتكليفات مراجعة الحسابات؛ المتطلبات الجوهرية للكفاءة؛ احتياجات التدريب والتنمية؛ وضع معايير قياسية؛ طرق وممارسات العمل؛ التكنولوجيا؛ وحفظ السجلات.

١٣ - وقد أدى بعض هذه المبادرات بالفعل إلى ممارسات ونتائج محسنة وسينعكس بعضها على بيان الميزانية الذي سيقدم لفترة السنتين القادمة. والبعض الآخر سيستمر كجزء من عملية تحسين ذاتي مستمرة.

خامسا - خدمات المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية

ألف - ملامح عامة

١٤ - تلخص المعلومات التي في الجدول الوارد أدناه نتاج شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري لعام ١٩٩٦. وإجمالا، أصدرت الشعبة ٢٠٩ تقارير خلال العام وخفضت بذلك عملها بنسبة ٢٦ في المائة.

خدمات مراجعة الحسابات والمراقبة الداخلية
المقدمة في عام ١٩٩٦

	١٩٩٦/١/١	المشاريع التي بدأت	التقارير المقدمة	١٩٩٦/١٢/٣١
خدمات المراجعة الداخلية لحسابات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٥٧	٧٠	٩١	٣٦
خدمات مراجعة حسابات خدمات التنفيذ الوطني	٤	١٢	١١	٥
خدمات مراجعة حسابات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	٣	٣٣	٣١	٥
خدمات مراجعة حسابات صندوق الأمم المتحدة للسكان	٤٨	٥٥	٧٠	٣٣
مراجعة حسابات/تحقيقات خاصة	٢	٩	٦	٥
	١١٤	١٧٩	٢٠٩	٨٤

١٥ - ولمواجهة التحديات التي شكلتها المتطلبات الجديدة، أولت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري عناية خاصة لتنمية الموظفين. ووفقا لخطة الشعبة لتنمية الموظفين لعام ١٩٩٦، وبالتعاون مع مكتب إدارة الموارد البشرية، حضر ١٩ موظفا دورة تدريبية و/أو حلقة عمل نظمتها رابطة الإدارة الأمريكية ومعهد المراجعة الداخلية للحسابات التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية. ومن بين الدورات وحلقات العمل، كانت ١٠ متصلة بمراجعة الحسابات، و ٣ دورات إدارية، و ٣ لتحسين مهارات الكتابة والعلاقات بين الأشخاص. وعقدت من خلال مبادرات الخدمة ذات الجودة اجتماعات مهنية عديدة في نطاق شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري لاستعراض مجموعة متنوعة من المواضيع.

١٦ - وجزء من وظيفة قسم الاستعراض والتحليل الإداري هو تنسيق انتاج أدلة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ووفقا لتوصيات مجلس مراجعي الحسابات التابع للأمم المتحدة، أكملت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري مفاوضات لنقل هذه المسؤولية الى أمانة لجنة مراقبة الإدارة البرنامجية في أوائل عام ١٩٩٧.

باء - المراجعة الداخلية للحسابات

١٧ - قدمت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري خلال عام ١٩٩٦ خدمات المراجعة الداخلية للحسابات للمكاتب القطرية في ٧٠ بلدا وأصدرت ٩١ تقرير مراجعة داخلية للحسابات، تضمنت ٢ ٠١١ توصية. وهذا بالمقارنة مع إصدار ٤٨ تقرير مراجعة حسابات في عام ١٩٩٥، تضمنت ١ ٤٠٢ توصية. ولقيت ١ ٦٦٣ من هذه التوصيات (٨٣ في المائة) قبول الجهات التي روجعت حساباتها ونفذت أو جاري تنفيذها. وتقوم الشعبة بمتابعة التوصيات الباقية البالغ عددها ٣٤٨ توصية (١٧ في المائة). وفيما يلي توزيع التوصيات بحسب المهمة:

المنظمات والعمليات المالية	٣٩٠
المسائل البرنامجية	٢٩٩
الإدارة العامة	٦١١
إدارة شؤون الموظفين	٤٦٢
التشغيل الآلي للمكاتب	٢٤٩
	٢ ٠١١

١٨ - وبينت المراجعة الداخلية للحسابات المسائل التالية، التي لها آثار مترتبة على نطاق المنظمة.

١ - التنظيم والعمليات المالية

١٩ - العلاقة بين المنسقين المقيمين ومديري مراكز الأمم المتحدة للإعلام - هناك مسألة ناشئة عن العلاقة غير الواضحة بين الممثلين المقيمين ومديري مراكز الأمم المتحدة للإعلام. ورغم أن التدعيم الأخير

لنظام المنسق المقيم كان ينبغي أن يحل المسألة، فهي ما زالت قائمة في بعض البلدان. وفي هذا الصدد، أعلن الأمين العام في رسالته المؤرخة ١٧ آذار/مارس ١٩٩٧ الموجهة الى رئيس الجمعية العامة أنه سيجري إنجاز عملية إدماج مزيد من مراكز الأمم المتحدة للإعلام التي تخدم البلدان النامية في مكتب المنسق المقيم.

