

منع الغش واكتشافه والتصدي له في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

جورج أ. بارتسيوتاس
غوبيناتان أشامكولانغاري

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٦



الأمم المتحدة

منع الغش واكتشافه والتصدي له في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

جورج أ. بارتسيوتاس
غوبيناتان أشامكولانغاري

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة
جنيف، ٢٠١٦

منع الغش واكتشافه والتصدي له في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2016/4

الغش خطر جدير بالاهتمام الجاد والعمل الفوري من جانب كل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والهيئات التشريعية/مجالس الإدارة. ويمكن أن يكون التأثير الذي يحدثه الغش في منظومة الأمم المتحدة كبيراً. فبالإضافة إلى الخسائر النقدية الكبيرة، يُخَلَّف الغش آثاراً مدمرة على سمعة المؤسسة، ويعرّض للخطر قدرتها على تنفيذ البرامج بفعالية، وعلى إقامة الشراكات وتلقى المساهمات. ولذلك، فإن الآليات الفعالة لمنع الغش واكتشافه والتصدي له تؤدي دوراً رئيسياً في ضمان مصالح المؤسسات من هذه الآثار السلبية. ولتدابير مكافحة الغش دور لا يقل أهمية في تعزيز مساءلة منظومة الأمم المتحدة وفعاليتها وفي تعزيز الرقابة المناسبة والاستخدام المسؤول للموارد.

ورغم أنه يصعب تحديد المبالغ المفقودة على الصعيد العالمي بسبب الغش في منظومة الأمم المتحدة بقدر معقول من اليقين، فقد أبرزت هيئات الرقابة الخارجية والداخلية مراراً أن مستوى الغش المبلغ عنه منخفض بدرجة غير عادية، بالنظر إلى حجم العمليات التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة وتعقيدها والبيئات العالية المخاطر التي تجري فيها هذه العمليات. والواقع أن مستوى الغش المبلغ عنه من جانب منظومة الأمم المتحدة منخفض على نحو غير عادي، إذا ما قورن بالإحصاءات المتعلقة بالغش الذي تبلغ عنه الرابطات المهنية والكيانات الحكومية الوطنية والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية. وبشكل عام، يقع متوسطه في القطاعين العام والخاص في نطاق يتراوح بين ١ و ٥ في المائة من مجموع الإيرادات، في حين أنه يقع في حدود ٠,٣ في المائة بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة. وبعبارة أخرى، فإن النقص في الإبلاغ و/أو عدم الاكتشاف في منظومة الأمم المتحدة يمكن أن يكون كبيراً ومتوطناً.

ويتناول هذا التقرير الشواغل التي تعرب عنها الدول الأعضاء والهيئات الرقابية على حد سواء فيما يتعلق بوضع جهود مكافحة الغش في منظومة الأمم المتحدة. وهو يبحث منع الغش واكتشافه والتصدي له في المنظومة على الصعيدين المفاهيمي والتشغيلي، ويدعو إلى اعتماد إطار للتحكم في الغش يتسنى من خلاله توفير التوجيه بشأن سبل التعامل مع الغش. ويستند التقرير إلى العمل الهام الذي تقوم به هيئات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة، ولا سيما مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية للأمم المتحدة، وغيرها من هيئات مراجعة الحسابات الداخلية والخارجية. وقد عولجت بعض جوانب الغش أيضاً على نحو جزئي في تقارير وحدة التفتيش المشتركة عن منظومة الأمم المتحدة، وخصوصاً التقارير المتعلقة بوظيفة تعبئة الموارد (JIU/REP/2014/1)، وإدارة شركاء التنفيذ (JIU/REP/2013/4)، ووظيفة التحقيق (JIU/REP/2011/7 و JIU/REP/2000/9)، وإطار المساءلة (JIU/REP/2011/5).

ويختلف النهج المتبع في إدارة مخاطر الغش وكثافته من مؤسسة إلى أخرى. وكذلك تتفاوت طبيعة أنشطة الغش تفاوتاً واسعاً وتختلف مستويات الغش الذي يرتكبه الموظفون و/أو الأطراف الخارجية اختلافاً كبيراً فيما بين المؤسسات. ولهذا السبب، لا يدعو هذا التقرير إلى الأخذ بنهج "واحد يناسب الجميع" لمعالجة الغش في منظومة الأمم المتحدة؛ بل يشدد على ضرورة تكييف الإطار المقترح للتحكم في الغش وفقاً لاحتياجات كل مؤسسة وخصائصها المميزة. ومع أن التقرير لا يبحث بالتفصيل حالات غش فعلية، فهو يتناول موضوع الغش بطريقة كلية، ويورد معلومات عن النهج التي تتبعها المؤسسات في التصدي له. وأولي اهتمام خاص لأكثر الأنشطة عرضة للغش وأعلى البيئات تعرضاً لمخاطره. ويشمل هذا الغش المرتبط بالمشتريات، وإدارة العقود، واستقدام الموظفين، والاستحقاقات، وإدارة المشاريع، واختيار الأطراف الثالثة، مثل شركاء التنفيذ، وإدارتها. ومن ثم، يحدد التقرير مجالات التحديات المشتركة ويقدم بعض التوصيات استناداً إلى الممارسات الرائدة في القطاعين العام والخاص وتجارب المنظمات المتعددة الأطراف التي جرى استعراضها.

وعلاوة على ذلك، لا يقترح التقرير مكافحة الغش بوضع هياكل جديدة تماماً قد تنطوي على آثار مالية خطيرة. وإنما هو، على العكس من ذلك، يدعو إلى استخدام الموجود منها بمزيد من الفعالية أو بالتناسبية في التصدي للغش على أساس المخاطر. وبالإضافة إلى ذلك، يشدد التقرير على أن وضع تدابير قوية لمنع الغش سيكون أقل تكلفة بكثير مقارنة بتكاليف الاضطرار إلى اكتشاف الغش الذي ارتكب بالفعل والتعامل معه بعد ذلك. ولا يتطلب منع الغش أعداداً غفيرة من الناس للقيام به؛ بل يتطلب تركيزاً وعقلية مختلفين من جميع المعنيين وبخاصة من موظفي الإدارة العليا. ولكن بالنظر إلى أنه لا يمكن اتقاء الغش كله، كما أنه لا يمكن اكتشافه كله، فالأمر يقتضي اتباع نهج متوازن يشمل كلاً من الوقاية والاكتشاف.

وبالإضافة إلى تناول ممارسات الغش على نطاق منظومة الأمم المتحدة، صُمم التقرير لكي يستعمل كمرجع للمؤسسات تستفيد منه بالمعلومات التي تناسب احتياجاتها أفضل من غيرها، ولكي يتيح خريطة طريق للتحرك في الاتجاه المنشود. ويتضمن التقرير ١٦ توصية رسمية، إحداها موجهة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة، و ١٥ توصية موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين. وهو، بالإضافة إلى ذلك، يتضمن ٢٠ توصية غير رسمية أو "ميسرة"، في شكل مقترحات لتحسين السياسات والممارسات المتبعة في التعامل مع الغش.

ما زال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لمكافحة الغش في منظومة الأمم المتحدة

تواجه معظم كيانات منظومة الأمم المتحدة ضغطاً لكي تتصدي للغش ليس فقط لما له من أثر سلبي مباشر على أساليب العمل الداخلية للمؤسسات، وإنما أيضاً بسبب عدد من العوامل الخارجية، هي: الإقرارات المذهلة في وسائل الإعلام التي تدعى حدوث الغش؛

والتوصيات التي قدمتها هيئات الرقابة الداخلية والخارجية؛ وفوق كل شيء، الضغط الشديد من المساهمين الرئيسيين الذين يخضعون، بدورهم، لضغوط مماثلة من السلطات الوطنية العليا لمراجعة الحسابات، والبرلمانات، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني، وعمامة الجمهور في بلدانهم.

وفي هذه البيئة، يبذل عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة جهوداً متضافرة لتعزيز سياساته واستراتيجياته الخاصة بمكافحة الغش. وقد أحرز بعض التقدم ولكن التحديات لا تزال قائمة؛ وكشف هذا الاستعراض عن حاجة المؤسسات إلى القيام بما هو أفضل بكثير لفهم الخطر الذي يمثله الغش وتحسين سبل التصدي للأنشطة المنطوية على الغش والتصرفات المخالفة للقانون. وتتجلى تلك التحديات بطرق عديدة. وأهم هذه الطرق ما يلي: غياب الحزم في إرساء "قدوة حسنة على مستوى القيادة" في مجال التعامل مع الغش؛ وعدم تعزيز ثقافة شاملة لمكافحة الغش؛ وعدم إجراء تقييمات منهجية لتحديد مستوى التعرض لمخاطر الغش؛ والدعوة إلى "عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش" دون محاولة إضفاء مضمون تشغيلي عليها؛ وعدم وجود تعريف مفهوم عموماً للغش؛ والافتقار إلى سياسة و/أو استراتيجية واضحة لمكافحة الغش؛ وعدم توافر الإحساس بالمسؤولية عن تسيير الأعمال ووجود عجز إداري خطير في التعامل مع الغش؛ وحالات التأخير في التحقيقات في الغش المدعى ارتكابه وتفاقمها بفعل العجز في أعداد المحققين المدربين والمؤهلين في مجال الأدلة الجنائية؛ وعدم تناسب الموارد المخصصة لأنشطة مكافحة الغش مع تلك الأنشطة؛ وضعف تنفيذ الأطر المتعددة الأطراف للحظر المشترك على الأطراف الثالثة ونظم الجزاءات الأخرى؛ وانعدام المتابعة المنهجية للتحقيقات، ولا سيما مع سلطات إنفاذ الوطنية؛ وعدم وجود نظام تأديبي قوي للتعامل مع الموظفين الذين ينخرطون في أنشطة تنطوي على الغش.

فبعض المؤسسات ما زالت تواصل ما يشبه المكابرة فيما يتعلق بالغش. وينعكس عدم قدرتها و/أو عدم استعدادها للاعتراف بخطور الغش والتعامل معه على المستوى المناسب أيضاً في التعليقات التي أفادت بها في سياق هذا التقرير. فقد اختارت هذه المؤسسات أن تصف بعض النتائج الرئيسية التي توصل إليها التقرير بأنها غير ذات صلة بعملياتها أو لا تنطبق عليها. ومع ذلك، رغم أنها تبدو راضية عن نظمها القائمة لمكافحة الغش، فقد وجد الاستعراض تلك النظم قاصرة من نواحٍ كثيرة. ويلزم أن تلقي إدارة هذه المؤسسات نظرة جدية على مواصفات خطر الغش الذي تتعرض له، وتقرّر بمستوى تعرضها للغش، وتضع برنامجاً فعالاً لمكافحة من أجل حماية أصولها ونزاهتها وسمعتها. وتتجلى في معظم توصيات هذا التقرير الممارسات الرائدة في مجال مكافحة الغش، وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار.

وجود فهم واضح للغش والغش المفترض أمر ضروري لتجنب الغموض ودعم الأنشطة الفعالة لمكافحة الغش

لا يوجد على نطاق منظومة الأمم المتحدة تعريف لمصطلح "الغش". فكيفية تعريف الغش وتفسيره تختلف على نطاق واسع بين المؤسسات. وهناك في بعض الحالات افتقار إلى

الفهم المشترك لما يعنيه الغش حتى داخل المؤسسة الواحدة. ويؤدي عدم وجود تعريف واضح إلى الغموض ومن شأنه أن يعرقل التنفيذ الفعال لأنشطة مكافحة الغش. ومن المحتمل أن يكون الموظفون والمديرون غير مدركين لنوع السلوك الذي يشكل الغش. وعلى وجه الخصوص، لا يمكن للكيانات والمهام المنوط بها ولايات لمكافحة الغش، مثل المحققين ومراجعي الحسابات والإدارات المالية ومديري البرامج، ومن إليهم، أن تؤدي وظيفتها بفعالية دون تعريف واضح للمصطلح ذاته. وتترتب على تعريف الغش أيضاً آثار قانونية فهو يؤثر على مستوى الإثبات والأدلة المطلوب للتحقيقات، وعلى الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظفين والإجراءات الجزائية المتخذة ضد الأطراف الثالثة. والتعريف الموحد على نطاق منظومة الأمم المتحدة، علاوة على ذلك، أمر ضروري لكفالة الاتساق وإمكانية المقارنة بين البيانات المتعلقة بالغش عبر المؤسسات، ولتحسين الشفافية (انظر التوصية ١). ولا يوجد كذلك تعريف رسمي للغش المفترض في معظم المؤسسات المشمولة بهذا الاستعراض. ويعوق انعدام الوضوح والفهم المشترك للغش المفترض دقة الإبلاغ وسلامته في البيانات المالية للمؤسسات.

ولتوفير نهج منظم يُتبع في تحقيق أهداف التقرير، وضعت وحدة التفتيش المشتركة إطاراً لمكافحة الغش يشمل ثماني دعائم تتناول منع الغش واكتشافه والتصدي له في منظومة الأمم المتحدة. ويرد أدناه موجز للملاحظات والنتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها في سياق هذه الدعائم.

الحكومة والقيادة في مجال مكافحة الغش (الدعامة ١)

القدوة الحسنة على مستوى القيادة ووجود ثقافة قوية لمكافحة الغش أمر أساسي للحد من ارتكابه

مما لا شك فيه أن إحدى المسؤوليات الرئيسية وبالغة الأهمية للإدارة تتمثل في منع الغش والكشف عنه والتصدي له، وبهذا المعنى، فإن "التنصل من المسؤولية يمتنع" عند الرؤساء التنفيذيين. وكثير من المحيين على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش على نطاق منظومة الأمم المتحدة لم يلحظوا التزاماً واضحاً من جانب الإدارة العليا بالتصدي للغش في مؤسساتهم. ولم يكن لدى هؤلاء أيضاً علم بأي خطاب موجه أو جهد مبذول من الإدارة لتعزيز "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" في مجال مكافحة الغش.

ومن الضروري أن يحدد الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات "نهجاً" واضحاً لا لبس فيه وحازماً بما فيه الكفاية وأن يستغلوا كل فرصة ليؤكدوا من جديد إصرار المؤسسة على معالجة الغش. وسيكون لهذا أثر يتمثل في البيان والردع في آن واحد. وينبغي أن يكون واضحاً، داخل المؤسسة وخارجها، أن الإدارة العليا تناصر سياسة مكافحة الغش وما يتصل بها من أنشطة مكافحته. فالقيادة والالتزام من جانب الرئيس التنفيذي والإدارة العليا أمر لا غنى عنه

لمكافحة الغش بإعطاء القدوة في السلوك الأخلاقي وإيجاد ثقافة تكافح الغش على نطاق المؤسسة. ويتجلى هذا الالتزام في وضع برنامج قوي لمكافحة الغش يشمل مبادرات للتوعية بشأنه وما يلزم من تدريب على مكافحته، بما يتماشى مع إطار المساءلة والامتثال في المؤسسة. وينبغي لتيسير النجاح وضمانه أن توجد مخصصات متناسبة من الموارد يتجلى فيها مستوى مخاطر الغش المقدرة وتكفي للتعامل معها.

ومسؤولية التعامل مع المسائل المتصلة بالغش في الوقت الراهن مشتتة بين مختلف أجزاء المؤسسة. ويدعو التقرير إلى تعيين شخص أو فريق رفيع المستوى بوصفه "مسؤولاً عن تسيير الأعمال" في جميع الأنشطة ذات الصلة بالغش داخل المؤسسة ليتولى تنسيق هذه الأنشطة كلها والإشراف على هيكل السيطرة والمسؤولية المتسلسل من القمة للقاعدة على نطاق المؤسسة (انظر التوصية ٣).

وتعتمد الجهود الفعالة لمكافحة الغش على وجود هيكل شامل للسياسة والحوكمة في هذا المجال يوزع بشكل واضح المسؤولية والمساءلة عن منع الغش والكشف عنه والتصدي له ويشكل جزءاً من إطار المساءلة في المؤسسة.

ولم يتم سوى عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بوضع سياسات محددة لمكافحة الغش تجمّع كافة الوثائق والإجراءات ذات الصلة من أجل توجيه الجهود المبذولة في هذا الصدد. فالسياسات والإجراءات ذات الصلة بمكافحة الغش، في عدة مؤسسات، مجزأة في عدة قواعد ولوائح ومبادئ توجيهية وسياسات ومنشورات إدارية، مع اختلاف الجهات صاحبة تلك السياسات وتباين الكيانات المسؤولة عن تنفيذها. وكثيراً ما يؤدي هذا التجزؤ إلى الازدواجية في العمل والثغرات وأشكال عدم الاتساق، ويهدّد فعالية اضطلاع المؤسسة بجهود مكافحة الغش. وخلص الاستعراض إلى أنه حتى في المؤسسات التي توجد لديها سياسات مؤسسية لمكافحة الغش قائمة بذاتها، لا يوجد تعريف واضح للأدوار والمسؤوليات وطرق المساءلة ولا توجد توجيهات واضحة بشأن كيفية تفعيل تلك السياسات (انظر التوصية ٢).

القوة العاملة المدربة على مكافحة الغش هي أفضل حليف في محاربتة

التدريب على مكافحة الغش عنصر رئيسي في بناء وعي بشأنه وثقافة لمكافحة الغش في المؤسسة. ورغم أن معظم المؤسسات توفر تدريباً إلزامياً بشأن الأخلاقيات، وجد الاستعراض أن أغلبية موظفي منظومة الأمم المتحدة لم يتلقوا أي تدريب محدد يتعلق بالغش في السنوات الأخيرة. وقليل جداً من المؤسسات يقدم تدريباً مخصصاً على بعض جوانب مكافحة الغش، ولا سيما بالنسبة إلى المجالات الوظيفية المعرضة لخطرته مثل المشتريات، ولم تقدم أي منها ما يدل على وجود استراتيجية محددة لديها للتدريب في مجال مكافحة الغش من أجل إذكاء الوعي ومعالجة العجز في القدرات والمعارف فيما يتعلق بقضايا مكافحة الغش بين جميع الموظفين بطريقة منهجية. ويوصى هذا التقرير بأن تعزز المؤسسات الوعي بالغش وتقدم التدريب

المتعلق به، استناداً إلى تقييم شامل للاحتياجات واستراتيجية للتدريب على مكافحته. وكحد أدنى، ينبغي أن يُدمج التدريب المخصص على مكافحة الغش في خطط/استراتيجيات التدريب القائمة، وأن يُفرض على الموظفين في المجالات الوظيفية المعرضة لاحتمالات حدوث الغش حضور دورات متواترة لتجديد المعلومات في هذا الموضوع (التوصية ٤).

إجراء التقييمات لمخاطر حدوث الغش (الدعامة ٢)

فهم طبيعة المشكلة وحجمها

تساعد تقييمات مخاطر الغش في التحديد المنهجي لأماكن حدوثه وكيفيةه وتعين على وضع الضوابط المناسبة للتخفيف من المخاطر المتعلقة به. وهي تشمل تحديد عوامل الخطر ذات الصلة بالغش؛ والتعرف على مخططات الغش المحتمل ارتكابه وترتيبها من حيث الأولوية على أساس خطورها؛ وتحديد مدى التقبل لهذا الخطر؛ ورسم خريطة للضوابط القائمة لمنع مخططات الغش المحتملة وتحديد الثغرات؛ واختبار فعالية ضوابط منع الغش واكتشافه. ومن الأمور الأساسية لإدراك مدى تعرض المؤسسة للغش التقييمات لخطر حدوثه إلى جانب التعقيبات المنهجية على قضايا الغش الجارية أو السابقة والدروس المستفادة منها.

ولا تجري معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقييمات منهجية لخطر الغش ولا تعتبره أحد المخاطر المؤسسية. وفي هذا دليل على افتقار عام إلى فهم أثر الغش على عمليات المؤسسات وأهمية التقييمات التي تجرى لمخاطره في تقدير مدى الغش المحتمل حدوثه ومستواه. وأفاد عدد من المؤسسات بأن مخاطر الغش يجري تقييمها في سياق عمليات الإدارة المركزية للمخاطر بشكل عام. ومع ذلك، وجد الاستعراض أن هذه العمليات لا تركز دائماً بالدرجة اللازمة على مخاطر الغش، وأن من الضروري أن تشكل التقييمات المنهجية لمخاطر الغش جزءاً لا يتجزأ من عمليات الإدارة المركزية الشاملة للمخاطر. وتشكل تقييمات مخاطر الغش الأساس لوضع استراتيجيات تناسبية لمكافحته من أجل فعالية التصدي له (انظر التوصية ٥).

ويتناول هذا التقرير أيضاً مفهومي "تقبل المخاطر" و"عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش" وضرورة تزويدهما بمحتوى تنفيذي رصين بحيث يمكن نقلهما من مستوى الخطابة إلى مستوى الواقع. ويشير التقرير إلى ضرورة معالجة مخاطر الغش المتبقية بالاشتراك مع المانحين الثنائيين والمانحين والشركاء الآخرين من أجل التوصل إلى تفاهم مشترك ووضع ترتيبات لتقاسم المخاطر بين المؤسسات والجهات المساهمة.

الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بمكافحة الغش (الدعامة ٣)

الاستراتيجيات وخطط العمل الواضحة ضرورية لتنفيذ سياسة مكافحة الغش ووضع تدابير فعالة لمكافحته

خلص الاستعراض إلى أنه بينما قام عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتحديث السياسات التي تعالج إدارة مخاطر الغش أو وضع سياسات جديدة في هذا الصدد،

لم تمضِ سوى قلةٍ منها فقط إلى ما هو أبعد من ذلك فتعتمد استراتيجيات مكافحة الغش وخطط عمل لتفعيل تلك السياسات وإدماجها في النظم، أو الخطط الاستراتيجية، أو الأنشطة التنفيذية المؤسسية القائمة فيما يتعلق بإدارة المخاطر. ونتيجة لذلك، تتبع معظم المؤسسات نهجاً مجزأً، وفي كثير من الأحيان مخصصاً وعدم الاتساق لمكافحة الغش. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات التي تتخذ خطوات للتصدي للغش بطريقة أكثر منهجية واتساقاً بالطابع الاستراتيجي لم تقم بذلك إلا مؤخراً وأفادت عن حالة جهودها المبذولة بأنها "أعمال جارية قيد التنفيذ"، مما يجعل من الصعب على هذا الاستعراض تقييم تنفيذها وحظها من النجاح. ولضمان الفعالية في تنفيذ سياسة مكافحة الغش، يلزم أن تضع المؤسسات استراتيجيات وخطط عمل مصممة خصيصاً لتقييم مخاطره. فيمكن للمؤسسات ذات عمليات المكاتب الميدانية الكبيرة والتي تنفذ برامجها من خلال أطراف ثالثة أن تركز بقدر أكبر في استراتيجيات مكافحة الغش على شركاء التنفيذ، بينما قد توجه المؤسسات الأخرى جهودها في المقام الأول إلى الموظفين الداخليين. وينبغي أن تعالج الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بمكافحة الغش تدابير المنع والاكتشاف والتصدي على الأوسع الاستراتيجي والتشغيلي والتكتيكي. وكلما تغيرت بيئة العمل في المؤسسة، كان من الضروري تكييف استراتيجيات مكافحة الغش وفقاً للاحتياجات المتغيرة (انظر التوصية ٦).

ضوابط مكافحة الغش (الدعامة ٤)

ينبغي أن تمثل ضوابط مكافحة الغش جزءاً لا يتجزأ من أطر الرقابة الداخلية للمؤسسة الضوابط الداخلية عنصر أساسي من عناصر الإطار الفعال للمساءلة. وقد شددت هيئات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة مراراً على أن البيئة المعقدة والمعرضة للمخاطر التي تعمل فيها بعض المؤسسات تتطلب أطراً قوية للرقابة الداخلية مع التركيز الشديد على الضوابط المتعلقة بالغش. وخلص الاستعراض إلى أن عدداً قليلاً فقط من المؤسسات قد وضع إطاراً رسمياً شاملاً للرقابة الداخلية، وأن معظم المؤسسات لا تشمل عمليات وضوابط موثقة رسمياً للتصدي لمخاطر الغش. ويشكل ذلك أحد الشواغل الرئيسية من منظور مخاطر الغش المؤسسي. ومع أن الضوابط الداخلية لمكافحة الغش قد لا تكفي وحدها لمكافحته دون وجود تدابير مكافحة الغش التكميلية الأخرى، فإن الضوابط التي تستهدف الغش تمثل جزءاً أساسياً من الخطوط الأمامية للدفاع في مواجهة الأنشطة التي تنطوي عليه.

ويلزم أن تقوم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتقييم فعالية ضوابطها القائمة لمكافحة الغش، وتحديد أي ثغرات، وإيلاء أولوية عالية لتحديث أطر الرقابة الداخلية حسب الاقتضاء لضمان أن تشكل ضوابط مكافحة الغش على نطاق المؤسسة المعنية جزءاً لا يتجزأ من هذه الأطر (انظر التوصيتين ٧ و ٨).

توخي العناية الواجبة في فحص الموظفين والأطراف الثالثة من الأهمية بمكان في تعزيز تدابير مكافحة الغش

تشمل العناية الواجبة في مجال مكافحة الغش الاضطلاع بالأنشطة التي ترمي إلى إخضاع الموظف أو الطرف الخارجي للتدقيق المنهجي التماساً للمؤشرات الدالة على سلوك سابق أو حالي ينطوي على الغش. ويمكن تطبيق تدابير العناية الواجبة على: (أ) الموظفين الداخليين والخبراء الاستشاريين؛ (ب) الأطراف الثالثة، مثل شركاء التنفيذ والبائعين والمتعهدين. وتستند هذه العناية الواجبة إلى إدراك أن اتخاذ الاحتياطات اللازمة وإجراء الفحص الكافي قبل تعيين مرشح من الممكن أن يكون غشاشاً في وظيفة من الوظائف، أو إضفاء الطابع الرسمي على الشراكة مع طرف ثالث، أكثر فعالية من حيث التكلفة تجنباً للمصاعب فيما بعد، بما فيها العمليات القانونية الطويلة والباهظة التكاليف. وتدعو الممارسة الجيدة إلى عدم التوقف عن توخي العناية الواجبة عند نقطة التعيين، بل توسيع نطاقها، على أساس المخاطر، لتشمل التدقيق والفحص المستمرين، على فترات منتظمة. وخلص التقرير إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بحاجة إلى المزيد من التشديد على تدابير مكافحة الغش من قبيل تعزيز رصد البرامج والأنشطة العالية المخاطر، وإجراء الفحوص العشوائية، والاستعراضات، وعمليات المراجعة، واستخدام تقنيات استخراج البيانات ومضاهاة البيانات بغرض منع الغش والكشف عنه.

بنود مكافحة الغش في الاتفاقات مع شركاء التنفيذ

تتسبب إحالة تنفيذ البرامج ونقل الأموال إلى شركاء التنفيذ، ولا سيما في البيئات التي تتسم بعدم الاستقرار والنزاع، في نشوء مخاطر إضافية فيما يتعلق بالغش. ولصون مصالح منظومة الأمم المتحدة، من الضروري اتخاذ تدابير مصاحبة للمراقبة وتخفيف الأثر، بما يشمل صكوكاً قانونية قوية، وعلى وجه التحديد الاتفاقات ومذكرات التفاهم مع شركاء التنفيذ. وقد جرى تحديث معظم الموائيق المتعلقة بمراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة لتوسيع نطاق ولاية دوائر الرقابة حتى تتمكن من مراجعة حسابات الأطراف الثالثة أو التحقيق بشأنها. غير أن أحكام الاتفاقات تتفاوت من حيث شمولها وتفصيلها وقوتها. وبعض الاتفاقات لا تسمح إلا بالحق في عمليات مراجعة الحسابات أو التفتيش، ولكن ليس بالحق في التحقيق. وبعضها يوسع نطاق حقوق الرقابة لتشمل المتعاقدين من الباطن مع الشريك المنفذ، ولكن الكثير منها لا يفعل ذلك. ويؤكد هذا التقرير مجدداً أهمية إعادة النظر في الاتفاقات الإطارية القانونية الموحدة مع الأطراف الثالثة لضمان التغطية الكافية وحماية مصالح منظومة الأمم المتحدة (انظر التوصية ٩).

ينبغي أن تكون ضوابط الغش جزءاً أساسياً من نظم التشغيل الآلي

التدابير القائمة على تكنولوجيا المعلومات التي تتسم بالتشغيل الآلي للضوابط الداخلية فعالة بشكل خاص في تحسين الكشف عن الغش. وأدوات الفرز القائمة على القواعد تساعد على تحديد المعاملات والسلوكيات التي يمكن أن تنطوي على الغش، وتحليل

البيانات يدعم اكتشاف الاختلالات والأنماط غير العادية، والنماذج التنبؤية تحدد مخاطر الغش المحتملة، وتحليل الشبكات الاجتماعية يساعد على اكتشاف الحالات عن طريق التحليل المنهجي للصلات بين الناس والمعاملات. وتوجد لدى عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة نماذج أساسية من الضوابط الآلية مدمجة في نظمها الخاصة بالتخطيط المركزي للموارد. ويدعو هذا التقرير المؤسسات إلى ضمان أن تشكل قدرات منع الغش واكتشافه جزءاً لا يتجزأ من خواص نظم التشغيل الآلي، بما يشمل وحدات للإبلاغ التلقائي عن الأنشطة ووحدات لاستخراج البيانات، في نظم التخطيط المركزي للموارد بكل منها (انظر التوصية ١٠).

آليات تقديم الشكاوى المتعلقة بالغش (الدعامة ٥)

السياسات الشاملة للإبلاغ عن المخالفات عامل رئيسي في البرامج الفعالة لمكافحة الغش

تبيّن من الاستعراض أن مقدار الغش والفساد الذي يكشفه المبلغون عن المخالفات وحدهم يتجاوز ما تكشفه جميع التدابير الأخرى لاكتشاف الغش مجتمعة. بيد أنه، رغم اعتماد معظم المؤسسات على الأقل أحكاماً أساسية تنظم الإبلاغ عن المخالفات، فإن التعليمات المتعلقة بالخطوط الساخنة وغيرها من آليات الإبلاغ عن الغش مجزأة ولا يمكن الوصول إليها بسهولة. وهي، في معظم الحالات، غير متاحة بسهولة على المواقع الشبكية الخارجية كما أنها ليست شاملة وواضحة بما فيه الكفاية. ويمكن أن يسبب التجزؤ اختلاط الأمر على الموظفين لدى تحديد القناة التي يستخدمونها أو السلطة التي يخاطبونها في تسجيل الشكاوى والإبلاغ عن المخالفات.

ويلزم توحيد المعلومات الأساسية عن السياسات المتبعة حيال المبلغين عن المخالفات وتوضيحها وإتاحتها بسهولة للموظفين والأطراف الثالثة، بما في ذلك نشرها على المواقع الشبكية العامة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي للمؤسسات التي لديها بالفعل سياسة لحماية المبلغين عن المخالفات معاودة النظر في تلك السياسات بغية اعتماد معايير الممارسات الجيدة المبينة في هذا التقرير. وتتعلق هذه المعايير في جملة أمور بواجب الإبلاغ عن الغش وإساءة السلوك، وتقتضي من الأطراف الثالثة، بما في ذلك البائعون والموردون والأطراف المنفذة، الإبلاغ عن الغش (انظر التوصية ١١).

نحو إيجاد آلية مركزية لتلقي البلاغات

توجد لدى معظم المؤسسات قنوات متعددة يمكن من خلالها للمبلغين عن المخالفات أن يبلغوا عن حالات الغش المشتبه فيها. ومع ذلك، فثمة افتقار إلى الوضوح فيما بين هذه السبل المتعددة للإبلاغ فيما يتعلق بكيفية ارتباط بعضها ببعض، وأنواع الشكاوى وأنواع المكاتب التي تتلقاها، وكيفية الاضطلاع بالمقابلة بين الادعاءات و/أو إجراءات الإبلاغ عن الغش. وعلاوة على ذلك، في معظم الحالات، تفتقر قواعد التقييم الأولي والفرز

المسبق للدعوات إلى الوضوح أو الوضع في صيغة رسمية على الإطلاق. ويدعو هذا التقرير إلى إنشاء آلية مركزية لتلقي البلاغات يتولى إدارتها الكيان القائم بوظيفة التحقيق. وكحد أدنى، ينبغي للمؤسسة التي تملك آلية لا مركزية لتلقي البلاغات أن تنشئ التزاماً على الإدارة والموظفين بإبلاغ سلطة مركزية معينة بأي ادعاءات يتم تلقيها، وبالحالات الجارية قيد التحقيق، والإجراءات المتخذة بشأن الحالات المنتهية. ويعتبر عدم الإبلاغ انتهاكاً للنظامين الإداري والأساسي لموظفيها (انظر التوصية ١٢).

حماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام تبني الثقة الطويلة الأجل بين الموظفين اللازمة للإبلاغ عن الغش

من الواضح أن معظم الموظفين الذين يشتهون في حدوث الغش لن يتقدموا للإبلاغ عنه إذا لم يشعروا بالحماية من الانتقام. وقد خلص الاستعراض إلى أن الخوف من الانتقام يحتل مرتبة عالية بين صفوف موظفي منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أن يتخذ الانتقام إما شكلاً نشطاً، مثل خفض الرتبة والفصل من الخدمة، أو شكلاً سلبياً، مثل عدم تجديد عقد العمل، أو الاستبعاد من التدريب وما إلى ذلك. وبالرغم من قيمة الإبلاغ عن المخالفات، فلم تضع جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أحكاماً شاملة للحماية من الانتقام. وحتى عندما توجد سياسات في هذا الصدد، فإن الأحكام المتعلقة بالحماية، في كثير من الحالات، تتضمن ثغرات واستثناءات في تغطيتها. وينبغي للمؤسسات أن تحدد تدابير لضمان عدم الكشف عن هوية المبلغين عن المخالفات أو المحافظة على سريرتهم، وينبغي أن تعزز السياسات القائمة لزيادة فعاليتها. ويتناول هذا التقرير أيضاً حاجة المؤسسات إلى توفير الحماية من الانتقام على قدم المساواة لمختلف الفئات من غير الموظفين، بما في ذلك استشاريو الخدمات الشخصية والمتطوعون والمتدربون الداخليون.

التحقيقات (الدعامة ٦)

تعزيز عمليات التحقيق

كانت كفاية الموارد المخصصة للكيان القائم بوظيفة التحقيق وقدرته على القيام بالوظيفة ذاتها موضوعاً لاستعراضات سابقة وجارية مختلفة بواسطة هيئات الرقابة الداخلية والخارجية. وقد سلط أصحاب المصلحة الضوء على أن التحقيقات، ولا سيما في الحالات المعقدة، تستغرق مدة طويلة للغاية. ويشكل الاستعراض الإداري لتقارير التحقيق وحالات التأخير في تحديد وفرض الإجراءات التأديبية وغيرها من الإجراءات التصحيحية موضوعاً يحظى بالاهتمام كذلك. وبسبب طول أمد العملية والتحديات التي تواجه معظم المؤسسات في ملاحقة الجناة على نحو فعال، يلاحظ شعور بالإفلات من العقاب بين مرتكبي جرائم الغش داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد يؤدي هذا إلى عدم ردع الجناة عن ارتكاب الغش وإلى عدم ميل الموظفين إلى الإبلاغ عنه. ويدعو هذا التقرير إلى وضع مؤشرات رئيسية للأداء وتدابير أخرى لمعالجة هذه المسائل (انظر التوصية ١٣).

وخلص الاستعراض أيضاً إلى أن المعلومات عن ادعاءات ارتكاب الغش، في معظم المؤسسات، مجزأة وأن النظم المطبقة لا تتيح الإدارة الفعالة للحالات والتوثيق والإبلاغ الواجبين. وفي المؤسسات التي يكون عبء أعمال التحقيق بها فنياً، من الضروري أن يوجد نظام لإدارة القضايا تحقيقاً للفعالية في تخطيط وتجهيز القضايا الجارية. ومن شأن هذا النظام أن يتضمن في العادة معلومات عن جميع الادعاءات والتحقيقات التي أجريت في المؤسسة ونتائجها، بصرف النظر عما إذا كان الذي قام بها مكتب التحقيقات أو وحدة أخرى في المؤسسة، وأن يوفر البيانات بدءاً من تلقي الادعاء إلى نهاية عملية التحقيق. ومن شأنه أن يدعم أيضاً متابعة تقارير التحقيق، بما في ذلك التدابير التأديبية والجزاءات وإحالة القضايا إلى سلطات إنفاذ القوانين الوطنية من أجل اتخاذ الإجراءات الجنائية والمدنية واستعادة الأصول. ويدعو هذا التقرير المؤسسات إلى إنشاء نظام لإدارة القضايا على أساس حجم الحالات وتواترها وتعقيدها دعماً لعملياتها.

التدابير التأديبية والجزاءات (الدعامة ٧)

التحديات التي تواجهه في تعقب الجناة

التصميم والإرادة من جانب الإدارة ضروريان لمتابعة تقارير التحقيق واتخاذ الإجراءات لمعاقبة مرتكبي جرائم الغش، داخلياً وخارجياً. وبدون الإنفاذ الفعال لنظام للجزاءات، لا يمكن أن يوجد برنامج فعال لمكافحة الغش. وينبغي أن يشمل هذا النظام التدابير التأديبية للموظفين الداخليين والحظر للأطراف الخارجية. ورغم ما يبدو من وجود سياسات لاتخاذ التدابير التأديبية، فقد كشف الاستعراض عن أن معظم المؤسسات تبالغ في تقدير المخاطر القانونية عندما تقرر ما إذا كان ينبغي فرض تدابير تأديبية ونوع تلك التدابير. والتحديات الذي يرد ذكره في أكثر الأحيان هو "معياري الإثبات" الذي تشترطه محاكم الأمم المتحدة، بعد صدور قرار من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف يتطلب إرساء "أدلة واضحة ومقنعة"، ومن ثم أصبح الأمر الآن يقتضي متطلبات إضافية فيما يتعلق بنوعية التحقيقات وأدلة أقوى.

وثمة مسألة ذات صلة تتعلق بإحالة القضايا إلى سلطات الإنفاذ الوطنية للمقاضاة. وهذه الحالات في معظمها غير فعالة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وهي تثير العديد من المسائل القانونية والسياسية وتحتاج إلى النظر فيها بعناية؛ ومع ذلك، وجد الاستعراض أن المؤسسات لا تملك إجراءات فعالة لتوجيهها في هذا الصدد. ومن الضروري تعزيز بروتوكولات وإجراءات الإحالة إلى سلطات الإنفاذ والمحاكم الوطنية لاتخاذ الإجراءات الجنائية والمدنية، وكذلك لاستعادة الأصول. ويوصي هذا التقرير بأن تستعرض المؤسسات الممارسات الرائدة للمؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى وتقرر إلى أي مدى تنطبق عليها بعض جوانب تلك الممارسات (انظر التوصية ١٤).

الإبلاغ عن الأداء والآراء التعقيبية (الدعامة ٨)

ثغرة في المعلومات والإبلاغ عن الغش

وجد الاستعراض أن المعلومات الأساسية عن الغش إما غير موجودة أو مجزأة في جميع المؤسسات المشمولة بالاستعراض. ولم يكن هناك سوى القليل من المعلومات، إن وجدت، عن أداء أنشطة مكافحة الغش استناداً إلى مؤشرات محددة للأداء، ومستوى التعرض للغش، وحالة الامتثال لسياسات مكافحته، وإحصاءات الغش الموثوقة، والجزاءات، والخسائر الناجمة عن الغش، واستعادة الأصول، والدروس المستفادة. وعليه، فالإدارة العليا والهيئات التشريعية محرومة من أن يكون لديها معلومات دقيقة ويسهل الوصول إليها عن حالة الغش في منظماتها، وهذا يعوق عملية المساءلة ويحول دون اتخاذ قرارات مستنيرة.

ويُبرز هذا التقرير أهمية جمع المعلومات المتعلقة بالغش والتحقق منها وتصنيفها على نحو شامل ومنهجي من جانب المستويات المؤسسية والمكاتب الإقليمية والقطرية وغيرها من المكاتب الميدانية. ويوصي التقرير أيضاً بعدم ترك مهمة الإفصاح والإبلاغ عن الغش للتقارير المقدمة من هيئات الرقابة الداخلية فحسب، أو إخفائها دون تكلف في صفحات البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين. وإنما ينبغي أن يقدم الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات سنوياً تقارير إدارية شاملة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة في مؤسساتهم عن الحالة العامة فيما يتعلق بالغش. وبالتالي، ينبغي للهيئات التشريعية ومجالس الإدارة أن تدرج في جداول أعمالها بنداً دائماً يتعلق بالغش، وأن تستعرض بانتظام التقارير الإدارية المقدمة من الرؤساء التنفيذيين عن تنفيذ أنشطة مكافحة الغش، وأن توفر التوجيه والإشراف فيما يتعلق بالمسائل المتصلة به (انظر التوصيتين ١٥ و ١٦).

التعاون والتنسيق بين الكيانات فيما يتعلق بمكافحة الغش

من الضروري تعزيز الآليات والإجراءات من أجل تحسين التعاون والتنسيق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في التصدي للغش على نحو شامل وعلى نطاق المنظومة. وحسبما جرى التشديد في مختلف أقسام هذا التقرير، تشمل مجالات التعاون والتنسيق والتآزر تبادل المعلومات بشأن البائعين وشركاء التنفيذ، وشن الحملات المشتركة لمكافحة الغش، وتبادل المواد التدريبية، وإجراء التحقيقات المشتركة أو الموازية، والمواءمة بين معاقبة الموظفين والأطراف الثالثة. ورغم الجهود الحميدة الجاري الاضطلاع بها في جوانب معينة من التعاون، على النحو المبين في التقرير، هناك مجال كبير لتحسين العمل على مكافحة الغش فيما بين المؤسسات. فينبغي أن توفر الكيانات من قبيل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وممثلي دوائر التحقيق بالأمم المتحدة، وممثلي دوائر المراجعة الداخلية للحسابات، المنتديات اللازمة لتبادل الخبرات بشأن القضايا المتصلة بالغش، وينبغي أن تركز الوقت المناسب في جداول أعمالها للمناقشة الجادة التي يستحقها موضوع الغش. ذلك أن الغش موجود على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومكافحته ليست التزاماً مقصوراً على فرادى المؤسسات فحسب، بل هي التزام على المنظومة برمتها.

التوصيات

التوصية ١

ينبغي للأمم العام للأمم المتحدة والرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين، اعتماد تعاريف موحدة بشأن الممارسات المنطوية على الغش والفساد، والتواطؤ والقسر والإعاقة، وتقديم تلك التعاريف إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة المعنية للموافقة عليها. وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في اعتماد التعاريف التي تستخدمها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين بياناً مشتركاً يتخذ فيه موقفاً واضحاً لا لبس فيه بشأن الغش من أجل القيام على نحو ملائم بإرساء "قدوة حسنة على مستوى القيادة" على نطاق المنظومة.

التوصية ٢

يضع الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، سياسة عامة لمكافحة الغش في المؤسسات التابعة لهم أو يضطلعون بتحديث السياسة الموجودة، مع مراعاة الممارسات الرائدة في القطاعين العام والخاص. وينبغي أن تُعرض هذه السياسة على الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة للعلم و/أو الاعتماد و/أو التأييد وينبغي استعراضها وتحديثها بانتظام.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتخذوا إجراءات عاجلة بتسمية مدير أو كيان مؤسسي عام رفيع المستوى ليكون أميناً لسياسة مكافحة الغش ومسؤولاً عن تنفيذ هذه السياسة ورصدها واستعراضها بصفة دورية.

التوصية ٤

ينبغي، استناداً إلى تقييم شامل للاحتياجات، أن يعدّ الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استراتيجية مخصصة للتدريب على مكافحة الغش والتوعية بشأنه لجميع أفراد المؤسسة. وكحد أدنى، ينبغي أن يكون التدريب على مكافحة الغش إلزامياً للموظفين في المجالات الوظيفية الأكثر عرضة للغش والموظفين العاملين في بيئات ميدانية هشة وعالية المخاطر.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، إجراء تقييم شامل لمخاطر الغش على الصعيد المؤسسي، إما باعتباره جزءاً لا يتجزأ من نظام الإدارة المركزية للمخاطر أو كعملية مستقلة، ومعالجة تلك

المخاطر على جميع المستويات في مؤسساتهم، بما في ذلك المقار والمكاتب الميدانية، فضلاً عن مخاطر الغش الداخلية والخارجية. وتجرى هذه التقييمات مرة كل سنتين على الأقل على المستوى المؤسسي، ويشكل أكثر تواتراً على المستوى التشغيلي، حسب الاقتضاء.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يضعوا استراتيجيات شاملة لمكافحة الغش خاصة بكل مؤسسة على حدة وخطط عمل لتنفيذ سياسات الغش في كل من مؤسساتهم. وينبغي أن تقوم استراتيجيات مكافحة الغش هذه على أساس تقييمات مخاطر الغش العامة في المؤسسة وأن تشكل جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات التنظيمية والأهداف التنفيذية الشاملة. واستناداً إلى مستوى الخطر الذي يمثله الغش، ينبغي تخصيص موارد متناسبة لتفعيل الاستراتيجيات وخطط العمل المذكورة.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يبادروا باستعراض إطار الرقابة الداخلية لديهم لكفالة وجود ضوابط متناسبة لمكافحة الغش بالفعل، ولضمان التصدي على نحو ملائم في أطر الرقابة الداخلية لمخاطر الغش التي يتم تحديدها في تقييمات مخاطر الغش.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لدى عرض البيانات المتعلقة بالضوابط الداخلية أو تحديثها، أن يكفلوا تناول هذه البيانات لمدى كفاية ضوابط مكافحة الغش على نطاق المؤسسة، وفقاً للممارسات الجيدة والمعايير الدولية الواجبة التطبيق. وفي حالة عدم وجود بيان رسمي بالضوابط الداخلية، ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يشهدوا في تقاريرهم السنوية المقدمة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة بأن مؤسسة كل منهم لديها ضوابط متناسبة لمكافحة الغش على أساس تقييمات لمخاطره، وأن الإجراءات والعمليات المناسبة لمنع الغش واكتشافه والتصدي له وجمع البيانات بشأنه موجودة.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى المكاتب القانونية في مؤسساتهم القيام باستعراض وتحديث الصكوك القانونية المتعلقة بالاستعانة بالأطراف الثالثة، من قبيل البائعين وشركاء التنفيذ، مع إيلاء اهتمام خاص للبنود والأحكام المتعلقة بمكافحة الغش.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان أن تشكل القدرات التناسبية لمنع الغش والكشف عنه جزءاً لا يتجزأ من خاصيات نظم التشغيل الآلي، بما يشمل التقارير الآلية عن الأنشطة ووحدات استخراج البيانات في نظم التخطيط المركزي للموارد لدى كل منهم.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بالفعل، تنقيح سياساتهم المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات بهدف اعتماد الممارسات الجيدة، وتوسيع نطاق واجب الإبلاغ عن الغش وغيره من أشكال إساءة السلوك ليشمل الموظفين المتعاقدين، ومتطوعي الأمم المتحدة، والمتدربين الداخليين، والعاملين الآخرين من غير الموظفين، فضلاً عن الأطراف الثالثة، بما في ذلك البائعون والموردون وشركاء التنفيذ.

التوصية ١٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يطبقوا الممارسة الجيدة المتمثلة في إنشاء آلية مركزية لتلقي جميع ادعاءات ارتكاب الغش في مؤسسة كل منهم. وإلى أن يتم ذلك، ينبغي في حالة المؤسسات التي توجد بها آليات لا مركزية لتلقي البلاغات، أن تتخذ الإجراءات الفورية التالية: (أ) فرض التزام على الوحدات اللامركزية لتلقي البلاغات بتقديم تقرير إلى سلطة مركزية عن أية ادعاءات واردة، وعن الحالات الجارية قيد التحقيق والقضايا المنتهية، مع بيان الإجراءات المتخذة؛ (ب) وضع إجراءات رسمية لتلقي الشكاوى ومبادئ توجيهية في هذا الصدد، تشمل ما يلي: معايير واضحة للتقييم الأولي، والموظف أو المكتسب المأذون له بإجراء التقييم أو الوظيفة المأذون لها بذلك، والعملية التي ستتبع، وترتيبات الإبلاغ عن نتائج التقييمات الأولية.

التوصية ١٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع اللجان الاستشارية لمراجعة الحسابات، كفالة أن يحدد الكيان القائم بوظيفة التحقيق في مؤسسة كل منهم مؤشرات الأداء الرئيسية لإجراء التحقيقات وإتمامها، وأن تكون لديه قدرة كافية على التحقيق، استناداً إلى تصنيف المخاطر ونوع التحقيقات ودرجة تعقيدها.

التوصية ١٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة، والمكاتب القانونية لكل منها، تعزيز البروتوكولات والإجراءات القائمة لإحالة قضايا الغش (وغيره من أشكال إساءة السلوك) إلى سلطات الإنفاذ والمحاكم الوطنية بغرض مباشرة الإجراءات الجنائية والمدنية، واستعادة الأصول، وضمان أن تتم الإحالات في الوقت المناسب وبطريقة فعالة.

التوصية ١٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يقدموا إلى هيئاتها التشريعية ومجالس إدارتها بصفة سنوية تقريراً إدارياً موحداً وشاملاً عن أداء أنشطة مكافحة الغش، بالاستناد إلى مؤشرات الأداء الرئيسية. ويتضمن التقرير، في جملة أمور، مستوى التعرض للغش، وحالة الامتثال لسياسات مكافحته، والإحصاءات المتعلقة به، والجزاءات المفروضة، والخسائر الناجمة عن الغش، واسترداد الأصول، والدروس المستفادة.

التوصية ١٦

ينبغي للهيئات التشريعية ومجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام بما يلي: أن تدرج كل منها في جدول أعمالها بنداً دائماً أو ثابتاً يتعلق بمنع الغش والكشف عنه والتصدي له؛ وأن تجري استعراضاً سنوياً للتقرير الإداري الموحد والشامل الذي يقدمه الرئيس التنفيذي عن سياسة وأنشطة مكافحة الغش؛ وأن توفر التوجيه والإشراف الرفيعي المستوى بشأن المسائل ذات الصلة بالغش.

المحتويات
الفصل

الصفحة	الفقرات	
iii		موجز تنفيذي
١	١٧-١	مقدمة ومعلومات أساسية
٤	١١-٧	ألف - الأهداف والنطاق
٥	١٧-١٢	باء - المنهجية
٧	٣٤-١٨	الغش والغش المفترض
٧	٢٧-١٩	ألف - تعريف الغش
١٢	٣٤-٢٨	باء - تعريف الغش المفترض
١٥	٤٠-٣٥	إطار لإدارة مكافحة الغش
١٨	٧٨-٤١	الحوكمة والقيادة في مكافحة الغش (الدعم ١)
١٩	٥٦-٤٦	ألف - سياسة مكافحة الغش
٢٢	٦٣-٥٧	باء - إسناد الأدوار والمسؤوليات
٢٤	٧٨-٦٤	جيم - الثقافة المتعلقة بمكافحة الغش والوعي بشأنه
٣١	١١٦-٧٩	إجراء التقييمات لمخاطر حدوث الغش (الدعم ٢)
٣٢	١٠١-٨٣	ألف - حالة تقييمات المخاطر الخاصة بالغش
٣٦	١١٠-١٠٢	باء - مستويات التسامح إزاء مخاطر الغش
٣٩	١١٦-١١١	جيم - تقاسم مخاطر الغش
٤١	١٢٣-١١٧	الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بمكافحة الغش (الدعم ٣)
٤٤	٢٠٣-١٢٤	ضوابط مكافحة الغش (الدعم ٤)
٤٤	١٣٠-١٢٧	ألف - أطر المساءلة
٤٦	١٥٠-١٣١	باء - الضوابط الداخلية
٥٣	١٥٧-١٥١	جيم - مدونات قواعد السلوك
٥٥	١٦٣-١٥٨	دال - برامج إقرارات الذمة المالية وبيان المصالح
٥٧	١٨١-١٦٤	هاء - العناية الواجبة في مجال مكافحة الغش: فرز الموظفين والأطراف الثالثة
٦٣	١٨٨-١٨٢	واو - تحديث الصكوك القانونية في حالة الأطراف الثالثة
٦٦	١٩٨-١٨٩	زاي - التشغيل الآلي لضوابط الغش
٦٨	٢٠٣-١٩٩	حاء - دور المراجعة الداخلية للحسابات في الكشف عن الغش ومكافحته
٧١	٢٥٠-٢٠٤	آليات تقديم الشكاوى المتعلقة بالغش (الدعم ٥)
٧١	٢١٦-٢٠٦	ألف - السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات
٧٦	٢٢٦-٢١٧	باء - الخطوط الساخنة للإبلاغ عن المخالفات
٧٩	٢٣٧-٢٢٧	جيم - الحماية من الانتقام
٨٣	٢٥٠-٢٣٨	دال - تعدد طرق الإبلاغ - السبل المركزية في مقابل اللامركزية لتلقي البلاغات ..

٨٩	٢٩٠-٢٥١	.....	التحقيقات (الدعامة ٦)	تاسعاً -
٨٩	٢٦٧-٢٥٤	.....	ألف - حسن توقيت التحقيقات والقدرة على إجرائها ونوعيتها	
٩٣	٢٧٤-٢٦٨	.....	باء - التحقيقات مع الأطراف الثالثة والتحقيقات المشتركة	
٩٥	٢٨٥-٢٧٥	.....	جيم - التحقيقات الاستباقية بشأن الغش	
٩٧	٢٩٠-٢٨٦	.....	دال - نظام إدارة قضايا التحقيق	
٩٩	٣٥٩-٢٩١	.....	التدابير التأديبية والجزاءات (الدعامة ٧)	عاشراً -
٩٩	٣٠٠-٢٩٢	.....	ألف - العملية التأديبية للموظفين الذين يرتكبون الغش	
١٠١	٣٢٩-٣٠١	.....	باء - التحديات التي تواجه تعقب الجناة	
١١١	٣٣٨-٣٣٠	.....	جيم - نظم توقيع الجزاءات على البائعين	
١١٣	٣٤٦-٣٣٩	.....	دال - توقيع الجزاءات على شركاء التنفيذ	
١١٥	٣٥٩-٣٤٧	.....	هاء - تبادل المعلومات بشأن معاقبة الأطراف الثالثة	
١١٩	٣٧٥-٣٦٠	.....	الإبلاغ عن الأداء والآراء التعقيبية (الدعامة ٨)	حادي عشر -
١١٩	٣٦٩-٣٦٠	.....	ألف - الإبلاغ عن بيانات وأنشطة مكافحة الغش	
١٢١	٣٦٩-٣٦٧	.....	باء - الدروس المستفادة والتعقيبات	
١٢٢	٣٧٤-٣٧٠	.....	جيم - الربط بين وظيفتي مراجعة الحسابات والتحقيق	
١٢٣	٣٧٥	.....	دال - التعاون والتنسيق بين الكيانات فيما يتعلق بمكافحة الغش	

الملحقات

١٢٦	.....	الخسائر الناجمة عن الغش والأرقام المتعلقة به الواردة في البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين للمؤسسات، في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤	- ١
١٣٢	.....	استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/2016/4	- ٢

المرفقات

لا تصدر المرفقات من الأول إلى الرابع إلا على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة
(www.unjiu.org) إلى جانب التقرير

- الأول - تجميع للسياسات المتعلقة بالغش وغيرها من السياسات المتعلقة بمكافحته
- الثاني - تعاريف الغش والغش المفترض
- الثالث - عمليات تقييم مخاطر الغش
- الرابع - منهجية الدراسات الاستقصائية

أولاً - مقدمة ومعلومات أساسية

١ - على الرغم من أن ظاهرة الغش معروفة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة منذ عقود، فقد اكتسبت أهمية في السنوات الأخيرة بسبب عوامل عديدة، منها اهتمام الدول الأعضاء بالکیفية التي تعالج بها كيانات منظومة الأمم المتحدة إدارة مخاطر الغش، والضغوط الناجمة عن الاضطرار إلى العمل في البيئات الهشة وفي حالات النزاع وما بعد النزاع، والتوسع الهائل في عمليات تقديم المساعدة الإنسانية والإغاثة في حالات الكوارث، وما يترتب على ذلك من الوعي بزيادة المخاطر المتصلة بالغش، والاهتمام العام المتزايد.

٢ - ويمكن أن يكون الأثر الذي ينجم عن حدوث الغش في أي من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كبيراً. فبالإضافة إلى ما يحدثه الغش من خسائر نقدية كبيرة، فهو يترك آثاراً مدمرة على سمعة المؤسسة، ويعرض للخطر قدرتها على تنفيذ البرامج وإقامة الشراكات وتلقى المساهمات بفعالية. ولذلك، فإن الآليات الفعالة لمنع الغش والكشف عنه والتصدي له تؤدي دوراً رئيسياً في حماية مصالح المؤسسات في مواجهة هذه الآثار السلبية. وتضطلع تدابير مكافحة الغش بدور لا يقل أهمية في تعزيز مساءلة منظومة الأمم المتحدة وفعاليتها وفي تعزيز الرقابة المناسبة والاستخدام المسؤول للموارد.

٣ - وفي تقرير صدر مؤخراً، أبرز مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة أن مستوى الغش المبلغ عنه في الأمم المتحدة منخفض على نحو غير عادي بالنظر إلى حجم وتعقيد أنشطة الأمم المتحدة العالمية والبيئات العالية المخاطر التي تجري فيها هذه الأنشطة^(١). وأفادت هيئات المراجعة الداخلية والخارجية على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بأن المؤسسات تفتقر إلى آليات صارمة لتقييم إمكانية التعرض للغش وتنقصها الاستراتيجيات وخطط العمل اللازمة لمكافحته. وكذلك أثرت بعض الشواغل بشأن قدرة أجهزة التحقيق في المؤسسات على التعامل مع الغش الذي ترتكبه أطراف خارجية، من قبيل شركاء التنفيذ، وعدم وجود نهج منسق لمكافحة الغش المرتبط ببرامج ممتدة عبر حدود المؤسسات.

٤ - ومن المسلم به تماماً أن تقدير الخسائر الناجمة عن الغش في المؤسسة أمر صعب بطبيعته نظراً لعدم توافر المعلومات وأدوات القياس المناسبة. فعلى سبيل المثال، الاعتماد على معدلات الكشف عن الغش يفترض الاكتشاف الكامل، والاعتماد على استطلاعات الرأي يتوقف على دقة الأشخاص في الملاحظة^(٢). غير أن مستوى الغش المبلغ عنه من جانب

(١) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن فترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات، المجلد الأول (A/69/5) (المجلد الأول).

(٢) انظر Jim Gee, Mark Button and Graham Brooks, *The Financial Cost of Healthcare Fraud: What the Latest Data from around the World Shows* (2011), pp. 3 ff بروكس، التكلفة المالية للغش في مجال الرعاية الصحية: ماذا تبين أحدث البيانات المستمدة من جميع أنحاء العالم (٢٠١١)، الصفحة ٣ والصفحات التالية.

