

Distr.: General
10 July 2018
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الثانية لعام ٢٠١٨
٤-٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، نيويورك
البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

رد مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع على الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة للتنظيم والإدارة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

ملكرة مقدمة من المديرية التنفيذية

يشرف المديرية التنفيذية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أن تحيل طيه إلى أعضاء المجلس التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تعليقاتها ورددها على الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة للتنظيم والإدارة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لينظروا فيها (JIU/REP/2018/3). ولعل المجلس يرغب في أن يحيط علماً بهذا الاستعراض وبرد المديرية التنفيذية وتعليقاتها.

المحتويات

الصفحة

٢	.....	أولاً - مقدمة
٢	.....	ثانياً - تعليقات عامة
٦	.....	ثالثاً - التعليقات على التوصيات الرسمية
٦	.....	ألف - التوصيات الرسمية الموجهة إلى المجلس التنفيذي
١١	.....	باء - التوصيات الرسمية الموجهة إلى المديرية التنفيذية



أولا - مقدمة

- ١ - يشترّف المديرية التنفيذية أن تحيل طيه تعليقاتها وردها على الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة للتنظيم والإدارة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (JIU/REP/2018/3).
- ٢ - ويُذكر أن هذا الاستعراض أُجري في إطار برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧، متابعاً لتقريرها لعام ١٩٩٨ عن عمل المكتب على نطاق أوسع مع منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة من أجل تعزيز التعاون الفعال بالاستفادة من تقسيم المهام وأوجه تكاملها. وقد بدأت عملية الاستعراض عبر مذكرة مؤرخة ١ آذار/مارس ٢٠١٧ أصدرتها الوحدة، وانتهت إثر تلقّي إدارة المكتب، في ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨، مسودة التقرير النهائية التي أعدتها المفتّشة.
- ٣ - وكان هدف وحدة التفتيش المشتركة من ذلك هو تقديم استعراض مستقل للأطر التنظيمية والممارسات المتبعة في تنظيم المكتب وإدارته، بهدف تحديد المجالات التي تستدعي التحسين. وانصب التركيز في الاستعراض على مجالات من قبيل الحوكمة، والإدارة التنفيذية، والرقابة، والتخطيط الاستراتيجي، وإدارة المخاطر، وإدارة الموارد المالية والبشرية.

ثانيا - تعليقات عامة

- ٤ - يشترّف المديرية التنفيذية أن تشير إلى تنويه المفتّشة بمستوى الالتزام والشفافية العالين الذي تحلّت به الإدارة التنفيذية للمكتب خلال عملية التقييم^(١). فالابتكار لتحقيق الكفاءة والفعالية يكمن في صميم الطموحات الاستراتيجية للمكتب وثقافة المبادرة فيه. ولذلك كانت إحدى أولوياته أن يكون مديروه وموظفوه رهن الإشارة للرد على أي استفسارات والإسراع بتقديم ما تطلبه المفتّشة من بيانات وتحليلات وغير ذلك من المعلومات.
- ٥ - والمكتب ملتزم بأن تكون لتفوّق عملياته نقاط مرجعية تقوم على أساس معايير معترف بها دولياً، وبتعميم أفضل الممارسات في جميع مجالات عمله. وتلاحظ المديرية التنفيذية مع التقدير تأكيد المفتّشة أن الجهود التي بُذلت في الماضي قد كُلت بالنجاح، وتقدر فرصة النظر هذه في وجهات نظر وأفكار بشأن التدابير الاستراتيجية والتعبوية التي قد تسهم في مواصلة تحسين هذه الهيئة وممارساتها في مجال الإدارة.

نموذج أعمال قابل للاستمرار

- ٦ - لعل المجلس التنفيذي يرغب في أن يحيط علماً باعتراف المفتّشة باستمرار ونجاح نموذج أعمال المكتب القائم على الطلب والتمويل الذاتي، والذي ظل، على مدى السنوات العشرين الماضية، يخضع للتكييف من خلال عمليات إعادة تنظيم متتالية لهيكله وأساليبه أعماله، مع احتياجات الشركاء، في منظومة الأمم المتحدة وخارجها، ومع البيئة الخارجية المتغيّرة^(٢). وشددت المفتّشة على أن الاستعراض

(١) JIU/REP/2018/3، الفقرة ٤.

(٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

أكد ثقافة التوجه نحو تلبية احتياجات العملاء وروح المبادرة السائدة في المكتب والمتسمة بتوجه قوي في مجال الأعمال، والمرونة، والتركيز على إضافة قيمة إلى أنشطة شركائه^(٣).

