

September 2004



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

A

المؤتمر العام

الدورة الثالثة والثلاثون

روما، 19-26/11/2005

الحسابات المراجعة - منظمة الأغذية والزراعة 2002-2003 - الجزء بـ
من تقرير المراجع الخارجي

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات، وألا يطلبوا نسخاً إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة في موقع المنظمة على شبكة الإنترنت www.fao.org

تقرير المراجع الخارجي عن الكشوفات المالية
لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
للفترة المالية من 1 يناير/كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/كانون الأول 2003

بيان المحتويات

الفقرات

6-1	لمحة عامة
10-7	مقدمة
11	مراجعة الكشوفات المالية
	التوصيات السابقة
	ملخص التوصيات
21-12	مسائل المالية
26-22	المركز المالي للمنظمة
31-27	تسويات ما بعد ميزان المراجعة
39-32	النقدية والودائع المصرفية
42-40	حسابات المقبوضات وحسابات المدفوعات
	الدليل المحاسبي المؤسسي
	مسائل الإدارة
91-43	عملية ميزانية برنامج العمل العادي
154-92	برنامج التعاون الفني
192-155	مهام التوريدات في إدارة التوريدات بالمقر الرئيسي
211-193	مراجعة الوحدات الميدانية
	مسائل أخرى
214-212	حالات الشطب
221-215	حالات الغش أو احتمال الغش
222	التدابير لتلافي الغش
224-223	شكر وتقدير

تقرير المراجع الخارجي عن الكشوفات المالية
لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
للفترة المالية من 1 يناير/كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/كانون الأول 2003

الجزء الأول

لمحة عامة

مقدمة

- 1- قدم التقرير الحالى عن نتائج عملية مراجعة حسابات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة للفترة المالية 2002-2003 وتحدد نطاق المراجعة وفقا للمواد من 1-12 إلى 10-12 من اللائحة المالية للمنظمة والاختصاصات الإضافية التى تنظم المراجعة الخارجية المرفقة بها.
- 2- ويتضمن هذا التقرير، الذى كتب باللغة الإنكليزية ملاحظات عن الكشوفات المالية للمنظمة للفترة المالية 2002-2003 والتى ترد فى الجزء الأول من هذا التقرير.
- 3- وأجريت خلال الفترة المالية استعراضات الإدارة لعمل المنظمة فيما يتعلق بعملية ميزانية برنامج العمل العادى، وبرنامج التعاون الفنى وتوريدات السلع والمواد من جانب إدارة التوريدات بالمقر الرئيسى للمنظمة.
- 4- إضافة إلى ذلك قامت هيئة المراجعة بزيارة أربعة مكاتب إقليمية وثمانى ممثلات للمنظمة. وشملت عمليات المراجعة هذه انتظام المعاملات المالية ومسائل الإدارة المتصلة باللامركزية وإدارة المشروعات. ويرد فى الجزء الثانى من هذا التقرير ملاحظاتي عن استعراضات الإدارة والوحدات الميدانية.
- 5- وترد ملاحظاتي عن الخسائر المشطوبة وحالات الغش أو احتمالات الغش خلال الفترة المالية، فى الجزء الثالث من هذا التقرير.
- 6- ويتضمن التقرير الحالى أيضا توصياتى الناشئة عن ملاحظاتي. وكما درج عليه التقليد فى السابق، فقد صنفت هذه التوصيات باعتبارها أساسية، هامة وتستحق الانتباه.¹

¹ تصنف أولويات التوصيات كما يلى:

أساسية: الإجراء الذى يعتبر إلزاميا لضمان عدم تعريض المنظمة لأخطار كبيرة. وعدم اتخاذ أى إجراء يمكن أن يؤدى إلى عواقب مالية خطيرة واختلال رئيسى فى العمليات.

هامة: الإجراء الذى يعتبر ضروريا لتجنب التعرض لأخطار هامة. وعدم اتخاذ أى إجراء يمكن أن يؤدى إلى عواقب مالية واختلال فى العمليات.

تستحق الانتباه: الإجراء الذى يعتبر مرغوبا فيه ومن شأنه أن يؤدى إلى زيادة الرقابة أو إلى تحسين كفاءة الأداء.

مراجعة الكشوفات المالية

7- أنجزت عملية مراجعة الكشوفات المالية وفقا لمعايير المحاسبة الموحدة لمجلس المراجعين الخارجيين في الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وطبقا لمعايير المحاسبة الدولية. وتستلزم هذه المعايير التخطيط لعملية المراجعة وإجرائها للتوصل إلى تأكيد مقبول بأن الكشوفات المالية خالية من أى تحريف مادی. والمدير العام مسؤول عن إعداد هذه الكشوفات المالية، فى حين نتحمل نحن مسؤولية إبداء الرأى فيها.

8- وتضمنت المراجعة، على أساس اختبارى وحسبما رأيناه ضروريا فى ظل الظروف، فحصا للأدلة المؤيدة للمبالغ والبيانات الواردة فى الكشوفات المالية. كما تضمنت تقييما للمبادئ المحاسبية المستخدمة والتقديرات الهامة التى قام بها المدير العام، إضافة إلى تقييم طريقة العرض الشاملة للكشوفات المالية.

9- علاوة على ذلك طلب منا أن نقوم بعمليات المراجعة للكشوفات المالية المنفصلة التالية والتى تتعلق ببرامج نفذت مع منظمات أخرى أو بالنيابة عنها، وعلى وجه التحديد:

- حالة أموال صندوق الأمم المتحدة للسكان/المنظمة للفترة المالية والجدول الزمنى لكشوفات المصروفات للسنتين حتى 2003/12/31؛
- حالة أموال برنامج الأمم المتحدة الإنمائى/المنظمة والجدول الزمنى للمصروفات على المشروعات التى نفذتها المنظمة حتى 2003/12/31.

10- ومن خلال عملية المراجعة استطعت أن أصدر رأيا غير مشروط عن الكشوفات المالية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة للفترة المالية 2002-2003.

التوصيات السابقة

11- لم أضمن بصورة منفصلة تعليقات عن الإجراءات التى اتخذت بشأن التوصيات السابقة ماعدا فى الحالات التى استلزم فيها السياق ذلك الأمر. ويرجع ذلك إلى واقع أن لجنة المالية قد استحدثت بالفعل آلية لأعمال متابعة جميع التوصيات السابقة فى كل دورة. كذلك تبلغ لجنة المالية من خلال هذه الآلية بتأكيدات المراجعة الخارجية للإجراءات التى اتخذت.

ملخص التوصيات

المسائل المالية

- | الحدود الزمنية | الأولية | |
|----------------|----------------|--|
| 2005-2004 | أساسية | 1- أوصى بأن تواصل المنظمة، وأن تكثف حيثما أمكن، من جهودها فى
تحصيل الاشتراكات المستحقة على الدول الأعضاء مع حكومات الدول
الأعضاء لتسديد المتأخرات من الاشتراكات وتسديد الاشتراكات الجارية فى
موافيتها (الفقرة 21) |
| 2005-2004 | هامية | 2- أوصى بضرورة أن تجرى المنظمة تقييما لإمكانات تقليل تسويات ما بعد
ميزان المراجعة، وفى حالة أن يكون لا مفر من هذه التسويات، ضمان أن
تكون هذه التسويات مؤيدة بإجراء الانتهاء الرسمى. (الفقرة 26) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 3- أوصى بضرورة أن تواصل المنظمة جهودها فيما يتعلق بالتسويات المصرفية
وتصفية أى بنود قديمة لم تجر تسويتها فى نطاق زمنى محدد. (الفقرة 30) |
| 2005-2004 | هامية | 4- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات عاجلة ضمن حدود زمنية لتسوية سلفيات
السفر المستحقة التى دُفعت للخبراء الاستشاريين. ولا بد من إيلاء اهتمام
خاص للخبراء الاستشاريين الذين انتهت عقودهم. (الفقرة 35) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 5- أوصى بأن تستحدث المنظمة آلية مجدية اقتصاديا لرصد حسابات المقاصة
فى نطاق حسابات المقبوضات وحسابات المدفوعات وتسوية البنود المستحقة.
(الفقرة 39) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 6- أوصى بأن تنتهي المنظمة من إعداد الدليل المحاسبى فى المنظمة على أساس
الأولية نظرا لما طرأ من تغييرات هامة فى النظم والإجراءات المحاسبية
والناجمة عن تطبيق نظم أتمتة جديدة لكثير من العمليات. (الفقرة 42) |

عملية ميزانية برنامج العمل العادى

- | | | |
|-----------|----------------|--|
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 7- أوصى بأن تضع المنظمة وتذيع معايير واضحة بقدر أكبر لتحديد إسهامات
الكيانات البرامجية فى الأهداف الاستراتيجية، ولقياس نطاق هذه
الإسهامات. كما أوصى بضرورة إنشاء آلية مناسبة لتحديد التحولات فى
الروابط بين الكيانات البرامجية والأهداف الاستراتيجية. (الفقرة 57) |
| 2005-2004 | هامية | 8- أوصى بأن تحصل المنظمة على توجيهات إضافية من الأجهزة الرئاسية عن
السبل والوسائل التى تكفل تزامن افتراضات الموارد المختلفة للتحضيرات
للخطة المتوسطة الأجل وموجز برنامج العمل والميزانية لتعزيز عملية الميزنة
المرتكزة إلى النتائج. (الفقرة 65) |

- | الحدود الزمنية | الأولوية | |
|----------------|----------------|--|
| 2005-2004 | هامة | 9- أوصى بضرورة أن تعمل المنظمة على تحسين فعالية الخطة المتوسطة الأجل بوصفها أداة للتخطيط وذلك، بقدر الإمكان، بتخفيض نطاق الموارد غير المبرمجة للفترة المالية الأخيرة. (الفقرة 69) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 10- أوصى بأن تضع المنظمة خريطة طريق لإنجاز مهمة صياغة قيم مستهدفة متسقة وواقعية ويمكن إثباتها لكل مؤشر على مستوى المخرجات الرئيسية لجميع الكيانات البرامجية. وتستلزم صياغة مثل هذه المؤشرات تعزيز مهارات الموظفين في المصالح الفنية كما ينبغي أن يضطلع مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بدور تحفيزي في هذا الصدد. (الفقرة 73) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 11- في حين أن رصد الميزانية مرض بوجه عام، فإنني أوصى بضرورة أن تدرج المصالح الفنية الموعد المقدر للانتهاء من المخرجات لفترة السنتين والنسب المنتظرة لإنجازها، في خطط العمل السنوية لتسهيل إجراء رصد فعال بقدر أكبر لما يتحقق من تقدم مادي. (الفقرة 78) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 12- أوصى بضرورة تكثيف الجهود لتنفيذ جميع النماذج في المواعيد المقررة. كما أوصى بضرورة استمرار استخلاص ردود الفعل بصورة منتظمة من مجتمع المستخدمين لتحديد احتياجاتهم في مجال التدريب. (الفقرة 87) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 13- أوصى بضرورة تحسين دقة الأرقام والوثوق بها في موارد البرنامج بحسب الأقاليم، وينبغي أن تكفل المنظمة أن تتبع جميع المصالح منهجية موحدة حسبما حددها مكتب البرنامج والميزانية والتقييم. (الفقرة 91) |

برنامج التعاون الفني

- | | | |
|----------------|----------------|---|
| 2005-2004 | أساسية | 14- أوصى، في ضوء استمرار الإنفاق المنخفض في السابق مما نجم عنه اعتمادات مرحلة ضخمة، بأن تتخذ المنظمة الخطوات لزيادة الإنفاق بصورة كبيرة. كما أوصى بضرورة رصد الإنجاز في المشروعات المختلفة عن كثب في المقر الرئيسي. (الفقرة 99) |
| مايو/أيار 2005 | أساسية | 15- أوصى بضرورة أن تطلع المنظمة الأجهزة الرقابية على الممارسات الفعلية لعملية "تدفقات العائد" بما في ذلك آخر التغييرات في هذه العملية. كما أوصى بضرورة تنظيم الإجراءات المحاسبية وإجراءات الإبلاغ عن عملية "تدفقات العائد" وتصنيفها. كما ينبغي إعادة توجيهِ آليات الرصد للالتزام بهذه الإجراءات. (الفقرة 106) |
| 2005-2004 | تستحق الانتباه | 16- أوصى بضرورة أن تحافظ المنظمة على التحسينات التي تحققت حتى الآن وتطبيق تدابير أخرى لتقصير الفترة الزمنية التي تستغرقها الموافقة على المشروعات لغير الطوارئ ومشروعات الطوارئ. (الفقرة 112) |

الحدود الزمنية	الأولية	
2005-2004	تستحق الانتباه	17- أوصى بضرورة اتخاذ تدابير متواصلة لتحسين التقييم القطري للمشروعات لتقليل عدد المشروعات الملغاة. كما ينبغي أن تذيب المنظمة المعلومات عن معايير برنامج التعاون الفني في أوساط حكومات الدول الأعضاء لتتسنى صياغة أفضل لمشروعات برنامج التعاون الفني. (الفقرة 115)
2005-2004	هامة	18- أوصى بضرورة أن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتقليل التأخير في تنفيذ المشروعات في إقليم أوروبا عن طريق تعزيز قدرات منسقى المشروعات القطريين من خلال التدريب والخطوط التوجيهية التفصيلية. وينبغي أن تحدد العوامل المشتركة وراء هذا التأخير واتخاذ الإجراءات لتخفيف تأثيرها. (الفقرة 123)
	هامة	19- أوصى بضرورة تحسين إجراءات التوريدات لضمان أن تتوافر مدخلات مثل البذور والأسمدة لمشروعات الطوارئ وقت الحاجة إليها. (الفقرة 129)
2005-2004	تستحق الانتباه	20- كذلك أوصى بضرورة التوثيق، بين الحين والآخر، للدروس المكتسبة من مختلف مشروعات الطوارئ والسبل لمواجهة المخاطر الحرجة، من أجل الاستفادة منها من جانب مختلف الوكالات المعنية ولتعزيز الذاكرة المؤسسية. (الفقرة 130)
2005-2004	هامة	21- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتعزيز قدرات الوحدات الفنية فيما يتصل بإدارة المشروع في جميع جوانبها. ولما كان الدعم الإداري والتوجيه التنفيذي الذي توفره المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي للمكاتب الميدانية جانب رئيسي للعمليات الميدانية، فلا بد من رصده عن كثب لتجنب أى خطأ في تنفيذ المشروعات. (الفقرة 138)
2005-2004	تستحق الانتباه	22- كذلك أوصى بأن تتخذ المنظمة جميع الخطوات الممكنة لتدريب الموظفين - لتعظيم منافع موارد تقانة المعلومات المتوفرة في المكاتب الإقليمية والقطرية. (الفقرة 139)
2005-2004	تستحق الانتباه	23- أوصى المنظمة بضرورة الرصد عن كثب لقفلة المشروعات واستحداث التقارير المناسبة لهذا الغرض. (الفقرة 142)
2005-2004	تستحق الانتباه	24- أوصى بالانتهاء، على أساس الأولوية، من استعراض نظام مطالبات خدمات الدعم الفني، وتنفيذ الإجراءات المعدلة الناشئة عن ذلك في أقرب وقت ممكن. (الفقرة 146)
2005-2004	تستحق الانتباه	25- أوصى بأن تكفل المنظمة الاستفادة الفعالة من نتائج التقييم في إدارة مشروعات برنامج التعاون الفني في إطار زمني محدد. (الفقرة 150)
2005-2004	تستحق الانتباه	26- أوصى بضرورة أن تعزز المنظمة الإبلاغ في التقرير السنوي عن أداء الميزانية وفي تقرير تنفيذ البرامج بغية تسهيل استعراض برنامج التعاون الفني ورصده من جانب الأجهزة الرقابية. (الفقرة 154)