منظومة الأمم المتحدة منخفض بدرجة غير عادية في الواقع، بالقياس إلى إحصاءات الغش على نطاق العالم التي تبلغ عنها رابطة المدققين المعتمدين لعمليات الغش^(٣)، ومركز دراسات مكافحة الغش التابع لجامعة بورتسموث^(٤) وعدد من الكيانات الحكومية الوطنية. وبوجه عام، يقع المتوسط العالمي للقطاعين العام والخاص في النطاق ١-٥ في المائة من مجموع الإيرادات، بينما هو في حدود ٠,٠٣ في المائة من النفقات في الأمم المتحدة خلال فترة السنوات العشر الماضية^(٥). وهو منخفض بشكل مماثل في سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، على النحو المبين في الجدول ١ أدناه. وتجدر الإشارة إلى أن عدداً من المؤسسات يفيد في بياناته المالية السنوية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين بعدم تكبده أي خسائر بسبب الغش. ويتضمن الملحق ١ بهذا التقرير تفاصيل إضافية عن الخسائر المرتبطة بالغش التي أبلغت عنها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين.

الجدول ١

أمثلة لمجموع الخسائر الناجمة عن الغش ونسبها المئوية للسنوات ٢٠٠٨-٢٠١٤

المؤسسة	القيمة الإجمالية للغش، بدولارات الولايات المتحدة	الخسائر الناجمة عن الغش مقابل مجموع النفقات، في المائة
الأمانة العامة للأمم المتحدة	١٣ ٢٧٢ ٤٣٤	٠,٠٣٢٥
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١٩ ١٢٥ ٢٦٩	٠,٠٥٩٥
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	٩٥٣ ٨٤٢	٠,٠٦٩٦
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٤٣٤ ٠٥٥	٠,٠١
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	٣٥٦,٤٤٤	٠,٠٢٥٨
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	٦٧٨ ٤٨٥	٠,٠٠٤١
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)	٧ ٨٠٥ ٩٥٨	٠,٠٢٥
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	٥٦ ٠٢٢	٠,٠٠٣٢

(٣) انظر ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2016) [جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، تقرير مقدم إلى الأمم بشأن الغش والاستغلال المهنيين: دراسة الغش على نطاق العالم لعام ٢٠١٦ (أوستن، تكساس، ٢٠١٦)].

(٤) "Measuring fraud in overseas aid", March 2012, Center for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth [قياس الغش في المعونة الخارجية]، آذار/مارس ٢٠١٢، مركز دراسات مكافحة الغش، جامعة بورتسموث].

(٥) الموجز مقتضب للتائج والاستنتاجات الرئيسية الواردة في تقارير مجلس مراجعي الحسابات لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ والفترتين الماليتين السنويتين ٢٠١٢ و ٢٠١٣ (A/69/178 و Corr.1-7).

المؤسسة	القيمة الإجمالية للغش، بـدولارات الولايات المتحدة	الحسابات الناجمة عن الغش مقابل مجموع النفقات، في المائة
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	٥٢١ ٩٥٠	٠,٠١٧٥
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)	٢٠٩ ٨٧٩	٠,٠٠٣٣
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)	٦٦٧ ٥٤٨	٠,٠٦٣٢
برنامج الأغذية العالمي	٣٧٣٥ ٤٥١	٠,٠١٢٢
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	١٩ ١٢٣ يورو	٠,٠٠٥٤

المصدر: حسبما ورد في البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين للمؤسسات.

٥- وفي معالجة الشواغل المتعلقة بالغش، يبذل عدد من المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة جهوداً في السنوات الأخيرة لتحديث سياساته وإجراءاته واستراتيجياته الخاصة بمكافحة الغش وتعزيزها. وبالرغم من التقدم الذي تم إحرازه، ما زالت هناك تحديات ماثلة ويعترف أصحاب المصلحة^(٦) بحاجة المنظومة إلى فهم الخطر الذي يمثله الغش بشكل أفضل وتحسين سبل معالجة الأنشطة المنطوية عليه والمخالفة للقانون. وتشير نتائج المقابلات التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة، وتحليل البيانات، والدراسات الاستقصائية للغش التي اضطلع بها من أجل إعداد هذا التقرير، إلى أن الغش يمثل خطراً جديراً بالاهتمام الجاد والعمل الفوري من جانب كل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والهيئات التشريعية/مجالس الإدارة.

٦- وقد قامت الوحدة في السنوات السابقة ببعض العمل في المواضيع المتعلقة بالإدارة التي تعالج المسائل المرتبطة بالغش، مثل تقارير الوحدة^(٧) عن الرقابة والمساءلة، وعن مهمة التحقيق^(٨)، وقضايا الأخلاقيات المؤسسية^(٩)، وإدارة شركاء التنفيذ^(١٠). غير أن الوحدة

- (٦) وأولت المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة موضوع الغش مرتبة عالية خلال تحديد أولويات برنامج عمل الوحدة لعام ٢٠١٥.
- (٧) ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2006/2)؛ وظيفة مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/5)؛ أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/5).
- (٨) تعزيز مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2000/9)؛ وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/7).
- (٩) قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3).
- (١٠) استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4).

لم تضطلع حتى الآن باستعراض كامل مخصص لمسألة منع الغش والكشف عنه والتصدي له على وجه التحديد.

ألف - الأهداف والنطاق

٧- يتمثل الهدف الرئيسي من هذا الاستعراض في تقييم برامج إدارة مخاطر الغش في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتنفيذ سياسات وإجراءات مكافحة الغش من حيث مدى إتاحتها الفعالية في منع الغش والكشف عنه والتصدي له. وركز الاستعراض على تحديد مجالات القوة والضعف وتقديم توصيات بهدف تحسين فعالية مؤسسات المنظومة بشكل عام في مكافحة الغش.

٨- وأجري الاستعراض على نطاق منظومة الأمم المتحدة بما يشمل الأمم المتحدة والصناديق والبرامج، والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية على الأبعاد العالمية والأقليمي والوطني. وعلى وجه التحديد، بحث الاستعراض أطر إدارة المؤسسات لمكافحة الغش؛ وعمليات تقييم مخاطر الغش وضوابط منعه والكشف عنه وآليات التصدي له؛ وبرامج التوعية بشأن الغش؛ والنظم الداخلية والخارجية لرصده والإبلاغ عنه؛ وأساليب التحقيق؛ ونظم التأديب الموضوعية للتعامل مع الغش. وبالإضافة إلى ذلك، بحث الاستعراض مدى اتساق سياسات مكافحة الغش في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وقابليتها للمقارنة، ونظر في الجهود المبذولة على نطاق المنظومة بشأن التنسيق والتعاون فيما يتعلق بمنع الغش والكشف عن حالاته، وسعى للوقوف على الممارسات الجيدة على نطاق المنظومة.

٩- وفي هذا التقرير، لا تدرس وحدة التفتيش المشتركة بالتفصيل حالات غش فعلية أو الأنواع العديدة من الأنشطة المنطوية عليه، ولكنها تنظر إلى موضوع الغش من منظور كلي. غير أنها أولت اهتماماً خاصاً في أثناء الاستعراض لقضايا الغش المرتبطة بالأنشطة المعرضة له والبيئات عالية المخاطر. وهذا يشمل الغش المرتبط بالمشتريات، وإدارة العقود، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة البرامج والمشاريع، والإدارة المالية، والاستحقاقات، واختيار الأطراف الثالثة، من قبيل شركاء التنفيذ، وإدارتها.

١٠- وأخذ الاستعراض في الاعتبار أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عمليات مختلفة ومنتشرة في جميع أنحاء العالم، وأن نظمها الإدارية مصممة لتلائم ولاياتها، ونماذج أعمالها والبيئة التي تعمل فيها. وبناء على ذلك، تختار المؤسسات نمجاً مصممة خصيصاً لمعالجة مخاطر الغش والحد منها وما يتصل بذلك من أنشطة. وروعت مسألة أن الأنشطة التي تنطوي على الغش تتباين تبايناً شديداً وأن مستويات الغش المرتكب من جانب الموظفين و/أو الكيانات الخارجة عن المؤسسات تختلف اختلافاً كبيراً من مؤسسة إلى أخرى. وفي هذا التقرير، تحاول وحدة التفتيش المشتركة إعطاء معلومات عن النهج المختلفة التي تتبعها المؤسسات لمكافحة الغش.

ومن خلالها، تحدد مجالات التحديات المشتركة وتقدم التوصيات حسب الاقتضاء. وقد لا تنطبق هذه التوصيات بنفس الدرجة على جميع المؤسسات التي شاركت في الاستعراض.

١١- ولإتاحة نهج منظم في تحقيق أهداف الاستعراض، وضعت الوحدة إطاراً لإدارة مكافحة الغش يكون بمثابة خريطة طريق لتناول منع الغش والكشف عنه والتصدي له في منظومة الأمم المتحدة (انظر الفصل الثالث أدناه).

باء- المنهجية

١٢- أجري الاستعراض في الفترة من آذار/مارس ٢٠١٥ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ على نطاق المنظومة، بما في ذلك الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة.

١٣- واستُخدمت لتيسير جمع المعلومات وتحليل المواد منهجية تضم استعراضات مكتبية، واستبيانات مفصلة، ومقابلات على نطاق المنظومة، ودراسة استقصائية عالمية للموظفين على جميع المستويات لا تُعرف فيها هوية مقدم المعلومات. وبدأ المشروع باستعراض الكتابات المتاحة عن الغش، والوثائق والتقارير المتعلقة بالغش في الأمم المتحدة خاصةً، وتحليل القضايا المحددة في تلك الكتابات. وشمل جمع البيانات المعلومات التي وردت في اجتماعات معقودة في مكاتب بمقر المؤسسات المشاركة وفي الزيارات الميدانية إلى مكاتب قطرية مختارة في بنما وتايلند وكينيا وهايتي. وأجريت اجتماعات للتداول بالفيديو عندما لم يتسن الاضطلاع بزيارات موقعية. وإجمالاً، أجريت مقابلات مع أكثر من ٣٨٠ شخصاً. وأُرسلت استبيانات تفصيلية إلى ٢٨ مؤسسة مشاركة ووصلت ردود من ٢٧ مؤسسة منها. وبالإضافة إلى ذلك، أجريت دراسة استقصائية على نطاق منظومة الأمم المتحدة للتصورات المتعلقة بالغش، موجهة إلى الموظفين عموماً، مع إخفاء هوية مقدم المعلومات، وبلغ عدد الموظفين المحيين على الاستقصاء ٩٢٩ ١٥ موظفاً (مستوى الثقة ٩٩,٢٦ في المائة). ووجه أيضاً استقصاء متعلق بالغش إلى المديرين التنفيذيين وكبار الموظفين التاليين لهم مباشرة، ورد على الاستقصاء ١٦٤ مديراً (مستوى الثقة ٩٤,١٠ في المائة). ويسلط الضوء على نتائج الاستقصاءين في مختلف أقسام هذا التقرير. وترد في المرفق الرابع المنهجية المتبعة في هاتين الدراستين الاستقصائيتين المتعلقةتين بالغش.

١٤- وشملت مرحلة جمع البيانات كذلك المعلومات الواردة من البنك الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والمفوضية الأوروبية، والمكتب الأوروبي لمكافحة الغش، ومكتب مراجعة الحسابات الوطني بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ومكتب مساءلة الحكومة التابع للولايات المتحدة، والصندوق العالمي. وجرى الاتصال أيضاً بعدد من الوكالات الإنمائية للدول الأعضاء (مثل إدارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)؛ بيد أنه لم يتسنَّ جمع منظورات وآراء طائفة أوسع من الوكالات المانحة.

١٥ - ولم تسمح القيود الزمنية والموارد المحدودة بإجراء فحص أكثر تعمقاً وعقد لقاءات تفاعلية مباشرة مع جميع المؤسسات البالغ عددها ٢٨ مؤسسة. وعليه، فقد أخذ الاستعراض في الاعتبار الأدلة الواردة في عمليات المراجعة المتعلقة بالغش التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومجلس مراجعي الحسابات، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، وعدد من هيئات الرقابة الداخلية والخارجية الأخرى التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وبالنظر إلى اتساع نطاق هذا الموضوع وتنوعه، وجد المفتشان أن المعلومات المستقاة من هذه التقارير لا تقدر بثمن وهما يعربان عن تقديرهما لما أبدته أوساط المراجعة الداخلية والخارجية في المنظومة من تعاون مع الاستعراض وما قدمته لأجله من معلومات. ويخصان بالشكر مديري مكاتب مراجعة الحسابات والرقابة في الأمم المتحدة/مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، فضلاً عن شعبة شؤون المعاهدات في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الذين أظهروا اهتماماً شديداً بهذا الموضوع الهام وقدموا مدخلات قيمة بشأن المسائل المفاهيمية خلال عملية الاستعراض.

١٦ - واستُخدم إجراء داخلي يتمثل في استعراض الأقران التماساً لتعليقات من جميع مفتشي الوحدة (الحكمة الجماعية) قبل وضع التقرير في صيغته النهائية. وجرى أيضاً تعميم مشروع التقرير على مؤسسات الأمم المتحدة والجهات صاحبة المصلحة الأخرى، بغرض تصويب الأخطاء في الوقائع وتلقي التعليقات على النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ التوصيات الواردة فيه ورصد التنفيذ، يتضمن الملحق ٢ بهذا التقرير جدولاً يبين ما إذا كان الغرض من إحالة التقرير إلى مجالس إدارة المؤسسات المشمولة بالاستعراض ورؤسائها التنفيذيين هو طلب اتخاذ إجراء بشأنه أو مجرد العلم به.

١٧ - ويودّ المفتشان أن يعربا عن تقديرهما لكل من ساعدهما في إعداد هذا التقرير، وخاصة أولئك الذين شاركوا في اللقاءات والاستبيانات والدراسات الاستقصائية وساهموا عن طيب خاطر بمعارفهم وخبراتهم.

ثانياً - الغش والغش المفترض

١٨ - وفقاً لأفضل الممارسات، ينبغي أن يكون لدى المؤسسات فهم واضح لمصطلحي "الغش" و"الغش المفترض" من أجل تجنب الغموض ودعم التنفيذ الفعال لأنشطة مكافحة الغش. وفي المقام الأول، يلزم توعية المديرين والموظفين بما يشكل الغش والغش المفترض، وبأنواع السلوك المحظورة في بيئة عملهم. وبالمثل، يلزم أن يتوفر فهم واضح لهذين المصطلحين لدى الكيانات والوظائف المنوط بها ولايات لمكافحة الغش، كالمحققين ومراجعي الحسابات والإدارات المالية، ومديري البرامج، وإدارات الموارد البشرية، لكي تضطلع بفعالية بمسؤولياتها في مجال مكافحة الغش. والتعريف الواضح مهم أيضاً لقيام مراجعي الحسابات الخارجيين للمؤسسات بالإبلاغ عن الغش والغش المفترض. ذلك أن تعريف المصطلحين تترتب عليه آثار قانونية ويؤثر على مستوى الإثبات والأدلة المطلوب للتحقيقات، وعلى الإجراءات التأديبية التي تتخذ لاحقاً ضد الموظفين أو الإجراءات الجزائية التي تتخذ ضد الأطراف الثالثة، من قبيل البائعين والموردين وشركاء التنفيذ.

ألف - تعريف الغش

١٩ - تختلف تعريفات الغش على نطاق القطاعين العام والخاص، وفي الأوساط الأكاديمية. ويعترف معجم بلاك القانوني الغش بأنه "تشويه للحقيقة أو إخفاء لواقعة مادية عن علم لحمل شخص آخر على القيام بتصرف فيه ضرر له"^(١١). وبالمثل، تعرّفه جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش^(١٢) بأنه "أي عمل عمدي أو امتناع عمدي عن عمل يقصد به خداع الآخرين، ويؤدي إلى تكبد الضحية لخسارة و/أو تحقيق مرتكبه لمكسب"^(١٣). أما التعريف الوارد في المعايير الدولية لمراجعة الحسابات فهو أنه "فعل متعمد يرتكبه فرد واحد أو أكثر بين الإدارة، أي المكلفين بالحوكمة، أو الموظفين، أو الأطراف الثالثة، وينطوي على استخدام الخداع للحصول على ميزة غير عادلة أو غير قانونية"^(١٤). وقد تناول فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم

(١١) Bryan Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (2004), s.v., "fraud".

(١٢) انظر الموقع الشبكي لجمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، www.acfe.com/fraud-101.aspx، (تم الاطلاع عليه في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥).

(١٣) التعريف على النحو الوارد في IIA, American Institute of Certified Public Accountants and ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008), p. 5 الداخليين، والمعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين، وجمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، إدارة مخاطر الغش في مجال الأعمال: دليل عملي (٢٠٠٨)، الصفحة ٥؛ وهو يشير إلى أن هذا التعريف للغش أعد خصيصاً للدليل المذكور، ويعترف مؤلفوه بوجود تعريف أخرى كثيرة للغش، بما في ذلك تلك التي وضعتها المؤسسات الراعية والمؤيدة للدليل.

(١٤) International Standard on Auditing 240 (redrafted), para. 11 [المعيار الدولي لمراجعة الحسابات ٢٤٠ (أعيدت صياغته)، الفقرة ١١].

المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية مصطلح "الغش" في دليل لمراجعة الحسابات صدر في عام ١٩٩٦، بوصفه "فعل" [١] يعتمد ارتكابه فرد أو أكثر من بين الإدارة، أو الموظفين، أو الأطراف الثالثة، وينتج عنه تقديم بيانات مالية كاذبة. وعلى الرغم من أن هيئات أخرى تعرّف الغش بعبارات مماثلة لما سبق، من المسلم به عموماً أن مفهومي النية والخداع يكمنان وراء تعريف الغش باعتبارهما أسلوب العمل الرئيسي عندما يرتكب فعل من أفعال الغش. ويشمل الغش طائفة واسعة من أشكال السلوك منها، في جملة أمور، التلاعب بالسجلات أو الوثائق أو تزويرها أو التحوير فيها؛ واختلاس الأصول؛ وإخفاء آثار المعاملات أو حذفها من السجلات أو الوثائق؛ وتسجيل معاملات لا أساس لها من الصحة؛ وسوء تطبيق السياسات المحاسبية^(١٥).

٢٠- وينبغي الإشارة إلى أن مصطلحي "الغش" و"الفساد" كثيراً ما يُجمع بينهما وأنهما يستخدمان أحياناً كمترادفين في تقارير ووثائق منظومة الأمم المتحدة وفي الكتابات بالمجالات الأخرى العامة والخاصة. وبالرغم من وجود حالات يمكن أن يشكل فيها سلوك معين غشاً وفساداً في وقت واحد - ولا شك أن أياً من الغش أو الفساد كثيراً ما يوصف بأنه "من الأفعال الاحتمالية" - ينبغي الإشارة إلى أن المفهومين يظنان من الوجهة القانونية متميزين. ويُفهم من الفساد تقليدياً أنه يشمل أي فعل أو امتناع عن فعل يساء فيه استخدام السلطة الرسمية، أو يسعى إلى التأثير على إساءة استخدام السلطة الرسمية، من أجل الحصول على منفعة غير مستحقة. غير أنه في حين يمكن أن يتسبب الفساد الذي يرتكبه أحد المسؤولين في خسائر مالية للمؤسسة ويصنّف باعتباره غشاً، فقد لا يكون للفساد بالضرورة تأثير على المؤسسة أو على شخص يعاني من خسارة نقدية. فعلى سبيل المثال، الموظف الحكومي الذي ينفق أموال الجهات المانحة بتوجيه هذه المزايا إلى دائرته السياسية دون غيرها (بدلاً من السكان عموماً على النحو المقصود بها) قد لا يكون بالضرورة مرتكباً للغش ولكن فعله هذا يعتبر فساداً. أما إذا استخدم المسؤول المذكور بعض هذه الأموال لتجديد مسكنه الخاص، فهذا مثال على كل من الفساد والغش معاً. ويركز هذا التقرير على موضوع الغش في منظومة الأمم المتحدة مع مراعاة أن الغش والفساد فعلاً باهظاً الكلفة ومتداخلاً. ومن ثم، فإن الإشارات إلى الغش في مختلف أجزاء هذا التقرير قد تشمل أيضاً بعض جوانب الفساد حسب الاقتضاء.

(١٥) Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, Audit Guide No. 204, issued in December 1996, pp. 1-2 [فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، الدليل رقم ٢٠٤ لمراجعة الحسابات، صدر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، الصفحتان ١-٢]؛ واستُخدم هذا التعريف أيضاً لأن الفريق قرر أن يأخذ في الاعتبار المعايير الصادرة عن اللجنة المعنية بالممارسات الدولية في مجال مراجعة الحسابات ولجنة القطاع العام بالاتحاد الدولي للمحاسبين.

٢١- ولا يوجد تعريف للغش على نطاق منظومة الأمم المتحدة، فمؤسسات المنظومة، كما يتبين من المرفق الثاني بهذا التقرير، تعرّفه بطرق مختلفة. وعلاوة على ذلك، يتفاوت تفسير هذا المصطلح تفاوتاً كبيراً، وفي بعض المؤسسات لا يوجد له تعريف رسمي منشور. وكشفت المقابلات عن الافتقار، في بعض الحالات، إلى فهم مشترك لما يعنيه الغش حتى داخل المؤسسة الواحدة. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن التعاريف، عندما توجد بالفعل، تميل إلى الاستعارة من المبادئ الأساسية الواردة في التعاريف السالفة الذكر لجمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، والمعيار الدولي لمراجعة الحسابات، وفريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، بل والواردة أيضاً في قواعد ومعايير الهيئات الدولية الأخرى للمراجعة الفنية للحسابات والتحقيق، مثل معهد مراجعي الحسابات الداخليين والاتحاد الدولي للمحاسبين والمعهد المعتمد للمالية العامة والمحاسبة. ويتسع تعريف الغش، في بعض المؤسسات، بحيث يشمل جميع أنواع السلوك الشخصي والمهني غير الأخلاقي، وفي حالات أخرى يضيق التعريف ولا يتناول سوى الكذب في البيانات المالية وتشويه الوقائع في الوثائق والبيانات الأخرى. وتنتشر بعض المؤسسات مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، قائمة لأمثلة على أنواع سوء السلوك المهني التي تعتبرها من قبيل الغش.

٢٢- ويشير مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، في مذكرة داخلية مؤرخة أيار/مايو ٢٠١٥، إلى أن الغش هو نوع من السلوك الإجرامي الذي قد يختلف في تعريفه مختلف الدول الأعضاء وأنه لا يمكن إثباته على وجه اليقين القانوني إلا من السلطات الوطنية المختصة. وفي سياق نوع العمليات المنطوية على الغش التي ينبغي الإبلاغ عنها إلى مراجعي الحسابات الخارجيين، يشير المكتب إلى قرار الجمعية العامة ٦٢/٦٣ ويذكر أن "المنظمة تقدم تقريراً إلى مجلس مراجعي الحسابات، تحت بند الغش، عن الادعاءات التي كانت موضع تحقيق داخلي، أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية أو الوحدات والمكاتب الأخرى، وتبين منه أنها موثوقة". وفي حين توضح هذه المعلومات عمليات الغش التي ينبغي الإبلاغ عنها إلى مراجعي الحسابات الخارجيين، فهي لا تنص على تعريف للغش. ويسلم المفتشان، من الوجهة القانونية، بأن مسألة ما إذا كان الفعل غشاً في الواقع يتعين البتّ فيها من خلال النظم القضائية أو غيرها من هيئات الفصل في النزاعات. غير أنهما يريان أن تعريف الغش ضروري من أجل إيجاد فهم مشترك لهذا المفهوم داخل المؤسسة. وعلاوة على ذلك، من شأن التعريف المشترك بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذي تصدره سلطة مختصة، أن يشكل ميزة كبيرة، لأنه سييسر قابلية البيانات المتعلقة بالغش وأنماطه واتجاهاته للمقارنة على نطاق المنظومة.

٢٣- وعلى غرار ذلك، أبرزت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقريرها الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، الحاجة إلى تعريف واحد متفق عليه لما يشكل الغش، لكي يتسنى وضع سياسات فعالة لمكافحة، ولكفالة اتساق البيانات ذات الصلة في منظومة الأمم

المتحدة كلها وقابليتها للمقارنة بهدف تحسين مستوى الإفصاح والشفافية فيما يتعلق بالحالات أمام الدول الأعضاء والجهات المانحة والموظفين^(١٦).

٢٤ - وقد اعتمد عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مثل منظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وبرنامج الأغذية العالمي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، تعريف ممارسات الغش المستخدم في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (انظر الإطار ١ أدناه). وعلاوة على ذلك، تؤيد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضاً تعريف المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف للغش والممارسات ذات الصلة في إطار الاتفاقات القانونية الموحدة التي تحكم ما يسمى بالتمويل العابر^(١٧).

٢٥ - وتعريف المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الموحدة للممارسات الباهظة التكلفة (المنطوية على الغش والفساد والفساد والتواطؤ والعرقلة)، متضمنة في الإطار الموحد لمنع الغش والفساد ومكافحتهما (الإطار ١).

(١٦) A/70/380 المؤرخ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، الفقرة ٣٠.

(١٧) UNDG, standard memorandum of understanding for using pass-through fund management, 26 June 2015, sect. VII [مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، مذكرة تفاهم موحدة لاستخدام إدارة التمويل العابر، ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥، الفرع سابعاً]. يشمل التمويل العابر صناديق "توحيد الأداء"، والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين والبرامج المشتركة التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي يوجه من خلالها نحو ١ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة.

الإطار ١

تعريف الممارسات الباهظة التكلفة التي اعتمدها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف

اتفقت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف من حيث المبدأ على التعاريف الموحدة التالية للممارسات الباهظة التكلفة لأغراض التحقيق في هذه الممارسات في الأنشطة الممولة من مؤسساتها:

- الممارسة المنطوية على الغش هي أي فعل أو امتناع عن فعل، بما في ذلك الادعاء الكاذب، يؤدي عن علم أو عن إهمال إلى تضليل أحد الأطراف أو يحاول تضليله للحصول على منفعة مالية أو غيرها، أو لتجنب التزام ما؛
 - الممارسة المنطوية على الفساد هي عرض أي شيء ذي قيمة، أو إعطاؤه، أو تلقيه، أو طلبه، سواء مباشرة أو بطريق غير مباشر، للتأثير بشكل غير سليم على أفعال طرف آخر؛
 - ممارسة الإكراه هي إلحاق الأذى أو الضرر، أو التهديد بإلحاق الأذى أو الضرر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأي طرف أو بمتلكات ذلك الطرف للتأثير بشكل غير سليم على أفعاله؛
 - ممارسة التواطؤ هي ترتيب بين طرفين أو أكثر يُقصد به تحقيق غرض غير سليم، بما في ذلك التأثير بصورة غير سليمة على إجراءات طرف آخر؛
 - ممارسة الإعاقة هي^(١٨) (أ) تعمد تدمير أدلة ذات أهمية للتحقيق أو تزويرها أو تغييرها أو إخفائها أو الإدلاء ببيانات كاذبة للمحققين من أجل العرقلة المادية للتحقيق في ادعاءات ارتكاب ممارسة تنطوي على الفساد أو الغش، أو ممارسة تواطئية أو قسرية؛ و/أو تهديد أي طرف أو مضايقته أو تخويفه لمنع من الإفصاح عن معرفته بمسائل ذات صلة بالتحقيق أو من مواصلة التحقيق؛ أو (ب) القيام عن عمد بإعاقة المصرف مادياً عن ممارسة حقوقه التعاقدية في مراجعة الحسابات والتحقيق أو في الوصول إلى المعلومات.
- وسيحدد كل من المؤسسات الأعضاء التنفيذ في إطار سياساته وإجراءاته ذات الصلة، وبما يتماشى مع الاتفاقيات الدولية^(١٩).

(١٨) استحدثت بعض المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف تعريف "ممارسات الإعاقة" في مرحلة لاحقة بغية استكمال التعاريف الأصلية، الصادرة في عام ٢٠٠٦، لممارسات الغش والفساد والقسر والتواطؤ.

(١٩) مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف الاستثمار الأوروبي، وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والبنك الدولي، *Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption* (2006) [الإطار الموحد لمنع الغش والفساد ومكافحتهما (٢٠٠٦)].

٢٦- ولنهج الذي اعتمده المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف عدد من المزايا، فهو ييسر الجهود المشتركة في مجال منع الغش والكشف عنه والتصدي له، بما في ذلك تحسين تبادل المعلومات، والتعاون والتنسيق في إجراء التحقيقات، فضلاً عن فرض الجزاءات على مرتكبي الغش من الأفراد والكيانات، أي الأطراف الثالثة من قبيل البائعين، والمنظمات غير الحكومية، وشركاء التنفيذ الآخرين. وهو كذلك شرط مسبق للحظر المشترك بين المصارف على البائعين والموردين والأطراف الثالثة الأخرى (انظر الفصل العاشر أدناه). وقد وُضعت تعاريف المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف منذ عام ٢٠٠٦ وتفيد التقارير بأنها مستقرة في أوساط الدوائر المالية الدولية، ولدى الأطراف الخارجية التي تتعامل مع تلك المصارف.

٢٧- ومن المتوقع أن يكفل تنفيذ التوصية التالية وجود فهم مشترك لمصطلح الغش داخل المؤسسة المعنية، وتيسير إمكانية المقارنة بين البيانات المتعلقة بالغش وأنماطه واتجاهاته السائدة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وتحسين الإبلاغ عن الغش.

التوصية ١

ينبغي للأمين العام للأمم المتحدة والرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين، اعتماد تعاريف موحدة بشأن الممارسات المنطوية على الغش والفساد، والتواطؤ والفسر والإعاقة، وتقديم تلك التعاريف إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة المعنية للموافقة عليها. وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في اعتماد التعاريف التي تستخدمها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين بياناً مشتركاً يتخذ فيه موقفاً واضحاً لا لبس فيه بشأن الغش من أجل القيام على نحو ملائم بإرساء "قدوة حسنة على مستوى القيادة" على نطاق المنظومة.

باء- تعريف الغش المفترض

٢٨- لم يُعرّف مصطلح "الغش المفترض" رسمياً من جانب أي من مؤسسات الأمم المتحدة التي شاركت في هذا الاستعراض. وأبلغ المفتشان بأنه لا يرد تعريف لهذا المصطلح في أي من وثائق الأمم المتحدة وأن المصطلح ذاته لا يظهر إلا في مرفق النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، المعنون "الصلاحيات الإضافية التي تنظم مراجعة حسابات الأمم المتحدة". بيد أن فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية أشار في عام ١٩٩٦ إلى أن "مصطلح 'الغش المفترض' يشير إلى الغش الذي يتسبب في فقدان موارد قيمة للمنظمة، رغم أنه لم يثبت بوضوح بناء على أدلة وثائقية أو شهادات شهود

ارتكابه من قبل الجاني"^(٢٠). ولكنّ وحدة التفتيش المشتركة لم تستطع تحديد ما إذا كان هذا التعريف لا يزال قيد استخدام الفريق.

٢٩- واختارت بعض المؤسسات أن تعدّ تفسيرها الخاص للغش المفترض. فصندوق الأمم المتحدة للسكان، على سبيل المثال، يعرّفه بأنه "ادعاءات موثوقة ومحددة بما فيه الكفاية وتبرر إجراء تحقيق كامل لم ينته بعد". ولغرض تقديم التقارير إلى مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، يفسر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الغش المفترض بأنه "أي ادعاء أو تحقيق حالي يتعلق بغش يبدو أنه قد أدى إلى خسارة مالية للمنظمة ولم يثبت بعد بالأدلة أو يُغلق ملفه بسبب عدم وجود دليل على ارتكاب مخالفة"^(٢١). ويستند تعريف "الغش المفترض" الذي وضعه برنامج الأغذية العالمي إلى تعريف فريق مراجعي الحسابات الخارجيين، على النحو المبين أعلاه. وتفسر دوائر الرقابة الداخلية في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) "الغش المفترض" بأنه ادعاءات ارتكاب الغش التي "يحتمل أن تكون صحيحة، بناء على الوقائع التي أثبتتها التحقيق، ولكن لم يؤكدها بعد حكم/قرار المدير العام". وتعتبر عمليات الغش "المفترض"، في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، عمليات غش "يُدعى ارتكابها" ويجرى التحقيق بشأنها استناداً إلى تقييم أولي لوجود أدلة محددة كافية وإلى نوع وخطورة الحالة المبلغ عنها"^(٢٢).

٣٠- واضطلع مكتب الشؤون القانونية في أيار/مايو ٢٠١٥ بمعالجة الغش المفترض على النحو التالي: "فيما يتعلق بالغش المفترض"، لسنا على علم بأي توجيه قدمته الجمعية العامة في أي ظرف مماثل قد يساعد مكتب الشؤون القانونية على تفسيره. وبناء على ذلك، فملاحظتنا الوحيدة هي أن هذا المصطلح يدل ضمناً فيما يبدو على عتبة أدنى من الغش، ويمكن أن يفسر بحيث يشمل أي شيء بدءاً من المخالفات المالية التي لا يمكن تفسيرها إلى الشكوك غير العنيفة الجديدة بإجراء مزيد من التحقيقات في وقوع الغش". وكان معظم الذين تم الاتصال بهم ممن أحرقت معهم المقابلات لأغراض إعداد هذا التقرير غير متأكدين من كيفية تفسير التعريف المذكور.

٣١- ويعوق عدم وضوح مصطلح "الغش المفترض" وعدم وجود فهم مشترك له بين المؤسسات إبلاغ مراجعي الحسابات الخارجيين بشكل سليم عن حالات الغش"^(٢٣).

(٢٠) Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, Audit Guide No. 204, issued in December 1996, p. 2 [فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، الدليل رقم ٢٠٤ لمراجعة الحسابات، صدر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، الصفحة ٢].

(٢١) رة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

(٢٢) وفقاً للتعريف الواردة في الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

(٢٣) معظم مراجعي الحسابات الخارجيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مكلفون بتقديم تقرير إلى الهيئات التشريعية لمؤسساتهم عن حالات الغش والغش المفترض في إطار تقريرهم المالي السنوي والبيانات المالية المراجعة. غير أن المسؤولية عن منع الغش والكشف عنه تقع على عاتق الإدارة في المقام الأول. ومن ثم،

فالمعلومات المتصلة بالغش المفترض لا يجري قياسها و/أو جمعها باستمرار في مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمعلومات المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين قد تفتقر إلى الدقة والشمول. وقد أبدت ملاحظات مماثلة في أحدث تقرير لمجلس مراجعي الحسابات، وفي تقرير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠١٤ بشأن الإبلاغ عن الغش في الأمانة العامة للأمم المتحدة^(٢٤).

٣٢- ويرى المفتشان أنه لغرض الإبلاغ عن "الغش المفترض" في البيانات المالية للمؤسسات، لا ينبغي بالضرورة أن يعالج هذا المصطلح من زاوية قانونية، بل كمصطلح مالي، ينبغي تفسيره بما يتماشى مع معايير المحاسبة العامة، وقد يشمل حالات الاشتباه في الغش أو إمكان حدوثه التي، إذا ثبتت لاحقاً، قد تؤثر على البيانات المالية للمؤسسة.

٣٣- والعديد من الذين أجريت معهم المقابلات كانوا متقبلين لاستحداث تعريف موحد للغش والغش المفترض فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد سلفت الإشارة إلى الاضطلاع بمحاولات لهذا الغرض في عام ٢٠٠٥ على مستوى مجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى من جانب فريق عامل أنشئ لدراسة الغش^(٢٥)، ولكن أوقف عمل الفريق. ولم تقدم للمفتشين أي وثائق لاستعراض الأعمال التي قام بها هذا الفريق ولم تقدم اللجنة تفسيراً أو تسق أسباباً لتبرير إنهاء هذه العملية.

٣٤- ويوصى بأن يعتمد الأمين العام للأمم المتحدة والرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين، تعريفاً موحداً للغش المفترض في المنظومة. ولأغراض الإبلاغ في البيانات المالية ينبغي أن يُنظر في التفسير التالي للغش المفترض: "ادعاءات ارتكاب الغش الموثوقة التي تبرر إجراء تحقيق كامل لم يُنته منه بعد، والتي من شأنها، في حال ثبوتها، أن تثبت فقدان موارد قيمة للمؤسسة وقد تقود إلى تحريف في البيانات المالية".

يستعلم مراجعو الحسابات الخارجيون من الإدارة عن تقييم مخاطر الاحتيال المادي والعمليات المطبقة لتحديد مخاطر الغش والتعامل معها، ويستفسرون عما إذا كان لدى الإدارة أي علم بأي غش فعلي أو مشتبه في وجوده أو غش مدعى ارتكابه. وعادة ما تكون لدى الإدارة إجراءات معمول بها لجمع هذه المعلومات، ويعمل المراقبون الماليون بمثابة منسقين، في معظم الحالات، لتجميع البيانات المتعلقة بالغش استناداً إلى المعلومات التي ترد من مكاتب التحقيق و/أو تجميع مباشرة من مختلف الكيانات داخل المؤسسة.

(٢٤) انظر، على سبيل المثال، OIOS, audit of the process of reporting cases of fraud or presumptive fraud in financial statements, report 2014/051 [مكتب خدمات الرقابة الداخلية، مراجعة عملية الإبلاغ عن حالات الغش أو الغش المفترض في البيانات المالية، التقرير ٢٠١٤/٠٥١]؛ موجز مقتضب للنتائج والاستنتاجات الرئيسية الواردة في تقارير مجلس مراجعي الحسابات للفترة المالية السنوية ٢٠١٤ (A/70/322)، الفقرتين ٥٢ و٥٣.

(٢٥) انظر CEB Finance and Budget Network, Report of the Working Group on Fraud, document CEB/2005/HLCM/20 [شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة الغش، الوثيقة CEB/2005/HLCM/20].

ثالثاً- إطار لإدارة مكافحة الغش

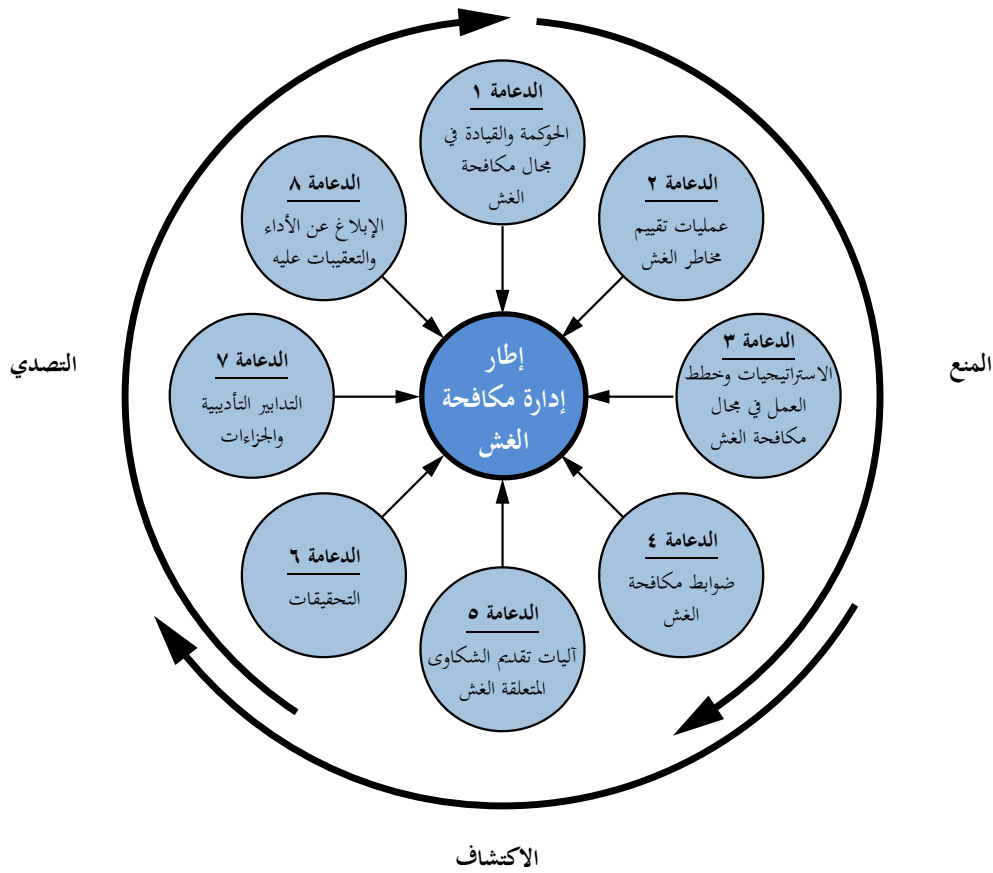
٣٥- لإيجاد طريقة منظمة لبلوغ أهداف هذا الاستعراض، استحدثت وحدة التفتيش المشتركة، كما جاء في المناقشة في الفصل الأول، إطاراً لإدارة مكافحة الغش، يعدّ ضرورياً لاتباع نهج فعال لمنع الغش والكشف عنه والتصدي له في منظومة الأمم المتحدة. وفي أثناء وضع هذا الإطار، استفادت الوحدة من المنشورات عن العمل الذي اضطلع به فيما يتعلق بأطر مخاطر الغش ومراقبته، وبأدلة وممارسات مكافحة الغش التي وضعها عدد من الهيئات في الأوساط الأكاديمية والقطاعين العام والخاص^(٢٦). ورغم أن هذه المنشورات والممارسات توفر التوجيه اللازم لوضع نهج فعالة لمكافحة الغش، فهي قد لا تعالج بالضرورة القضايا الخاصة بالجمهور المستهدف في هذا التقرير. ومن ثم فقد وضع هذا الإطار لإتاحة خريطة طريق للتعامل مع أنشطة مكافحة الغش في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ولعله يوفر أداة تقييم لوضع معايير مرجعية في المستقبل.

٣٦- وتختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في الولايات المنوطة بها ونماذج أعمالها وتعمل في بيئات تطرح مخاطر غش مختلفة. وعليه، فلا تعتمد جميع المؤسسات نهجاً واحداً في مكافحة الغش. وقد تختار المؤسسات أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ والممارسات التي تتناولها مختلف أقسام هذا التقرير، وتتخذها أساساً لتحديث أو تطوير استراتيجياتها الخاصة القوية لمكافحة الغش ونهج إدارة تلك المكافحة بناء على احتياجاتها ومتطلباتها المحددة.

٣٧- وكما يتبين في أسهم الشكل ١ أدناه، يعالج الإطار ثلاث فئات من أنشطة مكافحة الغش - المنع والكشف والتصدي - ينبغي أن يشملها أي برنامج موثوق به لمكافحة الغش. ويشمل منع الغش الأنشطة المصممة لمنع ارتكاب الغش قبل حدوثه. وتهدف أنشطة الكشف عن الغش إلى اكتشاف الغش في أسرع وقت ممكن بعد أن يكون قد حدث. أما أنشطة التصدي للغش فتعالج، بدورها، النظم والعمليات التي تساعد المؤسسة على الرد بشكل مناسب على الغش المدعى حدوثه عندما يُكتشف، وهي تشمل إجراء التحقيقات وفرض الجزاءات واسترداد الخسائر. ويشكل منع الغش والكشف عنه والتصدي له عمليات مترابطة ويعزز بعضها بعضاً.

(٢٦) IIA, American Institute of Certified Public Accountants and ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008) [معهد مراجعي الحسابات الداخليين، والمعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين وجمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، إدارة مخاطر الغش على الأعمال: دليل عملي (٢٠٠٨)؛ United States, Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud* (2015) [الولايات المتحدة، مكتب مساءلة الحكومة، إطار لإدارة مكافحة الغش في البرامج الاتحادية (٢٠١٥)؛ the Australian National Audit Office, *Fraud Control in Australian Government Entities: Better Practice Guide* (2011) [المكتب الوطني الأسترالي للمراجعة الحسابات، مكافحة الغش في الكيانات التابعة للحكومة الأسترالية: دليل لتحسين الممارسات (٢٠١١)؛ ومراجع أخرى.

الشكل ١
الدعائم الثماني للبرنامج القوي لمكافحة الغش



المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

٣٨- وعلى الرغم من أخذ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقليدياً بنهج التصرف اللاحق للفعل إزاء الغش، وتركيزها على القيام بالتحقيقات واتخاذ الإجراءات بشأن حالات الغش عندما يتم الإبلاغ عنها، كشف الاستعراض عن أن عدداً من المؤسسات تتحول ببطء نحو اتباع نهج أكثر اتساماً بالطابع الوقائي والاستباقية من خلال تحديد مخاطر الغش وتقييمها والحدّ منها قبل أن تتجسد. والجهود التي تركز على التدابير الوقائية هي إلى حد بعيد الأكثر اقتصاداً وفعاليةً من حيث التكلفة في مجال مكافحة الغش، حسبما أقرّ به معظم الممارسين في مجال مكافحة الغش وسيجري تناوله بالمناقشة في الفصول اللاحقة.

٣٩- وترتكز الفئات الثلاث من أنشطة مكافحة الغش، كما هو مبين في الشكل ١ أعلاه، على ثماني دعائم وظيفية تشكل في مجملها إطاراً لإدارة مكافحة الغش في برنامج قوي وفعال لمكافحته.

- ٤٠ - وتقابل الفصول التالية كلاً من الدعائم الثماني، فتعرض المفاهيم ذات الصلة، والممارسات الحالية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وعمليات الوقوف على الثغرات و/أو الممارسات الجيدة، وتقدم التوصيات حسب الاقتضاء. وهي تتناول على وجه التحديد ما يلي:
- الفصل الرابع (الدعامة ١) الحوكمة والقيادة في مجال مكافحة الغش (سياسة مكافحة الغش، والأدوار والمسؤوليات، وثقافة مكافحة الغش والوعي بشأن الغش)؛
 - الفصل الخامس (الدعامة ٢) عمليات تقييم مخاطر الغش (تقييمات المخاطر الخاصة بالغش تحديداً والأخطار التي تشكلها الأطراف الثالثة، ومستويات التسامح مع مخاطر الغش وتقاسم مخاطر الغش)؛
 - الفصل السادس (الدعامة ٣) الاستراتيجيات وخطط العمل في مجال مكافحة الغش؛
 - الفصل السابع (الدعامة ٤) ضوابط مكافحة الغش (المساءلة وأطر الرقابة الداخلية، ومدونات قواعد السلوك، وبرامج الإفصاح المالي والإعلان عن المصالح، وبذل العناية الواجبة، وفحص الموظفين والأطراف الثالثة، وتحديث الصكوك القانونية للأطراف الثالثة، والتشغيل الآلي لضوابط مكافحة الغش، والتدابير الاستباقية للكشف عن الغش، ودور المراجعة الداخلية للحسابات في الكشف عن الغش ومكافحته)؛
 - الفصل الثامن (الدعامة ٥) آليات تقديم الشكاوى المتعلقة بالغش (سياسات التعامل مع المبلغين عن المخالفات، والخطوط الهاتفية الساخنة للإبلاغ عن المخالفات، وحماية المبلغين من الانتقام، وتعدد طرق تلقي التقارير - المركزية في مقابل اللامركزية)؛
 - الفصل التاسع (الدعامة ٦) التحقيقات (جودة التوقيت والقدرات المتعلقة بإجراء التحقيق ونوعية التحقيقات، والتحقيق مع الأطراف الثالثة، والتحقيقات المشتركة، والتحقيقات الاستباقية في جرائم الغش، ونظم إدارة القضايا)؛
 - الفصل العاشر (الدعامة ٧) التدابير التأديبية والجزاءات (العملية التأديبية للموظفين الذين يرتكبون الغش، والتحديات التي تواجه تعقب الجناة، ونظم توقيع الجزاءات على البائعين، وفرض الجزاءات على شركاء التنفيذ، وتبادل المعلومات المتعلقة بمعاينة الأطراف الثالثة)؛
 - الفصل الحادي عشر (الدعامة ٨) الإبلاغ عن الأداء والتعقيبات عليه (الإبلاغ عن أداء برامج مكافحة الغش، والدروس المستفادة والتعقيبات، والربط بين وظيفتي مراجعة الحسابات والتحقيق، والتعاون والتنسيق بين الكيانات في مجال مكافحة الغش).

رابعاً - الحوكمة والقيادة في مكافحة الغش (الدعامة ١)

٤١ - من الواضح أن الدول الأعضاء زادت من توقعاتها فيما يتعلق بارتفاع مستوى السلوك الأخلاقي وعدم التسامح مطلقاً إزاء الغش في منظومة الأمم المتحدة، وبالإدارة الحكيمة للبرامج من خلال الحوكمة المؤسسية الفعالة، بما يشمل الهياكل الملائمة لمكافحة الغش والفساد.

٤٢ - ومن المسلم به في القطاعين العام والخاص أن إدارة مكافحة الغش مسؤولية جماعية تقع على جميع الأشخاص العاملين في المؤسسة وأن السيطرة الفعالة عليه لا تتطلب التزام إدارة المؤسسة وموظفيها فحسب، بل التزام الأطراف الثالثة، مثل البائعين والموردين وشركاء التنفيذ، كذلك. غير أن المسؤولية الرئيسية عن إدارة مخاطر الغش ووضع السياسات الخاصة بمكافحته وتحديد مستويات التسامح إزاءه، تقع على عاتق الإدارة العليا للمؤسسة.

٤٣ - ويجب على الرئيس التنفيذي وكبار المديرين التاليين له مباشرة كفالة أن تطبق المؤسسة الحوكمة المؤسسية المناسبة للسيطرة على الغش، وأن توجد فيها ثقافة أخلاقية تساعد على جعل جهود مكافحته جزءاً لا يتجزأ من العمليات على مستويات المؤسسة كافة. وإذكاء الوعي بشأن الغش وكفالة التقيد بالقيم والمعايير الأخلاقية بين موظفي مؤسسات الأمم المتحدة أمران أساسيان لنجاح برامج مكافحة الغش.

٤٤ - وفي دراسة استقصائية للغش أجرتها وحدة التفتيش المشتركة على موظفي منظومة الأمم المتحدة، لم يتفق سوى ٥٥ في المائة فقط من المجيبين مع مقولة إن "الإدارة تبرهن بوضوح على المسؤولية/الالتزام بمكافحة الغش"^(٢٧) و ٤٧ في المائة فقط مع مقولة إن "الإدارة تبلغنا مرة أو أكثر في كل سنة بأنها لا تتسامح إزاء الغش"^(٢٨). ويشير معظم المجيبين إلى أن هناك مجالاً أمام الإدارة للتحسن فيما يتعلق بتعزيز "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" في مجال مكافحة الغش.

٤٥ - ولمكافحة الغش بشكل فعال، من الأهمية بمكان تهيئة بيئة الحوكمة التي تساعد على الاضطلاع بهذا الجهد. وهذا يستدعي معالجة عدد من العناصر. وترد أدناه مناقشة ثلاثة من هذه العناصر، وهي: وضع سياسة لمكافحة الغش وتوثيقها؛ وإنشاء هيكل للإشراف على جهود مكافحة الغش وإسناد الأدوار والمسؤوليات؛ وتعزيز ثقافة لمكافحة الغش عن طريق التوعية والتدريب.

(٢٧) ومن بين المتبقين، أجابت نسبة ٢٠ في المائة بـ "أنفق جزئياً"، و ٩ في المائة بـ "لا أتفق ولا أختلف"، و ٥ في المائة بـ "أختلف جزئياً"، و ٥ في المائة بـ "أختلف"، و ٦ في المائة بـ "لا أعرف".

(٢٨) أجاب ١٩ في المائة من المتبقين بـ "أنفق جزئياً"، و ١٠ في المائة بـ "لا أتفق ولا أختلف"، و ٥ في المائة بـ "أختلف جزئياً"، و ١٢ في المائة بـ "أختلف"، و ٨ في المائة بـ "لا أعرف".

ألف - سياسة مكافحة الغش

٤٦ - تمثل سياسة مكافحة الغش حجر الزاوية في أي برنامج فعال لمكافحة الغش. فهي تساعد الموظفين والأطراف الثالثة على فهم الكيفية التي تتصدى بها المؤسسة للغش وتشجع الموظفين من جميع المستويات على المشاركة الفعلية في حماية موارد المؤسسة وسمعتها. وهي توفر المبادئ التوجيهية اللازمة لاتخاذ قرارات مكافحة الغش وتجمع بين كافة السياسات والإجراءات ذات الصلة التي يُستشهد بها في الجهود المبذولة لمكافحة الغش، كمدونات قواعد السلوك، والسياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات وحميتهم من الانتقام، وعمليات التحقيق والجزاءات والتدابير التأديبية، والسياسات الخاصة بالإقرارات المالية، وأطر الضوابط الداخلية والمساءلة.

٤٧ - وكما هو مبين في المرفق الأول بهذا التقرير، توجد لدى عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة سياسة عامة مؤسسية لمكافحة الغش قائمة بذاتها^(٢٩)، تتيح التوجيه وتعمل بمثابة مستودع للسياسات والإجراءات ذات الصلة المتعلقة بالغش.

٤٨ - غير أن السياسات والأنشطة المرتبطة بمكافحة الغش، في مؤسسات أخرى^(٣٠)، موزعة على صيغة من القواعد واللوائح والمبادئ التوجيهية والمنشورات الإدارية المختلفة، مع اختلاف الجهات صاحبة السياسات وتباين الكيانات المسؤولة عن تنفيذها. وكثيراً ما يؤدي هذا التجزؤ إلى الازدواجية في العمل وأشكال عدم الاتساق، ويقوّض فعالية اضطلاع المؤسسة بأنشطة مكافحة الغش.

٤٩ - وبناء على تشجيع هيئات المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، تعكف المؤسسات التي ليست لديها سياسات قائمة بذاتها الآن على تحديث سياساتها لارتقاء بها إلى مستويات أفضل الممارسات. فأفادت الأمانة العامة للأمم المتحدة ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، على سبيل المثال، بإنشاء كل منهما، على التوالي، فرق عمل للبدء في إعداد سياسات واستراتيجيات أقوى لمكافحة الغش. غير أن الوكالة الدولية للطاقة الذرية أشارت إلى أنها لا ترى ضرورة لوضع سياسة منفصلة لمكافحة الغش لاعتقادها أن السياسات والآليات القائمة كافية في التصدي لمخاطره.

(٢٩) انظر المرفق الأول (الجدول الموجز لسياسات مكافحة الغش)؛ السياسات القائمة بذاتها لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(٣٠) الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

٥٠ - وخلص الاستعراض إلى أنه حتى في المؤسسات التي توجد لديها سياسات مؤسسية لمكافحة الغش قائمة بذاتها، لا يوجد تعريف واضح للأدوار والمسؤوليات وطرق المساءلة ولا توجد توجيهات واضحة بشأن كيفية تفعيل السياسات. فالجهة المسؤولة عن سياسة مكافحة الغش، على سبيل المثال، غير محددة بوضوح، في معظم الحالات، ولا توجد مؤشرات أداء لتقييم فعاليتها تنفيذها.

٥١ - وكذلك تتفاوت سياسات مكافحة الغش التي جرى استعراضها من حيث التغطية: فبعض السياسات يمتد نطاق تغطيتها إلى الأطراف الثالثة، من قبيل البائعين والموردين وشركاء التنفيذ، بينما لا يمتد نطاق غيرها إليهم^(٣١).

٥٢ - وتمشياً مع الممارسة الجيدة، اضطلع عدد من المؤسسات بتحديث سياساته من أجل توسيع نطاق تغطيتها. ومن الأمثلة على ذلك سياسة البرنامج الإنمائي، التي تنص على أن "هذه السياسة تنطبق على جميع أنشطة البرنامج الإنمائي وعملياته، بما في ذلك أي مشروع يموله البرنامج، وأي مشروع ينفذه البرنامج، وأي من شركاء التنفيذ". وعلى غرار ذلك، تنص سياسة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على أن "هذا الإطار الاستراتيجي ينطبق على أي غش أو فساد (فعلياً أو مشتبه في حدوثه أو يُبدل محاولة لارتكابه) يتورط فيه موظفو المفوضية وأي طرف، فرداً كان أو مؤسسة، له علاقة تعاقدية مباشرة أو غير مباشرة مع المفوضية أو يمول كلياً أو جزئياً بمواردها".

٥٣ - أما في منظمة الأغذية والزراعة، فسياسة مكافحة الغش: "تنطبق على جميع أنشطة وعمليات المنظمة، بغض النظر عن موقعها، سواء كانت ممولة من البرنامج العادي أو بأموال خارجة عن الميزانية؛ وسواء كانت إدارية الطابع أو تقنية أو تشغيلية؛ أو تنفذها المنظمة و/أو أحد شركاء التنفيذ، بما في ذلك أية وكالة حكومية. وتنطبق هذه السياسة على جميع موظفي منظمة الأغذية والزراعة وجميع الترتيبات التعاقدية بين المنظمة وشركاء التنفيذ، أو الموردين، أو الأطراف الثالثة الأخرى للأغراض الإدارية أو التقنية أو التشغيلية"^(٣٢). وتنطبق سياسة منع الغش والممارسات الفاسدة في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بشكل صريح على الأطراف الثالثة.

٥٤ - ولوحظ أيضاً أن عملية اعتماد سياسة لمكافحة الغش ووضعها القانوني تختلف بين أجزاء المنظومة. وباستثناء برنامج الأغذية العالمي، الذي اعتمدت الهيئة التشريعية للمؤسسة سياسته العامة لمكافحة الغش، تصدر سياسات مكافحة الغش في المؤسسات الأخرى بأشكال مختلفة بوصفها تعميماً إدارياً أو توجيهاً من الإدارة العليا.

(٣١) للاطلاع على التفاصيل، يرجى الرجوع إلى الفرع واو من الفصل السابع.

(٣٢) 2015 [منظمة الأغذية والزراعة، سياسة مكافحة الغش وغيره من الممارسات الفاسدة، التعميم الإداري 2015/08 of 12 March] ٠٨/٢٠١٥ المؤرخ ١٢ آذار/مارس ٢٠١٥.

٥٥- وعلى الرغم من أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قد تختار أن تضع سياستها الخاصة بمكافحة الغش استناداً إلى احتياجاتها الخاصة، فإن الممارسات الرائدة تشير إلى أن سياسة مكافحة الغش ينبغي أن تشمل على الأقل ما يلي^(٣٣):

- تعريف الغش والخطوط العريضة لموقف المؤسسة حياله؛
- الأعمال التي تشكل الغش؛
- مسؤولية الإدارة عن منع الغش واكتشافه؛
- الوحدة/الشخص المسؤول عن تطبيق السياسة العامة؛
- الالتزام بالتحقيق في الغش والمقاضاة عليه أو متابعة سبل الانتصاف الفعالة الأخرى؛
- مسؤوليات الموظفين والأطراف الثالثة المتعلقة بمنع الغش وكشفه والإجراءات المتعلقة بكيفية الإبلاغ عنه؛
- عواقب التصرف بطرق تنطوي على الغش؛
- ضمان السرية في معاملة الادعاءات والتحقيقات؛
- توجيهات بشأن كيفية التعامل مع ادعاءات/حالات الغش؛
- إسداء المشورة فيما يتعلق بالأماكن التي يمكن فيها الاطلاع على معلومات إضافية (وتحديداً، السياسات والتوجيهات الأخرى ذات الصلة من قبيل مدونة قواعد السلوك، وسياسات التعامل مع المبلغين عن المخالفات ومكافحة الانتقام، وسياسات الإفصاح، وما إلى ذلك).

