

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية
روما، 20 – 24 يونيو/حزيران 2022

World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي



البند 6 من جدول الأعمال
WFP/EB.A/2022/6-I/1
مسائل الموارد والمالية والميزانية
للنظر

التوزيع: عام
التاريخ: 9 مايو/أيار 2022
اللغة الأصلية: الفرنسية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<https://executiveboard.wfp.org>).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن الرقابة من جانب الإدارة

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بتقرير مراجع الحسابات الخارجي عن الرقابة من جانب الإدارة (WFP/EB.A/2022/6-I/1) ورد إدارة البرنامج عليه (WFP/EB.A/2022/6-I/1/Add.1)، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللاطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin
مدير المراجعة الخارجية
هاتف: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير مراجعة
عن الرقابة من قبل الإدارة

السنة المالية 2021

COUR DES COMPTES REFERENCE: WFP-2022-4



جدول المحتويات

5.....	الموجز التنفيذي
6.....	أولاً- هدف المراجعة ونطاقها والنهج المتبع فيها
9.....	ثانياً- قائمة التوصيات
11.....	ثالثاً- الملاحظات والتوصيات
13.....	1-إطار الرقابة
13.....	1-1 تعريف الرقابة
14.....	2-1 هيكل الرقابة
15.....	3-1 الرقابة على الأداء
16.....	2-الرقابة من قبل المقر
16.....	1-2 توزيع المسؤوليات
18.....	2-2 بعثات الرقابة
20.....	3-2 التوجيه المقدم للمديرين الإقليميين
20.....	3-الرقابة من قبل المكاتب الإقليمية
20.....	1-3 تحديد الأدوار
21.....	2-3 حجم الرقابة
22.....	3-3 الرقابة والجائحة
23.....	4-المكاتب القطرية والرقابة
24.....	5-الرقابة على المخاطر
25.....	1-5 القياس الكمي للمخاطر
25.....	2-5 الإبلاغ والتحديث
26.....	3-5 الرقابة على الجودة
27.....	4-5 المقر وثقافة المخاطر
27.....	6-الرقابة وأنظمة تكنولوجيا المعلومات
27.....	1-6 تكامل وتوحيد مستويات المخاطر
28.....	2-6 الإبلاغ في نظام "كوميت" (COMET) المؤسسي للرصد والتقييم
28.....	7-عملية الضمان التي يجريها المدير التنفيذي
29.....	1-7 القيمة الإثباتية للبيانات
29.....	2-7 وظيفة التحذير التي تؤديها عملية الضمان
29.....	3-7 عملية مثقلة
30.....	رابعاً- شكر وتقدير
31.....	الملحق 1: إجراءات مُحتملة يوجّه انتباه الأمانة إليها
32.....	الملحق 2: ملخص الردود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة
33.....	الملحق 3: تغير تكاليف الرقابة في البرنامج والمقارنة مع المؤسسات الدولية الأخرى

الموجز التنفيذي

تشمل الرقابة جميع الوظائف والهيكل والآليات التي تمكن الإدارة والهيئات الرئاسية من ضمان تنفيذ الأنشطة بفعالية وكفاءة وبأسلوب مناسب. ويتضمن هذا التقرير خمس ملاحظات رئيسية.