الأولوية الحدود الزمنية

مهام التوريدات في إدارة التوريدات بالمقر الرئيسي

- 27- أوصى بضرورة أن تضع إدارة التوريدات إجراءات رسمية لاستعراض توريد السلع في مواقيتها في الحالات "الموسمية" لضمان أن ينجز التسليم في موعد الحاجة إلى الإمدادات. وينبغي أن تبحث جماعة العمل المشتركة بين المصالح التي يقترح إنشاؤها، هذا الجانب على وجه الخصوص. (الفقرة 162)
- 28- أوصى بأن توثق المنظمة ممارسات توزيع السلع على المستفيدين النهائيين بعد تلقي تقارير التفتيش، كما ينبغي أن تستعرض بصورة عاجلة ممارسات الفحص الأخرى. وينبغي تنفيذ أي تعديل في إطار زمني محدد. (الفقرة 167)
- 29- أوصى بأن تعمل المنظمة على توحيد أحكام الجزاءات وأن تحتفظ في سجلات المشتريات بتفاصيل الحساب والترخيص. وينبغي أن تكون الموافقة على الاستثناءات في حالات محددة من جانب سلطة معينة وأن تكون مؤيدة بأسباب مسجلة. (الفقرة 170)
- 30- لما كان الاحتفاظ بسجلات التوريدات على النحو السليم أمر بالغ الأهمية، فإنني أوصى بأن تضع المنظمة، على أساس الأولوية، إجراءات رسمية فيما يتعلق بالاحتفاظ بسجلات التوريدات وتطبيق هذه الإجراءات. (الفقرة 173)
- 31- أوصى بتنفيذ ترتيبات مناسبة للتقارير الداخلية من أجل الرصد الفعال لسير العمل في حالات المشتريات. وينبغي، على أساس الأولوية، تعزيز دعم تقانة المعلومات لإدارة التوريدات من أجل تحسين عملية الرصد. (الفقرة 177)
- 32- أوصى في حالات المشتريات التي تقل فيها العروض التي تلبي مواصفات العطاء عن ثلاثة عروض، بضرورة عرضها على لجنة التوريدات وفقاً للحدود المالية الواردة في دليل التعليمات الإدارية. (الفقرة 179)
- 33- أوصى بأن تنظر المنظمة في إمكانية تطوير الخبرات الفنية داخل قسم التوريدات وعملية تدوير العاملين في القسم باعتبارهم أداة محتملة لمزيد من تعزيز الرقابة الداخلية. (الفقرة 182)
- 34- أوصى بالانتهاء من تقدير المخاطر في مهام التوريدات في إطار زمني محدد، وضرورة الانتهاء من استعراض الأحكام المضمنة في دليل التعليمات الإدارية ومستويات تفويض السلطات وتطبيقها في أقرب وقت ممكن. (الفقرة 190)

الأولوية الحدود الزمنية

مراجعة الوحدات الميدانية

- 35- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتحسين قدرات مكاتب المنظمة القطرية على إدارة المشروعات والبرامج. وينبغي رصد استخدام ميزانية التدريب من قبل الممثلات عن كثب. (الفقرة 198)
- 36- أوصى بأن ترصد المنظمة عن كثب امتثال المكاتب الإقليمية وممثلات المنظمة لقواعد المنظمة فيما يتعلق بإجراءات التوريدات. (الفقرة 205)
- 37- أوصى بأن تتم المراجعة المعتمدة لدليل التعليمات الإدارية للمنظمة في أقرب وقت ممكن كي يتسنى توضيح القضايا المتعلقة بتعيين الفنيين المعيّنين محليا للأجل الطويل، لجميع الأطراف المعنية. (الفقرة 208)
- 38- أوصى بوضع قائمة تدقيق موحدة لاستعراض تقارير المراجعة المحلية في المقر الرئيسي. وينبغي إجراء تقييم دورى لتأثير نظام المراجعة المحلية على الضوابط الداخلية في المكاتب القطرية (الفقرة 211)

مسائل المالية

المركز المالي للمنظمة

12- في نهاية الفترة المالية 2002-2003 سجلت المنظمة صافي زيادة في الإيرادات على المصروفات بمبلغ 19.8 مليون دولار أمريكي (الحساب العام والحسابات ذات الصلة: 13.4 مليون دولار وحسابات الأمانة وحساب برنامج الأمم المتحدة: 6.4 مليون دولار). وهو نقيض العجز بمبلغ 30.2 مليون دولار في نهاية الفترة المالية السابقة. وتعزى الزيادة في المقام الأول إلى الزيادة في مخصصات تأخير الاشتراكات (64.6 مليون دولار) والمكاسب الناشئة عن فروق سعر الصرف (51,3 مليون دولار) نتيجة معدل عقود الشراء الآجلة التي أبرمت في بداية الفترة المالية. بيد أن التحويلات إلى صندوق رأس المال العامل (8.4 مليون دولار)، وحساب الاحتياطي الخاص (16.5 مليون دولار) والتغييرات في السياسات المحاسبية (3.2 مليون دولار)، زادت من العجز في نهاية الفترة المالية إلى 90.4 مليون دولار (الصندوق العام 90.1 مليون دولار وحسابات الأمانة 0.3 مليون دولار) من 75.4 مليون دولار في نهاية الفترة المالية السابقة.

13- وتحسن مركز صندوق رأس المال العامل بالمقارنة مع مركزه في الفترة المالية السابقة جراء تسديد مبلغ 8.4 مليون دولار إلى الصندوق من متأخرات الاشتراكات. وفي مقابل المستوى المرخص به بمبلغ 25.4 مليون دولار في 2003/12/31، كان رصيد الصندوق في ذلك التاريخ 25.2 مليون دولار. كما تحسن بصورة كبيرة حساب الاحتياطي الخاص نتيجة المكاسب الناشئة عن فروق سعر الصرف. وفي مقابل المستوى المرخص به بمبلغ 32.6 مليون دولار، بلغ الرصيد 23 مليون دولار في 2003/12/31. في حين لم يزد الرصيد في 2001/12/31 عن 0.5 مليون دولار فقط.

14- وبلغت أصول المنظمة 708.7 مليون دولار بما يمثل زيادة قدرها 10.7 في المائة عن الأصول في نهاية الفترة المالية السابقة وشكلت الودائع النقدية والودائع لأجل 29 في المائة، والمقبوضات 6 في المائة من الأصول. وخلال الفترة المالية حولت المنظمة الأموال النقدية والودائع إلى حافظة سندات قصيرة الأجل وغير ذلك من الأصول السائلة. وفي 2003/12/31 بلغت تكاليف الاستثمارات القصيرة الأجل وقيمتها في السوق 292.1 مليون دولار و291.7 مليون دولار، مما نشأ عنه خسائر غير متحققة بمبلغ 0.4 مليون دولار. وفي 2003/12/31 كانت الودائع النقدية والودائع لأجل والاستثمارات قصيرة الأجل 494.7 مليون دولار، بما يمثل زيادة قدرها 46 في المائة عن الفترة المالية السابقة. وعادلت حسابات الأمانة وحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 80 في المائة من مجموع الودائع النقدية والودائع لأجل والاستثمارات قصيرة الأجل.

15- وبلغت التزامات المنظمة 750.9 مليون دولار في 2003/12/31، بما يمثل زيادة قدرها 7 في المائة عن الالتزامات في نهاية الفترة المالية السابقة. وشكلت المساهمات البالغة 352.1 مليون دولار المتحصلة مقدما لحسابات الأمانة وحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 47 في المائة من الالتزامات. وسجلت التزامات بمبلغ 182.2 مليون دولار للخطط المتعلقة بالموظفين، بما يمثل 24 في المائة من الالتزامات.

16- ووفقاً للتقييم الاكتواري في 2003/12/31 كان مجموع الالتزامات للخطط المتعلقة بالموظفين مبلغ 432.8 مليون دولار - بزيادة قدرها 45.9 في المائة عن التقييم السابق في 2001/12/31. وأفادت المنظمة أن معظم الزيادة مردها إلى منهجية تقييم استخدمت الأعداد الفعلية لموظفي المنظمة والموظفين المتقاعدين، خلافاً عن الحسابات السابقة التي تستند إلى عدد تجميعي لوكالات الأمم المتحدة التي تتخذ مقارها في روما. وبلغت الاستثمارات الطويلة الأجل المخصصة لتمويل هذه الالتزامات 160.6 مليون دولار تبلغ قيمتها في السوق 185.5 مليون دولار.

17- وفي حين أن المركز العام لمدفوعات متأخرات الاشتراكات قد تحسن، فإن تحصيل الاشتراكات ومدفوعات المتأخرات من الاشتراكات في موابقتها يظل من المجالات التي تبعث على القلق. وفي شهور عديدة من الفترة المالية فإن المتاح من الأموال النقدية في إطار الحساب العام بلغت مستويات منخفضة بشكل خطير.

18- وأتوقع أنه ما لم يطرأ تحسين كبير في تحصيل الاشتراكات والمتأخرات، فإن المرونة في إدارة الأموال النقدية ستتأثر في الفترة المالية 2004-2005 جراء تسارع وتيرة الإنفاق من أموال برنامج التعاون الفني.

19- وكانت لجنة المالية قد أشارت في مايو/أيار 2004 أن تحصيل الاشتراكات المقدرة ومدفوعات جميع المتأخرات في موابقتها من شأنه أن يعيد لمركز الأصول العامة للمنظمة عافيته. وللاجهزة الرئاسية دور حيوي في تعزيز واستكمال جهود المنظمة، سواء من حيث تدفقات الاشتراكات في موابقتها أو تخفيض مستوى المتأخرات.

20- وخلال الفترة المالية طبقت المنظمة تدابير جديدة معينة فيما يتعلق بالإبلاغ والمتابعة مع الدول الأعضاء بشأن الاشتراكات المستحقة للبرنامج العادي.

21- أوصى بأن تواصل المنظمة، وأن تكثف حيثما أمكن، من جهودها في تحصيل الاشتراكات المستحقة على الدول الأعضاء مع حكومات الدول الأعضاء لتسديد المتأخرات من الاشتراكات وتسديد الاشتراكات الجارية في موابقتها.

تسويات ما بعد ميزان المراجعة

22- أشار المراجع الخارجي في تقريره عن الكشوفات المالية للفترة المالية 2001-2002، إلى واقع التسوية اليدوية لميزان المراجعة من أجل إصدار الكشوفات المالية. وأوصى بإجراء استعراض دقيق لخريطة الحسابات في نظام أوراقك في المنظمة بغية تحديد إمكانات تقليل حالات التسويات اليدوية. وأفادت المنظمة بأن هذه التوصية قد نفذت.

23- وأنجزت العديد من تسويات إعادة التصنيف في ميزان المراجعة اعتماداً على الحاسوب، في الكشوفات المالية للفترة المالية 2002-2003. وتلاحظ أنه قد أجريت تسوية يدوية خارج الدفتر بمبلغ 5.18 مليون دولار للتوصل إلى

الأرقام بشأن الإيرادات والمصروفات في الكشوفات المالية. وكانت هذه التسوية لازمة لتسوية تكاليف التشغيل المباشرة فيما يتعلق بكل من برنامج التعاون الفني والبرنامج الخاص للأمن الغذائي.

24- وفي حين أقر بأن إعادة التصنيف وحالات التسوية هذه قد تكون ضرورية في بعض الظروف عند إعداد الكشوفات المالية، فلا بد من اتباع إجراءات رسمية عند إنجاز هذه العمليات. وينص دليل التعليمات الإدارية بالمنظمة على أن تكون الموافقة على مستند دفتر اليومية من قبل المدير العام المساعد، أو مدير قسم الشؤون المالية، أو الموظف الذي يعينه مدير قسم الشؤون المالية. وتلاحظ أثناء المراجعة أن الإجراء الرسمي للانتهاء في واقع الأمر لم يتبع في حالة إعادة التصنيفات والتسويات هذه.

25- وأكدت المنظمة أن مضمون إعادة تصنيفات وتسويات يدوية هامة تمت الموافقة عليه على مستوى المدير وتم توثيقها، وإن تكن عملية الانتهاء الفعلية في دفتر اليومية ليست الممارسة المتبعة. كما ذكر أن الهيكل المحاسبي الحالي يجري استعراضه ومن المتوقع التقدم بمقترحات بتغييرات في المستقبل. كما تم التأكيد على أن المنظمة ستواصل استعراض وتبسيط خريطة الحسابات.

26- أوصى بضرورة أن تجري المنظمة تقييماً لإمكانات تقليل تسويات ما بعد ميزان المراجعة، وفي حالة أن يكون لا مفر من هذه التسويات، ضمان أن تكون هذه التسويات مؤيدة بإجراء الانتهاء الرسمي.

النقدية والودائع المصرفية

27- إن التسوية في التوقيت المطلوب للأرصدة في الحسابات المصرفية مع الأرصدة في دفتر الأستاذ العام هي أداة هامة للرقابة على المعاملات النقدية. ويكتسب هذا أهمية خاصة نظراً لأن للمنظمة 32 حساباً مصرفياً في المقر الرئيسي وحده. وأظهر الفحص في المراجعة أن عملية التسوية في المقر الرئيسي قد تحسنت. كما لوحظت تحسينات في تصفية البنود التي لم تتم تسويتها والناشئة حتى 2002.

28- كذلك تدير المنظمة 60 حساباً مصرفياً، تعرف عادة باسم الحسابات المصرفية برصيد الصفر. وتتيح هذه الحسابات لممثليات المنظمة تجديد حساباتها المحلية وأن تكون لها حدود سحب شهرية. ونظراً لفروق الوقت، فإن هذه الحسابات قد تظهر رصيدها في دفاتر المنظمة ينبغي تصفيته في اليوم التالي أو في أقرب وقت ممكن. بيد أن هناك العديد من البنود القديمة والكبيرة التي لا تزال تظهر في هذه الحسابات من نظام التراث (النظام المالي FINSYS)، والتي لم تتم تسويتها بعد.

29- وفي حالة 11 حساباً مصرفياً مقفولة، تظل تظهر أرصدة في الحسابات. وينبغي أن تقوم المنظمة باستقصاء هذه البنود وتسويتها على أساس الأولوية عوضاً عن بيان هذه المبالغ تحت بند النقدية والأرصدة المصرفية.

30- أوصى بضرورة أن تواصل المنظمة جهودها فيما يتعلق بالتسويات المصرفية وتصفية أى بنود قديمة لم تجر تسويتها فى نطاق زمنى محدد.

31- نظرا للوصلة البينية لأوراق فى المقر الرئيسى مع نظام أطلس ونظام المحاسبة الميدانية، يجرى مؤقتا تشغيل حساب مصرفى صورى لتغطية سلفيات السفر التى تدفعها المكاتب الميدانية لموظفى المقر الرئيسى. وعندما تنجز بالفعل مدفوعات من قبل المكتب الميدانى المعنى، تتم تسوية الحساب الصورى بقيد المبلغ مقابل الحساب النقدي المناسب. وفى الأساس، فإن القيد فى الحساب الصورى هو معاملة غير نقدية وتتم لمجرد إكمال الدورة المحاسبية للمعاملة. بيد أنها، فى خريطة الحسابات، مجمعة تحت بند "النقدية والأرصدة المصرفية". وخلال عملية المراجعة تلاحظ وجود رصيد دائن بمبلغ 1.1 مليون دولار تحت هذا الحساب. وعلى هذا النحو فإن النقدية والأرصدة المصرفية ظهرت بمبلغ أقل. ولقد وافقت المنظمة على تصحيح هذا التجميع فى المستقبل بتصحيح تصنيف خريطة الحسابات.

حسابات المقبوضات وحسابات المدفوعات

32- فى 2003/12/31 يرد بيان بمبلغ 44 مليون دولار باعتباره مقبوضات. ومن هذا المبلغ، فإن 3.9 مليون دولار تقريبا تتعلق بسفر الخبراء الاستشاريين ويظهر تحليل للبيانات فى عملية المراجعة عدم إجراء تسوية فى الوقت المطلوب لسلفيات السفر للخبراء الاستشاريين عقب اكتمال السفر. وكانت هناك حالات انقضت فيها العقود مع الخبراء الاستشاريين، وبالتالي فإن تسوية هذه البنود فى هذه الحالات غير مؤكدة.

33- وخلال عملية مراجعة مبكرة تمت فى ديسمبر/كانون الأول 2002 ورد بيان بمبلغ 0.6 مليون دولار يتعلق بسلفيات الموظفين باعتباره مستحقا فى 1997 فى النظام المالى FINSYS السابق وظلت تظهر على هذا النحو حتى وقت آخر عملية مراجعة.

34- وأكدت المنظمة أن هناك خططا لمبادرة لاستعراض، وحيثما أمكن استعادة، السلفيات المستحقة من الخبراء الاستشاريين، ومن المقرر أن تتم خلال الشهور القادمة. كذلك أكدت المنظمة على إصدار كشوفات دورية، كما يتم بالفعل الآن فى حالة الموظفين، للخبراء الاستشاريين تتضمن معلومات عن جميع المعاملات المفتوحة المتعلقة بهم.

35- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات عاجلة ضمن حدود زمنية لتسوية سلفيات السفر المستحقة التى دُفعت للخبراء الاستشاريين. ولا بد من إيلاء اهتمام خاص للخبراء الاستشاريين الذين انتهت عقودهم.

36- تبعا لتنفيذ الحسابات المالية فى أوراق، أدخلت تحت حسابات المقبوضات والمدفوعات حسابات معلقة أو حسابات تصفية معينة. وكانت هذه الحسابات ضرورية بالنظر إلى مختلف الوصلات البينية بين النظام المالى لأوراق

والنظم الأخرى. وكما ذكر في الدليل المحاسبي المرجعي، ينبغي أن تكون أرصدة نهاية العام في الحسابات التي تمت تصفيتها صفراً. وبقول آخر ينبغي تحويل البنود في هذه الحسابات في 31 ديسمبر/كانون الأول من أى فترة مالية، إلى العنوان الأخير من الحساب الذى تنتمى إليه قبل إعداد الكشوفات المالية.

37- واستناداً إلى البيانات فى النماذج المالية لأوراكل جرى تحليل ثلاثة من حسابات التصفية تحت حسابات المقبوضات وتسعة حسابات تصفية تحت حسابات المدفوعات. وكان لجميع هذه الحسابات أرصدة مستحقة، كما أن بعضاً من هذه البنود تخص فترات مبكرة ترجع إلى 1999. واتسمت تصفية هذه البنود القديمة بالبطء، بل إنه لم تسجل أية تصفية فى حالات أخرى.