٢٠ - المهام المتصلة بالمنسق المقيم، وتعبئة الموارد، والدعوة، ورصد البرامج وتقييمها. إن تقسيم مكتب قطري الى قسم للبرامج وقسم للإدارة المالية ما زال صالحا. غير أن الأمر قد يقتضي إجراء تكييفات من أجل تغطية المهام الناشئة والمهام التي يلزم دعمها تبعا للأولويات والبيئة التي تغيرت في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد أدرك كثير من المكاتب القطرية أهمية هذا ولكن تلك المكاتب تواجه صعوبات في القيام بذلك بكفاءة بسبب تقليص عدد موظفيها. وبينما لا توصي شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بتكليف موظفين إضافيين، ترى أن توجيهات ومدخلات المقر قد تساعد الممثلين المقيمين، في نطاق الصلاحية الموكلة اليهم، على وضع هيكل تنظيمي أمثل. وجاري تنقيح المبادئ التوجيهية للبرمجة وستعالج هذه المسألة.

٢١ - وحدات الدعم البرنامجي. أنشئت هذه الوحدات تلبية للحاجة الى رصد وإدارة الموارد البرنامجية المخصصة للمشاريع التي تنفذها الوكالات. ومن شأن تزايد برنامج خدمات التنفيذ الوطني المتنامي وما يترتب على ذلك من زيادة اشتراك أقسام الشؤون المالية في المكاتب القطرية أن تقل كفاءة المهام التي تضطلع بها حاليا وحدات الدعم البرنامجي و/أو تزدوج مع ما تؤديه الأقسام المالية. ومن شأن التغيرات الهيكلية المقرونة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية أن تقلل الازدواجات الى الحد الأدنى.

٢٢ - مهمتا التصديق والموافقة. كان من الواضح أنه لا يوجد فهم واضح لدى بعض الموظفين الذين يمارسون هاتين المهمتين لمسؤولياتهم، وبخاصة مهمة التصديق. ومن هنا يقوم بتصديق المعاملات موظفون ليست لديهم أي صلاحية لتلك الأنشطة أو لا يعرفون إلا القليل منها (إما بسبب نقص الموظفين أو لعدم الوضوح). وشعبة الشؤون المالية وشعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري ماضيتان في عملية استعراض الوظائف بهدف توضيح مسؤوليات كل من موظفي التصديق وموظفي الموافقة وتبسيط العملية، دون المساس بالمساءلة.

٢٣ - المراقبات الداخلية للشؤون المالية. يقضي دليل الشؤون المالية بأن تكون مدفوعات المكاتب القطرية لقاء أنشطة غير ممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي تتجاوز ٠٠٠ ١٠ دولار في الشهر مستندة الى إذن من المقر. إلا أن المكاتب القطرية ما زالت غير قادرة على أن تقتفي من خلال نظام المحاسبة الآلي للمكاتب الميدانية، المبالغ المأذون بها والمدفوعات التي قدمت وأن تراقبها. ونتيجة لذلك سجلت المدفوعات والأذونات يدويا، الأمر الذي لم يف بالغرض من المراقبة الداخلية نظرا للاعتماد الى حد بعيد على المعرفة التي لدى الموظفين المعنيين ومساءلتهم. وستقوم شعبة الشؤون المالية بمعالجة هذه المسألة بمساهمة من شعبة الخدمات الإدارية والإعلامية.

٢٤ - ضمان تغذية وتحويل مبالغ نقدية كبيرة في المكاتب القطرية - احتفظ عدد قليل من المكاتب القطرية بمبالغ نقدية كبيرة رهن التصرف بسبب عدم وجود نظام مصرفي محلي. وينبغي وضع وتدعيم قواعد وتدابير لضمان تغذيتها وتحويلها. وتقوم شعبة الشؤون المالية وشعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بمتابعة هذه المسألة.

٢٥ - المسائل المالية التي تطرأ لدى تشغيل التعاونيات ومخازن التموين - يلزم أن يتابع المقر التعاونيات ومخازن التموين العاملة في الميدان ويكفل أن تنشأ على نحو سليم وألا تؤدي إلى طوارئ والتزامات مالية بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتوافق الإدارة على ذلك وستتابعه.