- 1- **يجب توضيح تعريف الرقابة والأدوار المسندة لمختلف كيانات البرنامج.** لا يوجد لدى البرنامج تعريف موحد للرقابة. ويعرّض هذا الوضع البرنامج لخطر الاختلال الوظيفي الداخلي بسبب عدم التجانس بين الممارسات، كما يعرضه لخطر سوء التفاهم بين الميدان والمقر. ويتصف وضع شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بالغموض، حيث يمكن أن يعطي الانطباع بأن إدارة المخاطر تركز على المخاطر المالية وحدها وأن مفهوم الرقابة لا يأتي من قمة البرنامج.
- 2- **توزع مسؤوليات الرقابة بصورة لا تمكن من تجنب التداخل بشكل كامل.** حددت الأمانة حالات الازدواج المستمرة بين المقر والمكاتب الإقليمية في 11 شعبة. وأعربت المكاتب القطرية التي خضعت للمراجعة عن سوء فهم فيما يتعلق بطبيعة مهام الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية، والتي تعتبرها المكاتب القطرية في بعض الأحيان مماثلة للمراجعات الخاصة بالامتثال، على غرار تلك التي قد يؤديها مكتب المفتش العام. يجب توضيح مفهوم الرصد، مما يعتبر محورياً في سياق الرقابة الإدارية ويمكن من تمييز خط الدفاع الثاني عن خط الدفاع الثالث.
- 3- **لم يُستكمل بعد تحديد دور الرقابة المنوط بالمكاتب الإقليمية.** سيكون الانتهاء من وضع دليل حول هذا الموضوع تقدماً مهماً، خاصة إذا كان يوضح مفاهيم معينة، مثل الرقابة على الأداء. وتظهر الأرقام المتعلقة بتوزيع العمل بين الرقابة والدعم تبايناً كبيراً بين المكاتب، مما يكشف عن ممارسات مختلفة تماماً وربما طرقاً مختلفة لتسجيل تكاليف بعثات الرقابة. ولا تستطيع الأمانة وضع تقدير موثوق به لنسبة الميزانيات المخصصة لأنشطة الرقابة مقارنة بالأعمال الأخرى التي تقوم بها المكاتب الإقليمية، مما يضعف قدرتها على تحليل كفاءتها.
- 4- **يجب تحديد المتطلبات المتعلقة بالإبلاغ إلى المقر بمزيد من الدقة.** يُترك لتقدير المديرين الإقليميين أمرُ الإبلاغ عن المكاتب الإقليمية إلى الإدارة في المقر عقب بعثات الرقابة؛ ويمكن أن يساهم ذلك في استمرار الانحرافات غير المصححة وحرمان المقر من المعلومات الميدانية المهمة. ولا يمكن توخي مزيد من الإبلاغ المنتظم إلا في ضوء تحليل قيمتها المضافة. ويمكن أن يُستند إلى تحديد عدد صغير من المسائل العالية المخاطر التي ينبغي تصعيدها إلى المقر. وتشعر المكاتب القطرية، من جانبها، بالأسف لأن متطلبات الإبلاغ المتعلقة بالرقابة هي نفسها بغض النظر عن حجم المكتب.
- 5- **إدارة المخاطر آخذة في التحسن، على الرغم من استمرار أوجه القصور من حيث المشاركة والامتتة.** جرى تعزيز الرقابة على المخاطر من حيث التعاريف والأدوات. ولكن على خلاف ما يحدث في الميدان، لا تفي جميع شعب المقر بالالتزام بإعداد سجل للمخاطر. فسجلات المخاطر تُدخل يدوياً في أداة "R2" لتتبع إدارة المخاطر والتوصيات. وأخيراً، ونظراً لمحدودية الضمان الذي يتم الحصول عليه والطابع المثقل للنظام وافتقاره إلى الأثر على تحول البرنامج، ليس هناك ما يدل على فائدة عملية الضمان التي يضطلع بها المدير التنفيذي على النحو المعزز منذ عام 2019.

