

August 2008



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

المؤتمر العام

الدورة السادسة والثلاثون

روما، 14-21 نوفمبر/تشرين الثاني 2009

الحسابات المراجعة – منظمة الأغذية والزراعة 2006-2007
الجزء بء – من تقرير المراجع الخارجي

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

تقرير المراجع الخارجي عن الكشوفات المالية
لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
للفترة المالية من 1 يناير/كانون الثاني 2006 إلى 31 ديسمبر/كانون الأول 2007

المحتويات

الفقرات

	الجزء الأول
	لمحة عامة
6-1	المقدمة
	ملخص التوصيات
10-7	مراجعة الكشوفات المالية
11	التوصيات السابقة
	الشؤون المالية
33-12	المركز المالي للمنظمة
63-34	المسائل الناشئة عن مراجعة الكشوفات المالية
	الجزء الثاني
113-64	مراجعة المكاتب الميدانية
	الجزء الثالث
	مسائل الإدارة
169-114	مشروع نظام إدارة الموارد البشرية
219-170	برنامج أوراكل المالي
271-220	عمل آلية الرقابة الداخلية في إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية
326-272	حصول شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل على خدمات الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية
	الجزء الرابع
	مسائل أخرى
329-327	عمليات التشطيب
338-330	حالات الغش والغش المحتمل
339	شكر وتقدير

الجزء الأول

لمحة عامة

المقدمة

- 1 - هذا التقرير مقدم عن نتائج مراجعة حسابات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة لفترة السنتين 2006-2007. وقد تحدّد نطاق المراجعة وفقاً للمواد 1-12 إلى 10-12 من اللائحة المالية للمنظمة والاختصاصات الإضافية التي تنظم المراجعة الخارجية وترد كحاشية لتلك اللائحة.
- 2 - ويتضمن هذا التقرير، المكتوب باللغة الإنكليزية، ملاحظاتي عن الكشوفات المالية للمنظمة لفترة المالية 2006-2007، وهي ترد في الجزء الأول منه.
- 3 - وقامت هيئة المراجعة بزيارة مكتبين إقليميين¹ وثمانية عشر ممثلية للمنظمة². وشملت عمليات المراجعة هذه مسائل إدارية مختارة وانتظام المعاملات المالية ومطابقتها للقواعد. وترد في الجزء الثاني من التقرير نتائج مراجعة حسابات المكاتب الميدانية وملاحظاتي عليها.
- 4 - وعلاوة على ذلك، أجريت خلال فترة السنتين استعراضات إدارية لسير العمل في المنظمة، فيما يتعلق بعمل آلية الرقابة الداخلية في إطار إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية، ومشروع نظام إدارة الموارد البشرية وبرنامج أوراكل المالي لتخطيط الموارد المؤسسية، وحصول شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل التابعة لإدارة التعاون التقني على خدمات الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية. ويرد في الجزء الثالث من هذا التقرير ملاحظاتي عن استعراضات الإدارة.
- 5 - وترد في الجزء الرابع من هذا التقرير ملاحظاتي عن الخسائر المشطوبة ومدفوعات الإكراميات وحالات الغش أو الغش المحتمل خلال فترة السنتين.
- 6 - ويتضمن هذا التقرير أيضاً توصياتي المنبثقة عن ملاحظاتي. واتباعاً للممارسة السابقة صنفت هذه التوصيات في ثلاث فئات: توصيات أساسية وتوصيات هامة وتوصيات تستحق العناية³.

¹ المكتب الإقليمي لأفريقيا، أكرا، والمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي، بانجكوك.

² أفغانستان، بنغلاديش، بوليفيا، البرازيل، مصر، غانا، إندونيسيا، جامايكا، ناميبيا، نيبال، السنغال، جنوب أفريقيا، تنزانيا، تايلند، ترينيداد وتوباغو، أوغندا، فييت نام، زامبيا.

³ أساسية: يعتبر الإجراء الموصى به إلزامياً من أجل عدم تعريض المنظمة لأخطار كبيرة، وعدم اتخاذه يمكن أن يؤدي إلى عواقب مالية خطيرة واختلالات رئيسية في العمليات.

ملخص التوصيات

الإطار الزمني	الأولوية	المسائل المالية	
2009	هامية	<p>(أ) أوصي بأن يستمر تناول مسألة تحصيل الاشتراكات المستحقة بنشاط وفعالية. ونظرا لحساسية سيولة المنظمة إزاء مقدار الاشتراكات وتوقيت استلامها، أوصي بإعادة النظر في زيادة أموال صندوق رأس المال العامل.</p> <p>(ب) على ضوء الزيادة في نسبة عنصر المرتبات والهيكل الإجمالي لتكاليف المنظمة، والفجوة المشار إليها في استرداد تكاليف الدعم، أشجع المنظمة على أن تفكر ملياً في استعراض مدى كفاية تكاليف دعم المشروعات القابلة للاسترداد، لتأمين الاستدامة المالية لأنشطة المنظمة. (الفقرة 29)</p>	1
2009	تستحق العناية	<p>أوصي بأن تحدد المنظمة إطاراً زمنياً لتمويل جميع خصوم الخدمة السابقة المتعلقة بالغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، وأن تتخذ لهذا الغرض تدابير المتابعة الملائمة. (الفقرة 33)</p>	2
2008	تستحق العناية	<p>أوصي بأن تواصل المنظمة جهودها من أجل تسوية أرصدة الحسابات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (الفقرة 38)</p>	3
2011	أساسية	<p>أدرك الجهود التي بُذلت حتى الآن من أجل اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام عن طريق إجراء تغييرات هامة في السياسة المحاسبية وتشجيع المنظمة على أن تضي قدماً في هذا الاتجاه. وأوصي بأن ترصد المنظمة عن كثب الإطار الزمني والتكلفة اللازمين لاعتماد هذه المعايير، بالنظر إلى ما يتطلبه الانتقال إلى هذا النظام الجديد من عمل كثير وبالنظر أيضاً إلى الطبيعة اللامركزية لأنشطة المنظمة. (الفقرة 43)</p>	4
2008	تستحق العناية	<p>أوصي بأن تجرى المنظمة التسويات أو عمليات الشطب اللازمة، بحسب الحالة، فيما يتعلق بحساب المدفوعات المسبقة وحسابات المقاصة المحددة في نهاية الفترة 2006-2007. وأشجع المنظمة على أن تواصل دوماً رصد وتسوية البنود المستحقة السداد لحسابات المقاصة في الوقت المناسب. (الفقرة 54)</p>	5
2009	أساسية	<p>لاحظت أن مدفوعات برنامج التعاون التقني قد تأثرت نتيجة لحالة السيولة في المنظمة. وعلاوة على ذلك فإن النموذج الحالي للأعمال من شأنه أن ينال من قدرة المنظمة على تناول هذا الحجم الهائل من الموارد الخارجة عن الميزانية واعتمادات ومدفوعات البرنامج العادي/برنامج التعاون التقني، في آن واحد وفي الوقت المناسب. وأوصي بأن تنظر المنظمة في استعراض قدراتها، ونموذج أعمالها، وعملياتها، وأن تضع الآليات والإجراءات الملائمة كيلا تتأثر سلباً عمليات استكمال مشروعات برنامج التعاون التقني ومدفوعاتها نتيجة لذلك. (الفقرة 63)</p>	6

هامية: يعتبر الإجراء الموصى به ضرورياً من أجل تجنب التعرض لأخطار هامة. وعدم اتخاذه يمكن أن يؤدي إلى عواقب مالية واختلالات في العمليات.

تستحق العناية: يعتبر الإجراء الموصى به مرغوباً فيه ومن شأنه أن يؤدي إلى زيادة الرقابة أو تحسين القيمة المتحصل عليها.

الإطار الزمني	الأولوية	المسائل المالية	
			المكاتب الميدانية
2009	تستحق العناية	أقدر الخطوات التي تتخذها المنظمة حاليا لتحسين مراقبة منح السلف واستردادها، وأشجع المنظمة على مواصلة جهودها في هذا الاتجاه. (الفقرة 69)	7
2009	هامية	أقدر الخطوات التي تتخذها المنظمة والخطوات التي تزمع اتخاذها من أجل بناء القدرات. وأرى أن عملية اللامركزية لا يمكن أن يكتب لها النجاح إلا إذا توافرت القدرات اللازمة على المستوى الميداني للاضطلاع بالمسؤوليات الإضافية والتفويض المتزايد، وأشجع المنظمة على إجراء تقييم للوضع الراهن، وأن تمضي قدما وفقا لخطة موضوعة نحو بناء قدرات المكاتب الميدانية بصورة فعالة. (الفقرة 77)	8
2008	تستحق العناية	أوصي بمواصلة الجهود لتشجيع الاستخدام الكفء والفعال لنظم تكنولوجيا المعلومات وأدواتها المتاحة. (الفقرة 85)	9
2009	أساسية	أوصي بأن تواصل المنظمة اتخاذ التدابير لدعم تنفيذ إجراءات تدابير المراقبة الداخلية في المكاتب الميدانية، ومن خلال إتاحة التدريب وتوفير الدعم في مواقع العمل للموظفين الإداريين في الميدان. (الفقرة 93)	10
2009	هامية	إن الشراء عملية محفوفة بمخاطر شديدة من حيث المراقبة. وقد لاحظت التدابير المتخذة والتدابير التي يُزمع اتخاذها في أعقاب مراجعة الحسابات في المكاتب الميدانية، وأوصي بإحكام عمليات الرصد لضمان الامتثال للقواعد واللوائح. (الفقرة 103)	11
2009	تستحق العناية	أحطت علما بالتدابير التي اتخذت من أجل تحسين عمليات تخطيط وتنفيذ وإغلاق مشروعات المساعدة التقنية ومشروعات الطوارئ، وأشجع المنظمة على أن تمضي قدما نحو عملية تخطيط فعالة ترمي إلى التنفيذ في أوقات محددة، وتحسين الوثائق، واستكمال إجراءات الإغلاق في الوقت المناسب. (الفقرة 113)	12
			مشروع نظام إدارة الموارد البشرية
2008 فصاعد	أساسية	إن إطلاق مشروع بأهمية نظام إدارة الموارد البشرية بدون تأمين مصدر للتمويل في الوقت المناسب، قبل إطلاق المشروع ذاته، أدى إلى إضعاف الإحساس بامتلاك المشروع، مما أثر سلبا على صوغ المشروع وتنفيذه بطريقة فعالة. وأوصي المنظمة بأن تحرص مستقبلا قبل إطلاق أي مشروع على تحديد مصدر لتمويل المشروع كله، يخصص لهذا الغرض ويتقيد بآجال زمنية معينة. (الفقرة 130)	13
2009	هامية	إن مشروعاً يرمي إلى تمكين استعراض إدارة الأعمال من تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة على نحو أفضل من خلال تعزيز الكفاءات، أدى في المقام الأول إلى الأتمتة بتطويعه لوظائف برنامج أوراكل، وترك مسألة إدخال تغييرات على النظام إلى ما بعد إغلاق المشروع لكي يتسنى تناولها من خلال طلبات تغيير النظام. وأحطت علما بما يتخذ من تدابير للتعرف على أجزاء الحل الشامل التي لا تتماشى تماما مع الأهداف العامة لأعمال المنظمة، والتي ينبغي تطويعها لكي تلبي احتياجات العملاء. وفيما يتعلق بعمليات التطويع لتلبية لاحتياجات العملاء والتي لا يمكن إجراؤها بسبب عوامل التكلفة أو الوقت، أوصي بالاعتراف بالمخاطر الناجمة عن ذلك وقبولها والموافقة عليها وإقرارها على المستوى اللائق. (الفقرة 137)	14

الإطار الزمني	الأولية	المسائل المالية	
2009	هامية	<p>إن من الضروري إنشاء آلية ملائمة قابلة للتطبيق يراعى فيها، ضمن جملة أمور، الوظائف الحاسوبية المخفضة التي أمكن إدخالها، وتكلفة إعداد تقارير المشكلات وطلبات تغيير النظام، والتكلفة التي تتحملها الشعب المختلفة في العملية المؤدية إلى إدخال الوظائف الحاسوبية سواء في الماضي أو المستقبل، وذلك لكي يتسنى التوصل إلى تقديرات معقولة للوفورات التي يمكن تحقيقها أو الكفاءات التي يمكن اكتسابها. وأوصى بما يلي:</p> <p>(أ) إنشاء هذه الآلية؛</p> <p>(ب) قيام أصحاب العملية باستعراض وثائق تحليل ومقارنة الأداء الحالية والأداء المحتمل، ومقترحات التحسينات على ضوء ما تم تنفيذه وما ينتظر إنجازه؛</p> <p>(ج) إعداد مذكرة عن السياسات تتناول ما يمكن إنجازه من بين النتائج المنشودة الناشئة عن (ب) أعلاه، واعتمادها على مستوى ملائم (الفقرة 140)</p>	15
2009	تستحق العناية	<p>(أ) أوصى بإعداد الصيغة النهائية لاتفاقات مستوى الخدمة، وتحديد المعايير لمختلف مؤشرات الأداء الرئيسية التي أمكن التعرف عليها وقبولها.</p> <p>(ب) إن الإحجام عن استخدام مستودع بيانات المنظمة قد يكون عقبة أمام التشغيل الناجح لمركز الخدمات المشتركة ونظام إدارة الموارد البشرية. وبناء على ذلك أوصى بأن تنظر المنظمة في توسيع مستودع بيانات المنظمة في الوقت المناسب. (الفقرة 144)</p>	16
2009	أساسية	<p>إن لنظام إدارة الموارد البشرية دوراً حيوياً في عملية اللامركزية. وإن تزويد المكاتب الميدانية بوسائل التوصيل والقدرات اللازمة ينطوي على أهمية فائقة في تحديد مقدرة هذه المكاتب على الاستخدام الأمثل لنظام إدارة الموارد البشرية. وأوصى بالتركيز على هذا الجانب الفائق الأهمية وإيلائه الأولوية الواجبة حتى لا يصبح المشروع في نهاية الأمر مجرد عملية مكلفة تركز على تكنولوجيا المعلومات، تستخدم في المقر ومركز الخدمات المشتركة. وأوصى أيضاً بما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • إخضاع تحليل التجارب المختبرية والاختبارات الواقعية التي تجرى انطلاقاً من المكاتب الإقليمية لمزيد من التحليل، حتى يمكن قدر المستطاع الحد من المشكلات الناشئة في مرحلة ما بعد إدخال الوظائف الحاسوبية؛ • التأكد قبل إدخال الوظائف الحاسوبية لنظام إدارة الموارد البشرية في المكاتب الميدانية التي تعتمد على برامج دعم الاستثمار، من كون هذه البرامج ملائمة من حيث الحجم وتتميز بمستويات أداء مناسبة، حتى يكفل الأداء الفعال لنظام إدارة الموارد البشرية أداء فعال في هذه المكاتب؛ 	17

الإطار الزمني	الأولوية	المسائل المالية	
		<ul style="list-style-type: none"> قيام المنظمة بالنظر مجدداً في هذا الأمر وتمحيصه للتأكد من أن سرعة التوصيل المنشودة ملائمة حقاً، إذا ما وضعت في الحسبان الوظائف الحاسوبية التي أدخلت أو المقرر إدخالها في المكاتب. (الفقرة 150) 	
2008	تستحق العناية	<p>أوصي بأن تجرى جميع الاختبارات بموجب وثائق متطلبات واستراتيجية الاختبار، على الوحدات/الوظائف الحاسوبية المتبقية قبل إدخالها في المكاتب، لكي يتسنى تحقيق جميع أهداف الأعمال في نظام إدارة الموارد البشرية، وتخفيض التكاليف الإضافية إلى أدنى حد ممكن. وأوصي أيضاً بإشراك المستخدمين النهائيين في المشروع على نحو أوثق وبصورة أكثر فعالية. (الفقرة 157)</p>	18
2009	هامة	<p>أوصي بأن توضع بصفة عاجلة سياسة رسمية شاملة لمراقبة التغيير فيما يتعلق بتطبيق برنامج أوراكل لإدارة الموارد البشرية، والإبلاغ عن هذه السياسة بصورة فعالة. وأوصي أيضاً بالاعتراف بالمخاطر الجادة المحتملة لعبية سياسة ثابتة لإدارة تشكيل النظام تحدد خط الأساس والنهج الذي يجدر اتباعه في تناول التغيير، وقبول هذه المخاطر على المستوى الملائم. (الفقرة 161)</p>	19
		تطبيقات برنامج أوراكل المالي في تخطيط الموارد المؤسسية	
2008 فصاعداً	تستحق العناية	<p>لاحظت أن العوامل الداعية إلى قرار إرجاء تنفيذ مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية في الوقت الراهن ريثما يجري استعراض التطورات الأخرى ذات الصلة، كانت حاضرة ومعروفة سلفاً. وأوصي، من منظور مستقبلي، بتقييم الحاجة لإطلاق مشروع جديد أو الحاجة لمواصلة مشروع جرى إطلاقه فعلاً، على ضوء أنشطة/مبادرات أخرى للمنظمة. (الفقرة 181)</p>	20
2008	أساسية	<p>أوصي المنظمة بأن تعزز قدرات وحدات الأعمال لتمكينها من إعداد مواصفات طلبات التغيير. وأوصي المنظمة أيضاً بأن تضع إجراءات رسمية للتغييرات الطارئة. (الفقرة 189)</p>	21
2008	هامة	<p>أوصي المنظمة بأن تعيد تشكيل قيم البارامترات فيما يخص معالم المستخدمين، بحيث تعبر عن متطلبات الأمن للنظام، وتحقق التوازن بين الأمن وإمكانية الاستخدام، وتكفل ضوابط أفضل للنفاز إلى النظام. ولاحظت أن وضع حدود للموارد يساعد على ألا يستولي تطبيق أو مستخدم ما عمداً أو بدون قصد على قاعدة البيانات وموارد النظام، وأوصي بأن تدرس المنظمة السبل التي يمكن انتهاجها لوضع معالم الموارد لكي يتسنى الحد من استخدام موارد قاعدة البيانات. (الفقرة 195)</p>	22
2008	تستحق العناية	<p>لاحظت وجود فجوة في الأسلوب المتبع في منح ورصد النفاز إلى النظام، مقارنة بإجراءات السلامة المنصوص عليها. وأوصي بأن تستعرض المنظمة الوضع فيما يتعلق بالإجراءات المقررة، وأن تقيم الممارسات، معيارية كانت أم غير ذلك، من زاوية أمن النظام. (الفقرة 201)</p>	23
2009	هامة	<p>بالنظر إلى الطابع المتكامل لنظام تخطيط الموارد المؤسسية، تنطوي خطة استمرارية الأعمال وخطة مواجهة الكوارث على أهمية فائقة بالنسبة إلى تكنولوجيا المعلومات. وأوصي المنظمة بأن تعيد النظر في هذه المسألة وأن تتخذ خطوات سريعة</p>	24

الإطار الزمني	الأولوية	المسائل المالية	
		لوضع خطة بشأن استمرارية العمليات وخطة لاسترجاع المعطيات في حالة وقوع أخطاء جسيمة، أو أن تقبل وتعترف بالمخاطر الناشئة عن غيبة هاتين الخطتين في بيئة نظام تخطيط الموارد المؤسسية. (الفقرة 209)	
2008	تستحق العناية	أوصي بوقف العمل بأي مجموعة رموز تكون قد وضعت ولكنها تتعارض مع قواعد الاستئناف العامة، وأوصي بتوثيق هذه العملية لأغراض المراقبة. (الفقرة 213)	25
2009	تستحق العناية	بالنظر إلى الطلبات المتزايدة على موارد نظم المعلومات، أوصي بالنظر في وضع آلية رفيعة المستوى لحوكمة تكنولوجيا المعلومات على مستوى المنظمة، تكون قادرة على فحص الطلبات التنافسية وتحديد أولوياتها، وذلك في إطار العملية الجارية لاستعراض حوكمة تكنولوجيا المعلومات في المنظمة. (الفقرة 218)	26
		عمل آلية الرقابة الداخلية في إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة الداخلية	
2009	أساسية	(أ) أشجع المنظمة على أن تمضي قدماً في إجراء تحليل للفجوة بين متطلبات الأعمال والموارد الحالية لإدارة المراجعة الداخلية؛ (ب) أوصي المنظمة أيضاً بإعداد وتنفيذ إدارة المخاطر المؤسسية، بمساعدة إدارة المراجعة الداخلية على سبيل الأولوية. وريثما يتم إعداد هذه الخطة، ينبغي لإدارة المراجعة الداخلية أن تضطلع بعملية تفصيلية لتقييم المخاطر. وأن تحدد الوحدات/العمليات على مستوى الكيان القابل للمراجعة بعد النظر على النحو الواجب في مخاطر أو شواغل المراقبة التي أوضحتها الإدارة. (الفقرة 240)	27
2008	هامية	أوصي بتسريع عملية الفصل الوظيفي للمسؤوليات داخل مكتب المفتش العام. وأوصي أيضاً بوضع أحكام معينة تعاقدية للخبراء الاستشاريين في حالة الاستعانة بهم لإجراء تحقيقات. (الفقرة 246)	28
2009	تستحق العناية	أوصي بأن تضع إدارة المراجعة الداخلية إطاراً زمنياً لإصدار تقارير المراجعة وأن تنظر في إقامة آلية فعالة للرصد من أجل تتبع جميع تفاصيل التدابير المتخذة فيما يتعلق بتقارير المراجعة. (الفقرة 254)	29
2008	هامية	أوصي بتخطيط المراجعات المحلية على أساس تقييم المخاطر، وعدم إجراء مراجعات أكثر من مرة واحدة سنوياً، إلا إذا اقتضت ذلك ظروف استثنائية. (الفقرة 260)	30
2008	تستحق العناية	أرى أن وضع معايير وأطر زمنية مناسبة سيؤدي إلى إصدار تقارير المراجعة في المواعيد المحددة وتيسير استعراضها بطريقة موضوعية، مما يساعد على اتخاذ تدابير تصحيحية في إطار زمني محدد، وأوصي باتخاذ خطوات فعالة لكي تتمكن المنظمة من الحصول على الفوائد المنشودة من هذا البرنامج. (الفقرة 268)	31
2008	أساسية	أحطت علماً بالخطوات الجارية اتخاذها لإصلاح برنامج المراجعة الداخلية، والخطة الموضوعية لنقل مسؤوليات هذا البرنامج إلى إدارة المراجعة الداخلية أثناء الفترة 2008-2009، وكذلك الخطوات الجارية لتأمين استمرار تنفيذ البرنامج في الفترة الانتقالية. وأرى أن برنامج المراجعة الداخلية يشكل حلقة أساسية في آلية ضمان الطمأنينة والراحة فيما يتعلق بالحسابات المالية للمنظمة، لاسيما في سياق	32

الإطار الزمني	الأولوية	المسائل المالية	
		عملية الإصلاح واعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وأوصي بتمكين هذا البرنامج من الاضطلاع بهذا الدور. (الفقرة 271)	
		حصول شعبية عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل على خدمات الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية	
2009	هامية	إن مسؤولية إعداد واستبقاء قائمة للمرشحين المحتملين بالمنظمة إنما تقع على كاهل المنظمة كلها، ولا تتحمل شعبية عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وحدها المسؤولية المباشرة عنها. ومع ذلك فإنني أوصي هذه الشعبية بأن تبذل جهوداً حثيثة لإعداد واستبقاء قائمة شاملة للمرشحين بحسب المواضيع وبحسب الأقاليم لكي تكون عملية اختيار الخبراء الاستشاريين أكثر كفاءة، ولكي تستند إلى قاعدة عريضة وتتسم بالموضوعية والشفافية. وفي مرحلة لاحقة، يمكن لقائمة المرشحين للعمل بالمنظمة بعد إعدادها، أن تستعين بمرشحين من القائمة الشاملة للشعبية وأن تندرج في إطارها. (الفقرة 280)	33
2008	هامية	وبالنظر إلى أن الاختيار من مصدر وحيد من شأنه أن يحد من المنافسة وينال من الشفافية ويقلل من الفرص المتاحة للحصول على أفضل قيمة مقابل ما يدفع من أموال، أوصي بأن يغلب على عملية اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، الطابع الرسمي وأن تستند هذه العملية إلى قاعدة عريضة وأن تنطلق من منظور تنافسي. (الفقرة 288)	34
2009	تستحق العناية	لاحظت تكرار التعاقد مع نفس الأفراد ولفترة طويلة من خلال تمديد العقود أو إعادة التوظيف في مشروعات متنوعة، وأوصي بأن تبذل المنظمة المزيد من الجهد لتبسيط وترشيد عملية اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، والتعرف على المزيد من الخبراء عن طريق عملية منتظمة، وتوسيع قاعدة بياناتها لكي تقلل من الاعتماد على عدد محدود من الخبراء. (الفقرة 293)	35
2008	تستحق العناية	بالنظر إلى بعض ممثلات المنظمة استخدمت ولا تزال اتفاقات الخدمات الشخصية للحصول على خدمات موظفي الدعم الإداري، أوصي بأن ترصد شعبية عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل هذا الوضع وأن تتأكد من عدم التعاقد مع هؤلاء الموظفين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية. وأوصي أيضاً بعدم التعاقد مع الخبراء الاستشاريين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية، نظراً لوجود قسم معين في الدليل الإداري للمنظمة يتناول الخدمات التعاقدية للخبراء الاستشاريين. (الفقرة 299)	36
2009	تستحق العناية	على الرغم من أن نظام إدارة الموارد الإدارية يرمي إلى تسهيل حفظ تاريخ المهام المنوطة بالموظفين وسجل الأداء السابق على الإنترنت، إلا أنه لا يفي بالغرض المنشود نظراً إلى أن المعلومات المتاحة في النظام غير كاملة. وبناء على ذلك أوصي بالتحديث المنتظم للمعلومات المتاحة في النظام عن الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، وتناول المشكلات المتعلقة بالنفاذ، حتى تصبح هذه المعلومات أداة مفيدة للمسؤولين عن عمليات التعاقد. (الفقرة 303)	37

الإطار الزمني	الأولية	المسائل المالية	
2008	هامية	ينبغي للمنظمة أن تعزز جهودها لتأمين تقييم موضوعي وشامل وشفاف لأداء الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، لكي يتسنى التعويل بدرجة أكبر على تقارير التقييم كأداة فعالة لرصد نوعية مخرجات العمل. (الفقرة 310)	38
2009	تستحق العناية	أوصي بوضع إطار زمني معين لمختلف مراحل إعداد ومنح العقود وإعطاء الموافقات، بما في ذلك الإعفاءات من بعض الشروط، في حالات التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية. (الفقرة 313)	39
2008	أساسية	لا تندرج في إطار الملكية العامة القواعد والإجراءات التي تحكم اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، وثمة نقص ملحوظ في الوثائق اللازمة في عملية الاختيار. ولاحظت أن ثمة مجالاً لتحسين الشفافية في الإجراءات والممارسات التي تتبعها المنظمة، تحقيقاً للتقدم في هذا المجال. ومن ثم أوصي بما يلي: (أ) ينبغي أن تكون عملية اختيار الخبراء الاستشاريين مشفوعة بالوثائق الكافية، للاحتفاظ بسجلات لأنشطة التعاقد وطرائق إجرائها، وأيضاً من أجل تسهيل التمحيص المستقل لهذه الأنشطة في تاريخ لاحق؛ (ب) ينبغي للمنظمة أن تعمل، تعزيزاً للشفافية في سير أعمالها، على أن تدرج في إطار الملكية العامة خطوطها التوجيهية/قواعدها المتعلقة بالتعرف على الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية واختيارهم والتعاقد معهم، من أجل تيسير اطلاع كافة أصحاب الشأن والخبراء والموظفين الفنيين وغيرهم عليها؛ (ج) ينبغي للمنظمة أن تنظر في وضع شروط وأحكام اتفاقات الخدمة مع الخبراء الاستشاريين مستقبلاً بحيث تتماشى مع أفضل الممارسات فيما يتعلق بنشر أسماء المرشحين الناجحين وغيرها من البيانات الموجزة في موقعها على شبكة الويب تعزيزاً للشفافية في عملية التعاقد. (الفقرة 319)	40
2008	أساسية	بالنظر إلى ارتفاع عدد الإعفاءات الممنوحة أوصي بأن تنظر المنظمة في الكشف مستقبلاً عن هذه الإعفاءات، وأن تستهل ذلك بنشرها على الشبكة الداخلية تحقيقاً للمزيد من الشفافية. (الفقرة 323)	41
2009	هامية	حدث نمو هائل في عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وفي حجم تنفيذ هذه العمليات. ومُنح عدد كبير من الإعفاءات في تعيين الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، فضلاً عن الإصدار المتواتر للتعليمات الخاصة بكل حالة على حدة، وهي تعليمات "مخصصة" ومؤقتة بطبيعتها. وبناءً على ذلك أوصي بدراسة مسألة وضع إطار شامل للقواعد التي يستعان بها في اختيار الخبراء الاستشاريين الأطراف في اتفاقات الخدمات الخاصة والتعاقد معهم من أجل المشروعات الطارئة، باعتبارها مشروعات منفصلة عن مشروعات إعادة التأهيل أو غيرها من المشروعات. (الفقرة 325)	42

الإطار الزمني	الأولية	المسائل المالية	
			مسائل أخرى
2009	هامة	أوصي المنظمة بأن تنظر في تكليف المديرين المعيّنين بالتحقق مما إذا كان يتعين اتخاذ تدابير تأديبية ضد موظف قبل قبول طلبه الخاص بترك الخدمة. (الفقرة 338)	43

مراجعة الكشوف المالية

7- أنجزت عملية مراجعة الكشوفات المالية وفقا لمعايير المراجعة الموحدة لمجلس مراجعي الحسابات الخارجيين للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وطبقا للمعايير الدولية للمراجعة. وتقتضي هذه المعايير التخطيط لعملية المراجعة وتنفيذها بحيث يتسنى التأكد على نحو مقبول من خلو الكشوفات المالية من أي أخطاء أساسية. والمدير العام مسؤول عن إعداد هذه الكشوفات المالية في حين أتحمل أنا مسؤولية إبداء الرأي فيها.