38- ومن شأن آخر المبادرات بتوسيع نطاق تنفيذ أوراكل ليشمل مجالات أخرى مثل الموارد البشرية أن يقلل من الحاجة لمثل هذه الوصلات البيئية. وينبغي أن تتخذ المنظمة الخطوات لتصفية هذه البنود القديمة إذ أن هذه البنود تؤثر من جهة، على صفاء البيانات فى الوقت الحاضر وتكوين تراث من البيانات غير الصافية من جهة أخرى والذى سيكون لابد من ترحيلها.

39- أوصى بأن تستحدث المنظمة آلية مجدية اقتصادياً لرصد حسابات المقاصة فى نطاق حسابات المقبوضات وحسابات المدفوعات وتسوية البنود المستحقة.

الدليل المحاسبي المؤسسي

40- لا يوجد للمنظمة دليل محاسبي مؤسسي مستكمل. وفى ظل عدم وجود هذا الدليل لا توجد أية مجموعة من السياسات أو الإجراءات الشاملة المطبقة.

41- وأفادت المنظمة أن هناك خطة تفصيلية مترافقة بجدول زمنى مقترح لإعداد الدليل المحاسبي المؤسسي، بما فى ذلك تحديث الأقسام ذات الصلة من الدليل والتوجيهات الإجرائية. كما أفادت بأن الصعوبات التى واجهتها حتى الآن تتمثل فى تخصيص موارد لهذا النشاط، والذى يتنافس على موضعه مع بقية الأنشطة الأخرى ذات الأولوية العالية.

42- أوصى بأن تنتهى المنظمة من إعداد الدليل المحاسبي فى المنظمة على أساس الأولوية نظراً لما طرأ من تغييرات هامة فى النظم والإجراءات المحاسبية والناجمة عن تطبيق نظم أتمتة جديدة لكثير من العمليات.

الجزء الثاني

مسائل الإدارة

عملية ميزانية برنامج العمل العادي

43- جرى فحص عملية الميزانية فى المنظمة المتعلقة ببرنامج العمل، فى سياق الميزنة المرتكزة إلى النتائج فى إطار النموذج البرامجى الجديد. وشمل الفحص دورتى الميزانية للفترة 2002-2003 والفترة 2004-2005.

إطار الميزانية البرامجية الجديد

44- تخضع عملية الميزانية فى المنظمة لأحكام اللائحة المالية للمنظمة. ويتضمن دليل التعليمات الإدارية للمنظمة والأدلة الصادرة عن قسم الشؤون المالية الإجراءات التفصيلية لإعداد الميزانية ورصدها. كما تصدر من حين لآخر تعليمات من جانب مكتب البرنامج والميزانية والتقييم تدعمها الإجراءات والخطوط التوجيهية التفصيلية المضمنة فى نظام دعم تخطيط البرامج وتنفيذها وإعداد التقارير عنها وتقييمها (بيرس).

45- والإطار الاستراتيجى للمنظمة للفترة 2000-2015، الذى وافق عليه المؤتمر فى نوفمبر/تشرين الثانى 1999، هو الأساس لعملية البرنامج - الميزانية المرتكزة إلى النتائج المطبقة فى المنظمة. وتبنى الإطار الاستراتيجى خمس استراتيجيات جامعة لمعالجة احتياجات الدول الأعضاء، مترافقة مع اثنى عشر هدفا استراتيجيا وست استراتيجيات لمعالجة القضايا المشتركة بين وحدات المنظمة.

46- والأساس التنفيذى للإطار الاستراتيجى، بأفق زمنى لمدة 10-15 سنة، هو من خلال الخطة المتوسطة الأجل المتجددة ومدتها ست سنوات، والتى يتم استعراضها ومراجعتها كل سنتين. وتوفر الخطة المتوسطة الأجل، بتحديداتها للأولويات البرامجية وإسقاطات المتطلبات من الموارد على مدى ست سنوات، الرابطة بين الأهداف الاستراتيجية فى الإطار الاستراتيجى وبرنامج العمل والميزانية المقدم من المدير العام للفترة المالية. ويمثل برنامج العمل والميزانية تفصيلا لمحتوى الخطة المتوسطة الأجل من طريق تحديد المخرجات لفترة السنتين وتفاصيل متطلبات الموارد.

47- ويشمل برنامج تنفيذ الإطار الاستراتيجى "النموذج البرامجى الجديد"، وهو نهج يرتكز إلى النتائج لتخطيط البرامج وإعداد ميزانياتها. وتبعا لهذا النموذج توضح كل من الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية مقترحاتهما فى إطار البرامج الموضوعية، من حيث الكيانات البرامجية التى تتأسس عليها، مثل المشروعات الفنية، الأنشطة البرامجية المستمرة واتفاقات الخدمات الفنية.

48- ويعرض المدير العام موجز برنامج العمل والميزانية على المجلس من خلال لجنتي البرنامج والمالية، واستناداً إلى توصياتهم يتم إعداد برنامج العمل والميزانية للموافقة عليه من قبل المؤتمر. ويشكل برنامج العمل والميزانية المعتمد الأساس لخطط عمل تفصيلية تقوم بإعدادها الأقسام الفنية والمكاتب الميدانية. ومكتب البرنامج والميزانية والتقييم هو مكتب التنسيق لصياغة البرامج والميزانية ورصدها وتقييمها. وتتولى المصالح/الأقسام الفنية رصد مسار الميزانية في تنفيذ البرامج من خلال نموذج رصد الميزانية الإلكتروني اعتماداً على الويب على أساس شهري ولتزويد مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بتقارير دورية عن الميزانية حسب المقرر. وتستعرض لجنة المالية أداء الميزانية على أساس سنوي.

49- واستناداً إلى الاستعراض، ففي رأيي أن عمليات الميزانية في المنظمة قد حققت تقدماً هاماً في تنفيذ مبادئ الميزنة المرتكزة إلى النتائج والامتثال للوائح المنظمة المتعلقة بصياغة الميزانية والموافقة عليها ورصدها. كما لاحظت أن عمليات إعداد مشروع الميزانية وتقارير سير العمل الشهرية تتسق مع أفضل الممارسات المطبقة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. بيد أن الاستعراض أظهر مجالات تحتاج إلى عناية وتصحيح.

التركيز الاستراتيجي في عملية الميزانية

50- الكيانات البرمجية هي لبنات العمل الموضوعي للمنظمة في الأجل المتوسط. وعند وضع هذه الكيانات فإن واحداً من المعايير الرئيسية هو أنها تتفق مع اختصاصات المنظمة وترتبط بالأهداف الاستراتيجية.

51- ولقد أكدت الخطوط التوجيهية للقياس الكمي لإسهامات الكيانات البرمجية في الأهداف الاستراتيجية ضرورة أن يساهم الكيان البرمجي بصورة ملموسة في الأهداف الاستراتيجية، وأن تبقى العلاقة القائمة بين الكيان البرمجي والأهداف الاستراتيجية في حدودها الدنيا. وتحدد الإسهامات للكيان البرمجي في الأهداف الاستراتيجية ويتم قياسها في الخطة المتوسطة الأجل، من خلال المخرجات الرئيسية.

52- وقد فحصت الروابط التي تحققت بين المخرجات الرئيسية والأهداف الاستراتيجية مقارنة مع هذه الخطوط التوجيهية استناداً إلى البيانات المتاحة في نظام بيرس. وتلاحظ أنه من بين 654 من المخرجات الرئيسية المحددة في الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009، فإن 593 منها ساهمت في ثلاثة أو أقل من الأهداف الاستراتيجية مستوفية بذلك الشروط المضمنة في الخطوط التوجيهية.

53- بيد أنه تلاحظ أن الاتساق بين الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية فيما يتعلق بتحديد الأهداف الاستراتيجية التي ينتظر أن يساهم فيها الكيان البرمجي لم يتحقق بعد كاملاً. وأظهر تحليل 24 كيانات برمجية في نطاق عينة من أربعة برامج أن الأهداف الاستراتيجية ذات الصلة، في حالة 66 في المائة من هذه الكيانات البرمجية، لم تكن متطابقة في الخطة المتوسطة الأجل (2004-2009) وبرنامج العمل والميزانية (2004-2005). أما النسبة

المثوية للإسهامات فى أهداف استراتيجية متعددة بالنسبة لكان برامجى بعينه، حسبما ضمنت فى الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية، لم تكن متطابقة فى 80 فى المائة من عينة الكيانات البرامجية.

54- وبذات العينة، فإن مقارنة قائمة الأهداف الاستراتيجية التى كان الكيان البرامجى يسهم فيها فى برنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005، مع القائمة النظرية للمخرجات لفترة السنتين لنفس الكيان البرامجى، أظهرت أنه لم يكن هناك اتفاق فيما يتعلق بنسبة 25 فى المائة من الكيانات البرامجية.

55- ونشأ عدم التطابق هذا، فى المقام الأول، من واقع أنه عندما يرتبط الكيان البرامجى بصورة واضحة بهدف استراتيجى واحد، يمكن حساب تخصيص الموارد بصورة موضوعية. بيد أنها عندما تسهم فى أهداف متعددة، فإن عملية تخصيص نسب الكيانات البرامجية على كل الأهداف الاستراتيجية يكون ذاتيا إلى حد كبير. وفى حين أن منهجية تخصيص موارد كيان برامجى واحد لعدة أهداف استراتيجية هى منهجية سليمة، فإن تنفيذ المنهجية عبر مختلف التقسيمات والأجزاء يتطلب معايير واضحة لتحديد الأهداف الاستراتيجية التى ينبغى أن يخدمها الكيان البرامجى. وعلى نحو مماثل ينبغى إرساء أساس أفضل لتحديد التوزيع المثلوى لكان برامجى حينما ينطوى الوضع على أكثر من هدف استراتيجى واحد. وهو ما من شأنه أن ييسر قياس الإنجازات التى تعد عنصرا رئيسيا فى الميزنة المرتكزة إلى النتائج.

56- وأفادت المنظمة أن التحليل الذى سيجرى أثناء التحضيرات للخطة المتوسطة الأجل (2006-2011) سيتضمن معايير واضحة لتحديد وقياس روابط الكيانات البرامجية مع الأهداف الاستراتيجية وإسهاماتها فيها. كما أكدت أن نظام بيرس سبيسر من استعراض الحالات التى تكون فيها الروابط قد عدلت فيما بين إعداد الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية.

57- أوصى بأن تضع المنظمة وتذيع معايير واضحة بقدر أكبر لتحديد إسهامات الكيانات البرامجية فى الأهداف الاستراتيجية، ولقياس نطاق هذه الإسهامات. كما أوصى بضرورة إنشاء آلية مناسبة لتحديد التحولات فى الروابط بين الكيانات البرامجية والأهداف الاستراتيجية.

تنفيذ الميزنة المرتكزة إلى النتائج

58- يستند النموذج البرامجى الجديد المستخدم فى المنظمة إلى مبادئ الميزنة المرتكزة إلى النتائج، الذى تتمحور فيه صياغة البرامج حول مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا والنتائج المنتظرة. وفى الميزنة المرتكزة إلى النتائج فإن مستويات الموارد تمثل التوليفة المثلى من ما هو مطلوب لإنجاز النتائج المنشودة. وبالتالي، فإن معدل نمو الموارد اللازمة فى كل من الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية ينبغى أن يكون دافعه، من الوجهة المثالية، النتائج والمخرجات المنتظرة.

59- وكان معدل النمو لإسقاطات الموارد الذى طبق فى الخطة المتوسطة الأجل (2002-2007) والخطة المتوسطة الأجل (2004-2009) 15 فى المائة و14.9 فى المائة. وكان المسوغ لمعدلات النمو هذه للخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2007 وللفترة 2004-2009، على التوالى، هو إعادة مستويات الميزانية إلى مستوى كان يعد ممكناً إذا ما وافقت الدول الأعضاء على "النمو الحقيقى الصفرى" للفترة المالية 1994-1995.

60- وأقر بأن تبنى معدل النمو ضرورى فى ظل الظروف الحالية. بيد أنه سمح للمصالح الفنية بصياغة خططها دون أى قيود جامدة لمعدل النمو. وفى حين أنها صاغت متطلباتها من الموارد استناداً إلى النتائج التى ينتظر تحقيقها، فإن إسقاطات مستويات الموارد فى الخطط المتوسطة الأجل بالنسبة لنفس النتائج يحددها معدل النمو. وهذا من شأنه أن يضعف الرابطة بين الدراسة التفصيلية من القاعدة إلى القمة فى المصالح الفنية للمتطلبات من الموارد لتلبية الأهداف المنشودة ولتحديد معدلات النمو.

61- كما تلاحظ أن معدل النمو فى برنامج العمل والميزانية يختلف اختلافاً كبيراً عن افتراض معدل النمو فى الخطة المتوسطة الأجل، مما يضعف أكثر من جدوى الخطة المتوسطة الأجل بوصفها أداة فعالة للميزنة المرتكزة إلى النتائج.

62- وكانت الخطة المتوسطة الأجل 2002-2007 قد تبنت 9.6 فى المائة كمعدل نمو للفترة المالية الأولى 2002-2003. بيد أنه طبق معدل نمو قدره 5.4 فى المائة عند صياغة موجز برنامج العمل والميزانية للفترة 2002-2003. وعلى نحو مماثل تبنت الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009 نسبة 8.4 فى المائة كمعدل نمو للفترة المالية 2004-2005، جرى تخفيضها إلى معدل أقل قدره 5.5 فى المائة عند صياغة موجز برنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005.

63- وكان مسوغ تخفيض معدل النمو هو الحد من عبء زيادة الاشتراكات على عاتق الدول الأعضاء والسعى، فى ذات الوقت، إلى تمويل الأولويات بمستويات مناسبة إن لم تكن مثلى. ولا جدال فى أن استعداد الدول الأعضاء هو معيار ضرورى فى اختيار معدلات النمو. بيد أن مختلف إسقاطات المتطلبات من الموارد فى مستويات مختلفة وفى مراحل زمنية مختلفة من عملية التخطيط هذه سيؤثر على عملية الميزنة المرتكزة إلى النتائج التى اضطلعت بها المنظمة.

64- وقبلت المنظمة أن مبادئ الميزنة المرتكزة إلى النتائج تعنى بالفعل ضرورة أن تواكب الموارد النتائج المنتظرة من مشروع أو برنامج بعينه. كما قبلت أن تبنى معدل نمو متطابق فى الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية هو نهج مرغوب.

65- أوصى بأن تحصل المنظمة على توجيهات إضافية من الأجهزة الرئاسية عن السبل والوسائل التي تكفل تزامن افتراضات الموارد المختلفة للتحضيرات للخطة المتوسطة الأجل وموجز برنامج العمل والميزانية لتعزيز عملية الميزنة المرتكزة إلى النتائج.

الموارد غير المبرمجة

66- تعد الخطة المتوسطة الأجل بأفق زمني لمدة ست سنوات ومتضمنة إسقاطات الموارد لكل من الفترات المالية التي تشملها الخطة. وتعرض هذه الإسقاطات فيما يتعلق بجميع البرامج الرئيسية والكيانات البرمجية المنضوية تحتها. وتضمنت الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009 إسقاطات بموارد كبيرة غير مبرمجة لآخر فترة مالية في الخطة. وفيما يتعلق بالباب الثاني والباب 3-1 في الميزانية لآخر فترة مالية (2008-2009) من الخطة المتوسطة الأجل (2004-2009)، كانت الموارد غير المبرمجة تمثل 24.4 في المائة من مجموع إسقاطات المبالغ. وارتبطت الموارد غير المبرمجة في معظمها بالمشروعات الفنية في هذين البابين.

67- وينشأ هذا من واقع أن الكيانات البرمجية المرتبطة بالمشروعات الفنية لها إطار زمني محدود يصل إلى ست سنوات، كما أن برمجتها تعتمد على التقييمات الذاتية التي تجرى، في المستقبل. وعند إعداد الخطة المتوسطة الأجل لتدارسها من جانب الأجهزة الرئاسية، فإن المنظمة لا تنشر مشروعات فنية جديدة للفترة المالية الأخيرة على أساس أن هذا بمثابة حكم مسبق على نتائج التقييمات الذاتية في المستقبل.

68- وبالتالي، فإن إسقاطات الموارد في الخطة المتوسطة الأجل للفترة المالية الأخيرة تصبح غير واضحة مما يؤثر على جدواها كأداة تخطيط فعالة في هذا الصدد. وبالنظر إلى الطابع الإشاري وغير الملزم لإسقاطات الموارد في الخطة، فإن الاعتمادات التي تقل عن إسقاطات الموارد من شأنها أن تؤثر بقدر أكبر على المشروعات الفنية مقارنة بالكيانات البرمجية الأخرى مثل المشروعات المستمرة.

69- أوصى بضرورة أن تعمل المنظمة على تحسين فعالية الخطة المتوسطة الأجل بوصفها أداة للتخطيط وذلك، بقدر الإمكان، بتخفيض نطاق الموارد غير المبرمجة للفترة المالية الأخيرة.