عرض القيمة المعروفة

٧ - أشارت المفتشة إلى أن نهج عرض القيمة الذي يتبعه المكتب يؤكد على الامتياز في التنفيذ والخبرة التقنية على أساس القواعد والمعايير الدولية والخبرة والحياة. وأضافت قائلةً إن هذه السمات تمثل في تصور شركاء المكتب مواطن قوة تنظيمية؛ ويعتبر عدة الشركاء أن المكتب يشكل مكوناً بالغ الأهمية لنجاح عملياتهم. وأشارت المفتشة أيضاً إلى أن الشركاء يعترفون برغبة المكتب الحثيثة في الابتكار، وكونه مركزاً جامعاً لطائفة واسعة من الخدمات^(٤).

سرعة الأداء المعترف بها ونموذج الأعمال القائم على التمويل الذاتي

٨ - فيما يتعلق بمرونة المكتب وسرعة أدائه، أشارت المفتشة إلى أن التشجيع من الجمعية العامة والمجلس التنفيذي جعل "المكتب ينوّع أعماله ويوسّع نطاقها بنجاح، سواء بالنسبة للشركاء الجدد أو خطوط الخدمات الجديدة"^(٥). وأبرزت أن المجلس التنفيذي أعاد في عام ٢٠١٧ التأكيد أنه يشجّع منظومة الأمم المتحدة على "أن تعترف بالميزة النسبية والخبرة التقنية للمكتب، وأن تقيم معه شراكات استراتيجية تعاونية لتحقيق الكفاءة والفعالية، بما في ذلك على الصعيد القطري"^(٦).

٩ - وفيما يتعلق بنموذج أعمال المكتب، أشارت المفتشة إلى أن "إيرادات المكتب، باعتباره كياناً يقوم على التمويل الذاتي، لا تستند إلى الأنصبة المقررة ولا إلى التبرعات، بل تستند في الأصل من الأموال التي يحصل عليها من عملائه لقاء تنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات"^(٧). وفيما يتعلق بنموذج استرداد التكاليف المستند إلى الأنشطة الذي يتبعه المكتب، فإن المفتشة "تنوّه بنجاح المكتب في مساعاه إلى تحديد التكاليف وفرض التكاليف المباشرة على العملاء على نحو أفضل نظراً لطابعه القائم على التمويل الذاتي"^(٨).

١٠ - وترى إدارة المكتب أن من المناسب التأكيد أن المفاهيم الجديدة مثل التسعير على أساس المخاطر وعلى أساس القيمة والتكلفة على أساس النشاط قد تبدو لعدد من الجهات الفاعلة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها مفاهيم غير مألوفة ومعقدة. غير أن هذه المفاهيم والمبادئ تُطبّقها كيانات منظومة الأمم المتحدة بانتظام عند شراء السلع وطلب الخدمات من القطاع الخاص، الذي يكون موجهاً، على عكس المكتب، نحو تحقيق الأرباح. وتود الإدارة أن تعتم هذه الفرصة لتؤكد على أن نيتها وممارساتها

(٣) المرجع نفسه، الصفحة ٣ والفقرتين ١٣٥ و ١٦٧.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٥.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٩.

(٦) JIU/REP/2018/3، الفقرة ١٦٩.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ٩٩.

من ذلك أن تضمان تحقيق الفعالية من حيث التكلفة والشفافية الكاملة في التكاليف المباشرة وغير المباشرة التي تترتب على ما يستهلكه المكتب من جهود استجابةً لطلب شركائه.

١١ - وفي الفرع "خامسا - باء" والمرفق السابع، قدمت المفتشة استعراضا عاما لأنشطة المكتب، أوجزت فيه الحصة النسبية من إنجازه (رقم الأعمال/التكاليف المباشرة)، وصافي الإيرادات (الرسوم/التكاليف غير المباشرة) في ما يتعلق بفعالاته الرئيسية من خطوط الخدمات والقطاعات والشركاء. وتضمن المرفق استعراضا عاما لإنجازات المكتب فيما يتعلق بأنواع البلدان التي يعمل فيها.

١٢ - وشجع المكتب وحدة التفتيش المشتركة، في معرض تعليقاته على مشروع التقرير، على أن تستخلص استنتاجات من هذا النوع من التحليل، بجملة أمور منها توضيح العلاقات بين الرسوم ورقم الأعمال. فالتقديرات المستندة للأرقام الواردة في هذا التقرير تبين أن هوامش الربح غير المباشرة في المكتب (الرسوم ورقم الأعمال) هي منخفضة، ذلك أنه خلال الفترة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٧، بلغ إجمالي متوسط الرسوم ما نسبته ٥,٢٥ في المائة، فيما انخفض في عام ٢٠١٧ إلى أدنى مستوياته على الإطلاق بنسبة لم تتجاوز في المتوسط ٤,٨٤ في المائة. ويشير هذا الأمر إلى فعالية نسبية كبيرة من حيث التكلفة عند مقارنتها بالرسم الذي عادةً ما تفرضه المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة وقدره ٨ في المائة، والذي يمكن في نفس الوقت أن يمول قسما من التكاليف غير المباشرة عن طريق المساهمات الأساسية والمساهمات الأخرى.