8- وتضمنت المراجعة فحصا، على سبيل الاختبار وحسبما رأيته ضروريا في هذا السياق، للأدلة المؤيدة للمبالغ والبيانات الواردة في الكشوفات المالية. كما تضمنت تقييما للمبادئ المحاسبية المستخدمة والتقديرات الهامة التي أجراها المدير العام، إضافة إلى تقييم طريقة عرض الكشوفات المالية بوجه عام.

9- وطلب مني علاوة على ذلك أن أقوم بمراجعة منفصلة للكشوفات المالية الخاصة ببرامج نفذت بالتعاون مع وكالات أخرى أو نيابة عنها، وهي على وجه التحديد:

- حالة أموال المنظمة/صندوق الأمم المتحدة للسكان لفترة السنتين والجدول 1- كشوفات المصروفات لفترة السنتين حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2007؛
- حالة أموال المنظمة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائية والجدول 1- جدول المصروفات على المشروعات التي نفذتها المنظمة حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2007؛
- حالة أموال المنظمة/مرفق البيئة العالمية لفترة السنتين المنتهية في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007.

10- وتمكنتُ بفضل عملية المراجعة من إصدار رأي بلا تحفظ بشأن الكشوفات المالية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة لفترة السنتين 2006-2007.

التوصيات السابقة

11- لم أدرج على حدة تعليقات على التدابير التي اتخذت بشأن التوصيات السابقة إلا في الحالات التي اقتضى فيها السياق ذلك. وهذا يرجع إلى أن لجنة المالية قد استحدثت بالفعل آلية لمتابعة جميع التوصيات السابقة التي لا يزال يتعين على المنظمة تناولها على نحو كامل.

12- شهد المركز المالي للمنظمة تحسنا طفيفا أثناء الفترة 2006-2007. فقد بلغ صافي نقص إيرادات الحسابات العام والحسابات ذات الصلة عن المصروفات من تلك الحسابات كلها 55 مليون دولار أمريكي، وهو ما يمثل انخفاضا كبيرا مقارنة بالنقص البالغ 85 مليون دولار أمريكي أثناء فترة السنتين 2004-2005 (على نقيض فترة السنتين 2002-2003 التي انتهت بتجاوز الإيرادات للمصروفات بمبلغ قدره 13.4 مليون دولار أمريكي). ويعزى هذا التحسن في المقام الأول إلى انخفاض في مخصص الاشتراكات قدره 76.6 مليون دولار أمريكي، ومكاسب في أسعار الصرف بلغت 34.2 مليون دولار أمريكي، عوضها جزئيا زيادة في الإيرادات المؤجلة قدرها 59.5 مليون دولار أمريكي.

13- وكانت العوامل الهامة تتمثل في زيادة في المساهمات الطوعية بلغت 18.8 مليون دولار أمريكي، وزيادة في مصروفات البرنامج العادي قدرها 17.3 مليون دولار أمريكي. وهذا يتناقض مع فترة السنتين السابقة 2004-2005 التي شهدت زيادة كبيرة بلغت 72 مليون دولار أمريكي في مخصص الاشتراكات المتأخرة (مقابل انخفاض في هذا المخصص بلغ 64.6 مليون دولار أمريكي في الفترة 2002-2003). أما العوامل الهامة الأخرى فكانت استهلاك خصوم التكاليف الطبية القابلة للاستعادة بعد الخدمة والتي بلغت 45.4 مليون دولار أمريكي، وتخصيص 42.6 مليون دولار أمريكي من إيرادات الاستثمار الطويل الأجل في خطط تتعلق بالموظفين حسبما رخص به القراران 1999/10 و2001/10 الصادران عن المؤتمر.

14- وفي إطار التغييرات التي أدخلت على السياسات المحاسبية المتعلقة بمخصص مقبوضات الاشتراكات من الدول الأعضاء، وخصوم خطط الموظفين بعد الخدمة، أعادت المنظمة تحديد العجز في الأرصدة الافتتاحية للحساب العام والحسابات ذات الصلة، بما قيمته 361.5 مليون دولار أمريكي (وكان يبلغ 124.8 مليون دولار أمريكي قبل إعادة التحديد). وهذا يعزى إلى تسجيل مبلغ إضافي قدره 397.7 مليون دولار أمريكي من أجل الخصوم المتعلقة بالموظفين، حتى يتسنى إظهار الخصوم كلها في الكشوفات المالية، وإعادة قيد مخصص متأخرات الاشتراكات البالغ 161 مليون دولار أمريكي.

15- وازداد على نحو مطرد العجز في نهاية فترة السنتين في الأرصدة المالية للحساب العام والحسابات ذات الصلة: من 90.1 مليون دولار أمريكي في 2002-2003 إلى 361.5 مليون دولار أمريكي (124.8 مليون دولار أمريكي قبل إعادة التحديد) في 2004-2005، لكي يصل في نهاية الأمر إلى 465.3 مليون في نهاية الفترة 2006-2007.

16- وفيما يتعلق بحسابات الأمانة وحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حققت المنظمة فائضا في الإيرادات مقارنة بالمصروفات بلغ 36.6 مليون دولار أمريكي في 2006-2007 (14.3 مليون دولار أمريكي في 2004-2005 و6.4 مليون دولار أمريكي في 2002-2003). وهذا يمثل أساسا إيرادات الفائدة على الودائع النقدية والودائع لأجل

والاستثمارات القصيرة الأجل، وجرى تحويل المبلغ كله إلى حسابات الجهات المانحة، وهكذا ظل رصيد الحساب دون تغيير في نهاية فترة السنتين.

17- وبلغت أصول المنظمة في الحساب العام والحسابات ذات الصلة 488.9 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007، بزيادة قدرها 69.6 في المائة عن فترة السنتين السابقة. وزادت الودائع النقدية والودائع لأجل من 30.8 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 36.2 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007. وزادت مقبوضات الاشتراكات (بدون مخصص متأخرات الاشتراكات) بمبلغ قدره 107.2 مليون دولار أمريكي، ويعزى ذلك أساساً إلى التغيير الذي طرأ على السياسة المحاسبية المتعلقة بمخصص متأخرات الاشتراكات. وحققت الاستثمارات الطويلة الأجل زيادة كبيرة بلغت 90.9 مليون دولار أمريكي، من 208.8 مليون دولار أمريكي في 2004-2005 إلى 299.7 مليون دولار أمريكي في 2006-2007 وانخفضت حسابات المقبوضات انخفاضاً طفيفاً بلغ 2.8 مليون دولار أمريكي.

18- وزادت خصوم الحساب العام والحسابات ذات الصلة من 402.9 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 867.9 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007، مما يمثل زيادة بنسبة 115.4 في المائة. وتعزى الزيادة أساساً إلى زيادة في الخصوم المسجلة بشأن الخطط المتعلقة بالموظفين من 239.6 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 719.1 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007.

19- وارتفعت الأصول في حسابات الأمانة وحسابات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من 462.2 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 669.8 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007، مما يمثل زيادة بنسبة 44.9 في المائة. وكانت الأصول مكونة من 201.6 مليون دولار أمريكي كودائع نقدية وودائع لأجل و450 مليون دولار أمريكي كاستثمارات قصيرة الأجل. وكانت الخصوم البالغة 646.8 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007 تمثل اشتراكات قيمتها 564.8 مليون دولار أمريكي استلمت مقدماً والتزامات غير مصفاة قيمتها 81.9 مليون دولار أمريكي.

20- أنهت المنظمة فترة السنتين 2004-2005 باقتراض خارجي قيمته 71 مليون دولار أمريكي، بعد استنفاد إجمالي الاحتياطي الداخلي البالغ 35.5 مليون دولار أمريكي. وفي نهاية الفترة 2006-2007، ومع استلام اشتراكات كافية من الدول الأعضاء، تمكنت المنظمة من تسديد جميع القروض وتغذية الاحتياطي الداخلي. إلا أن أسس ومقومات المركز المالي للمنظمة لا تزال ضعيفة وتحتاج إلى دعم وتحسين.

مركز السيولة النقدية

21- كان على المنظمة أن تستعين بالاقتراض على نطاق واسع أثناء الفترة المالية 2006-2007، وبلغ ذروته بقروض قيمتها 104 ملايين دولار أمريكي في نوفمبر/تشرين الثاني 2006، وتضاعفت تكلفة الاقتراض ست مرات لتبلغ 1.8 مليون دولار أمريكي. ومع ذلك، وبحلول نهاية فترة السنتين هذه، استلمت المنظمة اشتراكات رئيسية مما أدى إلى

تحسن مركز السيولة. وفي نهاية الفترة ارتفعت أرصدة الودائع النقدية والودائع لأجل في الحساب العام وحسابات الأموال الخارجة عن الميزانية من 110.9 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 237.8 مليون دولار أمريكي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2007.

22- وتحسنت النسبة الحالية للمنظمة تحسنا ملحوظا (نسبة الأصول الحالية إلى الخصوم الحالية) - سواء فيما يتعلق بالحساب العام أو حساب الأموال الخارجة عن الميزانية، فقد ارتفعت من 0.88 في نهاية ديسمبر/كانون الأول 2005 إلى 1.08 في نهاية ديسمبر/كانون الأول 2007. ويعزى هذا في المقام الأول إلى زيادة كبيرة قدرها 325.2 مليون دولار أمريكي في المساهمات الطوعية وانخفضت الاشتراكات الواجبة السداد بمبلغ قدره 52.4 مليون دولار أمريكي.

23- ويؤثر توقيت استلام الاشتراكات المقررة وحجمها تأثيرا مباشرا على مركز السيولة في المنظمة. ففي 31 ديسمبر/كانون الأول 2007، كان يتعين على 73 دولة عضوا أن تدفع اشتراكات مقررة متأخرة قدرها 113.2 مليون دولار أمريكي. وكان يتعين على 15 دولة من الدول الأعضاء أن تدفع مبالغ متأخرة تتجاوز قيمتها 0.5 مليون دولار أمريكي، تضاف إلى مبلغ متراكم قدره 107 ملايين دولار أمريكي.

24- وتلجأ المنظمة إلى الاقتراض الداخلي من صندوق الاحتياطي وصندوق رأس المال العامل والحساب الخاص وحساب الاحتياطي الخاص، قبل الاقتراض من السوق المفتوحة. والغرض من حساب الاحتياطي الخاص هو حماية برنامج عمل المنظمة من آثار التكاليف الإضافية غير المدرجة في الميزانية والناشئة عن التقلبات السلبية في أسعار العملات والاتجاهات التضخمية التي لم تأخذها الميزانية في الحسبان. وإن قيمة حساب الاحتياطي الخاص البالغة 25.6 مليون دولار أمريكي في نهاية 2007، ليست مع ذلك مدعومة كلها نقدا، بالنظر إلى أن جزءا كبيرا من تأثير أسعار الصرف كان يعزى إلى تحويل حسابات اليورو التي تصب فيها اشتراكات بعض الدول الأعضاء إلى الدولارات الأمريكية.

25- وصندوق رأس المال العامل هو صندوق احتياطي أنشئ خصيصا لتقديم سلف واجبة السداد إلى الحساب العام من أجل تمويل المصروفات المذكورة في الميزانية إلى حين استلام المساهمات في الميزانية؛ وتمويل المصروفات الطارئة التي لا تغطيها الميزانية الجارية، وتقديم القروض للأغراض التي قد يجيزها المجلس في حالات معينة. وكان المستوى المرخص به للصندوق طبقا لقرار المؤتمر 91/15 هو 25 مليون دولار أمريكي في بداية الأمر، ولكنه ارتفع بدرجة طفيفة مع تطبيق الأنصبة المقررة لرأس المال العامل بالنسبة إلى الدول الأعضاء الجديدة منذ 1992.

26- وبلغ متوسط التدفقات الخارجة الشهرية لنفقات التشغيل 37 مليون دولار أمريكي في 2006 و38 مليون دولار أمريكي في 2007، ومن المحتمل أن يزداد في المستقبل القريب. وهكذا فإن مركز النقدية للبرنامج العادي للمنظمة يتسم بحساسية فائقة إزاء حجم الاشتراكات واستلامها في الوقت المناسب. وإن صندوق رأس المال العامل لا يعد حقيقة شبكة أمان إذ أن رأسماله لا يكفي حتى لتغطية شهر واحد فقط من نفقات تشغيل المنظمة.

27- وحدثت زيادة في نسبة عنصر المرتبات في الهيكل العام للتكلفة بالمنظمة. وهو يشكل جزءاً كبيراً من التدفقات النقدية الخارجة. وشهدت الفترة 2006-2007 زيادة عامة في المصروفات في الحساب العام من حوالي 73 إلى 77 في المائة، ولكنها ظلت ثابتة تقريباً حول 36 في المائة (19 في المائة لمرتبات الموظفين و20 في المائة للموارد البشرية الأخرى) بالنسبة إلى حساب الأمانة. وعلاوة على ذلك أفادت المنظمة أن الفجوة في استرداد تكاليف الدعم آخذة في الاتساع.

28- وجرى تحديد تكاليف دعم مشروعات حساب الأمانة عند مستوى أقصى هو 13 في المائة للمساعدة التقنية والدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي؛ و10 في المائة للمساعدة في حالات الطوارئ؛ ومن صفر إلى 10 في المائة للأنشطة الممولة من مصادر مشتركة. ويجوز تخفيض النسبة إذا كان من المتوقع أن تكون تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة دون هذا الحد الأقصى. وفي المتوسط تبلغ تكاليف دعم المشروعات التي يتسنى استلامها حوالي 6.5 من تكلفة المشروع. وشهدت الفترة 2006-2007 زيادة كبيرة بلغت زهاء 36 في المائة في إيرادات و34 في المائة في مصروفات حسابات الأمانة في فترة السنتين السابقة. ولكن بالنظر إلى تحديد تكاليف دعم المشروعات عند حد أقصاه 13 في المائة، فإن من المحتمل أن يؤدي زيادة عدد مشروعات حساب الأمانة إلى فرض المزيد من القيود المالية على المنظمة.

29- (أ) *أوصي بأن يستمر تناول مسألة تحصيل الاشتراكات المستحقة بنشاط وفعالية. ونظراً لحساسية المنظمة إزاء مقدار الاشتراكات وتوقيت استلامها، أوصي بإعادة النظر في زيادة أموال صندوق رأس المال العامل.*
(ب) *على ضوء الزيادة في نسبة عنصر المرتبات في الهيكل الإجمالي لتكاليف المنظمة، والفجوة المشار إليها في استرداد تكاليف الدعم، أشجع المنظمة على أن تفكر ملياً في استعراض مدى كفاية تكاليف دعم المشروعات القابلة للاسترداد، لتأمين الاستدامة المالية لأنشطة المنظمة.*

الخصوم المتعلقة بالموظفين

30- تواجه المنظمة أربعة أنواع من الخصوم المتعلقة بالموظفين: مدفوعات تعويضات الموظفين، ومدفوعات انتهاء الخدمة، والمدفوعات النهائية، والتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. وقد خصصت المنظمة استثمارات طويلة الأجل والإيرادات العائدة منها من أجل تسديد الخصوم المتعلقة بالموظفين تنفيذاً لقراري المؤتمر 1999/10 و2001/10. وقبل الفترة 2006-2007 ظل الجزء الأكبر من الخصوم غير مسجّل في الكشوفات المالية، ولكنه ذكر في الملاحظات المرفقة بالكشوفات المالية. ومع ذلك استطاعت المنظمة أن تسجّل جميع الخصوم في الفئات الأربع من الخصوم المتعلقة بالموظفين والتي بلغت 719.1 مليون دولار أمريكي. وعلى الرغم من أن المنظمة سجّلت هذه الخصوم كلها، فقد لاحظت أن مبلغاً قدره 404.6 مليون دولار أمريكي بقي بدون تمويل عند نهاية الفترة 2006-2007.

31- ولكن الأهم هو الخصوم المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، والتي تمثل حوالي 93 في المائة من الخصوم المتعلقة بالموظفين التي لم يتسن تمويلها. فقد بلغت القيمة الاكتوارية الحالية لتلك الخصوم في نهاية فترة السنتين هذه 576.1 مليون دولار أمريكي، بزيادة قدرها 42.7 مليون دولار أمريكي عن فترة السنتين السابقة. وتعزى هذه الزيادة إلى استمرار ارتفاع قيمة اليورو مقابل الدولار الأمريكي، والزيادات في تكاليف المطالبات الطبية، والزيادة

الناجحة عن اعتماد جدول الوفيات للأمم المتحدة الذي يفترض متوسط أعمار أطول للمشاركين في الخطة. وقد أمكن تعويض هذه الزيادة جزئياً نتيجة للتغير في سعر الخصم المستخدم في حساب الخصوم من 4.5 في المائة إلى 5.6 في المائة.

32- ووافق المؤتمر في 2003 على أن يستهل تمويل خصوم الخدمة السابقة المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، باعتمادات إضافية بلغت 14.1 مليون دولار أمريكي اعتباراً من بداية الفترة 2004-2005. ومع ذلك فإن المستوى الحالي للتمويل المقرر ليس كافياً لتلبية هدف التمويل الكامل للتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة بحلول 2007.

33- **أوصي بأن تحدد المنظمة إطاراً زمنياً لتمويل جميع خصوم الخدمة السابقة المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، وأن تتخذ لهذا الغرض تدابير المتابعة الملائمة.**

المسائل الناشئة عن مراجعة الكشوفات المالية

مخصص اشتراكات الدول الأعضاء

34- اعتادت المنظمة أن تقدم بيانات كاملة عن الاشتراكات المقررة التي ستلتقها من الدول الأعضاء. ولكن السياسة المحاسبية تغيرت ابتداءً من الفترة المالية 2006-2007، والآن لا تقدم المنظمة بيانات عن الاشتراكات إلا في حالات استثنائية، وترى أن جميع الاشتراكات سيجري تحصيلها في الظروف العادية.

35- وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ على استلام الاشتراكات أثناء الفترة المالية 2006-2007، إلا أن اشتراكات يصل مجموعها إلى 113.2 مليون دولار أمريكي، منها 48.3 مليون دولار أمريكي تتعلق بالفترة 2004-2005 وفترة أخرى سابقة، لم تدفعها 73 دولة عضو حتى الآن.

36- وبينما تركز السياسة الراهنة على مبدأ مفاده أن جميع الاشتراكات قابلة للتحويل، إلا أن على المنظمة أن تدرك بمرور الوقت حجم المتأخرات التي لم تدفع لفترات طويلة والتي واجهتها المنظمة في فترات محاسبية متعاقبة.

الكشوفات المالية لحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الخدمات المقدمة

37- تشمل مقبوضات المنظمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي البالغة 11.7 مليون دولار أمريكي، مبلغاً قدره 5.4 مليون دولار أمريكي يتعلق بالفترة السابقة على 2004. وأكدت المنظمة أن هذا المبلغ لا يزال يخضع لمزيد من التمهيد والتحقيق للتأكد من تزويد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوثائق داعمة إضافية للسماح له بتسجيل أي مبلغ غير مدفوع والقيام بتسديدها.

38- **أوصي بأن تواصل المنظمة جهودها من أجل تسوية أرصدة الحسابات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.**

اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

39- في أعقاب القرار الذي اتخذته مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق لتأييد توصية اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة بأن تعتمد منظومة الأمم المتحدة المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام لجميع فترات إعداد تقارير الفترة المالية ابتداءً من 1 يناير/كانون الثاني 2010 أو بعده، والقرار الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2006 (GA 60/283) بالموافقة على اقتراح اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في منظومة الأمم المتحدة، قررت المنظمة اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام لجميع فترات إعداد التقارير، اعتباراً من 1 يناير/كانون الثاني 2010.

40- وسيكون لاعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام تأثير على المحاسبة وإعداد التقارير المالية وما يرتبط بهما من نظم تكنولوجيا المعلومات في المنظمة. وستنشأ بعض التأثيرات الهامة نتيجة لما يلي: تحديد الأصول غير المنظورة والأصول الثابتة والموجودات وتخفيض قيمتها؛ وتحديد وتسجيل جميع الخصوم، وإعداد ومراجعة الكشوفات المالية سنوياً.

41- ورغم أن المنظمة لا تزال تطبق المعايير المحاسبية الدولية للأمم المتحدة ريثما يتم اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، إلا أنه تم اتخاذ بعض الخطوات الهامة نحو اعتماد هذه المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام:

- الخصوم المتعلقة بالموظفين: سجّلت المنظمة 100 في المائة جميع الخصوم المحددة اكتوارياً في الكشوفات المالية. وقد شمل الفرق بين الخصوم الإجمالية والمبالغ المحددة بعد تسجيل تكلفة الخدمة الجارية، والإهلاك وإيرادات الاستثمارات الطويلة الأجل، باعتباره تعديلاً للرصيد الافتتاحي لاحتياطي الحساب العام.
- مخصص الاشتراكات المستحقة السداد: تتبع المنظمة سياسة محاسبية اعتباراً من الفترة 2006-2007 مفادها أن جميع الاشتراكات قابلة للتحويل في الظروف العادية. وبناء على ذلك لا يسجل مخصص لهذه الاشتراكات إلا في ظروف استثنائية. وسجل التخفيض الناتج في المخصص باعتباره تعديلاً للرصيد الافتتاحي لاحتياطي الحساب العام وصندوق رأس المال العامل وحساب الاحتياطي الخاص على أساس الاشتراكات التي يتعلق المخصص بها.
- الاستثمارات: تسجل الآن بالقيمة السوقية.

42- قدرت المنظمة في بداية الأمر أن الإنجاز الكامل لجميع نتائج مشروع اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام يمكن أن يتحقق بحلول 2010. ومع ذلك فإن من المتوقع الآن أن يتم التطبيق الأولي لهذه المعايير في 2010، تُنفذ الحلول النهائية في 2011، على أن يستمر دعم مرحلة ما بعد التنفيذ حتى 2012. وارتفعت التكاليف التقديرية للمشروع من التقدير الأول الرفيع المستوى البالغ 7.2 مليون دولار أمريكي إلى 13.9 مليون دولار أمريكي عند اختتام مرحلة التخطيط التفصيلي. وأرجعت المنظمة الزيادة في التكاليف التقديرية إلى تمديد فترة المشروع وزيادة أعباء العمل.

43- أدرك الجهود التي بُذلت حتى الآن من أجل اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام عن طريق إجراء تغييرات هامة في السياسة المحاسبية وتشجيع المنظمة على أن تمضي قدماً في هذا الاتجاه. وأوصي بأن ترصد المنظمة عن كثب الإطار الزمني والتكلفة اللازمين لاعتماد هذه المعايير، بالنظر إلى ما يتطلبه الانتقال إلى هذه المعايير من عمل كثير، وبالنظر أيضاً إلى الطبيعة اللامركزية لأنشطة المنظمة.

مسائل أخرى

44- أوضحت في تقرير المراجعة الطويل الذي قدمته عن حسابات الفترة المالية 2002-2003، المسائل المتعلقة بتسويات ما بعد ميزان المراجعة، وبيان الحسابات، والحسابات المصرفية برصيد الصفر، والعمل الخاص بالتسويات المصرفية في المقر، والسلف المقدمة التي تأخر موعد سدادها وحسابات المقاصة، وأوصيت باتخاذ تدابير ملائمة للمتابعة.

الرسم البياني للحسابات وتسويات ما بعد ميزان المراجعة

45- استهلكت المنظمة في الفترة المالية 2004-2005 عملية تحسين عرض الوثائق الداعمة للكشوفات المالية. وتخضع الآن وثائق ما بعد ميزان المراجعة للاستعراض الرسمي كما يتعين الموافقة عليها رسمياً. وتوجد أدلة مستندية للمراجعة تظهر التسويات التي أدخلت على ميزان المراجعة أثناء إعداد الكشوفات المالية.

46- أوضحت المنظمة أن الرسم البياني للحسابات سيجري استعراضه، وستتخذ التدابير الملائمة في إطار مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

الأرصدة المصرفية برصيد الصفر

47- أظهر استعراض الأرصدة المصرفية لحسابات متنوعة في ميزان المراجعة أنه لا تزال توجد أرصدة مصرفية برصيد الصفر. وأكدت المنظمة أنه جرى إقفال 57 من 61 رصيذاً مصرفياً برصيد الصفر بحلول فبراير/شباط 2008، ويجرى الآن إقفال الأرصدة الأربعة المتبقية.

48- ونفذت المنظمة لاحقاً عملية جديدة من أجل تغذية المكاتب الميدانية مباشرة عن طريق التحويلات الإلكترونية للاعتمادات من مصارف المقر، مما أدى إلى تقليل الاعتماد السابق على الأرصدة المصرفية برصيد الصفر في كل موقع ميداني.

التسويات المصرفية

49- في نهاية الفترة المالية 2002-2003، تجاوز عدد البنود التي لم تجر تسويتها في إطار التسويات المصرفية بالمقر الرئيسي 8000 حالة. وفي ختام الفترة المالية 2006-2007 انخفض عدد البنود غير المسوّاة إلى أقل من 1 500

حالة. وأكدت المنظمة أن هذه البنود المتبقية، الناجمة عن فروق التوقيت وغيرها، سيجري رصدها عن كُتب وتسويتها في إطار العملية الجارية لإدارة الحسابات المصرفية وتسويتها.

المدفوعات المسبقة المستحقة السداد

50- اتخذت الخطوات اعتباراً من الفترة المالية 2004-2005 لتخفيض الأرصدة بموجب المدفوعات المسبقة. وانخفض عدد السلف المستحقة الدفع على نحو مطرد من 1 190 بندا قيمتها 2.2 مليون دولار أمريكي في نهاية الفترة 2002-2003 إلى 673 بندا قيمتها 1.1 مليون دولار أمريكي في نهاية الفترة 2006-2007.

حسابات المقاصة

51- أنشئت حسابات المقاصة أساساً لتسجيل المعاملات بين النظم التي لا تطبق برنامج أوراكل والتطبيقات المالية لهذا النظام باستخدام برامج بينية. وبالنظر إلى الطابع المتكرر لهذه المعاملات، فإن من الضروري استعراضها وتحليلها وتمحيصها وتخليصها حتى يتسنى التعرف على البنود المستحقة السداد، وإحالتها إلى الوحدات أو المكاتب الميدانية المختصة من أجل الإيضاح و/أو اتخاذ التدابير اللازمة.

52- ولوحظ خلال الفترة المالية 2002-2003 أن عملية تخليص هذه البنود كانت بطيئة، وفي بعض الحالات لم يتسن تخليص أي بند في 1999 من أكثر من 16 000 بند كانت مستحقة السداد في نهاية الفترة 2002-2003.

53- وانخفض عدد البنود المستحقة السداد في حسابات المقاصة إلى حوالي 2 500 بند في نهاية الفترة 2006-2007. ويتعلق حوالي 800 من هذه البنود بالفترة السابقة على 2004. وبحلول نهاية 2007، كانت المنظمة قد اضطلعت بعمل إضافي وحددت البنود التي كانت تعترض إجراء تسويات وعمليات شطب لها أثناء 2008، مما يساعد على تخفيف الأعباء التي تثقل حسابات المقاصة.

54- أوصي بأن تجرى المنظمة التسويات أو عمليات الشطب اللازمة، بحسب الحالة، فيما يتعلق بحساب المدفوعات المسبقة وحسابات المقاصة المحددة في نهاية الفترة المالية 2006-2007. وأشجع المنظمة على أن تواصل دوماً رصد وتسوية البنود المستحقة السداد في حسابات المقاصة في الوقت المناسب.

55- أكدت المنظمة أنها ستتخذ إجراءات ملائمة إضافية.

مدفوعات البرنامج العادي وبرنامج التعاون التقني

56- يمثل البرنامج العادي بما فيه برنامج التعاون التقني وهو البرنامج الرئيسي الأكبر الممول من الحساب العام، الاختصاص الأساسي للمنظمة.

57- وأدى معدل المدفوعات المنخفض لبرنامج التعاون التقني في الفترة 2006-2007 إلى ترحيل ضخم للاعتمادات. وفي 31 ديسمبر/كانون الأول 2007، بلغت الإيرادات المؤجلة (الإيرادات المتاحة) 68.6 مليون دولار أمريكي. وتأذن المادة 4-3 من اللائحة المالية بأن ترحل الاعتمادات المالية لبرنامج التعاون التقني إلى فترة العامين التالية. وقد يؤدي انخفاض مدفوعات هذا البرنامج في إحدى الفترات المالية، كما حدث في الفترة 2006-2007، إلى وضع يتعذر فيه إنفاق الاعتمادات المرحلة حتى في فترة أربع سنوات. ولجأت المنظمة في الماضي إلى تحميل المصروفات الفعلية على مشروعات مغلقة تم إقرارها وتنفيذها في الفترة المالية اللاحقة من اعتمادات فترة السنتين السابقة، أي من "التدفق العائد". ونظرا لإمكانية اشتراط استكمال عملية التدفق العائد لاعتمادات هذا البرنامج للفترة 2006-2007 في نهاية 2009، احتاجت المنظمة إلى إضفاء طابع رسمي على العملية لتوثيق إجراءات التدفق العائد وما يرتبط بها من اشتراطات تتعلق بإعداد التقارير التشغيلية والمالية. وأفادت المنظمة بالبدء في هذه العملية.