٢ - المسائل البرنامجية

٢٦ - إدارة الموارد البرنامجية - هناك نظامان مستخدمان في المكاتب القطرية: دليل برامج ومشاريع المكتب الميداني (لإدارة الموارد البرنامجية أساسا) ونظام المحاسبة الآلي للمكاتب الميدانية الذي صمم ليقدم كشف حساب بالمعاملات المالية للمكاتب القطرية، بما في ذلك المصروفات في إطار برامج خدمات التنفيذ الوطني. وهما حاليا غير مرتبطين أحدهما بالآخر. ونتيجة لذلك حدث ازدواج في العمل بين وحدات الدعم البرنامجي وقسم الشؤون المالية، كما أشير إليه في الفقرة ٢١. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه يلزم تحسين رصد مصروفات البرامج والمشاريع. وإدارة المعلومات المالية تفي بالغرض.

٢٧ - إدارة مساهمات اقتسام التكاليف - السياسة الحالية للشركات في هذا الصدد، كما حددت في كل من دليل الشؤون المالية ودليل البرامج والمشاريع هي أن مساهمات اقتسام التكاليف يجب أن تدفع مقدما قبل تنفيذ الأنشطة المخطط لها. غير أن بعض المكاتب القطرية حققت مصروفات قبل تلقي اعتمادات اقتسام التكاليف بالفعل؛ وكانت المبالغ التي شملها ذلك طائلة. وجرى تحديد مسألتين هما: عدم الامتثال للسياسة الذي يرجع إلى أسباب مختلفة؛ والافتقار إلى الضوابط الداخلية في نظم معلومات الإدارة القائمة (مثل المسألة التي نوقشت في الفقرة ٢٣). ومن المتوقع أن يمكن حل المسألة الأخيرة بتطبيق إدارة المعلومات المالية. وفيما يتعلق بالمسألة الأولى، استهل مكتب المالية والإدارة استعراضا للسياسة، خاصة فيما يتعلق بالمخاطرة المحسوبة التي يتعين على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو يمكنه تحملها إزاء الأثر المترتب عليها، الأمر الذي قد يعزز تحقيق البرامج بوجه عام. وستستخدم نتيجة الاستعراض كأساس لسياسة جديدة، حسب الاقتضاء.

٢٨ - مشاريع الدعم السوقي للبرامج - من الملاحظ أن مشاريع الدعم السوقي للبرامج تغطي أنشطة تتجاوز تلك المحددة في دليل البرامج والمشاريع. وتوافق الإدارة على أنه يجب بالتأكيد ألا تغطي مشاريع الدعم السوقي للبرامج أنشطة جوهرية وأنه سيجري النظر في إدخال التنقيحات اللازمة على الفصل ذي الصلة من دليل البرامج والمشاريع.

٣ - الإدارة العامة

٢٩ - دليل الإدارة العامة - مع استمرار التشديد على اللامركزية، ترى شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري أنه ينبغي إعطاء مزيد من المرونة للمكاتب القطرية لدى صياغة إجراءات محددة تبعا للحالات المحلية، تستند إلى السياسات التي يقررها المقر أو مجلس الإدارة. وفي هذا الصدد، جاري صياغة دليل إدارة العمليات.

٣٠ - مراقبة الوسائل الرسمية - لم يجر الالتزام الدقيق بالسياسات والقواعد والإجراءات الواردة في دليل الإدارة العامة بهذا الخصوص أو تم تنفيذها بطرق مختلفة من جانب المكاتب القطرية. وتشمل أسباب عدم الامتثال: ما يقتضيه الامتثال للقواعد من وقت وتكاليف؛ والإجراءات التي لا تعتبر متمشية مع القيمة التي تضيفها تدابير المراقبة هذه. ومع ازدياد التأكيد على اللامركزية وتفويض الصلاحية للمكاتب الإقليمية، توجد حاجة لمراجعة السياسات والقواعد والإجراءات القائمة لتحديد ما إذا كان من الأفضل وضع مجموعة معيارية واحدة من قواعد وإجراءات الشركات أم إعطاء المرونة للمكاتب الإقليمية لتضع القواعد والإجراءات التي تناسب الظروف الخاصة بالبلد وتقدمها للموافقة عليها من جانب المقر. وتعالج هذه المسألة في دليل إدارة العمليات.

٣١ - مراقبة وإدارة المخزون - يحتفظ المقر والمكاتب الإقليمية بمخزون كبير من الأصول ذات القيمة الكبيرة. وتقتضي السياسة والإجراءات الحالية للشركات أن يقوم المقر والمكاتب الإقليمية بوضع قوائم جرد تقدم سنويا إلى شعبة الخدمات الإدارية والإعلامية. إلا أنه لوحظ أن بنودا كثيرة لم تدرج في قائمة الجرد رغم أن البرنامج الحاسوبي "فوإنفنت" قد استحدث لتسهيل ذلك العمل. وتتفق الإدارة مع شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري على أنه من المهم مراجعة السياسات والإجراءات لضمان قوائم جرد وإدارة مقبولة وستعمل مع الشعبة على كفالة الامتثال.