أولاً- هدف المراجعة ونطاقها والنهج المتبع فيها

- 1- وفقاً لخطابتي الإخطار المؤرخين 7 يونيو/حزيران و11 أكتوبر/تشرين الأول 2021، أجرى فريق من خمسة مراجعين مراجعة للحسابات في مقر البرنامج في روما على مرحلتين، من 19 إلى 23 يوليو/تموز 2021 ومن 17 إلى 28 يناير/كانون الثاني 2022. بالإضافة إلى ذلك، ساهمت المراجعات الميدانية المخططة لسبعة مكاتب قطرية ومكتب إقليمي واحد⁽¹⁾ خلال الفترة المالية 2022/2021 في إعداد هذا التقرير، وقد تمثل الهدف في فحص آليات الرقابة التي تستخدمها الإدارة.
- 2- وعملاً بقرار المجلس التنفيذي الصادر في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية لحسابات البرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة في فرنسا للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022، وفقاً للمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وتحدد ولاية مراجع الحسابات الخارجي في المادة 14 من النظام المالي للبرنامج والتبديل المقابل له، وفي الدعوة إلى تقديم طلبات لتعيين مراجع الحسابات الخارجي. وتشتمل اختصاصات هذه الولاية على الدعوة لتقديم الطلبات، إلى جانب عرض الخدمات الذي قدمه ديوان المحاسبة Cour des Comptes، لا سيما عرضه التقني المفصل، الذي وافق عليه المجلس.
- 4- وتتمثل مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي في مراجعة حسابات البرنامج (المادة 1-14 من النظام المالي) وإبداء الملاحظات، إذا رأى المراجع وجوباً لذلك، فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية، ونظام المحاسبة، والضوابط المالية الداخلية، وبشكل عام، إدارة وتنظيم البرنامج (المادة 4-14 من النظام المالي).
- 5- وعملاً بالمادة 3-1 من النظام المالي، يخضع المدير التنفيذي للمسؤولية وخاضعاً للمساءلة أمام المجلس عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج.
- 6- وقد نظّم خطاب التزام مع الأمانة لضمان الفهم الواضح لالتزامات كل من الإدارة ومراجع الحسابات الخارجي، وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. بالإضافة إلى ذلك، وقبل كل مراجعة، يبلغ مراجع الحسابات الخارجي الأمانة بنطاق أنشطة المراجعة التي سيضطلع بها.
- 7- ويندرج هذا التقرير في إطار خطة العمل السنوية لمراجع الحسابات الخارجي، التي تُدمت إلى المجلس التنفيذي للبرنامج في دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2021، وهو يفصل عمليات المراجعة المقرر إجراؤها بين يوليو/تموز 2021 ويونيو/حزيران 2022. وعملاً باختصاصات مراجع الحسابات الخارجي، يتعين عليه أن يصدر في كل عام تقريراً عن مراجعة الكشوف المالية للبرنامج (يخضع لموافقة المجلس)، مشفوعاً برأي بشأن الحسابات، وتقاريرين عن أداء وانتظام إدارة البرنامج، يشار إليهما باعتبارهما "تقرير مراجعة الأداء" (يقدمان إلى المجلس للنظر فيهما)، وثمانية رسائل إدارية تصاغ في أعقاب زيارات المكاتب الميدانية (المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). كما يتحقق مراجع الحسابات الخارجي من صحة مشروع التقرير السنوي عن حالة تنفيذ توصياته السابقة، والذي تقدمه الأمانة إلى المجلس للنظر فيه.
- 8- وقد أجريت مراجعة ما تقوم به إدارة البرنامج من رقابة وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن عمليات مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج، والاختصاصات الإضافية الملحقة به. وتقضي هذه المعايير بأن يمثل مراجع الحسابات الخارجي لقواعد السلوك المهني المعمول بها، وأن يمارس الحكم المهني، وأن يبدي التفكير النقدي طوال عملية المراجعة.
- 9- ويتمثل الهدف الأساسي من المراجعة في فحص المجالات التالية:

(1) مكاتب البرنامج في الجزائر وأرمينيا وناميبيا وباكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى والجمهورية الدومينيكية وجمهورية الكونغو الديمقراطية والمكتب الإقليمي في بنما.