58- وثمة ثلاثة عوامل تؤثر بدرجة كبيرة على تنفيذ البرنامج العادي وتنفيذ برنامج التعاون التقني خاصة. العامل الأول هو تأخر استلام الاشتراكات، إذ أنه يؤثر مباشرة وبصفة عاجلة على مركز السيولة في المنظمة.

59- والعامل الثاني هو نقص تمويل الاختصاصات والأحداث أو عدم تمويلها على الإطلاق. وفيما يلي بعض الأمثلة: الاحتفال بالسنوات الدولية على أساس سنوي تقريبا، وتنفيذ المعاهدات الدولية وتسهيل تنفيذها. ويمكن أن ينشأ نقص التمويل أيضاً عن عدم إدراج المصروفات في الميزانية. وفي الفترة 2006-2007 كانت بعض المدفوعات الإلزامية التي تتعلق أساسا بجوانب مختلفة للزيادة غير المتوقعة في تكاليف الموظفين، تزيد بمبلغ 36 مليون دولار أمريكي عن الاعتمادات المدرجة في الميزانية. وبالنظر إلى ضرورة الوفاء بهذه الالتزامات التي تتطلب تدفقات نقدية خارجة، كان على هذه المنظمة أن تلجأ إلى تسويات في البرامج أو تمويل العجز بالاقتراض، أو إلى كليهما في بعض الأحيان.

60- والعامل الثالث هو الزيادة الكبيرة في تدفقات الموارد الخارجة عن الميزانية، والتي تسهم في تنفيذ أكثر من نصف أنشطة المنظمة. وطبقا للنموذج الحالي للأعمال في المنظمة، تنزع هذه الزيادة إلى تقييد قدرة المنظمة، لاسيما فيما يتعلق بالتنفيذ الفعال لمشروعات البرنامج العادي وبرنامج التعاون التقني في الوقت المناسب.

61- أبرزت المشكلات المتعلقة بمدفوعات برنامج التعاون التقني في تقرير المراجعة الطويلين بشأن الفترتين 2002-2003 و2004-2005. وبينما يمكن لمسألة سيولة المنظمة أن تلقى بثقلها على نسبة مدفوعات برنامج التعاون التقني، إلا أنه ينبغي أيضاً دراسة القدرة الإجمالية للمنظمة على تسليم المشروعات ذات الصلة بالموارد الخارجة عن الميزانية، وأن تعوض في الوقت ذاته عن الوقت الضائع في موافقات برنامج التعاون التقني ومدفوعاته.

62- وإذا ما استشرطنا آفاق المستقبل نجد أن تكاليف أنشطة متابعة التقييم الخارجي المستقل قد لا تحصل على التمويل الكافي بسبب قيود الوقت في تحديد التكلفة الشاملة. ولاحظت أن الأنشطة المتعلقة بالتقييم الخارجي المستقل

تطلبت مساهمات من الموارد المؤسسية تتمثل في وقت الموظفين، وجاء في تقرير التقييم الخارجي المستقل أن التمويل الكافي يمثل إحدى المخاطر المرتبطة بتنفيذ الإصلاحات.

63- لاحظت أن مدفوعات برنامج التعاون التقني قد تأثرت نتيجة لحالة السيولة في المنظمة. وعلاوة على ذلك، فإن النموذج الحالي للأعمال في المنظمة من شأنه أن ينال من قدرة المنظمة على تناول هذا الحجم الهائل من الموارد الخارجة عن الميزانية، واعتمادات ومدفوعات البرنامج العادي/برنامج التعاون التقني في آن واحد وفي الوقت المناسب. وأوصي بأن تنظر المنظمة في استعراض قدراتها، ونموذج أعمالها، وعملياتها، وأن تضع الآليات والإجراءات الملائمة الكفيلة كيلا تتأثر سلبا عمليات استكمال مشروعات برنامج التعاون التقني ومدفوعاتها نتيجة لذلك.

الجزء الثاني

مراجعة حسابات المكاتب الميدانية

64- جرى أثناء الفترة المالية 2006-2007 فحص مسائل مختارة تتعلق بالإدارة وانتظام المعاملات المالية ومطابقتها للقواعد في مكاتب إقليميين⁴ وثمانية عشر ممثلية للمنظمة⁵. وستناقش نتائج المراجعة وملاحظات تحت عناوين مواضيعية.

مراقبة السلف

65- يمكن أن تمنح السلف للموظفين والأعضاء غير الموظفين والخبراء الاستشاريين. ولا بد من تقديم البيانات الخاصة بالسلف المقدمة للسفر وغيره من الأنشطة المتنوعة، وتسوية هذه السلف في فترة معينة. وفي حالة عدم رد السلفة في فترة تتجاوز ثلاثة أشهر، يتعين استردادها من مرتب الشخص المعني أو من أي مبلغ له مستحق للمنظمة. وبينما يتحمل المقر الرئيسي المسؤولية الأولى عن مراقبة سلف السفر وتسويتها، توجد آليات داعمة لمساعدة المكاتب الميدانية في الاضطلاع بمسؤولياتها.

66- واتخذت المنظمة خطوات محددة أثناء الفترة 2006-2007 لتحسين مراقبة وتسوية السلف، بما في ذلك بذل جهود إضافية لصقل الإجراءات وتبسيطها، وإدخال أساليب إبلاغ محسنة لدعم استعراض السلف ومتابعتها.

67- ومع ذلك ظهر أثناء مراجعة المكاتب الميدانية عدد من المجالات التي يمكن فيها تحسين إدارة السلف واستردادها في المكاتب الميدانية. وتشمل هذه المجالات حالات لم تطبق فيها الأحكام المعيارية الخاصة بمنح السلف

⁴ المكتب الإقليمي لأفريقيا، أكرا، والمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي، بانجكوك.

⁵ أفغانستان، بنغلاديش، بوليفيا، البرازيل، مصر، غانا، إندونيسيا، جامايكا، ناميبيا، نيبال، السنغال، جنوب أفريقيا، تنزانيا، تايلند، ترينيداد وتوباغو، أوغندا، فييت نام، وزامبيا.

واستردادها؛ ومحدودية الدعم في مراقبة واسترداد السلف الممنوحة للأعضاء غير الموظفين؛ والتقاوس عن استخدام كل إمكانات النظام المتاح لدعم مراقبة السلف.

68- وعقب انتهاء المراجعة، أدخلت بعض المكاتب الميدانية تحسينات على ضوابط إضافية معينة للمراقبة الداخلية لهذه العمليات في المكاتب المحلية. وعززت المنظمة من جهودها لمتابعة هذه المسائل مع المكاتب الإقليمية، وتقديم الإرشادات فيما يتعلق بالإجراءات الواجب اتباعها لاسترداد السلف من الموظفين والخبراء الاستشاريين. وخططت مجموعة الحسابات المستحقة الدفع بالمنظمة بعثات إلى كل مكتب من المكاتب الإقليمية أثناء 2008 لإسداء المشورة بصدد المسائل الإجرائية.

69- *أقدر الخطوات التي تتخذها المنظمة حالياً لتحسين مراقبة منح السلف واستردادها، وأشجع المنظمة على مواصلة جهودها في هذا الاتجاه.*

بناء القدرات

70- ترمي عملية اللامركزية إلى تعزيز وتحسين أداء المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية. ويتمثل الهدف الأساسي للامركزية في دعم فعالية برامج المنظمة والمشروعات المتصلة بها، وتحسين كفاءة عمليات الأعمال، والاستجابة في الوقت المناسب لطلبات الخدمات ذات الصلة باحتياجات البلدان الأعضاء.

71- واقتضى تدعيم المكاتب الإقليمية أثناء المرحلة الأولى لتحقيق اللامركزية نقل عدد من المهام ذات الصلة المباشرة بهذه المكاتب من بينها المساعدة في مجال السياسات وإعداد البرامج الميدانية وخدمات الدعم التقني للمشروعات، الرامية إلى تنمية قدرات تشغيلية هامة على المستوى الإقليمي.

72- وتضمنت المرحلة الثانية من اللامركزية، التي بدأت اعتباراً من 2000-2001، نقل مسؤوليات التشغيل، واستحداث علاقات وأدوار جديدة بين المقر والمكاتب الميدانية بما في ذلك إعادة توزيع المهام والوظائف في المكاتب الإقليمية والقطرية.

73- ويعتبر تفويض المسؤولية والسلطة هو المدخل الرئيسي لعملية اللامركزية. ولكي يتسنى تحقيق الفوائد المنشودة من حيث تخفيض التكاليف وزيادة الكفاءة، فإن من الضروري بناء القدرات الكافية وإتاحتها على الصعيد الميداني.

74- وبالإضافة إلى الدورات وحلقات العمل التدريبية الرامية إلى تزويد الموظفين الميدانيين بالمهارات المهنية المناسبة، تخصص ميزانيات المنظمة نسبة مئوية من تكاليف الموظفين (تبلغ عادة 1.35 في المائة) لأغراض تنمية قدرات الموظفين. ولا يجوز تخصيص هذه الموارد لأغراض أخرى، ويجري استعراض التنفيذ على أساس فصلي. وتوقعت المنظمة أن يؤدي

إدخال نظام إدارة الموارد البشرية إلى استحداث أداة قوية في إطار برنامج أوراكل لإدارة التعلم وإتاحتها للمكاتب الميدانية من أجل تنمية مهارات الموظفين ولأغراض التدريب.

75- إن التدريب من أكثر الأدوات فعّالية في بناء القدرات. وقد لوحظ في عدد كبير من المكاتب التي أمكن مراجعتها أن الاعتمادات المخصصة لتنمية قدرات الموظفين لم تستخدم كلها، ولم تعدّ وثيقة واحدة عن احتياجات الموظفين في مجال التدريب. مطلوب إذن الاضطلاع بعمل مستمر ومكثف لتزويد المكاتب الميدانية بالمهارات اللازمة. وإن عدم توافر القدرة الكافية للتصرف بكفاءة وجدارة في أوضاع تتسم بتزايد السلطة والمسؤولية، ينطوي على مخاطر شديدة.

76- وأعلنت المنظمة باستفاضة عن اتخاذ تدابير عديدة تشمل التدريب القائم على النتائج، والمشروع الرائد "الصف الافتراضي" الذي يتميز بفعّالية التكلفة، وأضافت أن العمل جارٍ لإعداد خطة عمل عاجلة في سياق إصلاح المنظمة وتوصيات التقييم الخارجي المستقل، ستتناول أيضاً قضايا تحقيق اللامركزية وبناء القدرات.

77- *أقدر الخطوات التي تتخذها المنظمة والخطوات التي تزمع اتخاذها من أجل بناء القدرات. وأرى أن عملية اللامركزية لن يكتب لها النجاح إلا إذا توافرت القدرات اللازمة على المستوى الميداني للاضطلاع بالمسؤوليات الإضافية والتفويض المتزايد، وأشجع المنظمة على إجراء تقييم للوضع الراهن، وأن تمضي قدماً وفقاً لخطة موضوعة نحو بناء قدرات المكاتب الميدانية بصورة فعّالة.*

نظام المحاسبة الميدانية ونظام معلومات إدارة البرنامج الميداني

78- إن نظام المحاسبة الميدانية المطبق حالياً في المكاتب الميدانية هو نظام قائم بذاته يركز على الحاسوب الشخصي. وقد أستخدم هذا النظام لأول مرة في مايو/أيار 1999، وأدخلت عليه عدة تعديلات منذ ذلك الحين. ويجري الآن تشغيل هذا النظام في معظم المواقع الميدانية، ويتيح وسيلة معيارية لدعم تسجيل ومعالجة المعاملات على المستوى المحلي. ويسمح بإبلاغ المكتب الرئيسي بعائدات القروض في نسق حاسوبي مقروء يمكن تحميله مباشرة على النظم المالية الرئيسية للمنظمة، والمتمثلة في (نظام أوراكل المالي).

79- ونظام معلومات إدارة البرنامج الميداني هو أداة برمجية للمعلومات والرصد على مستوى المنظمة، يرمي إلى دعم الأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية، ومشروعات برنامج التعاون التقني والبرنامج الخاص للأمن الغذائي الممولة من البرنامج العادي. وهذا النظام يتصل مباشرة بمستودع بيانات المنظمة، الذي يتيح من خلاله النفاذ إلى المعلومات المالية. وهذا المستودع يحتوي على تفاصيل جميع المعاملات المالية للمنظمة.

80- ويتولى المقر والمكاتب الميدانية تحديث المعلومات في نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني. وإن بوسع هذا النظام عادة أن يوفر معلومات مفيدة ومحددة عن المشروع أو الإقليم/البلد إلى جميع أصحاب الشأن المعنيين بشأن تمويل المشروع وتسليمه وإطارة الزمني وحالة تنفيذه وذلك فيما يتعلق بمشروعات التعاون التقني ومشروعات الطوارئ ومشروعات

البرنامج الخاص للأمن الغذائي. وبينما ترمي المعلومات المتاحة في هذا النظام إلى إعطاء صورة كاملة عن تسليم المشروع، إلا أن عمليات تحميل البيانات الشاملة سواء على مستوى المقر أو من الميدان، وأرقام التسليم بشأن أجزاء معينة من المشروع الذي أنيط بإحدى ممثليات المنظمة أو موظفين آخرين، وتفاصيل المشروعات الوليدة، لا يمكن إتاحتها على نحو منفصل. وتوقعت المنظمة أن تعالج هذه المشكلة جزئياً أثناء 2008.

81- ولوحظ أن جميع المكاتب القطرية والإقليمية التي أمكن مراجعتها موصولة بالمقر عبر الإنترنت، ويمكنها النفاذ إلى نظام المحاسبة القطرية ونظام معلومات إدارة البرنامج الميداني، ومع ذلك تختلف موثوقية التوصيل وأداؤه من موقع إلى آخر. وقامت المكاتب الميدانية برصد حالة الميزانية والوضع المالي على نحو منفصل عبر أوراق عمل برنامج "إكسيل" بمعزل عن الإنترنت؛ وبدون أي اتصال بنظام المحاسبة الميدانية أو نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني. ويعزى هذا إلى ثلاثة عوامل: القيود المفروضة على التوصيل، واشتراطات الحصول على معلومات محددة من المكاتب الميدانية تتعلق بأجزاء معينة من المشروعات لا تتاح عن طريق نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني، وأوجه القصور في القدرات سواء فيما يتعلق بالموارد البشرية أو البنى التحتية.

82- وحتى إذا توافرت موارد بشرية تتمتع بالمهارة اللازمة، فإن عوامل مثل عرض النطاق والكمون والتوصيل المحلي يمكن أن تؤثر على مقدرة المكاتب المحلية على استخدام التطبيقات البرمجية، مثلما يتوقف، على أية حال، تحسين البنى التحتية للاتصالات الميدانية على توافر الموارد المؤسسية.

83- وينبغي لنظام معلومات إدارة البرنامج الميداني أن يصبح أداة أكثر فعالية وفقاً لأهدافه في تقديم الدعم لإدارة المشروعات ونقل المعلومات الحديثة إلى أصحاب الشأن مثل تحديث المستخدمين لوثائق المشروع وبياناته في التوقيت المناسب وعلى نحو أكثر انتظاماً. وإن توافر إحساس أفضل بامتلاك المشروع من شأنه أن يمكن المكاتب الميدانية من استخدام نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني على نحو أفضل، بما في ذلك تحميل الوثائق والاحتفاظ بمعلومات تشغيلية مستوفاة.

84- ويمكن القول بوجه عام إن أمن بيئة نظم تكنولوجيا المعلومات في المكاتب الميدانية يحتاج إلى الدعم والحماية: لاسيما في مجالات تنفيذ سياسة كلمة المرور، وصوغ وتنفيذ خطة لاستمرارية الأعمال. وقدمت المنظمة تفاصيل التدابير التي اتخذت فعلاً بما فيها تطبيق سياسة كلمة المرور، والتقدم المحرز في صوغ خطة التجديد للمكاتب القطرية والمكاتب الميدانية، وإعداد موجز للنقاط الرئيسية التي طرحها المراجع الخارجي للحسابات لتوزيعها على المكاتب الميدانية مشفوعة بإرشادات واضحة.

85- أوصى بمواصلة الجهود لتشجيع الاستخدام الكفء والفعال لنظم تكنولوجيا المعلومات وأدواتها المتاحة.

86- وافقت المنظمة على أهمية الاستخدام الفعّال والكفء لنظم تكنولوجيا المعلومات المتاحة، وأكدت أنها ستبحث إمكانية توفير تدريب إضافي على استخدام نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني. وأوضحت المنظمة أيضاً أن إدخال نظام أوراكل الميداني سيساعد على معالجة بعض هذه الأمور.

تدابير المراقبة الداخلية

87- تبين أقسام دليل المنظمة ورسائلها المعممة وقائمة المراجعة المحلية، ضمن جملة أمور، تدابير المراقبة الداخلية التي ينبغي أن تتمسك بها المكاتب الميدانية. وهذه التدابير تشمل ما يلي: ينبغي لجميع المعاملات المالية أن تنفذ طبقاً للقواعد واللوائح المالية للمنظمة؛ فصل الواجبات المالية؛ التسوية المنتظمة للكشوفات المصرفية؛ حفظ الأموال وتناوب حراسة الخزينة الحديدية؛ عد النقدية على نحو منتظم ومفاجئ، الحدّ من حجم المبالغ النقدية الصغيرة المخصصة للثريات، وطبيعة المصروفات منها؛ حفظ الشيكات؛ الاحتفاظ بسجلات ملائمة تتعلق بالموجودات؛ إضافة عبارة "تم استلام السلع" إلى الفواتير عند استلام السلع، وعبارة "تم الدفع" عند أداء الدفع؛ فرض قيود على مدفوعات الوقت الإضافي والاستعانة بعمال مؤقتين، إدارة المركبات وما إلى ذلك. ويتعين على ممثلي المنظمة والممثلين الإقليميين للمنظمة، أن يتأكدوا بأنفسهم من التنفيذ الفعّال لتدابير المراقبة الداخلية، وأن يقدموا شهادات سنوية بشأن الامتثال للقواعد واللوائح.

88- وعلى ضوء زيادة التفويض والدوافع الإضافية لعملية اللامركزية، يكتسي تنفيذ تدابير المراقبة الداخلية المزيد من الأهمية. وتعمل تدابير المراقبة الداخلية على مستويين اثنين: المستوى الإجرائي والمستوى القائم على النظم. ويمكن إدراج تناوب حفظ الخزينة الحديدية وفصل الواجبات المالية تحت الضوابط الإجرائية، بينما يمكن اعتبار التسويات المصرفية المنتظمة الشهرية، والتوقيعات المزدوجة على الشيكات، وإصدار شهادات شخصية من ممثليات المنظمة/المكاتب الإقليمية، من قبيل الأنشطة القائمة على النظم. وهكذا أنشأت المنظمة إطاراً قوياً للمراقبة الداخلية لأغراض المكاتب الميدانية فيما يتعلق بالشؤون المالية والإدارية، ووضعت إجراءات معينة للاطمئنان على حسن أداء إطار المراقبة في المكاتب المحلية.

89- ومن بين التدابير الهامة للمراقبة الداخلية في تناول النقدية وبيان المصروفات تقسيم المهام بين الأشخاص الذين يتعاملون في النقدية، وهؤلاء الذين يعدون الفواتير، والأشخاص الذين يصدرون الشيكات. ولوحظ نزوع في عدد كبير من المكاتب التي أمكن زيارتها نحو تجميع هذه الأدوار. ولوحظ أيضاً في عدد كبير من هذه الحالات عدم وجود تناوب في حفظ الخزينة الحديدية. وثمة حاجة أيضاً إلى تحسين إدارة النقدية الصغيرة، والاحتفاظ بسجل لها، وزيادة تواتر التفتيش المفاجئ. وتحتاج عملية التسويات المصرفية إلى المزيد من الدعم. ويبدو أن ضعف تقدير أهمية التمسك بتدابير المراقبة الداخلية كان هو السبب الرئيسي لأوجه القصور والتنفيذ الكامل لتدابير المراقبة الداخلية فيما يتعلق بالمسائل المالية والإدارية. ووافقت المنظمة على ضرورة الرقابة المستمرة على الأصول النقدية بالمكاتب الميدانية، وتأمين المتابعة المستمرة.

90- وكان من دواعي الانشغال في ممثلية المنظمة في السنغال وجود عدد كبير من الشيكات المعلقة وأمثلة لأخطاء في كشوفات التسويات المصرفية، وإصدار شيكات لحاملها/شيكات مجمعة، وإعداد قسائم ودفعها بطريقة غير سليمة. وأكدت المنظمة أنه أمكن تدارك أوجه القصور المشار إليها بحلول أبريل/نيسان 2008، وأضافت أنها تنوي إيفاد بعثة إلى هذه المثلثة.

91- وكان يوجد في المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي مجموعة من عشرة أشخاص يجوز لهم التوقيع على الشيكات. ورأت المنظمة أن مجموعة الأشخاص العشرة ضرورية لتأمين المخرجات التشغيلية الفعالة وتقوية المراقبة الداخلية. ومع ذلك فإن تفويض سلطة توقيع الشيكات في عشرة مسؤولين بهذا المكتب الإقليمي لا يبدو إجراءً سليماً. وإنني أشجع المنظمة على استعراض ضرورة إعادة النظر في وجود عشرة سلطات مخولة بالتوقيع على الشيكات.

92- ولاحظت أن المنظمة اتخذت المزيد من المبادرات التدريبية لموظفي ممثليات المنظمة، ولاحظت أيضاً أن مجموعة المحاسبة الميدانية في شعبة الشؤون المالية أوفدت بعثات إلى المكاتب الميدانية لتوفير التدريب والمساعدة في وضع الإجراءات المحاسبية.

93- أوصي بأن تواصل المنظمة اتخاذ التدابير لدعم تنفيذ تدابير المراقبة الداخلية في المكاتب الميدانية، ومن خلال إتاحة التدريب وتوفير الدعم في مواقع العمل للموظفين الإداريين في الميدان.

94- وافقت المنظمة على التوصية وأشارت إلى الخطوات المتخذة لدعم تنفيذ تدابير المراقبة الداخلية في المكاتب الميدانية.

شراء السلع والخدمات

95- أوضحت في تقرير الطويل عن حسابات الفترة المالية 2002-2003 أن الضوابط الداخلية كانت ضعيفة فيما يتعلق بمسائل الشراء المحلي، وأوصيت بأن ترصد المنظمة عن كثب امتثال المكاتب الإقليمية وممثليات المنظمة للقواعد التي وضعتها المنظمة.

96- وقد منحت المكاتب الميدانية التفويض في شراء السلع والخدمات محلياً حتى الحد الأقصى الذي وضعتته المنظمة وصدرت خطوط توجيهية لإنشاء لجان للمشتريات، والإعلان عن المناقصات وتقييمها، والاحتفاظ بقوائم البائعين، والاحتفاظ بالمستندات الورقية الكاملة، وغيرها من التدابير الكفيلة بإضفاء المزيد من الشفافية على عملية الشراء. وعلاوة على ذلك وضعت في 2005 تدابير لمكافحة الغش.

97- ولوحظ في معظم المكاتب الميدانية التي جرت مراجعتها أن عملية الشراء بوجه عام، لاسيما إعداد قوائم البائعين المستوفاة، وعملية الإعلان عن المناقصات، ومقارنة عروض الأسعار، والمدفوعات للموردين، وتوافر قائمة موثوقة بالموجودات، والاحتفاظ بمستندات ورقية كافية لعملية الشراء، تحتاج كلها إلى تحسينات كبيرة.

98- ولوحظ في بعض المكاتب أن الشروط التعاقدية لعقد التوريد لم تتضمن تاريخ التسليم، ولم يتضمن العقد في كثير من المكاتب شرطا جزائيا في حالة تأخر التسليم. ولم تُنشأ لجان للمشتريات في مكاتب قليلة أو لم تمارس مهامها في حال وجودها، وواجهت معظم المكاتب صعوبات في استخدام نظام البرمجيات على مستوى المنظمة كلها.

99- وأكدت المنظمة أنها ستتحذ تدابير إضافية للتصدي للنقاط المختلفة، وأضافت أنها أصدرت أداة تدريبية جديدة على CD Rom، اسمها "أسس عمليات الشراء بالمنظمة"، وجرى توزيعها بلغات ثلاث (الفرنسية والإنجليزية والأسبانية) في جميع المواقع الميدانية. وعلاوة على ذلك أعلنت أنها استحدثت وحدة نمطية متقدمة ثانية ونظمت دورات تدريبية. وتعتمزم المنظمة وضع خطة لإدخال الوحدة النمطية المتقدمة الثانية في المكاتب الميدانية الأكثر أهمية أثناء الفترة 2008-2010.

100- وفي ممثلية المنظمة في السنغال كانت الضوابط الحاسمة في مجال الشراء إما غائبة أو غير نافذة: ورصدت أمثلة متكررة لتسجيل قسائم تحت بند يختلف عن البند الوارد في أمر الشراء وبدون وثائق مؤيدة توضح هذا التفاوت الظاهري، فضلا عن أمثلة لسوء تصنيف المصروفات، والمدفوعات بدون ترخيص من ممثلية المنظمة، وفواتير لا تحمل خاتما يشير إلى دفع قيمتها.

101- ولوحظ أيضاً في ممثلية المنظمة في السنغال أن الوثائق المتعلقة بالعملية المؤدية إلى إصدار أمر الشراء (عروض الأسعار من البائعين، وطلبات الشراء، وتقرير فريق الشراء، والكشوفات المقارنة وما إلى ذلك...) تكاد تكون غائبة في جميع الحالات التي أختيرت للمراجعة. وهذه الأخطار في المراقبة الداخلية تنطوي على إمكانية أداء مدفوعات بدون ترخيص، ومدفوعات مزدوجة، ومدفوعات بدون استلام السلع/الخدمات المطلوبة. وأعلنت المنظمة أنها اتخذت لاحقا تدابير للمراقبة الداخلية في هذه الممثلة للحد من الأخطاء المتعلقة بالمدفوعات، وأفادت أن فواتير الموردين تحمل الآن خاتما يشير إلى دفع قيمتها.

102- وذكرت المنظمة أن حلقة العمل الرائدة التي نظمها المكتب الإقليمي لأفريقيا عن إجراءات الشراء، وعقدت في أكرا في 2007، سوف تتكرر لتضم المزيد من الموظفين الإداريين في ممثليات المنظمة، وأشارت إلى اتخاذ عدد من المبادرات التدريبية، وأن هذه المبادرات التدريبية المقترنة والدعومة باستعراض مستمر وتحديث لنظم تكنولوجيا المعلومات، وخطوط توجيهية، ستؤدي في الأجل المتوسط إلى تحسينات ملموسة في الأسلوب المتبع حاليا في عمليات الشراء بممثليات المنظمة.

103- إن الشراء عملية محفوفة بمخاطر شديدة من حيث المراقبة. وقد لاحظتُ التدابير المتخذة والتدابير التي يُزعم اتخاذها في أعقاب مراجعة الحسابات في المكاتب الميدانية، وأوصي بإحكام عمليات الرصد لضمان الامتثال للقواعد واللوائح.

104 - وافقت المنظمة على التوصية، وأشارت إلى تفاصيل التدابير التي اتخذت مؤكدة أنها ستتخذ تدابير إضافية ملائمة.

105 - ولوحظت حالات لم يتم فيها التقيد بالأحكام المنصوص عليها في شراء الخدمات أيضاً. ورصدت أمثلة على التعاقد الطويل أو المتكرر مع موظفين مؤقتين، والتعاقد مع عدد كبير من الموظفين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية لأداء مهام يؤديها عادة الموظفون المعينون، والافتقار إلى الشفافية في التعاقد مع الخبراء الاستشاريين الوطنيين، وتكليف خبراء استشاريين بأكثر من مهمة في وقت واحد. وأكدت المنظمة أنها اتخذت إجراءات تصحيحية لمواجهة حالات الانحراف المذكورة، كما اتخذت تدابير لمنع تكرار هذه الممارسات مستقبلاً.

106 - وتعاقد المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي مع شركة لتولي مهام السفر. وزودت الشركة بمساحات للمكاتب في مبنى المنظمة. وبموجب هذا العقد، تقوم الشركة صاحبة الامتياز بتحويل جميع العملات العادية التي تتلقاها من شركات الطيران إلى المنظمة، وتقوم المنظمة بدفع 5 في المائة من تكلفة التذكرة إلى الشركة على سبيل التعويض. وبالنظر إلى التغيير السريع في طبيعة أعمال السفر وانقضاء 12 عاماً، فقد أصبح من الضروري إعادة النظر في شروط هذا الاتفاق التعاقدية مع وكالة السفر.

107 - وأكدت المنظمة أنها ستواصل بحث هذه المسألة وأن المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي سيعيد النظر في ترتيبات وكالة السفر وفقاً للدراسات المستفادة بالمقر.

