

Distr.: General
25 August 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البندان ١٢٦ و ١٣٧ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

استعراض تنفيذ قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء

و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩

أنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة عن الفترة من

١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩

تقرير اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

موجز

يغطي هذا التقرير الفترة الممتدة من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩. وقد عقدت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة خلال هذه الفترة أربع دورات رأس كلا منها ديفيد م. ووكر (الولايات المتحدة الأمريكية). وقد أعيد انتخاب السيد ووكر والسيد فيجاندرا ناث كاوال (الهند) رئيسا ونائبا للرئيس للجنة، على التوالي، لعام ٢٠٠٩. ويتضمن الفرع الثاني من التقرير نظرة عامة عن أنشطة اللجنة، وحالة تنفيذ توصياتها، وخططها لعام ٢٠١٠. ويتضمن الفرع الثالث التعليقات التفصيلية للجنة. ويتضمن مرفق هذا التقرير المشورة التي تقدمها اللجنة بشأن فعالية وكفاءة وأثر أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يقوم بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، لتتخذ فيه الجمعية العامة عند استعراضها لمهام المكتب وإجراءاته الإبلاغية.

* A/64/150.



المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٣
ثانيا -	أنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة	٣
ألف -	نظرة عامة على دورات اللجنة	٣
باء -	حالة توصيات اللجنة	٤
جيم -	نظرة عامة على خطط اللجنة لعام ٢٠١٠	٥
ثالثا -	التعليقات التفصيلية للجنة	٧
ألف -	حالة توصيات هيئات الرقابة للأمم المتحدة	٧
باء -	خطة عمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية وميزانيته لعام ٢٠٠٩	٨
جيم -	إدارة المخاطر وإطار المراقبة الداخلية	٩
دال -	التعاون والوصول	١٠

المرفق

ملاحظات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة وتعليقاتها وتوصياتها بشأن مدى فعالية وكفاءة وتأثير أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية . . .	١١
---	----

أولا - مقدمة

١ - أنشئت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بموجب قرار الجمعية العامة ٢٤٨/٦٠ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بوصفها هيئة فرعية تقدم الخبرة والمشورة إلى الجمعية وتساعد في الوفاء بمسؤولياتها في مجال الرقابة. وتسمح صلاحيات اللجنة لها (انظر القرار ٢٧٥/٦١، المرفق) بعقد أربع دورات، على الأكثر، في السنة. وقد عقدت اللجنة سبع دورات منذ إنشائها في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

٢ - وتقضي صلاحيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بأن تقدم تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة يتضمن موجزا لأنشطتها والمشورة التي قدمتها. وقدمت اللجنة تقريرها السنوي الأول (A/63/328) عن الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٨. ويغطي هذا التقرير، وهو التقرير السنوي الثاني، الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

٣ - وقد أرفقت بالتقرير ملاحظات اللجنة وتعليقاتها وتوصياتها بشأن فعالية وكفاءة وأثر أنشطة الرقابة التي يقوم بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وقررت اللجنة أن تقدم تلك الملاحظات والتعليقات والتوصيات منفصلة في شكل مرفق ليسهل الرجوع إليها عند نظر الجمعية العامة في مهام المكتب وإجراءاته الإبلاغية، في دورتها الرابعة والستين.

ثانيا - أنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

ألف - نظرة عامة على دورات اللجنة

٤ - عقدت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة خلال الفترة المشمولة بالتقرير أربع دورات، من ١ إلى ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ (الدورة الرابعة)، ومن ٢٠ إلى ٢٢ شباط/فبراير (الدورة الخامسة)، ومن ١٣ إلى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ (الدورة السادسة)، ومن ٣٠ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٩ (الدورة السابعة). وعُقدت جميع الدورات في المقر.

٥ - وتعمل اللجنة وفق نظامها الداخلي المعتمد، بالصيغة الواردة في مرفق تقريرها السنوي الأول (A/63/328). وإلى حد الآن بلغت نسبة حضور جميع أعضاء اللجنة ١٠٠ في المائة في جميع الدورات. واتخذت اللجنة جميع قراراتها بالإجماع، وتسمح القواعد الإجرائية للجنة لأعضائها بتسجيل معارضتهم للقرارات التي تتخذ بالأغلبية.

- ٦ - وفي دورة اللجنة الرابعة المعقودة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، أعاد الأعضاء انتخاب السيد ووكر (الولايات المتحدة) والسيد فيجاندرا ناث كاول (الهند)، رئيسا ونائبا لرئيس اللجنة، على التوالي، لعام ٢٠٠٩. وفي ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، أطلقت اللجنة النسخة الإنكليزية لموقعها على الإنترنت وستكمل إدخال اللغات الرسمية الأخرى للأمم المتحدة بحلول آب/أغسطس ٢٠٠٩، أي بعد شهر من الموعد المقرر لذلك في البداية.
- ٧ - وقدمت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة ستة تقارير إلى الجمعية العامة، ثلاثة منها قدمت في فترة الإبلاغ الحالية. وتشمل تلك التقارير تقاريرها إلى الجمعية من خلال اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن ميزانية مكتب شؤون الرقابة الداخلية تحت حساب الدعم لعمليات حفظ السلام للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٠ (A/63/703)، والميزانية البرنامجية المقترحة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (A/64/86). وقدمت اللجنة أيضا تقريراً إلى الجمعية العامة عن الشواغل في مكتب خدمات الرقابة الداخلية (A/63/737).

باء - حالة توصيات اللجنة

- ٨ - قدمت اللجنة ٢٩ توصية في تقاريرها. ووردت اثنتان من توصياتها الـ ٢٩ في تقريرها عن الميزانية البرنامجية المقترحة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (A/64/86)، الذي ستنظر فيه الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستين. ومن بين التوصيات الـ ٢٧ الأخرى، نُفذت ١٣ توصية، وهناك ١٣ توصية قيد التنفيذ، وهناك توصية واحدة لم تعلق عليها الجمعية العامة.
- ٩ - ورغم أن اللجنة تجتمع أربع مرات في السنة فقط، مدة يومين أو ثلاثة في كل دورة، فقد حققت إنجازات هامة إلى حد الآن، لا سيما فيما يتعلق بعمليات مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويتضمن جدول أعمال اللجنة في كل دورة متابعة تنفيذ توصياتها، وهي تتطلع إلى رؤية آثار تلك التوصيات في الإجراءات التي يتخذها المكتب والإدارة. ويتصل البعض من التوصيات الهامة التي قدمتها اللجنة بما يلي:
- (أ) توثيق التعاون بين مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة بعقد دورة تخطيط سنوية مشتركة مع المجلس والوحدة لكفالة أخذ خطط عمل هاتين الهيئتين الرقابيتين في الاعتبار قبل وضع الصيغ النهائية لخطط أعمال مكتب الرقابة؛

(ب) ضرورة تعديل النهج القائم على المخاطر الذي يتبعه مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تخطيط أعمال المراجعة الداخلية، بما في ذلك تنقيح الإطار الذي وضعه المكتب لتقييم المخاطر وإدراج تأثير الضوابط التي وضعتها الإدارة لتقييم المخاطر المتبقية. ومن المهم ملاحظة أن هذه التدابير ضرورية لأن الإدارة لم تنفذ بعد إطارها الخاص بإدارة المخاطر في المؤسسة وبالضوابط الداخلية. وأوصت اللجنة أيضا بأن تعدّ شعبة التحقيقات، التابعة للمكتب، خطط عمل للاضطلاع بعبء العمل الذي تمثله التحقيقات الجارية؛