- فعالية آليات الرقابة. يركز هذا السؤال على عمل خط الدفاع الثاني⁽²⁾، ويشمل استعراض الترتيبات التي تنفذها الإدارة لضمان الرقابة: إدارة المخاطر المؤسسية، وشبكة مستشاري المخاطر والامتثال، والضوابط التي تنفذها المكاتب الإقليمية، والضوابط المتاحة على مستوى مديري الإدارات أو الشعب أو المكاتب القطرية.
- كفاية آليات الرقابة. يتعلق هذا السؤال بالتكامل والاتساق بين تدابير الرقابة من الخط الثاني وأنشطة هيئات ووظائف الخط الثالث الرقابية مثل المراجعة الداخلية والتقييم. كما يتناول وضوح أدوار وولايات هيكل الخط الثاني، بما في ذلك شعبة إدارة المخاطر المؤسسية والمكاتب الإقليمية، وتحديد المسؤوليات والأدوار بين المكاتب الإقليمية والمقر.
- كفاءة آليات الرقابة. يتناول هذا السؤال تكلفة الرقابة، وتكثيف الموارد مع المهام التي يتعين القيام بها، وتبرير المبالغ المصروفة. وقد تم توسيع نطاق هذا السؤال ليشمل وجود أدوات تكنولوجية مناسبة للرقابة، وبعبارة أخرى فحص ما إذا كانت التكنولوجيا تدعم ممارسات الرقابة بشكل فعال أو ما إذا كانت هناك الحلول الرقمية الأحدث متاحة.

10- وقد نوقشت كل ملاحظة وكل توصية مع الموظفين المعنيين. وعُقد اجتماع إغلاق المراجعة في 31 يناير/كانون الثاني 2022 في مقر البرنامج مع مدير شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، وفي 2 فبراير/شباط مع رئيس الديوان والمفتش العام.

11- وخلال أية مراجعة يتم إجراؤها وفقاً للمعايير الدولية، يُفحص الأداء والامتثال بناءً على المعايير المناسبة ويجري تحليل أسباب أي تباين فيما يتعلق بهذه المعايير. والهدف من ذلك هو التوصل إلى الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية والتوصية بالتحسينات. وتمثل الخطوة الأولى في المراجعة في تحديد نطاق الموضوع، وهو في هذه الحالة الرقابة من قبل الإدارة. ويمكن أن يتخذ هذا الموضوع عدة أشكال وأن تكون له خصائص مختلفة رهناً بهدف المراجعة. والموضوع المناسب قابلٌ للتحديد وصالحٌ للتقييم أو القياس المتسق بالمقارنة بالمعايير، بحيث يمكن أن يخضع لإجراءات لجمع أدلة للمراجعة كافية ومناسبة لدعم رأي المراجعة أو الاستنتاج الذي تخلص إليه.

12- وللإضطلاع بالفحص، أعد مراجع الحسابات الخارجي تصنيفاً منطقياً للأهداف المنشودة من أنشطة الرقابة، وصنفها كأهداف فورية وتشغيلية واستراتيجية: فالأهداف الفورية تُترجم إلى نواتج واقعية؛ بينما تفترض الأهداف التشغيلية تحقيق النتائج التي تتطلب مزيداً من التقييم النوعي؛ أما الأهداف الإستراتيجية فهي تتجلى من خلال الآثار المتوقعة على الأجل الطويل، والتي يعتبر تحليلها أكثر من مجرد تقييم. تشكل النواتج والحاصلات والآثار المتوقعة المحددة في الإطار المنطقي المعايير الأساسية لتقييم الأداء التشغيلي. وتختلف درجة التعقيد عند تقييم تحقيق الأهداف وفقاً لحالتها، وهي في بعض الحالات، لا سيما فيما يتعلق بالآثار المتوقعة منها، تتجاوز في كثير من الأحيان حدود مراجعة الأداء وتميل أكثر نحو التقييم.

(2) خضع مصطلح "خط الدفاع" في عام 2020 لتحديث أجراه معهد المراجعين الداخليين، وأصبح الآن يشير إلى "الخطوط الأولى والثاني والثالث". وتوخياً للاتساق مع إطار الرقابة الرسمي في البرنامج، فإن هذا التقرير سيواصل استخدام مصطلح "خط الدفاع".