صياغة المؤشرات

70- إن فعالية الميزانية المرتكزة إلى النتائج ترتبط بصياغة واضحة للنتائج المنتظرة. وينبغي أن تكون النتائج ومؤشراتها محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وواقعية وتستند إلى إطار زمني. ويرمى النموذج البرامجي الجديد للميزانية في المنظمة إلى تحقيق هذه الغاية من خلال آلية تفصيل الأهداف، المؤشرات والقيم المستهدفة لكل كيان

برامجى، ومن ثم مرة أخرى تفصيل المؤشرات، والقيم المستهدفة والسنوات المستهدفة لكل مخرج رئيسى فى إطار الكيانات البرامجية.

71- وتلاحظ أثناء عملية المراجعة العديد من حالات الصياغة الضعيفة للمؤشرات على مستوى النتائج المنتظرة. ومن ذلك على سبيل المثال أنه لم تحدد، فى إطار البرنامج الرئيسى 1-2-1، أى قيم مستهدفة لأى من المؤشرات المرتبطة بثمانية من الكيانات البرامجية. ومن بين 32 من المخرجات الرئيسية فى إطار هذه الكيانات البرامجية و113 مؤشرا لهذه المخرجات الرئيسية، تضمنت القيم المستهدفة فيما يتعلق بـ 10 مؤشرات فقط. وفى حين أن المؤشرات لنتائج الكيانات البرامجية قد عدلت أثناء صياغة الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009، لم تنجز أى تغييرات مقابلة فى مؤشرات نتائج المخرجات الرئيسية للكيانات البرامجية المعنية.

72- وقبلت المنظمة ضرورة تحسين المؤشرات.

73- أوصى بأن تضع المنظمة خريطة طريق لإنجاز مهمة صياغة قيم مستهدفة متسقة وواقعية ويمكن إثباتها لكل مؤشر على مستوى المخرجات الرئيسية لجميع الكيانات البرامجية. وتستلزم صياغة مثل هذه المؤشرات تعزيز مهارات الموظفين فى المصالح الفنية كما ينبغى أن يضطلع مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بدور تحفيزى فى هذا الصدد.

تنفيذ البرامج ورصد الميزانية

74- رصد الميزانية فى المقر الرئيسى هو مسؤولية مشتركة بين المصالح الفنية ومكتب البرنامج والميزانية والتقييم. وتقوم الأقسام برصد سير العمل المالى فى تنفيذ البرامج على أساس شهرى من خلال نموذج رصد الميزانية الالكترونى المعزز اعتمادا على الويب، كما تزود مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بتقارير دورية عن الميزانية حسب المقرر. ويستعرض مكتب البرنامج والميزانية والتقييم هذه التقارير ويقترح الإجراءات الملائمة حسبما تقتضى الضرورة.

75- وتلاحظ فى عملية المراجعة أن رفع التقارير الدورية عن الميزانية من جانب المصالح واقتراحات مكتب البرنامج والميزانية والتقييم إلى نفس المصالح بما يلزم اتخاذه من إجراءات، مرضية عموما وتتم فى نطاق الجدول الزمنى المحدد. كما أن نظام صياغة المعدلات المعيارية ورصدها وتحليل الاختلافات فيها يقوم على أساس متين فى المنظمة.

76- وتلاحظ وجود أوجه قصور فى رصد سير العمل المادى فى إنجاز مخرجات الفترة المالية من قبل المصالح الفنية. وبعد اعتماد برنامج العمل والميزانية وقيام مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بالإبلاغ عن المخصصات، تعد المصالح الفنية خطط عملها السنوية. وخطط العمل هذه التى تنبنى على مخرجات لفترة السنتين تعين الأقسام والمكاتب الفنية على رصد تنفيذ البرامج. وينبغى أن تكون خطط العمل جاهزة بحلول 15 فبراير/شباط من كل سنة.

77- وأثناء عملية المراجعة لعينة من ستة كيانات برامجية فى البرنامج 2-5-3، تلاحظ أن المواعيد المتوقعة للانتهاء والنسبة المئوية لمخرجات فترة السنتين التى ينبغى إنجازها، لم توضح فى معظم خطط الأعمال. وعدم وجود مثل هذه المعلومات الحيوية يحد من فاعلية استعراض سير العمل.

78 فى حين أن رصد الميزانية مرض بوجه عام، فإنى أوصى بضرورة أن تدرج المصالح الفنية الموعد المقرر للانتهاء من المخرجات لفترة السنتين والنسب المنتظرة لإنجازها، فى خطط العمل السنوية لتيسير إجراء رصد فعال بقدر أكبر لما يتحقق من تقدم مady.

حوسبة عملية الميزانية

79- ظل استخدام تقانة المعلومات والاتصالات لزيادة الكفاءة والفعالية استراتيجية هامة للمنظمة. وقلب هذه الاستراتيجية، فيما يتعلق بعملية الميزانية، هو نظام دعم تخطيط البرامج وتنفيذها وإعداد التقارير عنها وتقديمها (بيرس)، الذى يجرى تطبيقه فى الوقت الحاضر.

80- ومن المتوخى أن يكون نظام بيرس حلا متكاملًا لتعزيز الروابط بين الإطار الاستراتيجى والخطة المتوسطة الأجل وبرامج العمل لفترة السنتين، ولدعم الميزنة المرتكزة إلى النتائج. ويشمل نطاق النظام استنباط مجموعة أدوات إدارة البرامج فى المصالح. وهو ما يدعم عمل تخطيط المخرجات ورصد التنفيذ، فضلا عن دعم إعداد التقارير عن التنفيذ المؤسسى للبرامج وتقييمها.

81- ووقت القيام بعملية المراجعة، كان هناك نموذجان رئيسيان قد جرى تنفيذهما من أجل إعداد الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية. وبالفعل تمت صياغة الخطة للفترة 2004-2009، وبرنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005 باستخدام نظام بيرس. وتظل العديد من النظم الأخرى تسهم فى عمليات الميزنة. وتشمل هذه النظم نموذج رصد الميزانية المعزز المدمج مع نظم أوراق لرصد الإيرادات والمصروفات وتوقعاتها، وبرامجيات "Cube" لدعم وضع وإصدار المخصصات المؤسسية إلى أمناء الميزانية و"نظام معلومات زيادة التكاليف" لوضع توقعات زيادة التكاليف والمعدلات الموحدة ورصدها.

82- وأظهر فحص المراجعة مجالا لزيادة تدريب الموظفين فى المقر الرئيسى. ونظمت أربع دورات تدريبية على صياغة الكيان البرامجى فى يناير/كانون الثانى - فبراير/شباط 2003 قبل البدء فى الاستخدام الفعلى لنظام بيرس فى صياغة الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009. وشارك فى هذه الدورة 56 من موظفى المصالح المختلفة. ومن المنتظر أن ينقل هؤلاء الموظفين المدربين معارفهم إلى رصفائهم بشأن إعداد الخطة المتوسطة الأجل. ولم تكن هذه العملية فعالة نظرا

لأنها افتقرت إلى التدريب المركز حسب وجهة نظر المستجيبين إجمالاً أثناء التقييم الذاتى لنظام بيرس - الخطة المتوسطة الأجل.

83- وأفادت المنظمة أنه عقب عملية المراجعة، تلقى 175 من الموظفين معلومات أساسية وتدريباً على نموذج التقييم الموجز - تنفيذ البرامج فى نظام بيرس. وعلى نحو مماثل، وفى إطار إعداد الخطة المتوسطة الأجل 2006-2011 نفذت خطة "متجددة" شاملة للتدريب والدعم خلال الفترة أبريل/نيسان - يونيو/حزيران 2004.

84- وتبعاً للانتهاء من صياغة خطة التنفيذ فى مايو/أيار 2001، كان النظام كامل التشغيل بحلول سبتمبر/أيلول 2003. بيد أن المشروع لم ينطلق بكامل طاقته إلا فى منتصف 2001 عندما تمت تعبئة الفريق الحالى للمشروع. وكان المشروع الأصلي مبنياً على مستوى موارد قدرها 507 000 دولار أمريكى للفترة المالية 2002-2003، إلا أنه أتيحت موارد من المتأخرات تقارب 900 000 دولار أمريكى مما أسفر عن التوسع فى نطاق المشروع.

85- وأنشئت جماعة عمل مشتركة بين المصالح لتقديم المشورة لمشروع بيرس عن الاحتياجات الوظيفية للمستخدمين. وانتهت جماعة العمل، فى أكتوبر/تشرين الأول 2003، من صياغة خطة لأربع فترات كل منها ثلاثة أشهر وتتألف من سبعة مسارات للعمل، بما فيها تخطيط العمل والتقييم السنوى، ومن المقرر إصدارها فى فبراير/شباط 2004. ولم تحدد أية أهداف لمسارات العمل المتعلقة "بزيادة التكاليف وتفاعلات خدمات الدعم الإدارى والتشغيلى للبرنامج العادى/البرنامج الميدانى" إلى حين اكتمال النماذج الجارى العمل فيها فى ذلك الوقت.

86- وواحدة من المنافع المشتركة لاستخدام تقانة المعلومات والاتصالات هى وفورات زيادة الكفاءة نتيجة التقانة وتدفقات العمل المحسنة. بيد أنه لا توجد بيانات أساسية تتعلق بتكاليف إعداد تقديرات الميزانية كما هو الحال الآن، بالرغم مما ينطق من زمن طويل فى المصالح الفنية فى صياغة الميزانية. وفى ظل عدم وجود هذه البيانات من العسير التأكد من أى وفورات فى زيادة الكفاءة بعد التنفيذ الكامل.

87- أوصى بضرورة تكثيف الجهود لتنفيذ جميع النماذج فى المواعيد المقررة. كما أوصى بضرورة استمرار استخلاص ردود الفعل بصورة منتظمة من مجتمع المستخدمين لتحديد احتياجاتهم فى مجال التدريب.

موارد الميزانية بحسب الإقليم

88- أعربت الدول الأعضاء بصورة متواصلة عن اهتمامها الشديد بأن تعبر وثائق الميزانية عن توزيع موارد البرنامج على الأقاليم. وميزانيات المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية يمكن إسنادها بصورة واضحة وسهلة لأقاليم بعينها. وتخصص مصروفات الأقاليم المنجزة فى المقر الرئيسى على أسس مالية اسمية. وتشترط الخطوط التوجيهية التى أصدرها

مكتب البرنامج والميزانية والتقييم فى مايو/أيار 2003 ضرورة أن يتم التوزيع الجغرافى للموارد بحسب الأقاليم بالتناسب مع المستفيدين فى الإقليم المعنى.

89- وأظهر فحص الممارسات الفعلية أن المصالح المختلفة فى المقر الرئيسى كانت تستخدم طائفة من الطرائق لم تكن دائما متسقة مع الخطوط التوجيهية الصادرة عن مكتب البرنامج والميزانية والتقييم. وعمدت بعض المصالح إلى تقدير التوزيع الجغرافى على أساس الموارد التى أنفقت فى الإقليم فيما يتعلق بتكاليف الموظفين على أساس الموظفين الملحقين بمكتب إقليمي، كما أن الموارد التى أنفقت على البرامج/المشروعات ركزت بصورة خالصة على الإقليم. وراعت بعض المصالح تكاليف الموظفين والتكاليف بخلاف الموظفين فى التشكيلات الإقليمية فقط، فى حين أدرجت بضعة مصالح المصروفات على الكيانات البرمجية التى تستهدف إقليم إضافة إلى تكاليف الموظفين وغير الموظفين.

90- وأكدت المنظمة أنه سيتم وضع منهجية واضحة وإجراءات موحدة لتقدير التوزيع الجغرافى للموارد فى إطار إعداد برنامج العمل والميزانية للفترة 2006-2007.

91- أوصى بضرورة تحسين دقة الأرقام والوثوق بها فى موارد البرنامج بحسب الأقاليم، وينبغى أن تكفل المنظمة أن تتبع جميع المصالح منهجية موحدة حسبما حددها مكتب البرنامج والميزانية والتقييم.

برنامج التعاون الفنى

92- تم فحص تنفيذ برنامج التعاون الفنى أثناء عملية المراجعة فى المقر الرئيسى وفى نخبة مختارة من المكاتب الإقليمية والقطرية. ومنذ انتهاء عملية المراجعة فى المقر الرئيسى فى يونيو/حزيران 2003، تحسنت عملية الموافقة على مشروعات برنامج التعاون الفنى وإنفاق الاعتمادات للبرنامج. وتأخذ ملاحظاتي وتوصياتي هذه التحسينات بعين الاعتبار.

93- من السمات الرئيسية لبرنامج التعاون الفنى طابعه الذى يركز إلى الطلب والمرونة التى يتسم بها فى الاستجابة إلى الاحتياجات الملحة للبلدان الأعضاء. ويعكس التدفق المستمر من الطلبات على مشروعات البرنامج الاهتمام المتواصل للدول الأعضاء ببرنامج التعاون الفنى والأولوية العليا لهذا البرنامج. وهو أكبر برنامج رئيسى يمول من الحساب العام، كما تشكل اعتمادات البرنامج ما يقارب 15 فى المائة من اعتمادات البرنامج العادى. وخلال الفترة من 1992-1993 إلى 2002-2003 زادت اعتمادات البرنامج بمقدار 23 فى المائة من 77.4 مليون دولار أمريكى إلى 95.4 مليون دولار أمريكى.

94- وترخص المادة 4-3 من اللائحة المالية للمنظمة بترحيل اعتمادات البرنامج من فترة مالية إلى الفترة المالية التالية، بينما تقتصر إتاحة الاعتمادات للبرامج العادية الأخرى على تغطية الالتزامات للفترة المالية التى ترتبط بها.

وزادت الاعتمادات غير المنفقة بصورة حادة إلى 87 في المائة من مجموع الاعتمادات في نهاية الفترة 2000-2001. ولقد تحسن المركز نسبياً في نهاية الفترة 2002-2003، حيث كانت الاعتمادات غير المنفقة 65 في المائة.

95- والأهم من ذلك أن المنظمة، خلال الفترة 2002-2003، وافقت للمرة الأولى على مساعدات في إطار برنامج التعاون الفني تزيد عن مستوى الاعتمادات المقررة. إذ زادت الالتزامات في اعتمادات البرنامج للفترة 2002-2003 بمقدار 14 مليون دولار. ولهذا الوضع انعكاسات من ناحيتين. ففي حالة أن يتم التسليم مقابل هذه المشروعات في مواعيده، فلا بد من تسوية الزيادة مقابل اعتمادات الفترة 2004-2005. وثانياً أن النسبة العالية لعمليات الموافقة ينشأ عنها في نهاية المطاف طلب على النقدية وعلى المدخلات الأخرى.

إنفاق اعتمادات برنامج التعاون الفني

96- انخفضت بصورة حادة في الفترة 2000-2001 معدلات الإنفاق مقابل الاعتمادات الجارية للفترة المالية والمخصصة لبرنامج التعاون الفني، حيث بلغ متوسط الإنفاق الشهري 0.47 مليون دولار. ويرجع السبب الأول لهذا الإنفاق المنخفض إلى المبلغ الكبير من الاعتمادات المرحلة من الفترة المالية السابقة وتباطؤ عملية الموافقة على المشروعات. وتلاحظ، وقت عملية المراجعة في المقر الرئيسي، مشكلة كبيرة في ببطء التسليم في حالة المشروعات الفردية التي تمت الموافقة عليها في الفترة 2002-2003 والفترة 2000-2001. واستطاعت المنظمة عكس مسار هذا الاتجاه بارتفاع في متوسط الإنفاق الشهري مقابل الاعتمادات الجارية إلى 1.4 مليون دولار أمريكي في الفترة 2002-2003.

97- كذلك تحسن في النصف الأخير من الفترة المالية 2002-2003 مجمل الإنفاق مقابل الاعتمادات المتاحة في برنامج التعاون الفني - المرحلة من الفترة المالية السابقة والاعتمادات الجارية معاً. وخلال الستة شهور الأخيرة من 2002 كان الإنفاق مقابل الاعتمادات المتاحة للبرنامج 22.3 مليون دولار. وخلال الستة شهور الأخيرة من 2003 كان الإنفاق 37 مليون دولار.

98- وأقرت المنظمة بأن انخفاض متوسط تسليم مشروعات البرنامج قضية كبرى، وأفادت بأنه قد اتخذت إجراءات عديدة منذ نهاية 2002 لمعالجة هذه الأوضاع. وأكدت أن جهود الرصد ستتركز على المشروعات الجارية من أجل تحسين المعدل الشهري للتسليم. كما ستعمل على ضمان أن تبدأ المشروعات التي تتم الموافقة عليها حديثاً على الفور.

99- أوصى، في ضوء استمرار الإنفاق المنخفض في السابق مما نجم عنه اعتمادات مرحلة ضخمة، بأن تتخذ المنظمة الخطوات لزيادة الإنفاق بصورة كبيرة. كما أوصى بضرورة رصد الإنجاز في المشروعات المختلفة عن كثب في المقر الرئيسي.