(ج) إعادة تنظيم شعبة التحقيقات لمكتب خدمات الرقابة الداخلية باستخدام هيكل محوري يُنفذ على مراحل ويُبقي على بعض القدرات التحقيقية في البعثات التي تتسم بدرجة مخاطرة عالية؛

(د) ضرورة تركيز مكتب خدمات الرقابة الداخلية على القيمة التي تجنيها المنظمة من استثمارها في خدمات الرقابة الداخلية. وينبغي وضع أدوات قياس ومؤشرات أداء مناسبة لهذا الغرض؛

(هـ) ضرورة قيام مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بالتشاور مع مكتب الشؤون القانونية وإدارة الشؤون الإدارية بإيجاد تعريف واضح للمصطلحات الأساسية التي تتصل بالرقابة، كالوفورات، والخسارة والأضرار. وينبغي للجنة أن تتناول كيفية تطبيق مصطلح "الاستقلالية" على المكتب؛

(و) اتخاذ إجراءات فورية عاجلة لملاء الشواغر في مكتب خدمات الرقابة الداخلية، لا سيما في مستويات الإدارة العليا، وبالأخص منصب مدير شعبة التحقيقات، لكفالة عدم المساس بفعالية المكتب وكفاءته في أداء المهام الموكولة إليه.

جيم - نظرة عامة على خطط اللجنة لعام ٢٠١٠.

١٠ - تتولى اللجنة المسؤوليات التي تحددها لها صلاحياتها، وفقا للجدول الزمني المقرر لدورات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، والجمعية العامة. وستواصل اللجنة جدول دوراتها وأنشطتها لكفالة تنسيق التعاون مع الهيئات الحكومية الدولية وإتاحة تقاريرها في الأوقات المناسبة. وقد حددت اللجنة في استعراض أولي لخطة عملها عدة مجالات أساسية ستكون محل التركيز الرئيسي في كل من دوراتها الأربع في عام ٢٠١٠ (انظر الجدول).

خطة اللجنة لعام ٢٠٠٩

الدورة	مجال التركيز الرئيسي	النظر في تقرير اللجنة على الصعيد الحكومي الدولي
التاسعة	الميزانية المقترحة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية تحت حساب الدعم لعمليات حفظ السلام للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٠ إلى ٣١ حزيران/يونيه ٢٠١١	اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، الربع الرابع، ٢٠١٠
العاشرة	إدارة مخاطر المؤسسة وإطار الضوابط الداخلية	الجمعية العامة
الحادية عشرة	حالة تنفيذ توصيات هيئات الرقابة	الجزء الرئيسي من دورة الجمعية العامة الخامسة والستين
الثانية عشرة	إدارة المخاطر، والضوابط الداخلية الآثار التنفيذية المترتبة على المسائل والاتجاهات الواردة في البيانات المالية وتقارير مجلس مراجعي الحسابات التعاون بين هيئات الرقابة للأمم المتحدة استعراض صلاحيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة إعادة تقرير اللجنة السنوي نتائج تقييم المخاطر في خطة عمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعام ٢٠١١	

١١ - وحددت اللجنة في مناقشة خطتها لعام ٢٠١٠ الأحداث التالية ذات الصلة:

(أ) تستعرض الجمعية العامة في دورتها الخامسة والستين صلاحيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة (قرار الجمعية العامة ٢٧٥/٦١)؛

(ب) تنتهي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ مدة ولاية ثلاثة من بين أعضاء اللجنة الخمسة، ومدتها ثلاث سنوات؛

(ج) تنتهي في ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٠ مدة ولاية وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية.

١٢ - وللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أن تقترح على الجمعية العامة إدخال تعديلات على صلاحياتها، على أساس الخبرة التشغيلية التي اكتسبتها خلال السنوات الثلاث الماضية.

وترد تلك المقترحات في التقرير السنوي للجنة الذي ستقدمه إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والسنتين.

ثالثا - التعليقات التفصيلية للجنة

ألف - حالة توصيات هيئات الرقابة للأمم المتحدة

١٣ - استعرضت اللجنة في دورتها السابعة تنفيذ الإدارة لتوصيات هيئات الرقابة للأمم المتحدة. ولاحظت اللجنة القلق الذي أعرب عنه مجلس مراجعي الحسابات في تقريره عن تنفيذ توصياته المتعلقة بفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ حتى ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٩ (A/64/98). وذكر المجلس أن معدل تنفيذ التوصيات التي تضمنها تقريره عن حسابات الأمم المتحدة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بلغ إجمالا ٢٧ في المائة. وأبلغت إدارة الشؤون الإدارية اللجنة بأنه من المقرر تنفيذ عدد كبير من توصيات المجلس مقرر بالكامل خلال النصف الثاني من عام ٢٠٠٩، وبأن معدل التنفيذ الإجمالي سوف يتغير كثيرا بنهاية العام.

١٤ - وورد في تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في فترة الـ ١٢ شهرا الممتدة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٧ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ (Vol.II) A/63/5، الفصل الثاني) أن معدل التنفيذ الإجمالي للتوصيات بلغ في الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧، فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، ٣٢ في المائة. ولاحظ المجلس انخفاضاً في معدل التنفيذ بالمقارنة بالسنة السابقة. وسلمت إدارة الشؤون الإدارية بأن معدل التنفيذ منخفض، وأبلغت اللجنة بأن إدارة الشؤون الإدارية تبذل، بإشراف من نائبة الأمين العام، جهوداً متضافرة لتؤكد لمديري البرامج ضرورة التعجيل بتنفيذ جميع التوصيات الصادرة عن هيئات الرقابة، وسوف تواصل عن كثب مراقبة تنفيذها. وتقوم اللجنة على أساس فصلي بمتابعة ما يلي: (أ) التوصيات التي تشير تقارير مكتب خدمات المراقبة الداخلية إلى أنها تثير أكبر قدر من القلق؛ (ب) التوصيات الرئيسية لمجلس مراجعي الحسابات التي لا تزال قائمة منذ أكثر من سنتين؛ (ج) جميع التوصيات الحرجة التي قدمها مكتب خدمات الرقابة الداخلية منذ أكثر من ثلاث سنوات ولم تنفذ بالكامل.

١٥ - وإضافة إلى ذلك، ومثلما ورد في تقرير اللجنة السنوي الأول (A/63/328)، يمثل تنفيذ توصيات هيئات الرقابة مؤشر أداء في الاتفاق بين الأمين العام وكبار مساعديه. ويستعرض مجلس الأداء الإداري من خلال ذلك الاتفاق أداء كبار المديرين.

١٦ - واسترعت إدارة الشؤون الإدارية انتباه اللجنة إلى العدد الكبير من التوصيات التي أصدرها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والتي بلغ متوسطها حوالي ٢٠٠٠ توصية في

السنة. وذكرت الإدارة أن من بين التوصيات التي أصدرها المكتب في عام ٢٠٠٨، وعددها ٢٠٢٨، نُفذت منها نسبة ٤٩ في المائة، وأن معدل تنفيذ توصيات المكتب كان يبلغ ٨٩ و ٩٥ في المائة منذ ثلاث وأربع سنوات خلت، على التوالي.