٥٦- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الإنجاز الفعال لبرنامج مكافحة الغش، القائم على الممارسات الجيدة، في المؤسسة.

التوصية ٢

يضع الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، سياسة عامة لمكافحة الغش في المؤسسات التابعة لهم أو يضطلعون بتحديث السياسة الموجودة، مع مراعاة الممارسات الرائدة في القطاعين العام والخاص. وينبغي أن تُعرض هذه السياسة على الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة للعلم و/أو الاعتماد و/أو التأييد وينبغي استعراضها وتحديثها بانتظام.

(٣٣) مقتبس بتصريف من ACFE, *Occupational Fraud in Government and Australia, Commonwealth Fraud Control Guidelines* (2011) [جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، الغش على الصعيد المهني في الحكومة، وأستراليا، المبادئ التوجيهية لمكافحة الغش في الكومنولث (٢٠١١)].

باء- إسناد الأدوار والمسؤوليات

٥٧- تملي الممارسة الجيدة بأن تسند برامج مكافحة الغش المؤسسية الفعالة المسؤولة عن سياسة مكافحة الغش في المؤسسة لجهة واضحة وأن تحدد أدوار ومسؤوليات مختلف الكيانات والجهات التي تضطلع بوظائف معينة، بما في ذلك الإدارة، والإدارات المالية، والمحققون، ومراجعو الحسابات، والإدارات القانونية، وإدارات الموارد البشرية، وإدارة البرامج، والموظفون بصفة عامة.

٥٨- وبالإضافة إلى تحديد المسؤول الرئيسي عن سياسة مكافحة الغش، ينبغي أن تنساب مسؤوليات مكافحة الغش بشكل تعاقبي نزولاً إلى القاعدة على أساس تفويض السلطة من الإدارة العليا في الإدارة الوسطى فالموظفين. ومع أن وثيقة سياسة مكافحة الغش على مستوى المقر قد لا توفر التفاصيل والإرشادات بشأن أنشطة مكافحته على كل من المستويات الأدنى، فمن مسؤولية المديرين على كل من هذه المستويات أن يعالجوا أنشطة مكافحة الغش استناداً إلى مخاطر الغش التي يتم تحديدها من خلال تقييمات المخاطر الخاصة ببرامجهم وأنشطتهم. فمخاطر الغش، حسبما هو مبين في الفصل الخامس (تقييمات مخاطر الغش)، تتباين تبعاً لنوع العملية والوظيفة المعنية.

٥٩- وكشف الاستعراض عن أن معظم المؤسسات لا تقدم صورة واضحة عن أدوار ومسؤوليات الإدارة والموظفين فيما يتعلق بمكافحة الغش. ومعظم سياسات مكافحة الغش التي جرى استعراضها غامضة في هذا الصدد، فيشير بعضها، على سبيل المثال، إلى أن المديرين مسؤولون عن جوانب معينة من السياسات دون تحديد تلك الجوانب. ولا يشير البعض الآخر إلى من يتولى المسؤولية العامة عن تنفيذ أنشطة مكافحة الغش. وكثير من المؤسسات، وفقاً للردود المقدمة على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، تنظر إلى مكاتب الرقابة/التحقيق بوصفها الكيانات الرئيسية لمكافحة الغش داخل المؤسسة. وبعض المؤسسات الأخرى لا يوجد لديها أي كيان رئيسي في هذا الصدد، بل تعتمد بدلاً من ذلك على الجهد التعاوني لعدة كيانات، مثل إدارات التحقيقات، والموارد البشرية، والشؤون الإدارية، ومكاتب الأخلاقيات، وما إلى ذلك، على أساس مسؤوليات كل منها. وأخيراً، أشارت بعض المؤسسات إلى أن الإدارة (العليا)، بما في ذلك الرؤساء التنفيذيون، هي التي تضطلع بالدور القيادي.

٦٠- بيد أن سياسات بعض المؤسسات أكثر تحديداً من ذلك. فعلى سبيل المثال، تنص سياسة منظمة الصحة العالمية بوضوح على أن المدير العام، بوصفه رئيس المنظمة، يتحمل المسؤولية الشاملة عن منع الغش والاختلاس والسلوكيات غير اللائقة الأخرى واكتشافها. وتوجز سياسة مكافحة الغش في مفوضية شؤون اللاجئين على وجه التحديد مسؤوليات الموظفين والمديرين وشركاء التنفيذ والأطراف التعاقدية الأخرى وتدرج، في مرفق، مصفوفة مرجعية تعين الإدارات "المنسقة" لمختلف المجالات الحساسة وغيرها من المجالات التي تدرج في إطار سياسة

مكافحة الغش^(٣٤). وتصف سياسة مكافحة الغش في اليونسكو الأدوار المحددة والسلطات وأوجه المساءلة في الأمور المتعلقة بالغش. وتشير إلى أنه "تناط بالمدير العام المسؤولية الشاملة عن تنفيذ التدابير الرامية إلى منع الغش والممارسات الفاسدة"^(٣٥)، ولكنها أيضاً توضح أن على كل موظف مسؤولية فيما يتعلق بمنع الغش والكشف عن حالاته، ولا سيما الموظف الذي يفوضه المدير العام بعض السلطات لإدارة الموارد البشرية واستخدام الموارد المالية والمادية للمنظمة. وتصف السياسة الهياكل المختلفة داخل المنظمة المخولة سلطات محددة في منع الغش والممارسات الفاسدة أو الكشف عنها أو التحقيق فيها (أي دائرة الرقابة الداخلية، ومكتب الأخلاقيات، ومكتب إدارة الموارد البشرية، ومكتب المعايير الدولية والشؤون القانونية).

٦١- وفي عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا يكلف أي من كبار المديرين بقيادة تنفيذ سياسة المؤسسة وبرامجها في مجال مكافحة الغش. واهتداءً بالممارسات الرائدة وبالنظر إلى أهمية القيادة وإرساء "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" لاتخاذ موقف قوي لمكافحة الغش في المؤسسة، يُنصح بشدة بتعيين كيان لمكافحة الغش (أحد كبار الموظفين أو فريق) بوصفه "مسؤولاً عن تسيير الأعمال" المتمثلة في جميع الأنشطة ذات الصلة بالغش.

٦٢- ويبدو أن عدداً من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يعتقد، وهو مخطئ في ذلك، أن مكاتب الرقابة الداخلية ينبغي أن تضطلع بالدور الرئيسي في إدارة أنشطة مكافحة الغش. ومن المهم الإشارة إلى أن الكيان الرائد لمكافحة الغش ينبغي أن يقع في الوظائف الإدارية وألا يتخذ مقره في مكتب الرقابة الداخلية، لأن من الضروري لهذا المكتب أن يواصل استقلاله ويحافظ عليها لكي ينهض بمسؤولياته الرقابية.

٦٣- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية التنفيذ الفعال لبرنامج مكافحة الغش في المؤسسة، ويكفل وجود المسؤوليات الواضحة والمساءلة في هذا الصدد.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتخذوا إجراءات عاجلة بتسمية مدير أو كيان مؤسسي عام رفيع المستوى ليكون أميناً لسياسة مكافحة الغش ومسؤولاً عن تنفيذ هذه السياسة ورصدها واستعراضها بصفة دورية.

(٣٤) UNHCR, *Strategic Framework for the Prevention of Fraud and Corruption* (2013), sect. 6 and annex 2 [مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الإطار الاستراتيجي لمنع الغش والفساد (٢٠١٣)، الفرع ٦ والمرفق ٢].

(٣٥) UNESCO, *Administrative Manual* (2012), item 3.14 "Prevention of Fraud and Corrupt Practices", para. 4.2 [اليونسكو، الدليل الإداري (٢٠١٢) البند ٣-١٤ "منع الغش والممارسات الفاسدة"، الفقرة ٤-٢].

جيم - الثقافة المتعلقة بمكافحة الغش والوعي بشأنه

٦٤ - تشمل تدابير التوعية بالغش اتخاذ إجراءات محددة من أجل: (أ) الإعراب للموظفين والجهات صاحبة المصلحة الأخرى عن الأهمية التي توليها المؤسسة لمكافحة الغش ودعم ثقافة عمادها الأخلاق؛ (ب) تثقيف أصحاب المصلحة بشأن الآليات المتاحة لهم للإبلاغ عن الغش الممكن حدوثه؛ (ج) ردع الأشخاص الذين يمكن أن يرتكبوا الغش بزيادة إدراكهم لتعرضهم للاكتشاف.

٦٥ - وتضطلع الإدارة العليا، كما ورد في المناقشة، بدور حيوي في زيادة الوعي بالغش والتقييد بالقيم والمعايير فيما بين موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتقع على عاتق الإدارة العليا مسؤولية تحديد "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" بالتصرف على نحو أخلاقي، والإعراب صراحة عن توقعاتها بالنسبة للموظفين، وتهيئة بيئة إيجابية للعمل، وتعيين وترقية الموظفين الأكفاء الذين يلتزمون بأخلاقيات العمل الصحيحة، وتنفيذ مدونة لقواعد السلوك، وضمان تنفيذ ضوابط الغش، واتخاذ الإجراءات التأديبية عند الاقتضاء. وكما لاحظت اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات والرقابة في إحدى المؤسسات المشمولة بالاستعراض، لا بد من أن تصدر رسائل قوية من المستويات العليا تتعلق بمنع الغش والحد منه بغية إنفاذ سياسة عدم التسامح مطلقاً إزاءه التي تدعو إليها المؤسسة^(٣٦).

٦٦ - وتستخدم في منظومة الأمم المتحدة نهج وتدابير مختلفة لإذكاء الوعي بالغش. فبالإضافة إلى التدريب على مكافحة الغش (كما يتبين من المناقشة أدناه)، تشمل هذه التدابير تنظيم "أيام لمكافحة الغش" ومناسبات عامة أخرى، وأنشطة للتواصل، من قبيل إصدار النشرات، والكتيبات، والمقالات على المواقع الشبكية الداخلية والخارجية، وإجراء المقابلات، وإيجاد أقسام للأسئلة والأجوبة ما إلى ذلك). وفي منظمة العمل الدولية، على سبيل المثال، قُدمت لمكاتب المنظمة خمسة عروض عن التوعية بمكافحة الغش ومنعه في عام ٢٠١٤^(٣٧). وتقضي الممارسة الجيدة بأن تُجرى لجميع الموظفين سنوياً دورات تدريبية لتحديد المعلومات من أجل مواكبة مخاطر الغش بغض النظر عن أقدمية الموظف. أما في حالة الإدارة العليا، فتقضي أفضل الممارسات بتوجيه رسائل محددة إليهم مرة في السنة على الأقل فيما يتعلق بالالتزام بالأخلاق والنزاهة.

٦٧ - وأخيراً، يمكن أن تكون حملات التواصل والتوعية بالغش المتعددة العناصر التي تنظمها المبادرات المشتركة بين الإدارات (إدارات الموارد البشرية ومكاتب الأخلاقيات، ومراجعو

(٣٦) انظر EC/66/SC/CRP.26, Report of the Independent Audit and Oversight Committee, 2014-2015, para. 35 [تقرير اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة، الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، الفقرة ٣٥].

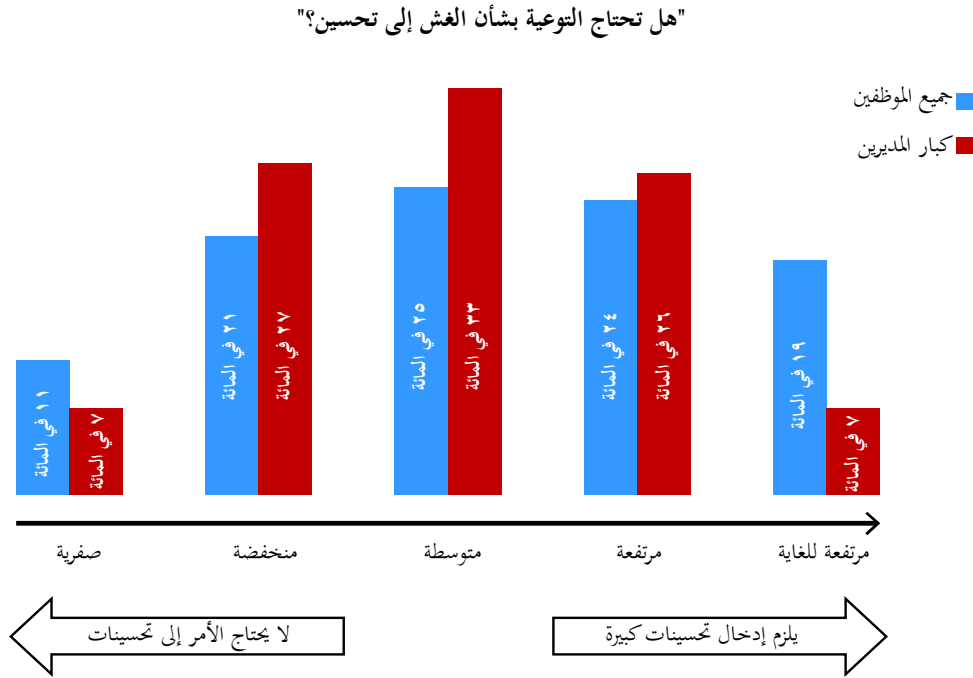
(٣٧) ILO, report of the Chief Internal Auditor for the year ended 31 December 2014, GB.323/PFA/8, para. 11 [منظمة العمل الدولية، تقرير رئيس مراجعي الحسابات الداخليين للسنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، GB.323/PFA/8، الفقرة ١١].

الحسابات وما إلى ذلك) فعالة بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، تعترم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين استخدام اليوم الدولي السنوي لمكافحة الفساد لإطلاق أسبوع للتوعية بشأن الغش يشترك في تنظيمه مكتب الأخلاقيات ومكتب المراقب المالي. وأعدّ فريق المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات بالاشتراك مع مكتب الأخلاقيات في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع حلقة عمل بشأن معايير السلوك، لتدريب الموظفين على ملاحظة القضايا التي يحتمل نشوؤها على الفور ومعرفة الجهة التي يتم إبلاغها بالشواغل أو الشكوك. وتوفر الوكالة الدولية للطاقة الذرية التدريب لأعضاء مجلس موظفيها على السياسات المتبعة إزاء سوء السلوك والمبلغين عن المخالفات. وأعلن المدير التنفيذي لليونيسيف في بيان وجهه في عام ٢٠١٥ إلى جميع الموظفين أنه قد حضر الدورة الإلزامية المحدثة بشأن الأخلاقيات ويتوقع من جميع الموظفين أن يحدوا حدوه^(٣٨). وتوزع المنظمة العالمية للملكية الفكرية تعميماً سنوياً على جميع الموظفين بشأن التدابير التأديبية المطبقة في المنظمة، كوسيلة للتوعية والردع عن ارتكاب مزيد من الغش. وبالمثل، في صندوق الأمم المتحدة للسكان، يرسل نائب المدير التنفيذي (الشؤون الإدارية) بانتظام إلى جميع الموظفين موجزاً للتدابير التأديبية المتخذة في وجود عدد مرتفع بما فيه الكفاية من الحالات ذات الأثر السلبي على المنظمة. وفي منظمة الأغذية والزراعة، يعدّ مكتب المفتش العام نشرات وملصقات تهدف إلى التوعية بشأن الغش. وبالإضافة إلى ذلك، يستفيد المكتب بانتظام من بعثات التحقيق لتقديم عروض عن أنشطته والتوعية فيما يتعلق بآليات الإبلاغ والمعلومات الأخرى ذات الصلة. ويضطلع المكتب أيضاً ببعثات قائمة بذاتها وتقدم إحاطات لأصحاب المصلحة الداخليين وموظفي المشتريات الآخرين بشأن الإجراءات التي تعرّض صاحبها للجزاءات وإجراءات توقيع الجزاءات على البائعين.

٦٨- وعلى الرغم من الجهود المستمرة التي تبذلها بعض المؤسسات من أجل زيادة الوعي بالغش، أشار العديد ممن أجريت معهم مقابلات إلى أن هناك الكثير مما يمكن القيام به في هذا المجال. كما أن غالبية المجهيين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش أبرزوا مسألة التوعية به باعتبارها أحد المجالات التي تحتاج إلى تحسينات كبيرة. فعلى مقياس من ١ إلى ٥ (بحيث يمثل ١ "عدم الحاجة إلى أي تحسينات" و٥ "يلزم إدخال تحسينات كبيرة")، رأى غالبية الموظفين أن هناك حاجة إلى التحسين (انظر الشكل ٢ أدناه).

(٣٨) UNICEF, message from the Executive Director on the online course "Ethics and Integrity at UNICEF", 24 June 2015 [اليونيسيف، رسالة موجهة من المدير التنفيذي عن الدورة الإلكترونية "الأخلاقيات والنزاهة في اليونيسيف"، ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٥].

الشكل ٢ التوعية بشأن الغش



٦٩- ويؤكد المفتشان مجدداً الدعوة التي وُجّهت إلى المؤسسات في تقارير سابقة للوحدة^(٣٩) للاضطلاع بمبادرات للتوعية بشأن الغش، ومعالجة منع الغش والكشف عن حالاته على جميع مستويات المؤسسة.

التدريب على مكافحة الغش

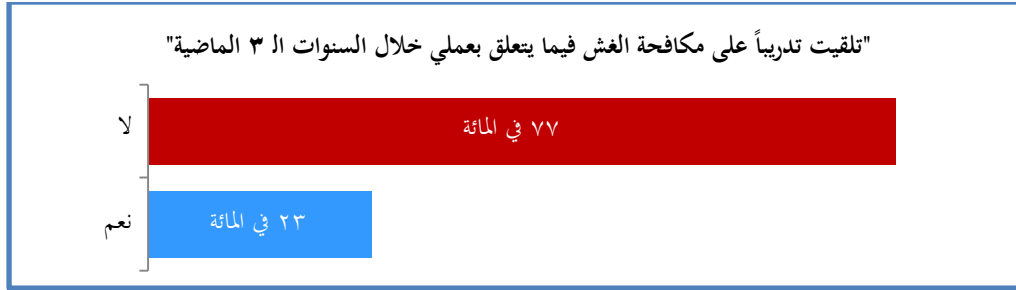
٧٠- التدريب على مكافحة الغش عنصر رئيسي من عناصر التوعية بشأن الغش وإرساء ثقافة لمكافحته في المؤسسة. فهو يزود الموظفين بالدراية اللازمة من أجل الفعالية في منع الغش

(٣٩) أوصت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها عن ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2006/2)، التوصية ١٥، بأن "على الهيئات التشريعية في كل منظمة من المنظمات أن توعز إلى رؤسائها التنفيذيين بالتقدم بالمشترحات من أجل [...] توفير التدريب الإلزامي في مجال النزاهة والأخلاقيات لكل الموظفين، ولا سيما الموظفون الحادثو التعيين". واقترحت الوحدة في تقريرها عن الأخلاقيات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3)، عدداً من المعايير لمسؤوليات مكتب الأخلاقيات، بما في ذلك، "يتولى مكتب الأخلاقيات الدور القيادي في وضع برامج التدريب الإلزامية (التدريب الأولي والتدريب التحديدي) وحلقات العمل لجميع موظفي المنظمة"، كما جاء في تقريرها عن استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4)، التوصية ٨: "ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوفرُوا للموظفين الذين يعملون مع شركاء التنفيذ (وبخاصة للموظفين في المكاتب القطرية) تدريباً للتوعية بالغش ومنعه، مع التركيز على حالات الغش المتصلة بالغير".

والكشف عنه، ولا سيما في المجالات الكثيرة التعرض له. وعلى الرغم من أهمية التدريب على مكافحة الغش، فإنه وفقاً لاستقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش في منظومة الأمم المتحدة، لم يكن أكثر من ٧٧ في المائة من الموظفين الذين أجريت عليهم الدراسة الاستقصائية قد تلقوا أي تدريب مرتبط بالغش في بيئة عملهم في السنوات الأخيرة (انظر الشكل ٣ أدناه).

الشكل ٣

التدريب على مكافحة الغش



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش.

٧١- وتوفر معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لموظفيها تدريباً عاماً وإلزامياً بشأن الأخلاقيات. فعلى سبيل المثال، تنظم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دورات سنوية لتجديد المعلومات بشأن مدونة قواعد السلوك فيها لجميع المكاتب. ولكن معظم الدورات التدريبية المتعلقة بالأخلاقيات في المنظومة، بوجه عام، تقتصر على استعراض للقضايا المتعلقة بالغش في عجالة ولا تشمل معلومات محددة عن منع الغش والكشف عنه والتصدي له. وقد بدأت قلة من المؤسسات في القيام بذلك. فعلى سبيل المثال، توجد لدى اليونيسيف وحدة عن "منع الغش وحماية المبلغين عن المخالفات" ضمن دورتها الدراسية "أساسيات الأخلاق"؛ ويبرز برنامج الأخلاقيات في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى عدداً من "علامات الإنذار" بالغش ويوضح مقتضيات منع الغش واكتشافه من قِبل الموظفين؛ ويتناول التدريب الذي يتيح صندوق الأمم المتحدة للسكان في مجال الأخلاقيات بالتفصيل بعض عناصر الغش على وجه التحديد. وتعتمد منظمة الأغذية والزراعة إدراج التوعية بالغش في التدريب الذي توفره بشأن النزاهة على نطاق المنظمة. وفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، يعكف مكتب الأخلاقيات، بالاشتراك مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية، على تصميم برنامج إلزامي للتعلم الإلكتروني في مجال التوعية بالغش ومنعه. ويُقصد بهذه الوحدة التدريبية المتعلقة بالأخلاقيات أن تكون وحدة للوقاية الأساسية في مواضيع من قبيل التعرف على الغش والفساد والكشف عنهما والمجاهرة بمناهضتهما، كما أنها ستتطرق إلى أي من الشواغل اللاحقة بشأن الانتقام، وتتناول تعزيز الامتثال للنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين ومعايير السلوك من جانب جميع موظفي الأمم المتحدة.

٧٢- وبينما لا يزال بعض التدريب في مجال الأخلاقيات يقدم في دورات مباشرة، فقد أصبحت دورات التعلم الإلكتروني شائعة وعلى نحو متزايد إلزامية لجميع الموظفين في السنوات الأخيرة^(٤٠). ومن ثم فهي تصل إلى مجموعة واسعة من المشاركين وتشمل مواضيعها السلوك الأخلاقي والقواعد والأنظمة والنزاهة والسلوك المهني السليم. وبعض الدورات المتعلقة بالأخلاقيات تستهدف فئات محددة من الموظفين، كموظفي المشتريات، والموارد البشرية، والمحاسبة والمالية وما إلى ذلك، وهي فئات بطبيعتها أكثر عرضة للمخالفات^(٤١).

٧٣- ويبيّن هذا الاستعراض، كما ورد في المناقشة، أنه في حين تشمل بعض الدورات الخاصة بالأخلاقيات مواضيع تتعلق بمكافحة الغش، من قبيل الأمثلة المذكورة أعلاه، فإن غالبيتها لا تغطي هذا الموضوع بما فيه الكفاية. ويوصى بأن تنظر المؤسسات في أن تدمج في التدريب الذي تقدمه بشأن الأخلاقيات والنزاهة، عناصر أو وحدات تدريبية بشأن منع الغش والكشف عن حالاته، من قبيل الأمثلة على السلوك غير الأخلاقي/المنطوي على الغش، ومعلومات عن الالتزام بالإبلاغ عن سوء السلوك والغش، والسياسات والإجراءات التي تتبعها المؤسسة للحماية من الانتقام، وغير ذلك من تدابير المنع والاكتشاف.

٧٤- وهناك عدد من المؤسسات التي تقدم تدريباً مكثراً لمكافحة الغش ومنفصلاً عن دورات الأخلاقيات. فمُنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) تتيح بصفة إلزامية على الإنترنت "مقدمة إلى الوعي بشأن الغش" موجهة إلى جميع الموظفين. ولديها كذلك دورة إلكترونية تمهيدية خاصة بشأن سياسة مكافحة الغش، ودورة لتعليم الموظفين كيفية اكتشاف أوجه التضارب في الوثائق والتعامل معها. وتقدم وحدة المشتريات في منظمة الأغذية والزراعة وحدة مخصصة للتدريب على منع الغش والكشف عن حالاته كما يعدّ مكتب المفتش العام في المنظمة استراتيجية للاضطلاع بالتدريب للمكاتب القطرية/الإقليمية على مكافحة الغش مرتين كل ثلاثة أشهر عن طريق التداول بالفيديو. وفي عام ٢٠١٥، بدأ برنامج الأغذية العالمي دورة دراسية إلكترونية إلزامية للموظفين عموماً على مكافحة الغش^(٤٢)، كما يوفر التدريب على منع

(٤٠) أطلق صندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف، على سبيل المثال، دوراتها الجديدة الإلزامية للموظفين بشأن الأخلاقيات على الإنترنت في السنة الماضية أو هي في مرحلة تسجيلهم بها.

(٤١) تقدم الأمانة العامة للأمم المتحدة دورة عن "الأخلاقيات والنزاهة في مجال المشتريات" لموظفي شعبة المشتريات التابعة للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) وغيرهم من المكلفين بواجبات متصلة بالمشتريات. ويقدم مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دورات للعاملين في مجال الموارد البشرية كما يقدم إحاطات إعلامية للقيادات العليا. أما اليونيسيف فجعلت دورة للتوعية بالأخلاقيات إلزامية للموظفين من الرتبة ف-٥ وما فوقها، وكذلك لجميع نواب الممثلين، ورؤساء مكاتب التشغيل والمناطق، كما توفر إحاطات بشأن الأخلاقيات لموظفي الموارد البشرية الذين ينتقلون إلى المكاتب القطرية. وتقدم الوكالة الدولية للطاقة الذرية تدريباً إلزامياً في مجال الأخلاقيات لموظفي شؤون المشتريات والمالية.

(٤٢) دورة برنامج الأغذية العالمي الإلكتروني "مكافحة الغش والفساد والحماية من الاستغلال والإيذاء الجنسيين"، التي انطلقت في عام ٢٠١٥، إلزامية بالنسبة لجميع الموظفين. وإلى جانب ذلك، يجري توفير التدريب المباشر

الغش بناء على طلب الإدارة. ويزوّد محققو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المكاتب القطرية/الإقليمية أحياناً بالتدريب على مكافحة الغش بالتحديد خلال وجودهم في بعثات. ومن تدابير الممارسة الجيدة أن اليونيسيف جعلت المشاركة في التدريب المتصل بالتوعية بالغش إلزامية بالنسبة لكبار الموظفين (ف-٥ وما فوقها). وقد استحدثت أيضاً برنامجاً لتدريب ميسري الحوار الميدانيين بشأن الأخلاقيات، ويشمل ذلك وحدة متعلقة بمنع الغش وحماية المبلغين عن المخالفات. وفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، تعالج دورة للتدريب في مجال المشتريات يوفرها المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد مسألة الوعي بشأن الغش، وينتظم موظفو المشتريات بالأمانة العامة والمؤسسات الأخرى، كالاتحاد الدولي للاتصالات، في هذه الدورة طوعاً أو كجزء من عملية اعتماد المعهد إياهم. وأدجت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعض العناصر المتعلقة بالغش في الوحدة التدريبية المقدمة للممثلين وموظفي الشؤون المالية في الميدان. ويعقد صندوق الأمم المتحدة للسكان دورات خاصة متعلقة بمكافحة الغش للقائمين بوظيفة خدمات المشتريات في إطار البرنامج التدريبي للمعهد المعتمد للمشتريات والإمداد.

٧٥- وبالنظر إلى العناصر المشتركة القائمة بين التدريب الذي توفره المؤسسات على نطاق المنظومة، يوصى بأن يقوم الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة باستكشاف مسألة تقاسم المواد التدريبية المتاحة والنظر في التطوير المشترك لدورات تدريبية إلكترونية على مكافحة الغش، وصيغ أخرى، حسب الاقتضاء، من خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكاتهما، وفريق مكاتب الأخلاقيات، وممثلي دوائر التحقيق بالأمم المتحدة.

٧٦- وعلى الرغم من المبادرات المذكورة أعلاه للتدريب المكرس على مكافحة الغش، أبرز المخبون على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش هذا التدريب بوصفه أحد المجالات التي تحتاج إلى تحسين كبير في مجال مكافحة الغش. ومع أن عدداً من المؤسسات يبذل جهوداً جديرة بالثناء لتعزيز التوعية والتدريب في هذا المجال، يجب القيام بالمزيد من أجل توسيع محتوى مواد الدورات الدراسية وكميتها ونطاق استخدامها. وهذا يشمل، كما يتبين من المناقشة، إدماج وحدات عن مكافحة الغش في مواد التدريب القائمة وكذلك توفير تدريب مخصص على مكافحة الغش، لا سيما للمديرين والموظفين العاملين في المجالات الوظيفية الأكثر عرضة لحدوثه. ويتوقف ما إذا كان ينبغي جعل الدورات التدريبية إلزامية أم لا على توصيف مخاطر المؤسسة والدرجة المطلوبة من مستويات الحد من حالات الغش.

على منع الغش (WFP/EB.A/2015/6-F/1، WFP، Annual Report of the Inspector General for 2014، para. 27، and Add.1، para. 11) [برنامج الأغذية العالمي، التقرير السنوي للمفتش العام عن العام ٢٠١٤، Add 1، WFP/EB.A/2015/6-F/1، الفقرة ٢٧، و Add 1، الفقرة ١١]. وفي عام ٢٠١٣، استحدثت اليونيدو التدريب الإلكتروني الإلزامي بشأن سياسة اليونيدو المتعلقة بالتوعية بالغش ومنعه.

٧٧- وأخيراً، ينبغي النظر في تقديم التدريب على مكافحة الغش للأطراف الثالثة والجهات المعنية الأخرى المسؤولة عن ضوابط الغش.

٧٨- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية من فعالية برنامج المؤسسة لمكافحة الغش وكفاءته من خلال النهوض بتدريب الموظفين والمدربين على مكافحة الغش وتوعيتهم بشأنه.

التوصية ٤

ينبغي، استناداً إلى تقييم شامل للاحتياجات، أن يعدّ الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استراتيجية مخصصة للتدريب على مكافحة الغش والتوعية بشأنه لجميع أفراد المؤسسة. وكحد أدنى، ينبغي أن يكون التدريب على مكافحة الغش إلزامياً للموظفين في المجالات الوظيفية الأكثر عرضة للغش والموظفين العاملين في بيئات ميدانية هشة وعالية المخاطر.

خامساً- إجراء التقييمات لمخاطر حدوث الغش (الدعامة ٢)

٧٩- تمثل تقييمات مخاطر الغش أحد العناصر الأساسية للبرنامج الفعال لمكافحة الغش وشرطاً مسبقاً من شروطه. ذلك أنها تساعد في التحديد المنهجي لأماكن حدوث الغش وكيفية حدوثه، لكي توضع الضوابط المناسبة للتخفيف من المخاطر المتعلقة به. ويتضمن تقييم مخاطر الغش العناصر التالية: تحديد عوامل خطر الغش المتأصلة ومخططات ارتكابه الممكنة؛ وتقييم احتمالات تلك المخاطر وأثرها؛ والوقوف على مستويات التقبل لخطر الغش؛ وتحديد مدى ملاءمة ضوابط الغش القائمة لمواجهة مخططاته الممكنة وترتيب مخاطر الغش المتبقية من حيث الأولوية؛ وتوثيق النتائج والاستنتاجات الرئيسية؛ واختبار فعالية ضوابط الغش^(٤٣).

٨٠- وفي عام ٢٠١٣، أصدرت لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديواي إطاراً مستكملاً لتصميم نظم الضوابط الداخلية وتنفيذها وإدارتها وتقييم فعاليتها. وبموجب هذا الإطار، الذي بدأ نفاذه في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، يولى الآن اعتبار خاص لتقييمات مخاطر الغش في سياق نظام إدارة المخاطر المؤسسية للمنظمة. ويقتضي المبدأ ٨ (مبدأ جديد) من إطار لجنة المنظمات الراعية على وجه التحديد أن، "تنظر المنظمة في إمكانية حدوث الغش لدى تقييم المخاطر التي تعترى تحقيق الأهداف".

٨١- ورغم أن المؤسسات بكافة أنواعها معرضة للغش، هناك مؤسسات عديدة في منظومة الأمم المتحدة أكثر تعرضاً من غيرها لأنها كثيراً ما تعمل في بيئات عالية المخاطر، كسياقات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، وحالات الطوارئ الإنسانية. وتبعاً لهيكل المؤسسة وبرامجها ونموذج أعمالها، تتيح التقييمات الشاملة لمخاطر الغش للإدارة تحديد توصيف المخاطر الخاص بها^(٤٤) عن طريق الوقوف على مخاطر الغش الداخلي والخارجي ومستويات تحمل المخاطر المرتبطة بها وتقييم هذه المخاطر والمستويات، ثم وضع نُهج للحدّ من المخاطر تشمل الموارد المتناسبة للتصدي لمستويات الغش.

٨٢- وتدعو الممارسات الرائدة إلى إجراء عمليات تقييم لمخاطر الغش على مستويات تنظيمية متعددة، من المقر إلى المكاتب الإقليمية والميدانية، وينبغي أن تتعاقب هذه المستويات في سلسلة نزولاً إلى مستويات البرامج والمشاريع والمعاملات، بما في ذلك إلى الأطراف الثالثة (المتعهدون والبائعون وشركاء التنفيذ). وكما أشار مجلس مراجعي الحسابات أيضاً، يلزم تقييم

(٤٣) International Professional Practices Framework, *Internal Auditing and Fraud*, Practice Guide, and United States Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015) [إطار الممارسات المهنية الدولية، المراجعة الداخلية للحسابات والغش، الدليل العملي، ومكتب مساءلة حكومة الولايات المتحدة، إطار لإدارة مخاطر الغش في البرامج الاتحادية (٢٠١٥)].

(٤٤) United States, Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015) [الولايات المتحدة، مكتب مساءلة الحكومة، إطار لإدارة مخاطر الغش في البرامج الاتحادية (٢٠١٥)].

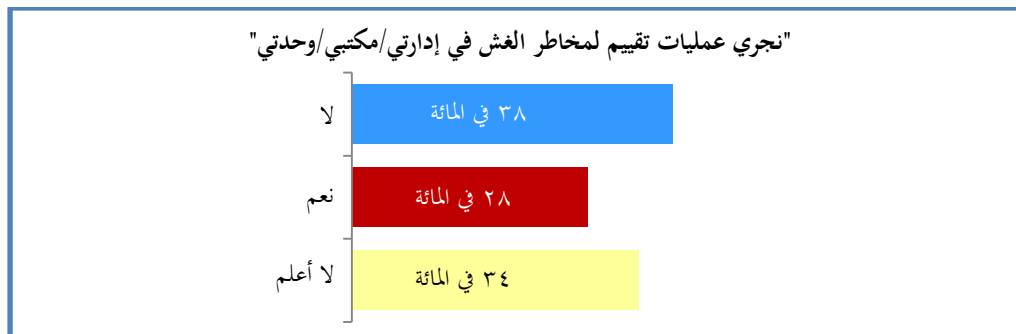
مخاطر الغش التفصيلية بالنسبة لكل من مجالات العمل وعملياته، بما في ذلك، على سبيل المثال، المدفوعات النقدية، والإيرادات النقدية، والشراء، ونفقات الشركاء، والموجودات، وكشوف المرتبات، وما إلى ذلك. وينبغي الموازنة بين ذلك وبين النظام الحالي للمراقبة الداخلية وبيئة الأعمال في الكيان وتقييمه على أساسهما^(٤٥).

ألف - حالة تقييمات المخاطر الخاصة بالغش

٨٣- خلص الاستعراض إلى أن معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فيما عدا استثناءات قليلة، لا تجري تقييمات منهجية لمخاطر الغش أو لا تعتبره أحد المخاطر المؤسسية. فعلى سبيل المثال، لم يشر سوى ٢٨ في المائة من المقيمين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة إلى أنهم يجرون تقييمات لمخاطر الغش في إدارتهم/مكتبهم/وحداتهم (انظر الشكل ٤ أدناه). بيد أن الحالة قد تكون أسوأ، لأن نتائج الدراسة الاستقصائية المذكورة أعلاه لا تعكس ما تم جمعه كأدلة إضافية من الردود على الاستبيانات المنفصلة التي أرسلت إلى المؤسسات ونتائج المقابلات الشخصية اللاحقة. وتدل الأدلة المتاحة على أنه لم تضطلع بتقييمات لمخاطر الغش المؤسسية الخاصة سوى مؤسستين فقط (مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)^(٤٦). وأجريت هذه التقييمات للمرة الأولى في السنتين الماضيتين. وفي هذا دليل على انخفاض مستوى الوعي في منظومة الأمم المتحدة بأثر الغش على عمليات المؤسسات وبأهمية التقييمات التي تُجرى لمخاطر الغش في إدراك مداه ومستواه.

الشكل ٤

عمليات تقييم مخاطر الغش



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش

٨٤- وكذلك، في المؤسسات التي لديها نظام للإدارة المركزية للمخاطر، كثيراً ما يكون من غير الواضح ما إذا كان يجري تقييم مخاطر الغش في سياق عمليات الإدارة المركزية الشاملة

(٤٥) A/70/322، الفقرة ٤٨.

(٤٦) أجرت الأونروا تحليلاً يتناول مخاطر منع الفساد في الأونروا في عام ٢٠١٢؛ ويخطط مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع للاضطلاع بعملية مماثلة.

للمخاطر. وفي بعض المؤسسات، مثل اليونيسيف واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان، يدرج الغش بوصفه أحد المخاطر المؤسسية الرئيسية، وأفادت هذه المؤسسات بأنها تولي للغش الاعتبار الواجب. وهناك مؤسسات أخرى، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي ومنظمة الطيران المدني الدولي، أفادت بأن مخاطر الغش تشكل أحد الاعتبارات في عمليات إدارة المخاطر المؤسسية وأنها لا ترى ضرورة للقيام بعملية تقييم لمخاطر خاصة لمعالجة الغش. غير أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أشار بالفعل إلى أنه، في إطار التنقيحات المقبلة للسياسات، قد ينظر في ضرورة إجراء تقييمات محددة الهدف لمخاطر الغش في المجالات التي تعتبر فيها مخاطر الغش خاصة مرتفعة.

٨٥- وفي برنامج الأغذية العالمي، يقيم المديرون المخاطر التي يفاد باشمالها على خطر الغش في إطار الإدارة المركزية للمخاطر^(٤٧). ويُدرج في تخطيط الأداء السنوي إعداد سجل للمخاطر ويجري تقييم للمخاطر مرتين في السنة. أما في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، فلا يجري أي تقييم لمخاطر الغش على وجه التحديد في إطار أنشطتها الحالية للإدارة المركزية للمخاطر. وترى المنظمة أن احتمالات وقوع الأخطار وقصور الضوابط، التي قد تجعلها عرضة للغش، تسبب أيضاً أوجه ضعف أمام احتمالات المخاطر الأخرى المالية والبرنامجية والمتعلقة بالسمعة. ولذلك، أفادت المنظمة بأن المديرين يقيمون مخاطر الغش في أثناء تقييمهم المخاطر الأوسع نطاقاً التي يتعرض لها مجال مسؤوليتهم.

٨٦- ويتضمن المرفق الثالث بهذا التقرير لمحة عامة عن كيفية معالجة مخاطر الغش في تقييمات المخاطر التي تجريها المؤسسات، بما في ذلك التي تتخذها في سياق عمليات الإدارة المركزية للمخاطر فيها.

٨٧- وبدأت منظمة الصحة العالمية في تنفيذ نهج إدارة المخاطر على نطاق المنظمة في عام ٢٠١٤ وأفادت بأن مخاطر الغش يُنظر فيها تحديداً في إطار تلك العملية. ووضع مكتب الامتثال وإدارة المخاطر والأخلاقيات سياسة لإدارة المخاطر المؤسسية، اعتمدت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، وهو الآن بصدد تحليل المخاطر، بما في ذلك مستويات تحمل كل منها.

٨٨- وبناء على حث مجلس مراجعي الحسابات، تضطلع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدور رائد في مكافحة الغش بإطلاقها مشروعاً لمنع الغش يتألف من فريق عامل مكرس يستفيد من معارف المديرين في كافة مجالات الأعمال. وقد تم تحديد بعض مخاطر الغش الداخلية والخارجية من خلال مجموعة من حلقات العمل التي عقدت في أوائل عام ٢٠١٥. ويجري حالياً تقييم تلك المخاطر وفق إطار الرقابة الحالي لتحديد الثغرات في ضوابط الحد من المخاطر والوقوف على مخاطر الغش المتبقية في عمليات المفوضية.

(٤٧) Enterprise Risk Management Policy, WFP/EB.A/2015/5-B (2015) [سياسة الإدارة المركزية للمخاطر].

٨٩- وفي اليونيسيف، يُشترط على المكاتب إجراء عمليات التقييم الذاتي للمخاطر وأوضح هذه المكاتب أن الغش أحد مجالات الخطر التي تقيّمها. وتُجرى هذه التقييمات الذاتية حالياً مرة كل فترة مدتها من سنتين إلى أربع سنوات، وثمة خطط لإجرائها سنوياً حالما تطبق برمجيات تقييم المخاطر التي يجري وضعها في الوقت الراهن. وأفاد صندوق الأمم المتحدة للسكان بأن المكاتب القطرية تجري سنوياً تقييمات ذاتية للمخاطر الاستراتيجية والتشغيلية، وهي تشمل مخاطر الغش.

٩٠- وقد أُجري أول تقييم مركزي للمخاطر على نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٤ برعاية لجنة الشؤون الإدارية، وكان الهدف منه يتمثل في تحديد وتقييم المخاطر الاستراتيجية الأهم بالنسبة للمؤسسة واستجابات الإدارة فيما يتعلق بها، وترتيبها حسب الأولوية. ومع ذلك، فلا يعتبر الغش أحد المخاطر المؤسسية ولا تُجرى تقييمات خاصة لمخاطر الغش.

٩١- ومع أن العرض العام الوارد أعلاه يدل على أن بعض الخطوات قد اتخذت في الاتجاه الصحيح، هناك المزيد مما يتعين القيام به. وعلى سبيل التأكيد من جديد، لا غنى عن تقييمات مخاطر الغش لفعالية برامج مكافحته، لأنها تتيح الوقوف على مدى تعرّض المؤسسة لتلك المخاطر وتحديدها. ومخاطر الغش ليست مقصورة على بعض وظائف أو أنشطة المؤسسة ولكنها تشمل مختلف القطاعات. وهي أيضاً تتطور بمرور الوقت، ومن ثم يلزم إجراء التقييمات المذكورة أو استعراضها بصفة دورية.

٩٢- وتتطلب عمليات تقييم المخاطر المتعلقة بالغش خبرة ومهارات محددة. وبالتالي، ينبغي أن يشمل التدريب على مكافحة الغش في المؤسسة توفير هذا التدريب للمشاركين في إدارة مخاطر الغش، ومنهم مديرو البرامج، ومسؤولو المخاطر، ومراجعو الحسابات، والمحققون.

٩٣- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الحدّ من مخاطر الغش فضلاً عن التنفيذ الفعال لبرنامج مكافحته في المؤسسة.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، إجراء تقييم شامل لمخاطر الغش على الصعيد المؤسسي، إما باعتباره جزءاً لا يتجزأ من نظام الإدارة المركزية للمخاطر أو كعملية مستقلة، ومعالجة تلك المخاطر على جميع المستويات في مؤسساتهم، بما في ذلك المقار والمكاتب الميدانية، فضلاً عن مخاطر الغش الداخلية والخارجية. وتجرى هذه التقييمات مرة كل سنتين على الأقل على المستوى المؤسسي، وبشكل أكثر تواتراً على المستوى التشغيلي، حسب الاقتضاء.

تقييمات مخاطر الغش التي تجريها مكاتب مراجعة الحسابات

٩٤- رغم أن مهمة الإدارة المركزية الشاملة للمخاطر في المؤسسة هي من مسؤوليات الإدارة، فإن مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات تضطلع أيضاً بتقييم خطر الغش وغيره من المخاطر عندما تضع خطط عملها السنوية وترتيباتها لمهام تدقيق الحسابات. ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن مسؤوليات المراجعة الداخلية للحسابات بالنسبة للمخاطر تختلف عن مسؤوليات وظيفة الإدارة المركزية للمخاطر. فدور المراجع الداخلي للحسابات يتمثل في توفير تأكيد عام بشأن إدارة المخاطر وتقديم المشورة للمؤسسة بشأن المسائل المتعلقة بالمخاطر، ولكنه لا يكون أحد المسؤولين الرئيسيين عن تصميم و/أو تنفيذ نظام الإدارة المركزية للمخاطر في المؤسسة، أو سجلات المخاطر، أو مستويات تحمل المخاطر. وخلص الاستعراض إلى أنه في حين يأخذ مراجعو الحسابات الداخليون في الاعتبار المخاطر التي تحددها عملية الإدارة المركزية للمخاطر، فهم في معظم الأحيان يعتمدون على تقييماتهم الخاصة للمخاطر المتعلقة بخطط مراجعة الحسابات والتزاماتها على وجه التحديد. وليس اعتماد وظيفة الإدارة المركزية للمخاطر على تقييمات المخاطر التي تجريها المراجعة الداخلية للحسابات، أو العكس، أمراً كثيراً الحدوث في المؤسسات التي جرى استعراضها لأغراض هذا التقرير. ومن الضروري توثيق التنسيق والتواصل بين هذين النشاطين لأن كلاهما يكمل الآخر.

٩٥- وفي مكتب المراجعة الداخلية للحسابات في برنامج الأغذية العالمي، تدرج العناصر المتعلقة بمخاطر الغش في التقييم السنوي للمخاطر الذي يضطلع به المكتب للاسترشاد بما في خطط عمل المراجعة. ويشمل ذلك استخدام مؤشرات المخاطر هذه بمثابة دليل لقياس الفساد في مناطق العمليات، وردود الوحدة الإدارية المعنية على بيانات الضمان السنوية (التي تصب في بيان البرنامج عن الرقابة الداخلية)، ونتائج تقارير مراجعة الحسابات والتقييم السابقة. أما على صعيد الالتزام، فيُنظر في مخاطر الغش بمزيد من التفصيل بالنسبة لكل مجال من مجالات العمليات.

٩٦- وعلى غرار ذلك، في صندوق الأمم المتحدة للسكان، يأخذ مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق في الاعتبار مخاطر الغش في تقييماته السنوية للمخاطر في إطار مراجعة الحسابات، ودمج بالنسبة للعمليات الميدانية مؤشرات دليل البنك الدولي لقياس الفساد، فضلاً عن الأدلة المتعلقة بالغش التي يبلغ عنها الكيان القائم بوظيفة التحقيق.

٩٧- وفي منظمة الأغذية والزراعة، يتم النظر في خطر الغش إلى جانب أنواع أخرى من المخاطر في إطار خطة مراجعة الحسابات على أساس المخاطر التي يجريها مكتب المفتش العام من أجل تحديد تصنيف عام للمخاطر لكل كيان خاضع للمراجعة في نطاق مراجعة الحسابات. ويكون لخطر الغش عادةً ثقل أكبر في التقييم العام في المجالات التي جرى العرف على أنها معرضة للغش، استناداً إلى الحالات الفعلية المبلغ عنها (مثل المشتريات، واستحقاقات الموظفين). ويطلب مكتب خدمات الرقابة الداخلية في منظمة الصحة العالمية إلى الجهات التي

ستراجع حساباتها أن تكمل استبياناً للتقييم الذاتي لمخاطر الغش كجزء من مرحلة التخطيط لمراجعة الحسابات، قبل القيام بزيارة ميدانية، أو إجراء اختبار تفصيلي للاطلاع على آراء رئيس المكتب القطري.

٩٨- وقد شرع عدد من الكيانات الرقابية الأخرى مثل مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة، بصفة تجريبية، في إجراء استعراضات استباقية لمخاطر الغش أو القيام بتحقيقات استباقية (انظر أيضا الفصل التاسع أدناه في هذا الصدد).

تقييم مخاطر الغش التي تشكلها أطراف ثالثة

٩٩- كثير من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كما يتبين من المناقشة، معرضة لمخاطر شديدة بسبب اعتمادها على أطراف ثالثة (وتحديداً، على البائعين والموردين وشركاء التنفيذ) لإنجاز برامجها، لا سيما عندما تعمل في البيئات الهشة ومواقع المشاريع النائية.

١٠٠- وخلص الاستعراض إلى أن تحديات العمل مع الأطراف الثالثة في البيئات الشديدة الخطورة لا يدرك حجمها جميع أصحاب المصلحة بشكل كامل. وفي معظم الحالات، لا تتلاءم الضوابط الرقابية، والمساءلة، والترتيبات الإدارية القائمة مع ارتفاع مخاطر الغش والفساد الموجودة في تلك البيئات.

١٠١- وفي هذا الصدد، يشير المفتشان إلى التوصيات ذات الصلة الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن إدارة شركاء التنفيذ (JIU/REP/2013/4). وكما جاء في التقرير المذكور، يتسم إجراء تقييمات شركاء التنفيذ مقدماً وعمليات العناية الواجبة بأهمية خاصة لتحديد القدرات ومواطن الضعف والمخاطر المحتملة أن يسببها أحد شركاء التنفيذ، بما في ذلك مخاطر الغش. وتوفر هذه التقييمات أساساً لما يصاحب ذلك من إجراءات تخفيف تلك المخاطر (المتعلقة بالغش)، بتحديد التدابير المناسبة للمكافحة والحد من المخاطر، من قبيل الرصد والتحقق والإبلاغ والممارسات الأخرى رهناً بمستويات المخاطر التي يسفر عنها التقييم.

باء- مستويات التسامح إزاء مخاطر الغش

١٠٢- يعتبر اعتماد سياسة عدم التسامح مطلقاً تجاه الغش علامة على التصميم الواضح على إجراء تحقيق كامل في جميع حالات الغش والمعاقبة عليها مهما كانت صغيرة^(٤٨). ومن فوائد هذه السياسة توضيح القدوة الحسنة على المستويات العليا لمكافحة الغش، وإحداث أثر رادع والإشعار بإصرار المؤسسة على مكافحة الغش بكل الوسائل. بيد أن تنفيذ هذه السياسة في بيئات معينة قد يكون غير عملي أو باهظ التكلفة.

(٤٨) Newborn and Jones 2007، انظر www.U4.org.

١٠٣ - ذلك أن عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش بالمعنى الدقيق لهذه العبارة قد يعني الحاجة إلى وضع مجموعة كاملة من الضوابط لمنع الغش والكشف عن جميع الأنشطة التي تنطوي عليه. ولكنّ ضوابط السيطرة على مخاطر الغش تنطوي على تكاليف للمؤسسات، من حيث الموارد المالية والبشرية وغيرها. وقد تتفاوت مخاطر الغش تبعاً لعدد من العوامل، كنوع الأنشطة وبيئة العمل. ففي السياقات المتسمة بعدم الاستقرار وظروف الطوارئ، التي تعمل فيها منظومة الأمم المتحدة في كثير من الأحيان، قد تكون المخاطر مرتفعة بشكل خاص. وفي هذه الحالات، قد لا يكون تنفيذ نهج عدم التسامح المطلق مع الغش عملياً بالقياس إلى الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة. وقد يعوق كذلك إنجاز الولاية الأساسية، عندما يلزم القيام بإجراء سريع وعاجل، على سبيل المثال، وهو ما قد لا يكون ممكناً إذا كانت الإجراءات القياسية للرقابة والتحقق مرهقة ومستنفدة للوقت.

١٠٤ - وتقر المنظمات الدولية، بما في ذلك بعض المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة، بهذه الحقائق والقيود التنفيذية، وقد بدأت في معالجة التسامح إزاء الغش في إطار إدارة مخاطر الغش. وبينما تختلف النهج المتبعة في ذلك من منظمة إلى أخرى، فإن تحمل المخاطر يعكس مدى استعداد المنظمة لقبول مستوى أعلى من مخاطر الغش، الأمر الذي قد يتفاوت تبعاً لظروف البرنامج أو النشاط المعني.

١٠٥ - وفي بعض المؤسسات تتيح مستويات تقبل المخاطر المعلنة دليلاً إلى مستويات تحمل المخاطر المناسبة في بيئات معينة. وقد وضعت المنظمة العالمية للملكية الفكرية البيان المتعلق بتقبّل المخاطر، كما أن تقبل المخاطر مدمج في سياسة المنظمة الخاصة بإدارة المخاطر لعام ٢٠١٤. وتحدد المنظمة تقبل المخاطر فيها بالقياس إلى: (أ) المخاطر التشغيلية (بما فيها الغش)؛ (ب) المخاطر المالية؛ (ج) المخاطر الاستراتيجية؛ (د) الأثر على السمعة. وفي ضوء ذلك، يتمثل نهج تقبل المخاطر في المنظمة فيما يلي: (أ) قبول المخاطر القليلة التأثير في حال تقييم مدى احتمال حدوث الخطر بأنه معتدل أو منخفض أو لا يكاد يُذكر؛ (ب) قبول المخاطر ذات التأثير الملحوظ في حال تقييم مدى احتمال حدوث الخطر بأنه منخفض أو لا يكاد يُذكر؛ (ج) عدم قبول المخاطر ذات الأثر الحاسم إلا إذا كان احتمال حدوث الخطر ضعيفاً لا يكاد يُذكر. ويضطلع مديرو البرامج و/أو لجنة المخاطر في المنظمة بتقييم أي مخاطر زائدة عن مستوى تقبل المنظمة للمخاطر، آخذين بعين الاعتبار درجات تحمّل المخاطر. وتقبل هذه المخاطر بعد التأكد من أن تدابير التخفيف الموضوعية مناسبة وسليمة.

١٠٦ - وفي برنامج الأغذية العالمي، تشمل استراتيجية الإدارة المركزية للمخاطر الصادرة في أيار/مايو ٢٠١٥ بياناً بشأن تقبل المخاطر يذكر على وجه التحديد مخاطر الغش: "نقبل أن بيئة العمل لدينا تزيد من التعرض لخطر الغش والفساد والممارسات التواطئية. وتتناهى الممارسات المنطوية على الغش والفساد والتواطؤ واختلاس الموارد مع القيم الأساسية للبرنامج ولا تقبلها المنظمة. ويلتزم البرنامج بمنع هذه الممارسات واتخاذ الإجراءات للحد منها حيثما يتبين

حدوثها"^(٤٩). وتنص سياسة الإدارة المركزية للمخاطر في برنامج الأغذية العالمي على ما يلي: "يرسي تقبل المخاطر في البرنامج الأساس لتحديد مستويات تحمل المخاطر المقبولة فيما يتعلق بكل من أهدافه ... وسيوجه مدى تقبل المخاطر في البرنامج قرارات المديرين، وهم يملكون السلطة اللازمة ومخولون اتخاذ القرارات بما يتماشى مع الإطار العام لإدارة المخاطر"^(٥٠).

١٠٧- وذكرت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى أنها قد اعتمدت سياسة تقوم على عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش وتقييد بتلك السياسة تقييداً صارماً. وأفاد البرنامج الإنمائي بأنه لا يتسامح مطلقاً إزاء الغش عند النظر في الاستثمار في ضوابط تعويضية. وعلى غرار ذلك، يطبق صندوق الأمم المتحدة للسكان بدقة مبدأ عدم التسامح مطلقاً إزاء سوء السلوك وفقاً لسياسته الخاصة بالرقابة. وقد اعتمدت اليونسكو رسمياً نهجاً يقوم على عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش على النحو المبين في سياستها لمنع الغش والممارسات الفاسدة. غير أن منظمة الأغذية والزراعة أفادت بأن التحديد الكمي لتحمل مخاطر الغش غير عملي في بيئة عملها ذات أصحاب المصلحة المتعددين.

١٠٨- وبينما ينبغي أن تمثل محاولة تحقيق الانعدام الكامل للغش الهدف النهائي والنهج الصحيح في التعامل معه، ثمة ميزة في القيام بكفاءة وفعالية من حيث التكلفة بتحديد مدى تقبل المخاطر من شأنه أن يعين المؤسسات على اتخاذ تدابير متسقة للتخفيف من المخاطر والتصدي لها استناداً إلى مستويات مقبولة من تلك المخاطر. وكما يتبين من المناقشة أعلاه، قد تتباين مستويات المخاطر المقبولة والضوابط المرتبطة بها تبعاً لنوع النشاط والبيئات التشغيلية. وفي بعض البيئات غير المستقرة والمهشة، قد يُنظر في قبول مستويات مختلفة لمخاطر الغش، لأن الالتزام الدقيق بنهج عدم التسامح مطلقاً قد لا يكون ممكناً في ضوء حجم تدابير التخفيف تلك والموارد المطلوبة لها. ولا يعني هذا أنه لا ينبغي وضع ضوابط للغش، بل ينبغي توحي الضوابط المتناسبة استناداً إلى المخاطر المقبولة التي تملئها البيئة. وفي هذا السياق، ينبغي للمؤسسات أن تضطلع بتعريف وتوثيق مستويات محددة وقابلة للقياس لتحمل المخاطر.

١٠٩- ولا ينبغي أن يترجم عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش إلى عدم التقبل مطلقاً لمخاطره. فمخاطر الغش لا يمكن القضاء عليها أو خفضها إلى درجة الصفر؛ وإنما يمكن الحد منها بشكل فعال من خلال تطبيق برنامج قوي لإدارة مخاطر الغش ومكافحته. ووضع برنامج من هذا القبيل واتخاذ إجراءات سريعة عند اكتشاف الغش أمر يتماشى مع معنى 'عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش' والقصد منه.

١١٠- ويوصى بأن ينظر الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة في البيئات اللامركزية و/أو الهشة المحفوفة بالمخاطر في تحديد مستويات تشغيلية

(٤٩) Enterprise Risk Management Policy, WFP/EB.A/2015/5-B, annex, para. 8 [سياسة الإدارة المركزية للمخاطر].

(٥٠) المرجع نفسه، الفقرات ٣٥-٣٧.