الجدول 1: الإطار المنطقي للرقابة من قِبَل الإدارة

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز الحوكمة في البرنامج. • تلبية توقعات الدول الأعضاء فيما يتعلق بالمساءلة. • تمكين البرنامج من الالتزام بأفضل ممارسات الرقابة على الأجل الطويل. • ضمان موثوقية البرنامج المالية والتشغيلية ومن حيث السمعة. • تكييف ممارسات الرقابة في البرنامج، بما في ذلك من خلال البناء على الدروس المستفادة من الجائحة أو تعزيز نظم المعلومات. • إحداث تغيير في ثقافة الرقابة للتمكن من زيادة قدرة البرنامج على تحقيق أهدافه الاستراتيجية. 	<ul style="list-style-type: none"> • التحليل المستمر لكفاءة وفعالية آليات الرقابة. • التأكد من أن جميع موظفي البرنامج لديهم فهم مشترك وكامل للرقابة. • تحسين الممارسات الحالية أو نشر ممارسات الرقابة الجيدة داخل البرنامج. • ضمان الاتساق فيما يتعلق بالرقابة داخل البرنامج. • إجراء مقارنات مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى أو المنظمات الأخرى. 	<ul style="list-style-type: none"> • وضع إطار وصفي للرقابة داخل البرنامج. • إعداد الهياكل والإجراءات المكيفة حسب احتياجات الرقابة. • الرقابة على أداء وانتظام الأنشطة. • الرقابة على إدارة المخاطر. • تنظيم قنوات الإبلاغ. • تحديد المجالات التي يلزم فيها تعزيز الرقابة أو تعديلها أو توضيحها. • تحدي تصورات الجهات الفاعلة ومطالبها، سواء في المقر أو في الميدان، فيما يتعلق بالرقابة.
الآثار	الحصائل	النواتج

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

ثانياً- قائمة التوصيات

- 13- تُصنف التوصيات حسب مستوى أولويتها:
- **الأولوية 1:** مسألة أساسية، تتطلب إجراءً فورياً من جانب الإدارة؛
 - **الأولوية 2:** مسألة رقابية أقل استعجالاً وتتطلب اهتمام الإدارة؛
 - **الأولوية 3:** مسألة تُعلم بها الإدارة ويمكن فيها تحسين الضوابط..
- 14- كما يتضمن الملحق 1 من هذا التقرير قائمة بالإجراءات التي تُقترح على الأمانة دون الحاجة إلى متابعة من قِبل المجلس التنفيذي.

التوصيات	الأولوية	المجال
1- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح وتوحيد مفهوم الرقابة كما هو مستخدم في البرنامج.	1	إطار الرقابة
2- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح الأدوار التي تؤديها مختلف هياكل الرقابة.	1	إطار الرقابة
3- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإعادة تنظيم شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بحيث تكون في مستوى أكثر ملاءمة للدور الذي تؤديه فيما يتعلق بإدارة المخاطر.	2	إطار الرقابة
4- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح معنى مصطلح "الرصد" من أجل التمييز بشكل أفضل بين مسؤوليات خطوط الدفاع الثلاثة.	1	توزيع المسؤوليات
5- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد المسائل العالية المخاطر، وتصعيدها بشكل منهجي إلى المقر وإخضاعها للرصد المركزي، عند الإشارة إليها في تقارير الرقابة الصادرة عن المكاتب الإقليمية.	1	الرقابة من قِبل المقر
6- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح طرائق متابعة التوصيات الصادرة عن المكاتب الإقليمية وإضفاء الطابع الرسمي عليها.	1	الرقابة من قِبل المقر
7- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون نطاق وطرائق رقابة الأداء التي تضطلع بها المكاتب الإقليمية محددة بمزيد من الدقة.	2	الرقابة من قِبل المكاتب الإقليمية
8- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقيس المكاتب الإقليمية بشكل أكثر دقة وموثوقية عدد بعثات الرقابة التي تضطلع بها ووزن أنشطة كل من الرقابة والدعم التقني والتوجيه الاستراتيجي.	2	الرقابة من قِبل المكاتب الإقليمية
9- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإجراء استعراض لبعثات الرقابة التي اضطلعت بها المكاتب الإقليمية أثناء الجائحة من أجل تحديد الفرص المتاحة لتحسين النظام، بما في ذلك إمكانية زيادة استخدام طرائق الرقابة عن بعد لتكملة البعثات المرسله إلى الموقع.	3	الرقابة من قِبل المكاتب الإقليمية
10- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإدخال آلية في جميع المكاتب القطرية لمتابعة التوصيات الصادرة عن المكتب الإقليمي، كما هو الحال بالنسبة للتوصيات الصادرة عن المراجعات الداخلية والخارجية، على سبيل المثال في أداة R2 لإدارة المخاطر والتوصيات.	1	المكاتب القطرية والرقابة
11- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تُدرج، بنداً بنداً، المهام التي يتعين على نقاط اتصال شبكة مستشاري المخاطر والامتثال أدائها، مع تحديد وقت العمل الذي ينبغي قضاؤه في كل نشاط.	3	المكاتب القطرية والرقابة
12- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد المؤشر المفضل لقياس مستوى المخاطر الذي يمثلته بلد ما، بين تصنيف بيانات المخاطر القطرية وتصنيف المخاطر المقدر ذاتياً.	2	الرقابة على المخاطر
13- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتكليف رصد المخاطر محلياً وفقاً لمستوى المخاطر الذي يشير إليه المؤشر المختار.	2	الرقابة على المخاطر
14- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز الإبلاغ الآلي عن المخاطر من خلال استخدام استمارات إدخال البيانات التي تمكن من نقل المعلومات إلى أداة R2 ومن تتبع التغييرات المتتالية.	1	الرقابة ونظم تكنولوجيا المعلومات