١٧ - وتسلم اللجنة بوجود اتجاه إيجابي في تنفيذ توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ومع ذلك، أعرب المديرون للجنة عن قلقهم بسبب تزايد عدد التوصيات التي يصدرها المكتب. وفي حين أن اللجنة لا تصدر أي حكم بشأن عدد التوصيات التي يضعها المكتب، فإنها تلاحظ القلق الذي أعرب عنه المديرون ورغبتهم في متابعتها للمسألة مع المكتب. وأشار المكتب إلى أن جهودا بُذلت للتأكد من أن التوصيات لها قيمة مضافة وصلة بالموضوع، وأنه لا يستخدم عدد التوصيات مؤشرا للأداء. وتورد اللجنة في مرفق هذا التقرير تعليقات إضافية بشأن عدد التوصيات التي أصدرها المجلس.

باء - خطة عمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية وميزانيته لعام ٢٠٠٩

١٨ - إن مسؤوليات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة فيما يتعلق بمكتب خدمات الرقابة الداخلية محددة في صلاحياتها وتتضمن نظر اللجنة في خطط عمل المكتب مع مراعاة خطط عمل هيئات الرقابة الأخرى، وإسداء المشورة إلى الجمعية العامة في هذا المجال.

١٩ - وقدمت اللجنة ملاحظاتها وتوصياتها فيما يتعلق بخطط عمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في تقاريرها عن ميزانية المكتب تحت حساب دعم عمليات حفظ السلام لفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٠ (A/63/703)، والميزانية البرنامجية المقترحة للمكتب لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (A/64/86). وفيما يتعلق بالتقرير الأول، وافقت الجمعية العامة على التوصية المتعلقة بخطط عمل المكتب، وطلبت في قرارها ٢٨٧/٦٣ أن يعهد الأمين العام للمكتب بتنفيذها. أما التقرير الثاني فمن المقرر أن تنظر فيه الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستين.

٢٠ - وتشير اللجنة إلى التوصيات التي قدمتها في التقريرين المذكورين أعلاه وتؤكد من جديد أن على الإدارة المسؤولية الأولى في تقييم وإدارة المخاطر التنظيمية والمخاطر ذات الصلة. ومثلما ورد في تقريرها عن الميزانية البرنامجية المقترحة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (A/64/86)، الفترة (١١) فإن اللجنة والمكتب متفقان على أن المخاطر المتأصلة ستعطي تقديرا زائد التحفظ لمستوى المخاطر في المنظمة، وفي حين أن هذا النهج قد يكون مقبولا لتحديد أولويات استخدام الموارد المتاحة، فإنه لن يكون من الملائم أو العملي أن يتخذ أساسا لاقتراح المستوى الكلي للاحتياجات من الموارد. ولذلك لم تعلق

اللجنة على الميزانية البرنامجية المقترحة للبرنامج الفرعي ١ للمكتب، المتعلق بالمراجعة الداخلية للحسابات، للفترة ٢٠١٠-٢٠١١. وفي غياب مبادرة من الإدارة لتقييم المخاطر، تلاحظ اللجنة أن مهمة المكتب المتمثلة في إعداد سجل للمخاطر يراعي أثر الضوابط الداخلية سيتطلب موارد كثيرة ووقتاً طويلاً لتنفيذه بالكامل. وستواصل اللجنة دعم المكتب وإسداء المشورة إليه في هذا المجال.

٢١ - وتقوم خطط عمل هيئات المراجعة الداخلية عادة على تقييم للمخاطر ولتعرض المنظمة لتلك المخاطر. وتستخدم هيئات المراجعة الداخلية تقييمات المخاطر لاتخاذ قرارات بشأن مستوى الموارد اللازمة لوضع خطة عمل وتحديد الأولوية التي ستُسند لعمليات المراجعة الداخلية في الخطة. وتُستخدم نماذج وأطر المخاطرة عادة في مساعدة هيئة المراجعة الداخلية على وضع خطط عملها. ومعظم النماذج تستخدم توليفة من عوامل المخاطرة، مثل الأثر، والاحتمال، والأهمية النسبية، وسهولة الأصول، وكفاءة الإدارة، ودرجة التغير أو الاستقرار، والتوقيت، ونتائج أحدث عمليات المراجعة، والتعقد، ونوعية الضوابط الداخلية ودرجة الامتثال لها.

جيم - إدارة المخاطر وإطار المراقبة الداخلية

٢٢ - تعهد الفقرتان الفرعيتان ٢ (و) و (ز) من صلاحيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة لها تحديداً بمسؤولية إسداء المشورة إلى الجمعية بشأن نوعية إجراءات إدارة المخاطر وفعاليتها إجمالاً، وبشأن أوجه القصور في إطار الضوابط الداخلية للأمم المتحدة.

٢٣ - ولاحظت اللجنة أن الجمعية العامة قررت في قرارها ٢٧٦/٦٣ عدم تأييد إطار المسألة الذي اقترحه الأمين العام، وطلبت تقديم تقرير شامل يتضمن في جملة أمور خطة تفصيلية مقترحة وخارطة طريق لتنفيذ إدارة المخاطر في المؤسسة وإطار الضوابط الداخلية. وستعد اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة تعليقاتها وستقدم مشورتها إلى الجمعية العامة بعد الانتهاء من وضع ذلك التقرير وإتاحته للجنة.

دال - التعاون والوصول

٢٤ - يسر اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة الإفادة بأنها تلقت، خلال الوفاء بمسؤولياتها، تعاوناً كاملاً من مجلس مراجعي الحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، وكبار المديرين بالأمانة العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك إدارة الشؤون الإدارية. ويمكن للجنة أيضاً الوصول إلى الموظفين والوثائق والمعلومات اللازمة للقيام بعملها.

(توقيع) ديفيد م. ووكر

رئيس اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

فيجايندرا ن. كول

نائب رئيس اللجنة الاستشارية للمراجعة

فاديم ف. دوبنكين

عضو اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

جون ف. س. موانغا

عضو اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

أدريان ب. ستراشان

عضو اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

المرفق

ملاحظات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة وتعليقاتها وتوصياتها بشأن مدى فعالية وكفاءة وتأثير أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية

أولا - معلومات أساسية

١ - اتخذت الجمعية العامة، منذ إنشائها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في دورتها الثامنة والأربعين مقررات متعاقبة لاستعراض مهام المكتب وإجراءاته الإبلاغية، كل خمس سنوات. وبعد الدورة الثامنة والأربعين، وُضع استعراض تلك المهام والأنشطة على جدول أعمال الجمعية في دورتها الرابعة والخمسين (١٩٩٩) والتاسعة والخمسين (٢٠٠٤) عندما قررت الجمعية في قرارها ٢٧٢/٥٩ أن تقيّم وتستعرض مهام المكتب وإجراءاته الإبلاغية في دورتها الرابعة والستين الحالية.

٢ - وطلبت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة من الجمعية العامة رأيها في الدور الذي تود من اللجنة أن تؤديه في الاستعراض المقبل لمكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر A/63/328، الفقرة ١٧). وردا على ذلك، أشارت الجمعية في قرارها ٢٦٥/٦٣ إلى أن إحدى مسؤوليات اللجنة، وفقا لاختصاصاتها، تتمثل في إسداء المشورة إلى الجمعية العامة بشأن مدى فعالية وكفاءة وتأثير أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها المكتب. وقبلت اللجنة ذلك كولاية لإسداء المشورة إلى الجمعية بشأن مدى فعالية وكفاءة وتأثير أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والإسهام بذلك في المدخلات التي ستستعملها الجمعية في استعراض المكتب في دورتها الرابعة والستين.