لتقبل المخاطر على أساس عمليات تقييم محددة لمخاطر الغش واتخاذ تدابير تناسبية للتخفيف منها. وينبغي تقديم بيانات تقبل المخاطر إلى الهيئات التشريعية للمؤسسات ومجالس إدارتها، حسب الاقتضاء، للعلم و/أو التأييد وإطلاع كبار المساهمين عليها لغرض العلم.

جيم - تقاسم مخاطر الغش

١١١ - من المجالات الجديدة بمزيد من الاستكشاف بين مختلف أصحاب المصلحة تقاسم مخاطر الغش فيما بين الجهات المانحة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والمستفيدين من البرامج. وقد أشار كثير ممن أجريت مقابلات معهم إلى أن تقاسم المخاطر نهج حكيم في تهيئة بيئة أكثر ملاءمة لتنفيذ البرامج. ولكن الآراء تختلف اختلافاً واسعاً بشأن كيفية تقاسم المخاطر بين الجهات المانحة والمؤسسات وما إذا كان يمكن ذلك.

١١٢ - والممارسة الحالية في معظم الحالات هي أنه عندما تحوّل الجهات المانحة مبالغ مالية إلى منظومة الأمم المتحدة، فهي تتوقع من المؤسسات أن تستوعب معظم المخاطر المرتبطة بتنفيذ البرنامج، إن لم يكن جميعها، بما يشمل مخاطر الغش. ويطلب معظم المانحين باتباع سياسة عدم التسامح مطلقاً تجاه الغش، التي تترجم في حالات كثيرة أيضاً إلى عدم التسامح مطلقاً إزاء الخسائر الناجمة عن الغش. غير أن هذا الأمر يزداد صعوبة عندما تنفذ منظومة الأمم المتحدة برامج في بيئات عالية المخاطر، كما في حالات الطوارئ والأزمات الإنسانية، وبيئات النزاعات وما بعد انتهاء النزاع. وقد لا يتسنى، كما يتبين من المناقشة في الفرع السابق، وضع ضوابط صارمة لمستوى الغش في هذه السياقات، لأن ذلك قد لا يكون عملياً من حيث التكلفة والتنفيذ الفعال للولايات الأساسية. وبعبارة أخرى، لا يؤدي تطبيق المؤسسة لسياسة عدم التسامح مطلقاً إزاء الغش، واتخاذها تدابير لمنعه بالضرورة إلى منع الخسائر من الحدوث في جميع الظروف.

١١٣ - فالمسألة لا تتعلق بمجرد مدى كفاية سياسات مكافحة الغش المتبعة في المؤسسات وملاءمتها، بل تتعلق أيضاً بتحديد أولويات مخاطر الغش المتبقية^(٥١) وتقاسمها فيما بين جميع أصحاب المصلحة. وتبدو مطالبات الجهات المانحة بردّ التمويل المتعلق بالخسائر الناجمة عن الغش (غير القابلة للاسترداد) مفتقرة إلى أي أسس وجيهة عندما تكون المؤسسات قد بذلت العناية الواجبة ووضعت تدابير الحدّ من المخاطر المتوقعة. ومن المسائل ذات الصلة ما إذا كان يمكن نقل المسؤولية المالية عندما تمول المؤسسات من التبرعات. ذلك أن استرداد خسائر الغش الذي يطالب به مانح معين بالنسبة لمشروع/برنامج محدد يستلزم أن تستخدم المؤسسة التمويل المركزي الذي يتألف في معظم الحالات من أموال مستمدة من الجهات المانحة الأخرى.

(٥١) المخاطر المتبقية هي المخاطر التي تبقى بعد أن تنظر المؤسسة في مدى تخفيف أنشطة الرقابة القائمة من احتمالات وتأثير المخاطر المتأصلة.

١١٤- وقد يكون من المفيد بالنسبة لكل من الجهات المانحة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تفسح المجال للدخول في مناقشات ومفاوضات بشأن المستويات المقبولة من مخاطر الغش، والترتيبات الممكنة لتقاسم المخاطر. وينبغي أن تشمل المناقشات تحديد مستويات تحمل المخاطر التي يمكن قبولها، تبعاً للبيئات التشغيلية، فضلاً عن الموارد المتاحة لاتخاذ تدابير التخفيف الملائمة. وسوف يتطلب هذا التزاماً من جانب المؤسسات بأن تكون أكثر استعداداً لأن تناقش مع الجهات المانحة الإجراءات الداخلية لإدارة المخاطر وأن تُطلعها على المعلومات اللازمة عن المخاطر والتحديات التي تواجهها. وسيطلب أيضاً استعداد المانحين للاتفاق على مستويات مقبولة محددة للمخاطر المالية أو على التقدير المباشر لتكاليف المخاطر المتصلة بالغش.

١١٥- وتقاسم المخاطر المذكور هو من الممارسات الجيدة في القطاعين الخاص والعام اللذين يعملان في بيئات مناوئة وفي سياقات مماثلة على نطاق العالم. وتواجه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وضعاً غير مستقر يتمثل في اضطرارها إلى استيعاب جميع المخاطر وكونها الوحيدة المسؤولة في حالة تكبد خسائر في البيئات الشديدة الخطورة.

١١٦- ويوصى بأن تستكشف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فرص المناقشة والتفاوض بشأن ترتيبات تحمل المخاطر وتقاسمها مع الجهات المانحة فيما يتعلق بالبرامج والمشاريع العالية المخاطر. وينبغي أن تعكس الاتفاقات مع المانحين هذه الترتيبات وأن تحدد الموارد التناسبية اللازمة للتخفيف من هذه المخاطر.

سادساً- الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بمكافحة الغش (الدعامة ٣)

١١٧- خلص الاستعراض إلى أنه بينما قام عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتحديث السياسات التي تعالج إدارة مخاطر الغش (انظر الفصل الرابع، أعلاه) أو وضع سياسات جديدة في هذا الصدد، فلم يذهب سوى عدد قليل منها فقط إلى ما هو أبعد من ذلك فيعتمد استراتيجيات مؤسسية لمكافحة الغش وخطط عمل لتفعيل تلك السياسات وإدماجها في النظم، أو الخطط الاستراتيجية، أو الأنشطة التنفيذية المؤسسية القائمة لإدارة المخاطر. ونتيجة لذلك، فإن معظم المؤسسات تتبع نهجاً مجزأً، وفي كثير من الأحيان مخصصاً وعدم الاتساق لمكافحة الغش. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات التي تتخذ خطوات للتصدي للغش بطريقة أكثر اتساقاً بالمنهجية والمنحى الاستراتيجي لم تقم بذلك إلا مؤخراً، ووصفت معظم المؤسسات في إفاداتها حالة جهودها المبذولة بأنها "عمل قيد الإنجاز"، مما يجعل من الصعب على هذا الاستعراض تقييم حظها من التنفيذ والنجاح.

١١٨- ويلزم أن تتناسب استراتيجيات مكافحة مخاطر الغش وفقاً للتقديرات، لأن البرامج والأنشطة لا تواجه جميعها نفس المستوى من المخاطر. ويمكن أن تساعد هذه الاستراتيجيات على التوصل إلى نهج فعال من حيث التكلفة لمكافحة الغش من خلال التركيز على المجالات التي قد يكون للجهود فيها أكبر الأثر. وعلاوة على ذلك، قد يساعد الأخذ بنهج استراتيجي شامل المؤسسة المعنية على تقديم حجج مقنعة لتحديد المستوى الصحيح من الموارد اللازمة لجهود مكافحة الغش.

١١٩- والافتقار إلى الاستراتيجيات وخطط العمل في مجال مكافحة الغش مسألة تثير قلق عدد من المديرين والموظفين الذين أجريت معهم مقابلات. وينطبق هذا بصفة خاصة على المؤسسات ذات الهياكل اللامركزية والمتسمة بتفويض السلطة للمكاتب الميدانية، التي يكون خطر حدوث الغش فيها أعلى في معظم الحالات. ويرى غالبية الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات ضرورة وجود استراتيجية لمكافحة الغش متوائمة مع الاستراتيجية العامة للمؤسسة في تحقيق الأهداف المؤسسية.

١٢٠- وكما أشير في تقرير صدر مؤخراً عن مجلس مراجعي الحسابات^(٥٢)، هناك ١٣ كياناً خاضعاً لرقابة المجلس ليس لديها استراتيجية ملائمة لمكافحة الغش. ومن النماذج الإيجابية في هذا الصدد مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الذي وضع استراتيجية متكاملة للمكافحة تركز على جميع أنواع الغش (الداخلي والخارجي على حد سواء)^(٥٣). ومن الأمثلة الجيدة الأخرى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي شرعت، كما أسلفت المناقشة، في

(٥٢) A/70/322، الفقرة ٤٥.

(٥٣) المرجع نفسه، الفقرة ٤٥.

الاضطلاع بمشروع لمنع الغش، وقامت في هذا السياق باستكمال سياستها المؤسسية لمكافحة الغش وتضع حالياً استراتيجية وبرنامجاً لمكافحة.

١٢١ - وتشير الممارسة الجيدة في المنظمات الدولية الأخرى إلى أن الاستراتيجيات وخطط العمل الرامية لمكافحة الغش ينبغي أن تتناول تدابير المنع والكشف والتصدي على جميع مستويات المنظمة، وينبغي أن تشمل كحد أدنى على ما يلي^(٥٤):

- موجز لمخاطر الغش الداخلي والخارجي أو أوجه التعرض لها التي تم الوقوف عليها فيما يتعلق بأنشطة المنظمة أو وظائفها؛
- استراتيجيات العلاج أو ضوابطه (بما في ذلك هيكل وإجراءات السياسات والحوكمة والهياكل الأخرى، والإجراءات) الموضوعية للتخفيف من المخاطر أو أوجه الضعف التي يتم تحديدها؛
- المعلومات المتعلقة بالتنفيذ، كتحديد الوظائف و/أو الموظفين المسؤولين عن التنفيذ؛
- رصد الإدارة العليا للأداء، واستعراضها الخطط والتدابير، وتقاريرها الدورية المقدمة عن تنفيذ سياسة مكافحة الغش؛
- الترتيبات والقنوات والعمليات المتاحة للموظفين أو المتعاقدين أو الأطراف الثالثة (البائعون والموردون وشركاء التنفيذ) للإبلاغ عن الغش أو الغش المشتبه فيه؛
- الاستراتيجيات الرامية إلى ضمان وفاء المنظمة باحتياجاتها في مجال التدريب على مكافحة الغش؛
- إرساء ثقافة فعلية لمكافحة الغش وإيجاد وعي فعلي بها؛
- آليات لجمع عدد حالات الغش أو الغش المدعى ارتكابه داخل الكيان أو ضده وتحليلها والإبلاغ عنها وعن طبيعتها؛
- بروتوكولات لتحديد كيفية تعامل الكيان مع ادعاءات حدوث الغش أو الاشتباه في حدوثه، بما في ذلك تقييم الادعاءات، وإجراء التحقيقات وتحديد الخيارات المتاحة للتصرف في الحوادث (مثل الإحالة إلى السلطات الوطنية وتوقيت وكيفية البدء في إجراءات الاسترداد).

١٢٢ - وكما جاء في المناقشة، ينبغي أن تستند استراتيجيات مكافحة الغش إلى مستويات مقبولة للمخاطر، مع إيلاء الاعتبار الواجب لتناسب تدابير مكافحة الغش وتقييم التكاليف بالنسبة للمنظمة المعنية والفوائد التي تعود عليها.

(٥٤) مقتبسة بتصرف من Australia "Commonwealth Fraud Control Framework (2014)" [إطار مكافحة الغش في الكومنولث (٢٠١٤)] "أستراليا؛ ومقترحات مجلس مراجعي الحسابات (A/69/5)، المجلد الأول، الفقرة ١٥٨.

١٢٣ - ويُتوقع من تنفيذ التوصية التالية أن يزيد فعالية إنجاز البرامج وكفاءته بتقليل التعرض للغش إلى أدنى حدّ.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يضعوا استراتيجيات شاملة لمكافحة الغش خاصة بكل مؤسسة على حدة وخطط عمل لتنفيذ سياسات الغش في كل من مؤسساتهم. وينبغي أن تقوم استراتيجيات مكافحة الغش هذه على أساس تقييمات مخاطر الغش العامة في المؤسسة. وأن تشكل جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات التنظيمية والأهداف التنفيذية الشاملة. واستناداً إلى مستوى الخطر الذي يمثله الغش، ينبغي تخصيص موارد متناسبة لتفعيل الاستراتيجيات وخطط العمل المذكورة.

سابعاً- ضوابط مكافحة الغش (الدعامة ٤)

١٢٤- جرى مراراً وصف الضوابط الداخلية والمسائل المتعلقة بالامتثال بأنها من المجالات موضع الاهتمام الشديد في مختلف تقارير مراجعة الحسابات في كثير من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ووجد المراجعون الداخليون والخارجيون للحسابات في العديد من المؤسسات التي جرى استعراضها لأغراض هذا التقرير قصوراً، على وجه الخصوص، في الضوابط الداخلية في المجالات والأنشطة الأكثر عرضة للغش من قبيل المشتريات، وشركاء التنفيذ، والموارد البشرية، والتوظيف، وإدارة المشاريع، والاستحقاقات، وإدارة الأصول. ويحتل الفصل بين الواجبات والرصد أيضاً مرتبة عالية في النتائج والتوصيات الحاسمة، ولا سيما في عمليات مراجعة حسابات المكاتب الميدانية والعمليات في سياقات الطوارئ والبيئات الهشة. ويؤدّ المفتشان أن يعيدوا التأكيد على أن اضطلاع الإدارة بالتنفيذ الكامل وفي الوقت المناسب للتوصيات ذات الصلة بالضوابط الداخلية المقدمة من هيئات مراجعة الحسابات عنصر حاسم ولا غنى عنه لفعالية برامج مكافحة الغش.

١٢٥- وقد أعرب عدد من مديري البرامج الذين أجريت معهم مقابلات، رغم اعترافهم بتأثير الغش على برامجهم، عن قلقهم لاستحداث ما يرونه تطبيقاً "ثقيلاً" للضوابط على أنشطتهم. وهم يرون أن أي ضوابط إضافية تعمل على تفاقم التضارب القائم بين هدفهم الرئيسي من إنحاز برامجهم والعائق الذي تمثله الضوابط الثقيلة وتدابير المساءلة التي تتطلبها الجهات المانحة والهيئات التشريعية/مجالس الإدارة. غير أن تطبيق الضوابط في مجال التصدي للغش، كما هو مبين في جميع أجزاء هذا التقرير، لا يتطلب بالضرورة استحداث هياكل جديدة تماماً وعمليات معقدة قد تنطوي على آثار مالية وتشغيلية خطيرة. فعلى العكس من ذلك، ينبغي أن ينصبّ التركيز والجهود على جعل ما هو موجود منها أكثر فعالية وتطبيق التناسب على ضوابط التصدي للغش استناداً إلى المخاطر. واتخاذ التدابير الوقائية والمكافحة الاستباقية للغش أقل كلفة بكثير مقارنةً بتكاليف الاضطرار إلى التعامل مع الغش الذي تم ارتكابه بالفعل.

١٢٦- وتطرح الفروع التالية عدداً من تدابير الرقابة الداخلية المختارة التي تتعلق مباشرة بإدارة مخاطر الغش. ولا يمكن عرض قائمة شاملة بالنظر إلى القيود على نطاق هذا الاستعراض.

ألف- أطر المساءلة

١٢٧- تعرّف الجمعية العامة المساءلة بأنها "واجب الأمانة العامة وموظفيها أن يتحملوا المسؤولية عن جميع ما يتخذونه من قرارات وإجراءات وعن الوفاء بالتزاماتهم، دون تحفظ أو استثناء"^(٥٥). وفي مؤسسات الأمم المتحدة المؤتمنة على مساهمات الدول الأعضاء، يتعلق هذا هذا الأمر على وجه الخصوص بإدارة تلك الأموال، بما في ذلك منع الخسائر الناجمة عن الغش.

(٥٥) قرار الجمعية العامة ٢٥٩/٦٤.

وترسي أطر المساءلة في تلك المؤسسات، عند تحديدها على النحو الواجب، أساس الإدارة الفعالة لمخاطر الغش. ومن خلال تحديد بيئة المساءلة التنظيمية العامة، تحدد هذه الأطر البارامترات الداخلية والخارجية التي تعمل في ظلها الضوابط، بما يشمل ضوابط الغش. وقد اعتمد عدد من المؤسسات التي جرى استعراضها أطراً رسمية للمساءلة؛ وتوجد لدى غيرها نظم مختلفة بدون إطار رسمي شامل.

١٢٨- ولتمكين المؤسسات من الموازنة بين جهود المساءلة التي تبذلها كل منها، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في عام ٢٠١٤ "نموذجاً مرجعياً لإدارة المخاطر والإشراف عليها والمساءلة بشأنها في منظومة الأمم المتحدة"^(٥٦). ويعتمد نموذج المجلس على نهج "خطوط الدفاع الثلاثة"^(٥٧) الذي وضعه معهد مراجعي الحسابات الداخليين. وكثيراً ما يستخدم هذا النموذج للتعريف بالأدوار التي تضطلع بها الإدارة، ووظائف التمكين من تسيير الأعمال، والوظائف المستقلة المختلفة، في توفير ضمان بشأن الضوابط الداخلية. ويتمثل خط الدفاع الأول في إدارة العمليات والموظفين. أما خط الدفاع الثاني فهو وظائف التمكين من تسيير الأعمال المركزية ذات المهارات المتخصصة، من قبيل إدارة الميزانية، وإدارة المخاطر، والامتثال للقوانين واللوائح التنظيمية، وضمان الجودة. وخط الدفاع الثالث هو الضمان المستقل، بما في ذلك المراجعة الداخلية للحسابات. ويعتمد كل من الخطوط الثلاثة على الآخر، مع الحاجة إلى التواصل الواضح بين كل من هذه الوظائف، من أجل ضمان الفعالية العامة لممارسات الحوكمة، وإدارة المخاطر، والرصد، والمكافحة^(٥٨).

١٢٩- وأشار ما يقرب من نصف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي استعرضتها وحدة التفتيش المشتركة^(٥٩) إلى اعتماده نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" كمرجع لإطارها الشامل لإدارة المخاطر والرقابة والمساءلة. فعلى سبيل المثال، يشير إطار المساءلة التي اعتمدها المنظمة العالمية

(٥٦) Finance and Budget Network, Conclusions from the Working Group on the proposal of a CEB reference risk management, oversight and accountability model for common positioning by the UN system with governing bodies, document CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1 التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، استنتاجات للفريق العامل المعني باقتراح نموذج مرجعي لإدارة المخاطر والإشراف عليها والمساءلة بشأنها لتوحيد المواقف من جانب منظومة الأمم المتحدة مع الهيئات الإدارية، الوثيقة [CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1].

(٥٧) IIA, *The Three Lines of Defence in Effective Risk Management and Control* (2013) [معهد مراجعي الحسابات الداخليين، خطوط الدفاع الثلاثة في الإدارة الفعالة للمخاطر والرقابة (٢٠١٣)]. وقد اقترح النموذج لأول مرة اتحاد الرابطة الأوروبية لإدارة المخاطر والاتحاد الأوروبي لمعاهد المراجعة الداخلية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

(٥٨) CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, pp. 17-18.

(٥٩) *State of Internal Audit Function in the United Nations System* [حالة وظيفة المراجعة الداخلية للحسابات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (ينتظر صدوره في عام ٢٠١٦)].

للملكية الفكرية في عام ٢٠١٤ إشارة محددة إلى النموذج المذكور لزيادة توضيح الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بإدارة المخاطر والضوابط الداخلية^(٦٠).

١٣٠- ورغم أن أطر المساءلة القائمة تشدد بالفعل على مستويات المساءلة والأدوار والمسؤوليات التنظيمية بصفة عامة، فإن العنصر المفتقد في معظم هذه الأطر في منظومة الأمم المتحدة هو التحديد الواضح للمسؤولية عن التصدي للغش، وخاصة فيما يتعلق بوضع ضوابط الغش المناسبة. ذلك أن المسؤولية عن تقييم كل خط من خطوط الدفاع و"تحديد حجمه الصحيح" وإعمال قوته النسبية، بما في ذلك وضع الضوابط الكافية فيما يتعلق بالغش، هي مسؤولية مشتركة بين المؤسسات ومجالس الإدارة على حد سواء^(٦١).

باء- الضوابط الداخلية

١٣١- تتألف الضوابط وأنشطة الرقابة الداخلية من جميع العمليات الرامية إلى توفير "ضمان معقول بشأن تحقيق الأهداف المتعلقة بالعمليات والإبلاغ والامتثال"^(٦٢). وبهذا المعنى تكون ضوابط مكافحة الغش جزءاً لا يتجزأ من الضوابط وأنشطة الرقابة الداخلية. وتضع أطر الرقابة الداخلية، بوصفها من وثائق السياسات الشاملة، توجيهات لتفعيل وتحديد المسؤولية عن الضوابط الداخلية، بما في ذلك الضوابط المتعلقة بالغش.

١٣٢- وقد شددت هيئات المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مراراً على أن البيئة المعقدة والمعرضة للمخاطر التي تعمل فيها بعض هذه المؤسسات تتطلب أطراً قوية للرقابة الداخلية مع التركيز الشديد على الغش ضمن أنشطة الرقابة المضطلع بها^(٦٣). وكما جاء في المناقشة في الفصل الخامس، يتعين إيجاد توازن بين أطر الرقابة الداخلية الصارمة وإجراءات التشغيل الموحدة لمراقبة الغش والمخاطر الأخرى وبين الحاجة إلى المرونة والابتكار، وبخاصة في البيئات الهشة وفي سياقات الطوارئ. وعلى هذا النحو، ينبغي أن يتفاوت مستوى ضوابط الغش الموضوعة تبعاً لمستوى تحمل المخاطر المحدد للمؤسسة.

(٦٠) المنظمة العالمية للملكية الفكرية، إطار المساءلة في الوايو، الوثيقة WO/PBC/22/12، الصفحة ٤.

(٦١) CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, pp. 17 ff.

(٦٢) انظر 3، p. COSO, *Internal Control - Integrated Framework*، و International Organization of Supreme Audit Institutions, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (2013) [لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريداوي، الرقابة الداخلية - الإطار المتكامل، الصفحة ٣، والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، المبادئ التوجيهية لمعايير المراقبة الداخلية للقطاع العام (٢٠١٣)].

(٦٣) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن فترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات، A/70/5 (المجلد الأول) و Corr.1، الفقرة ١٠٦؛ أنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٤ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥ (A/70/284)، الفقرة ٨٩؛ OIOS، *Audit of the delegation of authority framework in the OHCHR, report 2014/092, para. 10* [مكتب خدمات الرقابة الداخلية، مراجعة إطار تفويض السلطة في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان].

١٣٣- وفي الدراسة الاستقصائية لوحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش، أشار كبار المديرين في بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى أن أطر الرقابة الداخلية القوية هي السبب الأكثر ترجيحاً لانخفاض مستويات الغش المبلغ عنه في مؤسساتهم. غير أن هذا الاستعراض لم يتمكن من الحصول على أدلة على أن أطر الرقابة الداخلية المطبقة لدى المؤسسات من القوة بما يكفي لتوفير ضمانات بشأن الضوابط التي تتصدى لمخاطر الغش. ويشير مختلف تقارير المراجعة الداخلية والخارجية المذكورة أعلاه إلى خلاف ذلك.

١٣٤- فهناك ١٤ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لديها إطار رسمي مطبق للرقابة الداخلية^(٦٤). وعدد من هذه المؤسسات (صندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز^(٦٥) ومنظمة الصحة العالمية والاتحاد البريدي العالمي^(٦٦)) إما أنه يتقيد بالفعل بأطر الرقابة الداخلية، أو أنه حالياً بصدد تحديثها لجعلها تتماشى مع إطار لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريداوي. أما المؤسسات الأخرى، ولا سيما الوكالات المتخصصة، فلم يكن لديها إطار شامل للرقابة الداخلية إبان إجراء هذا الاستعراض. فعلى سبيل المثال، لم تعتمد منظمة الأغذية والزراعة إطاراً للرقابة الداخلية إلا مؤخراً فقط، ولم يتم تنفيذه بالكامل بعد. ورغم أن الافتقار إلى إطار رسمي للرقابة الداخلية لا يعني بالضرورة عدم وجود أي ضوابط موضوعة للغش، إلا أن إمكانية حدوث إخفاقات في الرقابة تزداد، وهذا أحد الشواغل الرئيسية ولا سيما في المناطق العالية المخاطر المعرضة للغش.

١٣٥- وعلاوة على ذلك، يبين هذا الاستعراض أن الضوابط الداخلية الموضوعية تختلف اختلافاً كبيراً، تبعاً لنموذج الأعمال المحدد ومجالات الخطر التي تحددها المؤسسات. وتتوقف الإشارة صراحة أو عدم الإشارة إلى ضوابط الغش في أطر الرقابة الداخلية على ما إذا كانت المؤسسات ترى أن هناك مخاطر خاصة متعلقة بالغش، وفقاً لما تحدده تقييمات مخاطره. فعلى سبيل المثال، لدى إنشاء سجل للمخاطر على نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة، لم تعتبر مخاطر الغش ضمن المخاطر "العالية المستوى" أو المخاطر "الحاسمة" بالنسبة لهذه المؤسسة.

(٦٤) المؤسسات الـ ١٤ التي لديها إطار كامل موضوع للضوابط الداخلية هي: الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(٦٥) أشار البرنامج المشترك إلى أنه في مرحلة وضع إطار الرقابة الداخلية تمشياً مع إطار لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريداوي لعام ٢٠١٣.

(٦٦) أشار الاتحاد البريدي العالمي إلى أنه يطبق بالفعل إطار لجنة المنظمات الراعية، لأنه يقيّم المبدأ ٨ ("تقييم مخاطر الغش") بصفة سنوية.

أما في اليونيسيف، فالغش وإساءة استخدام الموارد يمثلان إحدى أهم فئات المخاطر المؤسسية التي تعالجها الإدارة المركزية للمخاطر.

١٣٦- ولا يُعتبر الغش في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أحد المخاطر المؤسسية العالية المستوى. ومن ثم، يميل كبار المديرين والموظفين إلى عدم الشعور بأنهم مضطرون بما فيه الكفاية، من خلال الأطر والترتيبات التي تحكم آليات الرقابة الداخلية، إلى العمل على تعزيز الضوابط المتعلقة بالغش وأنشطة الرقابة القائمة.

١٣٧- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الحدّ من مخاطر الغش من خلال تحسين فعالية أطر الرقابة الداخلية للمؤسسات وملاءمتها.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يبادروا باستعراض إطار الرقابة الداخلية لديهم لكفالة وجود ضوابط متناسبة لمكافحة الغش بالفعل، ولضمان التصدي على نحو ملائم في أطر الرقابة الداخلية لمخاطر الغش التي يتم تحديدها في تقييمات مخاطر الغش.

١٣٨- *بيانات الضوابط الداخلية*: من الممارسات الجيدة أن يُطلب إلى المديرين التصديق على شهادات خطية بوجود الضوابط المناسبة في مجالات العمل الوظيفية لكل منهم^(٦٧). وعلى المستوى الإجمالي، يمكن أن تساعد آليات الشهادة هذه بعد ذلك في إعداد البيانات السنوية عن الضوابط الداخلية، التي هي في جوهرها رسالة موقعة من أحد كبار المسؤولين التنفيذيين في المؤسسة توجز نهجهم المتبع إزاء الضوابط الداخلية، وتضمن مسؤوليتهم عنها. ويشكل هذا البيان جزءاً من البيان المالي للمؤسسة، وينبغي أن يشمل تأكيداً للحالة فيما يتعلق بالضوابط الداخلية، وإدارة المخاطر وعمليات الحوكمة، فضلاً عن كفاية ضوابط الغش الموضوعية.

١٣٩- وهذه الشهادات الخطية المطلوبة من المديرين "أداة قوية جداً لتطبيق المساءلة حتى أدنى مستويات التسلسل الإداري"^(٦٨). ويقوم عدد قليل من المؤسسات، مثل منظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، بالفعل بإعداد بيان سنوي بشأن الضوابط الداخلية وتعتمده الأمانة العامة للأمم المتحدة استحداث بيان بحلول عام ٢٠١٨^(٦٩). وعندما تراجع مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات هذه البيانات، فهي تقدم ضماناً أكبر بشأن إطار الرقابة الداخلية في المؤسسة المعنية. وهذا هو الحال، على سبيل المثال،

(٦٧) أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/5)، المعيار ١٢.

(٦٨) أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/5)، الفقرة ١١١.

(٦٩) انظر A/70/284.

في برنامج الأغذية العالمي، الذي كان في طليعة وضع هذه البيانات بعد تنفيذ أحدها لأول مرة في عام ٢٠١١. وقد راجع مكتب المراجعة الداخلية للحسابات في البرنامج عملية ضمان الرقابة الداخلية في عام ٢٠١٤ وكانت النتائج جيدة بوجه عام^(٧٠). وهذا يعكس ممارسة جيدة يمكن أن تتبعها المؤسسات الأخرى بمجرد اكتمال عملية للتصديق على بيان بشأن الضوابط الداخلية.

١٤٠- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية المساءلة وأن يسهم في فعالية برنامج المؤسسة لمكافحة الغش من خلال استحداث بيانات الضوابط الداخلية تمثيلاً مع الممارسات الجيدة.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لدى عرض البيانات المتعلقة بالضوابط الداخلية أو تحديثها، أن يكفلوا تناول هذه البيانات لمدى كفاية ضوابط مكافحة الغش على نطاق المؤسسة، وفقاً للممارسات الجيدة والمعايير الدولية الواجبة التطبيق. وفي حالة عدم وجود بيان رسمي بالضوابط الداخلية، ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يشهدوا في تقاريرهم السنوية المقدمة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة أن مؤسسة كل منهم لديها ضوابط متناسبة لمكافحة الغش على أساس تقييمات لمخاطره، وأن الإجراءات والعمليات المناسبة لمنع الغش والكشف عنه والتصدي له وجمع البيانات بشأنه موجودة.

١٤١- وتشمل مجالات أنشطة الرقابة ذات الصلة الخاصة بالحدّ من مخاطر الغش، في جملة أمور، ما يلي: (أ) الفصل بين الواجبات؛ (ب) تفويض واضح للسلطة، لأغراض منها الموافقات على الدفع، والإذن، والتحقق، والتصديق، والتسوية، واستعراض الأداء التشغيلي؛ (ج) حماية الأصول؛ (د) ضوابط الغش في إدارة المشتريات والعقود.

١٤٢- ويشكل الفصل بين الواجبات أحد الضوابط الداخلية الرئيسية ويهدف إلى التقليل من حدوث الأخطاء و/أو الغش إلى أدنى حدّ. ويكفل فصل الواجبات فيما بين الموظفين عدم قدرة أي موظف على الجمع بين ارتكاب الغش وإخفائه في السياق العادي لقيامه بواجباته. والفصل مطلوب للواجبات المتعلقة بالإذن أو الموافقة عن تعهد الأصول وتسجيل/تسوية المعاملات المالية ومراقبتها. ومع أن عدداً من مؤسسات الأمم المتحدة، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية تدمج ترتيبات الفصل بين الواجبات في نظمها الخاصة

(٧٠) برنامج الأغذية العالمي، مكتب المفتش العام، المراجعة الداخلية لعملية ضمان المراقبة الداخلية في ٢٠١٣، الوثيقة AR/14/14.

بالتخطيط المركزي للموارد، لا تزال هناك بعض التحديات عندما يتعلق الأمر بالمكاتب الميدانية الصغيرة التي يعمل فيها قلة من الموظفين، أو في سياق حالات الطوارئ، التي لا تسمح بعمليات الفصل على النحو الواجب. وإضافة الطابع المركزي على المهام، ولا سيما في حالات الشراء، أو على الأقل إخضاع الحالات القائمة لرصد إضافي، كما تفعل شعبة الإمداد باليونيسيف، ممارسة جيدة للتخفيف من مخاطر الغش المرتبطة بها. والضوابط الآلية على أساس نظم التخطيط المركزي للموارد، التي تفوض سلطة الاستعراض والموافقة، على سبيل المثال، للوحدات المركزية المناسبة عندما لا يكون الفصل الواجب بين الواجبات على الصعيد الميداني ممكناً، يمكن أن تساعد في الحد من مخاطر الغش وينبغي إدماج هذه الضوابط وتنفيذها حيثما تدعو الضرورة إلى ذلك.

١٤٣ - وتفويض السلطة عنصر رئيسي آخر من عناصر منع الغش والكشف عنه يكفل الوضوح في تحديد الأدوار وتوزيع المسؤوليات. ففي برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، لا يمكن تعديل أوامر الشراء وطلبات التوريد دون إعادة الطلبات السابق إصدارها إلى نقطة البداية، مما يحول دون القيام بأنشطة غير مأذون بها ويمكن أن تنطوي على الغش. والتفويض المناسب للسلطة ضرورة وظيفية في أنشطة الأمم المتحدة المعقدة والمشتتة على نطاق العالم. وفي ظل هذه الخلفية، أوصى مجلس مراجعي الحسابات في تقرير صدر مؤخراً بأن يكون للمؤسسات مستودع مركزي لجميع عمليات تفويض السلطة^(٧١). وقد سبق أن استعرضت وحدة التفتيش المشتركة، في عام ٢٠٠٤، ترتيبات تفويض السلطة داخل منظومة الأمم المتحدة وقدمت ثمانية معايير رئيسية لترتيبات التفويض الفعالة. ويوصى بأن تواصل المؤسسات تطبيق هذه المعايير عند استعراض إجراءات تفويض السلطة وإصلاح تلك الإجراءات^(٧٢).

١٤٤ - والضمانات التي تكفل حماية أصول المؤسسة من الأنشطة المنطوية على الغش هي مجال آخر من الأهمية بمكان لأن الخسائر في الأصول المتعلقة الغش كثيرة الحدوث في منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن تشمل هذه الضمانات الدورة الكاملة لاقتناء الأصول وتسجيلها والتصرف فيها وشطبها. ويضمن إعداد قوائم جرد الأصول وعمليات التصديق عليها بانتظام رعاية هذه الأصول بالشكل المناسب. فعلى سبيل المثال، يتبع صندوق الأمم المتحدة للسكان سياسات وإجراءات محددة لإدارة الأصول الثابتة، وبعض المؤسسات، مثل المنظمة العالمية للملكية الفكرية، تستعين في إدارة الأصول بشكل متزايد بخاصية نظم التخطيط المركزي للموارد فيها.

(٧١) A/70/322، الفقرة ٤٨ والفقرات التالية.

(٧٢) تفويض السلطة والمساءلة، الجزء الثاني من سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2004/7)، الفقرات ٦-٣٨.

١٤٥ - وضوابط الغش القوية في إدارة المشتريات والعقود^(٧٣) ضرورة بصفة خاصة لأن هذه المجالات شديدة التأثر بأنشطة الغش من قبيل التواطؤ بين البائعين أو بين البائعين والموظفين، والرشوة، والتلاعب في العطاءات، ومخططات العمولات غير المشروعة، وتقسيم العقود لكي تظل دون العتبة المحددة لتفويض السلطة، والتأثير بلا موجب على اختيار العقود، فضلاً عن تغيير الطلبات والعبث بالفواتير، كما في مخططات الفواتير المزدوجة. وعلى وجه الخصوص، أشارت المؤسسات ذات العمليات الميدانية الواسعة النطاق، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف، بل وكذلك مؤسسات أخرى مثل منظمة الأغذية والزراعة واليونيسكو، في ردها على استبيان وحدة التفتيش المشتركة إلى أن الغش في المشتريات هو إحدى الفئتين اللتين تحتلان المرتبة العليا من حيث تواتر حالاته والأحجام الكبيرة من الخسائر المرتبطة به.

١٤٦ - وكثيراً ما ترتبط أوجه القصور المبلغ عنها في ضوابط الغش، في حالة الإجراءات المتعلقة بـ "البنود الكبيرة" من المشتريات، بالتحايل على الإجراءات والعمليات المعمول بها. فعلى سبيل المثال، وقف تقرير مراجعة صدر حديثاً لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التوصيات بشأن أنشطة الشراء، وكذلك بعض التقارير المقدمة من مجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة، على انتهاكات متكررة لمستويات السلطة والامثال للإجراءات والعمليات المعمول بها (شروط المنافسة، وفتح العطاءات وما إلى ذلك)^(٧٤).

١٤٧ - ومن المجالات العالية المخاطر الأخرى الشراء المحلي واللامركزي وخاصة في البلدان التي تصنف في مرتبة عالية على مؤشر البنك الدولي للفساد، حيث قد تساعد بيئة العمل فيها على الفساد والمحاباة والممارسات التواطئية. وكثيراً ما تضطر المؤسسات إلى العمل في أسواق غير مألوفة ومع عدد محدود من البائعين والموردين المناسبين مما يمكن أن يخلق مناخاً يسمح بالتواطؤ أو التلاعب في العطاءات. ومن العوامل الأخرى أن الشراء تحت عتبة معينة لا يخضع في كثير من الأحيان للاستعراض من قبل أي لجنة من لجان المشتريات. وهناك أيضاً أوجه قصور داخلية، مثل القدرة المحدودة على استعراض العطاءات، والفصل غير السليم بين الواجبات، وانعدام آليات الضبط الإداري الأخرى. وتحول المعوقات المذكورة آنفاً بدرجة كبيرة دون الشفافية والتنافسية في عمليات الشراء وتزيد مخاطر الغش زيادة كبيرة. والعديد ممن أجريت مقابلات معهم، ولا سيما من ذوي الخبرة الواسعة النطاق بالعمل في هذه البيئات، يرون في هذه المعوقات سبباً رئيسياً لكميات كبيرة من الخسائر الناجمة عن الغش في منظومة الأمم المتحدة. وبالمثل، وجه عدة مجيبين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش الاهتمام إلى الغش المرتبط بالشراء بوصفه مسألة متكررة وخطيرة.

(٧٣) ارجع أيضاً إلى الأفرع ذات الصلة المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه البائعين (الفرع هاء من الفصل السابع) ونظم الجزاءات ضد البائعين (الفرع جيم من الفصل العاشر).

(٧٤) مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استعراض المسائل المحددة في تقارير الرقابة الصادرة مؤخراً عن أنشطة الشراء (AH2012/513/02).

١٤٨ - وفيما يتعلق بضوابط الغش في أثناء إدارة العقود بعد منحها، خلص تقرير صدر مؤخراً لوحدة التفتيش المشتركة^(٧٥) إلى عدم كفاية الرصد وقصور التخفيف من المخاطر المرتبطة بإدارة عقود البائعين على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وانتهى التقرير إلى أن إدارة العقود بعد منحها تمثل واحداً من أشد المجالات تعرضاً للمخاطر في دورة الشراء. وتتمثل التحديات المتكررة التي ذكرها التقرير في عدم كفاية فحص الأداء السابق للبائعين غير المؤهلين، وعدم كفاية رصد أداء العقود، وأوامر التغيير غير المأذون بها، وعدم إدارة العقود قبل انتهاء صلاحيتها، وعدم توثيق تمديدات العقود.

١٤٩ - ويتخذ عدد من المؤسسات المشمولة بالاستعراض تدابير للتخفيف من مخاطر الغش على امتداد كامل دورة إدارة المشتريات والعقود. وتشمل هذه التدابير ضوابط الغش المنصوص عليها في السياسات السليمة من قبيل "لا هدايا، ولا ضيافة" لموظفي المشتريات واشترط أن يفصح البائعون عن حالات الحظر السابق تعرضهم لها وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، أنشأت مؤسسات كثيرة في السنوات الأخيرة لجاناً لاستعراض العقود و/أو استعراض المشتريات، على سبيل المثال في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من أجل ضمان الامتثال للأنظمة المعمول بها فيما يتعلق بالعناية الواجبة ومراعاة الأصول القانونية لمكافحة الغش في إدارة الشراء/العقود. وتقضي الممارسة المتبعة في بعض المؤسسات، نظراً لطبيعة عملها المعرض للمخاطر، بأن يتلقى الموظفون المشاركون في إدارة المشتريات والعقود تدريباً منتظماً ومحدد الهدف على مكافحة الغش (انظر الفرع جيم من الفصل الرابع، أعلاه). ويورد دليل المشتريات في بعض المؤسسات الأدوار والمسؤوليات فيما يتعلق بالغش، كمسؤولية موظفي المشتريات المأذون لهم عن الاضطلاع ببذل العناية الواجبة إزاء البائعين خلال عملية التحديد والاختيار. فعلى سبيل المثال، في المنظمة البحرية الدولية، لا يمكن إضافة بائع جديد إلى سجل البائعين إلا بعد قيام كيانات تنظيمية مختلفة ببذل العناية الواجبة، كموظف المشتريات لضمان ملاءمة البائع وموثوقيته، وإدارة الشؤون المالية للتحقق من جودة المكانة المالية، والخبراء التقنيين للتأكد من مستويات الخدمات والسلع.

١٥٠ - ويكرر المفتشان الإعراب عن أهمية الامتثال للتوصيات الواردة في تقارير وحدة التفتيش المشتركة المتعلقة بإدارة المشتريات والعقود (JIU/REP/2014/9)، وJIU/REP/2013/1، وJIU/NOTE/2011/1) ويشيران بالإضافة إلى ذلك إلى أنه ينبغي تحديد عتبات الإذن بالمشتريات المحلية على أساس المخاطر ذات الصلة بكل منها، مع مراعاة جملة أمور من بينها حجم المكتب وبيئة المخاطر التي يعمل فيها، وأحجام المشتريات، وقدرات الشراء الحالية، ومستوى تأهيل الموظفين، والفصل الكافي بين الواجبات، وترتيبات تفويض السلطة.

(٧٥) إدارة العقود وتنظيمها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2014/9).

جيم - مدونات قواعد السلوك

١٥١ - مدونة قواعد السلوك هي من أهم الوسائل لإبلاغ الموظفين بالمعايير الرئيسية للسلوك المقبول والمحظور، بما في ذلك الغش وغيره من أشكال سوء السلوك. وتعرز مدونات قواعد السلوك الوعي بالغش، لأنها تجمع بين معايير السلوك الأخلاقي التي قد يرد تعريفها في أماكن أخرى، بما في ذلك في القواعد والأنظمة المالية للمؤسسات، وكتيبات الموارد البشرية، وأدلة المشتريات، وما إلى ذلك. ووفقاً لدراسة استقصائية أجرتها جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش على ٤٨٣ ١ حالة غش فعلية في القطاعين العام والخاص على نطاق العالم^(٧٦)، ساعدت المدونة القوية لقواعد السلوك على الحد من متوسط خسائر الغش بنسبة ٤٦ في المائة ومن طول المدة التي استمر فيها مخطط الغش قبل اكتشافه بنسبة ٣٧ في المائة في المتوسط.

١٥٢ - والأحكام التي تنظم السلوك الأخلاقي للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة متضمنة عادة في عدد من المصادر، ومنها ميثاق الأمم المتحدة والنظامان الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة. وتشكل معايير السلوك للخدمة المدنية الدولية، التي اعتمدها لجنة الخدمة المدنية الدولية^(٧٧)، النقطة المرجعية المحورية للأنظمة المتعلقة بسلوك الموظفين والقيم الأخلاقية داخل منظومة الأمم المتحدة استناداً إلى الاعتقاد بأنه في حين تتباين الثقافات الداخلية للمؤسسات، فإنها تواجه تحديات أخلاقية متماثلة. وقد أقرت الجمعية العامة في عام ٢٠١٣ آخر نسخة من المعايير أصدرتها اللجنة^(٧٨). وتركز هذه المعايير، في شكلها الحالي، بشكل خاص على استقلال موظفي الخدمة المدنية الدولية ونزاهتهم، ولكنها لا تشير تحديداً إلى الغش أو تركز على توفير التوجيه العملي لمساعدة الموظفين في اتخاذ الخيارات الأخلاقية. وبالتالي، تضيع فرصة لزيادة الوعي بشأن الغش ولتوفير التوجيه للموظفين فيما يتعلق بمعايير السلوك الملائمة، فضلاً عن توجيههم إلى الآلية المتاحة للإبلاغ.

١٥٣ - وتشير غالبية المؤسسات داخل منظومة الأمم المتحدة إلى معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية. غير أن مؤسستين قد اختارتا عدم اعتماد هذه المعايير (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين)^(٧٩) ووضعتا مدونتين لقواعد السلوك خاصتين بهما لتلائما احتياجاتهما التنظيمية الخاصة^(٨٠). ومن ناحية

(٧٦) ACFE, Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study

(Austin, Texas, 2016) [جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، تقرير مقدم إلى الدول بشأن الغش

والاستغلال المهنيين: دراسة الغش على نطاق العالم لعام ٢٠١٦ (أوستن، تكساس، ٢٠١٦)].

(٧٧) استحدث المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية أصلاً المعايير في عام ١٩٥٤، ثم أصبح المجلس فيما بعد لجنة الخدمة المدنية الدولية.

(٧٨) قرار الجمعية العامة ٢٥٧/٦٧.

(٧٩) تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠٩ (A/64/30).

(٨٠) تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠٩ (A/64/30) الفقرة ٢٢.

أخرى، اعتمدت منظمة الطيران المدني الدولي صيغة لمعايير اللجنة بعد تعديلها قليلاً لتتواءم مع ظروفها الخاصة. وقد أصدر مجلس مراجعي الحسابات توصية محددة للأمانة العامة للأمم المتحدة باعتماد مدونة واضحة لقواعد السلوك من أجل إذكاء الوعي بالغش^(٨١). وأرجأت الجمعية العامة مبادرة سابقة على صعيد المنظومة لوضع مدونة لقواعد الأخلاقيات لموظفي الأمم المتحدة قام بها فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات، وبعد مناقشات كثيرة، أديجت المدونة في نهاية المطاف في تنقيح عام ٢٠١٣ لمعايير لجنة الخدمة المدنية الدولية^(٨٢).

١٥٤- ومع أن مدونات قواعد السلوك الموجودة، بما في ذلك معايير اللجنة، موجهة في الغالب إلى الموظفين (بمن فيهم المديرين)، فمن الممارسات الجيدة توسيع نطاق المدونة لتشمل غير الموظفين والأطراف الثالثة. وهذه الممارسة هي التي تتبعها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) جزئياً في مدونة قواعد السلوك الأخلاقي التي تنطبق أيضاً على "حاملي اتفاقات الخدمة (الخاصة)، والأفراد المعارين على أساس سداد التكاليف والمعارين على أساس عدم سداد التكاليف، وسفراء النوايا الحسنة، وغيرهم من الأفراد المرتبطين باليونيدو"^(٨٣). وكذلك توسع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) نطاق معايير السلوك رسمياً، وفقاً لدليل الموارد البشرية بالمنظمة وأحكام العقود ذات الصلة، لتشمل الموظفين المؤقتين كمتعاقدتي تقديم الخدمات.

١٥٥- وتجدد الإشارة أيضاً إلى أن بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، التي تجرى من خلالها معظم مشتريات منظومة الأمم المتحدة، قد أرست مدونة قواعد السلوك لموردي الأمم المتحدة. وتشمل المدونة حقوق العمال وحقوق الإنسان، والمعايير البيئية والأخلاقية، وتدعو البائعين إلى التقيد بأعلى المعايير الأخلاقية، واحترام القوانين المحلية، وعدم التورط في الممارسات الفاسدة، بما في ذلك الغش (الفقرة ١٨). ومع ذلك، فإن اللهجة المستخدمة في منبر البوابة ضعيفة نسبياً من حيث إنها "تنتظر" من البائعين التقيد بالأحكام الواردة في المدونة، بدلاً من أن تجعل ذلك التقيد، على سبيل المثال، شرطاً من الشروط.

١٥٦- ولإنفاذ الامتثال لمدونات قواعد السلوك من جانب الموظفين والإدارة العليا، كثيراً ما تحث المؤسسات على الممارسة الجيدة في شكل عملية إقرار. وفي هذه العملية، على النحو

(٨١) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن فترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات، A/69/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٣٦.

(٨٢) طلبت الجمعية العامة في البداية وضع مدونة للأخلاقيات على صعيد المنظومة في الفقرة ١٦١(د) من قرارها ١/٦٠.

(٨٣) UNIDO, Code of Ethical Conduct, Director-General's bulletin UNIDO/DGB/(M.).115 [اليونيدو، مدونة السلوك الأخلاقي، نشرة المدير العام UNIDO/DGB/(M.).115]؛ توسع الحاشية ١ من المدونة نطاق مصطلح "الموظفين" أكثر من ذلك ليشمل، "بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، المتدربين الداخليين والأطراف الأخرى في العلاقات التعاقدية مع اليونيدو الواردة في أحكام هذه المدونة".

الذي أرسته مؤخراً منظمة العمل الدولية^(٨٤)، يقرّ الشخص بأنه قد قرأ مدونة قواعد السلوك وفهمها وسوف يمثل لها. وهذا ييسر أي إجراءات قانونية يمكن أن تتخذ ضد الموظفين غير الممثلين ويزيد من فعاليتها، ويعتبر من الممارسات الفعالة من حيث التكلفة لمنع الغش. وعادة ما تتمّ عمليات الإقرار الورقية أو الإلكترونية عند بدء التحاق الموظفين الجدد بالمؤسسة، إلا أنه يمكن أيضاً إعادة تأكيده على فترات منتظمة أو لدى إدخال أي تنقيحات على المدونة. وتفرض بعض المؤسسات، مثل منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أيضاً عمليات إقرار إضافية للموظفين في الوظائف العالية المخاطر، كما في مجال المشتريات. وأخيراً، بالنسبة للأطراف الثالثة من قبيل شركاء التنفيذ، من الممارسات الجيدة أن تتم عملية الإقرار في إطار إبرام الاتفاقات القانونية الموحدة (انظر الفرع واو أدناه).

١٥٧ - ويوصى بأن يعتمد الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، من أجل زيادة الوعي بمعايير السلوك الواجبة التطبيق، عملية إقرار خطي بالنسبة لجميع الموظفين الجدد والحاليين، يؤكد الموظفون والمديرون بموجبها معرفتهم بمعايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية وفهمهم وامتثالهم المستمر لتلك المعايير.

دال - برامج إقرارات الذمة المالية وبيان المصالح

١٥٨ - يوجد في معظم مؤسسات الأمم المتحدة التي جرى استعراضها برنامج لإقرارات الذمة المالية و/أو لبيان المصالح. ويمثل هذا تحسناً كبيراً بالقياس إلى السنوات السابقة، وتطوراً إيجابياً^(٨٥). وينصبّ التركيز الرئيسي لهذه البرامج على الإقرار بتضارب المصالح الممكن والفعلي^(٨٦) الناجم سواء عن أرصدة مالية أو أنشطة خارجية والحدّ منه وبالتالي يُعتقد أنها تسهم في منع الغش والفساد واكتشافهما.

١٥٩ - وفيما يتعلق بالتغطية، تركز البرامج الحالية بصفة رئيسية على كبار المديرين وعلى مجموعة مختارة من الموظفين في الوظائف المعرضة للمخاطر، وخاصة المشتريات، والمعاملات المالية، وإدارة العقود، ومهام الرقابة (الأخلاقيات، ومراجعة الحسابات، ولجان المراجعة، وما إلى ذلك) وبعض المسؤولين المنتخبين^(٨٧). ومن المؤسسات التي قدمت معلومات إلى وحدة التفتيش المشتركة،

(٨٤) انظر ILO, Ethics and Standards of Conduct, circular DIR 01/2015، و Ethics in the Office، office، directive IGDS No. 76 (Version 1) [منظمة العمل الدولية، الأخلاقيات ومعايير السلوك، التعميم DIR 01/2015، والأخلاقيات في المكتب، التوجيه IGDS رقم ٧٦ (النسخة ١)].

(٨٥) سبق أن أجرى مجلس الرؤساء التنفيذيين دراسة استقصائية، في عام ٢٠١٠، خلصت إلى أن برنامج إقرارات الذمة المالية مطبق في ١١ منظمة فقط من أصل ١٦ منظمة (انظر محضر مجلس الرؤساء التنفيذيين وشبكة المالية والميزانية، الوثيقة CEB/2010/HLCM/FB/30).

(٨٦) انظر تقرير الأمين العام عن التضارب الشخصي في المصالح (A/66/98).

(٨٧) انظر التوصية المتعلقة بتغطية برامج بيانات الكشف المالي في تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2006/2).

لا يقتصر على الإدارة العليا دون تغطية إضافية للموظفين الفنيين في المجالات الشديدة المخاطر سوى برنامجي منظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية. وبالنظر إلى أن الموظفين الذين يديرون عمل شركاء التنفيذ معرضون بالمثل لمخاطر الغش، يوصى بأن تستعرض المؤسسات مدى الحاجة إلى إدراجهم في برنامج إقرارات الذمة المالية، حسب الاقتضاء.

١٦٠- وحيثما يتم الكشف عن إمكانية وجود تضارب مصالح من خلال برنامج إقرارات الذمة المالية، عادة ما يُنصح الموظفون بالتجرد من حيازة الممتلكات المالية أو بالتنحي عن القيام بنشاط معين أو جانب من مهامهم الرسمية. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في إطار برنامج الأمانة العامة للأمم المتحدة، الذي ينطبق على عدة كيانات، ومنها مفوضية شؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان^(٨٨). أما في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، فهناك ممارسة جيدة تتمثل في توجيه رسائل إرشادية إلى الموظفين المعنيين عن كيفية منع تضارب المصالح الممكن من أن يتحقق. ويلزم أن يوقع الموظفون على تلك الرسائل تأكيداً لفهمهم التوجيهات. ويضطلع عدد من المؤسسات ببرامج تدريبية ويقدم مساعدة كبيرة للمشاركين الحاليين والمحتملين في برامج إقرارات الذمة المالية، من أجل تعزيز الامتثال والحد من الإقرارات الخاطئة. فالأمانة العامة للأمم المتحدة، على سبيل المثال، تستخدم خدمات التداول عبر شبكة الإنترنت لتقديم المساعدة في الوقت الحقيقي إلى مقدمي الإقرارات^(٨٩).

١٦١- ولا يُكشف علانية في العادة عن المعلومات التي يُحصل عليها من خلال برامج إقرارات الذمة المالية. غير أن الأمانة العامة للأمم المتحدة لديها ممارسة جيدة معمول بها هي إعلان كبار المسؤولين العاميين (برتبة أمين عام مساعد، ووكيل الأمين العام وما فوقها) بيانات إقراراتهم المالية على أساس طوعي.

١٦٢- وفيما يتعلق بالتحقق من المعلومات المقدمة في إطار برامج إقرارات الذمة المالية، يتم ذلك في معظم البرامج عادة على أساس نظام لكلمة الشرف تكمله عمليات تدقيق إضافية، بما في ذلك من جانب الأطراف الثالثة، لمجموعة فرعية من التقارير التي اختيرت عشوائياً. ومن أفضل الممارسات الأخذ بنهج محدد الهدف قائم على تحديد المخاطر للتحقق من برامج إقرارات الذمة المالية وإقرارات التضارب في المصالح مع الاهتمام بالعلامات المنذرة بارتفاع المخاطر^(٩٠) وينبغي أن تنظر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في اتباعه.

(٨٨) انظر نشرة الأمين العام (ST/SGB/2006/6).

(٨٩) تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب الأخلاقيات (A/70/307).

(٩٠) World Bank and UNODC, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Stolen Asset Recovery Initiative, 2012) [البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، البحث عن الثراء: تجريم الإثراء غير المشروع من أجل مكافحة الفساد (مبادرة استرداد الأصول المسروقة، ٢٠١٢)].

١٦٣- ويوصى بأن تجري مؤسسات منظومة الأمم المتحدة استعراضاً لبرامجها المالية الخاصة بالإفصاح المالي وبيان المصلحة، بهدف تعزيز فعاليتها، وتحديد مدى كفاية شمولها للموظفين الذين يلزم أن يشاركوا في البرنامج.

هاء- العناية الواجبة في مجال مكافحة الغش: فرز الموظفين والأطراف الثالثة

١٦٤- تتألف تدابير العناية الواجبة في مجال مكافحة الغش من أنشطة مختلفة تهدف إلى إخضاع شخص ما أو طرف ثالث للفحص المنهجي لأية مؤشرات تدل على وجود أنشطة أو سلوكيات سابقة أو حالية تنطوي على الغش قبل التورط في علاقة تجارية معه. ويمكن توجيه العناية الواجبة إلى (أ) الموظفين الداخليين و(ب) الأطراف الثالثة (الخبراء الاستشاريين والبائعين وشركاء التنفيذ، وما إلى ذلك). وتستند تدابير العناية الواجبة هذه إلى إدراك أن اتخاذ الاحتياطات الضرورية وإجراء الفحص الكافي قبل تعيين مرشح ما يمكن أن يكون غشاشاً في إحدى الوظائف، أو إضفاء الطابع الرسمي على الشراكة مع طرف ثالث، أكثر فعالية من حيث التكلفة تجنباً للمصاعب فيما بعد، بما فيها الإجراءات القانونية الطويلة الأمد والباهظة التكاليف. وتدعو الممارسة الجيدة إلى عدم التوقف عن توشي العناية الواجبة عند نقطة التعيين، بل تمديدها على أساس المخاطر، لتشمل التدقيق والفحص المستمرين، على فترات منتظمة، للعلاقات التجارية وعلاقات العمل القائمة.

فرز الموظفين

١٦٥- يمكن تنفيذ تدابير العناية الواجبة لمكافحة الغش بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة عن طريق تدابير مختلفة، منها: الإقرارات الذاتية للكشف عن إمكانية وجود تضارب في المصالح؛ والإقرارات الذاتية بشأن التدابير التأديبية السابقة؛ وعمليات التحقق الآلي من المؤهلات الأكاديمية (بجربها، على سبيل المثال، صندوق الأمم المتحدة للسكان) لمنع المحتالين من الانضمام إلى القوة العاملة للمؤسسة؛ وإجراءات الكشف على موظفي الأمم المتحدة السابقين بالرجوع إلى حالات الفصل السابقة (وتقوم بها الأمانة العامة للأمم المتحدة)^(٩١) وعمليات الكشف الخاصة على الموظفين الجدد في الوظائف العالية المخاطر. وتستعين بضع مؤسسات، كمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، بخدمات الشركات الخبيرة لإجراء فحوص العناية الواجبة. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيقوم بفرز المرشحين للمناصب العليا، بحثاً عن جملة أمور منها أي سجل سابق لانتهاكات حقوق الإنسان، ويلزم جميع الموظفين المعيّنين حديثاً بإكمال نموذج للكشف عن

(٩١) أشارت الأمانة العامة في ردها على استبيان وحدة التفتيش المشتركة إلى ما يلي: "أي موظف سابق في النظام الموحد للأمم المتحدة يخضع تلقائياً لاستعراض يدوي للموارد البشرية لتبني ما إذا كان سبق فصله دون سابق إنذار أو فصله بسبب سوء السلوك [...] وإذا كان الأمر كذلك، فلا يستمر استعراض مقدم الطلب أكثر من ذلك".