حساب مصروفات برنامج التعاون الفني : التدفق العائد

100- الاعتمادات التي أقرها المؤتمر لبرنامج التعاون الفني ، جنباً إلى جنب مع أية أموال تحول إلى البرنامج بموجب المادة 4-5 (ب) من اللائحة المالية، تظل متاحة لتغطية الالتزامات خلال الفترة المالية التي تعقب الفترة المالية التي أقرت فيها الأموال أو جرى تحويلها (المادة 4-3 من اللائحة المالية). وبموجب هذا النظام، فإن المصروفات على المشروعات المكتملة الممولة من اعتمادات الفترة المالية الجارية تقيد في نهاية كل فترة مالية لاعتمادات الفترة المالية السابقة لتلافي سقوط الاعتمادات غير المستخدمة.

101- بالنظر إلى الحاجة إلى قدر من المرونة في الترتيبات المالية، أيدت لجنة المالية في دورتها السادسة والأربعين، في سبتمبر/أيلول 1980، الإجراءات التي اتخذها المدير العام لاستخدام الأموال الناشئة عن الوفورات التي تحققت في المشروعات الممولة من الفترة المالية 1976-1977 لتمويل المشروعات التي كانت ممولة في الأصل مقابل اعتمادات برنامج التعاون الفني للفترة المالية 1978-1979. كذلك رأت لجنة المالية في الدورة المذكورة ضرورة أن تطبق نفس هذه الممارسات في المستقبل إذا ما نشأت نفس الأوضاع. وأخذ المجلس علماً في دورته الثامنة والسبعين في 11/24-1980/12/4، بالتوجيهات الصادرة عن لجنة المالية وأيد الإجراءات التي اتخذها المدير العام، حسبما سبقت الإشارة إليه. كذلك أكد المجلس ضرورة "بذل كافة الجهود للاستخدام الكامل للموارد التي يعتمدها المؤتمر".

102- ويظل العمل جارٍ بهذه الممارسات حتى الآن في ظروف تتسم بقدر أكبر من التعقيد ومغايرة لما كانت عليه عندما وافق المجلس على هذه الترتيبات. ولا يقتصر استخدام الممارسات الحالية على بيان التدفق العائد، ولكنها تستخدم أيضاً لتلافي سقوط الاعتمادات غير المستخدمة نتيجة انخفاض التسليم. ولا يوجد توثيق للإجراءات المحاسبية لهذه الممارسات.

103- وخلال الفترة المالية 2000-2001، وللمرة الأولى، فإن الاعتمادات غير المنفقة من الفترة المالية السابقة لم يتسن إنفاقها بالكامل حتى بعد تحويل مصروفات المشروعات المكتملة. وفيما يتصل بمجموع 138 مشروعاً جارياً، أنشأت المنظمة حسابات جديدة للمشروعات مع مطابقة ميزانيات هذه المشروعات مع مصروفاتها حتى 31/12/2001. عقب ذلك أقفلت هذه الحسابات على ذلك المستوى وتسويتها مقابل الاعتمادات غير المنفقة على الرغم من استمرار أنشطة المشروعات. وتكرر اتباع هذه الممارسات على 64 مشروعاً في الفترة المالية 2002-2003.

104- وأفادت المنظمة أنه لضمان الاستخدام الكامل لاعتمادات برنامج التعاون الفني، فإن الحل الوحيد هو أن تحمل المصروفات الفعلية في المشروعات المقفلة التي تمت الموافقة عليها ونفذت في الفترة المالية التالية مقابل التدفق العائد. كما أفادت أنه بالنسبة للفترة 2004-2005، فإن الزيادة في إنفاق الاعتمادات وقفلها حالماً بلغ مجموع المصروفات على مشروعات برنامج التعاون الفني قدر الاعتمادات المقررة سيؤدي أيضاً إلى تقليل الحاجة إلى اللجوء لهذا الإجراء. علاوة على ذلك، وافقت المنظمة على ضرورة تلافي تجزئة المشروعات، بقدر المستطاع، فيما بين فترتين

ماليتين. بيد أنها ذكرت أن هذه الممارسات لم تؤثر على خطة تنفيذ المشروعات الأصلية أو التقارير عن المشروع برمته ورصده. ووافقت المنظمة على ضرورة توثيق الإجراءات المحاسبية. وفيما يتعلق بـ 64 مشروعاً في الفترة المالية 2002-2003 المذكورة أعلاه، أفادت المنظمة بأن هذه المشروعات قد اكتمل تشغيلها ميدانياً، وإن تكن إجراءات القفل التشغيلي والمالي الرسمية لم تنجز بعد.

105- وفي رأيي أن آليات محاسبية وإعداد التقارير تكون غير رسمية ومخصصة على هذا النحو ستنشأ عنها مخاطر ضعف الرقابة. ولما كانت هذه الإجراءات إجراءات غير رسمية، فإنه لم تحدد سلطة الموافقة. ولاحظت أن المنظمة لم توجه عناية أى من الأجهزة الرقابية إلى هذه الإجراءات.

106- أوصى بضرورة أن تطلع المنظمة الأجهزة الرقابية على الممارسات الفعلية لعملية "تدفقات العائد" بما في ذلك آخر التغييرات في هذه العملية. كما أوصى بضرورة استعراض الإجراءات المحاسبية وإجراءات الإبلاغ عن عملية "تدفقات العائد" وتصنيفها. كما ينبغي إعادة توجيه آليات الرصد للالتزام بهذه الإجراءات.

الموافقة على مشروعات برنامج التعاون الفني

107- الموافقة على المشروعات هي خطوة رئيسية في إدارة برنامج التعاون الفني. ولقد تقلصت الفترة الزمنية التي تستغرقها الموافقة على المشروعات من ذروتها البالغة 423 يوماً في المتوسط خلال الفترة يوليو/تموز - ديسمبر/كانون الأول 2002، إلى 244 يوماً والتي لا تزال تعد رقماً عالياً للغاية. وأظهر تحليل البيانات أنه على الرغم مما حدث من تحسن في عملية الموافقة في 2003 من حيث عدد المشروعات التي تمت الموافقة عليها. مازال هناك مجال لتقليص عدد الأيام التي تستغرقها عملية الموافقة على المشروعات بتبسيط إجراءات الموافقة وتقليل العمل الورقي.

108- وتستغرق الموافقة على مشروعات الطوارئ زمناً أقل مما تستغرقه المشروعات لغير الطوارئ. وأظهر فحص لعينة من الحالات أن الموافقة على مشروعات الطوارئ تستغرق بين 3 إلى 4 شهور، في حين تستغرق المشروعات لغير الطوارئ 12 إلى 39 شهراً. وفي كثير من الحالات أسهمت المراسلات المستفيضة بين المقر الرئيسي والوحدات الميدانية بقدراً كبيراً في هذا التأخير.

109- وتنطوي عملية تقييم برنامج التعاون الفني على خطوتين. فالخطوة الأولى هي تقييم ما إذا كان الطلب المقدم مؤهلاً للحصول على تمويل البرنامج، والثانية هي في إعداد وثيقة مشروع مناسبة لعرضها للموافقة عليها من قبل المدير العام. ومع تزايد التخصصات المتعددة التي تنطوي عليها مشروعات برنامج التعاون الفني، أصبحت عملية المشاورات المؤدية إلى مشروع مقبول من الناحية الفنية، معقدة بدورها. ويؤكد هذا الحاجة إلى تبسيط الإجراءات الداخلية وتحسين التنسيق المشترك بين المصالح وتقليل العمل الورقي للاستجابة للطلبات في الوقت المناسب.

110- وأظهر فحص بعض الحالات أن إعداد الوثيقة النهائية للمشروع من قبل المصالح الفنية يستغرق وقتا طويلا يمتد من شهرين إلى 32 شهرا، مع متوسط زمن يبلغ 13 شهرا للمشروعات، على الرغم من أن زهاء 50 في المائة من المشروعات تتم الموافقة عليها في غضون ستة أشهر. وتعزى التأخيرات بصورة رئيسية إلى متطلبات التنسيق المشترك بين المصالح وضرورة إعادة صياغة المقترحات الأصلية التي ترد من الحكومات والتي كثيرا ما تكون غير واضحة بقدر كاف. والكثير من الطلبات لا يفي بمعايير برنامج التعاون الفني مما يترتب عنه تبادل قدر كبير من المراسلات بين الوحدات الفنية ومصلحة التعاون التقنى فى المقر الرئيسى والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية والحكومات من أجل توفير المقترحات مع معايير البرنامج.

111- واتفقت المنظمة مع ملاحظة عملية المراجعة بضرورة تقصير الوقت الذى تستغرقه عملية الموافقة على المشروعات. وأفادت بأنه منذ عام 2002 تحققت زيادة فى عمليات الموافقة من طريق تعيين مسؤولين مؤقتين للتقييم وبتبسيط إجراءات التقييم والموافقة. كما أن نظام الأتمتة الذى استنبت حديثا والتعليمات التى أصدرتها الإدارة العليا بإعطاء الأولوية لهذه العمليات قد أسهمت فى تحسين الأوضاع.

112- أوصى بضرورة أن تحافظ المنظمة على التحسينات التى تحققت حتى الآن وتطبيق تدابير أخرى لتقصير الفترة الزمنية التى تستغرقها الموافقة على المشروعات لغير الطوارئ ومشروعات الطوارئ.

113- أظهر التحليل أن قرابة نسبة الثلث من مقترحات المشروعات التى وردت خلال الفترة 2000-2001 والفترة 2002-2003 ألغيت، وفى 50 فى المائة من هذه الحالات كان السبب يرجع جزئيا إلى عدم الامتثال. وكان معدل إلغاء المشروعات فى إقليم أوروبا غالبا بصورة ملحوظة عن غيره من الأقاليم. وفى حين أن عددا كبيرا من هذه المشروعات الملغاة يوضح الفحص والتدقيق المناسب لهذه المقترحات، فإنه يعكس أيضا الحاجة إلى مزيد من الفحص والتقييم المشددين لهذه المشروعات داخل البلد المعنى.

114- وأقرت المنظمة بأنه بالنظر لعدد حالات الإلغاء هناك مجال للتحسين فى فحص مقترحات المشروعات، كما أكدت أن المكاتب القطرية ستزود بتوجيهات إضافية بشأن التقييم داخل البلد المعنى ولتعزيز فهم معايير برنامج التعاون الفني.

115- أوصى بضرورة اتخاذ تدابير متواصلة لتحسين التقييم القطرى للمشروعات لتقليل عدد المشروعات الملغاة. كما ينبغي أن تذيب المنظمة المعلومات عن معايير برنامج التعاون الفني فى أوساط حكومات الدول الأعضاء لتتسنى صياغة أفضل لمشروعات برنامج التعاون الفني.

تنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفنى

116- جرى استعراض تنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفنى فى إقليم أوروبا والأقاليم الأخرى والمكاتب القطرية للمنظمة على أساس قائمة تدقيق اختبارية لعينة من المشروعات. وتتم مناقشة ملاحظاتي تحت العنوانين التاليين: (أ) المقر الرئيسى؛ (ب) الوحدات الميدانية. وشمل استعراض عملية المراجعة فى المقر الرئيسى فحص تنفيذ المشروعات فى إقليم أوروبا ومشروعات الطوارئ التى تدار من المقر الرئيسى.

(أ) المقر الرئيسى

إقليم أوروبا

117- تبين أن تنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفنى فى إقليم أوروبا كان ضعيفا للغاية عموما. وكان التسليم فى معظم المشروعات منخفضا للغاية وقت إجراء عملية المراجعة. وأفادت المنظمة أن مجموع تسليم مشروعات برنامج التعاون الفنى فى هذا الإقليم قد زادت إلى 3.1 مليون دولار فى 2003، مما يمثل زيادة قدرها 150 فى المائة عن عام 2002 (1.2 مليون دولار أمريكى).

118- واستغرقت عملية موافقة المشروعات لهذه البلدان ما يتراوح بين 5 شهور إلى 41 شهرا. وفاقم من هذا التأخير تأخير آخر فى التوقيع على وثائق المشروعات من قبل الحكومات المعنية، حيثما اقتضى الأمر. وفى حالة واحدة بلغت أقصى درجات التطرف، تمت الموافقة على المشروع فى ديسمبر/كانون الأول 2000 - ثلاث سنوات بعد تقديم الطلب - وبعدها أقل من الناحية التشغيلية فى يوليو/تموز 2002 بعد إنفاق 9 494 دولارا أمريكيا نتيجة لقرار الحكومة المعنية بأنه لم تعد هناك حاجة للمشروع، وبالتالي قرار عدم التوقيع على وثيقة المشروع. وفى حالتين أخريين، وبالرغم من الموافقة على المشروعين فى أكتوبر/تشرين الأول 2001 ويوليو/تموز 2002، على التوالى، لم يتم التوقيع على اتفاقى المشروعين حتى وقت إجراء عملية المراجعة فى يونيو/حزيران 2003. غير أن المنظمة أفادت بأن تسليم المشروعات وعدم التوقيع على وثائق المشروعات لا يرتبطان ارتباطا وثيقا فى كل الأحوال. وتصبح مشروعات برنامج التعاون الفنى قيد التشغيل بعد موافقة المدير العام، فى حين أن تنفيذ المشروعات وتسليمها لا يبدأ إلا بعد توقيع الحكومة على الاتفاق والذى يعقبه تعيين المنسق القطرى للمشروع.

119- ونظرا لعدم وجود ممثلين قطريين للمنظمة فى معظم المكاتب القطرية فى إقليم أوروبا، فإن المنظمة تقوم بتنفيذ المشروعات من خلال مكاتب برنامج الأمم المتحدة الانمائى أو المنسق القطرى للمشروعات فى هذه البلدان. وبالتالي، تضطر المنظمة للاعتماد الشديد على قدرات برنامج الأمم المتحدة الانمائى والمنسقين القطريين للمشروعات لتنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفنى. وفى حالة زهاء نسبة الثلث من المشروعات التى شملها الاستعراض فى عملية

المراجعة، كان واضحاً أن الافتقار إلى الخبرات أو المعارف لدى المنسقين القطريين للمشروعات فيما يتعلق بإدارة المشروعات، أسهم في تأخير تنفيذ المشروعات.

120 كذلك تلاحظ تأخير كبير في تشكيل البعثات المبدئية لمشروعات برنامج التعاون الفني في إقليم أوروبا. والبعثة المبدئية تضمن تسليم المدخلات وترسي الروابط بين المدخلات، باعتبارها عملية هامة لإطلاق المشروع. غير أن البعثات المبدئية، في 55 في المائة من حالات الرصد الاختباري في عملية المراجعة، تمت بعد ثلاثة إلى سبعة شهور من الموافقة على المشروع. وأفادت المنظمة أن إيفاد وتشكيل هذه البعثات يرتبط بترشيح المنسق القطري للمشروع من قبل الحكومة المتلقية.

121- وفي معظم الحالات كان لازماً ترجمة وثائق المشروعات إلى اللغة الرسمية للبلد المعنى، وهي عملية تستغرق نحو شهرين إلى ثلاثة شهور.

122- وفي حين ذكرت المنظمة أن الكثير من هذه الأسباب يخرج عن نطاق تحكمها، فإنها اتفقت مع ضرورة وجود خطوط توجيهية موحدة للعاملين القطريين في المشروعات والمنسقين القطريين للمشروعات. وأفادت المنظمة بأن "مكون العمليات" من دليل البرامج الميدانية على الويب سيكون متاحاً للنظر القطريين.

123- أوصى بضرورة أن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتقليل التأخير في تنفيذ المشروعات في إقليم أوروبا من طريق تعزيز قدرات منسقي المشروعات القطريين من خلال التدريب والخطوط التوجيهية التفصيلية. وينبغي أن تحدد العوامل المشتركة وراء هذا التأخير واتخاذ الإجراءات لتخفيف تأثيرها.

مشروعات الطوارئ

124- قسم عمليات الطوارئ والإحياء في المقر الرئيسي هو القسم المسؤول عن الاستجابة لطلبات مساعدات الطوارئ في قطاعات الزراعة والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك التي تتقدم بها البلدان النامية المتضررة من كوارث غير عادية طبيعية أو من صنع الإنسان. ويعمل برنامج التعاون الفني في المرحلة التي تعقب الكارثة مباشرة. وسرعة العمل هي أهم عمل حاسم لتحقيق النجاح في هذه الحالات. ويستعين قسم عمليات الطوارئ والإحياء، في تنفيذ مشروعات الطوارئ الممولة من برنامج التعاون الفني، بخدمات ممثلي المنظمة والاستشاريين الدوليين/القطريين الذين يتولون مهمة منسقي الطوارئ في الميدان سواء فيما يتصل بالتنفيذ أو الرصد.

125- وزاد التمويل لمشروعات الطوارئ من 15.3 في المائة من اعتمادات برنامج التعاون الفني في الفترة 1994-1995 إلى 27.4 في المائة في الفترة 2000-2001. وتنحصر تدخلات الطوارئ لبرنامج التعاون الفني، في المقام الأول، على توريد المدخلات الزراعية (مثلاً البذور والأسمدة) والأدوية البيطرية مع المساعدة الفنية. وتنجز توريدات

مشروعات الطوارئ في إطار برنامج التعاون الفني من خلال إدارة التوريدات في المقر الرئيسي، وفي بعض الحالات من خلال الممثلات القطرية وبعثات التوريدات التي توفد من المقر الرئيسي.