الإطار الزمني للمشروعات الميدانية وإغلاقها

108 - أشرت في تقرير الطويل عن حسابات الفترة المالية 2002-2003 إلى أن مكاتب ممثليات المنظمة بحاجة إلى تحسينات كبيرة في تنفيذ المشروعات الميدانية وإدارة المشروعات، وأوصيت بأن تتخذ المنظمة خطوات ملموسة في هذا المجال.

109 - وأصدرت المنظمة توجيهات إلى المكاتب الميدانية في شكل رسائل معممة عن البرنامج الميداني. ويشترك ممثلو المنظمة المعينون حديثاً في دورة توجيهية بالمقر تستغرق أربعة أسابيع. ويساعد نظام برنامج معلومات إدارة البرنامج الميداني في تتبع ورصد المشروعات الجارية، كما يطرح القضايا من أجل التوصل إلى حلول لها لكي يتسنى إغلاق المشروعات التي استكملت أنشطتها.

110 - وجرى أثناء مراجعة المكاتب الميدانية استعراض الإطار الزمني للمشروعات وتنفيذها وإغلاقها، لاسيما مشروعات الطوارئ. وثمة حاجة إلى إدخال مزيد من التحسينات على الوثائق واستجواب المعلومات في نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني، ونظام برمجيات المنظمة، وإعداد التقارير الفصلية والنهائية وتقديمها في الوقت المحدد، والاحتفاظ بتفاصيل المخزون السلعي المتعلق بالمشروعات.

111 - ولوحظ في عدد كبير من المشروعات المختارة أنه تم إدخال تعديلات على تاريخ البداية وتاريخ الانتهاء، وحدث ذلك في بعض الأحيان دون إدخال أي تعديلات على الميزانية، بسبب تأخر التنفيذ. وأدى التأخر في الموافقة الرسمية على المشروعات وفي تحديد تفاصيل المشروعات بالاتفاق مع البلد المتلقي وفي التعاقد للحصول على الموارد غير البشرية وفي الشراء أيضاً، إلى تجاوز المواعيد المقررة، وهو ما يؤثر سلباً على تسليم المشروعات ووصول المزايا إلى المستحقين في الوقت المناسب. وعلى الرغم من أن بعض الأسباب الرئيسية المذكورة أعلاه قد تكون خارجة عن إرادة المنظمة، وخاصة في حالة مشروعات الطوارئ، إلا أن التنبؤ بحجم الوقت والمجهود اللازمين لاستكمال نشاط ما قد لا يكون ميسراً في جميع الحالات. ومن المحتمل أن يؤدي هذا التمديد في الإطار الزمني لأغلبية المشروعات إلى المساس بصورة المنظمة.

112 - وحدث تأخر في إغلاق المشروعات التي استكملت أنشطتها. وكان هذا التأخر يتراوح بين عدة أشهر وسنوات قلائل. وأسهم في هذا التأخر نقل المخزون السلعي لهذه المشروعات والقصور في تقدير أهمية إغلاق المشروعات في الوقت المناسب. ووافقت المنظمة على ضرورة الإغلاق العادل للمشروعات التي استكملت أنشطتها، وأوضحت أنها تواصل السعي من أجل إيجاد حلول جديدة لهذه المشكلة.

113 - *أحطت علماً بالتدابير التي أُتخذت من أجل تحسين عمليات تخطيط وتنفيذ وإغلاق مشروعات المساعدة التقنية ومشروعات الطوارئ، وأشجع المنظمة على أن تمضي قدماً نحو عملية تخطيط فعّالة ترمي إلى تسليم المشروعات في أوقات محددة، وتحسين الوثائق، واستكمال إجراءات الإغلاق في الوقت المناسب.*

الجزء الثالث

مسائل الإدارة

مشروع نظام إدارة الموارد البشرية

114 - أُجري استعراض لمشروع نظام إدارة الموارد البشرية أثناء عملية المراجعة في أبريل/نيسان ومايو/أيار 2007، ومرة أخرى في أكتوبر/تشرين الأول من العام نفسه.

المقدمة

115 - حصلت المنظمة في 1995 على حزمة الموارد المالية والبشرية من شركة أوراكل لكي تستعيض بها عن نظاميها القديمين - نظام الموظفين⁶ والنظام المالي⁷. وكان من المقرر أن يستكمل هذا المشروع الذي يحل محل النظامين القديمين بحلول يناير/كانون الثاني 1998. ومع ذلك تقرر أثناء 1998 أن عنصر الموارد البشرية سيجري التعامل معه لاحقاً بعد تنفيذ برنامج أوراكل المالي.

⁶ PERSYS- IT - نظام يستهدف تخزين المعلومات الشخصية للموظفين ويقدم خدمات أخرى تتعلق بالموارد البشرية.

⁷ FINSYS- IT - نظام يستهدف معالجة كشوفات مرتبات موظفي المنظمة، بما في ذلك المكاتب الميدانية.

116 - وتم التعاقد مع خبير استشاري (مارس/آذار 2001) لإعداد تقرير جدوى لمشروع الموارد البشرية، يشمل مستحقات الموظفين ومعالجة كشوفات المرتبات. وأوصى الخبير الاستشاري بمواصلة تنفيذ عنصر كشوفات مرتبات الموارد البشرية في نظام تخطيط الموارد المؤسسية، استناداً إلى برنامج أوراكل (الذي كان متاحاً في المنظمة)، بعد دراسة ثلاثة خيارات مطروحة وهي: (1) الموارد البشرية/كشوفات المرتبات على أساس برنامج أوراكل؛ (2) الانتقال إلى بيئة جديدة لتكنولوجيا المعلومات؛ (3) الاستعانة بموارد خارجية.

117 - وتم التعاقد مع الخبير الاستشاري ذاته في أبريل/نيسان 2002 كمدير للمشروع من أجل تنفيذ برنامج أوراكل للموارد البشرية/كشوفات المرتبات بالمنظمة في إطار نظام تخطيط الموارد المؤسسية، وهو الحل الذي كان قد أُوصي به في تقريره الخاص بالجدوى. وأعدت البنى التحتية لهذا المشروع على مستوى المنظمة، وتمت الموافقة على ميثاق المشروع من جانب لجنة إدارة مشروع أوراكل. ويتألف المشروع من ثلاث مراحل: متطلبات الأعمال وإدخال التحسينات (المرحلة الأولى)، التصميم والإعداد (المرحلة الثانية)، والاختبار والإعداد للتنفيذ (المرحلة الثالثة). وكان من المقرر استكمال المرحلة الأولى بحلول مايو/أيار 2003، واستكمال المرحلة الثانية والثالثة في 30 يونيو/حزيران 2006.

118 - وجرى تقسيم المشروع إلى سبعة فروع وظيفية، وبلغت تقديرات أداء هذه المهام الوظيفية السبع 22.1 مليون دولار أمريكي. وفي سبتمبر/أيلول 2003، عيّن مدير جديد للمشروع، وتقرر زيادة قوة فريق المشروع. ويمكن القول بوجه عام أن 23 في المائة من موظفي المشروع لم يكن لهم سابق خبرة بالمنظمة.

119 - وفي أبريل/نيسان 2005، عندما دخل المشروع مرحلة الإعداد، كانت ثمة حاجة إلى استحداث نموذج جديد لإدارة الموارد البشرية، من أجل إدخال الإصلاحات التي نادى بها المدير العام في 2004، واستغلال مزايا القدرات والإمكانات التي يتيحها مشروع نظام إدارة الموارد البشرية على نحو كامل. ونتيجة لما طرأ من تغيير على إطار المشروع، عدلت خطة جديدة للمشروع تاريخ التنفيذ لكي يكون في نهاية 2006.

120 - والغرض من نموذج إدارة الموارد البشرية هو تحديد إطار وظيفي يشمل العمليات التنفيذية والموارد البشرية والتكنولوجيا المطلوبة لدعم تقديم خدمات الموارد البشرية. وكان من المقرر توسيع تغطية نظام الموارد البشرية ليشمل المدى الكامل لخدمات الموارد البشرية (مثل إدارة الأداء، تخطيط الموارد البشرية، ونظم الموارد البشرية القائمة على الكفاءة والتعيين)؛ وتحويل الموارد من وظائف معالجة المعاملات ذات القيمة المضافة المنخفضة إلى الوظائف الاستشارية والسياساتية ذات القيمة المضافة الأعلى؛ وتنفيذ نظام جديد للمعلومات وإعداد التقارير. وشمل النموذج الجديد عمليات إعادة تصميم عملية الأعمال المقرر تنفيذها.

121 - وتم في 19 مارس/آذار 2007، تسليم وظائف كشف المرتبات وخدمات الموارد البشرية، وتنمية قدرات الموارد البشرية وإدارة المواقع، في إطار المشروع. وتم أثناء المراجعة، إدخال وظائف عناصر من الخدمة الذاتية للموارد البشرية، وخدمات الموارد البشرية وإدارة المواقع، وتنمية قدرات الموارد البشرية، وإدارة الإجازات، إلى الإدارات بالمقر وبعض المكاتب الميدانية على مراحل وفقاً لخطة التوزيع التي تمت الموافقة عليها. وفي حالة التعيينات عن طريق الإنترنت،

أطلق مشروع رائد في يونيو/حزيران 2007، وليس من المزمع تطبيقه قبل 2008. ولا يزال العمل في جوانب نظام معلومات الإدارة وإعداد التقارير في إطار مشروع نظام إدارة الموارد البشرية لم يستكمل حتى الآن إذ أن هذه الجوانب لم تتخذ بعد شكلها النهائي، وليس من المتوقع الانتهاء منها قبل 2008.

122 - وأنهى فريق المشروع أعماله وانتقل المشروع مباشرة إلى مرحلة ما بعد التنفيذ. وتقرر رصد إدخال الوظائف المتبقية للمشروع ومتابعتها من خلال لجنة التشغيل فيما بعد مرحلة التنفيذ، التي يمثل فيها جميع أصحاب الشأن. وهذه اللجنة، على خلاف فريق المشروع، ليست قائمة بذاتها أو مقصورة على أشخاص معينين، وهي مسؤولة أمام منتدى تخطيط النظم الإدارية ولجنة إدارة مشروع أوراكل.

نطاق المراجعة ونهجها

123 - جرى استعراض نظام إدارة الموارد البشرية من منظور القيمة مقابل المال. وأخضعت الخطط والعمليات والإجراءات في المشروع للدراسة للتأكد مما إذا كان قد أمكن تحقيق وفورات بالإضافة إلى الكفاءة والفعالية مقابل المصروفات التي تطلبها هذا المشروع. ودرست أيضاً أوجه التآزر والفجوات بين نموذج إدارة الموارد البشرية ونظام إدارة الموارد البشرية فيما يتعلق بتسليم قيمة للمنظمة. وفحصت الإنجازات استناداً إلى الخطة كما جاءت في ميثاق المشروع، والإطار النهائي لنموذج إدارة الموارد البشرية، والقرارات التي اتخذتها لجنة إدارة مشروع أوراكل. ودارت سلسلة من المناقشات مع بعض موظفي المنظمة بمن فيهم الموظفون المعينون بمشروعات محددة. وفحصت أيضاً الملامح الرئيسية لتصورات المستخدمين النهائيين بمن فيهم المديرون بشأن جوانب مختلفة للمشروع كما تجلت في مسح صغير أجري أثناء المراجعة. وفي حالة تقييم إجراءات وضوابط التغيير، تمت الاستعانة بأفضل الممارسات الواردة في إطار أهداف مراقبة المعلومات والتكنولوجيا المرتبطة بها⁸. وغطت المراجعة الفترة الممتدة حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007، وأخذت التطورات اللاحقة التي أشارت إليها المنظمة في الحسبان بحسب الحالة.

تمويل المشروع وإطاره الزمني

124 - قدرت الاعتمادات الإجمالية المطلوبة للمشروع (2001) بحوالي 22.1 مليون دولار أمريكي. وطبقاً لقرار المؤتمر 2001/6 خصص 25.5 مليون دولار أمريكي لإعداد نظم إدارية مؤسسية، منها 19.9 مليون دولار أمريكي لمشروع نظام إدارة الموارد البشرية. وخصص برنامج العمل والميزانية للفترة 2002-2003 مبلغاً قدره 1.8 مليون دولار أمريكي للمرحلة الأولى من مشروع نظام إدارة الموارد البشرية.

⁸ أهداف مراقبة المعلومات والتكنولوجيا المرتبطة بها، هي مجموعة من أفضل الممارسات (إطار) لإدارة تكنولوجيا المعلومات أنشأتها في 1992 هيئة مراجعة ومراقبة نظم المعلومات، ومعهد حوكمة تكنولوجيا المعلومات. وتزود أهداف مراقبة المعلومات والتكنولوجيا المرتبطة بها، المديرين ومراجعي الحسابات ومستخدمي تكنولوجيا المعلومات بمجموعة من التدابير والمؤشرات والعمليات وأفضل الممارسات المقبولة بوجه عام.

125 - وعلى الرغم من أن التمويل اعتبر إحدى المخاطر في ميثاق المشروع، واجه المشروع مشكلات تمويلية حتى 2005، عندما كان يجتاز المرحلة الحرجة لتجميد متطلبات الأعمال. ولكن ابتداء من 2006 فقط اعتبرت الميزانية الرأسمالية مصدر التمويل.

126 - ولا تشمل تكلفة المشروع البالغة 19.7 مليون دولار أمريكي جميع تكاليف الموظفين. وعلى الرغم من إخراج وظائف مثل إدارة الأداء والسياسات والإجراءات من نطاق المشروع، إلا أن تكلفة وضع متطلبات وتحسينات الأعمال البالغة 240 000 دولار أمريكي تدرج في التكلفة الإجمالية للمشروع في المرحلة الأولى، بالإضافة إلى تكلفة إعداد كل هذه الوظائف الحاسوبية واختبارها. ومع ذلك لم يكن هناك من سبيل للتحقق من تكلفة اختبار كل هذه العناصر. وبالنظر إلى تعذر حصر جميع التكاليف، وحتى إذا أمكن حصرها فإن من المتعذر تجميعها حالياً، لذلك يصعب التوصل إلى تكلفة دقيقة وكاملة للمشروع.

127 - وقد وُضع تصميم مفهوم نموذج إدارة الموارد البشرية في أبريل/نيسان 2005، في منتصف الطريق نحو تنفيذ مشروع نظام إدارة الموارد البشرية، ووضع في صيغته النهائية في أكتوبر/تشرين الأول 2006. وفي ذلك الوقت كانت مرحلة متطلبات الأعمال في هذا المشروع قد تأخرت بحوالي عام (من مايو/أيار 2003 إلى يونيو/حزيران 2004)، ومرحلة التحسينات بحوالي ستة أشهر (أغسطس/آب 2004 إلى فبراير/شباط 2005). ولو أمكن الانتهاء من تصميم مفهوم نموذج إدارة الموارد البشرية في الوقت المناسب أثناء مرحلة متطلبات الأعمال وقبل مرحلة الإعداد، لأصبح بالإمكان إعطاء مشروع نظام إدارة الموارد البشرية وجهة ثابتة ومحددة في مرحلة الإعداد واستيعاب التغييرات في النظام التي كان من المقرر إجراؤها في مرحلة ما بعد التنفيذ أثناء مرحلة الإعداد ذاتها، وهو ما كان سيؤدي إلى مكاسب من حيث الكفاءة.

128 - وبعد تأخر دام ثلاثة أشهر عن التاريخ المعدل للتنفيذ وهو 31 ديسمبر/كانون الأول 2006، بدأ تطبيق نظام إدارة الموارد البشرية مع تخفيض في أهدافه ونواتجه، وتوزيع وظائفه على مراحل في فترة زمنية محددة مع التركيز بدرجة أكبر على أتمتة تدفق العمل بدلاً من إعادة تصميم العملية ذاتها. وجرى فض فريق المشروع إيداناً ببدء مرحلة ما بعد التنفيذ، على الرغم من أن عدة وظائف كانت لا تزال في مراحل مختلفة من حيث الإعداد والاختبار، وأن عملية التطبيق/النشر كانت تترنح وتواجه العقبات.

129 - ورأت المنظمة أنه ما إن يبدأ إنتاج وحدات الموارد البشرية كجزء من نظام متكامل لتخطيط الموارد المؤسسية، سيتعين إدارة أي تغييرات في هذه العناصر مركزياً من جانب الوحدات المسؤولة عن الدعم الجاري، ومن ثم اعتبرت استمرار بنية المشروع على ما هي عليه أمراً غير ملائم.

130 - إن إطلاق مشروع بأهمية نظام إدارة الموارد البشرية بدون تأمين مصدر للتمويل في الوقت المناسب، قبل إطلاق المشروع ذاته، أدى إلى إضعاف الإحساس بامتلاك المشروع، مما أثر سلباً على صوغ المشروع وتنفيذه بطريقة

فعالة. وأوصي المنظمة بأن تحرص مستقبلا قبل إطلاق أي مشروع على تحديد مصدر لتمويل المشروع كله، يخصص لهذا الغرض ويتقيد بآجال زمنية معينة.

131 - ووافقت المنظمة على أن تتبع التكاليف الداخلية سيوفر عرضا عاما أكثر اكتمالا وشمولا لتكاليف المشروع الإجمالية، ورأت أنه يمكن لمشروعات تكنولوجيا المعلومات المقبلة أن تنظر في الأخذ بهذا النهج لتحديد التكاليف الإجمالية لموظفي المشروع من أجل تسهيل التحليلات الشاملة والدقيقة للتكلفة والقيمة.

رسم خريطة أهداف المنظمة وتبسيط عمليات الأعمال

132 - جاء في تقرير الجدوى الذي أعدّه خبير استشاري في 2002 انه "ينبغي تطويع التطبيق العام لنظام الموارد البشرية/كشوف المرتبات في إطار أوراكل، لكي يتماشى مع خصوصية المنظمة". وأكد ميثاق المشروع أن متطلبات وتحسينات الأعمال (المرحلة الأولى) شرط أساسي مطلق لوضع نظام لإدارة الموارد البشرية يستند إلى احتياجات المستخدمين، ويتمشى مع متطلبات الأعمال فيما يخص الموارد البشرية للمنظمة. وهكذا أصبح التكنولوجيا مجرد وسيلة وليست غاية في حد ذاتها. وأتمتة تدفق العمل تدعم في أفضل الحالات، وتسهل أحيانا، قرارات صاحب العملية.

133 - وفي 2004 أعلن المدير العام رؤيته بشأن إصلاحات المنظمة، والتي تضمنت مبادرات لتحسين خدمات الموارد البشرية وزيادة الكفاءة من أجل تحقيق الهدف الاستراتيجي للمنظمة على نحو أفضل. وفي ديسمبر/كانون الأول 2005، تقرر منح العقد الخاص بنموذج ادارة الموارد البشرية كوكالة خارجية. وشمل نطاق العقد وضع خطة لتطبيق نموذج إدارة الموارد البشرية، والاشتراك مع فريق المشروع في التطبيق الفعلي لهذا النموذج، بما في ذلك استكمال التعديلات السياساتية والإجرائية الضرورية لإعداد الصيغة النهائية لمتطلبات الأعمال فيما يخص الموارد البشرية واستكمال تعريفات العملية. والواقع أن الهدف من هذا النموذج هو تسليم عملية الأعمال بعد إعادة تشكيلها وتصميمها على النحو الواجب حتى يمكن تحقيق أعظم المنافع من مشروع نظام إدارة الموارد البشرية.

134 - وقدمت الوكالة الخارجية مدخلات تتعلق بتعزيز تبسيط عمليات الأعمال عن طريق إعادة النظر في وثائق "متطلبات الأعمال" و "التحسينات"، التي وضعها من قبل مشروع نظام إدارة الموارد البشرية. أما العمليات التي كان ينبغي إعادة تصميمها ووضعها في صورتها النهائية فكانت: تفويض السلطات، وسلسلة الموافقة، واتفاقات مستوى الخدمة، وإطار الإدماج في التطبيقات المالية الرئيسية لبرنامج أوراكل. وكان لابد من إعادة تصميم عمليات الأعمال على النحو الملائم لكي يتسنى استغلال جميع مزايا/نطاق نظام إدارة الموارد البشرية.

135 - ولم يتسن في المراحل الأولى من المشروع إدراك مدى المهام التي ينطوي عليها إحداث تغييرات في ممارسات الأعمال الحالية نتيجة لإدخال مجموعة من الوظائف الحاسوبية الجديدة التي لم تكن المنظمة تعرفها من قبل. وتحقيقا لهذا الغرض استعانت المنظمة بوكالة خارجية. ولكن نظرا للتأخر في إنجاز المشروع، تقرر بصفة مؤقتة تأجيل التنفيذ الكامل لتوصيات ومتطلبات الوكالة الخارجية. وأسفر هذا القرار عن تسليم الوظائف التي كانت تتوافق مع مجموعة أعمال الموارد البشرية، في إطار برنامج أوراكل، أكثر مما تستجيب للأهداف الاستراتيجية للمنظمة. وفي النهاية أدرجت

بصعوبة في نطاق المشروع جميع الوظائف التي أمكن إعدادها وتسليمها، وترك التحسينات الإضافية حاليا على أن يجري تناولها مستقبلا من خلال طريقة طلبات تغيير النظام، وهو أسلوب غير مألوف إلى حد ما.

136 - وأوضحت المنظمة أن نظام إدارة الموارد البشرية قد شكّل طبقا للوظيفة المعيارية لبرنامج أوراكل، وليس عن طريق تطوير البرمجيات لمتطلبات الأعمال بالمنظمة. وأضافت المنظمة أن أصحاب الأعمال وأعضاء المجلس أحيطوا علما بالفجوات الرئيسية التي أمكن التعرف عليها بين المتطلبات من جهة والوظيفة التي تم تسليمها من جهة أخرى، وأخضعت طلبات تغيير النظام لعملية منهجية للاستعراض والموافقة من أجل التطوير من خلال المراقبة المتوازية للمدخلات والمخرجات. ووافقت المنظمة على تنفيذ آلية لرصد الوظائف على نحو وثيق ريثما تتوافر الموارد المطلوبة.

137 - إن مشروعا يرمي إلى مساعدة استعراض إدارة الأعمال على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة على نحو أفضل من خلال تعزيز الكفاءات، أدى في المقام الأول إلى الأتمتة بتطويعه أولا لوظائف برنامج أوراكل، وترك مسألة إدخال تغييرات على النظام إلى ما بعد إغلاق المشروع لكي يتسنى تناولها من خلال طلبات تغيير النظام. وأحطت علما بما يتخذ من تدابير للتعرف على أجزاء الحل الشامل التي لا تتماشى تماما مع الأهداف العامة لأعمال المنظمة، والتي ينبغي تطويعها لكي تلبى احتياجات العملاء. وأوصى بأنه فيما يتعلق بعمليات التطويع تلبية لاحتياجات العملاء والتي لا يمكن إجراؤها بسبب عوامل التكلفة أو الوقت، لا بد من الاعتراف بالمخاطر الناجمة عن ذلك وقبولها على المستوى الملائم.

تقدير مكاسب الكفاءة

138 - جاء في وثيقة المناقشة المعنونة "نظام إدارة الموارد البشرية: تحليل للتكلفة والعائد" الصادرة عن لجنة إدارة مشروع أوراكل، أنه سيجري "تخفيض في التكاليف المباشرة لموظفي الموارد البشرية" و "تخفيض في الوقت الذي يستغرقه موظفو الإدارات في دعم العمليات اليدوية للموارد البشرية" تحت بند "الفوائد الملموسة". ومع ذلك رأت المنظمة أنه سيكون من الصعب إلى أقصى حد ترجمة مكاسب الكفاءة إلى أشهر/أشخاص، حيث إن من المحتمل أن يؤدي التخفيض في وقت المعالجة إلى السماح للأفراد بتخصيص وقت لأنشطة برامج أخرى وليس إلى توفير وظائف معينة بالمنظمة. وأضافت المنظمة أنه مع تخفيض أعداد الموظفين بسبب التخفيضات في الميزانية، كان من الصعب تماما تقدير ما إذا كانت التخفيضات ترجع إلى إدخال نظام إدارة الموارد البشرية. وهكذا فإن تسليم هذه الوظيفة الحاسوبية لم يستغل المزايا الكاملة لتطبيق نظام إدارة الموارد البشرية.

139 - وجاء في مسودة التحسينات أن بالإمكان توفير 2600 يوم من الوقت المستغرق عن طريق تسريع عملية الموافقة وتفويض السلطة بالإضافة إلى توفير الكثير من العمل الإداري من خلال تمكين طالبي الأعمال والمسؤولين عن الميزانية وخدمات الدعم الإداري من معالجة بعض الطلبات. ومع ذلك أعلنت المنظمة أن الوحدة النمطية لمرحلة ما بعد الإدارة ستوزع على المديرين لاحقا، وأنه لا يمكن إجراء تقييم واقعي للوفورات والتأثيرات إلا في النصف الثاني من 2008.

140 - إن من الضروري إنشاء آلية ملائمة قابلة للتطبيق يراعى فيها، ضمن جملة أمور، الوظائف الحاسوبية المخفضة التي أمكن نشرها، وتكلفة تحليل إعداد تقارير المشكلات وطلبات تغيير النظام، والتكلفة التي تتحملها الشعب المختلفة في العملية المؤدية إلى إدخال الوظائف الحاسوبية سواء في الماضي أو المستقبل، وذلك لكي يتسنى التوصل إلى تقديرات معقولة للوفورات التي يمكن تحقيقها أو الكفاءات التي يمكن اكتسابها. وأوصي بما يلي:

(أ) إنشاء هذه الآلية؛

(ب) قيام أصحاب العملية باستعراض وثائق تحاليل ومقارنة الأداء الحالي والأداء المحتمل ومقترحات التحسينات على ضوء ما تم تنفيذه فعلاً وما ينتظر إنجازه؛

(ج) إعداد مذكرة عن السياسات تتناول ما يمكن إنجازه من بين النتائج المنشودة الناشئة عن (ب) أعلاه، واعتمادها على مستوى ملائم.

141 - أحاطت المنظمة علماً بالتوصية وأوضحت أنها ستتخذ تدابير ملائمة لمتابعتها.

مركز الخدمات المشتركة

142 - رخص المؤتمر في قراره 2005/6 بإنشاء مركز الخدمات المشتركة. والخدمات الأولية التي سيقدمها هذا المركز الجديد خدمات مالية وتتعلق بمجالات الموارد البشرية والأسفار أيضاً. وهدف هذا المركز هو تحسين كفاءة خدمات معالجة المعاملات الإدارية من أجل تحقيق وفورات في الميزانية وتحسين نوعية الخدمات. ويرمي أيضاً إلى ضمان الشفافية التامة بشأن مستويات الخدمة والمساءلة الكاملة عنها أيضاً. ومن المقرر تحقيق وفورات كبيرة قيمتها 8 ملايين دولار أمريكي للفترة السنوية، عن طريق تركيز الخدمات حول ثلاثة محاور رئيسية يشرف عليها مركز في روما. وبدأ مركز الخدمات المشتركة في روما يمارس مهامه اعتباراً من 2006/1/1، أي أثناء المرحلة التي كان يجري فيها إعداد الصيغة النهائية لنموذج إدارة الموارد البشرية.

143 - وقد أنشئ مركز الخدمات المشتركة بدون وضع أي من النقاط المرجعية/المعايير المتعلقة بأدائه وكفاءته في تسليم الخدمات. وكان على هذا المركز أن يوقع على اتفاقات مستوى الخدمة مع العملاء لتأمين الوفورات وضمان الكفاءة في تسليم الخدمات والأداء. ومع ذلك لم يتسن حتى الآن إعداد هذه الاتفاقات. وبدون هذه الاتفاقات لن يكون بالإمكان تقييم الكفاءة أو الوفورات الناشئة عن تشغيل مركز الخدمات المشتركة. وبالمثل، لم يتسن تحديد مؤشرات الأداء (بشأن الكفاءة ونوعية الخدمة والشفافية والمساءلة). والمعايير المطبقة لقياس أداء مركز الخدمات المشتركة. ولم تكن ثمة رابطة مع مستودع بيانات المنظمة الذي أنشئ بغية إعداد تقارير نظام المعلومات الإدارية لأغراض تخطيط الموارد البشرية والأنشطة الإدارية، وهو أحد أهداف نظام إدارة الموارد البشرية.

144- (أ) أوصي بإعداد الصيغة النهائية لاتفاقات مستوى الخدمة، وتحديد المعايير لاختلاف مؤشرات الأداء الرئيسية التي أمكن التعرف عليها وقبولها.

(ب) إن الإحجام عن استخدام مستودع بيانات المنظمة قد يكون عقبة أمام التشغيل الناجح لمركز الخدمات المشتركة ونظام إدارة الموارد البشرية. وأوصي ببناء على ذلك بأن تنظر المنظمة في توسيع مستودع بيانات المنظمة في الوقت المناسب.

145- وافقت المنظمة على التوصية، وأوضحت أنه في حال توافر الموارد، ستولى أولوية لإعداد مستودع موحد للبيانات، وتنفيذ برنامج للذكاء في مجال الأعمال، في خطة العمل للفترة 2008-2009، وأضافت أنه من المقرر تحديد اتفاقات مستوى الخدمة في جميع مجالات الخدمات التي يوفرها مركز الخدمات المشتركة.