تضارب المصالح. بيد أن التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة بشأن المسائل المتعلقة بالموارد البشرية وجدت أدلة على عدم كفاية عمليات التثبيت من المستندات وسبل الكشف الأخرى في معظم مؤسسات الأمم المتحدة وقدمت عدداً من التوصيات بهذا المعنى^(٩٢).

١٦٦ - ويتضمن الإطار ٢ أدناه قائمة غير حصرية بالممارسات الجيدة في هذا الصدد.

الإطار ٢

ممارسات جيدة في تدابير العناية الواجبة فيما يتعلق بالموارد البشرية

هناك عدد من تدابير العناية الواجبة الرامية إلى التخفيف من مخاطر الغش التي يمكن حدوثها فيما يتعلق بالموارد البشرية، ومنها التدابير التالية:

- التحقق من وثائق إثبات الشخصية: يمكن أن تساعد ضوابط التحقق من المعلومات الشخصية والتأكد من تاريخ العمل في كشف الوثائق المزورة أو المنمّقة؛
- التثبيت من المستندات: يمكن أن يكشف التثبيت من المستندات عن علامات الإنذار بشأن القضايا المتعلقة بالنزاهة الشخصية والسمعة، التي قد تتعارض مع التوظيف؛
- التحري عن سوابق المرشحين: يمكن أن يكون التحري عن السوابق بحثاً عن السجلات الجنائية أو الأوضاع المالية الشخصية مصدراً لمعلومات إضافية لتقييم المتقدمين لشغل الوظائف. وينظم القانون في العادة طبيعة ونطاق التحريات عن السوابق وقد يقتضي الأمر موافقة الموظفين المرتقبين؛
- عمليات التدقيق بشأن الإجراءات التأديبية السابقة: يمكن للاستفسارات من مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، والمحاكم وما إليها عن الإجراءات التأديبية السابقة للأفراد أن تكمل تدابير العناية الواجبة.

المصدر: تصنيف للممارسات الجيدة بواسطة وحدة التفتيش المشتركة، استناداً إلى الردود على الاستبيان واستعراض المؤلفات.

١٦٧ - ونقل الموظفين للعمل لدى كيان آخر من كيانات الأمم المتحدة أمر شائع داخل المنظومة. غير أن كثيرين من الذين أجريت معهم مقابلات أعربوا عن قلقهم إزاء انعدام تبادل المعلومات فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة بشأن الإجراءات التأديبية السابقة والجارية للراغبين في التقدم للوظائف. ورغم أن قلّة من المؤسسات، وبصفة خاصة الأمانة العامة للأمم المتحدة، ذكرت أنها تضطلع بإجراءات للتحقق من الإجراءات التأديبية الماضية داخل النظام الموحد للأمم المتحدة، فإن هذه الممارسات لا تطبق بصورة منهجية وبالنسبة لجميع أنواع العقود، على

(٩٢) استخدام الموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: تحليل مقارن وإطار معياري - عملية الاستقدام (JIU/NOTE/2012/2)، الفقرة ٦٦ (بخصوص عمليات التثبيت من المستندات).

الرغم من إتاحتها فوائد واضحة من حيث منع أنشطة الغش، في جملة أمور أخرى^(٩٣). وبغض النظر عن المسائل المتعلقة بالسرية ومراعاة الأصول القانونية (مثل افتراض البراءة)، ينبغي أن تنظر جميع المؤسسات، إن لم يكن لديها حالياً هذا التدبير، في اعتماد صيغة مناسبة في نماذج الطلبات لاشتراط كشف مقدم الطلب عن خضوعه للتحقيق أو لإجراءات تأديبية حالياً أو سبق التحقيق معه أو تأديبه من قبل كيان آخر تابع للأمم المتحدة (انظر المناقشة الواردة في الفصل العاشر بشأن هذه المسألة).

١٦٨ - وإجراء مقابلات نهاية الخدمة والتحليل المنهجي لكتب استقالة الموظفين الذين يتكون المؤسسات بسبب التقاعد، أو الاستقالة، أو إنهاء الخدمة، أو غير ذلك، يشكل مصدراً جيداً للمعلومات يتيح لمديري الموارد البشرية تحديد ما إذا كانت توجد، أو سبق أن وجدت، أي قضايا متعلقة بالنزاهة يتعين أخذها في الاعتبار. ومع أن هذه ممارسة جيدة في العديد من منظمات القطاع الخاص، فهي ليست ممارسة شائعة في منظومة الأمم المتحدة.

بدل العناية الواجبة إزاء البائعين^(٩٤)

١٦٩ - وفي سياق التعاقد مع البائعين الذين يحتمل التعامل معهم، يتمتع عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالحق في فحص دفاتر هؤلاء البائعين والموردين. ومع ذلك، فمعظم المؤسسات نادراً ما تفعل ذلك، حسبما أفاد من أجريت معهم المقابلات وأشار مراجعو الحسابات الخارجيون والداخليون. وكحد أدنى، ينبغي أن تتم عمليات التفتيش هذه بالنسبة للعقود الكبيرة وفي حالة البائعين ذوي العقود المتعددة، بصرف النظر عن قيمتها.

١٧٠ - ووجود مصارف قوية للبيانات الإلكترونية المتعلقة بالبائعين المسجلين وتبادلها على نطاق منظومة الأمم المتحدة هما من المتطلبات الهامة المسبقة لاتخاذ تدابير العناية الواجبة ذات الصلة (انظر أيضاً الفصل العاشر أدناه بشأن فرض الجزاءات على البائعين). وتمثل بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات المنتدى الرئيسي لتبادل المعلومات المتعلقة بالبائعين على نطاق منظومة الأمم المتحدة^(٩٥). وهي نظام آلي لتسجيل البائعين لأغراض المشتريات، يتيح بوابة إلكترونية مشتركة للمعلومات المتعلقة بالبائعين، ويشمل قدرة على فحص أداء البائعين ومشاركتهم السابقة في خدمات الشراء في الأمم المتحدة. ومن أهداف البوابة تبسيط عمليات الشراء من أجل خفض الوقت الذي تستغرقه وزيادة كفاءتها.

(٩٣) استخدام الموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: تحليل مقارنة وإطار مرجعي - الإطار المؤسسي (JIU/NOTE/2012/1)، الصفحة ١٢.

(٩٤) ارجع أيضاً إلى الأفرع ذات الصلة المتعلقة بالضوابط في مجال الشراء وإدارة العقود (الفرع بء من الفصل السابع) ونظم الجزاءات ضد البائعين (الفرع جيم من الفصل العاشر).

(٩٥) انظر www.ungm.org؛ انظر أيضاً، عن حالة بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، CEB/2015/HLCM_PN/17، الفقرة ٥٢.

١٧١- ومنذ إطلاق بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات ٢,٠، أدمجت ١٠ وكالات نظمها الخاصة بالشراء في البوابة، بحيث إنه عندما يسجل البائعون في البوابة تحال تلك المعلومات مباشرة وبصورة تلقائية إلى نظم الشراء لدى فرادى الوكالات، مما يكفل توافر أحدث المعلومات لديها. فعلى سبيل المثال، بعد نشر نظام أوموجا في عمليات حفظ السلام، تمت تنقية القوائم مما يزيد عدده عن ٧٥ ٠٠٠ من سجلات البائعين وخفضها إلى قرابة ٧ ٠٠٠ سجل، ثم جرى تحميلها على البوابة ومزامنتها مع نظام أوموجا^(٩٦).

١٧٢- ودعت التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة^(٩٧) إلى إنشاء قواعد بيانات من أجل تبادل المعلومات بشأن تقييمات أداء البائعين داخل المؤسسات ومنظومة الأمم المتحدة. وفي المقابلات التي أجريت من أجل هذا التقرير أشار مدير بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات إلى خطط البوابة للتوسع في هذا المجال قريباً في عام ٢٠١٦ (انظر أيضاً الفرع هاء من الفصل العاشر، أدناه).

١٧٣- وأشار أيضاً إلى ضرورة أن تحترس مؤسسات الأمم المتحدة المشاركة في اختيار البائعين من المخاطر الناشئة عن الشركات الوهمية. فالشركات الوهمية، التي يمكن أن تتخذ شكل صندوق بريد مسجل في أحد الملاذات الضريبية في الخارج، كثيراً ما تكون مصدر أنشطة الغش، ولا سيما في البيئات المهشة والمعرضة للنزاعات، وقد قامت بدور حاسم في مخطط الغش الذي تعرض له "برنامج النفط مقابل الغذاء". وللتحقق الخارجي من الشركات التي سيجري التعاقد معها بصفة بائعين أو مقاولين، تستعين بعض المؤسسات التي جرى استعراضها بشركات تجارية مثل دن آند برادستريت Dun & Bradstreet أو كومباس Kompass لتقدم خدمات التحقق من المعلومات المتعلقة بالشركة ومعلومات الائتمان.

بذل العناية الواجبة لإزاء شركاء التنفيذ

١٧٤- يعتمد كثير من مؤسسات الأمم المتحدة على شركاء التنفيذ لإنجاز أجزاء كبيرة من عملياته. ويمكن أن يكون شركاء التنفيذ منظمات غير حكومية وطنية ودولية، وكيانات حكومية وطنية، وجهات فاعلة محلية تابعة للمجتمع المدني، وجهات أخرى. ووجد تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة^(٩٨) عدة مواطنين ضعفاء فيما يتعلق بتدابير العناية الواجبة في حالة شركاء

(٩٦) تقرير الأمين العام عن التقرير المحلي الرابع عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/69/676).

(٩٧) إدارة العقود وتنظيمها في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2014/9)، التوصية ٨، و Corporate consultancies and contract management issues [استخدام شركات الخبرة الاستشارية في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: استعراض استخدام شركات الخبرة الاستشارية والقضايا المتصلة بإدارة المشتريات والعقود] (JIU/NOTE/2008/4)، التوصية ١٨.

(٩٨) استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4). انظر أيضاً ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2006/2)؛ قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3)؛ أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/5).

التنفيذ، قبل الدخول في علاقات تجارية معهم وأثناءه وبعده. وتعتبر قاعدة الأدلة التي أنشئت في ذلك التقرير والتوصيات ذات الصلة على قدر كبير من الأهمية لتصدي منظومة الأمم المتحدة لتحدي الغش المتزايد المتعلق بشركاء التنفيذ. وعلاوة على ذلك، فإن المجهين على استقصاء الوحدة بشأن الغش وضعوا غش الشريك المنفذ في مرتبة عالية بين قائمة فيها سبعة أنواع شائعة للغش، وتوقع ربع المجهين حدوث حالة لغش الشريك المنفذ في غضون فترة ١٢-٢٤ شهراً التالية.

١٧٥- وتقييمات القدرات^(٩٩) (التقييمات "الكلية" و"الجزئية") في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية^(١٠٠) مصممة لزيادة توحيد أنشطة العناية الواجبة. ووافقت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في عام ٢٠١٤ على إطار منقح للنهج المنسق ويجري تطبيقه بشكل كامل من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان بوصفه الإطار الوحيد لإدارة المخاطر لأغراض العمل مع شركاء التنفيذ.

١٧٦- ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن النهج المنسق للتحويلات النقدية لا يركز تركيزاً خاصاً على مخاطر شركاء التنفيذ فيما يتعلق بالغش تحديداً ولا يعالجها بالتفصيل. وشركاء التنفيذ مجموعة متنوعة من الكيانات ذات هياكل قانونية مختلفة (المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والكيانات الحكومية، وما إلى ذلك). وفي حالة المنظمات غير الحكومية، كثيراً ما تكون المعلومات الأساسية عن المنظمة، مثل بيانات الدائنين والمركز القانوني وما إلى ذلك، غير موجودة أو غير متاحة بسهولة^(١٠١). وفي حين يغطي النهج امتثالها وتوأمها مع ترتيبات الحوكمة في منظومة الأمم المتحدة، وكذلك مع القدرات الإدارية والتقنية والمالية، لا تزال توجد ثغرات، فيما يتعلق مثلاً بالثبوت المنهجي من المستندات الخاصة بالإدارة العليا للمنظمات غير الحكومية

(٩٩) يتمثل الغرض من التقييم الكلي في ضمان وجود وعي كافٍ بمناخ إدارة المالية العامة الذي توفر الوكالات داخله التحويلات النقدية إلى شركاء التنفيذ. أما التقييمات الجزئية، فتقيّم قدرة الإدارة المالية لدى الشريك المنفذ (أي، المحاسبة والشراء والإبلاغ، والضوابط الداخلية، وما إلى ذلك) على تحديد مرتبة المخاطر الشاملة وأنشطة الضمان.

(١٠٠) استُحدث إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية لأول مرة في عام ٢٠٠٥، وأدخل عليه تنقيح كبير في عام ٢٠١٤ لمراعاة أوجه القصور التي أثارها كل من اللجنة الاستشارية المعنية بالنهج المنسق للتحويلات النقدية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وترتيب المراجعة المشتركة لإدارة النهج المنسق للتحويلات النقدية (٢٠١٢). وفي إطار النهج المذكور، تختار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أساليب للتحويلات النقدية بناء على عمليات تقييم المخاطر التي تحيق بشركاء التنفيذ والتي تحدد المستوى المطلوب من رصد العمل ومراجعة الحسابات المتعلقة به. وينتقل مستوى ضمان التحويلات النقدية في إطار النهج المنسق من الرقابة على المشاريع ومراجعة الحسابات، إلى الضمان الذي تحدده التقييمات التي تُجرى على مستوى المنظومة والمراجعات الانتقائية للحسابات.

(١٠١) المرجع نفسه.

وموظفيها الرئيسيين (في مجالات المشتريات والتمويل وما إلى ذلك)^(١٠٢) فضلاً عن الافتقار إلى عملية تأكيد للتقيد بمعايير سلوك المؤسسة من جانب جميع الموظفين. وفي حالة المتابعة عندما يكون شركاء التنفيذ كيانات حكومية، تخلو تعليمات النهج المنسق للتحويلات النقدية وتوجيهاته من الإشارة إلى ذلك.

١٧٧- وتستخدم كيانات أخرى كمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية صيغاً مماثلة، وإن لم تكن موسّعة، لعمليات العناية الواجبة في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية، عند التعامل مع الأطراف الثالثة. ويتضمن دليل المفوضية للشركاء المنفذين والقوائم المرجعية لخطط العمل ذات الصلة كثيراً من الأحكام المتعلقة بالتبث المنهجي من مستندات موظفي المنظمات غير الحكومية وإدارتها العليا وبمثالين ممارسة جيدة في هذا الصدد.

١٧٨- وبالإضافة إلى المسائل المذكورة أعلاه، من عوامل الخطر الرئيسية الأخرى التي يلزم أن تحتاط لها المؤسسات عند التعامل مع شركاء التنفيذ مخاطر مماثلة لمخاطر التعامل مع البائعين والموردين من قبيل ما يلي: المبالغة في التكاليف، وتقدير كمية المنتجات أو الخدمات المقدمة بأكثر من حقيقتها، والمخالفات لمواصفات الجودة، وحالات التأخير في تسليم المنتجات أو إنجاز الخدمات، وعدم الإنجاز^(١٠٣). وتتعلق إحدى خصائص عملية بذل العناية الواجبة المطلوبة بضرورة الاحتراس من إمكانية ازدواج التعاقد أو الفواتير الموجهة من جانب بعض شركاء التنفيذ إلى شركاء متعددين أو جهات مانحة متعددة عن نفس الأنشطة أو البرامج^(١٠٤).

١٧٩- ويلزم أن تتحقق عمليات العناية الواجبة، عن طريق تعزيز الرصد وعمليات المراجعة والتفتيش المنتظمة، من وجود قدرات كافية على تقديم المنتجات أو الخدمات ذات الصلة ومن وجود نظم قائمة وعاملة للحماية من جرائم اختلاس الأموال. فعلى سبيل المثال، يتضمن الإطار المنقح للنهج المنسق للتحويلات النقدية الآن أحكاماً للضمانات المشتركة في حالات اشتراك كيانيين أو أكثر من الكيانات التابعة للأمم المتحدة في شركاء التنفيذ. ويعتبر الأخذ بنهج متميز أكثر كفاءة وفعالية في هذا الصدد، لأنه يركز في عمليات التحقق والتفتيش على المشاريع العالية المخاطر و/أو العالية القيمة.

١٨٠- ومما يبرهن أيضاً على أن اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم مجال مرتفع المخاطر من حيث احتمالات حدوث الغش، عدد حالات الغش ذات القيمة المرتفعة المبلغ عنها. فعلى سبيل المثال، أبلغت شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بالأمانة العامة للأمم

(١٠٢) انظر "Micro Assessment questionnaire", question No. 3.9, in UNDG, *HACT framework* (2014) and others [استبيان التقييم الجزئي"، السؤال رقم ٣-٩، في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية (٢٠١٤) والأسئلة الأخرى].

(١٠٣) هذه العوامل المتعلقة باحتمال وقوع الغش هي الاختيار، والسعر، والجودة، والكمية، والتسليم.

(١٠٤) استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4)، الصفحة ٤٣.

المتحدة في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ بحالات في الصومال يتبين منها فقدان أكثر من ٦,٧ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة عن طريق الغش الذي ارتكبه شركاء التنفيذ. وهذا يمثل أكثر من ٧٣ في المائة من أموال الأمم المتحدة المدفوعة التي ادّعى استحقاقها على سبيل الغش أو التي لا سند لها خلال تلك الفترة^(١٠٥). وهذا بالإضافة إلى القضايا التي جرى التحقيق بشأنها في السنوات السابقة، وعلماً بأن عدة تحقيقات ذات صلة كانت لا تزال جارية لدى إعداد هذا التقرير.

١٨١- ويكرر المفتشان الإعراب عن تأكيدهما لأهمية التنفيذ الكامل والجيد التوقيت للتوصيات ذات الصلة من تقرير وحدة التفتيش المشتركة السالف الذكر عن شركاء التنفيذ (JIU/REP/2013/4)^(١٠٦)، وبخاصة أن اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم يستندان إلى ما يلي: ١٦٠ تقييمات متعمقة لقدراتهم وبذل العناية الواجبة، ٢٦٠ اتفاقات قانونية سليمة لحماية مصالح الأمم المتحدة وأموالها، ٣٦٠ الرصد والإبلاغ المتعلقين بالمخاطر، ٤٦٠ قوة مراجعة الحسابات والتقييم، ٥٦٠ تحسين الوعي والتدريب والإرشاد بشأن الغش لدعم القيام بجهد منهجي لمكافحة الغش عند الارتباط بشركاء التنفيذ وإدارتهم. كذلك يلزم القيام بالمزيد من أجل ضمان انطباق حقوق التحقيق على الأطراف الثالثة وتحسين تبادل المعلومات بشأن شركاء التنفيذ فيما بين المؤسسات على كل من الصعيد القطري، والإقليمي وصعيد المقر (انظر، تحديداً، الفرع بء من الفصل التاسع، والفرع هاء من الفصل العاشر، والفرع دال من الفصل الحادي عشر، من هذا التقرير).

واو- تحديث الصكوك القانونية في حالة الأطراف الثالثة

الأحكام المتعلقة بمكافحة الغش في حالة البائعين وشركاء التنفيذ

١٨٢- وعلى نحو ما ورد في الفصول السابقة، جرت العادة على أن يقتصر انطباق سياسات مكافحة الغش في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على الموظفين والخبراء الاستشاريين والمتدربين الداخليين. فلم تتطرق تلك السياسات إلى وجود البائعين وشركاء التنفيذ الذين، في العديد من المؤسسات، يمثلون الأدوات الرئيسية في تنفيذ البرامج.

١٨٣- وفي الأعوام الأخيرة، جرى تحديث معظم موائيق المراجعة والرقابة في منظومة الأمم المتحدة لتوسيع ولاية خدمات الرقابة حتى تشمل الحق في مراجعة حسابات الأطراف الثالثة،

(١٠٥) A/70/318، الفقرات ٦٥-٦٨؛ A/69/308، الفقرات ٤٤-٤٨.

(١٠٦) استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4)، الصفحة ٤٣. انظر أيضاً A/RES/69/249، الفقرة ٢٠ من المنطوق. وقد تناول مجلس مراجعي الحسابات أيضاً المسائل المتعلقة بشركاء التنفيذ في العديد من تقاريره الأخيرة، كما قدم معلومات مستكملة عن حالة توصياته وتنفيذها بالنسبة لمؤسسات مختارة (انظر على سبيل المثال A/70/322، الفقرات ٣٥-٤١ و A/69/5 (Vol I)، الفقرات ٩٠-١٢٨، و A/70/5/Add.6، الصفحات ٤٨ و ٤٩ و ٦٠).

بما في ذلك شركاء التنفيذ، والحق في التحري عنها. وعلاوة على ذلك، أوصى تقرير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2013/4)^(١٠٧) بأن تتضمن الاتفاقات ومذكرات التفاهم مع شركاء التنفيذ أحكاماً وشروطاً بنفس المعنى. وتبين من استعراض عينة من الاتفاقات، اضطلع به لأغراض هذا التقرير، أن معظم المؤسسات، ولا سيما التي قامت مؤخراً بتحديث سياساتها لمكافحة الغش و/أو سياساتها المتعلقة بشركاء التنفيذ، مثل منظمة الأغذية والزراعة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تطبق جوانب من هذه الأحكام. وعلى وجه الخصوص، قامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضاً، في منتصف عام ٢٠١٥، بتحديث اتفقاتها القانونية التي تنظم الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين والأنشطة المشتركة الأخرى. غير أن الأحكام تتفاوت في عدد من المؤسسات من حيث شمولها وتفصيلها وقوتها. وبعض الاتفاقات لا تسمح إلا بالحق في عمليات مراجعة الحسابات أو التفتيش، ولكن ليس بالحق في إجراء التحقيقات. وبعضها يوسع نطاق حقوق الرقابة لتشمل المتعاقدين من الباطن مع الشريك المنفذ، ولكن غيرها لا يفعل ذلك. وأخيراً، لم تدرج بعض المؤسسات أياً من الأحكام ذات الصلة على الإطلاق في الاتفاقات أو مذكرات التفاهم.

١٨٤ - وترد في الإطار ٣ أدناه قائمة غير حصرية بالأحكام المتعلقة بالغش في الاتفاقات المبرمة مع أطراف ثالثة.

الإطار ٣

الأحكام المتعلقة بالغش في الاتفاقات القانونية المبرمة مع أطراف ثالثة

- تعاريف الغش وغيره من المصطلحات الأساسية (سوء السلوك، والتجاوزات المالية، والاختلاس وما إلى ذلك)؛
- الالتزام بالإبلاغ على الفور عن أي اشتباه في حدوث غش (بما في ذلك الرجوع إلى الخط الساخن/الموقع الشبكي لمؤسسة الأمم المتحدة الخاص بمكافحة الغش)؛
- الحد الأدنى من معايير المراقبة الداخلية والمساءلة، بما في ذلك فيما يتعلق بالإدارة المالية، والمشتريات، وإشراك المتعاقدين من الباطن وما إلى ذلك؛
- شروط الإنهاء المحددة في حالات الغش، وشروط حجب المدفوعات في حالات ادعاءات الغش ذات المصادقية؛
- شروط التحكيم؛
- البنود المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات (بما في ذلك الرجوع إلى الخط الساخن/الموقع الشبكي لمؤسسة الأمم المتحدة الخاص بمكافحة الغش)؛

(١٠٧) استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2013/4)، الصفحة ٤٣.

- اشتراطات توفير المعلومات وإمكانية الوصول إلى الوثائق/المواقع/العمليات/الموظفين والحق في مراجعة الحسابات والتفتيش والتحقيق، وواجب التعاون مع عمليات مراجعة الحسابات، والتحقيق، والتفتيش، بما يشمل المتعاقدين من الباطن؛
- الجزاءات ودفوع التعويضات؛
- الإحالات إلى سلطات إنفاذ القانون الوطنية.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، ٢٠١٥.

١٨٥ - وأيدت آراء الموظفين عموماً في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة المتعلق بالغش أيضاً ضرورة حماية المؤسسة من الغش الذي ترتكبه أطراف ثالثة. وعند السؤال عن الحماية من الغش المرتكب من أطراف مختلفة، أظهر الجيبون أدنى قدر من الثقة في كفاية الحماية من الغش المتعلق بشركاء التنفيذ والبايعين. فلم يبد سوى ٢٧ في المائة فقط من الجيبين ثقة تامة بأن الحماية كافية. وأعرب عن شواغل مماثلة خلال المقابلات التي أجريت مع الموظفين في الميدان حيث يكون التفاعل بتواتر أكبر مع الأطراف الثالثة.

١٨٦ - ولضمان مصالح منظومة الأمم المتحدة وحمايتها، من الضروري اتخاذ تدابير مصاحبة للمراقبة وتخفيف الأثر، تشمل كما سلفت الإشارة الصكوك القانونية القوية، أي الاتفاقات ومذكرات التفاهم مع شركاء التنفيذ. وليس الحق في الرقابة المناسبة على الأموال المحوَّلة، بما في ذلك التحقيق مع شركاء التنفيذ والمتعاقدين من الباطن ومراجعة حساباتهم والتفتيش عليهم، سوى واحد من العناصر التي لا غنى عنها في هذه الاتفاقات؛ وتشمل الأحكام الأخرى الالتزام بالإبلاغ عن الغش، وإطار الرقابة الداخلية الكافية، واسترداد الأصول، والتحكيم، وما إلى ذلك.

١٨٧ - ويحال القارئ أيضاً، في هذا السياق، إلى التوصيات المرتبطة بذلك في الفصل العاشر أدناه بشأن الجزاء والنظام التأديبي في المؤسسات، وكذلك عملية إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية لاتخاذ الإجراءات الجنائية والمدنية، بما في ذلك استرداد الأصول.

١٨٨ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى المكاتب القانونية في مؤسساتهم القيام باستعراض وتحديث الصكوك القانونية المتعلقة بالاستعانة بالأطراف الثالثة، من قبيل البائعين وشركاء التنفيذ، مع إيلاء اهتمام خاص للبنود والأحكام المتعلقة بمكافحة الغش.

زاي - التشغيل الآلي لضوابط الغش

١٨٩ - النظم القائمة على تكنولوجيا المعلومات التي تعمل فيها الضوابط الداخلية والرصد بطريقة آلية، مثل النظم المركزية لتخطيط الموارد، تعطي دفعة لأنشطة مكافحة الغش وتشكل جزءاً بالغ الأهمية من برنامج إدارة مخاطر الغش في المؤسسة. وأكبر فائدة للضوابط الآلية أنها تتيح عمليات التدقيق الأساسية في الوقت الحقيقي، لا سيما بالنسبة لعمليات تسيير الأعمال المعيارية والروتينية. وهذه تشمل تجهيز المدفوعات، والموافقة على السفر، وتدقيقات العناية الواجبة المتعلقة بالمشتريات، وعمليات التوظيف وما إلى ذلك.

١٩٠ - ويتيح التشغيل الآلي، في جملة أمور، قدرات التحري والتحليل القياسي، والبيانات الآنية، ورصد مقاييس عمليات تسيير الأعمال، ولوحات المتابعة، والتدابير الأخرى التي تهدف إلى تقديم المعلومات وتوليد المعارف المتصلة بالغش. فعلى سبيل المثال، يمكن لتتبع جميع التقارير عن الغش والنتائج التي أسفرت عنها القضايا أن يعزز إلى حد بعيد إدارة مخاطر الغش بتوفير معلومات ملموسة للمقارنة بالمعايير المرجعية في هذا المجال، وأن يساعد على تحليل الاتجاهات ويعين في توجيه التصدي للغش.

١٩١ - والضوابط الآلية لمكافحة الغش ورصده فعالة بشكل خاص في الكشف عن الغش. إذ تساعد أدوات الفرز القائمة على القواعد في تحديد المعاملات والسلوكيات التي يمكن أن تنطوي على الغش، ويدعم تحليل البيانات اكتشاف الاختلالات والأنماط غير العادية، وتحدد النماذج التنبؤية لمخاطر الغش المحتملة، ويساعد تحليل شبكات التواصل الاجتماعي على اكتشاف الحالات عن طريق التحليل المنهجي للصلات بين الأشخاص والمعاملات.

١٩٢ - ويستخدم عدد من المؤسسات، وبخاصة برنامج الأغذية العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، أدوات البرمجيات المتخصصة، مثل 'أيديا'، و'أجايل إس آي'، و'إي سي إل'، لاستجواب البيانات الحالية عن الأنشطة المشبوهة، وعلامات الإنذار، والمدفوعات المزدوجة، وغيرها مما قد تشير إلى إمكان وقوع الغش. ومن حلول البرمجيات المسجلة الملكية الأخرى التي تستخدمها منظومة الأمم المتحدة 'أكتف ديتا' للاستخدام مع 'إكسل' و'إي إس إس'. وتستخدم هذه البرامج أساساً من جانب مكاتب الرقابة ومراجعي الحسابات. وينبغي الإشارة إلى أن أنماط الغش تتغير وتتطور باستمرار تمشياً مع التطورات في المؤسسات، وبهذا المعنى، يلزم تكيف نظم الكشف القائمة على تكنولوجيا المعلومات، ولا سيما إذا كانت قد استخدمت بالفعل لمدد طويلة.

١٩٣ - ورغم أن هذا الاستعراض لم ينظر بالتفصيل في خاصية نظم التخطيط المركزي للموارد ونظم التشغيل الآلي الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، لوحظ أن معظم المؤسسات تدمج أشكالاً أساسية من الضوابط الآلية في نظمها الخاصة بالتخطيط المركزي للموارد. ذلك أنه يوجد في النظام العادي للتخطيط المركزي للموارد في المؤسسات التي جرى استعراضها خاصية تتيح

سجلاً للمراجعة؛ والإذن للمستعملين، وإسناد الأدوار المختلفة على أساس الفصل بين الواجبات؛ وبعض العتبات المحددة للمعاملات العالية القيمة التي تؤدي لإطلاق عمليات استعراض إضافية، وموافقات المشرفين؛ ولوحات متابعة وإعداد آلي للتقارير المتعلقة بمؤشرات الأداء والامتثال. وهذه خاصيات تدعم منع الغش والكشف عن حالاته. بيد أن الأشخاص الذين أحرقت معهم مقابلات أشاروا إلى وجود مساحة كبيرة للتحسين في هذا المجال نظراً لأن قدرات مكافحة الغش في نظم التخطيط المركزي للموارد لم تستكشف بالكامل.

١٩٤ - فعلى سبيل المثال، يلزم أن توفر هذه النظم ضمانات ضد تجاوزات الإدارة للضوابط القائمة. وتمثل تجاوزات الإدارة - وهي التدخلات الرامية إلى التحايل على الضوابط الداخلية القائمة بناء على الحق المتميز في الوصول و/أو السلطة - أحد العوامل المتكررة في أنشطة الغش، ولا سيما إذا اقترنت بتورط الموظفين في التواطؤ. ويمكن أن تشمل هذه التجاوزات، في جملة أمور، طلبات الصرف بدون المستندات الداعمة المناسبة، وإدخال تغييرات على الأوامر، والقيام بمشتريات أو التوظيف بدون الصلاحيات الواجبة، وما إلى ذلك. وكثيراً ما تنتشر تجاوزات الإدارة في حالات الغش البارزة التي تصحبها خسائر كبيرة. فنظام التخطيط المركزي للموارد يمكن أن يسجل أي حالات لتجاوز الضوابط القائمة من قبل الإدارة أو الموظفين، ومن ثم يحدد الأنماط والأدلة الموثقة على إمكانية حدوث الغش. وتشير المعلومات المتبادلة خلال المقابلات والأدلة التي جرى جمعها إلى أن تجاوزات الإدارة هي أحد المجالات المشيرة للقلق التي يتعين معالجتها بشكل ملحّ على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بجملة طرق تشمل الحد من التجاوزات وتوثيق حدوثها، والتحقق من نتائجها.

١٩٥ - ويتيح تنفيذ نظام جديد للتخطيط المركزي للموارد أو تحديث نظام قائم فرصة للمؤسسات لكي تحسن بشكل كبير جهودها الرامية إلى تعزيز الكشف عن الغش ومنعه بإدماج ضوابط قوية وخصائص متطورة في نظمها الخاصة بالتشغيل الآلي. ولعل هذا هو الحال في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ولا سيما الأمانة العامة للأمم المتحدة وهيئاتها الفرعية التي تستخدم نظام أوموجا. غير أنه بينما توجد لدى فريق أوموجا وحدة لتحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال يمكن أن تنظر في بعض الجوانب من قبيل ضوابط الغش الآلية، لم يكن هناك ما يدل، في وقت إعداد هذا التقرير، على أنه قد تم إدماج خاصيات محددة ومخصصة لمكافحة الغش أو يعتزم إدماجها في هذا النظام.

١٩٦ - وقد لوحظ مثال جيد على الضوابط الآلية للغش في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي اغتنمت الفرصة خلال تحديث نظامها للتخطيط المركزي للموارد في عام ٢٠١٥ لتصميم مجموعة برمجيات آلية لتعزيز الضوابط الآلية المرتبطة بهذا النظام، يمكنها التحقق من

الاختلالات والأنماط غير العادية. وهذا من شأنه أن يساعد في تحديد علامات الإنذار وتعزيز كل من مراقبة الغش والكشف عنه^(١٠٨).

١٩٧ - ويلزم توجيه كلمة تحذير بشأن المخاطر الممكنة "للتشغيل الآلي" والإفراط في الاعتماد على الضوابط الآلية الداخلية. فحتى أفضل الضوابط الآلية يمكن الالتفاف حولها، على سبيل المثال من خلال التواطؤ، أو مجرد ألا يدرك الموظفون الذين يتمتعون بسلطات موافقة مختلفة ما يوافقون عليه أو لا يولوه اهتماماً كافياً. ومع أن هذه المشكلة قائمة أيضاً في حالة وظائف المراقبة التقليدية والورقية، يمكن القول بأنها تشدد حدة حين تعطى الموافقات عبر نظم معقدة بعض الشيء وقد تفتقر إلى سهولة الاستعمال ولا يكون قد أُتيح التدريب الكافي عليها.

١٩٨ - ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان أن تشكل القدرات التناسبية لمنع الغش والكشف عنه جزءاً لا يتجزأ من خاصيات نظم التشغيل الآلي، بما يشمل التقارير الآلية عن الأنشطة ووحدات استخراج البيانات في نظم التخطيط المركزي للموارد لدى كل منهم.

حاء - دور المراجعة الداخلية للحسابات في الكشف عن الغش ومكافحته

١٩٩ - اعتمدت جميع مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات داخل منظومة الأمم المتحدة معايير معهد مراجعي الحسابات الداخليين الدولية للممارسة المهنية للتدقيق الداخلي، التي تحدد دور مراجعي الحسابات الداخليين في أنشطة مكافحة الغش. وتنص هذه المعايير على أن يتمتع مراجعو الحسابات الداخليون بـ "المعرفة الوافية التي تمكنهم من تقييم مخاطر الاحتيال والكيفية التي تدير بها المؤسسة تلك المخاطر" (٢٠١٠.ت.٢). وعلاوة على ذلك، يُتوقع من مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات "تقييم احتمال حدوث عمليات احتيال وكيفية إدارة المنشأة لمخاطر الاحتيال" (٢٠١٢.ت.٢). ومن مراجعي الحسابات أن "يأخذوا في اعتبارهم احتمال وجود أخطاء هامة أو عمليات احتيال أو حالات عدم تقيد أو مخاطر أخرى" عند تحديد أهداف كل مهمة (٢٠١٠.ت.٢). ويجب أن يقدم رئيس المراجعة الداخلية للحسابات تقارير دورية إلى الإدارة فيما يتعلق بجملة أمور منها "المخاطر المرتفعة التي تتعرض لها المنشأة والمسائل الرقابية، [بما في ذلك مخاطر الغش]" (٢٠١٠.ت.٢).

(١٠٨) اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، متابعة توصيات مجلس مراجعي الحسابات بشأن البيانات المالية للسنوات السابقة، EC/66/SC/CRP.4، الفقرة ١٧.

٢٠٠ - وعلى الرغم من الدور الكبير الذي يُتوقع من مراجعي الحسابات الداخليين القيام به في مكافحة الغش، كشف هذا الاستعراض عن أن معظم مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات في منظومة الأمم المتحدة تركز في المقام الأول على أنشطة الامتثال والضمان والمشورة ولا تولي اهتماماً مركزاً بالضرورة، في معظم الحالات، لأنشطة مكافحة الغش. وأشارت المقابلات أيضاً إلى الحاجة للتحسين فيما يتعلق بالتعاون بين مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات ومكاتب التحقيق، لا سيما عن طريق الإحالة المنهجية والفورية للقضايا عند الاقتضاء (انظر الفرع جيم من الفصل الحادي عشر، أدناه).

٢٠١ - وهناك أيضاً مجال لأن تصبح مكاتب مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة أكثر استباقية كجهات فاعلة في مكافحة الغش. ويهدف الكشف الاستباقي إلى تحديد الأنشطة المشبوهة ("علامات الإنذار") عن طريق الضوابط الآلية، وعمليات التدقيق والرصد المحددة الهدف، والكشف عن حالات الغش التي يمكن حدوثها من خلال تقنيات المراجعة الاستباقية لأغراض التحقيق الجنائي، والتحقيقات الاستباقية. وتشمل هذه الأنشطة البحث عن الأنماط التي تشير إلى احتمال وجود الغش في مختلف قواعد البيانات ومصادر البيانات الناتجة عن نظام التخطيط المركزي للموارد، بما في ذلك "التنقيب" في بيانات النظام والمستعملين ومضاهاة مصادر البيانات المختلفة. فعلى سبيل المثال، يمثل التحديد الاستباقي لمخاطر الغش الكبيرة من خلال استخدام المراجعة المستمرة القائمة على تكنولوجيا البيانات والمعلومات^(١٠٩)، التي تقوم بها في الوقت الحالي قلة من مؤسسات الأمم المتحدة (مثل صندوق الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)، نحتاجاً يمكن لمكاتب المراجعة الداخلية للحسابات اتباعه لإقناع الإدارة العليا بتعزيز التدابير الرقابية لمكافحة الغش.

٢٠٢ - وبيّنت مكاتب كثيرة لمراجعة الحسابات^(١١٠) في ردها على الاستبيان أنها تعتبر مخاطر الغش جزءاً من التخطيط الموحد لمهامها، بما في ذلك القوائم المرجعية الموحدة. ويطلب برنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز ومنظمة الصحة العالمية إلى جميع الجهات التي تمت مراجعة حساباتها إكمال تقييم ذاتي لمخاطر الغش في إطار تخطيطها للمهام قبل القيام بأي بعثة من البعثات الميدانية. وأشارت مؤسسات أخرى، مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان، إلى أن مكاتب مراجعة الحسابات لديها تحيل "علامات الإنذار" المتعلقة بمخاطر الغش إلى المحققين والعكس، تمشياً مع ولايات كل منها. بيد أن هذه الممارسة

(١٠٩) يعرّف معهد مراجعي الحسابات الداخليين المراجعة المستمرة للحسابات بأنها الطريقة الآلية المستخدمة في زيادة تكرار المراقبة وتقييم المخاطر.

(١١٠) ومنها التابعة للمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، واليونيدو، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الأغذية والزراعة.

ليست واسعة الانتشار. وينبغي لمكاتب المراجعة الداخلية للحسابات، في إطار تقييمها للمخاطر الداخلية، أن تدرج مخاطر الغش بصورة منهجية في إعداد عملياتها الخاصة بمراجعة الحسابات.

٢٠٣ - وكشف الاستعراض كذلك عن أن معظم مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات في منظومة الأمم المتحدة لم تجرِ مراجعة شاملة لحالة الجهود المبذولة لمكافحة الغش في كل من مؤسساتها. ويوصى بشدة بأن تنظر مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات، إن لم تكن قد فعلت ذلك بعد، في إدراج مراجعة للأداء على نطاق المؤسسة في كل من مؤسساتها من حيث الفعالية والتدابير التي اتخذتها إدارتها لمكافحة الغش، بما في ذلك سياسات مكافحة الغش، والسياسات المتعلقة بالأخلاقيات، والاستراتيجيات وخطط العمل في مجال مكافحة الغش وتنفيذها.

ثامناً - آليات تقديم الشكاوى المتعلقة بالغش (الدعامة ٥)

٢٠٤ - آليات تقديم الشكاوى المتعلقة بالغش، كالخطوط الساخنة للإبلاغ عن المخالفات وقنوات الإبلاغ المتاحة الأخرى، هي الأداة الرئيسية للكشف عن أنشطة الغش. وهي توفر كذلك رادعاً قوياً للموظفين والأطراف الثالثة عن ارتكاب الغش عندما يعلمون أنه قد يتم اكتشاف أمرهم بالإبلاغ عنهم. وتبين من الاستعراض أن حجم الغش والفساد الذي يتسبب المبلغون عن المخالفات وحدهم في الكشف عنه يتجاوز ما تكشفه جميع التدابير الأخرى لاكتشاف الغش مجتمعة. وهذا الاستنتاج تؤيده إحصاءات مماثلة في المجتمع الدولي. وكما تبين دراسة استقصائية أجرتها جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش في عام ٢٠١٤، فإن أكثر من ٤٠ في المائة من الحالات في المتوسط يكون منشؤها نصائح واردة من المبلغين عن المخالفات^(١١١). ولقديمي المعلومات السرية والمبلغين عن المخالفات أهمية بالغة في حالات ارتكاب الغش عن طريق التواطؤ وفي مخططات الغش المتطورة التي لا تتخلف عنها أدلة ورقية، أو الحالات التي تشتد فيها صعوبة تحديد وجمع الأدلة بشأنها، من قبيل الغش المتعلق بمبالغ مرتفعة في مجالات المشتريات والمنح والأموال المدفوعة إلى شركاء التنفيذ.

٢٠٥ - ومع أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قد اعتمدت سياسات بشأن المبلغين عن المخالفات وآليات أخرى للإبلاغ عن الغش، أعرب كثير ممن أجريت مقابلات معهم عن بعض الشواغل إزاء فعالية تنفيذها. وقد أشير إلى أن العدد الكبير من أماكن الإبلاغ المختلفة وتجزؤ نظام الإبلاغ هما العقبتان الرئيسيتان اللتان تعترضان الإبلاغ السليم عن أنشطة الغش المشتبه فيها. وعلاوة على ذلك، جرى التشديد على أن الأطراف الثالثة، مثل البائعين وشركاء التنفيذ والمستفيدين، قد لا تتاح لهم المعلومات وإمكانية الوصول إلى الخطوط الساخنة للإبلاغ عن المخالفات وقنوات الإبلاغ الأخرى.

ألف - السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات

٢٠٦ - وفقاً لمعايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية، التي نشرتها لجنة الخدمة المدنية الدولية، يلزم أن يبيّن الالتزام بالإبلاغ عن الغش وعملية الإبلاغ بوضوح في السياسات:

"من واجب موظفي الخدمة المدنية الدولية إبلاغ أي مخالفة لتقواعد المنظمة وأنظمتها إلى هيئة أو موظف يكون من مسؤوليته اتخاذ الإجراء المناسب، والتعاون في عمليات التدقيق والتحقيق المأذون بها. ولكل موظف دولي يقوم بمثل هذا الإبلاغ

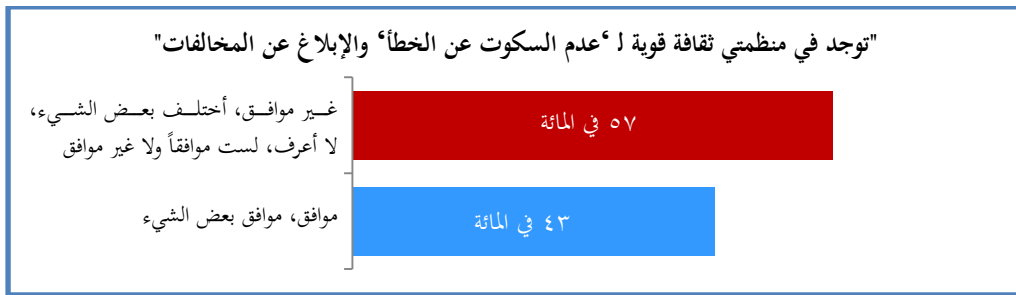
(١١١) ACFE, Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2014), p. 4 [جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش، تقرير مقدم إلى الدول عن الغش والفساد المهنيين (٢٠١٤)، الصفحة ٤].

أو التعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق، بحسن نية، الحق في حمايته من التعرض للانتقام"^(١١٢).

٢٠٧- وقد اعتمدت غالبية مؤسسات الأمم المتحدة أحكاماً تنظم الإبلاغ عن المخالفات و"واجب الإبلاغ" عن الغش وغيره من أشكال سوء السلوك تماشياً مع معايير اللجنة؛ ويذهب معظم المؤسسات إلى ما هو أبعد من ذلك باعتماد سياسة مكرسة لحماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام^(١١٣). غير أن في المقابلات واستقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش ما يشير إلى أن موظفي منظومة الأمم المتحدة ليسوا جميعاً على علم تام بسياسات مؤسساتهم أو بواجب الإبلاغ تماشياً مع معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية. وفي الواقع أن أكثر من نصف المجيبين في الدراسة الاستقصائية للوحدة بشأن الغش لا يشعرون بوجود ثقافة قوية لـ "عدم السكوت عن الخطأ" والإبلاغ عن المخالفات في مؤسساتهم (انظر الشكل ٥).

الشكل ٥

ثقافة الإبلاغ عن المخالفات



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش.

٢٠٨- وتدلل الكتابات البحثية والتوجيهات المقدمة من المنظمات المهنية على نشوء توافق في الآراء بشأن الممارسات الجيدة المرتبطة بالسياسات التي تتبع إزاء المبلغين عن المخالفات. وترد في الإطار ٤ أدناه قائمة غير حصرية بهذه الممارسات.

(١١٢) تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية (A/67/30)، المرفق الرابع، الفقرة ٢٠.

(١١٣) من أحدث الأمثلة على العمل في مجال الإبلاغ عن المخالفات التحديثات التي أدخلتها منظمة الصحة العالمية في عام ٢٠١٥ على السياسات، والتنقيحات التي اقترح مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات إدخالها على نشرة الأمين العام ST/SGB/2015/21 بشأن الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك. انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير (A/70/361)، الصفحة ١٧.

الإطار ٤

ممارسات جيدة في السياسات المتبعة حيال المبلغين عن المخالفات (غير حصرية)

- وضوح الأحكام المكتوبة: وضوح اللغة المستخدمة بشأن الأحكام المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات وسهولة فهمها؛
- الإتاحة على نطاق واسع: سهولة الاطلاع عليها والإعلان عنها بشكل جيد؛
- الشمول في تغطية تعريف المبلغ عن المخالفات: اتساع نطاق التعريف قدر الإمكان (الموظفون والمتدربون الداخليون والمتطوعون والأطراف الثالثة والمستفيدون، وهكذا)؛
- اتساع تغطية الموضوع: أن تشمل أنواع الكشف الغش، والأنواع الأخرى من سوء السلوك، وأي عمليات للكشف تحقيقاً للمصلحة العامة^(١١٤)؛
- وضوح الأدوار والمسؤوليات: التحديد الواضح لمن يفعل ماذا بعد تقديم البلاغ؛
- الأحكام المتعلقة بعملية الإبلاغ: وضوح الخطوط العريضة للعملية والخطوات التي تتبع؛
- السماح بالإبلاغ دون الكشف عن الهوية: إتاحة الإبلاغ دون الكشف عن الهوية ولكن أيضاً توفير الحماية الموثوقة لإخفاء هوية المبلغين عن المخالفات عند الطلب؛
- وجود الأحكام المتعلقة بالحماية من الانتقام.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة في ٢٠١٥، استناداً إلى استعراض المؤلفات.

٢٠٩- ويعتبر وجود سياسات واضحة تحكم عملية الإبلاغ مع إغفال الهوية أو تقديم التقارير السرية عن الغش وغيره من أشكال سوء السلوك ممارسة جيدة على نطاق المجتمع الدولي والقطاعين الخاص والعام. وخلص الاستعراض إلى أن الحق في الإبلاغ دون الكشف عن الهوية وفي حماية سرية المبلغين عن المخالفات إذا ما رغبوا في الإدلاء بشهادتهم يحتل مرتبة عالية بين المجهين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش وكذلك بين الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات من أجل هذا التقرير. وبينما يجري التشجيع على إخفاء الهوية في سياسات معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، تجدر الإشارة إلى أن مقتضيات مراعاة الأصول القانونية قد تعلقوا أحياناً على الرغبة في المحافظة على إخفاء الهوية. فالشخص المتهم بسوء

(١١٤) انظر أيضاً التعليق الوارد في منشور مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل للمراجع المتعلقة بالممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين (٢٠١٥): "في نطاق القانون والسياسة العامة يتيح مفهوم المصلحة العامة للقضاة وواضعي السياسات أن ينظروا في المصالح المعرضة للخطر وغير الممثلة بالضرورة في القضية أو المسألة المعروضة عليهم. وهذه المرونة مقصودة للتعامل مع العوامل الجديدة أو المختلفة التي تمس المصلحة العامة وفقاً لظروف كل حالة."

السلوك له أيضاً الحق في مراعاة الأصول القانونية إزاءه وفي الدفاع. ويجب أن تتاح للمتتهم فرصة عادلة للطعن في الشهادة المستخدمة ضده في الإجراءات الإدارية أو التأديبية أو القضائية. وفي بعض الحالات قد تشمل هذه الشهادة شهادة المبلغ عن المخالفات، الذي قد تحدد هويته بالتالي إما صراحةً أو استنتاجاً بوصفه مصدر الشكوى الأصلية. وقد أعربت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة عن فتوى بهذا المعنى^(١١٥). وبالرغم مما ذكر أعلاه فإنه ينبغي احترام الرغبة في كتمان الهوية والحماية من الانتقام وينبغي ألا يُرفع هذا الكتمان إلا في الحالات القصوى وبموافقة من المبلغ عن المخالفات.

٢١٠- ودون المساس بحقوق الأفراد المتهمين بسوء السلوك في مراعاة الأصول القانونية إزاءهم، يوصى بوضع تدابير قائمة على الممارسات الجيدة لضمان عدم الكشف عن هوية المبلغين عن المخالفات أو سرّيتهم. وتدل نتائج الاستقصاء المتعلق بالغش والعديد من المقابلات على أن هناك الكثير مما يلزم القيام به لتعزيز السياسات والإجراءات والممارسات القائمة في هذا المجال.

٢١١- وبالإضافة إلى ما إذا كانت المؤسسة تسمح بممارسة الإبلاغ دون الإفصاح عن الهوية هناك مسألة ما إذا كانت التقارير المجهولة الهوية تعامل بنفس الطريقة التي تعامل بها التقارير الواردة من مصادر معلومة. وقد يؤدي التمييز ضد التقارير الغفل إلى زيادة احتمال عدم الإبلاغ عن الحالات الخطيرة. وهناك بضع مؤسسات في منظومة الأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز) لا تتيح خيار الإبلاغ دون الإفصاح عن الهوية من خلال الخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات. وينبغي أن تنظر هذه المؤسسات في تشجيع الإبلاغ دون الكشف عن الهوية مقترناً بآليات لحماية هوية المبلغين عن المخالفات أو سرّيتهم.

٢١٢- ومن الجوانب الرئيسية الأخرى للسياسة الفعالة تجاه المبلغين عن المخالفات ألا تشمل فقط الموظفين وغيرهم من الأفراد، بل أن يوسّع نطاق التطبيق قدر الإمكان لتمكين الأطراف الثالثة أيضاً، مثل البائعين وشركاء التنفيذ، من الإبلاغ وتشجيعها عليه. وتسمح معظم السياسات في منظومة الأمم المتحدة من حيث المبدأ بالإبلاغ من جانب الأطراف الثالثة. غير أن معظم مؤسسات المنظومة لا تبادر إلى الإعلان عن الخط الساخن للإبلاغ عن المخالفات والترويج له لدى الأطراف من خارج المؤسسة أو إلى التماس إبلاغ الأطراف الثالثة أو تشجيعها

(١١٥) المحكمة الإدارية للأمم المتحدة: "من الواضح أنه توجد حالات لا بد فيها للمتتهم من معرفة مصدر الادعاء ضده لتمكينه من الطعن في نزاهة الشاهد أو سمعته أو مصداقيته. وهناك حالات يجب فيها تحديد الشهود للتمكن من كفالة 'مراعاة الأصول القانونية' للشخص الذي لديه دفع بالغبية أو دفاع مائل. ولدى المحكمة اقتناع بأن حقوق المتتهم في المحاكمة العادلة، في هذه الحالات، تعلق على حقوق الشخص الذي يود إخفاء هويته. وفي ظل تلك الظروف، ينبغي ألا يستمر النظر في المسألة ما لم يجر الكشف عن هوية موجه الاتهام أو الشاهد حسب الحالة". (الحكم رقم ٩٨٣، إدريس (AT/DEC/983)).

عليه، رغم أهميته البالغة للكشف عن مخططات الغش المعقدة أو التواطؤ على ارتكابه، أو الغش في المواقع البعيدة التي قد تعوق الوصول إليها شواغل متعلقة بالسلامة والأمن.

٢١٣- ولا تتيح جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة سهولة الاطلاع على أحكامها الخاصة بالمبلغين عن المخالفات على مواقعها الشبكية الخارجية. ومن الممارسات الجيدة التي تتبعها بعض المؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى (وتحديداً البنك الدولي) أن تعلن على الموقع الشبكي العام للمؤسسة عن آليات الإبلاغ للمبلغين عن المخالفات وأن تلتزم البلاغات من الأطراف الثالثة على وجه التحديد.

٢١٤- ومن الممارسات الجيدة كذلك أن تتضمن العقود والاتفاقات القانونية أحكاماً لتوسيع نطاق واجب الإبلاغ عن الغش وغيره من أشكال سوء السلوك ليشمل الموظفين المتعاقدين، ومتطوعي الأمم المتحدة، والمتدربين الداخليين، وغيرهم من غير الموظفين، فضلاً عن البائعين والموردين وشركاء التنفيذ.

٢١٥- وبالإضافة إلى "واجب الإبلاغ"، تشجع بعض كيانات القطاعين العام والخاص المبلغين عن المخالفات على القيام بذلك من خلال خطط للحوافز أو المكافآت. ويمكن أن تشمل هذه الحوافز مكافآت مالية (على سبيل المثال، الترقية في نفس الرتبة) أو غير المالية (كالتقدير العلني) أو غير ذلك من المزايا والاستحقاقات الممنوحة للإبلاغ الذاتي، من قبيل إصدار أحكام مخففة في حالة الموظفين المتورطين. وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صدقت عليها الغالبية العظمى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بعض الأحكام لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في أعمال فساد على تقديم المعلومات، بطرق منها "تخفيف العقوبة" (المادة ٣٧(٢)) و"منح الحصانة" (المادة ٣٧(٣)). وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، أوضح بعض من أجريت معهم مقابلات أن البعض قد يرى تقديم الحوافز للمبلغين عن المخالفات منافياً لمنطق واجب الإبلاغ. ومع ذلك، بينما لا تصلح خطط الحوافز لجميع المؤسسات وبناء على مواطن القوة والضعف الخاصة في استراتيجية مكافحة الغش الموضوعية، فإنه يمكن اعتبار تلك الخطط أحد الخيارات لتعزيز كمية البلاغات الواردة.

٢١٦- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، تنقيح سياساتهم المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات بهدف اعتماد الممارسات الجيدة، وتوسيع نطاق واجب الإبلاغ عن الغش وغيره من أشكال إساءة السلوك ليشمل الموظفين المتعاقدين، ومتطوعي الأمم المتحدة، والمتدربين الداخليين، والعاملين الآخرين من غير الموظفين، فضلاً عن الأطراف الثالثة، بما في ذلك البائعون والموردون وشركاء التنفيذ.

باء- الخطوط الساخنة للإبلاغ عن المخالفات

٢١٧- الخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات^(١١٦) هي القناة الأكثر شيوعاً لاستخدام المبلغين في الإبلاغ عما يُشتبه فيه من الغش وأنواع المخالفات الأخرى. وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً بشأن الخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات تدعو الدول الأعضاء إلى النظر، ضمن جملة أمور، "في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد" (المادة ٨(٤))، وكفالة "تعريف الناس ببيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكل فعلاً مجزماً وفقاً لهذه الاتفاقية" (المادة ١٣(٢)). وتنطبق هذه المبادئ ذاتها على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة^(١١٧).

٢١٨- وقد أنشأت معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي جرى استعراضها آليات رسمية للخطوط الساخنة للإبلاغ عن شكاوى الاشتباه في حدوث الغش وغيره من أشكال سوء السلوك. بيد أن الشكاوى في بعض المؤسسات، مثل منظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز، لا يمكن تقديمها إلا شخصياً، أو عن طريق البريد العادي، أو بالبريد الإلكتروني، أو بالفاكس، أو من خلال مكتب الأخلاقيات.

٢١٩- وغالبية المؤسسات التي لديها خطوط ساخنة تدير تلك الخطوط داخلياً. وهناك بضع مؤسسات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي) تفضل إسناد عقود إدارة الخطوط إلى جهة خارجية محترفة لتقديم الخدمات.

٢٢٠- ويعرض الإطار ٥ بعض الممارسات الجيدة في أوساط المجتمع الدولي التي تشكل معايير لتشغيل خطوط ساخنة فعالة للمبلغين عن المخالفات.

(١١٦) في بعض الأحيان يشار إليها أيضاً باسم الخطوط الساخنة "للمبلغين" أو "لعدم السكوت عن الخطأ".

(١١٧) UNODC "The Institutional Integrity Initiative", p. 60 [مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مبادرة النزاهة المؤسسية"، الصفحة ٦٠]. انظر أيضاً التوصية التي قدمها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير في الوثيقة A/70/361 بـ "توفير قنوات فعالة ووقائية للمبلغين لحفز إجراءات علاجية" (الفقرة ٦٤).

الإطار ٥

الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات (غير حصرية)

- إمكانية وصول الأطراف الثالثة إليها: يمكن للمتعهدين والبائعين والمستفيدين وغيرهم الوصول إليها؛
- الإتاحة على مدار الساعة سبعة أيام في الأسبوع: يمكن الوصول إليها على مدار الساعة؛
- المكالمات الهاتفية مجانية: يمكن الوصول إليها عن طريق رقم هاتفي مع تحميله الرسوم؛
- تعدد اللغات: متاحة بلغات المجموعات الرئيسية من أصحاب المصلحة؛
- الإبلاغ دون الإفصاح عن الهوية: ينبغي ألا يُطلب إلى المبلغين عن المخالفات التعريف بأنفسهم؛
- إمكان الوصول من خلال قنوات متعددة: يتاح الوصول إليها عن طريق الهاتف، والبريد الإلكتروني، ومن خلال موقع على شبكة الإنترنت، وشخصياً؛
- تشفير البريد الإلكتروني/صفحة الموقع الشبكي: ينبغي تشفير البلاغ الموجه بالبريد الإلكتروني/الموقع الشبكي حفاظاً على إخفاء الهوية.