126- وفي عدد كبير من مشروعات الطوارئ التي رصدتها عملية المراجعة، لم توفر البذور والمدخلات الأخرى في الموعد المناسب لمواسم الزراعة المقصودة. بيد أنها، في معظم الحالات، استخدمت في الموسم الزراعي التالي. وفي بضعة حالات نشأت عن التأخير مشكلات كبرى. وفي حالات أخرى لم تتوافر أصناف البذور المناسبة. ويبدو أن قدرات الإدارة تكون محدودة على المستوى الميداني عندما لا يوجد موظف ميداني متخصص في عمليات الطوارئ لدعم أعمال التنفيذ.

127- ونظرا للتأخير في تسليم المدخلات وأوجه القصور التي يتسم بها تنفيذ المشروعات، فإن إنجاز الأهداف المقصودة كان منخفضا في عدد من الحالات.

128- وأفادت المنظمة بأنها ملتزمة بإعطاء الأولوية للأصناف المحلية وللتوريدات المحلية. وأفادت المنظمة بأن هناك جهودا جارية مشتركة بين المصالح لمعالجة قضية انتقاء البذور وقضايا التسليم ومطابقة اختيار المدخلات مع نظم الزراعة.

129- أوصى بضرورة تحسين إجراءات التوريدات لضمان أن تتوافر مدخلات مثل البذور والأسمدة لمشروعات الطوارئ وقت الحاجة إليها.

130- كذلك أوصى بضرورة التوثيق، بين الحين والآخر، للدروس المكتسبة من مختلف مشروعات الطوارئ والسبل لمواجهة المخاطر الحرجة، من أجل الاستفادة منها من جانب مختلف الوكالات المعنية ولتعزيز الذاكرة المؤسسية.

(ب) الوحدات الميدانية

131- كان تسليم المشروعات الإقليمية في إطار برنامج التعاون الفني، في المكاتب الإقليمية الثلاثة التي زارتها هيئة المراجعة، منخفضا بسبب التعقيدات التي اتسمت بها المشروعات المشتركة بين البلدان واختلاف وتيرة وطابع الاستجابة من قبل الحكومات المشاركة. ومن العوامل الرئيسية التي ساهمت في تأخير تنفيذ المشروعات، التأخير في تحديد وتعيين الخبراء الاستشاريين، الافتقار إلى معلومات دقيقة وفي الوقت المطلوب على النظم الحاسوبية، إعادة النظر في وثائق المشروعات وعدم إلمام موظفي المكاتب القطرية بالإمكانيات الكاملة لاستخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية.

132- كذلك فإن الدعم الإدارى المقدم من المكاتب الإقليمية إلى المكاتب القطرية لم يكن كافياً فى اثنين من المكاتب الإقليمية الثلاثة. وكان تعيين الخبراء الاستشاريين وأنشطة التوريدات والسفر، هى المجالات الرئيسية التى كان فيها هذا الدعم غير كاف. وتأثر تنفيذ المشروعات جراء التأخير فى توفير هذه المدخلات الحيوية فى الوقت المطلوب. كما أن عدم وجود قوائم للخبراء الاستشاريين على المستوى الإقليمى أعاق عملية تعيين الخبراء الاستشاريين.

133- واقتصر الدعم التشغيلى من المكاتب الإقليمية للمكاتب القطرية فيما يتعلق بتنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفنى، على وظائف أعمال المعاونة المكتبية نتيجة الموارد القليلة المتاحة فى أفرع العمليات الإقليمية. كما أن نطاق وطبيعة الدعم الفنى والإدارى الذى تتطلبه المكاتب القطرية بعد تطبيق اللامركزية لم يخضع لتقييم واف لتحديد القوة المعدلة لأفرع العمليات الإقليمية. ولم تتوافر بصورة كافية لأفرع العمليات الإقليمية أدوات الرصد المعتمدة على تقانة المعلومات من أجل رصد المشروعات.

134- وكان رصد تنفيذ المشروعات من قبل أفرع العمليات الإقليمية ضعيفاً عموماً. كذلك لم يكن هناك رصد للتأخير الطويل فى جوانب الإقفال التشغيلى والمالى للمشروعات، مع الإشارة إلى مواعيد الانتهاء. وتلاحظ نتيجة لذلك تجاوز فى وقت التسليم فى جميع الأقاليم وتأخير طويل (بما يصل إلى ست سنوات فى بعض الحالات) فى إقفال المشروعات. وأفادت المنظمة بأنه قد اتخذت منذ ذلك الحين إجراءات لتزويد أفرع العمليات الإقليمية بالتدريب والأدوات التى تيسر لها تحسين مهام الرصد والتنسيق بصورة كبيرة. ومن المنتظر تقديم مزيد من الدعم لهذه الأفرع فى هذا المضمار بصورة مستمرة.

135- كذلك أخفقت المكاتب الإقليمية فى إعداد تقارير تنفيذ المشروعات ربع السنوية - وهى آلية هامة للرقابة من أجل الرصد الفعال لهذه المشروعات - بالنسبة للمشروعات الإقليمية. وأكدت من جديد التعليمات من المقر الرئيسى بتاريخ مايو/أيار 2003 الموجهة للمكاتب الإقليمية/القطرية ضرورة أن يقوم جميع أمناء الميزانية بإعداد هذه الوثائق. ويستلزم ذلك الامتثال فى المكاتب الإقليمية.

136- وأفادت المنظمة بأنه قد أجرى استعراض رئيسى واحد ركز على دعم البرامج الميدانية من قبل أفرع العمليات الإقليمية ووحدات دعم الإدارة فى المكاتب الإقليمية. كذلك أكدت المنظمة أن من بين التدابير التى نفذت لتحسين تنفيذ البرامج إنشاء جميع المكاتب الإقليمية لأفرقة مهام إقليمية. ووافقت المنظمة على ضرورة إعداد تقارير تنفيذ المشروعات ربع السنوية واستخدامها لأغراض الرصد الفعال، وأكدت أن كافة الجهود ستبذل لإنفاذ إعدادها على جميع المستويات.

137- أظهر استعراض تنفيذ مشروعات برنامج التعاون الفني فى المكاتب القطرية التى زارتها هيئة المراجعة أوجه ضعف مشتركة منها:

- عدم تحديث بيانات الميزانية والمصروفات فى مستودع البيانات لأوراكل ونظام معلومات إدارة البرامج الميدانية نظرا للتأخير فى تحميل بيانات نظم المحاسبة الميدانية. ونتيجة لذلك كان لابد للمكاتب القطرية من الاحتفاظ بدفاتر المحاسبة والعمل بميزانيات صورية. كما أن معارف الموظفين فيما يتعلق باستخدام أدوات تقانة المعلومات محدودة.
- تأخر بدء المشروعات نتيجة التأخير فى التوقيع على وثائق المشروعات من قبل الحكومات وتعيين المنسقين القطريين للمشروعات.
- أعاق من تعيين الخبراء الاستشاريين الافتقار إلى التفويض وعدم وجود معلومات كافية فيما يتعلق بمهارات الخبراء الاستشاريين. وأعاق التوريدات عدم إلمام الموظفين بالإجراءات الإدارية. وكلا العاملين أديا إلى تأخير تسليم المشروعات.
- ونظرا لعدم الصياغة الوافية للمشروعات لم يحسب حساب مكونات حيوية للمشروعات فى العديد من الحالات مما استوجب إعادة نظر متكررة فى المشروعات.
- تقارير تنفيذ المشروعات ربع السنوية لم تكن تعد بصورة سليمة أو تستخدم بصورة فعالة فى رصد المشروعات.
- تأخر إقفال المشروعات من الناحيتين التشغيلية والمالية إلى أجل غير محدد فى الكثير من الحالات.
- كانت هناك مغالاة فى تقييم مدخلات المشروعات فى العديد من الحالات، مما أفضى إلى عدم استخدام ميزانيات المشروعات.

138- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتعزيز المستدام لقدرات الوحدات الفنية فيما يتصل بإدارة المشروع فى جميع جوانبها. ولما كان الدعم الإدارى والتوجيه التنفيذى الذى توفره المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسى للمكاتب الميدانية جانب رئيسى للعمليات الميدانية ، فلا بد من رصده عن كثب لتجنب أى خطأ فى تنفيذ المشروعات.

139- كذلك أوصى بأن تتخذ المنظمة جميع الخطوات الممكنة لتدريب الموظفين - لتعظيم منافع موارد تقانة المعلومات المتوفرة فى المكاتب الإقليمية والقطرية.

الإقفال التشغيلى والمالى للمشروعات

140- تلاحظ حدوث تأخير كبير فى الإقفال التشغيلى والمالى للمشروعات. وفى حالة معظم المشروعات لم تكن أوضاع الإقفال التشغيلى والمالى معروفة. وفى حالة بلغت أقصى حدود التطرف، فى المكتب الإقليمى فى أفريقيا، ظلت مشروعات برنامج التعاون الفنى غير مقفلة تشغيليا وماليا لفترة خمس إلى ست سنوات واستعين بخدمات خبير

استشارى للمساعدة فى قفل هذه المشروعات. والتأخيرات الطويلة فى إجراءات الإقفال تجعل الإجراءات معقدة نظرا لصعوبة تجميع الوثائق المناسبة فى موعد متأخر كثيرا.

141- وأكدت المنظمة أنه كان لابد من إعطاء القفل التشغيلى والمالى للمشروعات المنتهية أولوية منخفضة فى عامى 2001 و 2002، مباشرة عقب نقل المسؤوليات التشغيلية إلى المكاتب القطرية، إذ كان لابد من إعطاء الأولوية الأولى لتكثيف الإجراءات التشغيلية مع العمليات الميدانية اللامركزية الجديدة. بيد أنه وفى إطار قفل الفترة المالية، تم القفل المالى لمجموع 515 من مشروعات الفترة المالية السابقة، كما أن أدوات الرصد المحسنة متاحة الآن فى نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية.

142- أوصى المنظمة بضرورة الرصد عن كثب لقفل المشروعات واستحداث التقارير المناسبة لهذا الغرض.

تكاليف خدمات الدعم الفني

143- فى الوقت الحاضر ترتبط تكاليف خدمات الدعم الفني فيما يتعلق ببرنامج التعاون الفني بتقديم الخدمات الفنية فى مشروعات تمت الموافقة عليها، ولكنها لا تتوخى تسديد التكاليف التى تحملتها المصالح الفنية مقابل عمل صياغة المشروعات. وتقدم المطالبات بالتسديد من خلال تقارير عن اكتمال مختلف المهام. ويتسم هذا النظام بالتعقيد وينطوى على عمل ورقى لا مفر منه. وبالنظر إلى الصغر النسبى لحجم ميزانيات مشروعات برنامج التعاون الفني المختلفة فرادى فإن هذا الكم من العمل الورقى لا يقدم حافزا للمصالح الفنية للمطالبة بالتسديد. ويحتاج هذا النظام إلى تحسين كيما تتاح الموارد للمصالح الفنية فى الوقت المناسب للتخطيط لاستخدام الموارد وفقا لمتطلبات العمل. ويمكن الإفراج عن مبلغ التسديد النهائى حين الانتهاء من المشروع عندما تكتمل كشوف الخدمات الفنية.

144- وبناء على ذلك فإن قسما كبيرا من إيرادات خدمات الدعم الفني من برنامج التعاون الفني لا تتم المطالبة به حتى نهاية الفترة المالية التى اكتمل فيها العمل فى المشروع. وفى الفترة المالية 2002-2003 لم تتم المطالبة حتى يوليو/تموز 2003 بمبلغ 3.1 مليون دولار من مبلغ 5.1 مليون دولار المدرجة فى الميزانية لخدمات الدعم الفني. على الرغم من أن كامل ميزانية خدمات الدعم الفني تقريبا للفترة المالية 2000-2001 تمت المطالبة بها فى 2003/12/31. وأفادت المنظمة بأن آلية خدمات الدعم الفني لا تتوخى سلفيات إلى المصالح الفنية مقابل ما تقدمه من دعم فنى يتعلق بمشروعات برنامج التعاون الفني.

145- وأفادت المنظمة بأنه يجرى حاليا استعراض النظام السارى لمطالبات خدمات الدعم الفني بغرض تبسيط الإجراءات، وهو ما يشمل مخصصات سلفيات حسبما اقترحه المراجع الخارجى. كذلك تلاحظ أن النظام الآلى لمعلومات إدارة البرامج الميدانية يقدم المساعدة والخطوط التوجيهية التى تيسر صياغة المشروعات.

146- أوصى بالانتهاء، على أساس الأولوية، من استعراض نظام مطالبات خدمات الدعم الفني، وتنفيذ الإجراءات المعدلة الناشئة عن ذلك في أقرب وقت ممكن.

تقييم البرامج

147- أجرت إدارة التقييم في مكتب البرنامج والميزانية والتقييم خمس دراسات مواضيعية لمجموعة من مشروعات برنامج التعاون الفني خلال الفترة بين 1996 و2003. وأسفرت هذه التقييمات عن دروس وقضايا هامة وأظهرت أوجه القوة والضعف في مشروعات برنامج التعاون الفني.

148- وأظهر تحليل عملية المراجعة أن القضايا المرتبطة بأوجه الضعف في عمليات الصياغة والموافقة التي أثارته بعثات التقييم لم تتم معالجتها بصورة منهجية. وفي حين أن المصالح المعنية قبلت الكثير من التوصيات الرامية إلى تحسين عمليات الصياغة والموافقة، فإنها لم تحول هذه التوصيات إلى خطوات توجيهية محددة استنادا إلى عمليات التقييم هذه.

149- ووافقت المنظمة على أن هناك حاجة إلى الاستفادة بصورة أفضل من استنتاجات تقييمات مجموعة مشروعات برنامج التعاون الفني. وأكدت أنها ستقوم بصياغة منهجية لضمان الاستفادة من المعلومات المستخلصة من استنتاجات التقييم والدروس الرئيسية المكتسبة من جانب القائمين على صياغة المشروعات وأمناء الميزانيات أثناء تصميم مشروعات برنامج التعاون الفني وتنفيذها وإدارتها.

150- أوصى بأن تكفل المنظمة الاستفادة الفعالة من نتائج التقييم في إدارة مشروعات برنامج التعاون الفني في إطار زمني محدد.

تقارير الميزانية وتقارير الأداء

151- تنص المادة 4-6 من اللائحة المالية على أن يدير المدير العام الاعتمادات لضمان إتاحة الأموال الكافية لتغطية المصروفات خلال الفترة المالية. وتستعرض لجنة المالية تنفيذ هذه الأحكام من خلال التقرير السنوي عن أداء الميزانية. وأظهر التقرير السنوي عن أداء الميزانية لعام 2002، الذي ناقشته لجنة المالية في دورتها الثانية بعد المائة، مصروفات/التزامات لبرنامج التعاون الفني تبلغ 45.3 مليون دولار مقابل اعتمادات تبلغ 46.2 مليون دولار. وتتعلق المصروفات بصورة رئيسية بالاعتمادات المرحلة من الفترة المالية 2000-2001. غير أن الموجز بحسب الأبواب في نفس الوثيقة أوضح هذا المركز بصورة صحيحة.

152- يورد تقرير تنفيذ البرامج إنجازات المنظمة خلال الفترة المالية اعتمادا على الموارد التي وضعت تحت تصرفها في إطار اعتمادات البرنامج العادي والتمويل من خارج الميزانية. ويورد التقرير عن البرنامج الرئيسي 4-1 بشأن التعاون الفني، في تقرير تنفيذ البرامج للفترة 2000-2001، معلومات إحصائية بصورة رئيسية تتعلق بمجموع الاعتمادات والمصروفات، وعدد عمليات الموافقة وقيمتها، ومشروعات برنامج التعاون الفني بحسب الفئة، ومبالغ الموافقة بحسب الإقليم للفترات المالية الخمسة السابقة. غير أن التقرير لا يعكس بصورة وافية الجوانب الهامة للتنفيذ فيما يتعلق بصياغة المشروعات والموافقة عليها وبدئها وتسليمها وإقبالها التشغيلي/المالي، لتيسير عملية الاستعراض والرصد من جانب الأجهزة الرئاسية.

153- وأكدت المنظمة أن هذه المقترحات ستؤخذ بعين الاعتبار لتحسين عرض التقرير السنوي عن أداء الميزانية في المستقبل وتقديم معلومات إضافية في التقرير عن الفترة المالية 2002-2003.

154- أوصى بضرورة أن تعزز المنظمة الإبلاغ في التقرير السنوي عن أداء الميزانية وفي تقرير تنفيذ البرامج بغية تسهيل استعراض برنامج التعاون الفني ورصده من جانب الأجهزة الرئاسية.

مهام التوريدات في إدارة التوريدات بالمقر الرئيسي

155- فحصت عملية المراجعة كفاءة وفعالية توريدات السلع والمواد من جانب إدارة التوريدات في المقر الرئيسي للمنظمة، بما في ذلك النظم والإجراءات والضوابط الداخلية. ولم يشمل الاستعراض أعمال مشتريات أخرى مثل العقود وطلبات المشتريات الميدانية وغيرها.