٣٢ - خطة التأمين الطبي - وقفت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري مرارا على حالات في المكاتب القطرية لم يجر فيها تحديد معقول واعتيادي للرسوم، التي انطوى بعضها على مبالغ ضخمة، ولم تقدم المستندات الداعمة وفقا للمتطلبات المحددة في دليل شؤون الموظفين، وربما يرغب مكتب إدارة الموارد البشرية في استعراض الحالة بمزيد من التفصيل وتحسين عمليات المراقبة الداخلية.

٤ - إدارة شؤون الموظفين

٣٣ - اتفاق الخدمة الخاصة - ما زال استخدام اتفاقات الخدمة الخاصة غير متفق مع القواعد والإجراءات الموضوعة. وسيحل إصلاح عقود التوظيف الذي سيعلن عنه قريبا هذه الحالة.

٣٤ - التحقيق - لاحظت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري أنه لم يكن من الواضح لدى إدارة بعض المكاتب القطرية كيف تجرى التحقيقات في الحالات التي يعمد فيها موظفون إلى اتباع مسلك غير

مرض. ولذلك يجب أن توجد مبادئ توجيهية واضحة عمن ينبغي أن يشترك في التحقيقات وكيف ومتى. وقد أصدر مكتب إدارة الموارد البشرية مؤخرا تنقيحا لتعميم بشأن المساءلة والتدابير والإجراءات التأديبية التي من شأنها أن تخدم هذا الغرض وأن تكفل أيضا احترام حقوق جميع المعنيين.

٥ - التشغيل الآلي للمكاتب

٣٥ - عملية الموافقة على خطة المكاتب القطرية للتشغيل الآلي - لم يتخذ قرار بشأن ميزانيات التشغيل الآلي لبعض المكاتب القطرية لحين موافقة شعبة الخدمات الإدارية والإعلامية رسميا على خططها للتشغيل الآلي. وحيث أن إقرار خطط التشغيل الآلي استغرق وقتا طويلا لأسباب مختلفة، وجدت المكاتب القطرية أنه ليست لديها الاعتمادات المخصصة لدفع حتى المصروفات الروتينية. وقد استعرضت شعبة الخدمات الإدارية والإعلامية وشعبة المالية الحالة وستصدر على نحو وشيك تعميما لإبلاغ المكاتب القطرية بأن قسم الميزانية سيصدر، كمسألة روتينية، توزيع حصص على المكاتب القطرية لغرض التشغيل الآلي. وستغطي الحصة الصيانة الأساسية والاستبدال. وسيجري تناول أي تحديث و/أو تحسين جوهري للتشغيل الآلي للمكاتب على حدة. وفي تلك الحالة الأخيرة، يتعين على المكاتب القطرية أن تقدم طلباتها للحصول على ميزانيات إضافية إلى قسم الميزانية عن طريق شعبة الخدمات الإدارية والإعلامية.

٣٦ - التخطيط المتعلق بالكوارث والإنعاش - لا توجد لدى بعض المكاتب القطرية خطط متعلقة بالكوارث والإنعاش رغم وضع سياسات ذات صلة (في المبادئ التوجيهية للتشغيل الآلي للمكاتب). إلا أنه بدت صعوبات كامنة أمام تنفيذ هذه السياسات. وستستعرض وحدات المقر المعنية تلك العقبات وتقدم المساعدة اللازمة إلى المكاتب الإقليمية في إعداد خطط بشأن الكوارث والإبلال منها.

جيم - المشورة

٣٧ - مع عملية التغيير الجارية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتبعا لنهج استباقي ووقائي، زادت شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري من خدماتها الاستشارية بدرجة كبيرة للمساعدة في عملية استعراض الأنظمة الجاري تطويرها ومع إيلاء الاعتبار الواجب للسياسات الناشئة. وقد كانت بعض هذه الخدمات الاستشارية بناء على التماس من الوحدات المسؤولة عن العمل، بينما جاء البعض الآخر بمبادرة من شعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري على أساس التوصيات التي اتخذت في مراجعات داخلية سابقة للحسابات.

٣٨ - ورغم أن الخدمات الاستشارية كان لها أثرها على التخصيص الكلي للموارد في شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري، فقد أسهمت في النظم الجديدة والسياسات الناشئة التي من شأنها بدورها أن تكفل إطارا شاملا وسليما للمراقبة الداخلية منذ البداية. ومن ثم تعتبر الشُعبة تقديم تلك الخدمات ممارسة ذات شأن تساعد في تحاشي مشاكل المراقبة الداخلية وتُسهم في تخفيف المخاطرة. وسيظل هذا من أولويات الشُعبة في عام ١٩٩٧.