المصدر: تجميع وحدة التفتيش المشتركة استناداً إلى الممارسات الجيدة.

٢٢١- وفي إطار هذا الاستعراض، أجرت وحدة التفتيش المشتركة تقييماً للخطوط الساخنة الحالية للمبلغين عن المخالفات في منظومة الأمم المتحدة بالمقارنة بالمعايير المرجعية المبينة أعلاه. وتنفذ معظم المؤسسات أغلب تلك المعايير. ومع ذلك، لوحظ أن الخطوط الساخنة في بعضها ليست مجانية، وأن مشاكل متعلقة بإخفاء الهوية تنشأ عند استخدام نظم البريد الإلكتروني، وأن الخطوط الساخنة والتوجيهات المرتبطة بها، في عدد من المؤسسات، ليست متاحة بلغات متعددة.

٢٢٢- ومن الممارسات الجيدة الأخرى توفير قناة اتصال بديلة للمبلغين عن المخالفات دون الإفصاح عن هويتهم. وتؤدي قناة الاتصال هذه وظيفة مزدوجة فتتيح للمحققين فرصة للمتابعة مع الشخص المجهول الهوية بشأن الاستفسارات التي تعقب التقرير الأولي، وإبلاغ النتائج اللاحقة للمبلغ عن المخالفات مع مواصلة إخفاء هويته. فللصندوق العالمي، على سبيل المثال، قناة اتصال إلكترونية لهذا الغرض تعمل برقم تحديد الهوية الشخصية وتوصي اليونيسكو المبلغين

عن المخالفات الراغبين في إبقاء أسمائهم طيَّ الكتمان بالاتصال بمكتب التحقيقات عن طريق عنوان بريد إلكتروني مجاني على الإنترنت^(١١٨).

٢٢٣- وأشار بعض الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن الخطوط الساخنة ينبغي أيضاً أن توفر مساراً بديلاً للإبلاغ بالنسبة للحالات التي تتعلق بالإدارة العليا. ويمكن أن يشكل هذا المسار، على سبيل المثال، خطأً للإبلاغ يربط المبلغين عن المخالفات بلجنة مراجعة الحسابات، أو بقناة أخرى، على النحو الذي تحدده المؤسسة. ويعاد التأكيد هنا على توصية وردت في تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة^(١١٩) ودعت إلى إحالة حالات التحقيق مع الرؤساء التنفيذيين بانتظام إلى كيان منفصل ومستقل.

٢٢٤- وتوصى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة باستعراض ترتيبات خطوطها الساخنة للمبلغين عن المخالفات بهدف اعتماد معايير الممارسات الجيدة المبينة في الإطار ٥ وتشجّع المؤسسات التي لم تنشئ بعد خطأً ساخناً للإبلاغ عن المخالفات على القيام بذلك وفقاً لهذه المعايير.

٢٢٥- وفي بعض بيئات عمل منظومة الأمم المتحدة، ينبغي أيضاً توسعة الجهود المبذولة للإعلان عن الخط الساخن للمبلغين عن المخالفات في المؤسسة لتشمل المستفيدين، بطرق منها تيسير استخدامها بتقديم الخدمات باللغات المحلية في حالة العمليات الواسعة النطاق، وتوفير الخدمات الهاتفية المجانية أو صناديق الشكاوى، على سبيل المثال، في مخيمات اللاجئين، وتوزيع المعلومات عن الخط الساخن بين جماعات السكان المستفيدة. فمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مثلاً، تطبق بعض هذه التدابير، ومنها وضع إشعارات في المنشورات الموزعة على السكان المستفيدين لتحذيرهم من الغش المتعلق بخدمات المفوضية وتزويدهم بالمعلومات عن مكان إحالة الشكاوى في حالات الاشتباه في حدوث غش^(١٢٠). وهذه تدابير فعالة ومتسمة بالكفاءة من حيث التكلفة لتلقي المؤشرات والمعلومات من الميدان عن أي أعمال غش قد تحدث.

٢٢٦- وفيما يتعلق ببعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يوصى ببذل جهود متضافرة لجعل الخطوط الساخنة للمبلغين عن المخالفات ميسورة التناول على المستفيدين، بالإضافة إلى الشركاء الآخرين الذين تربطهم بالمؤسسة روابط برنامجية.

(١١٨) انظر الموقع الشبكي لليونسكو-كو www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse/ (تم الاطلاع عليه في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥).

(١١٩) وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/7)، الفقرة ٣٦.

(١٢٠) انظر، على سبيل المثال، "Service Guide for Syrian Refugees valid as of January 2015" UNHCR، [الدليل الصحيح للخدمات المقدمة للاجئين السوريين في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥].

جيم - الحماية من الانتقام

٢٢٧- حماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام أمر حيوي لبناء الثقة الطويلة الأجل اللازمة للإبلاغ عن الغش واستمرارها بين صفوف الموظفين ولإيجاد ثقافة لعدم السكوت عن الخطأ والحفاظ عليها. ولتشجيع المبلغين عن المخالفات على الإبلاغ، لا بد أن يكون لدى المؤسسات أحكام وإجراءات لمعالجة الشكاوى من الانتقام وللاتصاف من الانتقام إذا ثبت وقوعه. وفي حين قد تشمل سياسات الإبلاغ عن المخالفات في منظومة الأمم المتحدة هذه الأحكام، فإن نجاحها يتوقف على كيفية تطبيق هذه الأحكام على نحو فعال وعلى ثقة الموظفين عموماً في سياسات الحماية من الانتقام.

٢٢٨- وكشفت نتائج الدراسة الاستقصائية لوحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش عن أن أكثر من نصف المجهين غير متأكدين من أنهم سيتمتعون بالحماية من الانتقام في حال إبلاغهم عن الغش. وتبين الردود المذكورة أعلاه أن هناك الكثير مما يلزم عمله لتعزيز آليات الإبلاغ عن المخالفات ومكافحة الانتقام في المؤسسة ولتعريف الموظفين بشأنها.

الشكل ٦

الحماية من الانتقام



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش

٢٢٩- وقد طرح الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات أيضاً مسألة الخوف من الانتقام - سواء كان لها ما يبررها أو كانت متصورة - باعتبارها مسألة تثير بالغ القلق. وتدلل الدراسات الاستقصائية والتقارير عن النزاهة والأخلاقيات، التي تضطلع بها داخلياً بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، على أن قيام المبلغين عن المخالفات بالإبلاغ وحمايتهم من الانتقام يشغلان مرتبة عالية بين مجالات المشاكل التي ذكرها الموظفون. فعلى سبيل المثال، لاحظ مكتب الأخلاقيات، في إحدى المؤسسات، أن الأشخاص الذين يحتمل أن يقدموا شكاوى يعلمون بأمر السياسات والآليات، ولكنهم يحجمون عن استخدامها بسبب الخوف من الانتقام. وهذا يتماشى مع الردود الواردة في إطار الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٢ التي أجرتها نفس المؤسسة التي تعكس أن "المخاوف من الانتقام وعدم الثقة في أن من يقومون بالإبلاغ عن سوء السلوك سيلقون الحماية من الانتقام قد تمنع الموظفين من الجهر والإبلاغ عن

سوء السلوك في المقام الأول". وفي مؤسسة أخرى، أشار مكتب الرقابة ومكتب الأخلاقيات في تقاريرهما إلى أن "التعقيبات الواردة خلال حلقات العمل من أجل التوعية بالأخلاقيات تدل على أن الموظفين ما زالوا يشعرون بالقلق إزاء إمكانية الانتقام في مكان العمل". وفي مؤسسة أخرى كذلك، يذكر تقرير مكتب الأخلاقيات أن "الموظفين أثاروا مسألة خوفهم من الجهر أو شعورهم بالإحباط حياله"، على الرغم من سياسة المؤسسة الخاصة تحديداً بحماية المبلغين عن المخالفات. وأشار تقرير مكتب الأخلاقيات في مؤسسة أخرى إلى أن "من الجدير بالتنويه أن هناك عدداً متزايداً من التحريات التي يتم الإبلاغ عنها بصورة جماعية، من قبل مجموعة من المستخدمين، أو مصادر مجهولة أو غير معلومة الهوية".

٢٣٠- ووجد تقرير أحد المقررين الخاصين أيضاً أن الأحكام القائمة الخاصة بحماية المبلغين عن المخالفات تتضمن بعض الثغرات والاستثناءات في تغطيتها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة^(١٢١). وفي كثير من الحالات، تفتقر الآليات القائمة إلى الاستقلالية الحقيقية والفعالية، رغم انطلاقها من حسن النية. فما دامت قنوات الإبلاغ الداخلية تستلزم إجراءات للتنفيذ من جانب أفراد متعددين في إدارة المؤسسة، لن تتمتع بالمصداقية التي تأتي من الاستعراض المستقل^(١٢٢). ومن الممكن أن يكون لذلك آثار رادعة من حيث إن من لديهم المعرفة بالغش أو الغش المفترض قد لا يكون لديهم الاستعداد للبلوغ بها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن من يتقدمون للإبلاغ قد يجدون أنفسهم عرضة للانتقام دون سبل انتصاف ملائمة.

٢٣١- وتواجه مكاتب الأخلاقيات على نطاق منظومة الأمم المتحدة تحدي "استخلاص" الحالات الفعلية من الحالات المتعلقة بقضايا مكان العمل والأداء. وأشار عدة أشخاص من الذين أجريت معهم مقابلات أيضاً إلى أن ادعاءات الانتقام تستخدم أحياناً تحت ذرائع كاذبة لإطالة أمد البقاء في الوظيفة. ولم يتخذ مكتب الأخلاقيات التابع للأمم المتحدة قراراً نهائياً بحدوث انتقام، خلال ١٠ سنوات من وجوده (٢٠٠٦-٢٠١٥)، بعد استعراض مبدئي وتحقيقات لاحقة أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، إلا في أربع حالات فقط^(١٢٣). وكثيراً ما تستخدم سياسة مكافحة الانتقام، وفقاً لمكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة، بمثابة آلية للتنظيم ومنازعات العمل^(١٢٤)، الأمر الذي يمثّل تجربة مكاتب الأخلاقيات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. ولدى إجراء هذا الاستعراض، كانت الأمانة تنقح سياستها لمكافحة الانتقام وفقاً لأفضل الممارسات العالمية الناشئة، بهدف إعادة التركيز على حماية المبلغين عن المخالفات الذين يبلغون عن ادعاءات أو يتعاونون مع التحقيقات في حالات الإساءة التي تلحق ضرراً

(١٢١) انظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير (A/70/361)، الفقرات ٥١-٦٩.

(١٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٥٥.

(١٢٣) التقارير عن أنشطة مكتب الأخلاقيات، A/66/319 و A/67/306 و A/68/348 و A/69/332 و A/70/307.

(١٢٤) مكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٥.

كبيراً بمصالح المؤسسة أو عملياتها أو الحوكمة فيها. ومن المتوقع أن تحدّ السياسة الجديدة من عدد التقارير الواردة التي لا صلة لها بالموضوع.

٢٣٢- وكما يتبين من المناقشة، تشير الممارسة الجيدة إلى أن إضفاء المصدقية على ادعاء المحافظة على إخفاء هوية المبلغين عن المخالفات أو سرّيتهم، يقتضي أن تعامل المعلومات التي يفيد بها المبلغون بحساسية وأن يتمّ توفير عدد من الضمانات. وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، تشمل هذه التدابير ما يلي: تأمين أماكن عمل المكتب الذي يتناول تقارير المبلغين عن المخالفات؛ وفرض قيود خاصة على سبل الاطلاع على السجلات (خزائن محكمة الإغلاق وما إلى ذلك)، بما في ذلك وضع أحكام خاصة بالملفات الإلكترونية، كوجود حاسوب خادم منفصل على سبيل المثال أو جدران نارية للحماية الإلكترونية. والشروط المتعلقة بالسرية ضرورية في حالة جميع الأشخاص الذين يمكنهم الاطلاع على المعلومات الحساسة. وينبغي ألا يقتصر انطباق ضرورة الحفاظ على سرية المعلومات على الموظفين الذين يعالجون حالات الإبلاغ عن المخالفات فحسب، بل أن يمتدّ أيضاً إلى الأشخاص الآخرين الذين يتاح لهم الاطلاع على المعلومات السرية، كموظفي تكنولوجيا المعلومات، والشهود ومن إليهم^(١٢٥).

٢٣٣- ومن الممارسات الجيدة المطبقة في الأمانة العامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة السياحة العالمية، واليونسكو، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، منح إغاثة مؤقتة - أي اتخاذ بعض التدابير الرامية إلى تجنب المزيد من الأذى مؤقتاً - للمبلغين عن المخالفات الذين يخشون الانتقام. ويمكن أن تشمل هذه التدابير النقل إلى إدارة أخرى أو تخصيص مشرف مختلف. وأشار عدد ممن أجريت معهم مقابلات إلى أن تدابير الإغاثة المؤقتة تثير صعوبات إدارية كبيرة في الواقع العملي، من الضروري أن تعالجها الإدارة على وجه الاستعجال لضمان كفاءة التنفيذ لسياسات مكافحة الانتقام. واقترح بعض من أجريت معهم المقابلات أيضاً بقوة ألا تُتخذ تدابير الإغاثة المؤقتة إلا بموافقة المبلغين عن المخالفات لكيلا تستخدم لأغراض انتقامية مقنّعة.

٢٣٤- ومع أن معظم المؤسسات وضعت أحكاماً لحماية الموظفين، لا يحدث ذلك دائماً بالنسبة لغير الموظفين الذين تستعين بهم منظومة الأمم المتحدة، مثل الخبراء الاستشاريين، أو أصحاب اتفاقات الخدمات الخاصة، أو متطوعي الأمم المتحدة، أو المتدربين الداخليين، أو الموظفين المتدربين. وهناك عدد من المؤسسات التي وضعت أحكاماً خاصة لتوسيع نطاق تدابير الحماية من الانتقام لتتنطبق من حيث المبدأ على الأشخاص في فئة غير الموظفين، الذين لهم صلة تعاقدية بالمؤسسة. وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، واليونسكو، والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (الأونروا)، على سبيل المثال، تشمل صراحةً غير الموظفين، من قبيل المتطوعين والمتدربين الداخليين، والمتعهدين، والخبراء الاستشاريين في إطار سياساتها المتعلقة بمكافحة الانتقام. ولا تقتصر الأمانة العامة

(١٢٥) يرجى أيضاً الرجوع إلى الفرع ألف من هذا الفصل.

للأمم المتحدة في سياستها العامة (ST/SGB/2005/21) صراحة على توفير الحماية من الانتقام للموظفين الذين يبلغون عن سوء السلوك أو يشتركون في نشاط آخر مشمول بالحماية بموجب هذه السياسة فحسب، بل توفرها أيضاً لبعض الفئات من غير الموظفين، وتحديدًا للمتدربين الداخليين ومتطوعي الأمم المتحدة.

٢٣٥- ويوصى بأن تتوسع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في نطاق التدابير الملائمة لحماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام وتطبيقها، لكي لا تقتصر فقط على الموظفين، بل تشمل أيضاً مختلف الفئات من غير الموظفين، بما في ذلك المتعاقدون على تقديم الخدمات الشخصية، والمتطوعون والمتدربون الداخليون، ما دامت هناك صلة تعاقدية مع هؤلاء الأفراد.

٢٣٦- وتفتقر الأطر العديدة التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة لمكافحة الانتقام والتي جرى استعراضها إلى أحكام للتخفيف من حالات تضارب المصالح التي تنشأ عندما يتم الإبلاغ عن مخالفات ارتكبتها مكتب من مكاتب الأخلاقيات أو كيان مسؤول عن وظائف التحقيق. فعلى سبيل المثال، خلال الفترة ٢٠١١/٢٠١٠ واجه مكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة حالة انتقام ظاهر ارتكبه الكيان القائم بوظيفة التحقيق، وعولجت الحالة على أساس مخصص بإنشاء فريق تحقيق بديل. وتعالج بعض المؤسسات هذه المسألة بتعديل سياساتها على هذا النحو بحيث يمكن أن يقوم رئيس مكتب الأخلاقيات، في حالة إمكان حدوث تضارب في المصالح، بإحالة الاستعراض إلى هيئة استعراض بديلة للقيام به.

٢٣٧- ووضع عدد من الهيئات الدولية سياسات تعتبر من الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام^(١٢٦). وفي حين أن بعض هذه الممارسات تتبعها بالفعل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ثمة مجال لإجراء استعراض مستفيض لتلك السياسات لمعرفة

(١٢٦) UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* [مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل الموارد المتعلقة بالممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين]؛ Transparency International, *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption* (2013) [منظمة الشفافية الدولية، حماية المبلغين عن المخالفات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠١٣)؛ OECD, *Whistleblower Protection: Encouraging Reporting* (2012) [منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حماية المبلغين عن المخالفات: التشجيع على الإبلاغ (٢٠١٢)؛ Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the Protection of whistleblowers [مجلس أوروبا، التوصية 7 CM/Rec (2014) للجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين عن المخالفات]؛ G20, *Study on Whistleblower Protection Frameworks*, [مجموعة البلدان العشرين، دراسة عن أطر حماية المبلغين عن المخالفات، وخلاصة لأفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية للتشريعات (٢٠١١)؛ U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008), "Making whistleblower protection work: elements of an effective approach" [مركز أوتشتاين لموارد مكافحة الفساد (٢٠٠٨)، "تحقيق الفعالية لحماية المبلغين عن المخالفات: عناصر النهج الفعال"]؛ A/70/361.

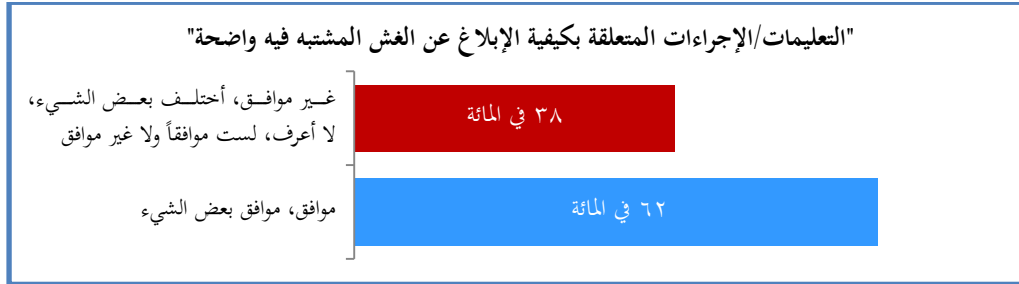
ما إذا كان يمكن أن تتلاءم مع بيئة الأعمال الحالية والاحتياجات الخاصة بكل مؤسسة وكيفية ذلك. فعلى سبيل المثال، من الممارسات الجيدة توفير التغطية الشاملة بسياسات الإبلاغ عن المخالفات، لتشمل "الانتقام بالتبعية"، الذي يؤثر على الأشخاص الذين يُفترض أنهم مبلغون عن المخالفات. وتنص السياسات التي تتماشى مع الممارسات الجيدة أيضاً على ضمان سرية المبلغين عن المخالفات، وتلقي بـ "عبء الإثبات" لتقييم الإجراءات الانتقامية المحتملة على رب العمل حالما تأكدت وجاهة الدعوى، وتتيح إمكانية اللجوء إلى نظم العدالة الرسمية. وتنص هذه السياسات، علاوة على ذلك، على تزويد المبلغين عن المخالفات بتعقيبات عن نتائج البلاغات المقدمة وعلى عقوبات و/أو إجراءات تأديبية محددة تُتخذ ضد الذين يشاركون في الانتقام.

دال - تعدد طرق الإبلاغ - السبل المركزية في مقابل اللامركزية لتلقي البلاغات

٢٣٨ - كشف الاستعراض عن أن المؤسسات تتبع نهجاً مختلفة في إدارة عملية تلقي الشكاوى، وفي إجراء التقييمات الأولية للشكاوى المتعلقة بالغش وغيرها من الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك، وفي تحديد وجاهة حالات ادعاء الانتقام، وفي تكليف الوحدة المسؤولة بإجراء التحقيقات. وفي عدد من المؤسسات، يعيّن الكيان القائم بوظيفة التحقيق (أو مكتب الرقابة) بوصفه الكيان الرئيسي المكلف بتلقي ادعاءات الغش، وإدارة الخط الساخن، ثم إجراء التحقيقات. غير أن تقديم البلاغات بشأن ادعاءات الاشتباه في السلوك المنطوي على الغش (وغيره من أشكال سوء السلوك)، في معظم المؤسسات، يتم أيضاً من خلال قنوات مختلفة، كأن يكون عن طريق المشرفين المباشرين والإدارة العليا، وإدارات الموارد البشرية، ومكاتب الأخلاقيات، والرؤساء التنفيذيين، وجهات أخرى.

٢٣٩ - ووجود قنوات متعددة في الإبلاغ عن الغش وغيره من أشكال سوء السلوك يؤدي إلى انعدام الوضوح بشأن كيفية ارتباط كل منها بالآخر، وأنواع الشكاوى والمكاتب التي تتلقاها، والكيفية التي ينبغي أن تتم بها المقابلة بين الادعاءات و/أو الإبلاغ عن الإجراءات المتخذة. وعلاوة على ذلك، في كثير من الحالات، لا تكون قواعد التحقيقات الأولية في الادعاء وتقييمه والفرز المسبق للادعاءات واضحة أو موضوعية في صيغة رسمية. وفي استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش، أشار قرابة ٤٠ في المائة من المجهيين إلى أن "التعليمات والإجراءات المتعلقة بكيفية الإبلاغ عن الاشتباه في حدوث غش" إما غير واضحة أو غير معلومة (انظر الشكل ٧ أدناه).

الشكل ٧ الإبلاغ عن الغش



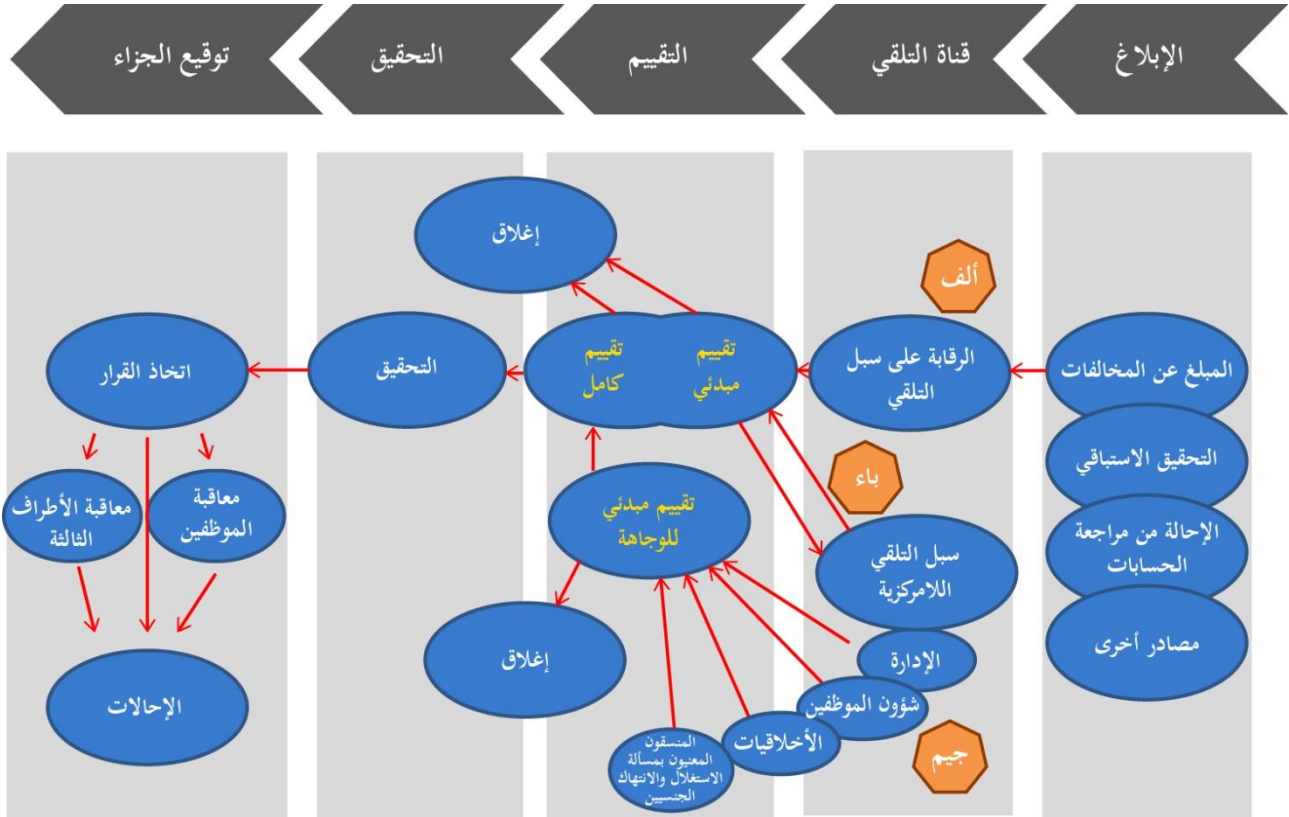
المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش.

٢٤٠- وقد يمنع انعدام الوضوح بشأن كيفية الإبلاغ عن الغش، والخوف من الانتقام، وانعدام الثقة في الإجراءات الواجب اتباعها المبلغين عن المخالفات من الإبلاغ عن الادعاءات ويصدّهم عنه، ومن ثم تسهم هذه الأمور في نقص الإبلاغ عن الغش. وذكر ما مجموعه ٤٧ في المائة من المجيبين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش هذه العوامل الثلاثة بوصفها السبب الرئيسي في عدم الإقدام على الإبلاغ عن الغش إلى سلطة أعلى. وبالإضافة إلى ما يسببه تعدّد أماكن الإبلاغ من الالتباس، فقد يؤدي أيضاً إلى أخطاء في التقدير وحالات تأخير عندما تحال ادعاءات الغش، على سبيل المثال، إلى غير المكتب الصحيح. وكذلك يعني غياب جهة واحدة للإبلاغ عن حالات الغش في المقام الأول أن الادعاءات لن تقيّم بطريقة متسقة^(١٢٧). وأقرّ كثيرون ممن أجريت مقابلات معهم بأن وضوح إجراءات إطلاع الكيان القائم بوظيفة التحقيق على جميع الادعاءات ونتائج التحقيقات/التقييمات التمهيدية من شأنه أن يتيح للمؤسسة فهم نطاق الادعاءات داخلها، بما في ذلك الغش، والكيفية التي تجري بها معالجتها.

٢٤١- وتقع المؤسسات المشمولة بالاستعراض في هذا التقرير، بشكل عام، في إحدى فئتين رئيسيتين (المركزية واللامركزية)، على النحو المبين في الشكل ٨ أدناه. وتوجد في عدد من المؤسسات آلية مركزية لتلقي البلاغات، وهي عادة ما تتمثل في مكتب الرقابة (أو الكيان القائم بوظيفة التحقيق) الذي يجري تقييماً مبدئياً لجميع الادعاءات الواردة، وإذا كان لها ما يبررها، فيما أن يُجرى تحقيقاً كاملاً فيها أو يحيل الحالة إلى مكتب مسؤولٍ آخر. وفي مؤسسات أخرى، يكون تلقي البلاغات لا مركزياً، وبالتالي يمكن أن يتلقى الادعاءات والشكاوى عدد من الوحدات المختلفة التي تحيل بدورها تلك الحالات إلى الكيان المعني القائم بوظيفة الرقابة، أو تجري التقييمات المبدئية لوجاهتها على المستوى اللامركزي مع خيار الإحالة إلى مكتب الرقابة.

(١٢٧) A/69/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٤٥.

الشكل ٨
الإبلاغ عن الغش



المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، ٢٠١٥.

٢٤٢ - والنظام المركزي لتلقي جميع الادعاءات (التسمية ألف في الشكل ٨) داخل مكتب الرقابة الداخلية (أو الكيان القائم بوظيفة التحقيق) هو النهج المعتمد في بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لمعالجة هذه المسألة (مثل المنظمة البحرية الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الصحة العالمية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين). ولوجود آلية مركزية لتلقي البلاغات ميزة أنها تضمن "اكتمال الصورة" بإتاحتها إجراء استعراض منسجم ومتسق وتقييم أولي لجميع الادعاءات والشكاوى في نقطة دخول واحدة، وتطبيق نفس العملية على جميع الادعاءات. وهي، بذلك، تتيح تحديد أولويات القضايا والفعالية والكفاءة في استخدام الموارد المحدودة للتحقيقات التالية، مع التركيز على نهج قائم على المخاطر للتصدي لادعاءات الغش والتحقيق فيها. وهي كذلك تحول دون إمكانية تضارب المصالح، لأن كياناً مستقلاً، وليس كياناً وثيق الصلة بالادعاء، هو الذي يضطلع بالتقييم المسبق

والبتّ في فتح تحقيق أو عدمه. وعلاوة على ذلك، تيسّر الجهة المركزية لتلقي البلاغات تمام الإبلاغ عن الغش والغش المفترض إلى مراجعي الحسابات الخارجيين^(١٢٨).

٢٤٣- غير أن من الجدير بالإشارة أنه بينما يكلف الكيان القائم بوظيفة التحقيق ببلاغات الخط الساخن والمتابعة في النظام المركزي للإبلاغ، فإن الشكاوى المتعلقة بالحماية من الانتقام (انظر الفرع دال أدناه) تعالج كعمل إضافي من قبل مكتب الأخلاقيات، الذي يجري تقييماً مبدئياً لوجهة الحالات ومن ثم يحيلها إلى الكيان القائم بوظيفة التحقيق. وعند الانتهاء من التحقيق يجري استعراض التقرير من جانب مكتب الأخلاقيات، الذي يقدم توصية إلى الإدارة التنفيذية بشأن الإجراء/التدبير المناسب الذي يتعين اتخاذه. وفي وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والمنظمة البحرية الدولية، يتبع كل من مكتب الأخلاقيات والكيان القائم بوظيفة التحقيق نفس المديرية. ومن المستصوب الفصل بين هاتين الوظيفتين، في هاتين المؤسستين، تجنباً لإمكانية وجود أي تضارب في المصالح. وفي بعض المؤسسات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، رغم أن مكاتب الرقابة تشكل المحاور الرئيسية لتلقي البلاغات وتولى تشغيل خط هاتفي ساخن فيما يتعلق بالغش وغير ذلك من أنواع إساءة السلوك، فإن مكاتب الأخلاقيات أيضاً تقوم بتشغيل خط هاتفي للمساعدة فيما يخص الأخلاقيات تسليماً بضرورة تقديمها المشورة الأخلاقية واضطلاعها بدور جهات التنسيق لمعالجة قضايا الأخلاقيات المتصلة بالعمل. وبالمثل في الأمانة العامة للأمم المتحدة، يدير مكتب الأخلاقيات خطأً للمساعدة من أجل تقديم المشورة السرية في مجال الأخلاقيات.

٢٤٤- وعلى الجانب السليبي، يمكن أن تؤدي المركزية في تلقي البلاغات إلى إثقال كاهل النظام، في المؤسسات ذات الموارد المحدودة، بالحجم الكبير من البلاغات الواردة مركزياً، ويلزم عندئذ إحالتها إلى جهة أخرى. فخلال المقابلات، على سبيل المثال، أشير إلى أن عدداً كبيراً من المكالمات التي يتلقاها الخط الساخن للمبلغين عن المخالفات التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يتعلق بقضايا خاصة بحماية اللاجئين ولا صلة لها بسوء السلوك و/أو الغش.

٢٤٥- وتتعلق الآلية اللامركزية لتلقي البلاغات (التسمية باء وجيم في الشكل ٨) بتلقي أطراف متعددة لها وتتطلب تحديد الفئات والتعاريف لمختلف أنواع سوء السلوك بوضوح شديد. وفي هذا السيناريو، يلزم أن يفهم من يعتمرون الإبلاغ عن المخالفات بوضوح مختلف فئات إساءة السلوك، ليتسنى لهم مخاطبة قنوات الإبلاغ المناسبة. وهذه الترتيبات اللامركزية أكثر شيوعاً في المؤسسات ذات الهيكل اللامركزي القوي، والتي لها مكاتب إقليمية وقطرية متعددة. وعادة ما توجّه عناية المشرف المباشر إلى الادعاءات بإمكان حدوث الغش، فيحيل الحالة بدوره إلى رئيس المكتب أو من يمثله. وبعد ذلك، تبعاً للتقييم الأولي، قد يجري أو لا يجري إبلاغ المقر بالادعاء، أي أن الحالة قد تتم معالجتها وتسويتها على المستوى القطري أو الإقليمي. وفي بعض

(١٢٨) انظر أيضاً A/70/284، الفقرة ٨٩ (فيما يتعلق بالأمانة العامة للأمم المتحدة).

المؤسسات، توجد على المستوى الميداني وحدات مكلفة بتلقي الحالات التأديبية ومعالجتها بنفسها، بما في ذلك ما يتعلق منها بادعاءات الغش.

٢٤٦- وفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، هناك فئتان من الحالات التي يتناولها التحقيق، وتشمل الفئة الأولى الغش الخطير، وسوء السلوك، والأعمال الإجرامية وما إلى ذلك، أما الفئة الثانية، فتشمل المسائل الشخصية والحوادث المتصلة بالمرور، والسراقات البسيطة، ومنازعات الموظفين وما إلى ذلك. وحالات الفئة الأولى يعالجها عادةً مكتب خدمات الرقابة الداخلية أما حالات الفئة الثانية فتعالجها كيانات أخرى، من قبيل مكتب إدارة الموارد البشرية، ورؤساء المكاتب، ووحدات السلوك والانضباط (كما هو الحال في إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني). وكما أشارت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، وحسبما يؤكد كذلك هذا الاستعراض، لم تكن هذه الفروق واضحة في جميع الحالات وقد أعيدت إحالة بعض الحالات إلى الإدارة عندما كان ينبغي أن يعالجها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والعكس صحيح^(١٢٩). وعلاوة على ذلك، يبدو أنه لا يوجد حالياً أي مكتب أو كيان داخل الأمانة العامة لمتابعة جميع التحقيقات الجارية على نطاق الأمانة. ورغم أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية قد يضطلع بهذه المسؤولية، فبالنظر إلى عدم نشوء جميع الحالات عن التحقيقات التي يبدوها أو يوصى بها المكتب، لا تزال هناك حاجة على الأقل إلى رصد الإحصاءات المتعلقة بجميع التحقيقات الجارية والإجراءات التأديبية الموصى بها^(١٣٠). وتشير المقابلات التي أجريت لأغراض هذا الاستعراض إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى تواجه تحديات مماثلة.

٢٤٧- وأخيراً، قد يكون الترتيب اللامركزي الكامل لتلقي البلاغات إلى جانب إجراء تقييمات مبدئية على المستويات اللامركزية أقل إرهافاً بالنسبة لحجم العمل الذي يؤديه مكتب الرقابة، ولكن له عدداً من العيوب. ومن بين هذه العيوب إمكان حدوث تضارب في المصالح داخل الكيانات اللامركزية لتلقي البلاغات، والافتقار إلى معلومات مركزية عن انتشار الغش والاتجاهات السائدة على نطاق المؤسسة، وعدم كفاية توثيق الحالات. وهذه الخصائص مجتمعة قد تجعل النموذج اللامركزي لتلقي البلاغات إلى جانب التقييم المبدئي غير مناسب لعدد من المؤسسات.

٢٤٨- وينبغي الإشارة أيضاً إلى أن ادعاءات الغش (وغيره من أشكال إساءة السلوك)، في بعض المؤسسات، تعالجها أفرقة/لجان مخصصة على مستويات مختلفة في المؤسسة المعنية. فعلى سبيل المثال، في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي يتبع قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها، يجري استعراض الشكاوى المبلغ عنها والبت فيها داخلياً واتخاذ قرار بما إذا كانت الحالة تبرر إجراء مزيد من التحقيقات. وإذا اعتُبرت الحالة عالية المخاطر وحديرة بالتحقيق، تُحال إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة. وإذا رأى البرنامج أن المسألة منخفضة

(١٢٩) أنشطه اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٤ (A/69/304)، الفقرة ٦٩.

(١٣٠) انظر A/70/5 (المجلد الأول) و Corr.1، الفقرة ١٠٣.

المخاطر، فإنه ينشئ فريقاً مخصصاً للتحقيق في أمرها. وعلى العكس من ذلك، عندما يتم الإبلاغ عن ادعاء بسوء السلوك من جانب موظف في البرنامج مباشرة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، فإن المكتب يقرر ما إذا كان الأمر يستحق التحقيق، وعندئذ تعاد إحالة المسألة، إذا كانت الحالة تعتبر منخفضة الخطورة، إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة لإجراء التحقيق من قبل فريق مخصص. ويتبع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ممارسة مماثلة.

٢٤٩- وبصرف النظر عن النموذج المعين الذي وضعته المؤسسات، ما يتم عنه الاستعراض هو الحاجة الماسة إلى وجود سلطة مركزية لتلقي الشكاوى، وتجهيزها والتحقيق فيها وتوفير مستودع موثوق للمعلومات عن الجرائم ذات الصلة بالغش. ومن الممارسات الشائعة أن يكون الكيان القائم بوظيفة التحقيق نقطة الدخول المركزية والمستودع لتسجيل الحالات المرتبطة بالغش، بما في ذلك الادعاءات الواردة من خلال القنوات المختلفة والنتائج التي تسفر عنها التقييمات المبدئية، وللبت فيما إذا كان يتعين عليها فتح تحقيق رسمي من عدمه. ويُتوقع من الكيان القائم بوظيفة التحقيق أن يضطلع بالمسؤولية عن ضمان جودة عملية التقييم المبدئي وتقديم الدعم للإدارة بشأن إجراءات المتابعة وتدابير التخفيف، كالتدابير التأديبية، والجزاءات، والتوصيات الإدارية/التنظيمية، وإحالة الحالات إلى الأجهزة الوطنية لإنفاذ القانون. ويعتبر وجود آلية وحيدة للشكاوى الواردة للإبلاغ عن الغش وغيره من أشكال إساءة السلوك ممارسة جيدة، وبالنظر إلى أن ذلك ما اقترحه كذلك مجلس مراجعي الحسابات^(١٣١) وأعدت تأكيده اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة^(١٣٢)، فلعلها تكون الآلية الملائمة لبعض المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة.

٢٥٠- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، أن يطبقوا الممارسة الجيدة المتمثلة في إنشاء آلية مركزية لتلقي جميع ادعاءات ارتكاب الغش في مؤسسة كل منهم. وإلى أن يتم ذلك، ينبغي في حالة المؤسسات التي توجد بها آليات لا مركزية لتلقي البلاغات، أن تتخذ الإجراءات الفورية التالية: (أ) فرض التزام على الوحدات اللامركزية لتلقي البلاغات بتقديم تقرير إلى سلطة مركزية عن أية ادعاءات واردة، وعن الحالات الجارية قيد التحقيق والقضايا المنتهية، مع بيان الإجراءات المتخذة؛ (ب) وضع إجراءات رسمية لتلقي الشكاوى ومبادئ توجيهية في هذا الصدد، تشمل ما يلي: معايير واضحة للتقييم الأولي، والموظف أو المكتب المأذون له بإجراء التقييم أو الوظيفة المأذون لها بذلك، والعملية التي ستتبع، وترتيبات الإبلاغ عن نتائج التقييمات الأولية.

(١٣١) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن فترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات، A/69/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٤٨.

(١٣٢) A/70/284، الفقرة ٨٩.

تاسعاً- التحقيقات (الدعامة ٦)

٢٥١- التحقيقات عامل رئيسي من عوامل قوة برنامج مكافحة الغش وهي بالغة الأهمية لفعالية مكافحته. وهي ليست ضرورية في الكشف عن الغش بوصفها من التدابير اللاحقة للفعل (وأحياناً من التدابير الاستباقية) فحسب، وإنما لها وظيفة مهمة في اتقائه، بردع من تسوّل له نفسه ارتكاب الغش عن ارتكابه. ويتمثل الهدف الرئيسي للتحقيق بشأن الغش في جمع الأدلة المتعلقة بادعاءات غش محددة لتحديد الوقائع المرتبطة بالحالة ومساعدة الإدارة على تحديد الإجراءات التي ينبغي اتخاذها في حال ثبوت الادعاءات من خلال عملية تحقيق فنية.

٢٥٢- وتوجد بمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أفرقة تحقيق فنية تمثل جزءاً من مكاتب الرقابة فيها، وتعتمد المؤسسات الأصغر حجماً بشكل أكثر على توافر الدراية الخاصة بالتحقيقات بين صفوف مراجعي حساباتها الداخليين أو من خلال الخبراء الاستشاريين الخارجيين وعلى إحالة الحالات إلى مكاتب التحقيق في المؤسسات الأخرى بمنظومة الأمم المتحدة.

٢٥٣- وتتناول الفروع التالية بصورة انتقائية مجالات وظيفة التحقيق ذات الصلة بدعم البرنامج الفعال لمكافحة الغش. وينبغي أن تقرأ بالاقتران مع التقريرين السابقين لوحدة التفتيش المشتركة اللذين يعالجان وظيفة التحقيق بالتفصيل (JIU/REP/2011/7 و JIU/REP/2000/9).

ألف- حسن توقيت التحقيقات والقدرة على إجرائها ونوعيتها

٢٥٤- كانت ملاءمة الموارد وقدرة الكيان القائم بوظيفة التحقيق موضوعاً لتقارير سابقة واستعراضات جارية من جانب دوائر الرقابة. وهي تشمل تقارير لوحدة التفتيش المشتركة، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، ومجلس مراجعي الحسابات، فضلاً عن استعراضات الأقران في بعض المؤسسات^(١٣٣). ومع أن التحديات التي تواجه مهمة التحقيق أوسع نطاقاً بالقياس إلى نطاق هذا الاستعراض، يسلط الضوء أدناه على بعض الجوانب المثيرة للاهتمام خاص في موضوع الغش.

حسن توقيت التحقيقات والقدرة على إجرائها

٢٥٥- رأى عدد من الذين أجريت معهم مقابلات ممن يشغلون مناصب إدارية وكذلك من الموظفين بصفة عامة أن التحقيقات في منظومة الأمم المتحدة تستغرق وقتاً أطول مما ينبغي. وأفاد المحققون بأن التحقيقات المعقدة المرتبطة بالغش، وبالتحديد في حالات التواطؤ أو الغش المرتكب من أطراف ثالثة، قد تستغرق ١٢-١٨ شهراً في المتوسط^(١٣٤) وبعضها مدداً أطول

(١٣٣) انظر على سبيل المثال JIU/REP/2000/9، الفقرات ٥٥-٧٠؛ A/70/284، الفقرات ٦٣-٦٦.

(١٣٤) انظر A/69/304، الفقرة ٥٣.

حتى من ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، لا تمثل عملية التحقيق سوى الخطوة الأولى، وإذا ما ثبتت صحة إحدى الدعاوى، فإن الإدارة ستستعرض تقرير التحقيق لتحديد ما يتخذ من الإجراءات التأديبية وغيرها من الإجراءات التصحيحية. وتستغرق عملية المتابعة من جانب الإدارة هذه ٤-٨ شهور في المتوسط. وفي العادة، كلما طالت مدة التحقيق كلما أصبح من المحتمل أن تزداد صعوبة تأمين الأدلة الضرورية وجمعها وإثباتها.

٢٥٦- وفي الحالات التي يستأنف فيها الموظفون القرار والتدبير التأديبيين، قد تلي ذلك عدة أشهر من الإجراءات في محاكم منظومة الأمم المتحدة في إطار عملية إقامة العدل الداخلي^(١٣٥).

٢٥٧- وأشار العديد من الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن دورة حياة هذه العملية الطويلة والممتدة، بما فيها التحقيقات، ومتابعتها من خلال عملية التأديب والمحاكم تعزز الشعور بالإفلات من العقاب بين مرتكبي الغش في منظومة الأمم المتحدة. وينتج عن ذلك عدم ردة من يمكن أن يرتكبوا الغش عن ارتكابه، وإحجام الموظفين عن الإبلاغ عنه^(١٣٦) لاعتقادهم، صواباً أم خطأً، أن المؤسسة لا تميل إلى اتخاذ إجراء للمتابعة أو أن الجاني قد لا يعاقب حتى حين تتوفر أدلة كافية. ويتمشى هذا مع الردود الواردة من خلال استقصاء وحدة التفتيش المشتركة عن الغش، كما يتبين من الشكل ٩، في الفصل العاشر أدناه. وتدل نتائج الاستقصاءات الأخرى ذات الصلة، كاستقصاء الأمم المتحدة المتعلق بالنزاهة، الذي أجراه مكتب الأخلاقيات في عام ٢٠١٤، على وجود تصورات مماثلة.

٢٥٨- ويؤكد هذا التقرير من جديد التوصيات التي قدمتها مختلف الهيئات الرقابية^(١٣٧) في منظومة الأمم المتحدة بأن تعالج المؤسسات على سبيل الأولوية مشكلة طول المدد التي تستغرقها التحقيقات.

٢٥٩- ويشار أيضاً إلى الاقتراحات التي قدمها عدد من مكاتب التحقيق التي أجريت معها مقابلات ومقتضاها، في جملة أمور، أن توفر الإدارة والهيئات التشريعية ومجالس الإدارة الموارد الملائمة لمعالجة مسألة القدرات التحقيقية، آخذة في الاعتبار احتمالات حدوث الغش (وأشكال سوء السلوك الأخرى) في المؤسسة ومدى تعرضها له.

(١٣٥) محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.
(١٣٦) انظر أيضاً أنشطة مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقرير مكتب الأخلاقيات لعام ٢٠١٤ (DP/2015/23)، الفقرة ٦١.

(١٣٧) انظر على سبيل المثال JIU/REP/2000/9، الفقرات ٥٥-٧٠؛ وA/70/284، الفقرات ٦٣-٦٦؛ صناديق التبرعات التي يديرها المفوض السامي لشؤون اللاجئين: التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات (A/68/5/Add.5)؛ وA/69/304 الفقرة ٥٣؛ وA/70/284، الفقرات ٦٣-٦٦.

٢٦٠- وتجدد الإشارة إلى أن زيادة التأكيد، في إطار الأمانة العامة للأمم المتحدة، على التحقيقات المتعلقة بعمليات غش كبيرة، لا سيما الغش من جانب شركاء التنفيذ، قد أدت إلى موافقة إحدى الحكومات المانحة على تمويل فريق للتحقيق في الغش تابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، يتألف من ثلاثة موظفين من الفئة الفنية وموظف واحد من فئة الخدمات العامة مقره في نيروبي، لمدة أربع سنوات. وهذا جهد مشكور من جانب تلك الجهة المانحة قد يخفف بعضاً من الصعوبات التي تواجه وظيفة التحقيقات فيما يتصل بالموارد.

٢٦١- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع اللجان الاستشارية لمراجعة الحسابات، كفالة أن يحدد الكيان القائم بوظيفة التحقيق في مؤسسة كل منهم مؤشرات الأداء الرئيسية لإجراء التحقيقات وإتمامها، وأن تكون لديه قدرة كافية على التحقيق، استناداً إلى تصنيف المخاطر ونوع التحقيقات ودرجة تعقيدها.

نوعية التحقيقات

٢٦٢- أشار الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن نوعية التحقيقات، أي مدى الالتزام بمراجعة الأصول القانونية والممارسات المهنية، كانت موضع انتقاد من قضاة محاكم الأمم المتحدة. وتختلف الحالة من مؤسسة لأخرى. وذكرت بعض المؤسسات أن نسبة الدعاوى الناجحة التي رفعتها الإدارة قد تزايدت خلال السنوات الماضية. وأشارت مؤسسات أخرى إلى أنه يجري الطعن بنجاح في عدد من الدعاوى بسبب نوعية التحقيق الأساسي، أو عدم جودته. ولكن مؤسسات أخرى غير هذه وتلك ذكرت أن مكاتبها القانونية أغلقت بعض الدعاوى لأنها رأت أنها لا يمكن أن تصمد أمام تدقيق الاستئناف. ولم تُفتح للمفتشيين إحصاءات أو بيانات محددة لتأييد أي من الحالات السالفة الذكر. وبالتالي، لم يتسنى استخلاص استنتاجات واضحة بشأن ما إذا كانت الدعاوى التأديبية قد أغلقت بسبب مسائل تتعلق برداءة التحقيقات و/أو عوامل أخرى.

٢٦٣- وبالمثل، في حالة الأمم المتحدة، بحث اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في تقريرها لعام ٢٠١٤^(١٣٨) مسألة ما إذا كانت وظيفة التحقيق الحالية في الأمانة العامة ترقى إلى مستوى نظام العدالة الجديد في الأمم المتحدة، الذي يشمل محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. وخلصت اللجنة إلى أنه على الرغم من جودة أداء كل من محققي مكتب خدمات الرقابة الداخلية والمحققين غير التابعين للمكتب نسبياً على مستوى المحكمتين،

(١٣٨) A/69/304.

فإن أداء مكتب خدمات الرقابة الداخلية فيما يجريه من تحقيقات يميل إلى أن يكون أفضل قليلاً^(١٣٩).

٢٦٤- وفي الوقت ذاته، لاحظت اللجنة أيضاً في تقريرها أن النظر في الحالات التي انتهى أمرها إلى المحكمتين وحده لا يروي القصة كاملة، إذ قالت الإدارة إنها في بعض الأحيان تقرر إنهاء الدعاوى دون اتخاذ إجراءات تأديبية، ويعزى ذلك جزئياً إلى اعتقادها أن تلك الدعاوى لن تصمد أمام نظام العدالة الحالي^(١٤٠). وأبلغت الإدارة اللجنة كذلك بأن 'وظيفة التحقيق الحالية في الأمانة العامة لا تتناسب مع نظام العدالة الجديد ذي الطابع المهني لأن بالإضافة إلى التحقيقات التي يجريها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، (وهو الهيئة الوحيدة التي تضم محققين محترفين)، تشارك أيضاً في عملية التحقيق أفرقة مخصصة تتألف من رؤساء المكاتب والإدارات، وإدارة شؤون السلامة والأمن، ووحدات التحقيقات الخاصة في بعثات حفظ السلام، وما إلى ذلك. ومن ثم يضطلع محققون غير محترفين بمعظم التحقيقات التي تجريها هذه الأفرقة المخصصة^(١٤١).

٢٦٥- وذكر العديد من مكاتب التحقيق التي أجريت معها مقابلات، فضلاً عن المكاتب القانونية، التحديات التي تواجهها فيما يتعلق بـ "معيار الإثبات" الذي تقتضيه محاكم الأمم المتحدة. وبعد صدور قرار من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ يقتضي تحديد "أدلة واضحة ومقنعة" بدلا من المعيار المطبق سابقاً والمتمثل في "رجحان الأدلة"، أصبحت توجد الآن متطلبات إضافية فيما يتعلق بنوعية التحقيقات^(١٤٢). وهذا المستوى الجديد من الإثبات، كما أوضح الذين أجريت معهم المقابلات، أعلى من المستويات المستخدمة قبل عام ٢٠١١، ويتسع في الممارسة العملية تقريباً إلى ما يعادل مستوى الإثبات المستخدم في الدعاوى الجنائية في كثير من الولايات القضائية، وهو "بما يتجاوز أي شك معقول". وتفيد التقارير بأن هذا يفرض متطلبات إضافية بشأن عمق التحقيق ونوعيته. وينبغي الإشارة إلى أن البنك الدولي يطبق بانتظام مستوى أدنى من الإثبات ("من الأرجح") على الأدلة المجمعة، مما يكون له أثر باقٍ يتمثل في تقليص مدد التحقيقات والموارد المطلوبة.

(١٣٩) A/69/304، الفقرة ٦٦.

(١٤٠) A/69/304، الفقرة ٦٧.

(١٤١) A/69/304، الفقرة ٦٣؛ انظر أيضاً A/70/284، الفقرات ٦٣-٦٦؛ وانظر أيضاً قرار الجمعية العامة ١١١/٧٠، الفقرات ١٤-١٨ من المنطوق بشأن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والفقرة ٤ من المنطوق المتصلة بأنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

(١٤٢) انظر A/70/5 (المجلد الأول) و Corr.1، الفقرة ١٠١.

٢٦٦- ويبرز الافتقار إلى التوثيق وما يشوبه من عيوب بصفة خاصة في أحكام المحكمتين خلال الإجراءات الداخلية لإقامة العدل، حيث تُرفض بعض الدعاوى بسبب عدم ملاءمة الوثائق^(١٤٣).

٢٦٧- وإحالة القضايا إلى سلطات إنفاذ القانون الوطنية من المسائل الحساسة وذات الصلة بصفة خاصة. ونظراً لأن التحقيقات التي تجريها منظومة الأمم المتحدة إدارية وليست جنائية بطبيعتها، فإن تقارير التحقيق والأدلة التي يتم جمعها قد لا تكون كافية للإجراءات القضائية الوطنية؛ ومن هنا يلزم جمع أدلة إضافية في هذه الحالات مما يسبب حالات تأخير طويلة قبل عرضها على السلطات الوطنية. ويرجى الرجوع إلى الفصل العاشر، الفرع بء، والتوصية ١٤ أدناه فيما يتعلق بمسألة الإحالات.

باء- التحقيقات مع الأطراف الثالثة والتحقيقات المشتركة

٢٦٨- والتحقيقات التي تجرى مع أطراف ثالثة بشكل عام، وبصفة خاصة التحقيقات مع شركاء التنفيذ (المنظمات غير الحكومية والكيانات الحكومية) فيما يتعلق بالغش، تصحبها تحديات ومشاكل إضافية.

٢٦٩- ويتمثل أحد جوانب ذلك، كما أشير في الفرع واو من الفصل السابع، في الحاجة إلى توسيع نطاق ولاية مكاتب الرقابة على الأطراف الثالثة والمتعاقدين معها من الباطن، بما في ذلك إدراج شروط قوية لمكافحة الغش في مذكرات التفاهم، والعقود والصكوك القانونية الأخرى.

٢٧٠- وقد تنشأ مسائل إضافية في الحالات التي يكون فيها الشريك (المنفذ) كياناً حكومياً. فبالنظر إلى الاعتبارات القانونية والسياسية والقضايا ذات الصلة، فإن احتمال إجراء تحقيقات بشأن هؤلاء الشركاء بعيد ويكون مصحوباً بخصوصيات وتحديات إضافية. وليست كل مذكرات التفاهم والاتفاقات مع الشركاء التي جرى استعراضها تتضمن أحكاماً بشأن هذه المسائل أو بنوداً بهذا المعنى. وأشار الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن الجهة التي يرجح الرجوع إليها في هذه الحالات هي مكتب مراجعة الحسابات الوطني للبلد المعني، ولكن الإحالة إلى تلك الهيئات هي الاستثناء وليست القاعدة.

٢٧١- بيد أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، مثل البنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، تبرم اتفاقات تعاون مع سلطات إنفاذ القانون الوطنية تحدد فيها طرائق إجراء التحقيقات والتعاون فيها. وتعتبر هذه الأنواع من التحقيقات تحقيقات موازية أو متزامنة. وترد

(١٤٣) انظر UNDT/2011/096، الوثيقة المشار إليها في OHRM (2011), *Lessons Learned from the Jurisprudence of the System of Administration of Justice: A guide for managers* [مكتب إدارة الموارد البشرية (٢٠١١)]، الدروس المستفادة من الاجتهادات القضائية المنبثقة عن نظام إقامة العدل: دليل للمديرين]. وقد تزيد التقارير الدورية لمجلس العدل الداخلي من توضيح هذه الحالة؛ أحدث تقرير في هذا الصدد هو تقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/70/187).

طرائق التعاون في كل من مذكرات التفاهم المبرمة بين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وسلطات إنفاذ القانون الوطنية لكل من البلدان المعنية، التي تشمل أيضاً شروطاً بشأن السرية، وتوزيع العمل بين الأطراف وما إلى ذلك.

٢٧٢- وتقوم المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أيضاً بالتوقيع مباشرة على مذكرات تفاهم مع هيئات التحقيق المتعددة الجنسيات الأخرى، مثل المكتب الأوروبي لمكافحة الغش التابع للاتحاد الأوروبي، في إجراء التحقيقات. وقد أبرم المكتب اتفاقات مماثلة من قبل مع عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (ووقع، حتى وقت كتابة هذا التقرير، مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ويجري مباحثات مع منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية). وتعتبر هذه من قبيل ترتيبات التعاون الإداري، التي تتيح الفرصة لتنسيق التحقيقات، وذلك يتوقف على استعداد كلا الكيانين لإجراء هذه التحقيقات و/أو تبادل المعلومات فيما بين الأطراف المعنية^(١٤٤).

٢٧٣- وعلى صعيد منظومة الأمم المتحدة، قام ممثلو دوائر التحقيق بالأمم المتحدة بصياغة اتفاق للتعاون بشأن التحقيقات المشتركة^(١٤٥) لكي يستخدم كنموذج لترتيبات مماثلة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويتبع هذا الاتفاق المدير بالثناء نموذج اتفاق المراجعة المشتركة للحسابات الذي أقره ممثلو دوائر المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمؤسسات الأمم المتحدة، مع مراعاة خصوصيات كل من التحقيقات ومتطلباته الخاصة. ويقصد بهذا الاتفاق إضفاء الطابع الرسمي على التعاون القائم بشأن التحقيقات فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة، الذي يتم حتى الآن على أساس مخصص. ويجري التركيز على حالات المشاريع الممولة تمويلًا مشتركاً، التي يكون فيها الطلب كبيراً على اتباع نهج أحسن تنسيقاً يستند إلى أفضل الممارسات وإلى إطار رسمي للتعاون.

٢٧٤- وتوصى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما التي تقوم بأنشطة برنامجية كبيرة مع شركاء التنفيذ، باعتماد اتفاق التعاون بشأن التحقيقات المشتركة على النحو الذي أقره ممثلو دوائر التحقيق بالأمم المتحدة.

(١٤٤) وفقاً لنموذج ترتيبات التعاون الإداري المستخدم، عادة ما يشمل التعاون بين الشركاء الأنشطة التالية: تبادل المعلومات؛ والمساعدة التشغيلية؛ والتحقيقات المشتركة أو المتوازية؛ والمساعدة التقنية؛ والوصول إلى نظم المعلومات وقواعد البيانات؛ والتحليل الاستراتيجي؛ والتدريب وتبادل الموظفين.