156- وتضم إدارة التوريدات ثلاث مجموعات عاملة تعنى بالعقود، المشتريات والأصول. وكانت مجموعة المشتريات تضم ثلاث وحدات وقت إجراء عملية المراجعة. وخصصت واحدة من هذه الوحدات لتوريدات المدخلات لبرنامج "النفط مقابل الغذاء" في العراق، ومن ثم جرى تفكيكها بعد انتهاء هذا البرنامج.

157- وفي الفترة المالية 2002-2003 أصدرت إدارة التوريدات 460 3 من طلبات المشتريات بما يبلغ مجموع قيمته 290 مليون دولار وفقا للإحصائيات التي قدمتها إدارة التوريدات. وفحصت عملية المراجعة عينة من طلبات المشتريات هذه. كذلك فحصت عملية المراجعة ثلاثة طلبات للمشتريات تبلغ قيمتها الكلية 82.4 مليون دولار وطلب مشتريات تم إلغاؤه قيمته 57.4 مليون دولار ويتعلق بتوريدات الطوارئ من الأسمدة في إطار المشروع SCR 1472.

التأخير في التوريدات

158- أوصى المراجع الخارجى، فى تقريره عن الفترة المالية 2000-2001، بضرورة استقصاء الأسباب وراء التأخيرات فى التوريدات بهدف إعادة تصميم العملية أو إجراء التعديلات فى مستويات التوظيف. وأفادت الإدارة بأنه قد أجريت دراسة فى هذا الشأن وجرى تعزيز مستوى الموظفين فى 2002.

159- وتم التحقق من تقديم الإمدادات فى الوقت المطلوب فى طلبات المشتريات من العينة المتعلقة بتوريدات البذور والأسمدة، نظراً لأن هذه البنود هى بنود موسمية وأن التأخير فى الإمداد يمكن أن يؤثر بصورة حاسمة على البرنامج. وتبعاً لحساب هذه الطلبات من موعد "الحاجة" إلى موعد التسليم النهائى، تراوح التأخير بين عشرة أيام إلى 75 يوماً فى 44 فى المائة من الحالات. وينبغى وضع إجراءات رسمية موضع التنفيذ لغرض الاستعراض المنتظم للأسباب وراء التأخير فى تقديم طلبات المشتريات والعقود.

160- وفى رأى أن موعد "الحاجة" الذى يحدده القسم مقدم الطلب معلم هام للمنظمة عندما ينطوى الأمر على الموسمية ويكون من الضرورى إجراء الرصد على ضوء ذلك. وكما ذكر فى الفقرتين 126 و127 من هذا التقرير فإن التأخير فى توريد المدخلات الحيوية يؤثر سلباً على مشروعات الطوارئ.

161- وذكرت المنظمة أن موعد "الحاجة" المضمن فى الطلب الرسمى للمشتريات لا يمكن اعتباره معلماً لتحديد "التأخير" فى أنشطة التوريدات، نظراً لأن هذا الموعد هو موعد ائشارى فقط عن رغبة القسم المتقدم بالطلب. كما ذكرت بأن الموعد الحقيقى "للحاجة"، هو بالفعل الموعد المذكور فى طلب المشتريات إذ أنه يمثل متطلبات المنظمة إثر التشاور مع الأقسام المتقدمة بالطلب الرسمى. بيد أن المنظمة وافقت على أن جماعة العمل المشتركة بين المصالح ستنظر فى هذا الأمر.

162- أوصى بضرورة أن تضع إدارة التوريدات إجراءات رسمية لاستعراض توريد السلع فى مواقيتها فى الحالات "الموسمية" لضمان أن ينجز التسليم فى موعد الحاجة إلى الإمدادات. وينبغى أن تبحث جماعة العمل المشتركة بين المصالح التى يقترح إنشاؤها، هذا الجانب على وجه الخصوص.

فحص السلع

163- لضمان أن تفى السلع التى سيتم شراؤها بالمواصفات المطلوبة، تقوم وكالة إشراف مستقلة بفحص هذه السلع. وتعتمد إدارة التوريدات على الإسهامات من الأقسام الفنية بشأن نمط الفحص المناسب الذى ينبغى إجراؤه. وأظهر استعراض لنظام الفحص الذى يتم فى نقاط الشحن ضرورة تعزيز بعض أوجه الضعف فى هذا النظام.

164- وتنص طلبات المشتريات على الشحنات بدون تلقى تقرير الفحص. وفي العديد من الحالات المتعلقة بتوريد البذور، المبيدات، الأسمدة، الأمصال، المعدات والمركبات الزراعية، وردت تقارير الفحص بعد 28 إلى 55 يوما بعد الشحن. ولما كان التسليم يتم في ذلك الموعد، فإن الضمانات الملزمة للنظام منعا لتوريد واستهلاك سلع دون مستوى المواصفات قد تفقد فعاليتها نظرا لتأخير وصول تقارير الفحص. وأوضحت المنظمة أن التوزيع على المستفيدين النهائيين لا يتم، عموما، إلا بعد تلقى تقرير الفحص فيما عدا في حالات الطوارئ.

165- وفي حين أن التأخير في رفع تقارير الفحص من تاريخ الفحص يخضع لإجراءات الجزاءات، فإنه لا توجد جزاءات على التأخير في إجراء الفحص. وفي واحدة من الحالات أجرى المورد اتصالات مع وكالة الإشراف بغرض فحص الشحنة، إلا أن هذه الوكالة لم تستجب.

166- ووافقت المنظمة على استعراض الممارسات الحالية فيما يتعلق بفحص السلع، وخاصة بالنسبة للبذور والأعلاف أو الأمصال، وبوضع خطوط توجيهية فيما يتعلق باختيار شركات الفحص والاستعانة بخدماتها.

167- أوصى بأن توثق المنظمة ممارسات توزيع السلع على المستفيدين النهائيين بعد تلقى تقارير الفحص، كما ينبغي أن تستعرض بصورة عاجلة ممارسات الفحص الأخرى. وينبغي تنفيذ أى تعديل في إطار زمنى محدد.

شرط الجزاءات

168- عادة تضمن طلبات المشتريات شرط الجزاءات بشأن التأخير في التسليم بعد الموعد المتفق عليه. وأوضح الفحص الذى قامت به عملية المراجعة أن معدلات وشروط الجزاءات تختلف من حالة لأخرى حتى في حالة التوريدات من ذات السلع أو سلع مماثلة، مثل البذور والأسمدة، مجموعات الأدوات الزراعية والأمصال. ولا يحتفظ بتفاصيل حساب الجزاءات والترخيص بها في ملفات المشتريات. وفي ظل عدم وجود هذه التفاصيل يتعذر التحقق بسهولة من أسس المبالغ المفروضة كجزاءات.

169- وذكرت المنظمة أنه على حين أن التوحيد أمر مرغوب، فإن ظروفها قد تستلزم نهجا أكثر تشددا حيثما بلغت عواقب بعض الوقائع مثل التسليم المتأخر أو التخلف عن التسليم مستويات غير عادية.

170- أوصى بأن تعمل المنظمة على توحيد أحكام الجزاءات وأن تحتفظ في سجلات المشتريات بتفاصيل الحساب والترخيص. وينبغي أن تكون الموافقة على الاستثناءات في حالات محددة من جانب سلطة معينة وأن تكون مؤيدة بأسباب مسجلة.

حفظ السجلات

171- أظهر فحص سجلات المشتريات فى إدارة التوريدات مجالا كبيرا للتحسينات. فالوثائق فى ملفات العطاءات لم تكن صفحاتها مرقمة أو مرتبة حسب التسلسل الزمنى. فهناك مراسلات هامة وسرية وعطاءات غير ناجحة تحفظ بصورة منفصلة فى ملفات العطاءات. وينبغى تطبيق ضمانات لتلافى إمكانية ضياع السجلات والوثائق من الملفات، إضافة إلى إرسال نسخ من المراسلات الالكترونية مع الموردين بصورة منتظمة إلى المحفوظات.

172- ووافقت المنظمة على ضرورة الاحتفاظ بالعروض والوثائق الأخرى بصورة محكمة فى ملفات العطاءات وبترتيب منطقي وملائم، ولكنها أشارت إلى المعوقات التى يمثلها حجم الملفات والشكوك التى تحيط بالموارد والميزانية. ووافقت على أن وجود إجراءات رسمية لترتيب ملفات سجلات التوريدات أمر مرغوب فيه، إلا أن هذه المسألة لم تحظ بأولوية عالية نتيجة الموارد المحدودة. كذلك أفادت المنظمة بأن تطوير النظم الرقمية لإدارة السجلات من شأنه أن يحسن كثيرا من هذه الأوضاع.

173- لما كان الاحتفاظ بسجلات التوريدات على النحو السليم أمر بالغ الأهمية، فإننى أوصى بأن تضع المنظمة، على أساس الأولوية، إجراءات رسمية فيما يتعلق بالاحتفاظ بسجلات التوريدات وتطبيق هذه الإجراءات.

التقارير الداخلية

174- ينبغى لنظام التقارير الداخلية فى إدارة التوريدات أن يعالج قضايا الضوابط الداخلية الفعالة. فوحدات المشتريات فى إدارة التوريدات لا تعد أية تقارير رسمية دورية عن سير العمل فى حالات المشتريات. ويرفع رئيس إدارة التوريدات تقريرا إحصائيا سنويا عن التوزيع الجغرافى لطلبات/عقود المشتريات بحسب البلد والمورد، إلى مدير قسم الخدمات الإدارية. ويرفع المدير كشفا ربع سنوى عن طلبات/عقود المشتريات التى تزيد عن المليون دولار والتى أصدرت خلال ربع السنة المعنى، إلى المدير العام المساعد لمصلحة الشؤون المالية والإدارية. وتعد تقارير مخصصة عن بعض جوانب أعمال المشتريات، حيثما كان مطلوبا، للإدارة العليا.

175- وهذه التقارير لا تتيح فرصة للرصد الدقيق للتأخير أو التقدم فى حالات التوريدات. وبالتالي فإن التدخل من إدارة التوريدات فى الوقت المناسب يعتمد على يقظة مسؤول المشتريات المعنى بحالة معينة أو استفسار مخصص. وعدم وجود نظام رسمى للتقارير لاستعراض ورصد طلبات/عقود المشتريات لا يساعد على إيجاد بيئة رقابة حسنة.

176- وأوضحت المنظمة أنها تتوقع أن تؤدى التحسينات والتعديلات على نظم تقانة المعلومات فى إدارة التوريدات إلى تعزيز ترتيبات التقارير، مما يؤدى إلى تحسين مهام إعداد التقارير والرصد.

177- أوصى بتنفيذ ترتيبات مناسبة للتقارير الداخلية من أجل الرصد الفعال لسير العمل في حالات المشتريات. وينبغي، على أساس الأولوية، تعزيز دعم تقانة المعلومات لإدارة التوريدات من أجل تحسين عملية الرصد.

لجنة التوريدات

178- ينص دليل التعليمات الإدارية في المنظمة على أن تقوم لجنة التوريدات بفحص الحالات التي تقل فيها عروض العطاءات التي وردت عن ثلاثة عروض متنافسة. وفي 44 في المائة من الحالات التي شملها الفحص في عملية المراجعة، كان عدد الاستجابات الصالحة يقل عن ثلاثة بعد استبعاد العروض التي لم تستوف المواصفات. وهذه الحالات لم تعرض على لجنة التوريدات لأن المنظمة فسرت عبارة "العروض التنافسية" باعتبارها تلك التي تقدم وفقا لإجراءات المشتريات وضمن نطاق الموعد النهائي المحدد في العطاء حتى وإن لم تستوف المواصفات.

179- أوصى في حالات المشتريات التي تقل فيها العروض التي تلبي مواصفات العطاء عن ثلاثة عروض، بضرورة عرضها على لجنة التوريدات وفقا للحدود المالية الواردة في دليل التعليمات الإدارية.

تدوير العاملين في إدارة التوريدات

180- لم تتبن المنظمة سياسة رسمية لتدوير الموظفين داخل المنظمة، كما أنه لا يوجد نظام للتدريب الرسمي للموظفين الفنيين في إدارة التوريدات على الجوانب الهندسية والفنية للسلع والخدمات.

181- ووافقت المنظمة على أن التدوير هو، من حيث المبدأ، آلية طيبة تفضي إلى زيادة الوعي بالمخاطر، ولكنها أشارت إلى وجود صعوبات عملية في تنفيذ سياسات التدوير. علاوة على ذلك، أفادت المنظمة أنها ستؤيد اقتراح التدريب مع الأخذ في الحسبان الخبرات الفنية الواسعة الموجودة في المصالح الفنية في المنظمة.

182- أوصى بأن تنظر المنظمة في إمكانية تطوير الخبرات الفنية داخل قسم التوريدات وعملية تدوير العاملين في القسم باعتبارهم أداة محتملة لمزيد من تعزيز الرقابة الداخلية.

مشتريات اليوريا في نطاق برنامج النفط مقابل الغذاء

183- خلال النصف الثاني من عام 2003 زاد حجم أعمال المشتريات للطوارئ زيادة هامة نظرا لتوريدات المدخلات في إطار المشروع SCR 1472 ضمن إطار زمني قصير للغاية. وفي يوليو/تموز 2003 تمت الموافقة على مشروع لشراء وتوريد 350 000 طن متري من اليوريا و140 000 طن متري من فوسفات ثنائي الأمونيوم. وكان من المنتظر الانتهاء من تسليم اليوريا بحلول منتصف نوفمبر/تشرين الثاني 2003 لدعم موسم زراعة القمح والشعير. وكان لابد من الإشراف

على متطلبات اختيار الموردين الذين يتسمون بالكفاءة والموثوقية، والحصول على أسعار تنافسية وضمان التوريد في الوقت المطلوب.

184- ووفقا للإجراءات السارية منح طلب الشراء للجهة التي قدمت أقل عرض بتاريخ 2003/9/9 لتوريد كامل كمية اليوريا البالغة 350 000 طن متري بما قيمته 57.4 مليون دولار. وتحدد ضمان الإنجاز على مستوى عال للغاية بلغ 20 في المائة من طلب المشتريات. وقد اتخذ القرار دون تحليل مسجل لدى ملاءمة هذا المعدل. ولم يقدم المورد ضمانا للإنجاز ولم يتمكن من توريد المواد.

185- وعقب طرح عطاءات جديدة، أصدرت ثلاثة طلبات للشراء إلى 3 موردين بتاريخ 19 و21 نوفمبر/تشرين الثاني 2003 بما قيمته 81.4 مليون دولار لتوريد 328 000 طن متري من اليوريا. وخفض ضمان الإنجاز إلى 5 في المائة في العطاء الثاني. وعلى أساس المشروع الذي تمت عليه الموافقة أصلا، كان من المنتظر انتهاء التوريد بحلول منتصف نوفمبر/تشرين الثاني 2003. بيد أن التكاليف بطلبات الشراء هذه تم في 2003/11/21، عند إنهاء برنامج "النفط مقابل الغذاء"، إلى سلطة التحالف المؤقتة ووزارة الزراعة العراقية ولم يعد للمنظمة أى دور في تنفيذ طلبات المشتريات هذه. وحتى أبريل/نيسان 2004 لم تتحقق سوى إمدادات ضئيلة للغاية.

186- وأظهر فحص هذه الحالات أثناء عملية المراجعة ضرورة أن تقوم المنظمة بتقييم تطبيق ممارسات التوريدات الحالية والإجراءات الموحدة لتصريفها في إدارة التوريدات لمعالجة الزيادة المفاجئة في عمل التوريدات. ولا تعطى ترتيبات رفع التقارير فرصة في الوقت المناسب للإدارة العليا لرصد سير العمل في أعمال المشتريات ذات القيمة العالية، وبالتالي لا تبلغ الإدارة العليا في التوقيت المطلوب بالتطورات الهامة في الحالات.

187- وأفادت المنظمة بأن القرار اعتبر قرارا تشغيليا، وأنه اتخذ بعد التشاور مع المدراء المسؤولين عن مهام التوريدات واستنادا إلى خبرات إدارة التوريدات في مجال ضمانات الإنجاز وغير ذلك من المؤشرات. بيد أنه وعقب شتى المراسلات مع المورد بات جليا أن المورد ليس في مركز يسمح له بتسليم السلع أو تقديم ضمانات الإنجاز، وبالتالي ألغى الطلب.

188- كذلك ترى المنظمة أن ممارسات التوريدات السارية حاليا لديها والإجراءات الموحدة لإدارتها كافية لتصريف أنشطة التوريدات، إذ أن للمنظمة بدائل تتمثل في الاستعراض من جانب لجنة التوريدات أو عملية العطاءات. وفي هذه الحالة فقد اتبعت عملية العطاءات لدوافع الحفاظ على الشفافية والنزاهة الإجرائية.