٣٩ - وفيما يلي بعض الخدمات الاستشارية التي قدمتها شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري والتي أسهمت في عمليات تقييم إطار المراقبة الداخلية: الاشتراك في النظام المتكامل لإدارة البرنامج وفي لجنة الإشراف على إدارة البرنامج؛ تقديم الإرشاد بشأن أفضل الممارسات التي تطبق في الحالات التي تقتضي استخدام مبالغ نقدية كبيرة (أي في حالة عدم وجود هياكل أساسية مصرفية)؛ تقديم المشورة إلى الإدارة العليا بشأن العملية المطلوبة لاختتام عمليات إحدى التعاونيات التي أنشئت في مكتب قطري لتيسير حصول الموظفين على الاحتياجات الأساسية؛ التحليل الدقيق لمشاريع إجراءات تعيين ورصد الأفراد المستخدمين بموجب اتفاقات الخدمة الخاصة؛ استبقاء مكتب إقليمي لمساحة المكتب في حالة وجود ظروف خاصة تستدعي تحليلا مفصلا من جانب شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري قبل اتخاذ ترتيبات نهائية بشأن المساحة؛ استعراض متطلبات مراجعة الحسابات في المشاريع الممولة من مانحين محددين ويقوم بتنفيذها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ تقييم المخاطر في حالة تعامل بين القطاع الخاص وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ المسائل التي قد يأخذها البرنامج في اعتباره توقعا لتعاون ذي شأن مع منظمات المجتمع المدني؛ والعملية التأديبية، توقعا لصدور تعميم إعلامي منقح بشأن الموضوع.

٤٠ - وأدت شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري، فيما يماثل الخدمات المشار إليها أعلاه، مهام هدفها تحسين الوعي بالمساءلة وممارستها في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وكان مجال هذه الخدمات الاستشارية واسعا، وتضمن تقديم المشورة بشأن أطر المراقبة الداخلية إلى الممثلين المقيمين وفئات المديرين (مثل نواب الممثلين المقيمين ومديري العمليات).

٤١ - كما اشتركت الشُعبة في أفرقة العمل التي أسهمت في زيادة المساءلة والأداء. وتواصل الشُعبة الاشتراك في فرقة عمل رئيسية يرأسها مكتب الشؤون المالية والإدارية معنية باستعراض استخدامات المراقبة الداخلية الأساسية على نطاق البرنامج الإنمائي، مع التأكيد على مهمة موظفي التصديق والموافقة.

٤٢ - وشاركت الشُعبة في تطوير نظم المعلومات، لا سيما تطوير نظام إدارة المعلومات المالية ونظام إدارة الوثائق الالكترونية. وعملت الشُعبة مع فريق المشروع لاستعراض اتجاهات عمليات المراقبة الداخلية، والأمن ومراجعة الحسابات، ونقلت نتائج تحليل عمليات المراقبة الداخلية مباشرة إلى أعضاء فريق المشروع لإدماجها في تصميم المشروع.

٤٣ - وكلفت الشُعبة أيضا مراجعي حسابات باستعراض نُظم أخرى قيد التطوير تتطلب تحليلا للضوابط الداخلية والأمن. وشملت بعض هذه التكليفات مرفق نقل البيانات بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وسلف المرتبات التي سيقدمها مكتب الموارد البشرية، وتقييم إرسال الأذون المالية عبر البريد الالكتروني.

دال - التنفيذ الوطني

٤٤ - تقتضي المادة ١٧-٢ من النظام المالي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن تقدم الحكومات تقارير مالية مراجعة عن المشاريع والبرامج المنفذة على الصعيد الوطني. ومهمة قسم خدمات التنفيذ الوطني في شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري هي إدارة ورصد عملية مراجعة الحسابات.

٤٥ - وما فتئت الشـُعبة تتعاون تعاونا وثيقا مع مجلس مراجعي الحسابات في اتخاذ تدابير تتيح إلغاء شرط مراجعة مصروفات خدمات التنفيذ الوطني.

٤٦ - ومنذ عام ١٩٩٠، تقوم الشـُعبة، بالتشاور مع المكاتب القطرية، بوضع خطط مراجعة حسابات خدمات التنفيذ الوطني وفقا للمادة ١٧-٢ المنقحة من النظام المالي، التي تقضي بمراجعة حسابات كل مشروع مرة واحدة على الأقل أثناء ديمومته. (حتى الآن استدعت المادة مراجعة سنوية لحسابات كل مشروع). وبالنسبة لمراجعة حسابات عام ١٩٩٦ (التي أجريت في عام ١٩٩٧) وبالتشاور مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، سيـُبذل جهد لتحديد المشاريع الكبيرة التي لها مستوى معين من المصروفات، مع أخذ مفهوم مرة أثناء ديمومة المشروع في الاعتبار، مما سيتيح تلقي ٦٥ في المائة على الأقل من تغطية المصروفات المراجعة بحلول ١٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧.