(١٤٥) اعتمد ممثلو دوائر التحقيق بالأمم المتحدة رسمياً هذا الاتفاق خلال الاجتماع الافتراضي الذي عقده في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، بعد مجتمعه في الاجتماع السنوي للممثلين في مونترو، بسويسرا، في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

جيم - التحقيقات الاستباقية بشأن الغش

٢٧٥- خلافاً "للتحقيقات اللاحقة للفعّل"، التي تُجرى استجابة لادعاءات أو تقارير أو حوادث، فإن التحقيقات "الاستباقية" بشأن الغش هي "تحقيقات تهدف إلى تحديد ومراقبة مكمّن الخطر القائم (ولكن لم يتم التعرف عليه بعد) المتعلق بارتكاب الغش أو المخالفات المالية"^(١٤٦).

٢٧٦- وأشار عدد من المؤسسات التي شملها الاستعراض إلى أنه يُجري على الأقل شكلاً أساسياً من أشكال التحقيقات الاستباقية. غير أن من الواضح أن التركيز في معظم المؤسسات لا يزال منصباً على التحقيقات اللاحقة للفعّل. وبالتالي، فإن معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في مجال منع الغش واكتشافه، تعتمد اعتماداً كبيراً على فعالية الضوابط الداخلية، والإبلاغ عن الغش، ونظم الإبلاغ عن المخالفات. كما جاء في المناقشة، ليست هذه النظم بالضرورة قوية كما ينبغي في جميع الحالات (انظر الفصلين السابع والثامن أعلاه).

٢٧٧- وأشار العديد من أجريت معهم مقابلات إلى أن القيود المتعلقة بالقدرات والمتعلقة بالموارد تمثل العقبتين الرئيسيتين اللتين تعترضان التحقيقات الاستباقية. وتفيد التقارير بأن نُهج التحقيق اللاحق لارتكاب الغش يمتصّ جلّ موارد التحقيقات والقليل جداً منها يُخصّص لمتابعة المزيد من التدابير الوقائية والاستباقية لمكافحة الغش. وأشارت بعض مكاتب الرقابة إلى أنها سوف تنظر في تخصيص موارد كبيرة للأنشطة الوقائية شريطة وجود تغطية كافية من أعمال التحقيق الجارية القائمة على ردّ الفعّل.

٢٧٨- ومكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة ولاية محددة في مجال التحقيقات الاستباقية، وفقاً لنشرة الأمين العام^(١٤٧) المنشئة للمكتب. وفي الآونة الأخيرة، أنشأت شعبة التحقيقات بالمكتب الوحدة المخصصة لمخاطر الغش من أجل التركيز على الغش في العمليات المرتفعة المخاطر من خلال التعاون مع شُعب المراجعة الداخلية للحسابات والتفتيش والتقييم التابعة للمكتب. وهذا جهد جدير بالثناء، وهناك آمال كبار معقودة على أن تؤدي هذه الجهود والجهود الاستباقية المماثلة إلى تحسين الكشف عن الغش وردعه.

٢٧٩- وفي برنامج الأغذية العالمي، يمثل الاستعراض الاستباقي للنزاهة مبادرة جديدة تتعلق بوظيفة التحقيق، تستند إلى تقييم مخاطر الغش بالنسبة لإجراءات العمل أو العمليات العالية المخاطر على جميع مستويات المؤسسة. والاستعراض أداة لبحث إجراءات العمل في برنامج الأغذية العالمي أو عمليات البرنامج للتأكد من استخدام الأموال والأصول في الأغراض

(١٤٦) UNDP, Policy against Fraud and Other Corrupt Practices, para. 4.3 [برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سياسة مكافحة الغش وغيره من الممارسات الفاسدة، الفقرة ٤-٣].

(١٤٧) Establishment of the Office of Internal Oversight Services (ST/SGB/273), para. 17 [إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية (ST/SGB/273)، الفقرة ١٧].

المقصودة منها، وفي أثناء القيام بذلك، لتقييم قابليتها للفساد المتعلق بالغش و/أو المخالفات الأخرى. وكما بيّن البرنامج، ليس الاستعراض تحقيقاً - فالهدف الرئيسي من التحقيق هو الوقوف على ما إذا كان يمكن إثبات ادعاءات محددة - وإنما له أهداف أوسع نطاقاً تتمثل فيما يلي: بحث ما إذا كانت إجراءات العمل أو إدارته تعاني من الغش أو الفساد ("علامات الإنذار")؛ وتقييم حجم المشكلة، وتحديد مجالات للمتابعة والتدخل، بما في ذلك تحديد تدابير التخفيف^(١٤٨).

٢٨٠- ويطبق البرنامج الإنمائي "نموذج تحقيقات استباقي" يحدد مستوى مخاطر الغش الممكن حدوثه في كل مكتب من المكاتب القطرية من أجل الوقوف على المكاتب العالية المخاطر. وتتكوّن عملية تقييم المخاطر لأغراض التحقيقات الاستباقية من ثلاث مراحل: (أ) تحديد عوامل الخطر، ووضع مقياس للتصنيف، وتعيين مدى أهمية عوامل الخطر؛ (ب) ترتيب المكاتب القطرية من حيث المخاطر؛ (ج) الوقوف على المجالات المحددة التي يتعين التحقيق بشأنها داخل المكاتب القطرية.

٢٨١- وقد أنشأت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وظيفته جديدة لكبير محلي معلومات من أجل تعزيز قدرات استخراج البيانات بهدف تحديد المزيد من الحالات بشكل استباقي. وبالمثل، يوجد في صندوق الأمم المتحدة للسكان محلل بيانات مكرس يعمل بصفة مستمرة على مراجعة الحسابات ويسهم أيضاً في أعمال التحقيقات الاستباقية.

٢٨٢- وقد أُبرزت في تقارير سابقة لوحدة التفتيش المشتركة^(١٤٩) ضرورة اتباع نهج أكثر وقاية واستباقية في أعمال التحقيق لإكمال التحقيقات اللاحقة للفعل. وينبغي الإشارة إلى أن مزايا تعزيز التحقيقات الوقائية/الاستباقية كانت موضع نقاش في المؤتمر السنوي للمحققين الدوليين^(١٥٠). وأقرّ المؤتمر بأنه ينبغي للوكالات أن توجه مزيداً من التركيز إلى إجراء التحقيقات الاستباقية باعتبارها تدبيراً وقائياً. واشترك كثيرون ممن حضروا المؤتمر في الرأي القائل بأن من الأمور التي يلزم أن تشكل أجزاء أساسية من عملية التحقيقات الاستباقية تحسين تدفق المعلومات، وتحديد ورصد أنماط الادعاءات، وعلامات الإنذار، والجهات الفاعلة في قطاعات أو مناطق أو بلدان معينة^(١٥١).

٢٨٣- بيد أن عدداً من الذين أجريت معهم مقابلات لأغراض إعداد هذا التقرير أشاروا إلى أنه لا يُنظر إلى التحقيقات الاستباقية باعتبارها ولاية أساسية لوظيفة مكتب الرقابة، ومن ثمّ،

(١٤٨) برنامج الأغذية العالمي، التقرير السنوي للمفتش العام، WFP/EB.A/2015/6-F/1، المرفق الخامس "ميثاق مكتب المفتش العام"، الفقرتان ١٨-١٩.

(١٤٩) JIU/REP/2011/7، الفقرة ٩؛ JIU/REP/2000/9، الفقرات ٧١-٧٥.

(١٥٠) في مؤتمري العامين ٢٠١٤ و ٢٠١٥.

(١٥١) JIU/REP/2011/7، الفقرة ٩.

فإن هذه الدوائر ليست مجهزة تجهيزاً ملائماً لاضطلاع بأعمال مكافحة الغش من هذا القبيل، التي تتطلب الخبرة الخاصة والتدريب والموارد الإضافية.

٢٨٤- ومن الجدير بالإشارة أن زيادة الاستعانة في السنوات الأخيرة بنظم التخطيط المركزي للموارد وغيرها من منظومات وقواعد بيانات التنظيم والإدارة المحوسبة، بما في ذلك النظم السليمة لإدارة لقضايا التحقيق، توفر أسساً أكثر ملاءمة لإجراء التحقيقات الاستباقية والوقائية بشأن الغش، لأنها يمكن أن توفر المعلومات واستخلاص البيانات والنتائج التحليلية اللازمة لتلك التحقيقات.

٢٨٥- ويؤكد هذا التقرير من جديد أهمية التنفيذ الكامل للتوصيات الواردة في التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة من أجل تعزيز التحقيقات الوقائية/الاستباقية. وينبغي الاستفادة من التجارب المكتسبة والتقدم الذي أحرزته بعض المؤسسات في هذا المجال ومن الممارسات الجيدة خارج منظومة الأمم المتحدة (كما في مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف الاستثمار الأوروبي والبنك الدولي).

دال- نظام إدارة قضايا التحقيق

٢٨٦- في معظم المؤسسات التي تضطلع بعبء عمل في مجال التحقيقات الموضوعية، يتسم نظام إدارة القضايا بأهمية فائقة ليس فقط في التخطيط الفعال للقضايا الجارية وإدارتها، وإنما أيضاً لأغراض تحليل المعلومات والبيانات التي يتم جمعها من خلال التحقيقات السابقة. ومن شأن هذا النظام أن يشمل عادةً معلومات عن جميع الادعاءات والتحقيقات التي تجرى في المؤسسة ونتائجها، بصرف النظر عما إذا كان الذي يقوم بها مكتب التحقيقات أو وحدة أخرى في المؤسسة، وأن يوفر البيانات بدءاً من تلقي الادعاء إلى نهاية عملية التحقيق. ومن شأنه أن يدعم أيضاً متابعة تقرير التحقيق، بما في ذلك التدابير التأديبية والجزاءات وإحالة القضايا إلى السلطات الوطنية لإنفاذ القانون من أجل اتخاذ الإجراءات الجنائية والمدنية واستعادة الأصول.

٢٨٧- ويوجد في عدد من مكاتب التحقيق التي جرى استعراضها نظام آلي لإدارة القضايا، وبعض هذه النظم أكثر تقدماً من غيرها (انظر الفصل الثامن أعلاه)؛ غير أن الحال ليس كذلك دائماً مع الوحدات الأخرى التي قد تضطلع بالتحقيقات، مثل وحدات الانضباط، والموارد البشرية، والمكاتب القانونية. وعلى الرغم من أن المعلومات المتعلقة بالغش قد تكون متاحة في مكاتب مختلفة داخل المؤسسة، فإنه لا يمكن الوصول إليها بطريقة سهلة وموحدة وفي معظم الأحيان يتطلب الأمر توحيدها واسترجاعها يدوياً.

٢٨٨- وهذه الصورة غير المكتملة على نطاق المؤسسة للمعلومات عن الادعاءات المتعلقة بالغش، والتحقيقات الجارية والمنجزة، والمتابعة، لا تسمح بتوثيق مختلف الادعاءات والقضايا

و"ربط النقاط ببعضها". وهذا يعوق عملية اتخاذ القرارات المستنيرة والمتابعة المناسبة بشأن قضايا التحقيق، وتيسير الإفادات المتبادلة من التعقيبات، والدروس المستفادة.

٢٨٩- وقد اتخذت شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بالأمانة العامة للأمم المتحدة إجراءات لتحسين نظامها الخاص بإدارة القضايا عن طريق استحداث نظام آلي جديد (GoCase، انظر الإطار ٦ أدناه) اعتباراً من أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. ومن المتوقع أن يتيح هذا النظام تحسين جمع البيانات ذات الصلة بالتحقيقات وتوثيقها وتحليلها. وسيتيح النظام إجراء البحوث المتقدمة وييسر عملية تلقي البلاغات، فضلاً عن متابعة تقارير التحقيق. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن نظام GoCase المستخدم في مكتب خدمات الرقابة الداخلية يملك القدرة التقنية على العمل كنظام استلام مركزي، فإن المجال لا يسمح حالياً بعمله على هذا النحو^(١٥٢).

الإطار ٦

برمجيات إدارة قضايا التحقيق: نموذج GoCase

وضع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برمجيات GoCase باعتبارها أداة لإدارة قضايا التحقيق تستخدمها وكالات إنفاذ القانون والتحقيق والاستخبارات والملاحقة القضائية في الدول الأعضاء. ومن أكبر مزايا GoCase خاصية تلقي المعلومات وإدخالها، وتخزينها، والتثبت منها وتصنيفها وتحليلها واستعادتها وإدارتها بصورة منتظمة. ويمكن أن يكون لهذه الحزمة من البرمجيات أثر كبير على نتائج التحقيق وأن تعزز توثيق الحالات فيما يتعلق بالعرض لاحقاً أمام المحاكم الإدارية. وينطبق ذلك بصفة خاصة على حالات الغش المعقدة، التي يمكن أن تتطلب قدرًا باهظاً من الموارد.

٢٩٠- وينبغي أن تنظر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تطبيق نظام لإدارة قضايا التحقيق، بناء على حجم القضايا و/أو تواترها و/أو تعقيدها. وينبغي أن يدعم هذا النظام آلية مركزية للاستلام، وتجهيز/إدارة المعلومات الواردة من التحقيقات اللامركزية والوحدات الأخرى التي قد تقوم بتقييمات أولية. وينبغي أن يُستخدم النظام بوصفه مستودعاً مركزياً للإلمام بالمعلومات والبيانات عن جميع الادعاءات والتحقيقات المتصلة بالغش (وأشكال سوء السلوك الأخرى)، وعن نتائجها وإجراءات المتابعة المتخذة.

(١٥٢) A/70/284، الفقرة ٦٤.

عاشراً- التدابير التأديبية والجزاءات (الدعامة ٧)

٢٩١- الآليات الشاملة للتدابير التأديبية والجزاءات لمعالجة حالات الغش الثابتة بالأدلة تفيد في اتخاذ قرار بشأن الإجراءات العقابية التي توقع على الفرد أو الطرف الثالث لارتكابه سلوكاً ينطوي على الغش كما تعمل بمثابة رادع عن ارتكاب أفعال مماثلة في المستقبل. ومن ثم تمثل الجزاءات عنصراً أساسياً من عناصر إرساء ثقافة قوية لمكافحة الغش وإيجاد التزام بمكافحته. وتكفل الجزاءات، إلى جانب التدابير الأخرى لمكافحة الغش، حصر الضرر الذي يلحق بالمؤسسة في أضيق نطاق والتخفيف من مخاطر مخططات الغش المماثلة.

ألف- العملية التأديبية للموظفين الذين يرتكبون الغش

٢٩٢- تضع معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ضمن إطارها لاكتشاف الغش والفساد ومنعهما، سياسات وإجراءات لتحديد التدابير التأديبية المناسبة التي ينبغي اتخاذها في الحالات التي يثبت فيها ارتكاب الموظفين للغش (وغيره من أشكال سوء السلوك). وهذه العملية مقننة في النظامين الإداري والأساسي للموظفين، وتكاملهما، في معظم الحالات، مبادئ توجيهية إضافية.

٢٩٣- وتتفاوت الإجراءات التي تطبقها مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في إنفاذ التدابير التأديبية من بعض الوجوه ولكنها تتبع نهجاً عاماً متماثلاً، على النحو المبين أدناه.

٢٩٤- ويجوز أن يقدم تقرير التحقيق بشأن ارتكاب أحد الموظفين الغش إلى مكاتب مختلفة أو موظفين مختلفين، من قبيل مكتب الشؤون القانونية، والموارد البشرية، والإدارة العليا، وفي بعض الحالات الرئيس التنفيذي. ويجري استعراض التقرير وتوضع بعض التوصيات أو تتخذ القرارات بشأن ما إذا كان: (أ) يتم الشروع في عملية تأديبية؛ وإذا كان الأمر كذلك، (ب) فرض تدابير تأديبية وتدابير أخرى، استناداً إلى الظروف الخاصة للحالة الفردية. وفي بعض المؤسسات، تشترك عدة مكاتب على مستويات مختلفة وقد تشارك في العملية من خلال التشاور أو التوصيات أو القرارات. وفي نهاية المطاف، يقدم التقرير مشفوعاً بالتوصية (التوصيات) إلى الرئيس التنفيذي للمؤسسة أو نائب الرئيس، أو المدير الأقدم أو إلى الشخص المعني المفوض له سلطة اتخاذ إجراءات المتابعة. وعادة ما تجري استشارة مكتب الشؤون القانونية والمكاتب الأخرى، حسب الاقتضاء، عن كُتب طوال العملية.

٢٩٥- ويجري فرض التدابير التأديبية عند انتهاء التحقيق في الوقائع المحيطة بالقضية ويُخطر الموظف خطياً بالتدابير المتخذة ضده والتهم الموجهة إليه. ومن الناحية الإجرائية، يُبلغ الموظف بحقه في الرد على هذه الادعاءات، وقد يقرر التماس المساعدة من محام للدفاع عنه. وقد أنشأت بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لجاناً أو مجالس لتقديم الدعم الاستشاري إلى الرئيس التنفيذي والمسؤولين المخولين السلطة بشأن ما يجري توقيعه من تدابير تأديبية مناسبة.

فعلى سبيل المثال، توجد اللجنة التأديبية المشتركة لدى اليونسكو، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومجلس التأديب المشترك في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، واللجنة المعنية بالمساءلة في منظمة العمل الدولية، واللجنة الاستشارية المشتركة في الاتحاد الدولي للاتصالات.

٢٩٦- وللموظف حق الطعن في التدبير التأديبي المفروض، وفقاً لعملية إقامة العدل الداخلي في محاكم الأمم المتحدة أو منظمة العمل الدولية (محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية).

٢٩٧- وكشف الاستعراض عن أن معظم المؤسسات تُوازن بين المخاطر القانونية والاحتياجات من الموارد ذات الصلة بما يتناسب مع خطورة الحالة عند البت في فرض تدابير تأديبية من عدمه ونوع تلك التدابير. وأشارت مكاتب الشؤون القانونية التي أُجريت مقابلات معها إلى أنها تنظر بعناية في أي عيوب أو مسائل متصلة بسير التحقيق، من قبيل الانتهاكات الممكنة للإجراءات القانونية الواجبة والجوانب الإجرائية الأخرى والمشاكل في جمع المستوى المطلوب من الأدلة والإثبات. ويُنظر أيضاً في السوابق القانونية لضمان اتساق العقوبة المقترحة مع الحالات السابقة المماثلة.

٢٩٨- وعلى نحو ما جرت مناقشته أعلاه، يشير تقرير اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة لعام ٢٠١٤^(١٥٣) إلى أن القضايا، في بعض الحالات، تُغلق دون فرض إجراءات تأديبية ويعزى ذلك جزئياً للاعتقاد بأن بعض القضايا لن تصمد أمام نظام العدالة الحالي.

٢٩٩- والقضايا المغلقة دون اتخاذ إجراءات تأديبية مستحقة تهيئ بيئة للإفلات من العقاب وتبعث بإشارة خاطئة إلى الموظفين بشأن التزام المؤسسة بمكافحة الغش. وتثير هذه الحالة بالغ القلق لدى العديد ممن أُجريت معهم مقابلات، بما في ذلك المحققون والمراجعون والمديرون وموظفو الموارد البشرية وموظف الأخلاقيات على حد سواء. وهي تنعكس أيضاً في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة المتعلق بالغش الذي يعتقد أكثر من نصف المجيبين عليه أن السلوك المنطوي على الغش يمر دون عقاب في مؤسستهم (انظر الشكل ٩ أدناه).

الشكل ٩ السلوك المنطوي على الغش



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش.

٣٠٠- ومن دواعي القلق الأخرى أن فرض الإجراءات التأديبية، إذا اقتضى الأمر، عقب اختتام التحقيق، يستغرق وقتاً طويلاً للغاية. وتعمق حالات التأخير هذه، على نحو ما يرد في المناقشة أدناه، نجاح الإحالات كما تعزز إفلات مرتكبي الغش من العقاب.

باء- التحديات التي تواجه تعقب الجناة

٣٠١- في معظم المؤسسات التي أجريت معها مقابلات، كانت هناك حوادث مختلفة يستقبل فيها الشخص موضع الادعاء و/أو ينتقل إلى مؤسسة أخرى قبل عملية التحقيق أو العملية التأديبية أو في أثنائها. وأبلغ المفتشان بأن التدابير التأديبية لم توقع فيما بعد ضد الأفراد المعنيين في معظم هذه الحالات، نظراً لأن المؤسسة لا تملك سلطة إنفاذ هذه التدابير على الموظفين السابقين. وفي بعض المؤسسات، قد توضع مذكرة في ملف شؤون الموظفين المتعلق بالموظف السابق يشار فيها إلى أنه خضع لتحقيق أو لعملية تأديبية، وأن القضية لم تختتم.

٣٠٢- وأفادت وحدات التحقيق في عدد من المؤسسات بأن لديها السلطة التقديرية لمواصلة التحقيقات بشأن احتمال إساءة استخدام الموارد البشرية والمالية، سواء كان موضوعها من الموظفين الحاليين أو السابقين أو لم يكن. ومع ذلك، فبمجرد استقالة الموظف، لم يعد تحت سلطة المؤسسة. ومن ثمّ، لا يعود من الممكن إجباره على التعاون مع التحقيق الذي قد يكون جارياً. والواقع أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، في حكم صادر في عام ٢٠١٠ بشأن هذه المسألة، تقرر أن الموظف السابق "لا يمكن إلزامه بالمشاركة، ناهيك عن التعاون"^(١٥٤). ويمكن أن يعوق ذلك التحقيق إلى حد كبير، لأنه يجعل جمع الأدلة وتحليلها أمراً أشدّ صعوبة بكثير إن

(١٥٤) لوحظ أنه في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إذا كانت للموظف استحقاقات نهائية، يجوز الامتناع عن دفع هذه الاستحقاقات لتشجيع الموظف على التعاون مع التحقيق. ويتوقف ذلك على مقدار هذه الاستحقاقات؛ إلا أن معظم الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في سياق هذا الاستعراض لم يروا أن هذا الحكم أداة قوية لتشجيع التعاون، وتحديدًا في حالات الغش الكبرى حيث تتجاوز المبالغ التي يتم الحصول عليها عن طريق الغش بكثير الاستحقاقات النهائية المعلقة الممكنة.

لم يكن مستحيلاً. ولوحظ أن لدى بعض الكيانات المتعددة الجنسيات الأخرى أحكاماً مطبقة لضمان التزام الموظفين السابقين بالتعاون مع تلك المنظمات فيما يتعلق بالتحقيقات. وتساعد هذه الأحكام على منع الموظفين الخاضعين للتحقيق من إعاقه سير التحقيقات بفك الارتباط مع المؤسسة من جانب واحد.

٣٠٣- ويوصى بأن يوعز الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى مكاتب الشؤون القانونية لكل منها باستعراض النهج الذي يُتبع إزاء الحالات التي يستقبل فيها الشخص موضع التحقيق من جانب واحد، بغرض كفالة استمرار التحقيقات، حسب الاقتضاء، بما في ذلك التزام الشخص المذكور بالتعاون مع المحققين، فضلاً عن التعويض عن الأضرار، بما في ذلك من المعاشات التقاعدية للموظفين، حسب الاقتضاء (ينبغي أن يرجع القارئ أيضاً إلى الفقرات من ٣٠٦ إلى ٣٢٧ أدناه بشأن الإحالات).

٣٠٤- وتم الكشف أيضاً في أثناء المقابلات الشخصية عن أنه، بسبب الشواغل القانونية والمتعلقة بالسرية، لا يجري تبادل المعلومات عن الموظف الذي يجري التحقيق معه أو الذي تعرض للتأديب، مع سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لدى توظيف هذا الفرد من جانب مؤسسة أخرى تابعة للمنظومة. وتنتظر بعض المؤسسات في إدراج أسئلة في استمارات طلب العمل بما يُطلب فيها إلى مقدم الطلب، بالإضافة إلى الأسئلة الشائعة استخدامها بشأن لوائح الاتهام الجنائية السابقة، تقديم معلومات عما إذا كان قد سبق تعرضه للتحقيق والتأديب لدى أرباب عمل آخرين على غرار "هل كنت موضع تحقيق و/أو عملية تأديبية من جانب رب عمل آخر، بما في ذلك من جانب منظومة الأمم المتحدة أو منظمة دولية؟ إذا كان الأمر كذلك، فيرجى التوضيح". ولا تزال الصيغة الخاصة بذلك قيد نظر مكاتب الشؤون القانونية ومكاتب الموارد البشرية في هذه المؤسسات.

٣٠٥- ويوصى بأن تدرج مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في استمارات طلب التوظيف أسئلة محددة عن تورط الموظف السابق في أنشطة الغش ونتائج هذه الأنشطة و/أو التحقيقات. وينبغي استعراض أي مسائل قانونية ممكنة فيما يتعلق بهذه الإجراءات وإقرارها مسبقاً بواسطة مكتب الشؤون القانونية. وعلاوة على ذلك، ينبغي استشارة الشبكات القانونية وشبكات الموارد البشرية للجنة الإدارية الرفيعة المستوى بشأن توحيد النهج المتبع والصيغة المستخدمة في تناول هذه المسألة.

إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية لإنفاذ القانون

٣٠٦- تكتسي إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية أهمية إضافية، ولا سيما في الدعاوى الجنائية والمدنية و/أو فيما يتعلق باسترداد الخسائر الناجمة عن الغش، ليس فقط بالنسبة لتعزيز التدابير التأديبية التي تفرضها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولكن أيضاً بالنظر إلى الصعوبات التي تواجه متابعة الإجراءات ضد الموظفين السابقين.

٣٠٧- وتتعاون الأمم المتحدة مع سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية في الدول الأعضاء المعنية وفقاً لحقوقها والتزاماتها بموجب اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، التي اعتمدها الجمعية العامة في ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦، وسائر الاتفاقات الدولية ذات الصلة والمبادئ القانونية الواجبة التطبيق^(١٥٥).

٣٠٨- وينص البند ٢١ من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ("الاتفاقية العامة") على أن تتعاون الأمم المتحدة في جميع الأوقات مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتسهيل سير العدالة سيراً حسناً وضمان التقيد بالأنظمة، والحيلولة دون حصول أي تعسف في استعمال الامتيازات والحصانات والتسهيلات المذكورة في المادة الخامسة من الاتفاقية العامة. وعلاوة على ذلك، فإن الموظفين والخبراء المكلفين بمهام، وفقاً للنظامين الأساسيين والإداري لموظفي الأمم المتحدة، ملزمون بالامتثال للقوانين المحلية والوفاء بالتزاماتهم القانونية الخاصة^(١٥٦).

٣٠٩- وتقضي السياسة العامة للأمم المتحدة بمساءلة موظفيها وخبرائها المكلفين بمهام عندما يرتكبون أفعالاً إجرامية، بما في ذلك الغش والفساد، ليس فقط بسبب الأذى الذي يقع على الضحايا وإنما أيضاً لأنهم يقوّضون عمل الأمم المتحدة ويشوهون صورتها. وبالتالي، إذا توصلت الأمم المتحدة، بعد إجراء التحقيقات الداخلية المناسبة باستخدام عمليات التحقيق الخاصة بها، إلى ما ثبت مصداقية الادعاءات التي تكشف عن إمكانية ارتكاب أحد موظفي الأمم المتحدة أو خبراءها المكلفين بمهام لجريمة من الجرائم، فإن اهتمام الدولة التي يخضع السلوك المدعى ارتكابه لولايتها القضائية يوجّه عادةً إلى هذه الادعاءات الموثوق بصحتها أو تحال إليها الادعاءات. ونظراً للمسائل القانونية التي تنطوي عليها الإحالة إلى الدولة المعنية، وآثارها المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، يقوم مكتب الشؤون القانونية باستعراض جميع هذه الحالات قبل البتّ نهائياً في إحالة القضية إلى السلطات. ويتشاور المكتب مع مديري البرامج المعنيين، حسب الاقتضاء، لتحديد المصالح الأعمّ للأمم المتحدة في متابعة حالة معينة^(١٥٧). ويقوم المكتب بالإحالات التي تخص جميع الإدارات في الأمانة العامة للأمم المتحدة، فضلاً عن جميع الصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة.

٣١٠- وعندما يُتخذ قرار بمتابعة قضية ما، تحيل المؤسسة الادعاءات ذات المصدقية إلى سلطات إنفاذ القانون بتقديم تقرير مكتوب بشأن هذه الادعاءات إلى البعثة الدائمة للدولة العضو المعنية لتتخذ الإجراءات المناسبة بشأنها. وبالنظر إلى حرمة محفوظات الأمم المتحدة،

(١٥٥) تقرير الأمين العام عن المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات (A/70/208)، الفقرة ٣٣.

(١٥٦) تقرير الأمين العام عن ممارسات تبادل المعلومات بين الأمم المتحدة وسلطات إنفاذ القانون الوطنية وإحالة الدعاوى الجنائية المحتملة المتعلقة بموظفي الأمم المتحدة ومسؤوليها وخبرائها المكلفين بمهام (A/63/331)، الفقرتان ٢ و٣.

(١٥٧) المرجع نفسه، انظر الفقرتين ١٢ و١٣.

المنصوص عليها في البند ٤ من المادة الثانية من الاتفاقية العامة، تقدم المؤسسة التقرير المتعلق بالادعاءات إلى البعثة الدائمة على أساس طوعي، دون مساس بالامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الأمم المتحدة وموظفوها وخبرائها المكلفون بمهام. وبهذه الطريقة، يعمل الأمين العام بالمبدأ القائل بأن هذا التعاون ليس ناتجاً عن أي إجراء قضائي ملزم ولا خاضعاً له، وأن قراره بشأن طبيعة هذا التعاون ومداه هو نتيجة توصله، في رأيه وحده دون غيره، إلى أن هذا التعاون لن يمس بمصالح الأمم المتحدة بأي حال من الأحوال. وعادة ما تقدم سلطات إنفاذ القانون إلى الأمم المتحدة أي طلبات توجّه على سبيل المتابعة للحصول على معلومات أو مواد إضافية، و/أو الوصول إلى موظفي الأمم المتحدة أو خبرائها المكلفين بمهام، عن طريق البعثة الدائمة المعنية لدى الأمم المتحدة ويجري التعامل مع تلك الطلبات وفقاً للإجراءات المبينة في تقرير ذي صلة بشأن هذه المسألة صادر عن الأمين العام (A/63/331)^(١٥٨). وينبغي الإشارة إلى أنه متى أحييت القضية، فإن الأمر يرجع إلى سلطات الدولة العضو المعنية لتحديد ما إذا كان يتعين متابعة المسألة، وما إذا كانت الادعاءات، في حال ثبوتها، يمكن أن تشكل غشاً بموجب قوانينها.

٣١١- وإذا طلبت سلطات إنفاذ القانون التابعة لإحدى الدول الأعضاء شهادة رسمية من أحد موظفي الأمم المتحدة أو خبرائها المكلفين بمهام أو أرادت رفع دعوى جنائية ضده فيما يتعلق بأمر نشأ في سياق الواجبات الرسمية التي يضطلع بها ذلك الموظف أو الخبير، يجب أن تتقدم هذه السلطات بطلب خطي إلى المؤسسة، عادةً عن طريق بعثتها الدائمة لدى الأمم المتحدة، لرفع الحصانات عن الفرد المعني. ووفقاً لما ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة والبند ٢٠ من الاتفاقية العامة "تمنح الامتيازات والحصانات للموظفين تحقيقاً لمصالح الأمم المتحدة وليس للمنفعة الشخصية للأفراد أنفسهم. ويحق للأمين العام كما يتوجب عليه رفع الحصانة عن أي موظف في أية حالة يرى فيها أن تلك الحصانة تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وأنه من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة"^(١٥٩).

٣١٢- وتتبع الوكالات المتخصصة إجراءات وممارسات مماثلة. ورهنأً بخصائص الحالات، قد تقرّر الوكالات أن تحيل القضايا إلى السلطات الوطنية لاتخاذ مزيد من الإجراءات وأن تنظر، بصفة استثنائية، في التنازل عن الحصانة، إذا اعتُبر ذلك ملائماً.

٣١٣- وقد وضعت الجمعية العامة للأمم المتحدة توجيهات محددة للأمانة العامة وصناديقها وبرامجها بشأن مسألة الإحالات^(١٦٠). فالقرار ١١٤/٧٠، على سبيل المثال، يطلب إلى الأمين العام "أن يحيل الادعاءات الموثوق بها فيما يتعلق باحتمال أن يكون موظفو الأمم المتحدة أو خبرائها الموفدون في بعثات قد ارتكبوا جريمة إلى الدول التي وُجّهت تلك الادعاءات ضد

(١٥٨) المرجع نفسه، انظر الفقرة ١٤.

(١٥٩) المرجع نفسه، انظر الفقرات من ١٩ إلى ٢٥.

(١٦٠) انظر، تحديداً، قرارات الجمعية العامة ٦٣/٦٢ و ٦٩/١١٤ و ٧٠/١١٤.

رعاياها، وأن يطلب إلى تلك الدول تقديم معلومات مستوفاة... عما انتهت إليه جهودها في التحقيق في الجرائم الخطيرة ومحاكمة مرتكبيها، حسب الاقتضاء، وعن أنواع المساعدة الملائمة التي قد ترغب الدول في تلقيها من الأمانة العامة لأغراض إجراء تلك التحقيقات والمحاكمات"^(١٦١).

٣١٤ - وعلاوة على ذلك، في القرار ١١٤/٧٠، وسّعت الجمعية العامة نطاق التزامات الأمين العام بتقديم التقارير. وبصفة خاصة، تصف الفقرة ٢٥ المعلومات التي يتعين توفيرها فيما يتعلق بكل حالة، على النحو التالي: "كيان الأمم المتحدة المعني بالأمر، وسنة الإحالة، ومعلومات عن نوع الجريمة، وموجز للادعاءات، والمرحلة التي بلغت التحقيقات، وإجراءات المحاكمة والإجراءات التأديبية المتخذة، بما في ذلك ما يتصل منها بالأشخاص المعنيين الذين غادروا البعثة التي يعملون فيها أو انتهت خدمتهم في الأمم المتحدة، وأي طلبات تنازل عن الحصانة، حسب الاقتضاء، ومعلومات عن العوائق المتعلقة بالولاية القضائية أو وسائل الإثبات أو غير ذلك من العوائق التي تحول دون إجراء المحاكمة، مع القيام في الوقت نفسه بحماية خصوصية الضحايا واحترام حقوق الأشخاص موضوع الادعاءات"^(١٦٢). وتطلب الجمعية العامة أن تقدم هذه المعلومات بالنسبة لجميع الإحالات التي يعود تاريخها إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٧، وهي السنة التي بدأ الأمين العام فيها الإبلاغ عن الإحالات"^(١٦٣).

٣١٥ - وعلم المفتشان من مكتب الشؤون القانونية أن الأمم المتحدة سوف تكشف للسلطات الوطنية، على أساس كل حالة على حدة، عن الوثائق و/أو المعلومات المتعلقة بالقضايا، وسيرفع الأمين العام الحصانة حيثما يكون من شأنها أن تعوق سير العدالة. ذلك أنه يمكن رفع الحصانة دون إضرار بمصالح الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، يمكن تقديم المعلومات التي حصلت عليها الأمم المتحدة إلى السلطات المختصة، ويمكن إطلاعها على الوثائق رهنأً بمراجعة الامتيازات والحصانات. ونظراً لعدم تمتع الأمم المتحدة بأي ولاية قضائية جنائية للتحقيق أو المحاكمة، يشكل استخدام أي من الوثائق أو المعلومات المقدمة منها، بما في ذلك مقبوليتها في أي إجراءات قانونية، مسألة تقررها السلطات القضائية المختصة التي تقدّم لها هذه الوثائق أو المعلومات"^(١٦٤).

(١٦١) قرار الجمعية العامة ١١٤/٧٠، الفقرة ١٥ من المنطوق.

(١٦٢) قرار الجمعية العامة ١١٤/٧٠، الفقرة ٢٥ من المنطوق.

(١٦٣) قرار الجمعية العامة ١١٤/٧٠، الفقرة ٢٥ من المنطوق. انظر أيضاً مذكرة المستشار القانوني للأمم المتحدة، بصيغته المعممة على مكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في ١ شباط/فبراير ٢٠١٦؛ انظر التقرير الأخير الذي أعده الأمين العام، تقرير الأمين العام عن المسألة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات (A/70/208).

(١٦٤) انظر A/70/208، الفقرة ٣٣.

٣١٦- وفي القرار ٦٢/٦٣، وكذلك في القرارات اللاحقة بشأن المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها المفودين في بعثات^(١٦٥)، دأبت الجمعية العامة على تحديد عتبة الإحالة بأنها "الادعاءات الموثوقة" بارتكاب سلوك إجرامي.

٣١٧- وتمشياً مع العتبة التي حددتها الجمعية العامة، علّق مكتب الشؤون القانونية لأغراض إعداد هذا التقرير بأنه لا يتطلب إثبات الادعاءات ويشرع في الإحالات حين يتقرر أن الادعاءات ذات مصداقية. علاوة على ذلك، رغم أن نتائج التحقيقات ضرورية لتحديد حظ الادعاء من المصدقية، فقد لاحظ المكتب أن هذا لا يقتضي إتمام التحقيق في جميع جوانب الادعاء. غير أن المكتب يلاحظ أن إحالة الادعاءات ذات الموثوقية إلى السلطات الوطنية يتطلب وجود أدلة لتأييد مصداقية تلك الادعاءات. وأخيراً، أشار المكتب كذلك إلى أن الإحالات لا تعتمد على العمليات التأديبية وأنه ليس من الممارسات المعمول بها لدى الأمانة العامة والصناديق والبرامج ذات الإدارة المستقلة أن تنتظر إلى حين الانتهاء من الإجراءات التأديبية قبل إجراء الإحالة.

٣١٨- ومع ذلك، كما ورد في تقرير اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في عام ٢٠١٤^(١٦٦)، وكما أكد هذا الاستعراض، يقوم مكتب الشؤون القانونية في الواقع بالإحالة في معظم الأحيان بناء على ادعاء له ما يبرره، وهو ما يُتوقع عادةً أن يقوم على تحقيق منجز. وبالنظر إلى أن إتمام تحقيق معقد قد يستغرق مدة تصل إلى ١٨ شهراً، اقترح مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشدة أنه إذا "قرّر، في أثناء عمله، أن ثمة ادعاء بارتكاب نشاط إجرامي خطير، فينبغي أن يكون في وضع يسمح له ببدء العمل مع السلطات الوطنية فور تحديد أن الادعاءات لها مصداقية، دون انتظار أن يكتمل تحقيقها"^(١٦٧). وعلى الرغم من أن هذه المسألة ظلت عدة أشهر قيد نظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومكتب الشؤون القانونية، والمكاتب الأخرى ذات الصلة، لم يكن قد أُخذ قرار وقت إجراء هذا الاستعراض بشأن قبول اقتراح مكتب خدمات الرقابة الداخلية وتنفيذه.

٣١٩- وبالرغم مما تقدم، فإن معظم مكاتب الشؤون القانونية في منظومة الأمم المتحدة التي أحرقت مقابلات معها بشأن هذه المسألة أعربت بشكل مباشر جداً عن تحفظات بشأن قدرة المنظومة على المتابعة الفعالة للقضايا مع السلطات الوطنية، مشيرة إلى مختلف المخاطر التي تشكلها الإحالات، بما في ذلك المخاطر القانونية والتنفيذية. وتمثل الخطر القانوني الرئيسي الذي ذُكر في رفع حصانات الأمم المتحدة وامتيازاتها لأغراض متابعة ودعم الإجراءات المدنية و/أو الجنائية أمام المحاكم و/أو السلطات الوطنية، وتحديدًا لأن الأمر يتعلق أيضاً برفع الحصانة عن

(١٦٥) انظر، تحديداً، قراري الجمعية العامة ١١٤/٦٩ و ١١٤/٧٠.

(١٦٦) A/69/304، انظر الفقرات ٥٢-٥٤.

(١٦٧) A/69/304، الفقرة ٥٣.

الشهود وعن وثائق الأمم المتحدة ذات الصلة، وقد يعرض مؤسسات الأمم المتحدة لدعاوى مضادة.

٣٢٠- فأشير، على سبيل المثال، إلى حالة حديثة لإحدى المؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى (مصرف إنمائي متعدد الأطراف) تشمل إحالة قضت فيها محكمة ابتدائية بأن المصرف الإنمائي المتعدد الأطراف المعني، بسبب طبيعة تعاونه مع سلطات إنفاذ القانون الوطنية، بما في ذلك مشاركته في التحقيقات التي أجرتها هذه السلطات، قد تنازل ضمناً عن حصانته من الإجراءات القانونية. وحسبما جرى إيضاحه في وقت كتابة هذا التقرير، كانت القضية معروضة على المحكمة العليا للبلد المعني. ولوحظ أنه، بينما بدأت الإجراءات في هذه القضية في عام ٢٠١١، فإن الأسس الموضوعية التي تستند إليها ادعاءات الفساد لم يكن قد تم البت فيها بعد عندئذ، ريثما يتم حل مسألة الحصانة.

٣٢١- وأوضح عدد من موظفي الشؤون القانونية الذين أجريت معهم مقابلات أيضاً أن الإحالات تتطلب خبرة قانونية ومشورة تتأنيان مقابل تكلفة على المؤسسة. ولذلك فإن الإحالات كثيراً ما يُنظر إليها أيضاً في ضوء أفضل قيمة مقابل الثمن وغير ذلك من الاعتبارات العملية والبرنامجية، بالإضافة إلى المسائل القانونية^(١٦٨). ولوحظ أيضاً أن الإحالات قد لا تكون مناسبة في الحالات التي توجد فيها شواغل متعلقة بعدم تقييد البلد المعني بمعايير حقوق الإنسان الدولية المقبولة عموماً.

٣٢٢- وفي ضوء هذه الصعوبات القانونية والإجرائية والموقف التقييدي المتخذ بموازاة ذلك من قبل مكاتب الشؤون القانونية، فإن إحالة القضايا على نطاق منظومة الأمم المتحدة تمثل إلى حد كبير الاستثناء وليس القاعدة، وحسبما أفادت به التقارير، حتى في الحالات المؤيدة جيداً بالأدلة. وعلاوة على ذلك، بالنظر إلى أن الإحالات عادة ما تتم بعد الانتهاء من كل من التحقيق والعملية التأديبية، فهناك فترة زمنية طويلة، تمتد أحياناً لعدة سنوات، بين حدوث السلوك المنطوي على الغش أو الإجرامي والوقت الذي يمكن أن تشرع فيه السلطة الوطنية في اتخاذ الإجراءات، مما يقلل بدرجة ملموسة فرص النجاح في التصدي لسوء السلوك والمعاقبة عليه على الأصبغة الوطنية^(١٦٩).

٣٢٣- وأخيراً، أشار الذين أجريت معهم مقابلات إلى أنه بعد القيام بالإحالة، لا توجد في كثير من الأحيان متابعة جيدة التوقيت و/أو كافية بشأن الإحالات من جانب السلطات المحلية للدول الأعضاء، أو متابعة وتتبع لوضع الإحالات من جانب مؤسسات الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، تذكر الجمعية العامة في القرار ١١٤/٧٠ أنها "تحث بقوة الدول على اتخاذ

(١٦٨) علّقت الأمانة العامة للأمم المتحدة بأن هذه العبارة لا تنطبق عليها نظراً لأن الإحالات تتم بالاستناد إلى التوجيهات التي توفرها قرارات الجمعية العامة.

(١٦٩) وقد أبرزت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة هذه المسألة أيضاً فيما يتعلق بالأمانة العامة للأمم المتحدة (انظر A/69/304، الفقرات ٥٢-٥٤).

جميع التدابير المناسبة لكفالة المعاقبة على الجرائم التي يرتكبها موظفو الأمم المتحدة وخبرائها الموظفون في بعثات ومحاكمة مرتكبي تلك الجرائم، دون المساس بالامتيازات والحصانات الممنوحة لهؤلاء الأفراد وللأمم المتحدة بموجب القانون الدولي ووفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في محاكمة وفق الأصول القانونية^(١٧٠). وهي كذلك "تشجع جميع الدول والأمم المتحدة على أن تتعاون مع بعضها بعضاً في مجال تبادل المعلومات وفي تيسير إجراء تحقیقات مع موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموظفين في بعثات الذين يدعى أنهم ارتكبوا جرائم خطيرة ومحاكمتهم على تلك الجرائم، حسب الاقتضاء، وفقاً لقوانينها الوطنية وقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها السارية، في ظل الاحترام التام للحق في المحاكمة وفق الأصول القانونية، وعلى أن تنظر في تعزيز قدرة سلطاتها الوطنية على التحقيق في تلك الجرائم والمحاكمة عليها"^(١٧١).

استرداد الخسائر

٣٢٤- على نحو ما بينت المناقشة أعلاه، لن يتسنى توجيه التهم المدنية والجنائية ضد الجاني واتخاذ أي إجراءات لاسترداد الأصول والتعويض عن الأضرار (بما في ذلك في الحالات التي يطبق فيها التحكيم ويلزم فيها إنفاذ قراراته)، إلا بالمرور من خلال السلطات والمحاكم الوطنية، بما في ذلك استرداد المعاش التقاعدي للموظف المعني. وتفيد التقارير بأن هذا الأمر يجعل استرداد الأصول، من خسائر وأضرار سببها فعل الغش، أمراً بالغ الصعوبة. وأوضح الذين أحرقت معهم المقابلات أن ذلك هو السبب في قلة استرداد الأصول/التعويضات - وفي معظم الحالات انعدامه - في منظومة الأمم المتحدة. والواقع أن الموظف السابق، على الرغم من إقامة عمليات التحقيق الداخلية الدليل على ارتكابه سوء السلوك و/أو الغش، سوف يتمتع بمعاشه التقاعدي كاملاً (بالإضافة إلى أي مكاسب نقدية جناها عن طريق الغش)، ما لم يصدر حكم نهائي من محكمة وطنية لصالح المؤسسة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ومن شأن هذا الحكم الإيجابي أن يتيح إمكانية الحصول، في بعض الولايات القضائية، على المعاش التقاعدي للموظف المعني على سبيل استرداد الخسائر الناجمة عن الغش والأصول المتأثرة به^(١٧٢). وقد يتيح هذا الحكم أيضاً فرصة وأساساً لبدء الدعاوى المدنية لاسترداد الخسائر والتعويضات من الأصول الأخرى للشخص المدان في بعض الولايات القضائية في ظروف معينة. بيد أنه، للحصول على حكم يمكن أن يكون مؤثراً لمنظومة الأمم المتحدة، يلزم القيام بالإحالة في وجود جميع التحديات والمسائل المبينة أعلاه.

(١٧٠) قرار الجمعية العامة ١١٤/٧٠، الفقرة ٦ من المنطوق.

(١٧١) قرار الجمعية العامة ١٠٤/٧٠، الفقرة ٨ من المنطوق.

(١٧٢) فيما يتعلق بالموظفين المدانين بارتكاب جرائم كانت الأمم المتحدة ضحيتها، قد تلتبس المؤسسة، عملاً بالمادة ٤٥ مكرراً من النظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، الحصول على جزء من الاستحقاقات الواجبة الدفع إلى هذا الشخص؛ وسيكون استرداد الأصول من المعاش التقاعدي للموظف من الصندوق ممكناً إذا أعرب هذا الموظف عن موافقته الرسمية على الاسترداد من الصندوق.

٣٢٥- ووفقاً للمعلومات التي قدمها مكتب الشؤون القانونية من أجل هذا التقرير، فإن إحالات الادعاءات ذات المصدقية بشأن السلوك الإجرامي الذي ينطوي على غش بلغ مجموعها ٦١ حالة في الفترة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٤، منها ٢٤ إحالة للأمانة العامة للأمم المتحدة و٣٧ للصندوق والبرامج. وكما أوضح المكتب، صدر حکمان بالإدانة خلال الفترة نفسها، على قدر المعلومات المتوفرة، رغم أن هاتين الإدانتين تتعلقان بقضيتي غش رفعتهم سلطات الدول الأعضاء دون إحالة مسبقة من الأمم المتحدة. وتقتصر المعلومات المتاحة عن استرداد الخسائر خلال الفترة الزمنية المذكورة أعلاه على قضايا الغش التي ترفعها سلطات الدول الأعضاء دون إحالة مسبقة من جانب الأمم المتحدة؛ وبلغت قيمة المبالغ المستردة ١٦٥ ٩٣٢ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٨، و٨٥٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٩، و١٥٣ ١٢٨ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢. ولم تتمكن وحدة التفتيش المشتركة من الحصول على معلومات عن استرداد الخسائر، إن وجد، بالنسبة للحالات الفعلية التي أحالها مكتب الشؤون القانونية في الإطار الزمني من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٤. وكذلك لم تتح أي معلومات عن عدد الإدانات الفعلية الناتجة عن القضايا المحالة.

٣٢٦- وينبغي الإشارة أيضاً إلى أن مجلس مراجعي الحسابات، في تقرير صدر مؤخراً، أبرز أن معظم الموظفين والأطراف الخارجية الذين يرتكبون حالات غش ضد المؤسسات لا يُقاضون أمام المحاكم، وأنه ليست هناك سياسة واضحة تحدد متى ينبغي التفكير في رفع هذه الدعاوى، ولا يوجد دليل على اعتبار الدعاوى القضائية مساراً اعتيادياً ينبغي المضي فيه^(١٧٣). وفي تقرير لاحق، أشار تقييم المجلس إلى أن التوصية ذات الصلة^(١٧٤) لم تنفذ، وذكر أنه "لم يشاهد المجلس المجلس أي دليل على وجود مقاضاة قانونية منهجية لجميع قضايا الغش [المؤكد]"^(١٧٥). وكان مجلس مراجعي الحسابات قد أعرب عن شواغل مؤداها أنه "لم يتم حتى الآن استرداد أي من الخسائر المتكبدة الناجمة عن الغش التي حددتها شعبة المراجعة الداخلية للحسابات وتصل قيمتها إلى ٩٤٩ ٣٥٤ دولاراً، ولا يجري تنفيذ أي إجراءات قانونية سعياً إلى استرداد الأموال"^(١٧٦). ورداً على ذلك أبلغت الإدارة المجلس بأنها قدمت نسخاً من تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتعلقة بالقضايا الأربع المشار إليها إلى الدول الأعضاء المعنية.

(١٧٣) A/69/178، الفقرة ٦٩؛ A/69/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٥٠.

(١٧٤) "يوصي المجلس بأن توضع الإدارة إطاراً لإجراءات وترتيبات المقاضاة القانونية المنهجية لجميع حالات الغش المؤكد". A/69/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٥١.

(١٧٥) (Vol. I) A/70/5 و Corr.1، الصفحة ٦٩. وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة لها وجهة نظر مختلفة في هذا الصدد تقول "تلاحظ الإدارة أنها لديها بالفعل إطاراً للعمل وترتيبات معمول بها للمقاضاة القانونية المنهجية لقضايا الغش. وعلى هذا فإن التوصية تم تنفيذها فعلاً".

(١٧٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٢٥.

ولم يكن في إمكان وحدة التفتيش المشتركة الحصول على معلومات عن الحالة الراهنة لهذه القضايا.

٣٢٧- وفي الأمم المتحدة، في سياق حالات التأديب، تُسترد الخسائر المالية التي تتكبدها المؤسسة حالياً بموجب القاعدة ١٠-١(ب) من النظام الإداري للموظفين، التي تنص على أنه عندما يرى الأمين العام أن تصرفاً يشكل سوء سلوك وأن المنظمة تكبدت خسارة مالية نتيجة لأفعال الموظف، التي ثبت أيضاً أنها متعمدة أو متهورة أو تنطوي على إهمال جسيم، يجوز أن يُطلب إلى الموظف أن يعيد للمنظمة بعض أو كل ما تكبدته من خسائر مالية. ووفقاً للإيضاح المقدم لأغراض هذا التقرير، يتمثل أحد التغييرات المقترح إدخالها على الأمر الإداري المتعلق بالتحقيقات والمسائل التأديبية، قيد التقيح حالياً من جانب الأمانة العامة، في بيان تفاصيل إجراءات حساب مبالغ الخسائر التي تتكبدها المؤسسة من جراء سوء السلوك المثبت واسترداد تلك المبالغ، عملاً بالقاعدة ١٠-١(ب)، ومن ثم تعزيز الإطار القانوني لإنفاذ عملية الاسترداد. وبالمثل، تنص القاعدة المالية ١٠١-١-٢ لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) على ما يلي: "أي موظف يخالف النظام المالي والقواعد المالية أو الأوامر الإدارية المتصلة بها قد يخضع للمساءلة الشخصية ويتحمل المسؤولية المالية عن تصرفاته وفقاً للقاعدة ١٠١-٦ من النظام الإداري للموظفين".

٣٢٨- وللأسباب المذكورة أعلاه، وبخاصة من أجل العمل على توجيه رسالة قوية إلى من يحتمل أن يرتكبوا الغش وإرساء ثقافة قوية لمكافحة الغش، ولكن أيضاً لتوجيه رسالة واضحة بالاستجابة للجمهور، من الضروري أن يكون لدى منظومة الأمم المتحدة آليات فعالة لتعقب مرتكبي الغش من الموظفين والأطراف الثالثة ومعاقبتهم. ويلزم أن يشمل ذلك بروتوكولاً واضحاً وإجراءات واضحة للإحالة إلى سلطات إنفاذ القانون والمحاكم الوطنية بغرض مباشرة الدعاوى الجنائية والمدنية، وكذلك لاستعادة الأصول، بما في ذلك إمكانية الحصول على المعاش التقاعدي للموظف. ويلزم تحديد الثقل الترحيحي للمخاطر القانونية والمتعلقة بالسمعة والمخاطر المالية والتشغيلية والسياسية بشكل مناسب في هذا السياق مع الاسترشاد بما يمثل المصلحة المثلى لمنظومة الأمم المتحدة.

٣٢٩- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة، والمكاتب القانونية لكل منها، تعزيز البروتوكولات والإجراءات القائمة لإحالة قضايا الغش (وغيره من أشكال إساءة السلوك) إلى سلطات الإنفاذ والمحاكم الوطنية بغرض مباشرة الإجراءات الجنائية والمدنية، واستعادة الأصول، وضمان أن تتم الإحالات في الوقت المناسب وبطريقة فعالة.

جيم - نظم توقيع الجزاءات على البائعين

٣٣٠- يؤدي الافتقار إلى السياسات والأنظمة المتعلقة بتوقيع الجزاءات على البائعين إلى حالات تكون فيها قواعد الجزاءات والإجراءات التصحيحية وعملياتها غير واضحة ومربكة بشأن من يقرر وعلى أساس أي معايير ونوع الأصول القانونية الواجبة التي يتعين اتباعها. ذلك أن فرض الجزاءات على نحو غير متسق وعلى أساس مخصص يطرح مخاطر قانونية وقد يستدعي دعاوى مضادة من جانب الكيانات التي ترى أنها أُدرجت في القائمة السوداء أو تعرضت لجزاء آخر ظلاماً. وهناك عدد من المؤسسات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة لديها أنظمة للجزاءات التي تفرض على البائعين والموردين ومقدمي الخدمات التجارية المتعاقد معهم بموجب عمليات الشراء. وبعض أنظمة توقيع الجزاءات على البائعين تستند إلى إطار السياسات النموذجي لمجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

٣٣١- ويتيح إطار السياسات النموذجي أساساً مشتركاً بين المؤسسات التابعة للأمم المتحدة لتنفيذ إجراءات معاقبة الموردين الذين يشاركون في ممارسات محظورة (الممارسات الفاسدة والاحتياالية والقسرية والتواطؤية وغيرها من الممارسات أو الإعاقة غير الأخلاقية). ويُستهدف من الإطار تحديد قائمة بالبائعين غير المؤهلين تجمّع فيها المعلومات التي تفصح عنها الوكالات المتضررة، وتستضيفها بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات وتكون في متناول الموظفين الذين تعينهم جميع المؤسسات المشاركة. وقد استعرضت الشبكة القانونية للجنة الإدارية الرفيعة المستوى إطار السياسات النموذجي وأقرته شبكة المشتريات في آذار/مارس ٢٠١١.

٣٣٢- ولدى القيام بهذا الاستعراض، كانت عدة مؤسسات، منها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) بصدد تنقيح وتعديل سياستها الخاصة بمعاقبة البائعين، استناداً إلى إطار السياسات النموذجي. وتنظر منظمة الصحة العالمية في اعتماد الإطار، ولكنها لاحظت أن إنشاء مجلس الجزاءات المرتبط بالإطار والإجراءات المقابلة يتسمان بالتعقيد والصعوبة. غير أن المنظمة تشارك مشاركة كاملة في التعاون المشترك بين الوكالات وتبادل المعلومات المتعلقة بالبائعين (بما فيها ما يتعلق بالغش الفعلي أو المشتبه فيه من جانبهم)، لأسباب منها أنها عضو في مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة في جنيف وفي شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وتتبع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) مبادئ الأمم المتحدة المنسقة لمعاقبة البائعين؛ ويأتي رفع البائعين من القائمة أو إيقافهم بواسطة اليونسكو في إثر عملية استعراض داخلي، تشترك فيها وحدات الشؤون المالية والقانونية والتحقيقات.

٣٣٣- ويلبي إطار السياسات النموذجي الحاجة إلى تحسين الشفافية والمساءلة والفعالية في عملية الشراء. ومنذ موافقة مجلس الرؤساء التنفيذيين على الإطار، وعدد المؤسسات التي اتخذت

التدابير اللازمة لتنفيذ أحكامه، بما في ذلك إنشاء لجان استعراض البائعين، مستمر في الازدياد. والتأييد للموامة بين نظم الجزاءات قوي للغاية في أوساط كبار المديرين وفقاً لنتائج استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش، إذ بلغت نسبة المؤيدين ٨٢ في المائة (١٣ في المائة ليسوا موافقين ولا غير موافقين و ٥ في المائة غير موافقين أو مختلفين بعض الشيء).

٣٣٤- ورغم أن إطار السياسات النموذجي يقصر عن أن يكون نظاماً كاملاً وتلقائياً للحظر المشترك، وهو ممارسة جيدة بين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، فإنه يتيح فرض حظر فعلي مشترك بوسم البائعين بعلامات إنذار بالنسبة لأنواع مختلفة من الجزاءات (توجيه اللوم، وعدم الأهلية للتسجيل والإيقاف وما إلى ذلك) مع احتفاظ المؤسسات بالحق في عدم التقيد به.

٣٣٥- وبالإضافة إلى الجهود الرامية إلى الموامة بين التدابير العقابية، يتضمن إطار السياسات النموذجي أيضاً أحكاماً لإعادة تأهيل البائعين. والواقع، في تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١٧٧)، وهو إحدى القوى الدافعة وراء الإطار ومن معتمديه في وقت مبكر، أن الغالبية العظمى من الحالات تعالج من خلال العمليات الإدارية بدلاً من العمليات القانونية، وهي كثيراً ما تكون أكثر فعالية من حيث التكلفة من الإجراءات القانونية المطولة. وتجدر الإشارة إلى أن منظومة الأمم المتحدة، خلافاً للبنك الدولي، مع استثناءات قليلة مثل مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والبرنامج الإنمائي، قد اختارت عدم نشر قائمتها المتعلقة بعدم الأهلية، وذلك، حسبما أفادت التقارير، بناء على اقتراح من المستشارين القانونيين.