١٣ - ويكون إجمالي متوسط الرسم نتيجةً لتشكيل حافظة مشاريع المكتب في وقت معين. فهو مجموع كل المشاريع الفردية، وتسهم عوامل متعددة في تحديد رسم مشروع بعينه. وعلى نحو ما أكدته المفتشة^(٩)، تشمل هذه العوامل مزيج الخدمات وحجم المشروع وطبيعته، فضلا عن المخاطر التي تترتب عن تعقيدات فرادى المشاريع و/أو طبيعة البيئة التشغيلية التي يُنفَّذ فيها. ويتأثر مستوى الرسوم العامة أيضا بسعي المكتب الدؤوب إلى تحسين الفعالية من حيث التكلفة في بيئته التمكينية المؤسسية وبرنامج إنجازه على الصعيد العالمي.

١٤ - ومن السذاجة افتراض أن فرادى رسوم المشاريع التي يديرها المكتب البالغ عددها ١٠٠٠ مشروع أو نحوه يمكن استخلاصها مباشرة على أساس المتوسط الإجمالي. بل على العكس من ذلك، ولتجنب الدعم التناقلي للأنشطة غير المرتبطة التي ينفذها المكتب باسم شركائه، يعترف المكتب بأن التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة يتعين تحديدها وإسنادها إلى كل مشروع. ومن ثم تشمل التكاليف المباشرة تكاليف الخدمات المشتركة، التي تتفاوت حتما بتفاوت نوع الخدمات التي يتطلبها الشريك لمشروع معين. والتكاليف غير المباشرة ترتبط أساساً بالتكاليف المؤسسية المتعلقة بالاستراتيجية، والسياسة العامة والرقابة، إضافةً إلى التطوير المستمر لعلاقات المكتب بشركائه، وبيئته المؤسسية التمكينية، ومنهاج أدائه.

١٥ - ويمثل متوسط الرسوم والتكاليف غير المباشرة الثابتة كنسبة مئوية من مجموع النفقات مؤشرا على الفعالية المؤسسية من حيث التكلفة. ومع ذلك، فعلى مستوى المشاريع، يُحتمل أن يؤدي التركيز الشديد التبسيط على الرسوم والتكاليف غير المباشرة كنسبة مئوية من النفقات المباشرة إلى تحريف الاهتمام والعناية بالفعالية من حيث التكلفة بالنسبة لهذه النفقات - التي تشكّل الجزء الأكبر من أي تدخل - وبالقيمة التي تُدرّ في نهاية المطاف من مجموع النفقات التي يتكبدها الشريك. ورغم أن هذا الأمر يقع إلى

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

حد كبير خارج نطاق سيطرة المكتب، فإنه يبدو إشكالاً عاماً يستدعي الاهتمام، في سياق الإصلاحات الجارية في منظومة الأمم المتحدة، لضمان أن يُحَفَّز تحقيق النتائج المتوخاة بآليات الحوافز الملائمة.

١٦ - وخلاصة القول هو أن اتباع نهج يتركز على نوعية المشاريع والتمايز في تحديد التكاليف والتسعير يضمن الشفافية في توزيع التكاليف على الجهود الاستراتيجية والتعبوية، والانضباط اللازم لتجنب الدعم التنافلي في العمليات لإنجاز المجموعة المتنوعة من المشاريع، بما في ذلك مخصصات الطوارئ المرصودة لمخاطر المشاريع المعروفة. وهوامش المكتب الإجمالية (الرسوم/التكاليف غير المباشرة) هي منخفضة جداً مقارنةً بالنقاط المرجعية للقطاعات العام والخاص، وعلى الصعيد الداخلي، تُتبع الحيلة في تكبّد التكاليف غير المباشرة في المكتب، مع إيلاء الاعتبار الواجب لضمان القابلية للاستمرار على الصعيد المؤسسي على المدى القصير والمتوسط والطويل.

١٧ - ويحتفظ المكتب باحتياطي للإدارة عند الحد الأدنى الذي حدده المجلس التنفيذي^(١٠) بهدف التصدي للأخطار غير المتوقعة التي قد تنشأ عن نموذج أعماله القائم على التمويل الذاتي. وقد حُدّد هذا الحد لضمان قابلية المكتب للاستمرار مالياً وضمان سلامته المالية باعتباره مؤسسة عاملة. أما ما يتجاوز الحد الأدنى من الاحتياطات فيُحتفظ به لإتاحة فرص الاستثمارات الاستراتيجية المحتمل أن تُسهم في تحقيق النمو والابتكار، بما يتيح التخفيف من مخاطر الربح والخسارة، الناجمة عما يطرأ من تغييرات في البيئة الخارجية و/أو المتطلبات الجديدة التي يضعها المجلس التنفيذي من حين لآخر.