٤٧ - وقد زادت شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بالتشاور مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة من استعراضها لنوعية تقارير مراجعة الحسابات. وبالنسبة للفترة ١٩٨٩-١٩٩٢، اكتفت معظم تقارير مراجعة الحسابات بالتصديق على البيانات المالية المقدمة من مراجعي الحسابات بشأن مشاريع خدمات التنفيذ الوطني، بصرف النظر عن مطلب البرنامج الإنمائي تقديم تعليقات وملاحظات وآراء أكثر شمولا حول المجالات المختلفة لكل مشروع روجعت حساباته. وقد تحسـَّنت الحالة بدرجة كبيرة، و ٦٠ في المائة من التقارير المقدمة حاليا هي تقارير مراجعة حسابات كاملة بها تعليقات وملاحظات وآراء؛ ومع ذلك تقوم الشـُعبة بتوسيع نطاق جهودها في هذا المجال.

٤٨ - وفي خلال عام ١٩٩٦، أعدت ٤٢ رسالة تقييم نتيجة استعراض شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري لتقارير مراجعة الحسابات المقدمة: ٨ منها متعلقة بتقارير مراجعة حسابات عام ١٩٩٤ و ٣٤ متعلقة بتقارير مراجعة حسابات عام ١٩٩٥. أما رسائل التقييم الباقية وعددها ٣٦ رسالة فقد أحيلت إلى المكاتب القطرية في شباط/فبراير ١٩٩٧.

٤٩ - واضطلعت شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري في عام ١٩٩٦ بـ ١٢ مهمة أو استعراضا لمراجعة الحسابات. ومع نهاية العام كانت قد أصدرت ١١ تقريرا. وتضمنت تلك التقارير ٢٠٥ توصية منها ٢٤ توصية تتطلب اتخاذ إجراء من وحدات المقر. وأيدت الردود الواردة على تقارير الشـُعبة عن مراجعة الحسابات قبول ٩٥ في المائة منها. إلا أن الشـُعبة لا يمكنها أن تشهد بصحة معدل تنفيذ التوصيات بسبب القيود على الموارد.

٥٠ - ويمكن تلخيص المسائل الرئيسية التي نشأت عن مهمات مراجعة حسابات خدمات التنفيذ الوطني التي اضطلعت بها شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري في عام ١٩٩٦ وذلك على النحو التالي:

(أ) لا تجري المكاتب القطرية بشكل ثابت تقييما للقدرات قبل الاشتراك في طريقة خدمات التنفيذ الوطني، مما يـُسفر عن عدم وجود قدرة إدارية أو إدارة غير سليمة وغير كفؤة للمشروعات؛

(ب) وعدم وجود تعليمات بشأن سياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإجراءاته أو عدم وضوح هذه التعليمات؛

(ج) وعدم تعريف جميع الأطراف المعنية في مرحلة مبكرة بنظام المحاسبة المالية لخدمات التنفيذ الوطني، بما في ذلك إجراءات ومتطلبات إدارة الميزانية ورصدها وتقييمها، مع ما ينجم عن ذلك من أخطاء وإهمال؛

(د) وتأخر البرنامج الإنمائي في تسليم البيانات المالية في نهاية العام، ويرسل بعضها وفيه كثير من الأخطاء؛

(هـ) وعدم نقل الخبرة الفنية التي لدى موظفي البرنامج الإنمائي إلى مديري المشاريع وعدم كفاية المراقبة المالية والإدارية من جانب بعض المكاتب القطرية لعمليات المشاريع؛

(و) وتنفيذ المشاريع بواسطة مؤسسات مستقلة ذاتيا لا تشملها سلسلة المساءلة التي أنشأتها حكومات بلدان البرنامج؛

(ز) والدعوة إلى التبسيط والمرونة، بما في ذلك قيام كيانات غير تقليدية مثل المنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص بالتنفيذ.

٥١ - وجاري معالجة المسائل المذكورة أعلاه خلال العملية المستمرة لمراجعة المبادئ التوجيهية المتعلقة بخدمات التنفيذ الوطني؛ وستقوم شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بالمتابعة أثناء مهمات قادمة.

٥٢ - وما زال تقديم البلدان لتقارير مراجعة الحسابات في الوقت المناسب يـُشكل صعوبة كبيرة. إذ قدم ١١ بلدا فقط بلغت نفقاتها المراجعة ١٢٢,٧ مليون دولار تقارير مراجعة حساباتها بحلول الموعد النهائي لتقديم التقارير في ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٦. وإجمالا، تلقت شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري في عام ١٩٩٦ تقارير عن السنة المالية المنتهية عام ١٩٩٥ من ٧٠ بلدا تبلغ نفقاتها المراجعة ٤٠٥ ملايين دولار من إجمالي النفقات المـُبلـَّغ عنها البالغة ٦٣٤,٨ مليون دولار. ولم تتلق تقريرا عن هذا المبلغ الإضافي وقدره ٤٠٥ ملايين دولار إلا بعد اختتام المراجعة التي قام بها مراجعو الحسابات الخارجيون.