189- ووافقت المنظمة على ضرورة إجراء تقييم شامل للمخاطر التي تنطوي عليها عملياتها، بما في ذلك التوريدات، وأن يحدد التقرير عن أعمال مكتب المفتش العام المقدم إلى المدير العام مجالات المخاطر، بما فيها تلك المرتبطة بالتوريدات ذات القيمة العالية. كما وافقت على القيام باستعراض مشترك بين المصالح للأحكام المضمنة في دليل

التعليمات الإدارية لضمان أن تيسر هذه الأحكام معالجة المخاطر في مجال التوريدات، بما فيها التوريدات ذات القيمة العالية. كذلك أوضحت أن قضايا جودة المواصفات ودقتها ستكون مشمولة بالاستعراض المشترك بين المصالح.

190- أوصى بالانتهاء من تقدير المخاطر في مهام التوريدات في إطار زمني محدد، وضرورة الانتهاء من استعراض الأحكام المضمنة في دليل التعليمات الإدارية ومستويات تفويض السلطات وتطبيقها في أقرب وقت ممكن.

الخسائر الناشئة عن طلبات المشتريات المغلوطة

191- أصدرت المنظمة، في يونيو/حزيران 2001، طلب شراء لمجموع 530 من مضخات الري المزودة بمحركات بالتبريد بالهواء لتسليمها للعراق، على الرغم من أن متطلبات العطاء كانت تتعلق بتوريد مضخات بمحركات بتبريد الماء. وقامت الشركة التي تولت الفحص، أثناء فحصها للمحركات في المستودع التابع للمورد، بإبلاغ المنظمة أن المحركات التي سيتم شحنها ليست طبقاً للمتطلبات في العطاء. وأوقفت الشحنة ولم تنجز إلا في يوليو/تموز 2002 بعدما وافقت الإدارات المحلية على قبول المحركات بتبريد الهواء.

192- وفي فبراير/شباط 2003 قدم المورد مطالبة بمبلغ 2.2 مليون دولار للتعويض عن الأضرار الناشئة عن إيقاف التوريد وما تبعها من تكاليف. وقامت المنظمة بتسوية مطالبة المورد خارج المحكمة بمبلغ 1.2 مليون دولار في أكتوبر/تشرين الأول 2003. ولم تحدد المنظمة المسؤولية عن هذه الخسائر. وأفادت المنظمة بأنها قامت بتقييم الأسباب المؤدية إلى هذا الخطأ فيما يتعلق بالمضخات وأنها قد اتخذت ما يلزم من خطوات لتصحيح الإجراءات.

مراجعة الوحدات الميدانية

193- خلال الفترة المالية 2002-2003، جرى فحص نخبة من قضايا الإدارة المختارة وجوانب الانتظام في أربعة مكاتب إقليمية وثمانية مكاتب قطرية.

194- وتحتاج المكاتب القطرية إلى تحسينات كبيرة في تنفيذ البرامج الميدانية وإدارة المشروعات. والصياغة غير الوافية للمشروعات، وإعادة النظر في مواعيد البدء ومواعيد الانتهاء من المشروعات، وبطء تنفيذ المشروعات والرصد غير الكافي في المكاتب التي زارتها هيئة المراجعة لا يقتصر تأثيرها على مشروعات برنامج التعاون الفني وحدها، بل وتؤثر أيضاً على مشروعات أخرى مثل مشروعات تليفود. وبرزت القدرات الفنية والتشغيلية للمكاتب القطرية وللموظفين كقضايا رئيسية في هذا السياق.

195- وخلال الفترة المالية 2002-2003 كان عدد ملحوظ من الممثلين القطريين قد تولى مهامه حديثاً، بل إن العديد منهم كان قد انضم حديثاً إلى المنظمة. كما أن الكثير من الموظفين معاونين في الوكالات في الوحدات الميدانية كانوا موظفين جدد. وأظهر عدم إلمام الموظفين الكافي بإدارة المشروعات، وكذلك بقواعد المنظمة وإجراءاتها، الحاجة إلى تدريب الموظفين وتنمية قدراتهم في هذه المجالات. وكانت خمسة من المكاتب القطرية التي شملتها عملية المراجعة قد خصصت لها ميزانية لتنمية مهارات الموظفين (التدريب) تتراوح بين 4 000 إلى 8 000 دولار أمريكي لكل منها للفترة المالية 2002-2003. وفي اثنين من هذه المكاتب فإن زهاء 40 في المائة من مخصصات الميزانية لم تنفق.

196- ونظمت في عام 2002 حلقات عمل إقليمية للمكاتب القطرية وموظفيها، كما نظمت دورات تدريبية تنشيطية قصيرة الأجل في 2003. وانضمت العديد من المكاتب القطرية بعد هذه الوقائع. وكان المدخل الرئيسي للتدريب لممثلي المنظمة المعيّنين حديثاً هو ثلاثة أسابيع من الإطلاع على المعلومات الأساسية في المقر الرئيسي.

197- وأقرت المنظمة بالحاجة إلى التدريب المنتظم والمتواصل في الممثلات القطرية ولموظفيها من أجل تعزيز قدراتهم التنفيذية. بيد أنها أوضحت بأنها، بالنظر إلى قيود الميزانية، تركز على وسائل أخرى للتدريب بخلاف حلقات العمل.

198- أوصى بأن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة لتحسين قدرات المكاتب القطرية على إدارة المشروعات والبرامج. وينبغي رصد استخدام ميزانية التدريب من قبل الممثلات عن كثب.

199- وتبين وقت عملية المراجعة أن الدعم المقدم من أفرع العمليات الإقليمية في المكاتب الإقليمية إلى المكاتب القطرية دعم غير كاف. فالتخفيض الكبير في قوة أفرع العمليات الإقليمية تركها بدون موارد كافية لدعم الاحتياجات التنفيذية للممثلات القطرية. كما أن رصد أفرع العمليات الإقليمية لسير العمل للمشروعات في المكاتب القطرية لم يكن رسداً فعالاً.

200- وأفادت المنظمة بأن الأوضاع الآن أكثر متانة وأنه يطلب من الممثلات القطرية التفاعل بقدر أكبر مع وحدات دعم الإدارة في المكاتب الإقليمية، ذلك أن دور أفرع العمليات الإقليمية لم يعد مهمة "أعمال المعاونة المكتبية".

مسائل الانتظام

التوريدات المحلية

201- الضوابط الداخلية بشأن التوريدات المحلية ضعيفة في المكتب الإقليمي لأفريقيا. ولا توجد قائمة بالموردين المحتملين، كما أن المكاتب الفنية، وعلى الرغم من الملاحظات التي أبدتها المراجعة الداخلية، تتجاهل وحدة التوريدات الموجودة وتقوم بالحصول على عروض العطاءات مباشرة.

202- وأفادت المنظمة بأنه ومع تطبيق إجراءات داخلية محددة في المكتب الإقليمي لإفريقيا فيما يتعلق بالتوريدات، توجد الآن قائمة للموردين المحتملين. كما أن ممارسات تجاهل وحدة المشتريات في المكتب قد توقفت.

203- تلاحظ أثناء عملية المراجعة أوجه ضعف في الرقابة الداخلية على أعمال التوريدات في العديد من المكاتب القطرية. وشمل ذلك عدم وجود قوائم مستكملة بمقدمى العطاءات، وعدم الحصول على ثلاثة أسعار للتوريدات أو عدم وجود نتائج مسجلة لتقييم رسمي للعطاءات مترافق مع تحليل فنى. وفي بعض المكاتب، فإن بعض أوامر الشراء التي أصدرتها الممثلات القطرية لم تشمل مواعيد التسليم، وشروط للجزاءات أو تحديدا لمكون ضريبة القيمة المضافة. وعلى نحو مماثل فإن مستندات القيد، في بعض المكاتب، لم تشمل أرقاما تسلسلية سارية. كما أن الإيصالات ونسخ طلبات الشراء لم ترفق مع مستندات قيد الصرف.

204- أفادت المنظمة بأنها قد أصدرت تعليمات للمكاتب القطرية تطلب فيها الامتثال الكامل للسياسات والإجراءات المالية. كما أفادت بأن عملية الرصد تكفل من خلال بعثات المراجعة الداخلية حسبما يكون مقررا في خطة المراجعة، واعتمادا على الإشراف المنتظم وزيارات الدعم من جانب المسؤولين في مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية.

205- أوصى بأن ترصد المنظمة عن كثب امتثال المكاتب الإقليمية وممثلات المنظمة لقواعد المنظمة فيما يتعلق بإجراءات التوريدات.

إدارة العاملين

206- ظلت استمرارية الموظفين القطريين الأكفاء والاحتفاظ بهم مشكلة مستمرة سواء في المكاتب الإقليمية أو في المكاتب القطرية. وتلجأ هذه المكاتب إلى الانحراف في شتى الصور عن الإجراءات لمواجهة هذه المشكلة، ومنها مثلا الاستعانة بخدمات الاستشاريين القطريين لفترات أطول مما هو مسموح به، استخدام صكوك العقود المخصصة لإيجار المباني، والمرافق وغيرها لتعيين الموظفين المعاونين والاستعانة بالعمالة المؤقتة بدون انقطاع مقبول أو انقطاع اسمي.

207- وأفادت المنظمة بأنها أصدرت في ديسمبر/كانون الأول 2003 دليلا للإشارة السريعة يمكن الرجوع إليه فيما يتعلق بمسائل شؤون العاملين. وتنظر المنظمة، فيما يتعلق باستمرارية الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم، في استحداث صكوك عقود جديدة. كما أفادت المنظمة بأنها تعتزم إدخال قسم جديد في دليل التعليمات الإدارية في المنظمة بشأن موظفي المشروعات القطريين يعالج القضايا المرتبطة بالتوظيف للأجل الطويل للفنيين المعيّنين محليا.

208- أوصى بأن تتم المراجعة المعتمدة لدليل التعليمات الإدارية للمنظمة في أقرب وقت ممكن كي يتسنى توضيح القضايا المتعلقة بتعيين الفنيين المعيّنين محلياً للأجل الطويل، لجميع الأطراف المعنية.

خطة المراجعة المحلية للمكاتب القطرية

209- طبقت في عام 1996 خطة للمراجعة المحلية للمكاتب القطرية باعتبارها أداة لتعزيز بيئة الرقابة في مجال الإدارة المالية للمكاتب القطرية. وكانت المصروفات على الخطة خلال الفترة 2002-2003 مبلغ 1.2 مليون دولار أمريكي. وفي بعض الحالات وفي المكاتب التي شملتها المراجعة الخارجية، فإن جوانب عديدة ورد ذكرها في الاختصاصات السارية حتى 2002، مثل التحقق من الأصول الثابتة، اختيار سجلات الإنفاق لأغراض التدقيق واستعراض الضوابط الداخلية لم تمثل لها شركات المراجعة التي تمت الاستعانة بها في إطار خطة المراجعة المحلية. كما أن تقارير المراجعة تأخر وصولها إلى المقر الرئيسي في بعض الحالات.

210- وأفادت المنظمة أنها، في عام 2003، أدخلت بعض التغييرات على الاختصاصات بشأن المراجعة المحلية كي تجرى المراجعة وفقاً للمعايير المحاسبية المتفق عليها دولياً ولتقديم التأكيد بالعرض الحقيقي والتام للحسابات. كما أفادت بأنه قد اتخذت عدة خطوات لتحسين رصد تقارير المراجعة هذه في المقر الرئيسي.

211- أوصى بوضع قائمة تدقيق موحدة لاستعراض تقارير المراجعة المحلية في المقر الرئيسي. وينبغي إجراء تقييم دوري لتأثير نظام المراجعة المحلية على الضوابط الداخلية في المكاتب القطرية.

الجزء الثالث – مسائل أخرى

حالات الشطب

212- ترخص المادة 10-4 من اللائحة المالية للمدير العام بشطب خسائر النقدية، والإمدادات والمعدات والأصول الأخرى، بخلاف المتأخرات من الاشتراكات. ويلزم تقديم بيان بالخسائر التي شطبت أثناء الفترة المالية، إلى المراجع الخارجي مترافقة مع الحسابات النهائية.

213- وخلال الفترة المالية شُطب رصيد نقدي قدره 105 43 دولارات أمريكية أودعت في المصرف المركزي للصومال نتيجة أوضاع الأمن والاستقرار في البلاد.

214- وخلال الفترة المالية لم تتم الموافقة على أي مدفوعات على سبيل الإكرامية.

حالات الغش أو احتمال الغش

215- إعمالاً للبند 6(ج)(1) من الصلاحيات الإضافية لتنظيم المراجعة الخارجية للحسابات، قدمت المنظمة قائمة لثماني حالات للغش واحتمال الغش المعروفة للمنظمة خلال الفترة المالية 2002 - 2003، بالإضافة إلى معلومات فيما يتعلق بمتابعة الحالات التي أبلغ عنها من قبل.

216- وشملت الحالات الثماني للغش واحتمال الغش تحويل وسرقة شيكات (حالتان منها بمبلغ 54 130 دولاراً أمريكياً) وحالات تجاوزات في الإنفاق (حالتان بمبلغ 3 971 دولاراً أمريكياً)، ومشتريات غير رسمية حُملت على حسابات المنظمة (حالة واحدة بمبلغ 1 750 دولاراً أمريكياً)، اختلاس من النثرية (حالة واحدة بمبلغ 152 دولاراً أمريكياً) وأموال (حالة واحدة 121 دولاراً أمريكياً) ومكالمات تليفونية خاصة حُملت على المنظمة (حالة واحدة بمبلغ 14 000 دولار أمريكى).

217- وبلغ مجموع مبلغ الخسائر في هذه الحالات 74 124 دولاراً أمريكياً، استرد منها مبلغ 18 867 دولاراً أمريكياً و66 سنتاً. وأفادت المنظمة أنه سيتم استرداد 13 805 دولارات في حالتين. ويظل من المشكوك فيه إمكانية استرداد المبلغ المتبقى وهو 43 451 دولاراً و34 سنتاً.

218- وفي رأيه أنه قد اتخذت الإجراءات والعقوبات المناسبة، حسب المقتضيات، في هذه الحالات.

219- كذلك نظرت عملية المراجعة في متابعة الحالات السابقة. وفي حالة مخالفات المطالبات التي أبلغ عنها في السابق فيما يتعلق بإعانة الإيجار من قبل موظف للأمم المتحدة، تم استعادة مدفوعات الإعانة. وخلصت لجنة التظلمات في المنظمة التي رفع إليها الموظف طعنه، بأن المطالبة بالإنصاف باطلة تماماً وأوصت برفض المطالبة باعتبارها لا تقوم على أساسين. وقبل المدير العام التوصية.

220- وفي فبراير/شباط 2002 فصل من الخدمة موظف من فئة الخدمات العامة حصل بدون استحقاق على ترقية إلى الفئة الفنية على أساس انتحال صفة كاذبة فيما يتعلق بالمؤهلات التعليمية. وقدم الموظف المذكور تظلاً ضد هذا القرار إلى لجنة التظلمات في المنظمة، التي أوصت برفض التظلم وأن يبقى مركز مقدم الطعن في الفئة الفنية حتى تاريخ فصله من الخدمة. وقبل المدير العام التوصية الأولى ولكنه لم يقبل التوصية الثانية. بيد أنه في ضوء الملاحظات التي وردت في تقرير لجنة التظلمات فيما يتعلق بمستوى العمل الذي يؤديه مقدم الطعن، قرر المدير العام منحه بدل علاوة وظيفة لا تدخل في حساب المعاش اعتباراً من تاريخ الترقية إلى الفئة الفنية وحتى تاريخ الفصل من الخدمة. ولم يدفع البديل المذكور وقدره 26 131 دولاراً لأن الموظف المعنى توفي في أغسطس/آب 2003.

221- وفي حالة أخرى تنطوى على مطالبات طبية قائمة على الغش، فُصل جميع الأشخاص الستة المعنيين من الخدمة على أساس سوء السلوك.

التدابير لتلافي الغش

222- استجابة إلى التوصيات التي صدرت أثناء عملية مراجعة حالات الغش واحتمال الغش، أكدت المنظمة أنه ستنشأ جهة اتصال في المقر الرئيسى لتنسيق المسائل المتعلقة بالغش واحتمال الغش. كما سيتم، على أساس سنوى، تقييم تنفيذ السياسات المتعلقة بالغش والاستخدام غير السليم لموارد المنظمة. كذلك وافقت المنظمة على إجراء تقييم فى نهاية عام 2004 للتأكد مما إذا كانت ممثليات المنظمة قد اتخذت الخطوات الضرورية لتحسين الضوابط الداخلية حسب مقتضيات الوضع.

شكر وتقدير

223- نود أن نسجل تقديرنا للمدير العام وهيئة مكتبه وموظفى المنظمة على ما قدموه لنا من تعاون ومساعدة أثناء عملية المراجعة.

224- كما نود أن نسجل تقديرنا للمراجع العام لغانا، والمراجع العام للاتحادى لإثيوبيا والمراقب والمراجع العام لبنغلاديش لما قدموه من خدمات هيئات مكاتبهم لإجراء المراجعة لوحدات مختارة.

(توقيع)

(Vijayendra N. Kaul)
Comptroller & Auditor General of India

External Auditor

10 سبتمبر/أيلول 2004