ثانيا - جمع بيانات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة وعملية استعراضها

٣ - وضعت اللجنة خطة لجمع البيانات ذات الصلة وتحليلها وإعداد المدخلات التي ستستعملها الجمعية العامة. واستُخدم نهجان في عملية جمع البيانات: استبيان استقصائي، واستجابات منظمة تكميلية لمديرين كبار مختارين.

٤ - وأجرت اللجنة استقصاء لـ ١٩١ من كبار موظفي الأمم المتحدة اختيروا وفق معايير معينة (برتبة مد-١ أو أعلى) من هيئات خاضعة لمراقبة مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وشملت تلك الهيئات إدارات من الأمانة العامة، ومكاتب الأمم المتحدة في نيروبي، وجنيف،

وفيينا، وصندوق المعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٥ - وتضمن الاستبيان الاستقصائي الذي وُزِعَ في آذار/مارس ٢٠٠٩ أسئلة تتعلق بأداء مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ونوعية ومهنية خدماته وموظفيه، وأثر مهامه وبرامجه الرقابية، ومستوى الارتياح عموماً لعمله. ونُظِمَ الاستبيان إلكترونياً وعوملت الردود في كنف السرية. وبلغ معدل الاستجابة للاستبيان ٤٥ في المائة، فقد ورد ٨٧ رداً على الاستبيانات الـ ١٩١ التي وُجِهُت. ويُعتبر معدل الرد معقولاً في ضوء المعلومات القليلة التي تشير إلى أن معدل الرد على استبيانات الأمم المتحدة هو عادة في حدود ٢٥-٣٠ في المائة. وترى اللجنة أن بيانات الردود كانت مفيدة بيد أن معدل الردود لم يكن كافياً لاستخلاص استنتاجات يُعَوَّل عليها إحصائياً بشأن المجموعة التي اتخذت منها العينة.

٦ - وكملت اللجنة البيانات المستخلصة من الاستبيان بإجراء ١٩ استجواباً منظماً مع مديريين كبار. وتضمنت الاستجوابات مجموعة مختارة من وكلاء الأمين العام، ومساعديه، ومديري الصناديق والبرامج الخاضعة لرقابة مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وأجرى الاستجوابات في نيويورك رئيس اللجنة ديفيد م. ووكر، وفي جنيف وفيينا نائب رئيس اللجنة فيجايندرا ن. كول، وفي نيروبي عضو اللجنة جون ف. س. موانغا.

٧ - وتغتنم اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة هذه الفرصة للإعراب عن شكرها لمن ردوا على الاستبيان، ولكبار المديرين الذين خصصوا وقتهم الثمين لمقابلة أعضاء اللجنة والرد على أسئلتهم. وكانت المعلومات المستقاة مفيدة لعمل اللجنة، وأكدت في العديد من الحالات آراءها.

ثالثاً - الملاحظات والتعليقات والتوصيات

٨ - فيما يلي ملاحظات وتعليقات وتوصيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، على أساس المعلومات المستقاة من الردود على الاستبيان الاستقصائي، مكتملة باستجوابات كبار المديرين، وملاحظات أعضاء اللجنة خلال الـ ١٨ شهراً الماضية.

٩ - تعترف اللجنة بمرجعية جميع المقررات التشريعية الواردة في القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة بشأن مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ولذلك فإن الملاحظات والتعليقات والتوصيات الواردة في هذا التقرير تقدّم في سياق تلك القرارات، لا سيما القرار ٢١٨/٤٨

باء الذي أنشأت الجمعية بموجبه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمساعدة الأمين العام على الوفاء بمسؤولياته في مجال الرقابة الداخلية على موارد المنظمة وموظفيها، من خلال ممارسة مهام الرصد والرقابة الداخلية والتفتيش والتقييم، وقراري الجمعية ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩.

١٠ - وقد حرصت اللجنة دائما على ألا تتجاوز أنشطتها حدود صلاحياتها (انظر قرار الجمعية العامة ٢٧٥/٦١، المرفق). وتركز الملاحظات والتعليقات والتوصيات الواردة في هذا التقرير على مدى فعالية وكفاءة وتأثير أنشطة المراجعة وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وفقا للفقرة ٢ (هـ) من صلاحيات اللجنة. ولا يتناول التقرير سوى أهم المسائل التي لها صلة باستعراض الجمعية العامة لمهام المكتب وإجراءاته الإبلاغية. وستناقش المعلومات المتعلقة بالعمليات الداخلية وأنشطة المكتب الإدارية في الدورة الثامنة للجنة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، وستقدم إلى المكتب للعلم ولاتخاذ إجراءات.

ألف - فعالية مكتب خدمات الرقابة الداخلية

١١ - يركز استعراض فعالية مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تحديد مدى "قيام المكتب بما ينبغي القيام به". وسجلت الردود على الاستبيان أن ٦٢ في المائة من المستجيبين يوافقون أو يوافقون بشدة على أن المكتب يفي بولايته في مساعدة الأمين العام في مهام الرقابة الداخلية على موارد المنظمة وموظفيها. ونفس النسبة (٦٢ في المائة) وافقت أو وافقت بشدة على أن المكتب يساهم في تعزيز الأمم المتحدة.

١٢ - وفي استجابات كبار المديرين، برزت المسائل التالية بوصفها عناصر هامة فيما يتصل بفعالية المكتب:

(أ) ذكر عدة مديرين أنهم لا يفهمون بوضوح دور المكتب أو أنهم لا يعتبرونه هيئة مراقبة داخلية يمكن أن تساعد الإدارة بإجراء استعراضات لمجالات اعتبرتها الإدارة مسبقا مثيرة للقلق. وكان تصور المديرين هو أن المكتب ينظر إلى استقلاليته بشكل يجعله يبدو في موضع أقرب إلى مراجع الحسابات الخارجي منه إلى المراجع الداخلي؛

(ب) أشار معظم المديرين المستجوبين (١٦ من بين ١٩) إلى أنهم لا يرون صلة كبيرة، إن وجدت، بين خطة عمل المكتب وبرامجه، وأولوياته، لا سيما فيما يتعلق بالمراجعة الداخلية؛

(ج) أعرب المديرون عن عدم رضاهم على تسجيل المكتب تعليقاتهم في التقارير الختامية للمراجعة الداخلية.

١٣ - ومسألة استقلالية المكتب التي أثارها المديرون أكدتها ملاحظات اللجنة بأن وضع تعريف لمصطلح "الاستقلالية" في سياق الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة أمر محوري في توضيح دور المكتب ومسؤولياته. وترى اللجنة أن هناك مصطلحات أخرى تتعلق بالرقابة ينبغي للمكتب أن يضع لها تعريفا بالتشاور مع إدارة الشؤون الإدارية ومكتب الشؤون القانونية، وفق توصيات اللجنة السابقة (A/64/703، الفقرة ٢٢)، بيد أن اللجنة نفسها هي أقدر من يمكن أن يقدم مشورة بشأن وضع تعريف لمصطلح الاستقلالية.

١ - استقلالية الرقابة الداخلية

١٤ - الاستقلالية والموضوعية أمران حيويان في كفالة إقناع أصحاب المصلحة بأن أعمال المراجعة ونتائجها تتسم بالمصداقية، والدقة وعدم الانحياز. ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، مثل معظم هيئات الرقابة الداخلية، في وضع فريد في المنظمة، لأن موظفي الرقابة تعيّنهم المنظمة ويُتوقع منهم وضع تقارير عن إدارتها. وهذه العلاقة تنطوي على توتر متأصل لأن استقلالية مهام الرقابة الداخلية عن مهام الإدارة شيء ضروري لوضع تقييم موضوعي للإجراءات التي تتخذها الإدارة.