التوصيات	الأولوية	المجال
15- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتنظيم مشاورة لموظفي المكاتب القطرية المسؤولين عن مطابقة البيانات في نظام "كوميت" (COMET) لضمان فهم الإجراءات جيداً وتلبية احتياجات الموارد البشرية اللازمة بشكل وافٍ.	3	الرقابة ونظم تكنولوجيا المعلومات

ثالثاً- الملاحظات والتوصيات

- 15- تشمل الرقابة جميع الوظائف والهيكل والآليات التي تمكّن الإدارة والهيئات الرئاسية من ضمان تنفيذ الأنشطة التي ينفذها البرنامج بفعالية وكفاءة، وإيراد تفاصيلها في تقارير مالية وتشغيلية موثوقة، وتنفيذها وفقاً لما هو معمول به من لوائح وسياسات.
- 16- ويوضح نموذج خطوط الدفاع الثلاثة⁽³⁾ الذي يستخدمه البرنامج⁽⁴⁾ الفرق بين أنشطة الرقابة والإدارة اليومية. ويتكون خط الدفاع الأول من مديري العمليات، الذين يطبقون الضوابط الداخلية في عملهم اليومي.⁽⁵⁾ أما خط الدفاع الثاني، الذي تقدمه إلى حد كبير إدارات وشعب المقر والمكاتب الإقليمية، فهو يتألف من الرقابة على الامتثال وأداء الأنشطة وكذلك إدارة المخاطر. وأما خط الدفاع الثالث فهو يشمل وظائف الرقابة المستقلة، بما في ذلك مكتب المفتش العام ومكتب التقييم.
- 17- وقد اعتمدت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى تعريفاً عريضاً للرقابة، وهو بالتحديد سلطة التحكم والتأثير في القرارات المالية والتشغيلية للكيان، والتي يمكن بالتالي أن تنطبق على خطوط الدفاع الثلاثة جميعها.⁽⁶⁾ ويركز هذا التقرير على الرقابة خارج العمليات اليومية. ولذلك فإن مصطلح "الرقابة" في هذه الوثيقة، يشير إلى أنشطة الخطين الثاني والثالث.
- 18- على أنه لا يمكن اختزال الفرق بين الرقابة المحددة على هذا النحو، والتي تقع ضمن خطي الدفاع الثاني والثالث، والإدارة اليومية المرتبطة بالخط الأول، ليعامل كمجرد توزيع عضوي بين المقر والمكاتب الإقليمية من ناحية والمكاتب الميدانية من ناحية أخرى. وينص إطار الرقابة في البرنامج⁽⁷⁾ على أن المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية ومكاتب المناطق تقوم هي أيضاً بأنشطة الخط الثاني على مستواها، بقدر ما تسعى إلى وضع القواعد والمبادئ التوجيهية ورصد الأنشطة التشغيلية وتقييم تنفيذها. فما يميز الرقابة هو أنها لا تُنفذ من قِبل المشاركين في تنفيذ الأنشطة التشغيلية اليومية.
- 19- وتتألف إدارة البرنامج، بمعناها الأكثر محدودية، من المدير التنفيذي الذي يرأس أمانة البرنامج⁽⁸⁾ ويديرها. على أنه يمكن فهم مصطلح الإدارة بمعناه الواسع إلى حد ما:

- يتألف فريق القيادة من المدير التنفيذي، ورئيس الديوان، ونائب المدير التنفيذي، والمديرين التنفيذيين المساعدين.
 - يتألف فريق الإدارة العليا من فريق القيادة ومديري المكاتب الإقليمية الستة.
 - تتألف لجنة الرقابة والسياسات من فريق الإدارة العليا ومديري الشعب الـ 13، بما في ذلك مدير شعبة إدارة المخاطر المؤسسية ومكتب المفتش العام ومكتب التقييم.
 - وبمعنى أكثر اتساعاً، يمكن فهم الإدارة على أنها جميع كبار الموظفين في أعلى كل إدارة أو شعبة من شعب المقر أو مكتب إقليمي أو مكتب قطري، ويشار إليهم أحياناً باسم الإدارة العالمية⁽⁹⁾، ويبلغ مجموعهم 130 مديراً.
- 20- ويوضح الشكل أدناه بصورة مبسطة، في قسم "الرقابة من قِبل الإدارة"، أشكال الرقابة التي يمارسها كل مدير على مستواه. وتشمل وظيفة "القيادة" وضع السياسات والإجراءات والخطوط التوجيهية بالإضافة إلى إصدار الأوامر أو التراخيص. وفي الوقت

(3) خضع مصطلح "خط الدفاع" في عام 2020 لتتقيح أجراه معهد المراجعين الداخليين، وأصبح الآن يشير إلى "الخطوط الأولى والثاني والثالث". وتوخياً للاتساق مع إطار الرقابة الرسمي في البرنامج، يستخدم هذا التقرير مصطلح "خط الدفاع".

(4) "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C).

(5) "[...] من خلال تنفيذ الضوابط الداخلية في عملهم اليومي". (تعميم المدير التنفيذي OED2015/016).

(6) اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، *إدارة المخاطر المرجعية، نموذج الرقابة والمساءلة لمنظومة الأمم المتحدة*، 8 أكتوبر/تشرين الأول 2014

(7) انظر الوثيقة المعنونة "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C)، الفقرة 15: "يشمل خط الدفاع الثاني الوظائف الإدارية والاستشارية التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في المكاتب الفرعية، ومكاتب المناطق، والمكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية، والمقر، والتي ترصد بشكل مستقل المخاطر والضوابط وتضع السياسات والمعايير للبيئة الرقابية".