مورد مبرزة نسبية

١٨ - في ما يتعلق بميزة المكتب النسبية في توسيع نطاق القدرة في مجال التنفيذ، أشارت المفتشة إلى تقرير عام ١٩٩٨ عن تقسيم المهام بطريقة أوضح بين المكتب والمؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة على أساس الميزة النسبية لكل منها، وذلك لتحقيق الاستفادة المثلى من أوجه تكاملها^(١١)، وأعدت التأكيد على التقرير؛ وأشارت إلى أن عدداً من الدراسات والاستعراضات الخارجية ما فتئت تلفت الانتباه منذ عام ١٩٩٨ إلى الميزة النسبية للمكتب في التنفيذ وتقديم خدمات الدعم الإداري^(١٢).

١٩ - وأخيراً، لعل المجلس التنفيذي يرغب في الإحاطة علماً بأن المفتشة حددت، خلال الاستعراض، عدداً من الممارسات السليمة التي يتبعها المكتب، والتي يمكن إطلاع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة عليها، وقد تكون مفيدة لهذه المؤسسات في سياق تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وفي عملية الإصلاح الجارية التي تخضع لها منظومة الأمم المتحدة^(١٣).

٢٠ - وتدل الاستنتاجات العامة التي خلُصت إليها المفتشة على قابلية نموذج أعمال المكتب للاستمرار مثلما حدده المجلس التنفيذي والجمعية العامة، وتبرهن على أن المكتب تمكن على مدى السنوات العشرين الماضية من تعميم إدارة التغيير لتحقيق إصلاح تنظيمي فعال.

(١٠) القرار ٢٠١٣/٣٣.

(١١) JIU/REP/98/5، الفقرة ٤.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٧١.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٣.

توصيات لمواصلة التحسين

٢١ - لئن كانت إدارة المكتب تؤكد نجاح المكتب وأهميته باعتباره موردا لتوسيع نطاق التنفيذ في منظومة الأمم المتحدة وخارجها، فإنها تدرك أن ضمان ملاءمة المؤسسة للغرض المنشود تشكّل، بالنسبة لأي منظمة، عملية تنطوي على تحسين وابتكار مستمرين، وبناء القدرات الداخلية للاستجابة للتغيرات في البيئة الخارجية، والتعلم من التجربة^(١٤). ولذلك تُقدّر الإدارة هذه الفرصة للنظر في وجهات نظر المفتشة وأفكارها بشأن التدابير التي يمكن أن تسهم في مواصلة تحسين هذه الهيئة وممارستها الإدارية.

٢٢ - وبناءً على الاستعراض المذكور، قدمت المفتشة توصيات رسمية وأخرى غير رسمية لمواصلة التحسين لكي ينظر فيه المجلس التنفيذي للمكتب وإدارته. وشملت التوصيات النطاق الوظيفي للمجالات التي جرى التطرق إليها خلال الاستعراض، وهي توصيات ذات طابع استراتيجي وتعبوي.

التوصيات الرسمية

٢٣ - قدمت المفتشة ثلاث توصيات رسمية، اثنتان منها موجهتان إلى المجلس التنفيذي للمكتب والثالثة إلى مديرتة التنفيذية. وترد أدناه تعليقات المديرية التنفيذية وردّها على التوصيات الرسمية.

التوصيات غير الرسمية

٢٤ - قدمت المفتشة عددا من التوصيات غير الرسمية للنظر فيها. وسينظر المكتب في هذه التوصيات لإدراجها في خطط العمل الداخلية للمديرين الفنيين المعنيين خلال هذه الفترة من الاستراتيجية. وستحدد الأولويات ويجري تتبّع ما يُجرى من تقدم وذلك في إطار النهج المتكامل الذي يتبعه المكتب لرصد التوصيات المتعلقة بالرقابة. ويمكن تقديم معلومات محدّثة عن حالة تنفيذ التوصيات في شكل مرفق يُلحق باستعراض منتصف المدة، وتُقدم إلى المجلس التنفيذي في عام ٢٠٢٠.

ثالثا - التعليقات على التوصيات الرسمية

ألف - التوصيات الرسمية الموجهة إلى المجلس التنفيذي

الرقابة الخارجية

٢٥ - في الفقرة ٤٤ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، أوصت المفتشة رسميا بما يلي:

التوصية ١

ينبغي أن يعتمد المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام ٢٠١٩ الاختصاصات المنقحة التي أعدها المدير التنفيذي للجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات امتثالا للممارسات السليمة والمعايير المقررة، ولا سيما فيما يتعلق بولاية اللجنة واستقلالها وتكوينها وإجراءات تعيين أعضائها.

(١٤) DP/OPS/2017/5، الفقرة ١١٢.

٢٦ - إن المكتب ملتزم التزاماً راسخاً بتقييم ممارساته، بما في ذلك ترتيباته في مجالي الرقابة الداخلية والإدارة، على أساس معايير خارجية، وبتطبيق هذه الممارسات، مع إيلاء الاعتبار الواجب لما يصدر عن مجلسه التنفيذي والجمعية العامة من قرارات تشريعية ذات صلة بالموضوع.