١٥ - وقررت الجمعية العامة عند إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يمارس المكتب في الوفاء بمهامه استقلالية تشغيلية تحت سلطة الأمين العام (القرار ٢١٨/٤٨، الفقرة ٥ (أ)). وأوضحت فيما بعد ذلك المقرر بالتشديد على إن استقلالية المكتب التشغيلية مرتبطة بأداء مهام المراقبة الداخلية التي يقوم بها (القرار ٢٤٤/٥٤، الفقرة ١٨).

١٦ - وتفيد المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بأن خدمات المراجعة الداخلية تجري بالضرورة تحت إشراف رئيس الإدارة التي أنشئت فيها تلك الخدمات، بيد أنه ينبغي مع ذلك أن تكون وظيفيا وتنظيميا مستقلة إلى أبعد حدود الإمكان في الأطر المؤسسية لكل منها^(١).

١٧ - ووفقا للتعريف المقبول دوليا الذي وضعه معهد مراجعي الحسابات الداخليين، تكون المراجعة الداخلية ضمانا ونشاطا داخليا مستقلا مصمما لتحسين عمليات المنظمة وإضافة قيمة إليها، مما يساعد المنظمة على تحقيق أهدافها باتباع نهج منظم ومنضبط في تقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر وعمليات المراقبة والإدارة.

(أ) إعلان ليما بشأن المبادئ التوجيهية لمفاهيم مراجعة الحسابات، التي اعتمدها المؤتمر التاسع للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ليما، ١٧-٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٧، الفصل الأول، الفرع ٣، الفقرة ٢.

١٨ - وورد في المعيار ١١١٠ من المعايير الدولية للممارسة المهنية للمراجعة الداخلية، التي وضعها معهد مراجعي الحسابات الداخليين بشأن الاستقلالية التنظيمية، أنه يتعين على كبير المراجعين التنفيذيين أن يقدم تقاريره داخل المنظمة إلى مستوى يسمح لأنشطة المراجعة الداخلية بالوفاء بمسؤوليتها، وأنه على مدير المراجعين التنفيذيين أن يؤكد للمجلس، سنوياً على الأقل، الاستقلالية التنفيذية لنشاط المراجعة الداخلية. ويذكر المعيار أيضاً أن استقلالية الرقابة الداخلية ييسرها الإبلاغ الذي يقوم به مدير الرقابة الداخلية وظيفياً إلى المجلس وإدارياً إلى الموظف التنفيذي الأول في المنظمة.

١٩ - واستناداً إلى قرارات الجمعية العامة وإلى المعايير التي وضعها كل من معهد مراجعي الحسابات الداخليين والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، تقترح اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة تعريف دور مكتب خدمات الرقابة الداخلية واستقلاليتها التشغيلية كالتالي:

إن مكتب خدمات الرقابة الداخلية وحدة داخل الأمم المتحدة معنية بالمراجعة الداخلية، والتقييم، والتفتيش، والتحقيق. ويجعله ذلك يسعى إلى إقامة علاقة عمل بناءة مع الإدارة. وينبغي له أن يتشاور مع الإدارة في مجالات قلقها واهتمامها، قبل وضع أي خطط عمل نهائية. وينبغي للمكتب أن يمثل أيضاً لجميع أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها وسياساتها وإجراءاتها المتصلة بالموظفين، والأخلاقيات، والتعاقد، وغيرها من المسائل الإدارية، بشرط أن تكون متوافقة مع المبادئ التوجيهية بشأن الاستقلالية التشغيلية المذكورة أدناه. وفيما يتعلق بالاستقلالية التشغيلية، ينبغي أن تكون للمكتب درجة مناسبة من الاستقلالية الحقيقية والمدركة عن إدارة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التي يقدم إليها خدمات الرقابة. وتتضمن الاستقلالية التشغيلية، في جملة أمور، قدرة المكتب على تحديد خطط عمله النهائية ومضمون تقاريره النهائية؛ وطلب الموارد الكافية للقيام بعمله؛ وإنجاز أعماله بالتعاون مع الإدارة وجميع الأطراف المعنية بمنأى عن أي تدخل؛ واختيار موظفيه؛ والاتصال مباشرة بالجمعية العامة والأمين العام فيما يتصل بالمسائل ذات الأهمية الحرجة بالنسبة للأمم المتحدة و/أو المكتب.

٢٠ - ووفقاً للمقررات التشريعية التي اتخذتها الجمعية العامة (مثلما ورد في القرارات ٢١٨/٤٨ ب، و ٢٤٤/٥٤، و ٢٧٢/٥٢)، يحقق المكتب استقلاليته بالطرق التالية:

(أ) رئيس مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ووكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية، يعينه الأمين العام بالتشاور مع الدول الأعضاء وموافقة الجمعية العامة،

ويقضي مدة ولاية واحدة ثابتة، مدتها خمس سنوات، غير قابلة للتجديد. ولا يقلل الأمين العام وكيل الأمين العام إلا بسبب وبموافقة الجمعية العامة؛

(ب) تخطيط العمل. وفقا للفقرة ٥ (أ) من القرار ٢١٨/٤٨ بء، للمكتب سلطة بدء أي إجراء يراه لازما للوفاء بمسؤولياته وتنفيذه وتقديم تقارير عنه وذلك فيما يتعلق بالرصد والمراجعة الداخلية للحسابات والتفتيش والتقييم والتحقيق. وترى اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أن على المكتب، ليمكنه إضافة قيمة إلى المنظمة، أن يتشاور مع الإدارة بشأن الأولويات التنظيمية والمخاطر وأن يأخذ في اعتباره خطط عمل هيئات الرقابة الأخرى في مرحلة مبكرة قبل وضع خطط عمله الأولية. وينبغي للمكتب أن ينظر بتمعن في تعليقات الإدارة وما تعرب عنه من قلق وما تقدمه من مقترحات. وتحقق استقلالية المكتب التشغيلية بتمكين وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية من سلطة البت في خطط عمل المكتب النهائية؛

(ج) الوصول دون قيود. طلبت الجمعية العامة في الفقرة ٦ من القرار ٢١٨/٤٨ بء إلى الأمين العام أن يضمن أن تكون لدى مكتب خدمات الرقابة الداخلية إجراءات تتيح للموظفين الاتصال سرا ومباشرة بالمكتب وحمايتهم من عواقب ذلك، لاقتراح سبل تحسين تنفيذ البرامج والإبلاغ عما يُرى من حالات سوء السلوك. وقررت الجمعية العامة في الفقرة ٣ من قرارها ٢٧٢/٥٩ أن تقدم تقارير المكتب مباشرة إلى الجمعية العامة؛

(د) الترتيبات الخاصة. قررت الجمعية العامة في الفقرة ١٩ من قرارها ٢٤٤/٥٤ أن يكون تعيين وترقية موظفي مكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لأحكام الميثاق وقرارات ومقررات الجمعية العامة ذات الصلة والنظامين الأساسيين والإداري للموظفين، مع مراعاة أحكام الفقرة ٣ من المادة ١٠١ من الميثاق. وتضيف اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أن على المكتب أن يتمثل لأنظمة وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالموارد المالية والبشرية، والسياسات المحددة، والسلطات المفوضة، والترتيبات المتعلقة بالموظفين المتاحة للمكتب. وترى اللجنة أن الاستقلالية التشغيلية للمكتب تتطلب أن تكون لوكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية سلطة تعيين موظفي المكتب وترقيتهم؛

(هـ) الموارد الكافية. قررت الجمعية العامة في الفقرة ٩ من قرارها ٢١٨/٤٨ بء أن تقدم مقترحات الميزانية البرنامجية للمكتب إلى الأمين العام، وأن يقوم الأمين العام، مع مراعاة الواجبة للأحكام ذات الصلة من قرار الجمعية العامة ٢١٣/٤١ وضرورة

توفير الموارد الكافية لعمل المكتب بفعالية، بتقديم مقترحات إلى الجمعية العامة. ومما له أهمية في هذا الصدد مسؤولية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في استعراض الميزانية البرنامجية المقترحة للمكتب مع مراعاة خطط عمله وإسداؤها المشورة وفقا لذلك إلى الجمعية العامة. وهذه الآلية أهمية حيوية بالنسبة لاستقلالية المكتب ولكفالة الشفافية في طلباته المتعلقة بالميزانية المقترحة.