٣٣٦- وأعرب الموظفون الذين أجريت معهم مقابلات لأغراض إعداد هذا التقرير عن تقديرهم لإطار السياسات النموذجي بوصفه إطاراً قيماً لتبادل المعلومات وأساساً لاتخاذ إجراءات مشتركة لفرض جزاءات على البائعين. ويقوم الفريق العامل الاستراتيجي لإدارة شؤون البائعين التابع للجنة الإدارية الرفيعة المستوى - شبكة المشتريات، حالياً بإعداد حيز للعمل في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات يمكن فيه لجميع المؤسسات المشاركة تبادل الممارسات والخبرات الجيدة فيما بينها، من المقرر أن يُفتتح في عام ٢٠١٦، في محاولة لزيادة عدد المؤسسات التابعة للأمم المتحدة التي تعتمد الإطار.

٣٣٧- ومن الممارسات الجيدة الأخرى التي تم الوقوف عليها آليات اعتراض البائعين، ويمكن عن طريقها للمتنافسين والبائعين تقديم اعتراضات رسمية إذا رأوا أن عملية العطاءات لم تُجرَ وفقاً لسياسات المشتريات. وآليات الاعتراض مفيدة بشكل خاص للكشف عن الغش، في حالات اختيار موردي المشتريات. ويكون المتنافسون متنبهين لاتباع الإجراءات الواجبة ويمكنهم الاعتراض في حالات الاشتباه في وجود تواطؤ بين بعض البائعين و/أو بين البائعين وموظفي المشتريات. وتوجد آليات الاعتراض في عدد من المؤسسات التابعة للأمم المتحدة التي جرى

CEB, summary of conclusions of the seventeenth session of HLCM-PN, CEB/2015/HLCM_PN/17 (١٧٧) [مجلس الرؤساء التنفيذيين، ملخص استنتاجات الدورة السابعة عشرة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى - شبكة المشتريات، CEB/2015/HLCM_PN/17].

استعراضها. فعلى سبيل المثال، قامت إدارة المشتريات في صندوق الأمم المتحدة للسكان مؤخراً بإنشاء آلية للطعن في قرارات إرساء العطاءات، وتدير شعبة الإمدادات في منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) نظاماً لإدارة الجودة يمثل للمعيار ٩٠٠١ للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس، يتكفل بتلقي ومتابعة الشكاوى. وتتيح شعبة المشتريات في الأمانة العامة للأمم المتحدة عن طريق مجلس استعراض منح العقود آلية للطعون والشكاوى المتعلقة بالمشتريات لمقدمي العطاءات غير الفائزين عقب استخلاص المعلومات رسمياً من الذين يعتقدون أنهم لم يعاملوا معاملة منصفة^(١٧٨). وتحتفظ منظمة الأغذية والزراعة أيضاً بآلية لاعتراض البائعين.

٣٣٨- ويوصى الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، باعتماد نظم معاقبة البائعين استناداً إلى إطار السياسات النموذجي لمجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

دال - توقيع الجزاءات على شركاء التنفيذ

٣٣٩- وفي معظم المؤسسات التي جرى استعراضها، لا ينص الإطار التشريعي لإدارة شركاء التنفيذ على نظام رسمي محدد للجزاءات. بيد أن التوجيهات والاتفاقات ومذكرات التفاهم والصكوك الأخرى السارية تتيح اتخاذ بعض الأنشطة لمكافحة الغش والتدابير للحد منه^(١٧٩). وتشمل هذه التدابير الوقائية، من قبيل مراعاة العناية الواجبة، متطلبات فيما يتعلق بالإدارة المالية، والدفع في شرائح بناء على الأدلة والتقارير المتلقاة عن حالة تنفيذ البرامج. وهناك أيضاً المراجعات والفحص العشوائي ونظم التفتيش والرصد الأخرى التي تشمل أنشطة للإشراف في أثناء تنفيذ البرنامج.

٣٤٠- غير أنه ما لم توجد أحكام موحدة تفصيلية في مجال توقيع الجزاءات على شركاء التنفيذ، يُترك لتقدير مديري البرامج أن يبتوا في إنهاء التعاقدات، ووقف المدفوعات أو غير ذلك من الإجراءات العقابية. ويقع الأساس القانوني لأعمال التخفيف و"المعاقبة" المذكورة في معظم الحالات في الاتفاقات التعاقدية مع شركاء التنفيذ، التي قد تشمل حق المؤسسة في وقف التمويل مثلاً عند اكتشاف الغش، أو استرداد قيمة الأضرار التي لحقت بالمؤسسة.

٣٤١- وتوجد لدى منظمة الأغذية والزراعة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأغذية العالمي أحكام بهذا المعنى في مذكرات التفاهم والاتفاقات التي تبرمها. غير أنه، في حين

(١٧٨) الأمانة العامة للأمم المتحدة، شعبة المشتريات، www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline (تم الاطلاع عليه في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥).

(١٧٩) في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، تعريف المكتب للبائعين أوسع من إطار السياسات الاستراتيجية ولذلك يشمل شركاء التنفيذ (انظر UNOPS organizational directive No. 41, para. 3.12) [التوجيه التنظيمي لمكتب خدمات المشاريع رقم ٤١، الفقرة ٣-١٢].

قد تشمل هذه الأحكام بعض العناصر، مثل بندي الإنهاء والتحكيم، فإن إطار معاقبة شركاء التنفيذ مجزأ وغير قوي بوجه عام. وليست المعايير المطبقة وعملية اتخاذ القرار واضحة، بما في ذلك ما إذا كانت القرارات يتخذها فريق أو فرد، وعلى أي مستوى. ولا يوجد كذلك أي إطار رسمي لمتابعة وإنفاذ الجزاءات في حال فرضها.

٣٤٢- وكما يتبين من الأمثلة على حالات الغش المرتكب من شركاء التنفيذ في الصومال، فعلى الرغم من تحقيقات مكتب خدمات الرقابة الداخلية المنتهية والمدعومة بالأدلة، والخسائر النقدية التي تتجاوز مبلغ ٩ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة، لم تُسترد أي أموال حتى الآن. وكما أشار مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة في أحدث تقرير له فيما يتعلق بالحالات السالفة الذكر والحالات المرتبطة بها "في الحالات التي أثبتت فيها شعبة التحقيقات حدوث الغش، لم تقم الإدارة بعد بتفعيل بنود التحكيم الواردة في اتفاقات المشاريع من أجل التماس الانتصاف وجبر الأضرار"^(١٨٠). وفي بعض الأحيان، يخالف حالات الإحالة مزيد من التوفيق، كما في قضية نشأت منذ عام ٢٠٠٦ فيما يتعلق بمؤسسة أخرى، ولكن أيضاً في هذه الحالة، رغم أن حكم المحاكم المحلية كان لصالح المؤسسة، فإنه لم يتم بعد استرداد الأموال بالكامل.

٣٤٣- وبسبب نقص المعلومات أو انعدامها عن مسألة الإحالات واسترداد الأصول، لم يتسنى جمع بيانات وأدلة موجزة عن مستوى استرداد الأصول المفقودة نتيجة للغش ونسبة النجاح فيها وتحليلها لأغراض هذا التقرير. وكان الاستبيان الذي أرسل إلى جميع المؤسسات قد التمس معلومات عن الأموال المستردة خلال السنوات الخمس الماضية. ويشير استعراض وتحليل المعلومات المحدودة المقدمة، فضلاً عن المتاحة في التقارير الرقابية الأخرى، أي تقارير مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين، إلى أن المستردات التي تحققت ضعيفة إن لم تكن منعدمة.

٣٤٤- ويودّ المفتشان التأكيد على أهمية التدابير الوقائية لمكافحة الغش، على النحو المبين في الفصول أعلاه بشأن مراقبة الغش والكشف عن حالاته، آخذين في اعتبارهما الحجم الكبير من المبالغ المحولة إلى شركاء التنفيذ من قبل بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فضلاً عن المخاطر العالية، بما فيها الغش، التي تنطوي عليها طرائق تنفيذ شركاء التنفيذ. وكذلك تحتاج المؤسسات إلى تعزيز إجراءاتها اللاحقة للفعل ونظامها لفرض الجزاءات على شركاء التنفيذ، للأسباب المماثلة التي نوقشت أعلاه بالنسبة للبائعين والموردين، الذين توجد إزاءهم بالفعل عملية قائمة تتسم بمزيد من التدقيق الدؤوب، بما يشمل الإجراءات القانونية الواجبة، والمناقصات التنافسية، وإشراك اللجان، وضوابط منع الغش.

٣٤٥- وينبغي أن تنطبق إجراءات معاقبة شركاء التنفيذ أيضاً على المتعاقدين معهم من الباطن، فضلاً عن الشركاء الآخرين الذين تلقوا التمويل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة،

(١٨٠) A/70/5 (المجلد الأول)، الفقرة ١٢٥.

من قبيل الجهات المستفيدة من المنح. وعلى نحو ما ورد في المناقشة، ينبغي أن يراعى التركيز بشكل خاص على الخصائص والحساسيات المتعلقة بمشاركة الكيانات الحكومية و"معاقتها".

٣٤٦- ويوصى الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن يقوموا بحلول نهاية عام ٢٠١٦ بتحديث سياساتهم إزاء شركاء التنفيذ، وإجراءاتهم وصكوكهم القانونية ذات الصلة، إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، للسماح بمعاقة شركاء التنفيذ، بما في ذلك إحالة قضايا الغش ذات الصلة إلى السلطات الوطنية واستعادة الأصول.

هاء- تبادل المعلومات بشأن معاقة الأطراف الثالثة

٣٤٧- أبرزت التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة أهمية تبادل المعلومات فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن الأطراف الثالثة، والبائعين والموردين وشركاء التنفيذ، وهو مسألة تحظى باهتمام مكاتب الرقابة والدول الأعضاء المانحة على السواء.

٣٤٨- وفيما يتعلق بالبائعين والموردين، أحرز العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقدماً جيداً على هذه الجبهة. ففي شعبة المشتريات التابعة للأمانة العامة، على سبيل المثال، تُنشر أسماء البائعين الخاضعين للجزاءات على الموقع الشبكي الداخلي للشعبة المتاح من داخل شبكة منظومة الأمم المتحدة؛ وتوضع علامات إنذار بشأن البائعين المعاقبين في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، التي تعتبر بمثابة بوابة منظومة الأمم المتحدة المشتركة لتسجيل البائعين؛ وتُرسل قائمة بأسماء البائعين الخاضعين للجزاءات إلى أمين شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى وبالتالي يجري تبادلها مع جهات التنسيق مع الشبكة في كل من مؤسسات الأمم المتحدة.

٣٤٩- وحسبما بينت المناقشة في الفرع هاء من الفصل السابع، فإن المنبر الرئيسي لتبادل المعلومات ذات الصلة بالبائعين هو من خلال بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات^(١٨١). ولا تزال المناقشات جارية فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وتحديدًا في إطار شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، لمواصلة تطوير البوابة العالمية من أجل استيعاب تسجيل فرادى الخبراء الاستشاريين وإدارة شؤونهم. وقد دعم أعضاء البوابة العالمية بوجه عام هذه المبادرة، لا سيما في ضوء التحسين الذي أُدخل مؤخراً على أداة فرز البائعين من حيث الأهلية، التي يجري الآن من خلالها مضاهاتهم بالقوائم الموحدة للبائعين الخاضعين للجزاءات الصادرة عن مجلس الأمن^(١٨٢).

(١٨١) انظر www.ungm.org؛ انظر أيضاً، فيما يتعلق بحالة بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات،

CEB/2015/HLCM_PN/17، الفقرة ٥٢.

(١٨٢) CEB/2015/HLCM_PN/17، الفقرة ١١٦.

٣٥٠- وقد سُرع في مناقشات مماثلة بشأن توسيع نطاق بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات لتشمل الشركاء الآخرين، وتحديدًا شركاء التنفيذ. وكما أُشير في الدورة الثامنة والعشرين للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، فإنه يمكن تعديل البوابة العالمية القائمة لتتبع شركاء التنفيذ على نحو مماثل لتتبعها البائعين المشتبه بهم، مما يمكن أن يوفر منبراً لتبادل المعلومات. وقد أعرب ممثلو دوائر المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمؤسسات الأمم المتحدة وممثلو دوائر التحقيق بالأمم المتحدة عن تأييدهم خطط اللجنة لوضع إطار مشترك. وأعرب الممثلون عن استعدادهم لمواصلة تقديم المساعدة في العمل في المستقبل. وذكروا أنهم يؤيدون النهج الذي تستخدمه البوابة العالمية بشأن أهلية البائعين ويرون إمكانيات لتطبيقه على شركاء التنفيذ كذلك.

٣٥١- وفي الدورة الثامنة والعشرين للجنة الإدارية الرفيعة المستوى بُدئ في إنشاء فرقة عمل، لتشمل شبكة المشتريات التابعة للجنة وأعضاء اللجنة الاستشارية السابقة المعنية بالنهج المنسق للتحويلات النقدية من أجل ما يلي: (أ) وضع تعريف للاستخدام - عندما تُعتبر منظمة غير حكومية أحد البائعين، وعندما ينبغي اعتبارها أحد شركاء التنفيذ؛ (ب) تقييم جدوى تكييف البوابة العالمية لتصبح منصة تُستخدم لتعقب حالات الغش المتصلة بشركاء التنفيذ؛ (ج) استكشاف سبل بديلة لتبادل المعلومات؛ (د) تقييم الفرص المتاحة لتوسيع المجالات التي تغطيها حالياً عمليات تقييم النهج المنسق للتحويلات النقدية والقيود المفروضة عليها، واستكشاف إمكانية تطبيق أدوات وصكوك إدارة المخاطر الخاصة بالنهج المنسق على البائعين وشركاء التنفيذ؛ (هـ) تقدير قيمة وإمكانية تكييف الإجراءات المستمدة من إطار أهلية البائعين، حسب الاقتضاء، لاستخدامها مع شركاء التنفيذ؛ (و) اقتراح نُهج مشتركة للتخفيف من المخاطر^(١٨٣).

٣٥٢- وقد أعرب الذين أُجريت معهم المقابلات عن آراء مختلفة بشأن عمل بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات وأدائها. وأشار الكثيرون إلى أن البوابة تعمل على النحو المتوقع، وتتيح الحظر الفعلي المشترك، نظراً لتوافر المعلومات عن البائعين الخاضعين للجزاءات. وأشار بعضهم إلى أن هناك حاجة إلى بعض التحسينات وأن النظام لا يمكن أن يعمل على النحو المتوخى إلا بقدر تحديث البيانات والمعلومات بانتظام من جانب جميع المؤسسات التابعة للأمم المتحدة. وهذه المسألة قيد مناقشة مستمرة. وفي الممارسة العملية، تضطلع المؤسسات أيضاً باستعراض البائعين بمضاهاتهم بقوائم الجزاءات الخاصة بها، التي قد تكون مختلفة في بعض الأحيان، نظراً لوجود اختلاف في عمليات ومعايير توقيع الجزاءات فيما بين المؤسسات التابعة للأمم المتحدة. وهذه بعض التحديات القائمة وهي تدل على وجود متسع لتحسين النظام.

٣٥٣- وبالإضافة إلى تبادل المعلومات بشأن البائعين الخاضعين للجزاءات من خلال بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، يتيح عدد قليل من المؤسسات كذلك، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، معلومات عن البائعين الخاضعين

(١٨٣) مجلس الرؤساء التنفيذيين، استنتاجات الدورة الثامنة والعشرين للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، CEB/2014/5.

للجزءات على مواقع الشبكية، وهي ممارسة يأخذ بها أيضاً البنك الدولي. وتُنشر أسماء البائعين الخاضعين للجزءات على الموقع الشبكي الداخلي لشعبة المشتريات التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، ويتاح الوصول إليه من داخل شبكة منظومة الأمم المتحدة.

٣٥٤- وكما بيّن تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة^(١٨٤) وكما لوحظ مرة أخرى في أثناء إجراء هذا الاستعراض، يجري قدر محدود من تبادل المعلومات عن شركاء التنفيذ على صعيد المقر وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري. ورغم وجود بعض الآليات والممارسات لذلك، وتحديدًا تبادل المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ في مجموعة الإدارة التنفيذية التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري وفي إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية، فإن تبادل المعلومات يتم على نحو مخصص وليس بطريقة منهجية في كثير من الأحيان. غير أنه توجد آليات إضافية لتبادل المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ، في إطار ترتيبات الحكومة لصناديق التمويل الجماعي، ومن خلال وحدتي إدارة المخاطر اللتين أنشئتا من أجل الصومال وأفغانستان.

٣٥٥- ويتسبب عدم تبادل المعلومات بالشكل المناسب عن شركاء التنفيذ في مخاطر كبيرة كإمكانية أن تتعاقد وكالة تابعة للأمم المتحدة مع منظمة غير حكومية سبق لها أن كانت ضعيفة الأداء أو ضالعة في أعمال تنطوي على الغش في وكالة أخرى. كما قد يتيح للمنظمات غير الحكومية الكسب من ناحيتين، ليس فيما يتعلق بالأموال التي تتلقاها مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فحسب، وإنما أيضاً بالمبالغ المتلقاة من المنظمات المتعددة الأطراف الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي، والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والمناخين الثنائيين.

٣٥٦- وكما يتبين من التجربة مع عمل وحدة إدارة المخاطر^(١٨٥) في الصومال، فإن اتخاذ تدابير من قبيل تحسين الفرز، ومراعاة العناية الواجبة، وتبادل المعلومات المتصلة بشركاء التنفيذ، أمور تساعد بشكل كبير في الوقوف على شركاء التنفيذ مرتكبي الغش وضعيفي الأداء ومنع حدوث حالات غش مماثلة. وكما ذُكر للمفتشين، تمّ الشروع في عدة تحقيقات جارية أو منتهية بشأن الغش المرتكب من جانب شركاء التنفيذ في الصومال، بما في ذلك بعض الحالات المذكورة أعلاه في الفقرة ١٨٠، بناء على المعلومات المقدمة من الوحدة، ونتيجة لتحسّن تبادل المعلومات فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في هذا السياق.

(١٨٤) JIU/REP/2013/4

(١٨٥) أنشئت وحدة إدارة المخاطر كجزء من مكتب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية للصومال المسؤولة أمامه، وهي تقدم المشورة التشغيلية بشأن المسائل المتعلقة بإدارة المخاطر إلى فريق الأمم المتحدة القطري والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، كما تقدم المعلومات عن الشركاء (المنفذين) الذين تعينهم وتتعاقد معهم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولهذا الغرض، أعدت وحدة إدارة المخاطر قاعدة بيانات تضم عقوداً لـ ١٣ وكالة من وكالات الأمم المتحدة (في عام ٢٠١٣) تبلغ قيمتها نحو ٤١٩ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة مبرمة مع حوالي ١٢٠٠ من شركاء التنفيذ والشركاء الآخرين. وتتيح قاعدة البيانات أيضاً التحقق من أي من شركاء التنفيذ بالرجوع إلى قوائم الجزاءات التي وضعها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة والقائمة السوداء للبائعين التابعة للبنك الدولي.

٣٥٧- وفي السنوات الأخيرة، سلط مجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة الضوء مراراً على نقص التنسيق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة في نفس المناطق والمستخدمة لنفس الأطراف الثالثة. وتفتقر هذه المؤسسات إلى وجود آلية رسمية لتبادل المعلومات بشأن أداء الشركاء^(١٨٦).

٣٥٨- واستجابة لهذه الشواغل، فقد أنشأت اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى فرقتي عمل للنظر في وضع شرط رسمي يقتضي تبادل المعلومات بشأن أداء شركاء التنفيذ^(١٨٧).

٣٥٩- ويوصى الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، الذي يشرف على تطوير بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، بالإسراع في النظر في استخدام البوابة كمنبر للقيام آلياً بعمليات العناية الواجبة إزاء شركاء التنفيذ والخبراء الاستشاريين، فضلاً عن تبادل المعلومات الشاملة عن أدائهم فيما بين المؤسسات.

(١٨٦) A/70/322، الفقرة ٤٠؛ JIU/REP/2013/4، الصفحة ٦٠.

(١٨٧) A/70/322، الفقرة ٤٠؛ انظر أيضاً CEB/2014/5 (استنتاجات الدورة الثامنة والعشرين للجنة الإدارية الرفيعة المستوى)، الفقرات ٥٣-٦٨.

حادي عشر- الإبلاغ عن الأداء والآراء التعقيبية (الدعامة ٨)

ألف- الإبلاغ عن بيانات وأنشطة مكافحة الغش

الإبلاغ غير الموثوق عن الغش

٣٦٠- يشكل جمع البيانات الدقيقة عن الغش وأنشطة مكافحته جزءاً هاماً من مراقبة الغش المرتكب ضد منظومة الأمم المتحدة. وكشف الاستعراض عن أن المعلومات والبيانات المتعلقة بالغش الواردة في التقارير المقدمة إلى المراجعين الخارجيين كثيراً ما تكون غير موثوقة ومربكة. فقد أشار مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة في موجزه المقتضب لعام ٢٠١٤ إلى أنه "قد تراجعت أيضاً حالات الغش والغش المفترض في عمليات الأمم المتحدة المبلغ عنها في المجلد الأول، غير أن عدداً كبيراً من الإدارات والمكاتب لم يقدم تفاصيل عن حالات الغش التي كُشفت في عام ٢٠١٤. ولذلك ليس في مقدور المجلس تقديم أي ضمانات على سلامة أو دقة المبالغ التي أوردتها الإدارة في إفاداتها وكشوفها ضمن المجلد الأول"^(١٨٨). وبنفس الطريقة خلص تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعام ٢٠١٤^(١٨٩) بشأن الإبلاغ عن الغش في الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أن المعلومات المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين قد تفتقر إلى الدقة والشمول.

٣٦١- وبالمثل، فإن أعداد القضايا المتصلة بالغش والبيانات عن الخسائر الناجمة عن الغش التي تم الإبلاغ عنها إلى وحدة التفتيش المشتركة من جانب عدد من المؤسسات في سياق هذا الاستعراض كانت مخالفة جداً للبيانات التي قدمتها هذه المؤسسات رسمياً إلى مراجعي الحسابات الخارجيين لدرجة أنها لم تعتبر جديرة بالثقة لأغراض التحليل في هذا التقرير. وعلى سبيل المثال، بالنسبة للسنوات ٢٠١٢-٢٠١٤، كانت الخسائر المتصلة بالغش التي أبلغ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عنها مراجعي الحسابات الخارجيين مختلفة اختلافاً ملحوظاً عن المبالغ المقدمة إلى وحدة التفتيش المشتركة. وأوضح البرنامج الإنمائي أنه لم يعد يصدر تقارير عن مبلغ الخسارة المتكبدة عن طريق الغش في المشتريات، إذ إنه بصدد وضع منهجية من شأنها أن تتيح مزيداً من الدقة في القياس الكمي لتلك الخسائر. وقد أنشئت فرقة عمل داخل البرنامج الإنمائي لمعالجة هذه المسألة. وأوضح البرنامج كذلك أنه لم يبلغ الوحدة بعدد الشكاوى المتعلقة بشركاء التنفيذ الحكوميين والشركاء من المنظمات غير الحكومية، لأن نظام إدارة القضايا فيه لا يسمح بإنتاج تلك الإحصاءات في ذلك الوقت. ويجري تحديث نظام إدارة القضايا للإلمام بهذا النوع من المعلومات.

(١٨٨) A/70/322، الفقرة ٤٤.

(١٨٩) OIOS, audit of the process of reporting cases of fraud or presumptive fraud in financial statements, report 2014/051 [مكتب خدمات الرقابة الداخلية، مراجعة عملية الإبلاغ عن حالات الغش أو الغش المفترض في البيانات المالية، التقرير ٢٠١٤/٥١].

٣٦٢- وتدعم نتائج استقصاء وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش على نطاق منظومة الأمم المتحدة الملاحظات السالفة الذكر. فلم يكن خمس وأربعون في المائة من المجهين على الدراسة الاستقصائية متأكدين من استعداد مؤسستهم لتقديم المعلومات عن الغش، ولا سيما للإفراج عن إحصاءات دقيقة عن القضايا الموثقة، ونوع الغش والإجراءات التأديبية المتخذة والبيانات الأخرى ذات الصلة.

غياب التقارير الشاملة للإدارة عن أنشطة مكافحة الغش

٣٦٣- الإبلاغ عن البرامج المتصلة بمكافحة الغش، في معظم المؤسسات المستعرضة، وتحديدًا عن مخاطر الغش والكيفية التي تجري بها معالجتها، مشتت بين مختلف التقارير، مثل تقرير الرقابة السنوي، وتقرير مكتب الأخلاقيات، وتقرير المراجع الخارجي للحسابات والبيانات المالية للمؤسسة، وتقرير رئيس المؤسسة عن التدابير التأديبية. وهذا الكم الكبير من التقارير الواردة من المكاتب المختلفة يجعل من الصعب على الإدارة العليا وهيئات الإدارة على حد سواء أن تحصل على صورة واضحة عن مدى تعرض المؤسسة للغش، وإدارة مخاطر الغش، ومستوى الخسائر الناجمة عن الغش.

٣٦٤- وعلاوة على ذلك، كشف الاستعراض عن انعدام مؤشرات الأداء بشكل تام في أي من البرامج الحالية لمكافحة الغش على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وبدون الفهم الشامل لطبيعة التعرض للغش، ومدى كفاية تدابير الحد منه، ومؤشرات الأداء المطبقة، لا يمكن تقييم فعالية أنشطة مكافحة الغش أو كفاءة الاستخدام لموارد مكافحته. وقد لا تكون الدول الأعضاء، والحال كذلك، قادرة على توفير الإرشاد والتوجيه المستنيرين للمؤسسات في المسائل المتعلقة بمكافحة الغش. ولا يسمح هذا أيضاً باتخاذ قرارات مستنيرة من أجل تحديد مستويات مقبولة لتقبل المخاطر والاتفاق على طرائق تقاسم المخاطر بين المؤسسات والدول الأعضاء المعنية (انظر الفصل الخامس).

٣٦٥- ومن شأن وضع الإدارة تقريراً شاملاً عن أداء أنشطة مكافحة الغش تلمّ فيه بالنقاط البارزة في مختلف التقارير المتصلة بالغش ويقدمه الرئيس التنفيذي للمؤسسة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة، أن يوفر المستويات اللازمة من المساءلة والشفافية في المسائل المتصلة بالغش. ويلزم أن تأخذ الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة هذا التقرير الشامل عن الغش في الاعتبار بصورة منهجية في الوفاء بمسؤولياتها الرقابية.

٣٦٦- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصيتين التاليتين الشفافية والمساءلة، فضلاً عن فعالية برنامج مكافحة الغش في المؤسسة وكفاءته.

التوصية ١٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يقدموا إلى هيئاتها التشريعية ومجالس إدارتها بصفة سنوية تقريراً إدارياً موحداً وشاملاً عن أداء أنشطة مكافحة الغش، بالاستناد إلى مؤشرات الأداء الرئيسية. ويتضمن التقرير، في جملة أمور، مستوى التعرض للغش، وحالة الامتثال لسياسات مكافحته، والإحصاءات المتعلقة به، والجزاءات المفروضة، والخسائر الناجمة عن الغش، واسترداد الأصول، والدروس المستفادة.

التوصية ١٦

ينبغي للهيئات التشريعية ومجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام بما يلي: أن تدرج كل منها في جدول أعمالها بنداً دائماً أو ثابتاً يتعلق بمنع الغش والكشف عنه والتصدي له؛ وأن تجري استعراضاً سنوياً للتقرير الإداري الموحد والشامل الذي يقدمه الرئيس التنفيذي عن سياسة وأنشطة مكافحة الغش؛ وأن توفر التوجيه والإشراف الرفيعي المستوى بشأن المسائل ذات الصلة بالغش.

باء- الدروس المستفادة والتعقيبات

٣٦٧- في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا توجد عملية منهجية لاستخلاص وجمع الدروس المستفادة من مراجعة الحسابات والتحقيقات المتعلقة بالغش. ورغم أنه، في بعض الحالات، يجري إعداد رسائل إدارية وتوجيهها إلى الإدارة مشفوعة بإجراءات تصحيحية محددة في عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات، إلا أن ذلك لا يتم، في الممارسة العملية، على نحو منظم ومنهجي، بل على نحو مخصص تبعاً لأفرقة التحقيق المسؤولة. والشيء المفتقد هو وجود قاعدة بيانات بالأخطاء التي حدثت، وظروف الغش ومخططاته، وكيفية اكتشافه، والنتائج المترتبة عليه، وما إلى ذلك، وتحديد المسؤول عن قاعدة البيانات المذكورة. وكذلك لا تجري متابعة تنفيذ هذه التوصيات والتوجيهات، وإجراءات التشغيل الموحدة، كما أن التتبع الرسمي للتوصيات غير موجود.

٣٦٨- وتتبادل المنظمات المتعددة الأطراف الأخرى، كالاتحاد الأوروبي والبنك الدولي، بالفعل، داخل مؤسساتها، نتائج التحقيقات وتقارير مراجعة الحسابات عندما تتعلق بالمسائل الإدارية والتنظيمية، مثل الثغرات في الضوابط الداخلية والمحالات التي يمكن إدخال تحسينات عليها، في إطار عملية مراجعة الحسابات و/أو التحقيقات العادية، وتمشياً مع مبادئ توجيهية محددة في هذا الصدد. ومن الأمثلة على ذلك عملية الوقاية من الغش التي يضطلع بها المكتب

الأوروبي لمكافحة الغش بالتشاور مع الدوائر الأخرى (وتحديداً، القانونية)، وفيها يجري بصورة دورية استعراض وتحديث جميع تشريعات وقواعد وأنظمة الاتحاد الأوروبي القائمة والحديثة، أو الاتفاقات ومذكرات التفاهم، مع مراعاة نتائج تقارير التحقيق وتوصياتها ذات الصلة، من أجل تحسين الصكوك القانونية وسدّ الثغرات القانونية باستمرار. وثمة مثال آخر هو الكتيب المنشور الصادر عن البنك الدولي، الذي يصف قضايا الغش الكبرى والنمطية وكيفية اكتشافها ومعالجتها، بما في ذلك الدروس المستفادة.

٣٦٩- ومن الضروري أن تضع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إجراءات تشغيل موحدة تقتضي أن يلي تقارير التحقيق ومراجعة الحسابات نظر منهجي في الدروس المستفادة فيما يتعلق بالتدابير الوقائية والكشفية من أجل تحسين أنشطة مكافحة الغش. وينبغي أن تقدم هذه الدروس المستفادة إلى الإدارة لتدبّرها. ونكرر فيما يلي توصية ذات صلة وردت في التقرير JIU/REP/2000/9: التوصية ٥ "ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يضمنوا أن تشمل برامج عمل الوحدات المسؤولة عن التحقيقات وضع الإدارة تدابير وقائية تستند إلى تحقيقات مسبقة ودروس مستفادة من التحقيقات المنجزة".

جيم - الربط بين وظيفتي مراجعة الحسابات والتحقيق

٣٧٠- وكشف الاستعراض عن أن التنسيق والتعاون، بما في ذلك تبادل المعلومات بين مختلف وظائف الرقابة (مراجعة الحسابات والتحقيق والتفتيش والتقييم)، يحتاجان إلى مزيد من التحسين داخل المؤسسات من أجل مكافحة الغش على نحو فعال. ورغم أن معظم المكاتب التي أجريت مقابلات معها أشارت إلى أنه يجري تبادل المعلومات، فكثيراً ما يتم ذلك بشكل مخصص وليس على نحو متسّم بالاتساق وجودة التوقيت والنظام. ويتمثل الرأي السائد في أن مراجعي الحسابات ليسوا مكلفين ولا مدربين للقيام بمراجعات قانونية حقيقية أو بمراجعات لاكتشاف الغش. وبالمثل، عادةً ما يخصص المحققون قليلاً من الوقت للضوابط أو من التركيز عليها وهم غير مدربين على تقييم فعاليتها، وبخاصة الضوابط المالية. وقد ذُكرت حالات محددة تضمنت فيها تقارير مراجعة الحسابات عدداً من علامات الإنذار الواضحة، مثل تقسيم العقود، والالتفاف حول الضوابط وعدم الامتثال للقواعد والإجراءات المعمول بها، ومن شأن تلك العلامات وحدها أن تبرر إجراء مراجعة أو تحقيق بشأن الغش؛ ولكن المتابعة المنهجية كانت نادرة. ومن الأمثلة الأخرى التي قدمت حالات لم يتم فيها إبلاغ مراجعي الحسابات بالتحقيقات الجارية المتعلقة بالبرنامج الجاري مراجعته أو المكاتب القطرية الجاري مراجعتها.

٣٧١- وتجدر الإشارة إلى أنه لوحظ تفاعل أوثق كثيراً بين مراجعي الحسابات والمحققين في مكاتب الرقابة الداخلية الأصغر حجماً حيث يتعذر الاحتفاظ بوحدة مستقلة لكل من المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات. وقد هيأ العائق المتمثل في قلة الموارد إلى جانب وجود مهنيين مكرسين متعددي التخصصات (مراجعو حسابات لهم خبرة بالتحقيق والعكس)

تحت قيادة رؤساء مكاتب من ذوي الخبرة، تلك البيئة التكافلية الملائمة. غير أن بعض الذين أجريت معهم مقابلات دعوا إلى توخي الحذر إزاء اشتراك مراجعي الحسابات على نطاق واسع في الكشف عن الغش و/أو انضمامهم إلى أفرقة التحقيق، إذ يصعب الوثوق فيهم كموظفين بعد ذلك عند عودتهم للاضطلاع بدورهم في المراجعة الداخلية المحضة.

٣٧٢- وأبرزت أيضاً الحاجة إلى تحسين التنسيق بين مختلف الوظائف الرقابية في تقرير صدر مؤخراً للجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة توصي فيه بإجراء استعراض لمكتب خدمات الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة وأن يتم في إطار هذا الاستعراض، في جملة أمور، "تقييم المسائل المطروحة منذ فترة طويلة؛ وفرص تحسين التعاون في عمليات التحقيق، ومراجعة الحسابات، ومهام التفتيش والتقييم"^(١٩٠).

٣٧٣- ومن الواضح أن لفعالية التعاون وتبادل المعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب فيما بين مختلف وظائف الرقابة أهمية خاصة لنجاح الأعمال المضطلع بها لمكافحة الغش. فذلك يتيح أشكال التآزر والتكامل بين الخبرات المتنوعة والمزايا النسبية لمختلف وظائف الرقابة. ويؤدّ المفتشان أن يؤكد على أهمية التنسيق بصفة خاصة في مرحلة التخطيط لعمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات على السواء، إذ إن كلتاوظيفتين ستستفيدان من تبادل المعلومات. وحيثما تقف عمليات مراجعة الحسابات على علامات تنذر بالخطر، ينبغي أن يولي الكيان القائم بوظيفة التحقيق الاعتبار بصورة منهجية لمتابعة هذه المجالات. وبالمثل، في بعض الحالات، ينبغي أن تتاح خبرة في مجال المراجعة لفريق التحقيق خلال التخطيط للتحقيق في القضايا أو خلال إجرائه بعد ذلك. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يولي الكيان القائم بوظيفة التحقيق الاهتمام الواجب لأي مواطن ضعف في النظم والضوابط الخاصة بمكافحة الغش تُكتشف في أثناء التحقيق وأن يقوم، بالتنسيق مع مراجعي الحسابات، بإبلاغ الإدارة لتيسير إجراء المتابعة الملائمة.

٣٧٤- ويوصى بأن يحسّن رؤساء مكاتب الرقابة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التنسيق والتعاون على الصعيد الداخلي فيما بين مختلف التخصصات الرقابية داخل مكاتبها من أجل تعزيز أنشطة مكافحة الغش ونشر الدروس المستفادة. وينبغي أن ينظروا في إدراج فرع عن حالة هذا التنسيق في آليات إبلاغهم الحالية إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة.

دال- التعاون والتنسيق بين الكيانات فيما يتعلق بمكافحة الغش

٣٧٥- من الضروري أن توضع الآليات والإجراءات لتحسين التعاون والتنسيق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في التصدي للغش على نحو شامل وعلى نطاق المنظومة. وتشمل مجالات

(١٩٠) A/70/284، الفقرة ٦٥.

التعاون والتنسيق والتآزر، كما ورد في مختلف أقسام هذا التقرير، تبادل المعلومات بشأن البائعين وشركاء التنفيذ، وشن الحملات المشتركة لمكافحة الغش، وتبادل المواد التدريبية، وإجراء التحقيقات المشتركة أو الموازية، والمواءمة بين معاقبة الموظفين والأطراف الثالثة. ورغم الجهود الحميدة الجاري الاضطلاع بها في جوانب معينة من التعاون، على النحو المبين في التقرير، ثمة مجال كبير لتحسين العمل من أجل مكافحة الغش فيما بين المؤسسات. فينبغي أن توفر الكيانات من قبيل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وممثلي دوائر التحقيق بالأمم المتحدة، ومثلي دوائر المراجعة الداخلية للحسابات، المنتديات اللازمة لتبادل الخبرات بشأن القضايا المتصلة بالغش، وينبغي أن تركز الوقت المناسب في جداول أعمالها للمناقشة الجادة التي يستحقها موضوع الغش. ذلك أن الغش موجود على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومكافحته ليست التزاماً على فرادى المؤسسات فحسب، بل هي التزام على المنظومة برمتها.

المرفقات الأول إلى الرابع

لا تصدر المرفقات من الأول إلى الرابع إلا على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش
المشتركة (www.unjiu.org) إلى جانب التقرير

- الأول - تجميع للسياسات المتعلقة بالغش وغيرها من السياسات المتعلقة بمكافحته
- الثاني - تعاريف الغش والغش المفترض
- الثالث - عمليات تقييم مخاطر الغش
- الرابع - منهجية الدراسات الاستقصائية

الملحق ١

الخسائر الناجمة عن الغش والأرقام المتعلقة به الواردة في البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين للمؤسسات، في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤^(١٩١)

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		٢٠١٠-٢٠١١		٢٠١٢-٢٠١٣		٢٠١٤		المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٢) ٢٠١٤-٢٠٠٨
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
الأمانة العامة للأمم المتحدة ^(١٩٣)	٢١	٧٣٠.٠٤٩	٩	٦٦.٣٨٥	١٨	١١.٨٧٦.٠٠٠	٥	٦٠٠.٠٠٠	٥٣
عدد حالات الغش									
قيمة الحالات									
النفقات الإجمالية	٩.٢٨٠.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	١٠.٦٣٤.٠٠٠.٠٠٠	٣٦.٧٢٥
النسبة المئوية	٠,٠٠٧٩ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٠٠٦ في المائة	٠,٠٣٢٥ في المائة
عدد حالات الغش	"لا توجد حالات غش" ^(١٩٤)	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	صفر
قيمة الحالات	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
النفقات الإجمالية	٥٢٤.١٠٠.٠٠٠	٦٠٤.٨٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	٥٧٥.١٠٠.٠٠٠	١.٩٩٩,٧
النسبة المئوية	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة
عدد حالات الغش	لا إشارة إلى ذلك ^(١٩٥)	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	---
قيمة الحالات	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	---
النفقات الإجمالية	٣٧.٠٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٣٩.٢٠٠.٠٠٠	٢٦٩,٢
النسبة المئوية	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح

(١٩١) المصدر: حسبما ورد في البيانات المالية المقدمة إلى مراجعي الحسابات الخارجيين للمؤسسات في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤.

(١٩٢) استناداً إلى البيانات المقدمة عن السنوات من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤. تم حساب متوسط النسبة المئوية على مدى السنوات من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤ بقسمة مبلغ النسب المئوية السنوية (كل سنتين) لهذه السنوات، في حالة توافر البيانات، على عدد الفترات الزمنية التي يمكن فيها تحديد النسب المئوية. وحيثما وجدت فترات زمنية لا يمكن فيها تحديد النسب المئوية، أدرجت عبارة "غير متاح"، أو أضيفت إلى متوسط النسبة المئوية، على التوالي. أرقام النفقات الإجمالية مقربة.

(١٩٣) المجلد الأول من تقرير مجلس مراجعي الحسابات المقدم إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة.

(١٩٤) تشير العبارة "لا توجد حالات غش" إلى أن تقرير المراجعة الخارجية للحسابات يذكر أن عدد حالات الغش هو صفر.

(١٩٥) تدل العبارة "لا إشارة إلى ذلك" على أن تقرير المراجعة الخارجية للحسابات لا يتضمن فقرة خاصة بأعداد الحالات/المبالغ المتعلقة بالغش.

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		١١-٢٠١٠		١٣-٢٠١٢		٢٠١٤	المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٩٢) ٢٠١٤-٢٠٠٨
	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١٤	
مركز التجارة الدولية	عدد حالات الغش	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	صفر
	قيمة الحالات	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
	النفقات الإجمالية	١٢٩ ٤٥٣ ٠٠٠ دولار	١٥٧ ٧٦٩ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	١٥٥ ٥٨٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	١٠١ ٨٧٢ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٤١٥ ٣٥٠ مليون دولار		
	النسبة المئوية	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	عدد حالات الغش	٢٩	١٦	٢٧	٣٨	٢٧	٢٧	١٣٧
	قيمة الحالات	٣ ٢٦٠ ٠٠٠ دولار	٣ ٢٧٠ ٠٠٠ دولار	٥ ٩٠٠ ٠٠٠ دولار	٣ ٣٤٥ ٢٦٩ دولاراً	٣ ٣٥٠ ٠٠٠ دولار	٣ ٣٥٠ ٠٠٠ دولار	١٩ ١٢٥ ٢٦٩ دولاراً
	النفقات الإجمالية	١٠ ٩٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	١١ ٤٣٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٥ ٢٦٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٥ ٢٤٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٥ ٣١٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٣٨ ١٤٠ مليون دولار	
	النسبة المئوية	٠,٠٢٩٩ في المائة	٠,٠٢٨٦ في المائة	٠,١١٢٢ في المائة	٠,٠٦٣٨ في المائة	٠,٠٦٣١ في المائة	٠,٠٥٩٥ في المائة	
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	عدد حالات الغش	٢	٥	٣		"لا توجد حالات غش"	١٠	
	قيمة الحالات	٩٣٣ ٣٩٣ دولاراً	٢٠ ٤٤٩ دولاراً	غير متاح	صفر	صفر	٩٥٣ ٨٤٢ دولاراً	
	النفقات الإجمالية	٦٨٢ ٧٠٠ ٠٠٠ دولار	٨٠٩ ٢٠٠ ٠٠٠ دولار	٧٥١ ٤٠٠ ٠٠٠,٠٠ دولار	٥٥٢ ٤٠٠ ٠٠٠ دولار	٢ ٧٩٥,٧ مليون دولار		
	النسبة المئوية	٠,١٣٦٧ في المائة	٠,٠٠٢٥ في المائة	لا ينطبق	صفر في المائة	صفر في المائة	٠,٠٦٩٦ في المائة	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	عدد حالات الغش	٢٠	٩	٥	٢	٩	٤٥	
	قيمة الحالات	٣٩٤ ٠٥٥ دولاراً	غير متاح ^(١٩٦)	غير متاح	٢٠ ٠٠٠ دولار	٢٠ ٠٠٠ دولار	٢٠ ٠٠٠ دولار	٤٣٤ ٠٥٥ دولاراً
	النفقات الإجمالية	١ ٥٣٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	١ ٦٥٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٨٣٠ ٤٠٠ ٠٠٠ دولار	٩١٣ ٣٠٠ ٠٠٠ دولار	١ ٠٠٢ ١٠٠ ٠٠٠ دولار	٥ ٩٢٥,٨ مليون دولار	
	النسبة المئوية	٠,٠٢٥٨ في المائة	لا ينطبق	لا ينطبق	٠,٠٠٢٢ في المائة	٠,٠٠٢٠ في المائة	٠,٠٠٠١ في المائة	
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	عدد حالات الغش	٢	١	١		١	٥	
	قيمة الحالات	٦٦ ٢١١ دولاراً	٤٧ ٠٠٠ دولار	٢٤٣ ٢٣٣ دولاراً	"لا خسائر مالية"	٣٥٦ ٤٤٤ دولاراً	١	
	النفقات الإجمالية	٢٩٦ ٤٠٠ ٠٠٠ دولار	٤٢٦ ٩٠٠ ٠٠٠ دولار	٣٤٨ ٦٤٢ ٠٠٠ دولار	٢٠٨ ٠٣٢ ٠٠٠ دولار	١ ٠٧١,٩ مليون دولار		
	النسبة المئوية	٠,٠٢٢٣ في المائة	٠,٠١١٠ في المائة	٠,٠٦٩٨ في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	٠,٠٢٥٨ في المائة	

(١٩٦) يتضمن تقرير المراجعة الخارجية للحسابات بعض المعلومات عن الغش أو الغش المفترض (إما عدد حالات الغش أو قيمته). تشير العبارة "غير متاح" إلى أن عدد حالات الغش، أو قيمته، على التوالي، غير وارد في الوثيقة.

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		١١-٢٠١٠		١٣-٢٠١٢		٢٠١٤	المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٩٢-٢٠١٤)
	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١٤	
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	٤	٦	١٩	٢	-١٨٩ ٢٤٠	٢٢٤ ٠٠٠	١٦	٥٥
عدد حالات الغش	١٣٠٦٥	٩٤ ٨٠٠	٦٧ ٠٠٠	٣٥ ٠٠٠	١٠٠ ٠٠٠	٢٦١ ٠٠٠	٦	٤٨٥ ٦٧٨ دولاراً
قيمة الحالات	١٧٥٩ ٩٠٠ ٠٠٠	١ ٦٠٢ ٢٠٠ ٠٠٠	١ ٨٧٨ ٢٠٠ ٠٠٠	٢ ١٨١ ١٠٠ ٠٠٠	٢ ٣٥٧ ٧٠٠ ٠٠٠	٢ ٩٧٢ ٠٠٠ ٠٠٠	٣ ٣٥٥ ٠٠٠ ٠٠٠	١٦ ١٠٦ ملايين دولار
النسبة المئوية	٠,٠٠٠٧ في المائة	٠,٠٠٥٩ في المائة	٠,٠٠٣١ في المائة	٠,٠٠٠٨٨ في المائة	٠,٠٠٤٦ في المائة	٠,٠٠٣٧ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف)	٣٢	٢٩	٣٠	٣٠	٢٠	٣٢	١٤٣	
عدد حالات الغش	٥٥٢ ٠٠٠	١٤٦ ٤١٨	١٤٥ ٧٣٧	١٩٣ ٨٠٣	١٨٠ ٠٠٠	١٨٠ ٠٠٠	٣٢	٩٥٨ ٧٨٠٥ دولاراً
قيمة الحالات	٧ ٤٢٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٦ ٣٢٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٣ ٦٢٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٤ ٠٩٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٤ ٠٩٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٤ ٠٩٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٤ ٠٩٠ ٠٠٠ ٠٠٠	٢٦ ٠١٠ ملايين دولار
النسبة المئوية	٠,٠٧٤٤ في المائة	٠,٠٠٢٣ في المائة	٠,٠٠٤٠ في المائة	٠,٠٠٤٧ في المائة	٠,٠٠٣٩٥ في المائة	٠,٠٠٢٥ في المائة	٠,٠٠٢٥ في المائة	
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	١	١	٦	٦	١	١	٨	
عدد حالات الغش	١٤ ٣٠٩	١٨ ١١٥	٢٣ ٥٩٨	٢٣ ٥٩٨	١٨ ١١٥	١٨ ١١٥	١	٥٦ ٠٢٢ دولاراً
قيمة الحالات	٤٥٠ ١٤٦ ٠٠٠	٤٩٦ ٠٩٩ ٠٠٠	٥٢٣ ٠٠٠ ٠٠٠	٣٢٥ ٤٠٠ ٠٠٠	٣٢٥ ٤٠٠ ٠٠٠	٣٢٥ ٤٠٠ ٠٠٠	٣٢٥ ٤٠٠ ٠٠٠	١ ٧٩٥ مليون دولار
النسبة المئوية	صفر في المائة	٠,٠٠٢٩ في المائة	٠,٠٠٤٥ في المائة	٠,٠٠٥٦ في المائة	٠,٠٠٣٢ في المائة	٠,٠٠٣٢ في المائة	٠,٠٠٣٢ في المائة	
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	٩	٦	١٦	١٦	٩	٦	٤٦	
عدد حالات الغش	٢٢٩ ٢٢٠	٢٠٦ ٩٧٢	٨٥ ٧٥٨	٢٠٦ ٩٧٢	٨٥ ٧٥٨	٢٠٦ ٩٧٢	٢٠٦ ٩٧٢	٩٥٠ ٥٢١ دولاراً
قيمة الحالات	٢ ٤٦٧ ٠٠٠ ٠٠٠	٢ ٢٥٨ ٠٠٠ ٠٠٠	٦٧٦ ٦٠٠ ٠٠٠	٦٧٦ ٦٠٠ ٠٠٠	٧٠٣ ٧٠٠ ٠٠٠	٦٦٦ ٦٠٠ ٠٠٠	٦٦٦ ٦٠٠ ٠٠٠	٦ ٧٧١,٩ مليون دولار
النسبة المئوية	٠,٠٠٩٣ في المائة	لا ينطبق	لا ينطبق	٠,٠١٢٢ في المائة	٠,٠٣١٠ في المائة	٠,٠١٧٥ في المائة	٠,٠١٧٥ في المائة	

(١٩٧) لأغراض الحساب، أُخذ متوسط النطاق الذي تمثله المبالغ التي تعرضت للغش.

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		١١-٢٠١٠		١٣-٢٠١٢		٢٠١٤	المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٢)
	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١٤	
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)	١٦	١٣ ٥٤٠ دولاراً	٢٢	٢٠ ٢٥٦ دولاراً	٢٦	٣٣ ٠٧٩ دولاراً	٢٥	١٠٩
عدد حالات الغش								
قيمة الحالات								
النسبة المئوية	٠,٠٠٠٩ في المائة	٠,٠٠١١ في المائة	٠,٠٠٣٣ في المائة	٠,٠٠١٨ في المائة	٠,٠٠٩٥ في المائة	٠,٠٠٣٣ في المائة		
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	٤	"لا توجد حالات غش"	٤	"لا توجد حالات غش"	٤	"لا توجد حالات غش"	٤	٤
عدد حالات الغش								
قيمة الحالات								
النسبة المئوية	٠,٠٠٠٩ في المائة	٠,٠٠١١ في المائة	٠,٠٠٣٣ في المائة	٠,٠٠١٨ في المائة	٠,٠٠٩٥ في المائة	٠,٠٠٣٣ في المائة		
برنامج الأغذية العالمي	١٥	٥٧٠ ٠٠٠ دولار	١٩٨ ٣٠٠ ٠٠٠ دولار	٢٣٥ ٩٠٠ ٠٠٠ دولار	٢٦٤ ١٠٠ ٠٠٠ دولار	٢٧٠ ٥٣٠ ٠٠٠ دولار	٢٧٠ ٥٣٠ ٠٠٠ دولار	٩٦٨,٨ مليون دولار
عدد حالات الغش								
قيمة الحالات								
النسبة المئوية	٠,٠١٥٣ في المائة	٠,٠٣١٩ في المائة	٠,٠٠٩٠ في المائة	٠,٠٠١٠ في المائة	٠,٠٠٢٣ في المائة	٠,٠٠٩٨ في المائة	٠,٠١٦٣ في المائة	٠,٠١٢٢ في المائة
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	٢٨	٩٠ ١٩٩ دولاراً	٢٦	٣٨٢ ٥٥٨ دولاراً	٩	٩٩ ٥٣٣ دولاراً	٦	٦٩
عدد حالات الغش								
قيمة الحالات								
النسبة المئوية	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٦	٣٦٧ ٨٣٢ ٤٠٩ يورو	٣	٤٤٥ ٠٨٤ ١٤٥ يورو	٤	٤٤٦ ٢٠٠ ٠٠٠ يورو	٤	٢٢
عدد حالات الغش								
قيمة الحالات								
النسبة المئوية	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة	٠,٠٠٤١ في المائة

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		١١-٢٠١٠		١٣-٢٠١٢		٢٠١٤		المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٩٢) ٢٠١٤-٢٠٠٨
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
منظمة الطيران المدني الدولي	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
البنقات الإجمالية	٢٤٤ ٢٠٠ ٠٠٠ دولار كندي	٢٥٤ ٣٤١ ٠٠٠ دولار كندي	٢٣٥ ٠٨٩ ٠٠٠ دولار كندي	٢١٧ ٩٦٣ ٠٠٠ دولار كندي	٢١٨ ٩٥٦ ٠٠٠ دولار كندي	٢٤٦ ٩٢١ ٠٠٠ دولار كندي	٢٥٨ ٤١٣ ٠٠٠ دولار كندي	١ ٤٢١ مليون دولار كندي	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
منظمة العمل الدولية	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
البنقات الإجمالية	١ ١٧٤ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار	٦٧٠ ٦٠٠ ٠٠٠ دولار	٧٥٥ ٧٠٠ ٠٠٠ دولار	٦٨٩ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٨٠١ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٧٧٢ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٤ ٨٦٣ مليون دولار	لا ينطبق	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
المنظمة البحرية الدولية	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	لا إشارة إلى ذلك
البنقات الإجمالية	٧٦ ١٦٢ ٣٢١ جنيهًا استرلينيًا	٤٣ ٩٧٧ ٧٢٦ جنيهًا استرلينيًا	٤٥ ٩٩٣ ٠٤٦ جنيهًا استرلينيًا	٤٩ ٥٢٥ ٢٨٢ جنيهًا استرلينيًا	٤٧ ٦٠٦ ٧٣٤ جنيهًا استرلينيًا	٤٥ ٠١٢ ٧٠٣ جنيهات استرلينية	٣٠٨ ملايين دولار	لا ينطبق	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
الاتحاد الدولي للاتصالات	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	"لا توجد حالات غش"	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيكو)	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
البنقات الإجمالية	٣٩٠ ٠٥٣ ٢٠٠ يورو	١٧١ ٣٩٨ ٢٠٠ يورو	١٩٠ ٠٩٢ ٦٠٠ يورو	٢٣٧ ٧٦٩ ٧٠٠ يورو	٢٣٩ ٨١١ ٨٠٠ يورو	١٩٠ ٨٣١ ٠٠٠ يورو	١ ٤٢٠ مليون يورو	لا ينطبق	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق

المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة	٢٠٠٩-٢٠٠٨		١١-٢٠١٠		١٣-٢٠١٢		٢٠١٤	المجموع الفرعي/المتوسط للسنوات (١٩٢) ٢٠١٤-٢٠٠٨
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	
منظمة السياحة العالمية	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
قيمة الحالات	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
الاتحاد البريدي العالمي	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	صفر/لا إشارة إلى ذلك
قيمة الحالات	صفر	صفر	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	صفر/لا إشارة إلى ذلك
النسبة المئوية	صفر في المائة	صفر في المائة	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	صفر في المائة/لا ينطبق
عدد حالات الغش	٤	٣,٠٠	٢			"لا توجد حالات غش"	٥	١٤
منظمة الصحة العالمية	٢٥٩ ٦٨٩ دولاراً	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح
النفقات الإجمالية	٣ ٩٤١ ٥٥٠ ٠٠٠ دولار	٤ ٥٩٣ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٢ ٠٨٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار			٢ ٢٥٢ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	٢ ٣١٦ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار	١٥ ١٨٣ مليون دولار
النسبة المئوية	٠,٠٠٦٦ في المائة	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	صفر في المائة	لا ينطبق	٠,٠٠٣٣ في المائة/لا ينطبق
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	غير متاح	غير متاح	لا ينطبق
قيمة الحالات	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	غير متاح	غير متاح	لا ينطبق
النفقات الإجمالية	٥٨٢ ٨٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٣٠٨ ٤٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٣٢٥ ٤٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٣٢١ ٥٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٣٣٦ ٥٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٣٣٣ ٢٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٢ ٢٠٩,٨ ملايين فرنك سويسري	٢ ٢٠٩,٨ ملايين فرنك سويسري
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	"لا توجد حالات غش"	صفر
قيمة الحالات	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	لا إشارة إلى ذلك	صفر	صفر	صفر	صفر
النفقات الإجمالية	٨٥ ٠٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٩١ ٨٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٩١ ٥٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٨٤ ٥٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٧٦ ٣٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٩٦ ٩٠٠ ٠٠٠ فرنك سويسري	٦٦٦,٢ مليون فرنك سويسري	٦٦٦,٢ مليون فرنك سويسري
النسبة المئوية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة	صفر في المائة/لا ينطبق

استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/2016/4

التأثير المتوقع	لا تتخذ إجراء		التوصية ١	التوصية ٢	التوصية ٣	التوصية ٤	التوصية ٥	التوصية ٦	التوصية ٧	التوصية ٨	التوصية ٩	التوصية ١٠	التوصية ١١	التوصية ١٢
	تقرير	للعلم												
مجلس الرؤساء التنفيذيين	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د											
الأسم المتحداه*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	أ	أ، هـ	و، ح	هـ، و	هـ، و	أ، هـ	هـ، أ	و، ح	و، ح	و، ح	و، ح
برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
مركز التجارة الدولية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
صندوق الأمم المتحدة للسكان	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
برنامج الأغذية العالمي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة الأغذية والزراعة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة الطيران المدني الدولي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة العمل الدولية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
المنظمة البحرية الدولية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
الاتحاد الدولي للاتصالات	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة التربية والعلم والثقافة (اليونسكو)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة التنمية الصناعية (اليونيسكو)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة السياحة العالمية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
الاتحاد البريدي العالمي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
منظمة الصحة العالمية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د	د

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها

التأثير المتوخى	الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها																الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية															
	مجلس الرؤساء التنفيذيين	الأمم المتحدة*	برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة للخدمات المشاريع	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	الاتحاد الدولي للاصمالات	منظمة التربية والعلم والثقافة (اليونسكو)	منظمة التنمية الصناعية (السيمنغ)	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية			
التوصية ١٣	و، ح		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن			
التوصية ١٤	و، ح		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن			
التوصية ١٥	أ		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن			
التوصية ١٦	أ، ط		ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق	ق			

الرموز:

مفتاح الجدول: ق: توصية يتخذ الجهاز التشريعي قراراً بشأنها ت: توصية يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

■ : توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المؤسسة إجراء بشأنها.

التأثير المتوخى: أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/الفضلى؛ ج: تعزيز التنسيق والتعاون؛ د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ هـ: تعزيز المراقبة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة، ط: غير ذلك.

* تشمل جميع الكيانات المدرجة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 عدا مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).