هاء - مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

٥٣ - يتألف مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع من ١٥ وحدة تنظيمية رئيسية في المقر و ٥ وحدات خارج المقر. وتضم حافظة المشاريع القائمة وأنشطة اتفاق الخدمة الإدارية حوالي ٨٠٠ ١ منها.

٥٤ - وخلال عام ١٩٩٦، قادت شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري عمليات مراجعة حسابات واستعراض لكل من عمليات المقر والمشاريع والأنشطة الأخرى الميدانية. وشمل هذا مراجعة حسابات الإدارة وخدمات الدعم الأخرى التي يـُقدمها البرنامج الإنمائي من خلال مكتب خدمات المشاريع بمقتضى وثائق اتفاق بين الحكومات المستدينة والبرنامج الإنمائي فيما يتعلق بالأنشطة الممولة من قروض من البنك الدولي. وقد نفذت مراجعة الحسابات هذه وفق ما يطلبه الاتفاق بين البنك الدولي والبرنامج الإنمائي بشأن طريقة مراجعة حسابات اتفاقات الخدمة الإدارية، الذي يزود البرنامج الإنمائي بموجبه الحكومات المستدينة ببيانات مالية مراجعة عن كل اتفاق خدمة إدارية تزيد نفقاته عن ٠٠٠ ١٠٠ دولار أثناء السنة المالية الجاري النظر فيها.

٥٥ - وفي المقر، أجري استعراض تنظيمي للآلية التعاقدية المعروفة باسم "التعيينات من أجل الأنشطة المحدودة المدة"، ومراجعة تنظيمية للعقود المعقودة مع الشركات الاستشارية. كما انجز المقر مراجعة لحساب رقم للتخطيط الإرشادي، ومشروعا لاقتسام التكاليف مع طرف ثالث في أفريقيا، ومراجعة مكتبية لمشروعين (أحدهما من أنشطة اتفاق الخدمة الإدارية وبرنامج المشتريات الياباني)، وإعداد تقرير شامل عن أنشطة اتفاق الخدمة الإدارية. وعلاوة على ذلك، أجريت في المقر مراجعة حسابات ٢٠ اتفاقا للخدمة الإدارية، بدعم من شركات مراجعة حسابات في خمسة من البلدان المعنية، استعانت شـُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري بخدماتها لذلك الغرض.

٥٦ - وغطت مراجعة الحسابات الميدانية الأنشطة التالية: مشروع "الدعم التقني للمشتريات" في منطقة أمريكا اللاتينية؛ أنشطة المشتريات الخاصة ببرنامج تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، في القدس؛ المرحلة الثالثة من المشروع الأقاليمي "تقديم المساعدة إلى النظام التجريبي للمعلومات التكنولوجية"؛ مراجعة حسابات "برنامج المشتريات الياباني" وهو أحد أنشطة اتفاق الخدمة الإدارية؛ مشروع "دعم جماعات القرى" ومشروع "دعم المرحلة الثانية من برنامج إدارة خدمات المشتريات" في أفريقيا؛ ومشروع "المساعدة السوقية لعمليات الطوارئ"؛ ومشروع "النظم الإيكولوجية البحرية - البحر الأحمر" في المنطقة العربية؛ والمشروع الإقليمي "تعزيز الاستجابة المتعددة القطاعات والمجتمعية لوباء فيروس نقص المناعة البشرية في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ". وبالإضافة إلى ذلك أصدرت ست رسائل مراجعة حسابات إلى الوحدات التنظيمية في البرنامج الإنمائي تتصل بمسائل موضع اهتمام البرنامج الإنمائي برزت في مراجعة حسابات عمليات مكتب خدمات المشاريع.

٥٧ - وبسبب الطبيعة الخاصة لتقارير مراجعة الحسابات المتعلقة باتفاقات الخدمة الإدارية التي تنفق عليها الحكومات الممولة من البنك الدولي والغرض الخاص منها، لا تحتوي تلك التقارير الـ ٢٠ توصيات. وقد

اشتملت التقارير العشرة الأخرى التي صدرت في عام ١٩٩٦ على ١٧٠ توصية. ومن بين هذه التوصيات ٦٧ توصية في مجال المالية؛ و ٢٩ توصية في مجال الموظفين؛ و ٤٠ توصية في المجال الإداري؛ و ٣٣ توصية في المجال البرنامجي؛ وتوصية عامة.

٥٨ - وقدم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع رده بشأن الإجراءات التي اتخذت أو المعتزم اتخاذها لتنفيذ التوصيات الواردة في ٧ من التقارير العشرة. وقد تضمنت التقارير السبعة ١٢٠ توصية، وافق مكتب خدمات المشاريع على ١٠٧ منها (٨٩ في المائة من الحالات).