٢٧ - وقد أنشئت اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات من خلال قرار المجلس التنفيذي ٤/٢٠١٥ و ١٢/٢٠١٥ عملاً بالوثيقة DP/OPS/2015/CRP.1، التي اقترحت وضع اختصاصات يمكن مقارنتها باختصاصات اللجنتين الاستشاريتين لمراجعة الحسابات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وتتولى اللجنة المهام ذات الصلة بالموضوع لسالتها، اللجنة الاستشارية للشؤون الاستراتيجية ومراجعة الحسابات، التي كان المجلس التنفيذي قد أنشأها في عام ٢٠٠٨. ووفقاً لأحكام القرار ٣٧/٢٠٠٨، يقدم رئيس اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات ورئيس اللجنة الاستشارية للشؤون الاستراتيجية ومراجعة الحسابات تقريرين سنويين إلى المجلس التنفيذي في شكل مرفق يُلحق بالتقرير السنوي عن الرقابة الداخلية. وما فتى المجلس التنفيذي يحيط علماً بالتقريرين السنويين.

٢٨ - وأشارت المفتشة، في الأساس المنطقي للتوصية، إلى معايير معهد مراجعي الحسابات الداخليين. ولعل المجلس التنفيذي يرغب في الإحاطة علماً بأن النقطة المرجعية الواردة في هذه المعايير هي "لجنة مستقلة لمراجعة الحسابات"، وهي تُعرّف بأنها "لجنة رفيعة المستوى من إحدى منظمات القطاع العام تابعة لمجلس الإدارة مؤلفة من أغلبية على الأقل من الأعضاء المستقلين وتضطلع بمسؤولية الرقابة على ممارسات الإدارة في مجالات الحوكمة الرئيسية"^(١٥). و "ينبغي أن تؤدي دوراً رقابياً واستشارياً مستقلاً، على أن تُسند المسؤولية عن اتخاذ القرارات للإدارة"^(١٦).

٢٩ - ولعل المجلس التنفيذي يرغب في الإشارة إلى قرارته المتعلقة باختصاصات اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات. ففي القرار ٤/٢٠١٥، أشار المجلس إلى أن "الطابع الاستشاري للجنة لا يتعارض مع مهام المجلس التنفيذي بصيغتها الواردة في قرار الجمعية العامة ٤٨/١٦٢"^(١٧). وشدد المجلس التنفيذي على أن دور اللجنة هو أن "تقدم إلى الإدارة والمجلس آراء واستنتاجات مستقلة بشأن الضمانات المتعلقة بمهام مراجعة الحسابات والرقابة في المنظمة"^(١٨).

٣٠ - وبعبارة أخرى، رغم التشابه الكبير في معظم الجوانب مع تعريف "اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات"، فإن "اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات" التي أنشأها المجلس في عام ٢٠١٥، عملاً بقراراته السابقة ٣٧/٢٠٠٨ و ٤/٢٠٠٩ و ٥/٢٠١٢، تختلف قليلاً عن ذلك - ولا سيما فيما يتعلق بطابعها "الاستشاري" والتأكيد على ألا تنتهك دور الرقابة الاستراتيجية الذي أناطته الجمعية العامة بالمجلس التنفيذي بقرارها ٤٨/١٦٢، وألا تكرر المهمة الاستشارية المنوطة باللجنة الاستشارية للشؤون الإدارية والميزانية. ولعل المجلس التنفيذي يرغب في الإشارة إلى أن تلك الاعتبارات كانت لها أهمية محورية في مشاوراته بشأن عملية اختيار وتعيين أعضاء اللجنة، التي جرت في الفترة بين الدورة العادية الأولى والدورة السنوية لعام ٢٠١٥. واختتمت بالقرار ١٢/٢٠١٥ الذي أُقرت بموجبه جميع اختصاصات اللجنة

(١٥) اللجان المستقلة لمراجعة الحسابات في مؤسسات القطاع العام، ٢٠١٤، الصفحة ٤.

(١٦) المرجع نفسه، الصفحة ٦.

(١٧) القرار ٤/٢٠١٥، الفقرة ٣.

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

الاستشارية لمراجعة الحسابات، مع الإشارة إلى أفضل الممارسات التي أنشأها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

٣١ - وبصرف النظر عما ذكر أعلاه، إذا رأى المجلس التنفيذي، بناءً على نظره في توصيات المفتشة وعملاً بقراريه ٤/٢٠١٥ و ١٢/٢٠١٥، مبرراً يستدعي إدخال تغيير جوهرى في الولاية المنوطة باللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات وجوانب أخرى من اختصاصاتها، فإنه قد يرغب في إدخال هذه التغييرات في سياق العمليات المعنية التي قد تؤثر على هيكل حوكمة الأمم المتحدة، بما في ذلك كيفية تأثير تنقيح محتمل على سائر اللجان الاستشارية لمراجعة الحسابات التي تدرج تحت إشرافها.