٢١ - وترى اللجنة أن فهم تعريف الاستقلالية يقتضي أيضا فهم ما يمثل عائقا أمام الاستقلالية. وورد في تفسير معهد مراجعي الحسابات الداخليين للمعيار ١١٣٠ بشأن معوقات الاستقلالية أو الموضوعية أن معوقات استقلالية المنظمة أو الموضوعية الفردية يمكن أن تتضمن، بدون الاقتصار، تضارب المصالح الشخصية، ومحدودية النطاق، والقيود على الوصول إلى السجلات أو الموظفين أو الأصول، ومحدودية الموارد مثل التمويل. وفي سياق الأمم المتحدة، تشمل معوقات استقلالية مكتب خدمات الرقابة الداخلية أي قيد على قدرة المكتب على العمل وفقا للولاية التي كلفته بها الجمعية العامة، بما في ذلك، وبدون الاقتصار، أي قيد على قدرته على تحديد خطط عمله النهائية ومضمون تقاريره النهائية؛ وعلى طلب الموارد الكافية لإنجاز خطط عمله؛ والقيام بعمله بالتعاون مع الإدارة وجميع أصحاب الأطراف المعنيين، بمنأى عن أي تدخل؛ واختيار موظفي المكتب؛ والاتصال مباشرة بالجمعية العامة وبالأمين العام فيما يتصل بالمسائل ذات الأهمية الحرجة بالنسبة للأمم المتحدة و/أو المكتب.

٢٢ - ومن الترتيبات الفعالة لتحسين مساءلة كل من الإدارة ونشاط آلية الرقابة، اشتراط قيام رئيس الرقابة الداخلية بتأكيد سنوي أمام مجلس مراجعي الحسابات (أو من يعينه) بأن نشاط الرقابة كان مستقلا خلال فترة الإبلاغ، وإلا وجب الإفصاح عن الحالات المحددة التي حدثت فيها إعاقة الرقابة. وتنصح اللجنة الجمعية العامة بأن تقرر أن يقدم إليها وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية تأكيدا في تقارير المكتب السنوية بأن المكتب كان يمارس استقلاليته خلال الفترة المشمولة بالإبلاغ، أو أن يكشف عن تفاصيل إعاقة تلك الاستقلالية.

٢٣ - وترى اللجنة أنه قد لا يكون من الممكن مقارنة مكتب خدمات الرقابة الداخلية، فيما يتعلق باستقلاليته ومهامه وتقاريره، مقارنة مباشرة بالنموذج التقليدي لهيئات الرقابة الداخلية الموجود في العديد من مؤسسات القطاع الخاص الكبيرة. فالاستقلالية التي تمنحها الجمعية العامة إلى المكتب، تجعله كيانا هجينا يجمع بين مهام الرقابة الداخلية والخارجية، وتعطيه من بعض الوجوه قدرا أكبر من الاستقلالية بالمقارنة بهيئات الرقابة الداخلية التقليدية.

ولذلك فإن اللجنة ترى ضرورة ملحة لوضع وصف تفصيلي لما نصت عليه قرارات الجمعية العامة فيما يتصل بالمكتب، فضلا عن السياسات والتعاريف المحددة للمصطلحات المتعلقة به وبمهامه، بما في ذلك تعريف استقلاليته، وتوضيح مركز المكتب لجميع أصحاب المصلحة.

٢٤ - وتوصي اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بأن تنظر الجمعية العامة في أن تطلب من الأمين العام توجيه مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى إعداد ميثاق للرقابة الداخلية يحدد صلاحياته ويشمل جميع عناصر القرارات ذات الصلة، ويتضمن وصفا تفصيليا لولايته وسلطته ومهامه وجوانب مساءلته وإجراءاته الإبلاغية وعلاقته بالجمعية العامة (بما في ذلك العلاقة مع اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة)، والأمين العام، وسائر هيئات الإدارة والرقابة. وينبغي استكمال ميثاق الرقابة الداخلية ليتضمن مقررات الجمعية العامة اللاحقة بشأن المكتب. وينبغي للجنة أن تسدي المشورة إلى الجمعية العامة بشأن اكتمال ميثاق الرقابة الداخلية من حيث شموله للمقررات التشريعية التي اتخذتها الجمعية.

٢ - التشاور مع الإدارة في وضع الصيغة النهائية لخطة عمل المكتب المتعلقة بالرقابة الداخلية

٢٥ - فيما يتعلق بمدى فاعلية مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ذكر ١٦ من بين كبار المديرين الـ ١٩ المستجوبين أن خطة عمل المكتب، لا سيما فيما يتعلق بالمراجعة الداخلية، ضعيفة الصلة، أو ليست لها صلة، بأولوياته البرنامجية. ورأى المديرون أنه ينبغي لعملية تخطيط عمل المكتب أن تكون بناء بشكل أكثر لكي تأخذ في الاعتبار شواغل الإدارة وأولوياتها.

٢٦ - وتعد هيئة الرقابة الداخلية عادة خطط عملها وفق ظروفها الخاصة المتعلقة بالمراجعة (مثل مجالات التنظيم التي تقع في نطاق تخصصها)، والمدخلات التي يقدمها كبار المديرين والمجلس، وتقييم المخاطر المحيطة بالمنظمة ودرجة تعرضها لها. ثم تقوم هيئة المراقبة الداخلية بوضع أولويات استخدام موارد المراجعة على أساس عوامل مثل الأثر، والاحتمال، والأهمية النسبية، وسهولة الأصول، والكفاءة الإدارية، ودرجة التغير أو الاستقرار، والتوقيت، ونتائج أحدث عمليات المراجعة، والتعقد، ونوعية الضوابط الداخلية ودرجة الامتثال لها.

٢٧ - ورغم أن مديري البرامج والموظفين يشتركون في حلقات العمل التي ينظمها المكتب عن تقييم المخاطر، ترى اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أنه بإمكان المكتب أن يضيف المزيد من القيمة للعملية بإضافة خطوة لها يطلب فيها من مديري البرامج المعنيين مدخلاتهم قبل إعداد مشروع خطة عمله للمراجعة وبعدها، وذلك لكي تأخذ الخطة قبل وضعها في صيغتها النهائية الأولويات البرنامجية في الاعتبار.