٥٩ - ولدى استعراض نتائج مراجعة حسابات عمليات مكتب خدمات المشاريع، يجب أن تؤخذ في الاعتبار الطبيعة المتعددة الجوانب لعمليات مكتب خدمات المشاريع. ورغم وجود جوانب مشتركة بين المشاريع وأنشطة اتفاق الخدمة الإدارية، يختص العديد منها، لا سيما العمليات الأكبر والأكثر تعقيدا، بسمات خاصة. ونظرا للموارد المحدودة، لا تُعد مراجعة الحسابات التي أجريت لعمليات مكتب خدمات المشاريع في السنوات الأخيرة ذات طبيعة روتينية يمكن من خلالها تحديد اتجاهات العمليات. وبالأحرى، كانت معظم البنود التي اختيرت لمراجعة حساباتها مشاريع وأنشطة أخرى كبيرة تُشكل عمليات قائمة بذاتها. ولذلك فإن كثيرا من التوصيات مختصة بالكيانات التي استعرضت، وينبغي، نظرا لقلة عدد التوصيات، الإحجام عن استخلاص استنتاجات عامة.

واو - مراجعة الحسابات والتحقيقات الخاصة

٦٠ - كرست شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري ٦٠٠ ٥ من ساعات عمل الموظفين و ٠٠٠ ٦٥٠ دولار في شكل اعتمادات تعاقد لإجراء وتنسيق عمليات خاصة لمراجعة الحسابات والتحقيقات خلال العام. ويرد أدناه وصف للتحقيقات الرئيسية التي بدأت في عام ١٩٩٦.

٦١ - احتياطي الإيواء الميداني. ركز التحقيق في احتياطي الإيواء الميداني على المخالفات في اعتماد قدره ٢٥ مليون دولار أنشئ لبناء مقار للمكاتب ومساكن للموظفين في البلدان التي لا تتوفر فيها هذه المرافق. ويذكر المجلس التنفيذي أن تقريرا مفصلا قُدم عن هذا التحقيق في عدة مناسبات.

٦٢ - الادعاءات بأن كبار مديري أحد المكاتب القطرية ابتزوا أموالا من خبير استشاري دولي. أسفر التحقيق في هذه الحالة عن أن الادعاءات صحيحة وأن الأموال التي تم الحصول عليها من الخبير الاستشاري أعطيت بعد ذلك لمسؤولين في الحكومة كحوافز مالية لهم. وقد أعدت شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري تقريرا نهائيا ووثائق داعمة وأوصت باتخاذ إجراء تأديبي ضد موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المدانين. وقد استقال أحدهما بعد تقديم تقرير الشُعبة إلى مدير البرنامج. ونظرت اللجنة التأديبية في قضية الموظف الآخر وهي في سبيلها إلى صوغ قرارها.

٦٣ - ادعاءات بوجود تضارب في المصالح وتواطؤ بين أحد موظفي البرنامج وأطراف يستأجر البرنامج أماكن عمل منهم. وفي هذه الحالة، لم يُسفر الاستعراض عن تأكيد الادعاء.

٦٤ - وبالإضافة إلى ذلك أجري تحقيق بشأن موظف تمكّن من أن يجعل البرنامج ضامنا لقروض شخصية في حالة عدم السداد (مسؤولية محتملة على عاتق البرنامج). وفي هذه الحالة أخلي البرنامج من المسؤولية المالية المحتملة وتعرض الموظف لجزاءات.

٦٥ - وقد صممت الشُعبة أيضا قاعدة بيانات أطلقت عليها "نظام شُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري للتحقيقات والتعقب"، تستخدمها في تعقب حالات الاحتيال وسوء الإدارة الجاري التحقيق فيها بواسطة وحدات مختلفة في البرنامج، بما في ذلك مكتب الموارد البشرية، والمكاتب القطرية، وشُعبة المالية، وشُعبة مراجعة الحسابات والاستعراض الإداري. وقد اتخذت الشُعبة هذا الإجراء تلبية للحاجة في المنظمة إلى مستودع مركزي للمعلومات المتعلقة بالتحقيقات. وتحتوي قاعدة البيانات، التي أنشئت في منتصف عام ١٩٩٦، ويجري تحديثها كل ثلاثة أشهر، على ٥٥ قضية حاليا. وهي أداة رئيسية في تنسيق الحالات في إطار البرناج الإنمائي.

سادسا - الإجراء الذي اتخذه المجلس التنفيذي

٦٦ - قد يرغب المجلس التنفيذي فيما يلي:

١ - أن يحيط علما بهذا التقرير؛

٢ - أن يُعرب عن تأييده لتعزيز موارد المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية في البرنامج الإنمائي.

- - - - -