كفاية البنى التحتية

146- يتوقف نجاح مشروع نظام إدارة الموارد البشرية في المكاتب الميدانية إلى حد بعيد على إتاحة النظام للمستخدمين المتواجدين في هذه المكاتب. وإن من الأمور الأساسية أن تتوافر البنى التحتية لشبكة المنطقة واسعة النطاق، بقدرة كافية وأداء جيد، وتتاح من خلالها جميع الوظائف الحاسوبية لهذه المكاتب. وقد أوضحت في تقرير الطويل عن الفترة المالية 2004-2005 أنه يتعين على المنظمة أن تراقب عن كثب التقدم المحرز بشأن البنى التحتية التكنولوجية الملائمة بما يكفل النجاح لنظام إدارة الموارد البشرية على مستوى المقر وفي الميدان أيضاً. وكما أوضحت في الفقرتين 81 و82 من هذا التقرير، تتفاوت الوثوقية والأداء فيما يتعلق بتوصيل البنى التحتية بين مكتب ميداني وآخر.

147- قررت المنظمة أن تكون السرعة الدنيا المنشودة للتوصيل في المكاتب الميدانية والمكاتب الميدانية الفرعية وممثليات المنظمة، حتى 384 kbps و 128 kbps و 64 kbps على التوالي. وبحلول أكتوبر/تشرين الأول 2007، تمكنت جميع المكاتب الإقليمية وستة من المكاتب الإقليمية الفرعية التسعة و60 ممثلية من ممثليات المنظمة الثماني والسبعين، من إدخال السرعة الدنيا المنشودة للتوصيل. ومن المقرر تغطية جميع المكاتب في أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا والمحيط الهادي، ونصف المكاتب في أفريقيا والشرق الأدنى، في إطار تنفيذ المرحلة الأولى من نظام إدارة الموارد البشرية.

148- وأجريت تجارب مختبرية باستخدام حزمة أدوات المحاكاة لشبكة المنطقة واسعة النطاق، ويطلق على هذه الحزمة اسم "السحاب"، والتي يمكن من خلالها محاكاة درجات الكمون المختلفة، ومعدلات سرعة البيانات، وحمولات الشبكات المتنافسة، ومعدلات سقوط الحزم، ومقارنة الأداء بخط أساس معين. ويجري الآن التأكد من هذه التجارب المختبرية عن طريق اختبارات حية. ومع ذلك فقد استكملت في سبتمبر/أيلول 2007 خطة إدخال الوظائف الحاسوبية المختلفة، ومن المقرر أن يبدأ إدخالها في المكاتب الميدانية، اعتباراً من أكتوبر/تشرين الأول 2007.

149- وتتمحور أيديولوجية التدريب في المنظمة حول استراتيجية الأداء في "الوقت المحدد". واقترحت مسودة خطة النشر أن يبدأ تدريب جميع الموظفين (بمن فيهم العاملون في مكاتب أصغر حجماً) في وقت واحد من أجل تعظيم الانتفاع

بموارد التدريب. ولكن غيبة التوصيل الموثوق والكافي ستؤدى إلى النيل من فعالية التدريب، مما سيؤثر على الاستخدام المجدي والفعال لنظام إدارة الموارد البشرية. وسيؤدى ذلك أيضاً إلى تكاليف إضافية في الأنشطة التدريبية التي ستنظم في تواريخ لاحقة.

150- إن لنظام إدارة الموارد البشرية دوراً حيوياً في عملية اللامركزية. وإن تزويد المكاتب الميدانية بوسائل التوصيل والقدرات اللازمة ينطوي على أهمية فائقة في تحديد مقدرة هذه المكاتب على الاستخدام الأمثل لنظام إدارة الموارد البشرية. وأوصى بالتركيز على هذا الجانب الفائق الأهمية وإيلائه الأهمية الواجبة حتى لا يصبح المشروع في نهاية الأمر مجرد عملية مكلفة تركز على تكنولوجيا المعلومات، تستخدم في المقر ومركز الخدمات المشتركة. وأوصى أيضاً بما يلي:

- إخضاع تحليل التجارب المختبرية والاختبارات الواقعية التي تجرى انطلاقاً من المكاتب القطرية لمزيد من التحليل، حتى يمكن الحدّ قدر المستطاع من المشكلات الناشئة في مرحلة ما بعد إدخال الوظائف الحاسوبية؛
- التأكد قبل إدخال الوظائف الحاسوبية لنظام إدارة الموارد البشرية في المكاتب الميدانية التي تعتمد على برامج دعم الاستثمار من كون هذه البرامج ملائمة من حيث الحجم وتتميز بمستويات أداء مناسبة، حتى يكفل الأداء الفعال لنظام إدارة الموارد البشرية في هذه المكاتب؛
- قيام المنظمة بالنظر مجدداً في هذا الأمر وتمحيصه للتأكد من أن سرعة التوصيل المنشودة ملائمة حقاً، إذا ما وضعت في الحسبان الوظائف الحاسوبية التي أدخلت أو المقرر إدخالها في المكاتب.

151- وافقت المنظمة على وجوب استعراض قرارات نشر نظام إدارة الموارد البشرية على أساس عبء العمل في المكاتب الميدانية، وعدد الموظفين العاملين في هذه المكاتب، والمهام والمعاملات الجاري أداؤها، حتى يمكن تحليل التكاليف والبت في قرارات النشر. ووافقت المنظمة أيضاً على أن إدخال الوظائف الحاسوبية لنظام إدارة شؤون الموظفين في المكاتب التي تعتمد على برامج دعم الاستثمار، لا بد أن ينفذ بطريقة متأنية ومدروسة، وأضافت أنها تقوم بعمليات للتحقق من ذلك في كل موقع على حدة.

مشاركة المنتفعين

152- تنطوي مشاركة المستخدمين على نحو كاف وإدارة التغيير بطريقة سلسة على أهمية فائقة للنظام الجديد. وقد أوضحتُ بجلاء في تقريرى الطويل عن الفترة 2004-2005 حاجة المنظمة إلى وضع خطة شاملة لمشاركة المستخدمين، لاسيما المستخدمين من المكاتب الميدانية، حتى يمكن تحاشي تغييرات كبيرة ومكلفة في النظام لاحقاً. وقد نصّ ميثاق المشروع على تحديد ممثلين عن جميع المستخدمين ذوي الصلة بالنظام الجديد، وإشراكهم على نحو وثيق في المشروع. وتقرر أن يكون الاتصال مع المستخدمين على ثلاثة مستويات مختلفة هي: الموظفون بوجه عام، ومساعدو المدير العام، والموظفون الذين يمتلكون معرفة معينة. وأنشئت لهذا الغرض مجموعات للمستخدمين في إطار الموارد البشرية، تضم

ممثلين رئيسيين من الفئات الثلاث. وتقرر أن تجتمع هذه المجموعات شهريا، وأن تودع محاضر اجتماعاتها لدى إدارة المشروع وفريق المشروع.

153- وعلى الرغم من أن المفهوم الكامن وراء هذه المجموعات ومشاركة المستخدمين، قد تم إدخاله لأغراض معينة ولدور محدد سلفا، فقد لوحظ أن مشاركة المستخدمين، لاسيما المستخدمين النهائيين، في المرحلة الحاسمة من تطوير النظام واختباره ونشره، كانت محدودة للغاية. واقتصرت مشاركة المستخدمين على مكاتب الأعمال وأصحاب العمليات أساسا. وكان من شأن مشاركة العملاء/المستخدمين بصورة أكثر فعالية، لاسيما في مرحلة التحسين والإعداد والتطوير أن تجعل المنتج النهائي أكثر جاذبية للمستخدمين النهائيين.

154- وخلال مسح سريع أجرته هيئة المراجعة، قال المستخدمون النهائيون إنهم لم يشاركوا في بداية المشروع ولا أثناء وضع النظام أو حتى أثناء تصميم الواجهات (المساحات البيئية) الخاصة بالمستخدمين. وأضافوا أنهم لم يحصلوا على تدريب كاف. ورأى معظم الموظفين أيضاً (مستخدمين نهائين) أن النظام لم يكن سهل المنال، وأن التعود عليه تطلب وقتا طويلا. وعلى الرغم من أن هذه مجرد لمحات مستقاة من مسح سريع جدا، إلا أن الإدارة العليا يمكن أن تستخلص من هذه الإجابات أفكارا تستنير بها في إعادة تصميم سياستها الاتصالية.

الاختبار

155- تضمنت متطلبات واستراتيجية الاختبار بيانات مفصلة عن أنشطة الاختبار، وحددت عدد المرات التي تتكرر فيها الاختبارات قبل نشر النظام. ولم يتسن التحقق من تفاصيل بعض الاختبارات التي أجريت ولا عدد المرات التكرارية لكل اختبار. وأوضحت المنظمة أن اختبار الوحدات قد أجري قبل بدء النشر، على الرغم من أن هذه الاختبارات لم تكن موثقة دائما، وجرى تتبعها بطريقة تقليدية عبر شعاب العمل ومساراته.

156- وطرح "قضايا" كثيرة قبل تطبيق النظام، وتطلب الأمر إجراء المزيد من الاختبارات في مجالات مثل حساب كشوفات المرتبات ودفع كشوفات المرتبات ومحاسبة كشوفات المرتبات. وفي الأشهر الخمسة التالية لإطلاق الوظيفة الحاسوبية الخاصة بكشوفات المرتبات، تم تسجيل تسعين تقريرا من تقارير المشكلات من الفئة "فائق الأهمية" و "هام جدا". وأمكن توجيه معظم هذه التقارير لاحقا عن طريق آلية طلبات تغيير النظام، على الرغم من أن هذه ليست الوسيلة المفضلة لحل المشكلات نظرا إلى أن هذه المشكلات كانت متوقعة، وكان ينبغي معالجتها في مرحلة التصميم والإعداد، لاسيما تلك التي أمكن التعرف عليها قبل تطبيق النظام. وأدت معالجة هذه القضايا من خلال طريقة طلبات تغيير النظام إلى تكاليف إضافية للمنظمة، ولكن ليس للمشروع ذاته لأنه كان قد أغلق رسميا.

157- أوصي بأن تجرى جميع الاختبارات بموجب وثائق متطلبات واستراتيجية الاختبار على الوحدات/الوظائف الحاسوبية المتبقية قبل إدخالها في المكاتب، لكي يتسنى تحقيق جميع أهداف الأعمال في نظام إدارة

الموارد البشرية وتخفيض التكاليف الإضافية إلى أدنى حد ممكن. وأوصي أيضاً بإشراك المستخدمين النهائيين في المشروع على نحو أوثق وبصورة أكثر فعالية.

158- وافقت المنظمة على ضرورة اتباع متطلبات استراتيجية محددة بشأن الاختبار في عمليات النشر المقبلة لنظام إدارة الموارد البشرية، وأضافت أن نقص الموارد لم يسمح بإعداد واختبار وإدخال وظائف هذا النظام على نحو كامل. ومع ذلك لاحظت المنظمة أن جميع التغييرات كانت تخضع لاختبار صارم طبقاً لأحدث الإجراءات عهداً، وأن كثيرين من المستخدمين النهائيين شاركوا في الاختبار النهائي لهذا النظام، وواصلوا المشاركة في اختبارات التغييرات التي أدخلت على النظام.

إدارة التغيير

159- لم تنشر رسمياً إجراءات إدارة التغيير وبقية المخاطر على مستوى المشروع التي أمكن تحديدها بادئ الأمر في مرحلة ميثاق المشروع، وكان لها تأثير على المشروع ذاته. وكان ينبغي وضع استراتيجية لإدارة التغيير تشمل مثل هذه الضوابط من أجل التخفيف من مخاطر المشروع التي أمكن تحديدها سلفاً. ولم يتسن صياغة مصفوفة/شبكة للمخاطر. ولم توجد سياسة على مستوى المنظمة كلها لإدارة التغيير، تغطي كافة أنشطة المنظمة، وهي مسألة أساسية بالنظر إلى وجود عدة نظم جرى تشغيلها أو بسبيلها إلى التشغيل في المنظمة، ومعظمها مترابط ومتداخل. وعلى الرغم من وضع آلية واستعراض للملخص عملية طلبات التغيير عن طريق البريد الإلكتروني بعد إدخال النظام في 5 أبريل/نيسان 2007، إلا أن الأمر يقتضي التوصل إلى طريقة اتصال أكثر فعالية. وعلاوة على ذلك لم يتبع الإخطار عبر البريد الإلكتروني بسياسة رسمية يتم وضعها على المستوى الملأئم والإعلان عنها، كما كان مقرراً.

160- ولم يتسن وضع وإعلان سياسة تتعلق بإدارة تشكيل النظام، وفي غيبة هذه السياسة قد يتأثر سلباً نظام وإجراءات إدارة التغيير. وجرت إدارة التشكيل على أساس كل نظام على حدة، ولم يكن ثمة نهج مركزي لإدارة التشكيل يمكن أن يستخدم بطريقة فعالة المستودع المركزي لبنود تكنولوجيا المعلومات (النظم، البنى التحتية، الوثائق). ووافقت المنظمة على أن إدارة تشكيل النظام عملية أساسية كان لا بد من إقرارها، إلا أنها لاحظت أن هذه العملية تحتاج إلى موارد كثيفة، ولا سبيل إلى إقرارها تماماً وبصورة فعالة في ظل المستويات الحالية للموارد الداعمة للنظام.

161- *أوصي بأن توضع بصفة عاجلة سياسة رسمية شاملة لمراقبة التغيير فيما يتعلق بتطبيق برنامج أوراكل في إدارة الموارد البشرية، والإبلاغ عن هذه السياسة بطريقة فعالة. وأوصي أيضاً بالاعتراف بالمخاطر الجادة المحتملة لغيبة سياسة ثابتة لإدارة تشغيل النظام تحدد خط الأساس والنهج الذي يجدر اتباعه في تناول التغيير، وقبول هذه المخاطر على المستوى الملأئم.*

162- وافقت المنظمة على أهمية صوغ سياسة لضبط التغيير والإعلان عنها فيما يتعلق ببرنامج أوراكل لإدارة الموارد البشرية، وأفادت أن هذه السياسة قد وضعت وستنشر قريباً على الشبكة الداخلية للمنظمة، مضيفاً أنه اعترافاً منها

بأهمية الوسائل الفعّالة للإبلاغ عن التغييرات التنظيمية والمتعلقة بالعملية ذاتها، تبذل الجهود لوضع استراتيجية في مجال الاتصال.

إدارة التدريب

163- أنفق زهاء 0.3 مليون يورو (14 في المائة من التكلفة الإجمالية للتدريب) حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2007 على التعاقد مع مدربين خارجيين لتدريب مستخدمي نظام إدارة الموارد البشرية، على الرغم من أن هذا لا يتمشى مع خطة التدريب واستراتيجية التدريب في المنظمة. وأعلنت المنظمة أن موظفي المشروع كانوا مشغولين بتنفيذ النظام، باستثناء اثنين من المدربين كان لهما خبرة سابقة بالنظام، ومساهمة موظفي المشروع في جلسات "اللقاء مع الخبراء".

164- وأنشئ موقع للتعلم الإلكتروني لمساعدة المستخدمين. ولوحظ في الفترة من 1 مايو/أيار 2007 إلى 21 سبتمبر/أيلول 2007، أن العدد الإجمالي لزيارات موقع التعلم الإلكتروني كان 2357 زيارة، من بينها 964 زائرا وحيدا، أي بمعدل 16 زيارة يوميا. ومن بين الزائرين الأحادي، زار 581 شخصا موقع التعلم الإلكتروني مرة واحدة. ومن بين أسباب نقص الاهتمام الكافي يمكن ذكر شيوع المواد التدريبية وانتشارها، واتضح من المسح السريع أن أغلبية المدربين أجابوا بأنهم حصلوا على التدريب، بينما اعتمد الموظفون على مساعدة أقرانهم. وهذا يوضح التزاما غير كاف بالتدريب من جانب الموظفين في مجالات مثل الخدمة الذاتية، ونظام إدارة الإجازات وما إلى ذلك، حيث كان الموظفون أنفسهم من المستخدمين النهائيين للنظام في حقيقة الأمر. وذكرت المنظمة أن الانقطاعات الإلزامية في عقود الموظفين المتعاقدين لفترات قصيرة/الخبراء الاستشاريين المسؤولين عن الموقع، أدت إلى تفاقم المشكلة.

165- وأوضحت المنظمة أنه جرى إنشاء آلية للإدارة والموظفين من أجل التعرف على المتطلبات الناشئة في مجال التدريب. وأضافت المنظمة أنه يطلب من جميع المشاركين في التدريب الاستفادة عن آرائهم في الأنشطة التدريبية. وأنه يجري إعداد نموذج إلكتروني لكي يحل محل النماذج الورقية للتقييم.

آليات الرصد والتقييم

166- إن الانتقال إلى مرحلة ما بعد التنفيذ حتى وإن لم يُستكمل إدخال عدة وظائف حاسوبية، وحل فريق المشروع، قد يؤديان أيضاً إلى صعوبات رقابية أثناء إدخال وظائف جديدة أو استحداث وظائف أخرى، ولم يتسن حل عدد من المشكلات التي حددت قبل إدخال هذه الوظائف الحاسوبية عندما حان موعد إطلاق النظام. وهذا الوضع قد يؤدي أساسا إلى أوجه قصور في التصميم في مرحلة ما بعد التنفيذ. ويتعين تناول هذه المشكلات التي لم تجد سبيلها إلى الحل من خلال طلبات تغيير النظام؛ ومثل هذه المنهجية تحمل في طياتها مخاطر نقص الرقابة وزيادة التكلفة.

167- ولم يتضمن تصميم النظام آلية قادرة على قياس الأداء استنادا إلى التوقعات، وليس من المزمع إدخالها في مرحلة ما بعد التنفيذ. ولم يجر تقييم لكفاءة وفوائد مختلف الوظائف الحاسوبية مقارنة بالوضع القائم قبل التنفيذ. وكان ينبغي من الناحية المثالية وضع هذه البارامترات/المؤشرات في صيغتها النهائية وتحديد المعايير قبل التنفيذ. وأفادت المنظمة أن

مركز الخدمات المشتركة استأنف إعداد تقارير تحليل عبء العمل، التي ستستخدم في روما وفي بودابست كوسيلة لمعالجة التكاليف، وربما الوفورات أيضاً.

الخلاصة

168- لم يتسن حتى الآن لنظام إدارة الموارد البشرية الحصول على القيمة التي ينتظرها مقابل ما أنفق من أموال. وما زال يتعين استكمال وظائفه الحاسوبية. ولا بد من إعداد تقارير نظام معلومات الإدارة والاستعانة بها في أداء خدمات الموارد البشرية. وينبغي للمنظمة أن تركز أعمالها في نهاية المطاف على تحقيق اتساق الوظائف الحاسوبية مع الأهداف التنظيمية العامة. وينبغي وضع آلية لتقييم أداء الخدمات المقدمة لقياس تسليم الخدمات وفقاً لمعايير محددة وطبقاً للبيانات التاريخية لخط الأساس. ويمكن للمنظمة أن تقوم بتحليل الإجابات المستمدة من المسح السريع الذي أدارته هيئة المراجعة للاستعانة به في وضع استراتيجيات لتدريب المستخدمين وتأمين مشاركتهم.

169- وذكرت المنظمة أنه يجري الآن إعداد الصيغة النهائية لخطة النظم الإدارية 2008-2009، وأنه يجري استكمال استعراض منتظم لمشروعات النظم الإدارية وما يتصل بذلك من أعمال معلقة لنظام إدارة الموارد البشرية، وسيعقب ذلك اتفاق بشأن الأولويات وتخصيص الاعتمادات. وأضافت المنظمة أن عوامل خارجية أخرى (مثل توصيات التقييم الخارجي المستقل ومبادرات الإصلاح الجارية) لا بد أن تؤخذ في الاعتبار وأن تكون متساوية مع التطبيقات الإدارية والأولويات النظمية. وأضافت المنظمة أنها تعتزم استخدام المسوح مستقبلاً كوسيلة للتعرف على آراء المستخدمين ومقترحاتهم.

مراجعة تكنولوجيا المعلومات في برنامج أوراكل المالي لتخطيط الموارد المؤسسية

170- أجريت مراجعة تكنولوجيا المعلومات في برنامج أوراكل المالي لتخطيط الموارد المؤسسية في الفترة من 10 سبتمبر/أيلول إلى 5 أكتوبر/تشرين الأول 2007.

المقدمة

171- طبق نظام أوراكل على مرحلتين: المرحلة الأولى بدأت في 1999 وتركزت على المسار المالي لعمليات الأعمال في المنظمة. وبدأت المرحلة الثانية في 2007 وشملت عناصر الموارد البشرية وكشوفات المرتبات.

172- وبرنامج أوراكل الرئيسي هو نظام إدارة الموارد الإدارية للمنظمة. ويستخدم إصدار أوراكل للأعمال الإلكترونية 11i (النسخة 11.5.10). ويشتمل النظام على وحدة مالية ووحدة للموارد البشرية ووحدة للمشتريات. وعلاوة على ذلك يوجد لدى المنظمة عدة نظم إدارية وتشغيلية تابعة مثل: نظام المحاسبة الميدانية، وعمليات الأسفار (ATALAS)، ونظام دعم التخطيط والرصد البرامجي، وشبكة معلومات المكاتب القطرية.

173- ونصت مسودات الخطط الجاري إعدادها للفترة 2006-2011 على استغلال الوظائف الحاسوبية لتخطيط الموارد المؤسسية والتي لم تستغل بعد من أجل تحسين عمليات الأعمال، مع الانتفاع بالفرص التكنولوجية التي يتيحها تخطيط الموارد المؤسسية لتنفيذ وحدات نمطية وتطبيقات مؤسسية جديدة؛ ودمج النظم الأساسية التابعة في تخطيط الموارد المؤسسية الرئيسية، وتوسيع ونشر التطبيق الحالي لتخطيط الموارد المؤسسية لتغطية أجزاء المنظمة التي لم يتسن تغطيتها حتى الآن؛ وتحسين التغطية ونوعية معلومات الإدارة التي يقدمها تخطيط الموارد المؤسسية وتعزيز النفاذ إلى هذه المعلومات.

نطاق المراجعة ونهجها

174- غطت مراجعة تكنولوجيا المعلومات في نظام أوراقك لتخطيط الموارد المؤسسية المتعلق بالمسار المالي، التي نفذت في المرحلة الأولى، الفترة الممتدة حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007؛ وأخذت في الحسبان التطورات اللاحقة التي أشارت إليها المنظمة بحسب الحالة. وبحثت عملية تعزيز النظام وجرى استعراض الضوابط التي طبقت لضمان أمن المعلومات وإدارة التغيير وجرى سؤال وتحليل قاعدة بيانات باستخدام أسلوب مستوى نوعية الخدمة، وفحصت الوثائق المتاحة عن السياسات والممارسات المتعلقة بنظام تخطيط الموارد المؤسسية، وجرت مناقشات مع الإدارة. وأخذ في الاعتبار تقريران صادران عن مكتب المفتش العام: (30/6/06) AUD 2806 - أمن قاعدة بيانات أوراقك و AUD 2906 (27/12/06) - إدارة أمن أوراقك.

مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية

175- أدخل نظام المحاسبة الميدانية في المكاتب الميدانية في عام 1999، باعتباره نظاماً قائماً على الحاسوب الشخصي يستخدمه شخص واحد، ويتميز بتحميل/تنزيل البيانات على نحو منتظم من وإلى نظام أوراقك لتخطيط الموارد المؤسسية. وخضع نظام المحاسبة الميدانية لمراجعات عديدة عبر السنين. وفي عام 2004 وضع مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية لتحديد وتنفيذ حل يستجيب على نحو أفضل لاحتياجات المنظمة. ووضعت خطة لتنفيذ مشروع الاستبدال على ثلاث مراحل تستغرق 24 شهراً، وتستكمل بحلول 1 سبتمبر/أيلول 2006.

176- وعُيّن مجلس للمشروع ومدير له مع أعضاء آخرين في فريق المشروع من أجل إدارة المشروع. وأُنيطت بمجلس المشروع مسؤولية المراقبة العامة للمشروع. وتقرر أن يعرض التقدم المحرز في مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية على لجنة إدارة مشروع أوراقك.

177- وفي فبراير/شباط 2005، لاحظت لجنة إدارة مشروع أوراقك أن مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية سيستمر حوالي 24 شهراً، على أن يتم تنفيذه في الربع الثالث من 2006. وبعد هذا الاجتماع لم تناقش اللجنة مسألة مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية، واضطلعت اللجنة بدور أقل نشاطاً في المشروع، إذ ركزت الاجتماعات اللاحقة على مبادرات أخرى للمنظمة.

178- وأخذ تنفيذ مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية يتراجع تدريجياً. وقدمت خطة جديدة للمشروع في فبراير/شباط 2007، توقعت استكمال تطبيق النظام بحلول 30 سبتمبر/أيلول 2007، على أن يبدأ نشره تدريجياً اعتباراً من 1 أكتوبر/تشرين الأول 2007. ومع ذلك أصبح من المتوقع في أبريل/نيسان 2007 حدوث تأخير آخر لمدة أربعة أشهر.

179- وأشارت المنظمة إلى حدوث تنازع حول الموارد مع مشروعات كبرى أخرى مثل نظام إدارة الموارد البشرية، واعتماد الحل التقني على التنفيذ المسبق لنظام إدارة الموارد البشرية، واشتراط استعراض التأثير على متطلبات الأعمال للمكاتب الميدانية فيما يخص الأنشطة الرئيسية المرتبطة بمقترحات الإصلاح، باعتبارها العوامل الرئيسية التي أسهمت في التأخير في أنشطة المشروع مقارنة بالخطة الموضوعية.

180- وبعد إكمال المراجعة، علّق مجلس المشروع أنشطته إلى أن يتم التأكد من المتطلبات والآثار الناتجة عن مشروع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وتوصيات التقييم الخارجي المستقل، بالنظر إلى آثارها التنظيمية والإجرائية الهامة على المكاتب الميدانية، وطلب المجلس إعداد خطة معدلة للمشروع.

181- لاحظت أن العوامل الداعية إلى قرار إرجاء تنفيذ مشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية في الوقت الراهن ريثما يجري استعراض التطورات الأخرى ذات الصلة، كانت حاضرة ومعروفة سلفاً. وأوصي، من منظور مستقبلي، بتقييم الحاجة لإطلاق مشروع جديد أو الحاجة لمشروع جرى إطلاقه فعلاً، على ضوء أنشطة/مبادرات أخرى للمنظمة.

إجراءات مراقبة التغيير في أوراكن

182- يتمثل هدف السياسة الجديدة بشأن إجراءات مراقبة التغيير التي كان يجري إعداد صيغتها النهائية في تكملة بيئة الرقابة الداخلية للمنظمة من خلال منع ضياع البيانات أو تعديلها بدون ترخيص أو إساءة استخدامها في نظم التطبيقات الإدارية، وتأمين استمرار التطبيقات الإدارية في تلبية احتياجات الأعمال في المنظمة. وإلى أن يتسنى إضفاء الصفة الرسمية على السياسة الجديدة، سيستمر التمسك بعملية المراقبة المنصوص عليها في ملخص إجراءات مراقبة التغيير.

183- وأنشأت المنظمة نظاماً لتتبع تدفق أعمال تطوير البرمجيات، اسمه "مسار الفريق"، في مارس/آذار 2007 لتدوين وتسجيل طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات لكي يتسنى مراقبة ورصد التغييرات في نظم التطبيقات الحالية. وتشكل طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات كيانين منفصلين تجرى معالجتهما بأساليب مختلفة. وتقارير المشكلات هي القضايا التي أمكن التعرف عليها في التشكيل الحالي للنظام، وهي جزء من الدعم المستمر للنظام. أما طلبات تغيير النظام فهي جزء من خطة عمل محددة وضعتها وحدات الأعمال على مستوى المنظمة؛ ولا تشكل جزءاً من الدعم المستمر.

184- وتقوم وحدات الأعمال من خلال وحدة مراقبة التطبيقات الإدارية، بتصنيف طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات استنادا إلى مدى استعجالها/أهميتها بالنسبة إلى عمليات الأعمال، شريطة أن تخضع لاستعراض تقني من جانب شعبة تكنولوجيا المعلومات. وتبعا لمستوى "الأهمية"، تندرج طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات في أحد التصنيفات الخمس التالية "حاسم" "فائق الأهمية"، "هام جدا" "متوسط" "منخفض". وتضطلع شعبة تكنولوجيا المعلومات بإعداد وتشكيل وتنفيذ جميع التغييرات المرخص بها.

تحليل بيانات طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات المعلقة

185- أظهر تحليل 254 طلبا من طلبات تغيير النظام حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007 أن من بين 10 طلبات تم تسجيلها، أغلقت أربعة طلبات أسبوعيا. ومن بين 50 طلبا تتراوح درجة أهميتها بين "حاسم" و "فائق الأهمية"، تسنى الاطلاع عليها، قدم 31 طلبا في مارس/آذار - أبريل/نيسان 2007، وحدد 28 منها على أنها "متوسطة أو منخفضة التعقد". وأظهر تحليل مماثل لـ 518 تقريرا من تقارير المشكلات، أنه تم تسجيل 20 تقريرا وإغلاق 11 أسبوعيا. وجرى فتح ستة تقارير ذات أهمية "حاسمة"، أثناء فترة استغرقت 55 يوما. ومن بين 97 تقريرا فتحت ذات "أهمية فائقة"، قدم 13 في مارس/آذار - أبريل/نيسان 2007، وكان 12 منها "متوسط أو منخفض التعقد". وكانت المنظمة بحاجة إلى استحداث طرائق ووسائل لإجراء مزيد من التخفيض في الوقت الذي يخصص لإغلاق طلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات.