٣ - تسجيل التعليقات الإدارية في التقرير النهائي للمراجعة الداخلية

٢٨ - من بين كبار المديرين الـ ١٩ المستجوبين، أشار ١٧ منهم إلى عدم رضاهم، بدرجات متفاوتة، عن تسجيل التعليقات الإدارية في تقارير المكتب النهائية. ويبدو أن المكتب يقوم بوضع الصيغة النهائية لتقاريره عن المراجعة الداخلية بنفس الطريقة المتبعة في معظم المنظمات: في نهاية العملية، يشترك المديرون في مؤتمر تقييمي توضع خلاله الاستنتاجات الأولية وتناقش فيه التوصيات؛ ثم يُعد المكتب مشروع تقرير يُقدم إلى المدير ذي الصلة ليبدى تعليقاته عليه، ثم يوضع التقرير في صيغته النهائية التي تتضمن تسجيلاً لرد الإدارة. وذكر المديرون أنه كثيراً ما تسجل تعليقاتهم في التقرير بشكل انتقائي أو تعاد صياغتها بشكل لا يعكس ردودهم بدقة. وترى اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أن تزايد حساسية المديرين تعود أساساً إلى أن أحكام قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٥٩ تقضي بإتاحة تقارير المكتب، في صيغتها الأصلية غير المقدمة إلى الجمعية، للدول الأعضاء، عند الطلب.

٢٩ - وليس من العادة في ممارسات المراجعة الداخلية أن تكون الهيئات الإدارية قادرة على الوصول إلى تقارير المراجعة الداخلية في صيغها الأصلية. ولذلك وفي سياق الأمم المتحدة، قد تكون الحالة بحاجة إلى إدخال بعض التعديلات على عملية وضع الصيغة النهائية لتقارير المراجعة الداخلية، لتعكس بشكل مناسب تعليقات الإدارة. وتوصي اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بأن تتضمن تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية ردود الإدارة كاملة، في مرفق. وعلى مديري البرامج كفالة إنجاز ردودهم وتركيزها على المسائل التي يتناولها التقرير. وينبغي للمكتب أن ينظر في الرد على تعليقات الإدارة حسبما يراه مناسباً.

٣٠ - وأثارت الجهود التي بذلتها اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في جمع البيانات عدة تعليقات من كبار المديرين بشأن مسائل أخرى قد تكون لها آثار على فعالية المكتب. وتتصل هذه المسائل التي سُتُحال إلى المكتب، للتحليل واتخاذ إجراءات بشأنها، بنوعية تقارير المكتب وموظفيه، وبعلاقته بالإدارة.

باء - فعالية مكتب خدمات الرقابة الداخلية

٣١ - يتمثل النهج الذي تسلكه اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في استعراض فعالية مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تحديد درجة توفقه في استخدام موارده وأداء مهامه في الوقت المناسب. وفيما يلي المسائل الرئيسية التي برزت عند استجواب كبار المديرين:

- (أ) يستغرق وضع تقارير المكتب في صيغتها النهائية وقتاً أطول مما ينبغي؛
- (ب) العدد الكبير من التوصيات الصادرة والطابع التكراري لبعض التوصيات النظامية، مما يؤدي إلى تزايد عدد التوصيات التي يتعين على الإدارة رصدها ومتابعتها؛
- (ج) معدلات الشغور العالية داخل المكتب، مما يضر بخطة عمل إنجاز المراجعة الداخلية.

١ - وضع تقارير المكتب في صيغها النهائية

٣٢ - ذكر التأخر في إصدار الصيغ النهائية لتقارير المكتب في عدة استجابات لكبار المديرين. ولاحظت اللجنة أن هذه المسألة تبدو أكثر أهمية بالنسبة للمديرين في نيروبي، وجنيف، وفيينا منها لغيرهم من المديرين في مقر الأمم المتحدة. وقد يعود ذلك لهيكل المكتب الذي يتسم بالمركزية، مما يجعل التقارير تأخذ صيغتها النهائية في مقر المكتب في نيويورك. وردا على سؤال ورد في الاستبيان يتعلق بالفترة الزمنية الفاصلة بين بدء عملية ما وصدور التقرير عنها في صيغته النهائية، اعتبر ٤١ في المائة من المستجيبين أن الفترة الزمنية معقولة، ورأى ٣٢ في المائة غير ذلك، وكان لـ ٢٧ في المائة منهم رأي وسط أو لم يعربوا عن رأي في الموضوع.

٣٣ - وترى اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أنه من المهم أن توضع التقارير في صيغتها النهائية في وقت مناسب لأن تأخر صدور التقارير يقلل من قيمة عمل الرقابة. وستضيف اللجنة موضوع توقيت صدور التقارير كمسألة تحتاج إلى المتابعة مع المكتب خلال دوراته الفصلية.

٢ - عدد التوصيات الصادرة

٣٤ - أصدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية ٢٠٤١ توصية في عام ٢٠٠٧، و ٢٠٢٨ توصية في عام ٢٠٠٨. وفي حين لا يبدو أن المديرين يعترضون على الإبلاغ عن التوصيات المتعلقة بمجالات المخاطرة العالية، فإنهم يتساءلون عن وجاهة إدراج التوصيات المتعلقة بمجالات المخاطر المنخفضة، والتوصيات التي تكرر توصيات تتعلق ببعض الاستنتاجات النظامية. فتراكم تسجيل التوصيات المتكررة والمتعلقة بمجالات المخاطر المنخفضة يضيف عبئاً إدارياً على الإدارات بحملها على تقديم تقارير دورية إلى المكتب وإلى اللجنة الإدارية عن حالة تنفيذ التوصيات.

٣٥ - ولاحظت اللجنة القلق الذي يساور الإدارة في هذا الصدد، وهي ترى أن تركيز كل من المكتب والإدارة ينبغي أن ينصب على نوعية التوصيات وقيمتها المضافة، وليس على كمية التوصيات. وبدون إصدار أي حكم فيما يتعلق بعدد التوصيات، ستقوم اللجنة برصد الحالة وبإسداء المشورة إلى المكتب لكفالة عدم تكرار التوصيات المتعلقة بالاستنتاجات النظامية، كلما أمكن، في التقارير عن مراجعة الهيئات التنظيمية.

٣ - الشواغر في المكتب

٣٦ - أبلغت اللجنة الجمعية العامة بعدد الشواغر الكبير في مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في شباط/فبراير ٢٠٠٩ (A/63/737)، وأشارت إلى القلق من أن وجود عدد كبير من الشواغر، لا سيما على مستوى الإدارة العليا، قد يضر بقدرة المكتب على إنجاز برامج عمله. وبرزت تلك المسألة في استجابات كبار المديرين بوصفها مسألة حرجية في ثلاثة برامج، تقدم كلها دعماً إلى المكتب من خارج الميزانية، لخدمات الرقابة الداخلية. وأعرب المديرون للمكتب عن عدم رضاهم، وعندما أجري الاستجواب، كان هناك تقدم يسجل في حل المسألة في البرامج الثلاثة.

٣٧ - وذكر مجلس مراجعي الحسابات في تقريره عن حسابات وعمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة للفترة المالية المنتهية في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ (A/63/5 Vol.II)، الفصل الثاني)، أن عدداً كبيراً من عمليات المراجعة التي قرر مراجعو الحسابات المقيمون، التابعون للمكتب، إجرائها في تلك الفترة لم تجر أو لم تكتمل. وذكر المجلس أن ٣٢ في المائة فقط من عمليات المراجعة الـ ٢٠١ المقررة لعام ٢٠٠٧ بدأت واكتملت بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. ويعزو المجلس التأخر في إنجاز خطة المراجعة إلى معدل الشغور المرتفع في وظائف المراجعين المقيمين، والبالغ ٣٦ في المائة. ويتفق مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع المجلس في استنتاجاته ويشير إلى حدوث خطأ في افتراضاته التخطيطية التي ورد فيها عدد الأيام المتاحة لكل مراجع حسابات بأكثر مما هي عليه في الواقع.