٣٢ - ولعل المجلس يرغب أيضاً في أن ينظر في إدخال تغييرات في سياق قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢، ولا سيما فيما يتعلق بمقترح الأمين العام القيام تدريجياً بدمج المجالس التنفيذية التي توجد مقارها في نيويورك.

٣٣ - ولعل المجلس يرغب في الإحاطة علماً بأن وحدة التفتيش المشتركة ضمّت برنامج عملها لعام ٢٠١٨ استعراضاً دقيقاً للجان مراجعة الحسابات ولجان الرقابة في منظومة الأمم المتحدة. ورغم أن ذلك الاستعراض ما زالت جارياً، فقد يكون من المفيد للمجلس التنفيذي أن ينظر في استنتاجات الاستعراض بمجرد إنجازه.

٣٤ - وأخيراً، لعل المجلس يرغب في النظر في الآثار المالية للتغييرات الأساسية المحتملة في دور اللجنة ومهامها وأعضائها. فأعضاء اللجنة، وفقاً لاختصاصاتها، يؤدون مهامهم الحالية بدون مقابل. وقد تستلزم لجنة تابعة للمجلس أتعاباً لأعضائها وأمانة متفرغة لشؤونها.

٣٥ - وعملاً بتوصية المفتشة بشأن تكوين اللجنة وعملية تحديد أعضاء جدد وفرز ملفاتهم وتعيينهم، سيواصل المكتب استكشاف مدى جدوى إجراء بحث تنفيذي لتحديد مجموعة أوسع نطاقاً من المرشحين المؤهلين. ومن شأن ذلك أن يكمل ممارسات العناية الواجبة، بما في ذلك إجراء التحريات عن المرشحين المحتملين والتثبت من مستنداتهم؛ وإخطار رئيس المجلس التنفيذي بأي تغيير في العضوية؛ وتقديم الأعضاء الإقرار السنوي المشفوع باليمين بشأن السرية و "انعدام تضارب المصالح". إضافةً إلى ذلك، ستسعى الإدارة إلى معالجة مسألة تداخل عضويتها مع عضوية فريق الخبراء الاستشاري الاستراتيجي التابع للمكتب.

الإطار المالي

٣٦ - في الفقرة ١٠٦ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، أوصت المفتشة رسمياً بما يلي:

التوصية ٣

ينبغي أن يعيد المجلس التنفيذي النظر، في فترات منتظمة، في مخصصات الطوارئ في إطار ميزانية المكتب لكي يحدّد العتبة المناسبة من الاحتياطي التشغيلي الإلزامي ويتخذ قراراً بشأن حافطة احتياطي المكتب، ابتداءً من دورته العادية الثانية لعام ٢٠١٩.

٣٧ - أنشأ المجلس، عملاً بقراره ٥/٢٠١٢، الإطار التنظيمي الذي يتيح للمكتب تغيير معاييره المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام^(١٩). وقد تمت الموافقة على

(١٩) DP/OPS/2012/1، المرفق ١.

النسخة المنقحة من النظام المالي والقواعد المالية، بما في ذلك الحكم المتعلق بإنشاء الاحتياطات التشغيلية، وذلك بموجب الاستعراض الذي أجرته اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والمشورة التي قدمتها في هذا الصدد^(٢٠).

٣٨ - ويحدد البند ٢٢-٠٢ من النظام المالي والقواعد المالية للمكتب أنواع الاحتياطات التي يمكن إنشاؤها في ما يلي: ”(أ) احتياطي تشغيلي بمبلغ يحدده المجلس التنفيذي. ويتمثل الغرض من الاحتياطي التشغيلي في ضمان قابلية المكتب للاستمرار مالياً وضمان سلامته المالية باعتباره مؤسسة عاملة؛ و (ب) احتياطي للنمو والابتكار للاستثمار في قدرة المكتب المستقبلية على درّ الإيرادات“. وينص البند كذلك على أن ”التحويلات التي تودع في هذا الاحتياطي تنحصر في نسبة ٥٠ في المائة من فائض الاحتياطي التشغيلي، فوق المبلغ الذي يحدده المجلس التنفيذي. ويلزم الحصول على الموافقة الصريحة من المجلس التنفيذي إذا كان المبلغ المراد تحويله يتجاوز نسبة ٥٠ في المائة من فائض الاحتياطي التشغيلي“. وينص البند أخيراً، على أن ”(ج) قرار السحب من هذه الاحتياطات يسند حصراً إلى المدير التنفيذي الذي يقدم تقريراً بجميع المبالغ المسحوبة إلى المجلس التنفيذي“.

٣٩ - وإضافةً إلى الحد الأدنى المقرّر عملاً بالبند ٢٢-٠٢ من النظام المالي، تتضمن الفقرة (أ) منه شرطاً يلزم المدير التنفيذي بأن يضمن الحفاظ على احتياطي تشغيلي بهذا الحد الأدنى، بينما تخوّل الفقرة (ب) من البند المدير التنفيذي سلطة تقديرية ومشروطة لإنشاء احتياطات مخصصة أخرى تكون طبيعتها مماثلة لطبيعة الاحتياطات الموصوفة.