186- وأظهر تحليل أجري بحسب المجالات لطلبات تغيير النظام وتقارير المشكلات بعد مارس/آذار 2007، أن 92 طلبا و 151 تقريرا كانت تتعلق بنظام أوراقك المالي وتطبيقات أخرى أقدم عهدا، أما الباقي فقد كان يندرج في مجال نظام إدارة الموارد البشرية. وبالنظر إلى مستوى النضج والاستقرار الواجب توافره للتطبيقات المالية لنظام أوراقك التي أدخلت في عام 1999، في بيئة الإنتاج، فإن نسبة طلبات تغيير النظام (36 في المائة) وتقارير المشكلات (29 في المائة) إلى جميع الحالات كانت كبيرة. وأعلنت المنظمة أن السبب في العدد المرتفع نسبيا لتقارير المشكلات وطلبات تغيير النظام في مجال التطبيقات المالية يعزى في المقام الأول إلى فترة تجميد الشفرة أثناء مشروع نظام إدارة الموارد البشرية. ومع ذلك كان على المنظمة أن تعيد النظر في هذه المسألة.

187- وتتطلب جميع طلبات تغيير النظام وبعض تقارير المشكلات، أن تقدم وحدات الأعمال وصفا "للمواصفات الوظيفية" لأغراض التطوير. ومع ذلك لا تتوفر لوحدة الأعمال الموارد أو المهارات الكافية لأداء هذا المطلب. وعلى الرغم من أن آلية الاستعانة بالمحللين في شعبة تكنولوجيا المعلومات للمساعدة في إعداد المواصفات الوظيفية قد أدت الغرض منها في الماضي، إلا أنه يتعين استحداث آلية ملائمة في المستقبل.

التغييرات الطارئة

188- إن وقوع حادث شديد الوطأة سواء من حيث عدد المستخدمين أو من حيث وقوعه على النظم أو الخدمات المتأثرة ذات الأهمية الحاسمة، يتطلب استجابة عاجلة. وينبغي أن يستند القرار الخاص بما إذا كانت حادثة معينة

تندرج في عداد الطوارئ إلى معايير محددة بعناية، نظرا إلى أن التغييرات الطارئة تتجاوز العمليات التقنية والتشغيلية العادية. وبناء على ذلك يحسن أن توجد عملية رسمية للتغييرات الطارئة حتى يتسنى للتغييرات ذات الأولوية العالية أن تمر بسرعة، ولكي يمكن إدارة المخاطر على نحو ملائم، وتأمين التوثيق الجيد لإنهاء التغييرات الطارئة.

189- أوصي المنظمة بأن تعزز قدرات وحدات الأعمال لتمكينها من إعداد مواصفات طلبات التغيير، وأوصي المنظمة أيضاً بأن تضع إجراءات رسمية للتغييرات الطارئة.

190- وافقت المنظمة على التوصية وأعلنت أنه تم إدخال عملية منذ ذلك الحين لتطبيق التغييرات الطارئة على بيئة الإنتاج بعد التطوير، وأنها ستمضي قُدماً في تدريب وحدات الأعمال وفقاً للموارد المتاحة، وسيجري تحديد إجراءات رسمية لحالات الطوارئ في عام 2008.

أمن قواعد البيانات والتطبيقات

191- تكتسي آلية مراقبة النفاذ أهمية خاصة في نظام تخطيط الموارد المؤسسية نظرا لكونه نظاما متكاملًا. والنفاذ غير الملائم في إحدى طبقات النظام أي نظام التشغيل أو قاعدة البيانات أو التطبيق يمكن أن يفضي إلى انتهاك السرية أو النيل من سلامة البيانات.

192- وتعتبر ضوابط كلمة المرور، وتوقف مستخدم عن النشاط لفترات محددة، وتحديد العدد الأقصى للجلسات المتزامنة المسموح بها لأحد المستخدمين، وتحديد عدد محاولات تسجيل الدخول إلى النظام، بعض خطوط الدفاع لحماية قاعدة البيانات من النفاذ غير المرخص به. ويتعين على المدير أن يحدد البارامترات الخاصة بسمات المستخدمين. ومع ذلك لم تدرج المعلومات في هذه السمات.

193- والإعداد الافتراضي في نظام أوراكل تحت العنوان "RESOURCE_LIMIT"، يعني أنه لا توجد حدود مفروضة على استخدام الموارد من جانب أي مستخدم. وبناء على ذلك يجب وضع حدود لمنع المستخدمين من الحصول على أكثر من حقهم أو نصيبهم من الموارد، مما يؤثر سلباً على أداء قاعدة البيانات. وعلى الرغم من أن المنظمة اعترفت بأن ذلك سيؤدي إلى إدارة قاعدة البيانات على نحو أفضل لأغراض الأداء. إلا أنه من المتعذر تحقيق هذا الهدف بالموارد المتاحة. وذكرت المنظمة لاحقاً أنه بدلا من اتباع هذا الإجراء، جرى إعداد إنذارات/تقارير يوميا بشأن استخدام النظام، واتخذت التدابير عند تعرض الأداء لمؤثرات سلبية.

194- وفي البيئات التي يمنح فيها المستخدمون النفاذ المباشر إلى محرري مستوى نوعية الخدمة يمكنهم تجاوز الضوابط داخل أحد التطبيقات عن طريق التوصيل بقاعدة البيانات مباشرة. ولكي يتسنى مواجهة هذه المخاطر يمكن تحديد خيارات باستخدام جدول "PRODUCT_USER_PROFILE" للحد من النفاذ غير المباشر إلى قاعدة البيانات،

ومع ذلك فإن هذه الخاصية لم تستخدم. وذكرت المنظمة أنه إدارة التشكيل الجانبي يمكن أن يكون نهجا أكثر فعالية. ولكنه يحتاج إلى موارد إضافية مخصصة في مدير قاعدة البيانات.

195- أوصي المنظمة بأن يعتمد تشكيل قيم البارامترات فيما يخص معالم المستخدمين بحيث تعبر عن متطلبات الأمن للنظام، وتحقق التوازن بين الأمن وإمكانية الاستخدام، وتكفل ضوابط أفضل للنفاذ إلى النظام. ولاحظت أن وضع حدود للموارد يساعد على ألا يستولي تطبيق أو مستخدم ما، عمداً أو بدون قصد، على قاعدة البيانات وموارد النظام. وأوصي بأن تدرس المنظمة السبل التي يمكن انتهاجها لتحديد معالم الموارد لكي يتسنى الحد من استخدام موارد قاعدة البيانات.

196- وافقت المنظمة على التوصية وأوضحت أن التغييرات الموصى بها ستوضع موضع التنفيذ عقب تحديث خط الأساس التقني، بما يكفل تحقيق التوازن بين الأمن وإمكانية الاستخدام، وتأمين مراقبة النفاذ على نحو أفضل أثناء الفترة 2008-2009.

التحقق من المستخدمين

197- يركز النفاذ إلى نظام تخطيط الموارد المؤسسية في برنامج أوراقك للأعمال الإلكترونية (نظام إدارة الموارد الإدارية) على المسؤوليات المنوطة بالوحدات النمطية المختلفة. وكان يوجد 2899 مستخدماً ناشطاً للتطبيقات المالية. وقد منح النفاذ إلى النظم المالية على أساس الاحتياج للأعمال، ومنح المستخدمين حسابات فردية استناداً إلى أدوارهم. وكان يجري رصد شهري لسجلات النفاذ عن طريق AACU.

198- وطبقاً لإجراءات التشغيل المعيارية لم تكن تواريخ الانتهاء تطبق بطريقة روتينية على حسابات الموظفين الأعضاء. ومن بين 2899 مستخدماً نشطاً، لم يكن لدى 81 في المائة منهم تاريخ انتهاء يطبق على حساب المستخدمين. وأظهر تحليل سجلات حسابات المستخدمين أنه كان هناك 38 مستخدماً سجلوا دخولهم إلى النظام لآخر مرة قبل 2007. ومن بين الـ 38 مستخدماً الذين أمكن تحديدهم، سجل بعض المستخدمين دخولهم إلى النظام للمرة الأخيرة أثناء 2002 أو قبل ذلك، وكانوا يظلمون بمسؤوليات محددة تتطلب النفاذ المنتظم إلى نظام أوراقك المالي. وكانت خمسة حسابات لمستخدمين نشطين تخص موظفين انتهت خدماتهم. ولاحظت أن المنظمة اتخذت تدابير عاجلة لوضع تاريخ إنهاء حسابات هؤلاء المستخدمين الخمسة النشطاء.

199- وتنص "مراجعة النفاذ وإجراءات الاستعراض" كما اعتمدها المنظمة على أن كلمات المرور تنتهي صلاحيتها طبقاً للسياسة الموضوعة لمراقبة النفاذ إلى النظام المالي. وفي حالة برنامج أوراقك المالي تنتهي صلاحية كلمات المرور الخاصة بالحساب كل ثلاثين يوماً. وأظهر تحليل البيانات ذات الصلة أنه كان يوجد حسابات لأربعة وعشرين مستخدماً لا تخضع لأي حدود فيما يتعلق بانتهاء صلاحية كلمة المرور. واتخذت تدابير عاجلة لتصحيح اثنين من هذه

الحسابات. وأفادت المنظمة أن الحسابات الاثنتين والعشرين المتبقية كانت حسابات نظمية يحتاجها أوراكل للعمل، ولم تحدد عن عمد فترة زمنية للتشغيل وذلك لتأمين تشغيل النظام بدون انقطاع وأداء جميع الوظائف الحاسوبية.

200- وتنص "مراجعة النفاذ وإجراءات الاستعراض" أيضاً على رصد النظام لضمان الفعالية والتوافق مع سياسة مراقبة النفاذ. وعلى الرغم من أن رصد النظام يقتضي أيضاً استعراض المحاولات الفاشلة للدخول، إلا أنه لم يتسن تطبيق ذلك على أساس منتظم.

201- لاحظت وجود فجوة في الأسلوب المتبع في منح ورصد النفاذ إلى النظام، مقارنة بإجراءات السلامة المنصوص عليها. وأوصي بأن تستعرض المنظمة الوضع فيما يتعلق بالإجراءات المقررة، وأن تقيم الممارسات، معيارية كانت أم غير ذلك، من زاوية أمن النظام.

202- وافقت المنظمة على هذه التوصية وأعلنت أن الجهود ستبذل لتنفيذها على سبيل الأولوية.

حسابات المستخدمين العامة

203- أظهر تحليل قاعدة البيانات الخاصة بمستخدمي التطبيقات أنه كان يوجد بتاريخ 24 سبتمبر/أيلول 2007، 103 حسابات للمستخدمين العامين أنشئت لأشخاص يظلمون بمسؤوليات مختلفة وأن معظم هؤلاء المستخدمين كانوا نشطاء دائماً. والأغلبية الكبيرة من هؤلاء تنتمي إلى ممثلات المنظمة، ولكن كان هناك حسابات من هذا النوع أنشئت لمسؤوليات أنيطت بمستخدمين معينين. وأكدت المنظمة أنها ستواصل بذل جهودها لتخفيض الحسابات العامة إلى أدنى حد ممكن.

تفعيل خيارات المراجعة على مستوى "الكيان"

204- "الكيان" هو منطقة مخصصة في خازنة الذاكرة. ولكي يتسنى التحكم في المخاطر التي قد تسببها الكيانات بالنسبة إلى قاعدة البيانات، ينبغي ضبط مسار المراجعة. وحيث إن ضبط مسارات المراجعة هذه سيرتكز على اشتراطات تتعلق بالأعمال وليس اشتراطات تقنية، كان يتعين على وحدات الأعمال أن تحدد الكيانات التي يجب تمكينها لالتقاط مسارات المراجعة. وأعلنت المنظمة أنها ستجرى متابعة الأنشطة ذات الصلة في 2008، شريطة بذل الجهود المطلوبة لدعم متطلبات وحدات الأعمال.

تحديث الوصلات المؤقتة فائقة الأهمية

205- إن تحديث الوصلات المؤقتة فائقة الأهمية هو مجموع الوصلات المؤقتة التي يصدرها أوراكل لمواجهة نقاط الضعف المتعددة فيما يتعلق بالأمن. ويمكن أن تشمل أيضاً التصحيحات غير المتعلقة بالأمن والمطلوبة (بسبب أوجه الترابط) لإضافة الوصلات المؤقتة. وهذه العملية ليست تراكمية في حالة برنامج الأعمال الإلكترونية لنظام أوراكل، أي

أنها لا تشمل الإضافات التي أدخلت أثناء العمليات السابقة عليها. وفي أثناء 2007، أطلق أوراكل ثلاثة عمليات من هذا القبيل للتحديث شملت 132 تصحيحاً. وذكرت المنظمة أن تطبيق عمليات التحديث هذه في إطار أوراكل مسألة تنطوي على أهمية فائقة لا مراء فيها. وأنه يجري حالياً وضع نهج بشأن السبل التي يجدر انتهاجها في هذا المجال.

إدارة استمرارية الأعمال

206- يوجد لدى مجموعة الأعمال الإلكترونية لأوراكل عدد من الوحدات النمطية التي تغطي مجموعة كبيرة من عمليات الأعمال وقاعدة بيانات متكاملة كبيرة. وجميع هذه الوحدات والبيانات مترابطة منطقياً. وتعتمد المنظمة تخفيض الاعتماد على النظم الفرعية التابعة فيما يتعلق بعمليات الأعمال الأساسية، وذلك عن طريق دمج وظائفها في نظام تخطيط الموارد المؤسسية. وتشير هذه الخصائص إلى مخاطر كبيرة فيما يتعلق بإمكانية حدوث خلل في إحدى القطع البسيطة يمكن أن يؤدي إلى توقف العملية كلها. وبناء على ذلك أصبح من الأهمية بمكان وضع خطة بشأن استمرارية الأعمال، وخطة لمواجهة الكوارث من أجل تخطيط الموارد المؤسسية.

207- وأوضحت المنظمة أنه لم يتسن حتى الآن وضع خطة بشأن استمرارية الأعمال وخطة لمواجهة الكوارث نظراً لعدم توافر الموارد اللازمة. ومع ذلك اتخذت المنظمة تدابير منفصلة مثل إعداد مصدر احتياطي غير منقطع لتوليد الطاقة، ووحدات لخدمة الإنتاج قائمة بذاتها إلى حد بعيد، ومعدات للكشف عن الحرائق ومكافحتها، والأمن المادي والكشف عن أي اقتحام، وسياسة لإعداد نسخ احتياطية موثقة للبرامج والبيانات وغيرها تشمل إعداد نسخ كاملة لقواعد البيانات كل أسبوع. بالإضافة إلى إجراءات نقل المعلومات من نظام أو برنامج إلى آخر من أجل إنقاذ المخططات فائقة الأهمية.

208- وعلى الرغم من أن المنظمة قامت بتخزين أشرطة النسخ الاحتياطية خارج المقر، إلا أنه لم يتسن حتى الآن توثيق إجراءات استرجاع نسخ البيانات والملفات البديلة من جهاز التخزين الاحتياطي إلى مواقعها الطبيعية.

209- بالنظر إلى الطابع المتكامل لنظام تخطيط الموارد المؤسسية، تنطوي خطة استمرارية الأعمال وخطة مواجهة الكوارث على أهمية فائقة بالنسبة إلى تكنولوجيا المعلومات. وأوصى المنظمة بأن تعيد النظر في هذه المسألة وأن تتخذ خطوات سريعة لوضع خطة استمرارية الأعمال وخطة مواجهة الكوارث، أو أن تقبل وتعترف بالمخاطر الناشئة عن غيبة هاتين الخطتين في بيئة نظام تخطيط الموارد المؤسسية.

الرسم البياني للحسابات

210- يحدد الرسم البياني طريقة جمع المعلومات عن الحسابات، وتحديد فئاتها وتخزينها لأغراض إعداد التقارير عنها. وتتألف أرقام الحسابات من أجزاء تسمى "المجال المرن" flexfield للحسابات. ويمكن التعرف على جميع الحسابات من خلال مجموعة مفتاح المجال المرن للحسابات. ولكل حساب مفتاح خاص به. وتحدد قيم مفتاح المجال المرن للحسابات أثناء إعداد وإنشاء الرسم البياني للحسابات. وريثما يتم إنشاء هذا الرسم، لا يمكن حذف قيم مفتاح

المجال المرن للحسابات بسهولة، إذ قد يؤدي ذلك إلى تعريض العملية كلها للمخاطر. وبناء على ذلك يجرى وقف العمل بالرموز غير الصحيحة للحسابات.

211- وفي إطار برنامج أوراكل المالي، تستخدم قواعد الاستيثاق على مستوى النظام كله لمنع وضع قيم غير صحيحة لفتح المجال المرن للحسابات، أي رموز الحسابات التي لا تجيزها قواعد الأعمال، وتطبيق هذه القواعد على أنشطة جميع المستخدمين على مستوى النظام كله. وإذا لم يتوافر لصيقة ما المفتاح الصحيح، لن يسمح للعملية بأن تستمر.

212- وأظهر تحليل قيم مفتاح المجال المرن للحسابات أن مجموعة رموز 13 منها كانت تخرق قواعد الاستيثاق على مستوى النظام كله. وبينما قد تشير المعاملات المرتبطة بمجموعات الرموز هذه إلى الفترة الأولى من تنفيذ برنامج أوراكل المالي عندما جرى تخفيف قواعد الاستيثاق العامة في بعض الحالات للسماح بالمحاسبة بشأن الصفقات وإغلاق سجلات المحاسبة، إلا أن وجود سجلات نشطة يجعل من الضروري تماما وقف تفعيل مجموعات الرموز التي تتعارض مع قواعد الاستيثاق العامة

213- **أوصي بوقف العمل الآن بأي مجموعة رموز تكون قد وضعت، ولكنها تتعارض مع قواعد الاستيثاق العامة، وأوصي بتوثيق هذه العملية لأغراض المراقبة.**

214- وافقت المنظمة على هذه التوصية.

الفصل بين المهام

215- تنص إجراءات مراقبة النفاذ بشأن نظام أوراكل المالي على ضرورة أن يكون مستوى النفاذ الممنوح ملائما لأغراض الأعمال، وأن لا يتعارض مع مبدأ فصل المهام. ولا بد من توثيق الاستثناءات التي يسمح بها لهذه القواعد على أساس كل حالة على حدة. ووافقت المنظمة على أن الفصل بين المهام آلية حاسمة للمراقبة الداخلية، وأعلنت أنها تعتمز إجراء استعراضات دورية في إطار أولويات خطة العمل لعام 2008، وذلك في حدود الموارد المتاحة.

حوكمة تكنولوجيا المعلومات

216- يوجد لدى المنظمة عدد من لجان الإدارة العليا تتناول مجالات تكنولوجيا المعلومات: لجنة إدارة مشروع أوراكل، ولجنة الاتصالات المؤسسية، ولجنة المركز العالمي للمعلومات الزراعية. وتوجد بالإضافة إلى ذلك لجان أخرى مثل لجنة أمن المعلومات، ومجموعة العمل المشتركة بين الإدارات والمعنية بنظام معلومات الإدارة، ومجموعة العمل المشتركة بين الإدارات والمعنية بنظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم، وكلها هيئات تعنى بالمجالات/الأنشطة التي تقدم عنها طلبات تتعلق بموارد نظم تكنولوجيا المعلومات.

217- وأقدمت المنظمة على إجراء مجموعة كبيرة ومتنوعة من التغييرات: تنفيذ مقترحات الإصلاح، والقواعد المحاسبية الدولية للقطاع العام، ونظام إدارة الموارد البشرية، ومشروع استبدال نظام المحاسبة الميدانية، والتوصيات الناشئة عن تقرير التقييم الخارجي المستقل. وسيؤدي ذلك كله إلى جملة أمور من بينها تغييرات/تعديلات في عملية الأعمال ونماذجها وإطارها. ومن بين العوامل المساعدة على الإدارة الفعّالة للتغيير، وضع إطار لتكنولوجيا المعلومات.

218- بالنظر إلى الطلبات المتزايدة على مواد نظم المعلومات، أُوصي بالنظر في وضع آلية رفيعة المستوى لحوكمة تكنولوجيا المعلومات على مستوى المنظمة، تكون قادرة على فحص الطلبات المتنافسة وتحديد أولوياتها، وذلك في إطار العملية الجارية لاستعراض حوكمة تكنولوجيا المعلومات في المنظمة.

219- أوضحت المنظمة أن هيكلًا جديدًا لحوكمة تكنولوجيا المعلومات يجري وضعه في صيغته النهائية، سيضم المزيد من اللجان الفاعلة التي تتسم بمستوى ملائم من حيث الأدوار والمسؤوليات، وأن هذا سيساعد على تحديد أولويات الطلبات المتنافسة على الموارد المؤسسية.

مراجعة القيمة مقابل المال فيما يتعلق بعمل آلية الرقابة الداخلية في إطار إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية

220- أجريت في الفترة من 5 إلى 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2007 مراجعة القيمة مقابل المال لأداء آلية الرقابة الداخلية في إطار إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية.

المقدمة

221- يتألف إطار الرقابة في المنظمة من عنصرين: عنصر داخلي وآخر خارجي، فالعنصر الخارجي، يضطلع بالرقابة الداخلية للأجهزة الرئاسية ولجنة المراجعة ومكتب المفتش العام ودائرة تقييم المنظمة وبرنامج المراجعة المحلية. وتتيح المراجعة الخارجية رقابة خارجية إضافية.

المراجعة الداخلية

222- أنشئت وظيفة المراجعة الداخلية في يوليو/تموز 1947، طبقًا للائحة المالية للمنظمة. وبمرور الوقت شهدت هذه الوظيفة سلسلة من التغييرات فيما يتعلق بمكانها في الهيكل التنظيمي. والاختصاصات والتسلسل الإداري والتوظيف. وفي أكتوبر/تشرين الأول 1997 تغير لقب رئيس مكتب إدارة المراجعة الداخلية، ليصبح المفتش العام.

223- وفي 1 فبراير/شباط 2000، اعتمد ميثاق مكتب المفتش العام، الذي حدد رسالة المكتب ونطاق العمل والمساءلة والسلطة والاستقلال والمسؤولية وإبلاغ النتائج ومعايير الأداء. ويتحمل مكتب المفتش العام مسؤولية المراجعة والتحقيقات الداخلية، بالإضافة إلى رصد وتقييم مواءمة وكفاءة نظام المراقبة الداخلية والإدارة المالية واستخدام الأصول في المنظمة.

والمفتش العام مسؤول وحده أمام المدير العام ويقدم إليه التقارير مباشرة. وفي نهاية كل عام يعّد المفتش العام تقريراً سنوياً إلى المدير العام عن أنشطة المكتب لعرضه على لجنة المالية. وتحرص إدارة المراجعة الداخلية على التقيد بمعايير المراجعة الداخلية الصادرة عن معهد المراجعين الداخليين.

برنامج المراجعة المحلية

224- في عام 1994 شرعت المنظمة في إعادة تنظيم هيكلها من أجل تحقيق اللامركزية في العمليات وتبسيط الإجراءات وتخفيض التكاليف. وكان من بين النتائج المباشرة لعملية تحقيق اللامركزية أن احتفظت المكاتب المحلية بوظائف التوثيق الداعم للحسابات. وفي أعقاب تحقيق اللامركزية في المكاتب الميدانية وما تلاه من تغييرات في هيكل الرقابة، أنشأت المنظمة برنامج المراجعة المحلية عام 1995.

225- والغرض من هذا البرنامج هو تعزيز المعالجة المالية والبيئة الرقابية في المكاتب الميدانية عن طريق تقوية المساءلة بشأن اكتمال وصحة الحسابات المحلية، وتحسين الرقابة الداخلية. ويغطي برنامج المراجعة المحلية هذا 77 من ممثلات المنظمة، وحوالي 600 مشروع و220 حساباً مصرفياً، وما يزيد على 275 مليون دولار أمريكي من المصروفات السنوية. أما الأقطار التي يوجد بها مكاتب إقليمية ومكاتب إقليمية فرعية فتغطيها إدارة المراجعة الداخلية، ولا تندرج في نطاق برنامج المراجعة المحلية.

226- وأدخلت تعديلات كثيرة على نطاق برنامج المراجعة المحلية وتواتر عملياته في 1999 في أعقاب توصية صادرة عن المراجع الخارجي للحسابات. واعتباراً من يوليو/تموز 2004 أصبحت دورية المراجعة الداخلية تركز على مقدار المدفوعات السنوية بحسب البلد، أي أن تراجع سنوياً حسابات الممثلات التي توجد لديها برامج تبلغ قيمتها مليون دولار أمريكي، وتراجع فصلياً حسابات الممثلات التي توجد لديها برامج تزيد قيمتها عن مليون دولار أمريكي. وتم التعاقد مع مراجعين محليين للقيام بزيارات للموقع للتحقق من الوثائق ذات الصلة المحفوظة في الموقع ذاته.

نطاق المراجعة ونهجها

227- غطت مراجعة القيمة مقابل المال فيما يتعلق بأداء آلية الرقابة في إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية، فترة السنتين 2006-2007؛ وأخذت في الاعتبار بحسب الحالة التطورات اللاحقة التي أشارت إليها المنظمة. وأعيد النظر في الفترات السابقة عند الاقتضاء لتحليل الاتجاهات. وشملت المراجعة فحص السجلات والوثائق المتاحة مع إدارة المراجعة الداخلية، وتحليل قاعدة بيانات نظام المحاسبة لمجموعة المحاسبة الميدانية. ودارت مناقشات مع المديرين الرئيسيين في إدارة المراجعة الداخلية وشعبة الشؤون المالية. وأخذت في الاعتبار تقارير الاستعراض الصادرة عن معهد المراجعين الداخليين بشأن نوعية تقارير المراجعة الداخلية. ولم تشمل المراجعة أنشطة التحقيق ولا وحدة التقييم. وقد قدمت ملاحظاتي وتوصياتي بشأن إدارة المراجعة الداخلية وبرنامج المراجعة المحلية تحت العناوين الخاصة بهما.

المراجعة الداخلية

تخطيط المراجعة

228- تم استعراض برنامج العمل للفترتين الماليتين 2004-2005 و2006-2007، الذي يحتوي على الأنشطة المخططة، وتعديلات الخطط السنوية، وتقارير الأنشطة السنوية للسنوات 2004-2006، والتقارير الفصلية عن التقدم المحرز.

229- لم تدرج بعض المهام المقترحة في الأهداف الأولية لبرنامج العمل في خطة العمل الأولية، أو أغفلت في خطة العمل المعدلة على الرغم من وجودها في خطة العمل الأولية. وكانت التعديلات في خطة العمل تُعزى أساساً إلى الأنشطة غير المخططة. ولم يجر تحليل المخاطر المرتبطة بعدم متابعة المهام التي كان مخططاً لها أصلاً والمتعلقة بمجالات محددة تنطوي على مخاطر شديدة. وكان ينبغي توفير المزيد من الوثائق عن مبررات التغييرات التي أدخلت على خطة المراجعة.

230- وأظهر تقرير النشاط السنوي حتى 2004 الذي قدم إلى لجنة المالية الأنشطة المخططة والأنشطة غير المخططة على نحو منفصل. ومع ذلك فقد اقتصر تقارير اللجنة المالية من 2005 فصاعداً على بيان عن التقارير الصادرة. ولاحظت في هذا الصدد أن العلاقة بين تخطيط المراجعة الداخلية والأجهزة الرئاسية جار استعراضها في التقييم الخارجي المستقل وفي إطار الإصلاح.

231- وينص دليل المراجعة الداخلية على إجراء المراجعة عندما توجد مخاطر كافية تبرر الاضطلاع بأنشطة لضمان الاستقرار بمرور الوقت. ومع ذلك فإن دورية المراجعة الداخلية للمكاتب والمشروعات القطرية المحددة في يوليو/تموز 2004، كانت تركز على مقدار مدفوعات من ممثلات المنظمة.

232- وأظهرت قائمة المراجعات التي اضطلع بها أن بعض المناطق المحفوفة بالمخاطر لم تخضع للمراجعة لفترة طويلة. وعلى سبيل المثال جرت مراجعة ممثلية المنظمة في مالي، وهي منطقة تكتنفها مخاطر شديدة، في عام 2008 بعد توقف دام أكثر من عشر سنوات. ولم تجر مراجعة في أربع ممثلات صُنفت على أنها تواجه مخاطر متوسطة منذ 1994، وممثلية واحدة منذ 1995 وممثلتين منذ 1999.

تقييم المخاطر

233- طبقاً لتوصيات مراجع الحسابات الخارجي في تقريره الطويل عن الفترة المالية 2000-2001، أُجرت إدارة المراجعة الداخلية تقييمات على أساس المخاطر لتحديد المناطق التي يجب إجراء مراجعات فيها، ونفذت هذه المراجعات اعتباراً من خطة المراجعة للفترة 2004-2005. ويعطي نموذج تقييم المخاطر فكرة عن توزيع المخاطر المالية والتشغيلية في المنظمة كلها. وتُلتمس المدخلات والمساهمات من الرؤساء الموظفين، كما يناقش تقييم المخاطر مع لجنة المراجعة للاستشارة بمشورتها.