٣٨ - وأحاطت الجمعية العامة علماً في قرارها ٢٧٨/٦٣ بملاحظات وتوصيات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، الواردة في تقاريره عن الشواغر في مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وطلبت إلى الأمين العام أن يملأ تلك الشواغر وفقاً للأحكام ذات الصلة التي تحكم التعيين في الأمم المتحدة، وأحكام ذلك القرار. وأيدت الجمعية في قرارها ٢٤٦/٦٣ بقاء توصية مجلس مراجعي الحسابات بأن تعجل المنظمة بملء جميع وظائف المراجعين المقيمين لكفالة تغطية جميع البعثات بالمراجعة الفعلية لحساباتها.

٣٩ - وتفيد أحدث المعلومات المتاحة للجنة أن معدل الشغور العام في المكتب يبلغ ٢٢ في المائة، مما يمثل تحسناً بالمقارنة بنسبة الشغور البالغة ٢٧ في المائة التي أبلغت اللجنة عنها في

نهاية شباط/فبراير ٢٠٠٩. ولم تُملأ إلى حد الآن أي من وظائف رتبة المدير الثلاث؛ وقُدمت توصية تتعلق بمدير شعبة التحقيقات، ليوافق عليها الأمين العام؛ ويتواصل النظر في المرشحين لمنصب مدير شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ومدير شعبة التفتيش والتحقيق. وستواصل اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة رصد تنفيذ المكتب للتوصيات المتعلقة بملء الشواغر.

جيم - أثر المهام التي يقوم بها المكتب

٤٠ - تتصل مسألة هامة أثارها استجوابات كبار المديرين بما تحدّثه إتاحة تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية للدول الأعضاء من أثر على العلاقة بينه وبين الإدارة. ومن المقبول أنه، بموجب قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٥٩، يتعين على الأمين العام أن يكفل إتاحة التقارير الأصلية، التي لا تُقدم إلى الجمعية العامة، لأي دولة عضو تطلبها. ويقول بعض المديرين إن إتاحة تلك التقارير للدول الأعضاء يجعلهم يترددون في طلب المشورة من المكتب، أو المبادرة بطلب استعراض في مجالات تثير قلقهم، لأن التقرير يمكن أن يتاح للدول الأعضاء، ويمكن، مثلما حدث وفق الممارسة الحالية، نشره على الإنترنت.

٤١ - وفيما يتصل بالممارسات المتبعة في منظمات أخرى، التقت اللجنة خلال دوراتها السبع بمجموعة متنوعة من خبراء الرقابة الداخلية، منهم عدة رؤساء لمنظمات رقابة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، بما فيها صناديق وبرامج تابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبمثل عن معهد مراجعي الحسابات الداخليين. وفيما يتعلق بالكشف عن تقارير الرقابة الداخلية، لاحظت اللجنة أن ممارسات تلك المنظمات متباينة. ففي حالة صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، تتمثل الممارسة في دعوة أعضاء مجلس الإدارة إلى استعراض التقارير المطلوبة على الموقع ومناقشة التقرير، بدون إتاحة نسخة منه، مع مكتب الرقابة الداخلية والإدارة. ولاحظت اللجنة أيضا أن كيانات الرقابة الداخلية في بعض المنظمات الدولية ومنظمات القطاعين العام والخاص تتيح لمجالس الإدارة تقريراً سنوياً أو نصف سنوي عن جميع أنشطتها يتضمن موجزاً للتوصيات والاستنتاجات الرئيسية الواردة في كل تقرير من التقارير الصادرة. والعادة هي نشر الموجز وإتاحتها للجمهور.

٤٢ - وتتعرف اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بالقصد الرئيسي من قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٥٩ الرامي إلى تعزيز الشفافية وتيسير وصول الدول الأعضاء إلى تقارير الرقابة الداخلية، وتؤيد ذلك القرار. بيد أن اللجنة تشير على الجمعية العامة بأن الوقت قد يكون حان للنظر في كيفية إتاحة تلك التقارير، في ضوء نشرها على نطاق أوسع، على الإنترنت، بعد إتاحة نسخ منها للدول الأعضاء. وترى اللجنة أنه ما ينبغي لأي

تنقيح للممارسة الحالية أن يحد من الشفافية أو يقيد الكشف عما يمكن أن يهتم الدول الأعضاء من تفاصيل تقارير الرقابة الداخلية.

٤٣ - وتوصي اللجنة أيضا بأن يقوم الأمين العام، بالتعاون مع وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية، بوضع الصيغة النهائية للبروتوكول المتعلق بإتاحة التقارير للدول الأعضاء، مع مراعاة قرارات الجمعية العامة القائمة وما يمكن أن تقرره لاحقا. وينبغي تضمين ذلك البروتوكول في ميثاق الرقابة الداخلية (انظر الفقرة ٢٥ أعلاه)، ووضع تعليمات بشأن عملية طلب التقارير، وتوضيح متى تُعتبر التقارير عن كل مهمة من مهام مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقارير نهائية ومتاحة للدول الأعضاء. وينبغي للبروتوكول أن يتضمن أيضا تفسيراً للظروف التي يجيز لوكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية، على أساس قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٥٩، ممارسة سلطته التقديرية في تعديل تلك التقارير أو عدم إتاحتها.

دال - الخاتمة

٤٤ - إن المبادئ الواردة في قرارات الجمعية العامة المتعلقة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية مبادئ ذات صلة وتتوافق مع أحسن ممارسات المراقبة الداخلية. بيد أن تنفيذ قرار الجمعية المتعلق بإتاحة تقارير الرقابة الداخلية للدول الأعضاء قد يكون بحاجة إلى استعراض و/أو تنقيح.

٤٥ - وتعترف اللجنة بأن الطابع المتأصل لمهمة المراقبة الداخلية يمكن أن يضع موظفي الرقابة الداخلية والمديرين في علاقة صعبة تتطلب من الجانبين جهوداً متضافرة وبناءة لتمكين مكتب خدمات الرقابة الداخلية من تحقيق أكبر قدر ممكن من الفعالية والأثر في عمل المنظمة. ووضع ميثاق رقابة داخلية، بما في ذلك وضع تعريف لاستقلالية المكتب، مثلما اقترحت اللجنة (انظر الفرع ألف - ١ أعلاه)، سيقدم توضيحاً لجميع أصحاب المصلحة بشأن دور المكتب في الأمم المتحدة، وسيكون أساساً لإدخال تحسينات في الشراكة بين الإدارة وبين عملية الرقابة. وفي رأي اللجنة، يبدو أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يحرز تقدماً فيما يتصل بنوعية أعماله وامتثاله للمعايير الدولية، بيد أن الحالة تتطلب مزيداً من الجهود لكي يتضمن تخطيط أعماله على أساس المخاطر مدخلات من الإدارة بشأن الأولويات البرنامجية ويأخذ الضوابط الداخلية في الاعتبار، ولكي تصدر التقارير في الوقت المناسب مع الحرص على جودة نوعية التوصيات، والتعجيل بملء الشواغر.

٤٦ - وتقدم اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة هذه الملاحظات والتعليقات والتوصيات لكي تنظر فيها الجمعية العامة خلال تقييمها واستعراضها لمهام مكتب خدمات الرقابة الداخلية وإجراءاته الإبلاغية.