٤٠ - ورغم أن القواعد المالية المعتمدة تحدد بوضوح أنواع الاحتياطات التي يمكن إنشاؤها، إضافةً إلى سلطات المجلس التنفيذي وصلاحياته في هذا الصدد، فإن لم تحدد مستوى الاحتياطي الذي يعتبر مناسباً وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. فقد تقرّر ذلك عن طريق القرار ٣٣/٢٠١٣ الذي نُقّحت بموجبه الصيغة المستخدمة لاستيفاء الحد الأدنى للاحتياطي التشغيلي.

٤١ - وقد استُرشد في القرار ٣٣/٢٠١٣ بدراسة شاملة لوضع أسس للمقارنة لممارسات نحو ١٨٠٠ منظمة تطبق نماذج أعمال يمكن مقارنتها عموماً بنموذج أعمال المكتب. وقد استغرقت الدراسة عدة أشهر وأتاحت عدة خيارات تتعلق بأفضل الممارسات عُرضت على إدارة المكتب واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والمجلس التنفيذي لتنظر فيها. ويلقي تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن هذه الدراسة^(٢١) الضوء على اعتبارين يؤيدان اتباع شكل جديد لحساب الحد الأدنى للاحتياطي هما كما يلي: (أ) أن المشاريع تُموّل كلها تقريباً تمويلًا مسبقاً، وأن المخاطر التي يتضح أنها ترتبط بالمشاريع تُخفف حدتها إما بالشروط التعاقدية وإما بحكم العمل بنموذج أعمال المكتب - وبالتالي لا توجد عملياً أي أخطار تقترن مباشرةً بتنفيذ مشاريع يُحتمل أن يكون لها تأثير على مستوى الاحتياطي التشغيلي؛ و (ب) وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، يتعين بناء المستحقات المتصلة بالتزامات نهاية الخدمة للموظفين/المتعاقدين، في حين أنها كانت، في إطار المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، تُعتبر داخلية ضمن ما يغطيه الاحتياطي التشغيلي. وإذا تم الإبقاء على الاحتياطي التشغيلي المستهدف

(٢٠) DP/OPS/2012/2، الفقرة ١٣.

(٢١) انظر DP/OPS/2013/7 و DP/OPS/2013/CRP.1.

عند مستويات السابقة، تدخل تلك الالتزامات فعلياً في الحساب مرتين، إحداهما عن طريق تحديد المستحقات والأخرى عن طريق الاحتياطي التشغيلي.

٤٢ - وأقرّ المجلس التنفيذي في وقت لاحق الحد الأدنى اللازم للاحتياطي التشغيلي، مراعيًا في ذلك الانتقال من النقد إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق. وقد وُضعت هذه الصيغة المستخدمة في حساباته تحسباً للتقلبات المحتملة في الأنشطة المالية للمكتب وما يقترن بها من نفقات إدارية، من أجل حماية نموذج أعماله الذي يقوم على التمويل الذاتي من الآثار المحتمل أن تترتب على المخاطر غير المتوقعة.

٤٣ - وأيدّ المجلس التنفيذي، في قراره ١٢/٢٠١٦، إنشاء "صندوق لرأس المال الأولي بهدف استخدام جزء من الاحتياطيات التشغيلية للمكتب من أجل تقديم مساهمات موجهة إلى المشاريع الاستثمارية في مرحلة مبكرة، في المجالات الصادر بها تكليف للمكتب". أي أن المجلس التنفيذي تطرّق بمزيد من التفصيل إلى الكيفية التي يجوز فيها للمدير التنفيذي أن ينظر في تفعيل السلطة المخوّلة له بمقتضى البند ٢٢-٠٢ (ب) من النظام المالي، وقدم مثالا محددًا على ذلك.

٤٤ - ويعتمد المجلس التنفيذي تقديرات ميزانية المكتب كل سنتين بناءً على استشارة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. فتقديرات ميزانية المكتب لفترة السنتين ٢٠١٨-٢٠١٩^(٢٢)، تنص على تخصيص ميزانية للمكتب قدرها ٢٠ مليون دولار (١١,٢ في المائة) من إيراداته المقدرة لهذه الفترة للاستثمارات الاستراتيجية، ومبلغ ٢٦,٦ مليون (١٤,٨ في المائة) لعمليات الشطب المحتملة، والاعتمادات، وفائض خاص بالطوارئ. ويتعلق الأمر هنا بمخصصات مقدّرة للنفقات الإدارية المحتملة لمواجهة المخاطر ذات الاتجاه التصاعدي أو التنازلي التي قد تنشأ أو لا تنشأ خلال فترة السنتين. وينبغي عدم خلط هذه المبالغ بالاحتياطي التشغيلي للمكتب، لأن حدوث هذه المخاطر الفعلي، واقتارها بتحقيق الإيرادات المقدرة، هو وحده ما يمكن أن يؤثر في أي فائض في الحد الأدنى اللازم للاحتياطي في اتجاه الزيادة أو الانخفاض.