234- وأظهر استعراض الوثائق المتعلقة بتقييم المخاطر وتخطيط المراجعة للفترة المالية 2006-2007، أن عينة المراجعة في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005، التي شكلت الأساس لتخطيط المراجعة للفترة 2006-2007، احتوت قائمة بالعمليات على المستوى الكلي داخل الكيانات المختلفة، والترتيب العام للمخاطر المحيطة بهذه العمليات. ومع ذلك لم تقدم العينة تفاصيل المناطق أو الوظائف أو الأنشطة أو النظم على المستوى المصغر، التي وقع الاختيار عليها في نهاية المطاف للمراجعة، ولا المخاطر المصاحبة لهذه العمليات.

235- وكانت أهداف المراجعة المذكورة في برنامج العمل للفترة 2006-2007 عناصر فرعية في الكيانات/العمليات القابلة للمراجعة المدرجة في عينة المراجعة؛ ومع ذلك لم تكن الرابطة بين عملية تقييم المخاطر وخطة المراجعة الفعلية ظاهرة ولم تستند إلى توثيق كاف.

236- وجرت مراجعة عملية تقييم المخاطر ثلاث مرات في ثلاث فترات مالية. وتؤكد المراجعات المتكررة لعينة المراجعة وما يكتنفها من مخاطر الحاجة إلى نهج علمي محكم البناء إزاء تقييم المخاطر، وهو نهج لا يمكن وضعه إلا عن طريق إقامة نظام لإدارة المخاطر المؤسسية. ووافقت المنظمة في استجابتها المبدئية للتقييم الخارجي المستقل على إقامة إطار لإدارة المخاطر على مستوى المنظمة.

ادارة الوقت

237- بدأت إدارة المراجعة الداخلية تطبيق مفهوم إدارة الوقت على نحو تفصيلي في الفترة 2004-2005. وانخفض الوقت المخصص لأنشطة المراجعة من 64 في المائة في الفترة المالية 2004-2005 إلى 53 في المائة في الفترة المالية 2006-2007. ومن جهة أخرى، ازداد الوقت المخصص للخدمات الاستشارية والطلبات الخاصة والتحقيقات من 19 في المائة في 2004-2005 إلى 28 في المائة في 2006-2007، مما يدل على ازدياد عدد الأنشطة غير المخططة التي كانت تضطلع بها إدارة المراجعة الداخلية.

238- وتفترض خطة عمل إدارة المراجعة الداخلية شغل جميع الوظائف المقررة. وتحدد وحدات عبء العمل وفقا للمهام المدرجة في برنامج العمل. ومع ذلك لم تتضمن خطة العمل المعدلة الوقت المطلوب للاضطلاع بالأنشطة غير المخططة، ولا الوفورات في وحدات عبء العمل بسبب مراجعات لم تنفذ. ولم تدرس مسألة الوقت المقرر تخفيضه للعمل الجاري لأداء المهام في إطار أعباء العمل المستهدفة في فترة السنتين التالية على أساس أن تدبير الوقت اللازم للعمل الجاري في نهايات السنين كان مسألة هامشية وتعويفية في نهاية كل سنة.

239- ولاحظت أن المنظمة اقترحت فصل التحقيقات عن المراجعة في ميزانية الوقت، وأن تحدد الوقت الكامل المخصص للمراجعين، اعتباراً من الفترة المالية 2008-2009. وأسجل وأشجع تحرك المنظمة نحو تحليل المخاطر المرتبطة بعدم تنفيذ المهام المخططة، وعزمها على أن تسترعي انتباه لجنة المراجعة اعتباراً من الفترة 2008-2009، فصاعداً، إلى هذه التأجيلات/الإلغاءات.

240- (أ) أشجع المنظمة على أن تمضي قدماً في إجراء تحليل للفجوة بين متطلبات الأعمال والموارد الحالية لإدارة المراجعة الداخلية.

(ب) أوصي المنظمة أيضاً بإعداد وتنفيذ إدارة المخاطر المؤسسية، بمساعدة إدارة المراجعة الداخلية على سبيل الأولوية. وريثما يتم إعداد هذه الخطة، ينبغي لإدارة المراجعة الداخلية أن تضطلع بعملية تفصيلية لتقييم المخاطر، وأن تحدد الوحدات/العمليات على مستوى الكيان القابل للمراجعة، بعد النظر على النحو الواجب في مخاطر أو شواغل المراقبة التي أشارت إليها الإدارة.

241- وافقت المنظمة على ضرورة إدخال نظام إدارة المخاطر المؤسسية، وأوضحت أن العمل التحضيري جار على قدم وساق لهذا الغرض. وأكدت المنظمة أنه قد تم في الوقت نفسه استكمال وضع نهج بديل إزاء التخطيط للفترة 2008-2009، وأن المناطق التي تواجه مخاطر عالية ستخضع لمراجعات منتظمة، وسيجري استعراض انتباه لجنة المراجعة إلى أي تعديلات يقترح إدخالها على هذه السياسة.

فصل التحقيقات عن المراجعة في إدارة المراجعة الداخلية

242- يتضمن ميثاق مكتب المفتش العام بيان رسالة هذا المكتب. فالمكتب مسؤول عن المراجعة الداخلية والتفتيش، بالإضافة إلى رصد وتقييم كفاءة وفاعلية نظام المراقبة الداخلية والإدارة المالية واستخدام الأصول في المنظمة. ويضطلع المكتب أيضاً بالمسؤولية عن التحقيق في سوء السلوك وغيره من الأنشطة المخالفة للقواعد. ولكي يتسنى للمكتب أداء هذه الوظائف، فإنه ينقسم إلى ثلاث مجموعات.

243- ولا يميّز ميثاق المكتب بين المسؤوليات التي يضطلع بها المراجعون الداخليون أو المحققون على الرغم من أن طبيعة الأنشطة المطلوب منهم أدائها تقتضي مجموعات مختلفة من المهارات. وتتناول وحدة التحقيقات أعمال المراجعة والمهام الاستشارية والتحقيقات، بينما تكلف مجموعة الأنشطة الميدانية أيضاً بالتحقيقات في الميدان.

244- ولم تدرج تكاليف المراجعة والتحقيق في الميزانية بوضوح، كما لم يخطط الوقت المخصص للتحقيقات على نحو منفصل. ومن بين حوالي 180 تقريراً صدرت في 2004 و2006، تناول أكثر من 40 تقريراً منها أنشطة تتعلق بالتحقيقات. وأجرت مجموعة الأنشطة الميدانية 43 في المائة من التحقيقات. ولاحظت أن المنظمة اتخذت خطوات لفصل وظائف المراجعة عن وظائف التحقيق.

245- ويطلب من الخبراء الاستشاريين الذين يتم التعاقد معهم لإجراء تحقيقات، التوقيع على قسم رسمي عام، مثلما يفعل سائر الموظفين بالمنظمة. وتشتمل التحقيقات على عمل بالغ السرية ويتسم بالحساسية. ولهذا الغرض لا بد من وضع وتنفيذ أحكام وشروط خاصة/إضافية بالإضافة إلى أداء اليمين، في حالة الخبراء الاستشاريين الذين يتم التعاقد معهم لإجراء التحقيقات.

246- أُوصي بتسريع عملية الفصل الوظيفي للمسؤوليات داخل مكتب المفتش العام. وأوصي أيضاً بوضع أحكام تعاقدية معينة للخبراء الاستشاريين في حالة الاستعانة بهم لإجراء تحقيقات.

247- وأعلنت المنظمة أنها توافق على التوصية، ولكنها أفادت أن فصل التحقيقات عن المراجعة لأغراض التخطيط وتخصيص الموارد اللازمة، قد أدرج في خطة الفترة 2008-2009.

نقل عمليات فريق المناقصات

248- إن مكتب المفتش العام مسؤول عن عمليات فريق المناقصات التي تشمل استلام المناقصات وفتحها وتسجيلها، وحفظ جميع الردود الواردة استجابة لطلب تقديم مناقصات مختومة، في أماكن مأمونة. وعقد مكتب المفتش العام 404 اجتماعات وبحث 1285 مناقصة أثناء الفترة من 2004 إلى 2007.

249- وبالنظر إلى طبيعة وظيفة المراجعة الداخلية التي تتطلب العمل بطريقة مستقلة وموضوعية، فإن إشراك المراجعة الداخلية في مجال تقع مسؤوليته الأساسية على إدارة المنظمة، مسألة لا تستند إلى مبادئ/ممارسات مستقرة. وإنني أشعر بالسعادة إذ ألاحظ أن عمليات فريق المناقصات قد نقلت من مكتب المفتش العام في يناير/كانون الثاني 2008.

إصدار تقارير المراجعة في حينها

250- تتطلب سياسة وإجراءات التشغيل المنصوص عليها في دليل المراجعة الداخلية، إعداد تقرير المراجعة عند انتهاء عملية المراجعة. وعلى الرغم من النص على "إطار زمني صارم" لانتهاؤها من إعداد التقرير وإصداره، لم يتسن حتى الآن وضع إطار زمني محدد لهذا الغرض.

251- وجرت المطالبة بتفاصيل الوقت المستغرق في إصدار تقارير المراجعة أثناء الفترة من 2004 إلى 2007. وقدمت البيانات المتعلقة بالسنوات 2005 و2006 على أوراق عمل، وذلك لأن المعلومات الخاصة بالفترة 2004 و2007 لم تكن متاحة على الفور. وتراوح الوقت الذي خصص لإصدار الأربعين تقريراً عن 2005، بين 13 يوماً و17 شهراً.

252- وفيما يتعلق بعام 2006، تراوح الوقت الذي خصص لإصدار الواحد والخمسين تقريراً بين 15 يوماً وحوالي سبعة شهور. وصد أكثر من 60 في المائة من التقارير في 2005 وحوالي 50 في المائة من التقارير في 2006، بعد انتهاء المراجعة بثلاثة شهور. وأوضحت المنظمة أنه على الرغم من وضع حدود زمنية لاستعراض الإدارة لمسودات التقارير، إلا أن هذه الحدود لم تراعى إلا نادراً.

253- وإن من شأن وضع إطار زمني أن يؤدي إلى تفعيل تأثير توصية المراجعة إلى أقصى حد ممكن عن طريق ضمان اتخاذ التدابير التصحيحية في وقت مبكر. وعلاوة على ذلك فإن التأخر في إصدار التقارير يمكن أن يفضي إلى الانتقاص

من آنية التقرير ومواكبته للحدث. ويمكن أن يكون إنشاء واستبقاء قاعدة بيانات لرصد استلام وإصدار تقارير المراجعة بمثابة نظام مفيد لمعلومات الإدارة وأداة فعّالة للرصد والمراقبة.

254- أوصي بأن تضع إدارة المراجعة الداخلية إطاراً زمنياً لإصدار تقارير المراجعة وأن تنظر في إقامة آلية فعّالة للرصد من أجل تتبع جميع تفاصيل التدابير المتخذة فيما يتعلق بتقارير المراجعة.

255- ووافقت المنظمة على هذه التوصية.

برنامج المراجعة المحلية

256- أعلنت المنظمة بعد اختتام مراجعة القيمة مقابل المال أنها اتخذت خطوات لإصلاح برنامج المراجعة المحلية بغية تحقيق مستوى الثقة المطلوبة بشأن جميع حسابات المكاتب الميدانية، بطريقة أكثر كفاءة وفعّالية وبتكاليف يمكن التحكم فيها على نحو أفضل. وتقضي الترتيبات المقترحة لنقل المسؤولية عن إدارة برنامج المراجعة المحلية إلى مكتب المفتش العام في الفترة 2008 – 2009، بأن يضطلع بالعمل فريق متفرغ من المراجعين/المفتشين، بدلا من شركات مراجعة يتم التعاقد معها محلياً، وستواصل شعبة الشؤون المالية عملها باعتبارها المتلقي الرئيسي للتقارير، وستواصل تحمل المسؤولية عن تدابير المتابعة. وقد أخذتُ هذا التطور الأخير بعين الاعتبار أثناء وضع هذا الجزء من تقريرتي في صيغته النهائية.

257- وكُلفت شعبة الشؤون القانونية باتخاذ التدابير لكي تكفل تطبيق الضوابط الداخلية للمعاملات المالية والمحاسبية في المواقع الميدانية على نحو مرض، وبذلك تشكل ضماناً ملائماً للثقة والأمن بصدد صحة هذه المعلومات المالية. ويعتبر برنامج المراجعة المحلية آلية رقابية رئيسية على الأنشطة المالية والمحاسبية التي يضطلع بها في المكاتب الميدانية.

تقييم المخاطر ودورية المراجعة المحلية

258- أعربت في تقريرتي الطويل المتعلق بحسابات الفترة المالية 2004-2005 عن انشغالي بسبب التخفيضات في ميزانية برنامج المراجعة المحلية، وتعهدت المنظمة بأن تستعيد التمويل الكافي لهذا البرنامج في الفترة المالية 2006-2007. وقد أدى عدم اليقين بشأن توافر التمويل الكافي لهذا البرنامج أثناء الفترة المالية 2006-2007 إلى اتباع نهج التوقف ثم التحرك إزاء هذا البرنامج، مما أدى إلى الحدّ من فائدته للمنظمة. وتم إبرام عقود فصلية كثيرة للمراجعة قبيل نهاية السنة وعلقت العقود الجديدة في الفترة من يوليو/تموز إلى أغسطس/آب 2006، ومرة أخرى من يونيو/حزيران إلى أكتوبر/تشرين الأول 2007. وعلى الرغم من تكليف بعض الموظفين بإجراء مراجعات محلية في مناسبات قليلة على أساس كل حالة على حدة، إلا أن هذه المنهجية، إما أنها كبديل عن الاستعانة بشركات أو كإضافة إليها من أجل تخفيض التكلفة، لم تُطرح كأداة يمكن اعتمادها.

259- وأُدرجت في تقرير الطويل المتعلق بالفترة المالية 2004-2005 عن انشغالي بسبب التخفيضات في ميزانية برنامج المراجعة المحلية، وتعهدت المنظمة باستعادة التمويل الكافي لهذا البرنامج في الفترة المالية 2006-2007. وقضت العقود الأولى للبرنامج بأن يقوم المراجعون المحليون بإجراء فحص شهري لجميع المصروفات وإبلاغ النتائج للمقر. وابتداءً من يوليو/تموز 2004، تغيرت دورية المراجعة المحلية هذه لتكون على أساس فصلي أو سنوي استناداً إلى مستوى مدفوعات ممثلية المنظمة. وبالنظر إلى الوقت المطلوب لاستعراض وإصدار تقارير المراجعة وبدء إجراءات المتابعة، فإن التقارير الفصلية لن تؤدي بالضرورة إلى تحقيق الكفاءة المنشودة. والواقع أن التقارير المتواترة من شأنها أن تنال من مصداقية المراجعة المحلية ومن الغرض الذي تتوخاه.

260- أوصى بتخطيط المراجعات المحلية على أساس تقييم المخاطر، وعدم إجراء مراجعات أكثر من مرة واحدة سنوياً إلا إن اقتضت ذلك ظروف استثنائية.

261- ووافقت المنظمة على هذه التوصية.

تقييم تقارير المراجعة المحلية في الوقت المناسب

262- يشترط استلام تقرير المراجعة في غضون 45 يوماً من تاريخ إكمال المراجعة. وأظهر تحليل عينة من 286 تقريراً تم استلامها بين 2005 و2007 أن ثلاثة تقارير فقط جرى استلامها في الوقت المحدد. وأظهر تحليل إضافي أن 45 تقريراً استلمت بعد تأخر يتراوح بين 100 و300 يوم. ولم تفرض جزاءات للتأخر في تقديم التقارير في أي من هذه الحالات.

263- وعلى الرغم من أن استعراض تقرير المراجعة هو مسألة مقررة، لم يحدد أي إطار زمني لاستعراض تقارير المراجعة المحلية أو الرد عليها. وأظهر تحليل عينة من 251 تقريراً تم استلامها بين 2005 و2007. أن استعراض 185 تقريراً استغرق فترة وصلت إلى 100 يوم، واستغرق استعراض 39 تقريراً فترة تتراوح بين 100 و200 يوم. وجرى استعراض خمسة تقارير بعد أكثر من 200 يوم.

264- والتقارير المتأخرة تتعارض تماماً مع الغرض من المراجعات المحلية، لأن ذلك لا يتيح فرصة لعلاج أوجه الخلل التي أمكن الكشف عنها. ونظراً لأنها لا تعرض على الإدارة العليا في الوقت المناسب، فإن ذلك سيؤدي إلى التأخر في بدء التدابير التصحيحية الرسمية.

265- وذكرت المنظمة أن العوامل الرئيسية المؤدية إلى التأخر في استعراض تقارير المراجعة ومتابعتها، نشأت عن حالة الموارد وطبيعة برنامج المراجعة المحلية الذي عمل على نحو متقطع في السنوات الأخيرة بسبب نقص الموارد. وتوقعت المنظمة تحسينات هامة مع تطبيق الترتيبات الجديدة.

266- ويتعين كذلك تقييم تقارير المراجعة. وأظهر فحص عينة من 55 تقريراً من تقارير المراجعة تخص 14 ممثلية في الفترة من 2004 إلى 2007 أن عملية التقييم والاستنتاجات المستخلصة، عند إتاحتها كان يغلب عليها الطابع الذاتي وتفتقر إلى أساس موحد. وعلاوة على ذلك لم تضع المنظمة أي معيار يستعان به في توجيه عملية التقييم.

267- وقالت المنظمة إنها أدخلت مؤخراً "قوائم الاستعراض المرجعية" لدعم الطبيعة الموضوعية لعملية التقييم من خلال إجراء التقييم بطريقة سليمة وموضوعية. ومع ذلك لا يزال يتعين على المنظمة أن تتناول قضية وضع المعايير.

268- أرى أن وضع معايير وأطر زمنية مناسبة سيؤدي إلى إصدار تقارير المراجعة في المواعيد المحددة وتيسير استعراضها بطريقة موضوعية، مما يساعد على اتخاذ تدابير تصحيحية في إطار زمني محدد، وأوصي باتخاذ خطوات فعالة لكي تتمكن المنظمة من الحصول على الفوائد المنشودة من هذا البرنامج.

269- وإن من بين العوامل التي من شأنها المساعدة على تنفيذ مقترحات الإصلاح، عملية تحقيق اللامركزية بما تضيفه على المكاتب الميدانية من مسؤوليات وسلطات إضافية. وستحدث هذه العملية تغييراً في معمار المنظمة وتدفق العمل بها. ولكي تكفل الفعالية لمبادرة اللامركزية، لابد من تزويد المكاتب الميدانية بالقدرات الكافية لكي تتمكن من تحمل زيادة تفويض السلطة والمسؤولية.

270- وإن المنظمة ماضية في سبيلها نحو اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وإن من الأهمية الأساسية بمكان أن يكفل للمكاتب الميدانية، بما لديها من قدرات مالية إضافية وتفويض بمزيد من السلطة، أن تواصل نقل بيانات مالية صحيحة إلى المقر في "بيئة المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام". وستزداد حدة الحاجة في الأجل القصير والمتوسط إلى آلية مستمرة تكفل الطمأنينة والراحة في عملية تجميع الحسابات المالية للمنظمة.

271- أحطت علماً بالخطوات الجاري اتخاذها لإصلاح برنامج المراجعة الداخلية، والخطوة الموضوعية لنقل مسؤوليات هذا البرنامج إلى إدارة المراجعة الداخلية أثناء الفترة 2008-2009، وكذلك الخطوات الجارية لتأمين استمرار تنفيذ البرنامج في الفترة الانتقالية. وأرى أن برنامج المراجعة الداخلية يشكل حلقة أساسية في آلية ضمان الطمأنينة والراحة فيما يتعلق بالحسابات المالية للمنظمة، لا سيما في سياق عملية الإصلاح واعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وأوصي بتمكين هذا البرنامج من الاضطلاع بهذا الدور.

حصول شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل على خدمات الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الخاصة

272- أجرى في أبريل/نيسان ومايو/أيار 2007، وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2007، مراجعة للقيمة مقابل المال فيما يتعلق بحصول شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل على خدمات الخبراء الاستشارية والأطراف في اتفاقات الخدمات الخاصة.

273- تستجيب شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل التابعة لإدارة التعاون التقني بالمنظمة لاحتياجات البلدان التي تصيبها الكوارث، وتمهد الطريق من الأزمة إلى الانتعاش عن طريق تنفيذ مشروعات لمواجهة الطوارئ، وإعادة التأهيل بالتعاون مع شركاء آخرين من بينهم الحكومات الوطنية ومنظمات الأمم المتحدة. وهكذا توجه جهود شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في البلدان المنكوبة نحو استعادة الإنتاج المحلي للأغذية وتقليل الاعتماد على المساعدات الغذائية. وبالإضافة إلى توزيع أصول مادية، تشمل استجابة الشعبة للأوضاع الطارئة بناء معارف ومهارات الضعفاء حتى يصبحوا أكثر اعتماداً على أنفسهم وأكثر قدرة على مواجهة الكوارث المقبلة والأوضاع الطارئة المعقدة.

274- وقدم في الفترة المالية 2004-2005 أكثر من 400 مليون دولار أمريكي لمشروعات الطوارئ وإعادة التأهيل، غطت 70 بلداً في أقاليم مختلفة. وفي 2006-2007، ارتفعت الاعتمادات إلى 590 مليون دولار أمريكي، تركز معظمها في 40 بلداً وإقليماً كانت تواجه الأزمات. وارتفع حجم الأعمال التي نفذتها الشعبة عشرة أضعاف من 45 مليون دولار أمريكي في 1994-1995 إلى حوالي 450 مليون دولار أمريكي في 2006-2007. وهذا الارتفاع إنما يدل على زيادة الدعم/المساعدة من خارج الميزانية والذي تقدمه الجهات المانحة، مثلما يدل على الدور المتنامي الذي تقوم به الشعبة.

275- وباستثناء ممثلي المنظمة، كانت جميع الموارد البشرية التي تستخدمها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، تعمل بموجب عقود قصيرة الأجل أو عقود محددة الأجل، أو بموجب عقود الخبراء الاستشاريين أو عقود اتفاقات الخدمات الشخصية أو غيرها من أشكال العقود المشابهة. واستعانت الشعبة بخدمات 654 خبيراً استشارياً و 450 من العاملين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية أثناء الفترة 2006-2007 (حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007). وعلاوة على ذلك جرى التعاقد مع 384 من موظفي المشروعات الوطنيين للعمل في مشروعات مختلفة تتعلق بالطوارئ وإعادة التأهيل. ودفع حوالي 22 مليون دولار أمريكي (14 مليون دولار أمريكي للخبراء الاستشاريين و 8 ملايين دولار أمريكي لأفراد كانوا يعملون بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية) للخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، أثناء الفترة 2006-2007 (حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007) من مبلغ 31.6 مليون دولار أمريكي المتعاقد عليه.

نطاق المراجعة ونهجها

276- شملت مراجعة القيمة مقابل المال فيما يتعلق بخدمات الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية التي حصلت عليها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، الفترة 2006-2007 أساساً (حتى أكتوبر/تشرين الأول 2007). وأخذت في الاعتبار بحسب الحالة جميع التطورات اللاحقة التي أشارت إليها المنظمة. وتم أيضاً تغطية فترة السنتين السابقة فيما يتعلق بتحليل الاتجاهات، كلما كان ذلك ضرورياً. وبالإضافة إلى الاستعراض العام للنظم، جرى فحص الإجراءات والممارسات التي طبقت لأغراض اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية والتعاقد معهم، جرى فحص 91 عقداً من عينة تضم 106 عقود/اتفاقات للتحقق من أن تحديد الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية واختيارهم والتعاقد معهم قد تم بطريقة اقتصادية تتسم بالكفاءة والفعالية وتتماشى مع اللوائح والنظم ذات الصلة. وفحصت أيضاً بعض الملفات وتفاصيل تاريخ المهمات الوظيفية. وفيما

يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالتمديد/إعادة التوظيف، والتعاقد مع موظفي الدعم الإداري والخبراء الاستشاريين من خلال اتفاقات الخدمات الشخصية، جرى تحليل قاعدة البيانات التي تخص 623 عقداً أبرمت في الفترة 2006-2007. واستعين بالمعايير والتعليمات والخطوط التوجيهية والقواعد واللوائح الصادرة عن المنظمة كنقاط مرجعية لتقييم الأداء. وشكلت أفضل الممارسات التي اعتمدها المنظمات الدولية بما فيها الأمم المتحدة أساساً للمقارنة. وجرت مناقشات مستفيضة بما في ذلك مؤتمرات المدخل والمخرج، مع مدير الشعبة وأعضاء آخرين بها. ويعرض في مؤتمر المدخل نطاق المراجعة ومنهجيتها، بينما يحاط مؤتمر المخرج علماً بالاستنتاجات العامة المستخلصة من المراجعة. وغطت مراجعة القيمة مقابل المال الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية، ولم تشمل غيرهم من أصحاب العقود القصيرة الأجل.

القائمة

277- ينص القسم 317 (الفقرة 9-2-1) من الدليل على أنه ينبغي للمكاتب الميدانية أن ترجع إلى قائمة المنظمة للاطلاع على قائمة المرشحين المحتملين. والاحتفاظ بقائمة للمرشحين يساعد على تعزيز الشفافية ومراعاة العدل الموضوعية في عملية الاختيار. ويسهل كذلك الاختيار السريع للخبراء الاستشاريين المؤهلين للعمل والمستعدين لتلبية النداء على الفور، بدون أن ينال ذلك من جودة عملية الاختيار وجوانبها الاقتصادية وشفافيتها.

278- وتسعى شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل للتعويض جزئياً عن عدم وجود قائمة رسمية بالمرشحين وذلك من خلال الربط الشبكي الداخلي واستخدام السجل الإلكتروني. وقد يؤدي هذا الأسلوب إلى التأخير أو تشجيع الاختيار على أساس المعرفة الشخصية المتوفرة لدى صاحب العمل، وهو أسلوب يمكن الاعتراض عليه نظراً لافتقاره إلى الموضوعية والإنصاف والتنافسية والشفافية. ورغم أن هذه الشعبة تعمل في بيئة ذات طابع تنافسي وتستجيب بدرجة أكبر لما يُقدم لها من طلبات، إلا أنها لا تضي في حد ذاتها الشفافية والتنافسية على عملية الاختيار. ومن المؤكد أن وضع إجراءات تتسم بالكفاءة والفعالية، والتمسك بها بطريقة شفافة، سيوفر المزيد من الثقة والاطمئنان لدى أصحاب الشأن إزاء عملية الاختيار.

279- ووافقت المنظمة على مبدأ مفاده أن وضع قائمة للمرشحين بالمنظمة قد يكون أداة مفيدة لزيادة الكفاءة والموضوعية في اختيار الخبراء الاستشاريين، وتوسيع قاعدة المرشحين المحتملين. وأضافت المنظمة أن نقص الخبراء الاستشاريين المؤهلين والمستعدين للعمل مسألة يجرى التعامل معها أيضاً عن طريق الدخول في اتفاقات تعاونية مع المؤسسات التقنية والحكومات الأعضاء من أجل انتداب الموظفين. وتوقعت المنظمة أن يؤدي التنفيذ الكامل لنظام إدارة الموارد البشرية وتطبيقه على نحو شامل، إلى تمكينها من وضع قائمة وافية للمرشحين على مستوى المنظمة كلها.

280- إن مسؤولية إعداد واستبقاء قائمة للمرشحين المحتملين بالمنظمة إنما تقع على كاهل المنظمة كلها، ولا تتحمل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وحدها المسؤولية المباشرة عنها. ومع ذلك فإنني أوصي هذه الشعبة بأن تبذل جهوداً حثيثة لإعداد واستبقاء قائمة شاملة للمرشحين بحسب المواضيع وبحسب الأقاليم، لكي تكون عملية

اختيار الخبراء الاستشاريين أكثر كفاءة ولكي تستند إلى قاعدة عريضة وتتسم بالموضوعية والشفافية. وفي مرحلة لاحقة يمكن لقائمة المرشحين للعمل بالمنظمة بعد إعدادها، أن تستعين بمرشحين من القائمة الشاملة للشعبة وأن تندرج في إطارها.

عملية الاختيار

281- الشراء هو عملية الحصول على السلع والخدمات طبقاً للقوانين واللوائح السارية. والقيمة مقابل المال هي المبدأ الأساسي الذي يحكم شراء السلع والخدمات، وهي عملية تتمثل أساساً في الموازنة بين نوعية الخدمات والتكلفة، وتنطلق من استخدام الموارد بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية وتتوخى الاقتصاد ولعل ما يعززها في عملية الشراء أنها تشجع التنافس وتناهى عن التمييز وتعزز الاستخدام الكفء للموارد، وتيسر اتخاذ القرارات بطريقة مسؤولة وشفافة.

282- والخبراء الاستشاريون هم الثقات أو المختصون المعترف بهم في مجال معين، ممن يستعان بهم للاستفادة من مشورتهم أو الاستئانة بآرائهم وتوجيهاتهم في وضع المشروعات أو تنفيذها. أما المتعاقدون مع المنظمة بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية فهم أفراد يُطلب منهم أداء مهام أو خدمات معينة، بدون إشراف مباشر، وهي مهام ذات طبيعة متقطعة وتستغرق فترات محدودة، وتختلف عن المهام التي يؤديها الموظفون على أساس مستمر. وتحدد المهام التي يؤديها هؤلاء المتعاقدون في اتفاقات الخدمات الشخصية. ولا يعتبر الخبراء الاستشاريون أو الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية موظفين في المنظمة.