٤٥ - وفيما يتعلق بشفافية الآثار المالية المحتملة أو الفعلية لمخاطر الانخفاض، أفصح المكتب علنا، وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية، عن عمليات الشطب المتعلقة بالمخاطر التي نشأت ومبلغ الاعتمادات المرصودة لمواجهة المخاطر المحتمل أن تنشأ في المستقبل، بما في ذلك ما يتعلق بالالتزامات الطارئة ذات الصلة. ويجري هذا الإفصاح سنوياً عبر البيانات المالية المراجعة التي تُقدم إلى الجمعية العامة والمجلس التنفيذي ومجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة.

٤٦ - وباختصار، ترى الإدارة أن نموذج أعمال المكتب القائم على التمويل الذاتي لم يتغير في جوهره منذ صدور قرار المجلس ٥/٢٠١٢ و ٣٣/٢٠١٣، وأنها لم تجد في تقرير المفتشة ما يدلّ على أنه تغير. بل إن المفتشة أكدت مراراً أن نموذج الأعمال المعمول به حالياً قابل للاستمرار. إضافةً إلى ذلك، مما يُعتبر أفضل ممارسة في العالم الخارجي ألا تُعدّل هذه الصيغ أكثر من مرة واحدة كل ١٠ سنوات. ولذلك ترى إدارة المكتب أن الأنظمة والممارسات الراهنة في مجال الإبلاغ المالي تحدد المسألة بوضوح وتكفل الشفافية الكاملة فيما يتعلق بالمسألة قيد النظر. وترى الإدارة بعد دراسة الأمر أنه لا يوجد من

الأسباب القاهرة ما يستدعي في الوقت الراهن إجراء أي تعديل في الصيغة المستخدمة في حساب الاحتياطات التشغيلية.

باء - التوصيات الرسمية الموجهة إلى المديرية التنفيذية

إطار الأخلاقيات

٤٧ - في الفقرة ٦٠ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، أوصت المفتشة رسمياً بما يلي:

التوصية ٢

ينبغي أن تعزز المديرية التنفيذية إطار الأخلاقيات، بطرق منها تحديداً: (أ) إنشاء وظيفة على أساس التفريح لموظف أخلاقيات برتبة عليا؛ و (ب) رصد موارد إضافية في ميزانية الإدارة للفترة ٢٠١٩-٢٠٢٠ لضمان أن تكون وظيفة الأخلاقيات ذات طابع استباقي أكبر.

٤٨ - إن المكتب ملتزم التزاماً صارماً بقواعد الأمم المتحدة ومعاييرها، وبكفالة أن يتقيد موظفوه بالممارسات الإدارية والأعمال المستوفية للمبادئ الأخلاقية. فالمكتب، مثلما أشارت إليه المفتشة، اتخذ عدداً من المبادرات والإجراءات على مدى السنين لضمان التقيد بهذه المبادئ في جميع مناحي الهيئة وفي أنشطتها، بطرق شتى منها قيامه في الآونة الأخيرة بتنفيذ المبادرة المتعلقة بالحوكمة والمخاطر والامتثال.

٤٩ - ومنذ عام ٢٠٠٩، اضطلع مكتب الأخلاقيات التابع للمكتب بمهامه وفقاً لمقتضيات نشرة الأمين العام بشأن أعمال الأخلاقيات على نطاق منظومة الأمم المتحدة (ST/SBG/2007/11) وهو يساهم إلى حد كبير في جهود ضمان التزام المكتب بالسلوك الأخلاقي. وفي عام ٢٠١٥، تعززت إلى حد كبير الموارد المرصودة لهذه الوظيفة؛ ومع ذلك، فإن إدارة المكتب مستعدة لزيادة النظر في مستوى هذه الموارد.

٥٠ - وتوافق الإدارة على توصية المفتشة التي تفيد بأن رئاسة مكتب الأخلاقيات ينبغي أن يتولاها شاغل للوظيفة برتبة رفيعة المستوى، وترحب بالاقترح الداعي إلى تحسين الطابع الاستباقي لهذه الوظيفة، المعززة على النحو الواجب بزيادة متناسبة في موارد الدعم.

٥١ - ولذلك ستعمل إدارة المكتب على تعزيز الطابع الاستباقي لوظيفة الأخلاقيات، بما في ذلك تخصيص ما يقترن بها من موارد. وقبل نهاية عام ٢٠١٨، ستشرع الإدارة في عملية استقدام موظف الأخلاقيات برتبة رفيعة المستوى، وزيادة الموارد المخصصة لهذه الوظيفة. وستضع في اعتبارها النقاط المرجعية ذات الصلة التي يطبقها سائر مكاتب الأخلاقيات في منظومة الأمم المتحدة؛ والقرار ١٤/٢٠١٨؛ والمبادرة المتعلقة بالحوكمة والمخاطر والامتثال.