283- وتوجد أقسام خاصة في الدليل تحدد شروط التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية. وأقسام الدليل هذه موجزة ولا تفصل الإجراءات والمعايير اللازمة لتقييم المتقدمين واختيار الخبراء الاستشاريين، إلا فيما يتعلق بالدعوة إلى وضع قائمة بأسماء المرشحين على مستوى المنظمة يرجع إليها للحصول على قائمة بالمرشحين المحتملين.

284- ولكي يتسنى التعرف على ما إذا كان نظام وإجراءات وممارسات الحصول على خدمات الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية، طبقاً لأقسام الدليل، وأنها تكفل القيمة مقابل المال، جرى استعراض النظم والإجراءات والممارسات التي اتبعتها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل للحصول على خدمات الخبراء الاستشاريين/ أطراف اتفاقات الخدمات الشخصية. وجرى لهذا الغرض استعراض الملفات المتعلقة بواحد وتسعين عقد تخصص 23 خبيراً استشارياً وطرفاً في اتفاقات الخدمات الشخصية أخذت من عينة تضم 106 عقود تخصص 39 من الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية.

285- وأظهرت الوثائق في الحالات الثلاث والعشرين التي تشمل 91 عقداً أن شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل كانت تنظر في حالة مرشح واحد لاختياره في كل عقد. وعلاوة على ذلك، كانت عقود الاستشارة المتكررة تمنح لمشروعات واحدة أو مختلفة تحت التنفيذ في المنطقة في حدود الموارد المتاحة لكل مشروع. ولا يعتبر الاختيار من مصدر واحد ممارسة

جيدة إذ أنها تحدّ من التنافس. وينبغي إدخال عملية يغلب عليها الطابع التنافسي وتستند إلى قاعدة أعرض لا سيما بالنظر إلى أن معظم المشروعات التي تتولاها الشعبة تستمر لأكثر من عام.

286- وأعلنت المنظمة أن النهج التنافسي القائم على تعدد المصادر قد طبق في عملية الاختيار وأن القوائم القصيرة للمرشحين كانت تضم عدداً يتراوح بين اسم واحد وثلاثة أسماء، وأن عدد المرشحين موضع الدراسة كان يتراوح بين مرشح واحد وعشرة مرشحين. وأضافت المنظمة أن وسائل متنوعة تستخدم للبحث عن المرشحين المحتملين المؤهلين من ذوى الخبرة المناسبة والقدرة على أداء المهام المنوطة بهم.

287- ومع ذلك، لم تظهر أدلة في المراجعة على حدوث اختيار يرتكز على قاعدة أوسع استناداً إلى قائمة المرشحين أو الإعلان عن الوظائف الشاغرة، في أي من الـ 91 عقداً التي جرى فحصها.

288- *وبالنظر إلى أن الاختيار من مصدر وحيد من شأنه أن يحد من المنافسة وينال من الشفافية ويقلل من الفرص المتاحة للحصول على أفضل قيمة مقابل ما يدفع من أموال، أوصي بأن يغلب على عملية اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، الطابع الرسمي وأن تستند هذه العملية إلى قاعدة عريضة وأن تنطلق من منظور تنافسي.*

تكرار التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية

289- جرى تحليل قاعدة بيانات 623 عقداً للخبراء الاستشاريين الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية الذين استعين بهم أثناء الفترة المالية 2006-2007. وشملت قاعدة البيانات 414 عقداً تخص 199 من الخبراء الاستشاريين الدوليين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية على اختلاف فئاتهم. وأظهر التحليل أن الخبراء الاستشاريين الدوليين جرى التعاقد معهم عدة مرات أثناء فترة السنتين، وأحياناً بموجب أنواع مختلفة من العقود ولأداء مهام فنية متباينة. ولوحظ أن 153 عقداً قد منحت لسبعة وعشرين شخصاً في الفترة 2006-2007.

290- وتكرار التعاقد مع نفس الأفراد عدة مرات قد يعني أن عمليات خدمات التعاقد مع الخبراء الاستشاريين الدوليين في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل تفتقر إلى الطابع التنافسي ولا ترتكز على قاعدة عريضة. وهذا يؤدي ليس فقط إلى تثبيط عزائم الخبراء الجدد وإثناؤهم عن التقدم إلى العمل في مشروعات الطوارئ، ولكن قد يؤدي أيضاً إلى زيادة تكلفة العمل الاستشاري نظراً لافتقار العملية كلها إلى الطابع التنافسي. وتسمح هذه الممارسة أيضاً بالتعاقد مع عدة أشخاص دائمين أو شبه دائمين لفترات طويلة.

291- واعترفت المنظمة بأنه ينبغي من حيث المبدأ تحاشي تكرار التعاقد مع الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية، ولكنها أشارت أيضاً إلى وجود بعض القيود الخارجية مثل: (1) عندما يحظى الخبراء الاستشاريون بالتقدير ويحسنون صنفاً، تفضل الحكومة المضيئة المستفيدة الاستعانة بهم مرة أخرى ضماناً لاستمرارية

المساعدة التقنية، بدلا من الاستعانة بخبراء استشاريين جدد لكل مهمة؛ (2) ندرة الخبراء الاستشاريين المؤهلين تأهيلاً جيداً، والحاجة إلى استمرارهم في أداء عملهم؛ (3) نشرت عدة إعلانات عن الوظائف في مختلف أنحاء العالم وكان يجرى استعراضها وتحديثها على نحو منتظم؛ (4) كانت ثمة صعوبة في العثور على خبراء استشاريين على دراية باختصاص المنظمة وعملها وإجراءاتها في حالات الطوارئ.

292- والتعاقد مع أفضل الخبراء بأحسن تكلفة معقولة هو الشغل الشاغل لأي بلد مانح/مستفيد، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا جاء الاختيار نتيجة لأسلوب تنافسي ونهج موضوعي. وعلاوة على ذلك، يمكن التخفيف من القيود الناتجة عن نقص الخبراء الاستشاريين عن طريق بذل جهود فعالة لتوسيع قاعدة اختيار الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية.

293- *لاحظتُ تكرار التعاقد مع نفس الأفراد ولفترة طويلة من خلال تمديد العقود أو إعادة التوظيف في مشروعات متنوعة، وأوصي بأن تبذل المنظمة المزيد من الجهد لتبسيط وترشيد عملية اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، والتعرف على المزيد من الخبراء عن طريق عملية منتظمة، وتوسيع قاعدة بياناتها لكي تقلل من الاعتماد على عدد محدود من الخبراء.*

294- قالت المنظمة في سياق موافقتها على روح التوصية إنه بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للظروف والقيود التي تجرى في ظلها عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، كثيراً ما يوجد ترابط وثيق بين الأداء الجيد لخبير استشاري وتمديد التمويل لمواجهة طارئ معين، لا سيما في الحالات التي يستمر فيها الطارئ لفترة طويلة.

295- *أحطت علماً باتفاق المنظمة مع روح التوصية وأشجعها على اتخاذ المزيد من التدابير لتبسيط عملية الاختيار وتوسيع قاعدة البيانات.*

استخدام اتفاقات الخدمات الشخصية

296- ينص قسم الدليل على أنه إذا اقتضى الأمر الاستعانة بفرد لأداء مهام بدون إشراف مباشر، وكان وجوده في مبانى المنظمة غير ضروري، يمكن إبرام اتفاق للخدمات الشخصية معه، طالما أن المهام المطلوب أداؤها ليست ذات طابع استشاري أو عملي إيضاحي.

297- وجرى تحليل قاعدة البيانات التي شملت ضمن جملة أمور 394 عقداً تتعلق باتفاقات للخدمات الشخصية بمختلف فئاتها بشأن الفترة المالية 2006-2007 وأظهر هذا التحليل الذي استبعد الحالات المعفاة في أفغانستان، أنه تم إبرام 84 عقداً لاتفاقات الخدمات الشخصية (22.08 من العينة) بشأن أعمال الخبرة وغيرها من الأعمال التي يظلم بها عادة "الموظفون". وشملت هذه المهام أعمال المساعدين الإداريين، والكتابة، وسائقي السيارات، ووظائف

السكرتارية والاتصال. وأظهر الاستعراض أيضاً أن 25 عقداً لاتفاقات الخدمات الشخصية استخدمت للاستعانة بخدمات خبراء استشاريين.

298- ومع مراعاة إدخال النموذج MS 375 لموظفي المشروعات الوطنيين في مايو/أيار 2006، طُلب من الممثلات أن تستخدم نموذج عقد موظفي المشروعات الوطنيين لجميع العقود الإدارية وغيرها من أنواع العقود لموظفي المشروعات. ومع ذلك كانت هناك حالات استخدمت فيها اتفاقات الخدمات الشخصية لعقود خاصة بسائقي السيارات والكتابة حتى في أواخر 2007.

299- بالنظر إلى بعض ممثلات المنظمة استخدمت ولا تزال اتفاقات الخدمات الشخصية للحصول على خدمات موظفي الدعم الإداري، أُوصي بأن ترصد شعبية عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل هذا الوضع وأن تتأكد من عدم التعاقد مع هؤلاء الموظفين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية. وأوصي أيضاً بعدم التعاقد مع الخبراء الاستشاريين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية، نظراً لوجود قسم معين في الدليل الإداري للمنظمة يتناول الخدمات التعاقدية للخبراء الاستشاريين.

300- وافقت المنظمة على التوصية وأضافت أنه يمكن إعادة عقود اتفاقات الخدمات الشخصية والخبراء الاستشاريين إلى حدود أغراضها الأصلية، وأن استخدام اتفاقات الخدمات الشخصية انخفض إلى حد كبير.

نظام إدارة الموارد الإدارية

301- من المقرر أن يستخدم نظام إدارة الموارد الإدارية للاحتفاظ بالمعلومات الخاصة بالخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية الذين يستعان بهم، بما في ذلك تاريخ المهام التي أنيطت بهم، ويمكن لهذا النظام أن يسجل ويخزن المعلومات التي تخص 27 مجالاً وأن يقدم معلومات عن 10 مجالات أخرى. ومخزن المعلومات والبيانات هذا يمكن أن يكون أداة نافعة جداً وعلى درجة عالية من الفعالية والشفافية في تقييم خبرة الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية وأدائهم ورواتبهم في الماضي، ومدى ملائمتهم للمهام المقبلة.

302- وجرى استعراض تاريخ المهام التي أنيطت بالموظفين في عينة تضم 25 من الخبراء الاستشاريين وأطراف اتفاقات الخدمات الشخصية، ممن سجلت بياناتهم على نظام إدارة الموارد الإدارية، ولم تكن معلومات تاريخ المهام التي أنيطت بالموظفين والمسجلة على هذا النظام كاملة ومستوفاة وبعض المعلومات المتاحة كانت تتعلق بآخر المهام أو المهام الجارية. ولم يتم استيفاء بيانات معظم المجالات التي تتضمن تفاصيل المهام السابقة وتقييم الملاءمة، وقد صمم هذا النظام بحيث يسمح بالإنفاذ إلى بيانات شخص واحد في كل مرة، ولذا لا يمكن الحصول على إحصاءات أو إجراء الرصد فيما يتعلق بمكتب أو وحدة أو شعبة. واعتبر هذا النظام بطيئاً إلى أقصى حد وليس صالحاً للاستخدام السلس.

303- على الرغم من أن نظام إدارة الموارد الإدارية يرمي إلى تسهيل حفظ تاريخ المهام المنوطة بالموظفين وسجل الأداء السابق على الانترنت، إلا أنه لا يفي بالغرض المنشود نظراً إلى أن المعلومات المتاحة في النظام غير كاملة. وبناء على ذلك أوصي بالتحديث المنتظم للمعلومات المتاحة في النظام عن الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، وتناول المشكلات المتعلقة بالنفاذ، حتى تصبح هذه المعلومات أداة مفيدة للمسؤولين عن عمليات التعاقد.

304- أيدت المنظمة هذه التوصية، شريطة أن يكون النظام صالحاً للاستخدام السلس وأن يكون فعالاً من حيث التكلفة.

رصد الأداء

305- مصطلح الرصد يعنى بوجه عام التعرف على حالة النظام/العمل واتخاذ التدابير الملائمة في الوقت المناسب لتحقيق الأهداف. ويعتبر تحديد مؤشرات الأداء وجمع معلومات دقيقة وتحليلها من منظور نقدي، وسائل أساسية من أجل استخلاص الدروس الإدارية المستفادة وتأمين المساءلة في تسليم الخدمات. ويشكل رصد العقود عنصراً أساسياً في إدارة العقود ويساعد على (أ) تقييم نوعية العمل المنجز؛ (ب) تحديد الفرص لتحسين أداء المتعاقدين: (ج) التأكد من أداء المتعاقد لما عليه من التزامات بموجب العقد؛ (د) تحديد النقطة التي يجب عندها أداء المدفوعات.

306- ويختلف إطار الرصد والمنهجية المتبعة من حالة إلى أخرى، ويتوقفان أيضاً على طبيعة العقد ذاته. ومع ذلك تشمل الممارسات المعتادة ما يلي: (1) رصد أداء المتعاقد على ضوء الأهداف المحددة والمستويات المبينة في العقد؛ (2) تسجيل رضا المستخدم؛ (3) اتخاذ تدابير تصحيحية عند الاقتضاء.

307- وتنص أوراق المشروع على أن يقوم الخبير الاستشاري بإعداد خطة عمل تفصيلية، وتقديم تقرير في نهاية المهمة، ومشروع تقرير ختامي، وتقرير عن تأثير المشروع على المستفيدين في نهاية المهمة. وتقضي تعليمات أخرى بملء استمارة تقييم تتعلق بالخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية في غضون 14 يوماً بعد انتهاء كل مهمة، وتقديمها إلى الموظفين المعنيين في إدارة شؤون الموظفين. أما تقييم نوعية الأداء فيتم عن طريق تقرير التقييم التي تعده وحدات دعم الإدارة بواسطة الموظف المسؤول/الموظف المعنى بتنفيذ المشروع القطري بالتشاور مع الشعبة التقنية في الميدان، وبواسطة المسؤول التقني في المقر الرئيسي.

308- وتشمل معايير/مجالات تقييم الأداء الكفاءة المهنية وإنجاز الاختصاصات، والرأي التقني، ونهج المشروع، وكتابة التقرير بموجب البارامترات التقنية، والصفات الشخصية، بالإضافة إلى الترتيب العام. وعلى الرغم من أن السياسة المقررة تقضى بإيداع نسخة من تقرير تقييم الجودة في الملف الشخصي لكل خبير، إلا أن هذا لم ينفذ في جميع الأحوال. وأكدت المنظمة أنها اتخذت التدابير الملائمة لتأمين تنفيذ هذه السياسة.

309- وأوضح فحص الملفات الشخصية لـ 20 من الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية أن تقارير تقييم الجودة لم تكن مودعة في الملفات الشخصية لسبعة من الخبراء العشرين الذين استعرضت حالتهم في إطار المراجعة. وعلاوة على ذلك فإنه على الرغم من العثور على تقارير تقييم الجودة في تقارير الخبراء الثلاثة عشر الباقين، إلا أن هذه التقارير كانت إما غير كاملة أو تنقصها أشياء كثيرة.

310- *ينبغي للمنظمة أن تعزز جهودها لتأمين تقييم موضوعي وشامل وشفاف لأداء الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، لكي يتسنى التعويل بدرجة أكبر على تقارير التقييم كأداة فعالة لرصد نوعية مخرجات العمل.*

311- وافقت المنظمة على الحاجة إلى نظام رسمي مكتوب يكون أكثر ملائمة لتقييم الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، وأضافت أنها تنظر حالياً في تنفيذ نظام جديد لإدارة الأداء.

الإطار الزمني للمعالجة

312- لا تخضع معالجة الحالات المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية والموافقة عليها لأي إطار زمني منصوص عليه. وفي غيبة هذا المعيار، سيكون من الصعب تقييم كفاءة النظام الحالي لمعالجة ومنح الموافقات على التعاقد مع هؤلاء الخبراء. وأن تحديد هذا الإطار الزمني قد يساعد الإدارة على أن تكفل التعرف عليهم والتعاقد معهم على الفور، وعدم حدوث تأخر في الحالات التي تتطلب إعفاءات معينة. وأوضحت المنظمة أنها تبذل كل ما في وسعها في حدود الموارد المتاحة.

313- *أوصي بوضع إطار زمني معين لمختلف مراحل إعداد ومنح الموافقات، بما في ذلك الإعفاءات من بعض الشروط، في حالات التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية.*

314- وافقت المنظمة على التوصية، وأعلنت أن تحسينات قد أدخلت على خطة عمل مركز الخدمات المشتركة.

تعزيز الشفافية

315- إن الشفافية هي إحدى السمات المميزة الرئيسية لنظام شراء جيد. وهي تقتضي أن تضع الوكالة المشتري وتطبق قواعد وإجراءات يسهل الاطلاع عليها ولا تنطوي على لبس أو غموض. ويعتبر "التوثيق والإفصاح" عنصراً أساسياً من عناصر الشفافية، ويساعدان على تعزيز المساءلة والمحاسبة في عملية الشراء.

316- وتنشر على الشبكة الداخلية للمنظمة القواعد والخطوط التوجيهية المتعلقة بالتعرف على الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، واختيارهم والتعاقد معهم. وينبغي أن تكون هذه البيانات متاحة للكافة،

حتى يستطيع أصحاب الشأن والخبراء والأفراد الحصول على المعلومات المتعلقة بالإجراءات والممارسات. ورأت المنظمة أن توجيه المعلومات إلى المرشحين المحتملين يعتبر اقتراحاً جيداً.

317- ويتعين إدخال تحسينات على الوثائق في ملفات العقود والملفات الشخصية التي جرى فحصها والمتعلقة بما يلي: (أ) الأسباب التي دعت إلى اختيار مرشح وتزكيته دون آخرين؛ (ب) عدد المرشحين الذين فحصت حالاتهم؛ (ج) مبررات اللجوء إلى الاختيار من مصدر واحد؛ (د) الرجوع إلى قائمة المرشحين من أجل تحديد المرشح المطلوب. وأكدت المنظمة أنها تحتفظ بوثائق كافية بشأن عملية الاختيار.

318- ولم ينشر في موقع المنظمة على شبكة الويب، معلومات تتعلق بالمرشحين الذين قدموا طلبات والخبراء الاستشاريين الذين وقع عليهم الاختيار في نهاية الأمر، والمرتببات المقترحة، ومدة المشروع، ونطاق العقد وما إلى ذلك. ومن ثم تعذر على أصحاب الشأن والجمهور عامة النفاذ إلى هذه المعلومات. وذكرت المنظمة أن نشر معلومات أعطاها المتقدمون في إطار من السرية والتكتم يعتبر مساساً بحقوقهم في الخصوصية. وجدير بالملاحظة أن نشر هذه المعلومات على الملأ من شأنه أن يعزز الشفافية ويزيد الثقة في عملية الاختيار والتعاقد.

319- لا تدرج في إطار الملكية العامة القواعد والإجراءات التي تحكم اختيار الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، وثمة نقص ملحوظ في الوثائق اللازمة في عملية الاختيار. ولاحظت أن ثمة مجالاً لتحسين الشفافية في الإجراءات والممارسات التي تتبعها المنظمة، تحقيقاً للتقدم في هذا المجال. ومن ثم أوصي بما يلي:

(أ) ينبغي أن تكون عملية اختيار الخبراء الاستشاريين مشفوعة بالوثائق الكافية، للاحتفاظ بسجلات لأنشطة التعاقد وطرائق إجرائها، وأيضاً من أجل تسهيل التمحيص المستقل لهذه الأنشطة في تاريخ لاحق؛
(ب) ينبغي للمنظمة أن تعمل، تعزيزاً للشفافية في سير أعمالها، على أن تدرج في إطار الملكية العامة خطوطها التوجيهية/قواعدها المتعلقة بالتعرف على الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية واختيارهم والتعاقد معهم، من أجل تيسير اطلاع كافة أصحاب الشأن والخبراء والموظفين الفنيين وغيرهم عليها؛

(ج) ينبغي للمنظمة أن تنظر في وضع شروط وأحكام اتفاقات الخدمة مع الخبراء الاستشاريين مستقبلاً بحيث تتماشى مع أفضل الممارسات فيما يتعلق بنشر أسماء المرشحين الناجحين وغيرها من البيانات الموجزة في موقعها على شبكة الويب تعزيزاً للشفافية في عملية التعاقد.

الإعفاءات في عقود الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية

320- يحدد القسمان 317 و319 في الدليل شروط وإجراءات الخدمة التي تحكم التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية. ومدير شعبة إدارة الموارد البشرية هو الشخص المفوض في منح الاستثناءات

بموجب القسمين المذكورين من الدليل. ولا بد أن يقدم طلب الاستثناء من رئيس الإدارة أو رئيس المكتب المعنى أو من خلاله. وعلاوة على ذلك صدرت تعليمات تبين سقف الرواتب وحدود التعيينات والمدد وفترات الانقطاع بين عقدين.

321 طلبت هيئة المراجعة الاطلاع على تفاصيل العقود التي أبرمت والإعفاءات التي منحت أثناء الفترة المالية 2006-2007، وقامت بفحصها لكي تقدر مدى الإعفاءات الممنوحة وأسبابها ومبرراتها. ومن بين 689 عقداً أبرمت أثناء هذه الفترة، طلبت إعفاءات في 142 حالة (20.61 في المائة)، تشمل 33 إعفاءً تتعلق بتغيير طبيعة العقد و22 إعفاءً من فترة الانقطاع الإلزامية بين عقدين و72 إعفاءً بشأن إعطاء رواتب تتجاوز المعدلات الاعتيادية و7 إعفاءات بشأن تعيين أقارب الموظفين في المنظمة وإعفاءين يتعلقان بموظفين متقاعدين، و6 إعفاءات تتعلق بحالات أخرى. ولا تتاح تفاصيل الإعفاءات إلا في الملفات الشخصية للأفراد المعنيين. ولا يصدر تقرير موحد عن الإعفاءات الممنوحة.

322- وذكرت المنظمة أنه تم التعاقد مع 20 في المائة من الموارد البشرية غير الموظفين لبرنامج الطوارئ، على أساس إعفاءات من القواعد المعيارية التي تحكم استخدام الموارد البشرية من غير الموظفين، وهذه حقيقة تشير بوضوح إلى أن هذه القواعد لم تعد صالحة لبرنامج الطوارئ في المنظمة الذي ينمو بوتيرة متسارعة.

323- بالنظر إلى ارتفاع عدد الإعفاءات الممنوحة أوصي بأن تنظر المنظمة في الكشف مستقبلاً عن هذه الإعفاءات، وأن تستهل ذلك بنشرها على الشبكة الداخلية تحقيقاً للمزيد من الشفافية.

إطار ملائم للقواعد

324- تنقسم المشروعات المنفذة في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل إلى فئتين رئيسيتين: (1) عمليات الطوارئ التي تتطلب استجابة عاجلة؛ (2) مشروعات إعادة التأهيل التي تحتاج إلى فترات تنفيذ أطول نسبياً. ويلاحظ أن هذه القواعد/الممارسات الحالية الخاصة باختيار الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية والتعاقد معهم لا تفرق بين هذين النوعين من المتطلبات. وفي غيبة خطوك توجيهية منفصلة أو قواعد تحكم أوضاع الطوارئ، تصدر تعليمات بين الحين والآخر استجابة لأوضاع معينة.

325- حدث نمو هائل في عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وفي حجم تنفيذ هذه العمليات. ومُنح عدد كبير من الإعفاءات في تعيين الخبراء الاستشاريين/الأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية، فضلاً عن الإصدار المتواتر للتعليمات الخاصة بكل حالة على حدة، وهي تعليمات "مخصصة" ومؤقتة بطبيعتها. وبناء على ذلك أوصي بدراسة مسألة وضع إطار شامل للقواعد التي يستعان بها في اختيار الخبراء الاستشاريين الأطراف في اتفاقات الخدمات الخاصة والتعاقد معهم من أجل المشروعات الطارئة، باعتبارها مشروعات منفصلة عن مشروعات إعادة التأهيل أو غيرها من المشروعات.

326- وافقت المنظمة على التوصية، وتوقعت وضع إطار جديد للقواعد والخطوط التوجيهية الخاصة باختيار الخبراء الاستشاريين والأطراف في اتفاقات الخدمات الشخصية والتعاقد معهم من أجل تبسيط عملية التعيين وتعزيز الشفافية، مع تلبية توقعات ومتطلبات الشعب المعنية.

الجزء الخامس

مسائل أخرى

عمليات الشطب

327- جاء في المادة 10-4 من اللائحة المالية أن "للمدير العام بعد إجراء التحريات الكاملة أن يرخص بشطب الخسائر في النقد والإمدادات والمعدات وغير ذلك من الأصول بخلاف الاشتراكات المتأخرة. ويقدم بيانات بجميع حالات شطب الخسائر هذه خلال الفترة المالية إلى المراجع الخارجي مع الحسابات الختامية". وقد تم الإبلاغ عن ثلاث حالات من هذا النوع، وبلغت القيمة الإجمالية للشطب في هذه الحالات الثلاث مقدار 48461 40 دولار أمريكي.

328- وبعد فحص ثلاثة حالات قدمت للمراجعة أرى أن المبالغ قد شطبت وفقاً للإجراءات الصحيحة.

329- وأعلنت المنظمة أنه لم تدفع إكراميات أثناء فترة السنتين.

حالات الغش أو الغش المحتمل

330- طبقاً للبند 6 (ج) (1) من الاختصاصات الإضافية التي تحكم المراجعة الخارجية، قدمت المنظمة قائمة تتضمن 23 حالة غش وغش محتمل معروفة لدى المنظمة للفترة المالية 2006-2007، وكذلك المعلومات المتعلقة بمتابعة حالات سبق الإبلاغ عنها.

331- وكانت خمس حالات فيها تتعلق بتقديم مطالبات طبية زائفة تورط فيها أربعة موظفين سابقين وسبعة موظفين بالمنظمة. وتم استبعاد الموظفين الأربعة السابقين من خطة التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، وفصل ستة موظفين، ووقف موظف بدون راتب.

332- وضبطت اثنتا عشرة حالة تتعلق بمستحقات الأسفار تورط فيها اثنا عشر موظفاً. وتم فصل خمسة موظفين، وأنهيت خدمة موظف، واستقال موظف آخر، وبلغ موظف سن التقاعد القانونية قبل استكمال الإجراءات التأديبية، ووجه لوم كتابي إلى أحدهم. ولا تزال الإجراءات التأديبية مستمرة بشأن الحالات الثلاث المتبقية.

333- وفي حالات الغش الست الأخرى، كان أربع منها يتعلق بتزوير الوثائق، وواحدة تتعلق بالتواطؤ بين الموردین وخبير استشاري، والأخرى بمطالبات مزورة بشأن عمل لم ينجز. وتم فصل أحد الموظفين وتقاعد آخر وأوقف موظف

ثالث بدون راتب، وقبلت الاستقالة في إحدى الحالات لأسباب صحية. وفي الحالتين الآخرين، فقد الخبيرين الاستشاريين أهليتهما للعمل بالمنظمة مستقبلاً.

334- وبلغت القيمة الإجمالية لهذه الحالات 122630.41 دولار أمريكي، أمكن استعادة 98214.89 دولار أمريكي منها. وأعلنت المنظمة أنه يجري حالياً استعادة 759 27 دولار أمريكي، وأنه ليس من المؤكد استعادة 5000.00 دولار أمريكي ولم يتسن استرداد الرصيد الباقي بقيمته 18656.25 دولار أمريكي.

335- وأرى أن المنظمة اتخذت إجراءات ملائمة وفرضت عقوبات مناسبة في هذه الحالات جميعاً.

336- وتم الكشف عن هذه الحالات إما نتيجة لتحريات أجرتها إدارة المراجعة الداخلية أو عن طريق بلاغات من شركة التأمين الطبي. وبالنظر إلى أوجه القصور في برمجة الأسفار "أطلس" كما جاء في تقرير الطويل عن حسابات الفترة المالية 2004-2005، أدخلت المنظمة إجراءات يدوية تتطلب من المديرين المعنيين التحقق من التجاوزات في الأسفار الرسمية والأسفار إلى الوطن. وقد لاحظت أن هذا الإجراءات اليدوية لا تطبق في جميع الحالات، كما يتضح من حقيقة أن أكثر من 50 في المائة من حالات الغش يتعلق باستحقاقات السفر. وأشجع المنظمة على التأكد من إجراء هذه التحريات في جميع حالات السفر.

337- والإجراءات التأديبية سرية بطبيعتها ولا يكشف عن أسماء الموظفين المتورطين. وسجلت حالات تمكن فيها الموظفون المخالفون من تقديم أوراق لإنهاء خدماتهم وأفلحوا في الحصول على ما أرادوا، بينما كانت الإجراءات التأديبية مستمرة أو من المزمع إطلاقها.

338- **أوصي المنظمة بأن تنظر في تكليف المديرين المعنيين بالتحقق مما إذا كان يتعين اتخاذ تدابير تأديبية ضد موظف قبل قبول طلبه الخاص بترك الخدمة.**

شكر وتقدير

339- أود أن أسجل تقديرنا للمدير العام وموظفي المنظمة على ما قدموه لنا من تعاون ومساعدة أثناء عملية المراجعة.



Vinod Rai

Comptroller and Auditor General of India
External Auditor

10 سبتمبر/أيلول 2008