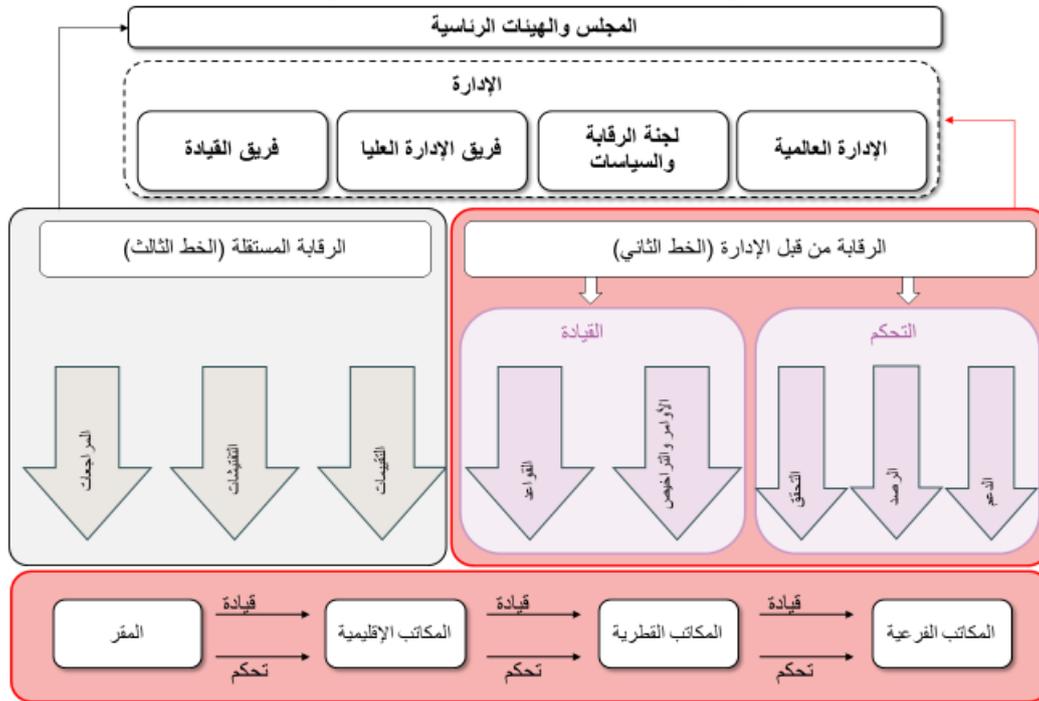
(8) النظام الأساسي واللجنة العامة للبرنامج، المادة السابعة، الفقرة 1: "يرأس أمانة البرنامج مدير تنفيذي يكون مسؤولاً وخاضعاً للمساءلة أمام المجلس عن إدارة البرنامج وتنفيذ برامجه ومشروعاته وغير ذلك من الأنشطة".

(9) مع أن هذا الاسم لا يشير إلى كيان رسمي في البرنامج، إلا أنه يُستخدم في العديد من الوثائق المرجعية، مثل استعراض الإدارة للمسائل المهمة المتعلقة بالمخاطر والرقابة في عام 2020 (WFP/EB.A/2021/6-E/1/Rev.1) (إدارة المخاطر المؤسسية) يجب على كل مدير عالمي إنشاء سجل للمخاطر وبيان ضمان وخطاب تمثيل.

نفسه، تركز وظيفة "التحكم" على التحقق والرصد وفي حين أن هذا التقرير يتعلق بالرقابة من قبل خط الدفاع الثاني، والتي تنفذها الإدارة مباشرة، فقد روعيت روابط هذا الخط مع الخط الثالث (الرقابة المستقلة).

21- كما يوضح الشكل أن هناك مجالين متداخلين للمنطق الرقابي: فهناك من ناحية، الرقابة حسب الوظيفة (أي الرقابة المستقلة، على سبيل المثال مكتب المفتش العام ومكتب التقييم والرقابة من قبل الإدارة، وهي تمارس من خلال كل شعبة ضمن نطاق مسؤوليتها)؛ وهناك من ناحية أخرى، الرقابة حسب مستوى المسؤولية (على سبيل المثال، رقابة المكاتب الإقليمية على المكاتب القطرية، أو رقابة المكاتب القطرية على المكاتب الفرعية).

الشكل 1: وظائف الرقابة داخل البرنامج
(يمثل الإطار الأحمر مجال تركيز هذا التقرير)



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

1- إطار الرقابة

1-1 تعريف الرقابة

22- لا يوجد لدى البرنامج تعريف موحد للرقابة من قِبَل الإدارة. ويحدد إطار الرقابة في البرنامج⁽¹⁰⁾ هذا المفهوم من منظور الأهداف المتوخاة وليس من منظور طبيعة النشاط المنفذ: "الرقابة، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من نظام الإدارة، توفر ضماناً لما يلي: (أ) أنشطة المنظمات كاملة وفقاً للولايات التشريعية؛ (ب) الأموال المقدمة للمنظمة خاضعة للمحاسبة بالكامل؛ (ج) أنشطة المنظمات تنفذ بأكثر الطرق كفاءة وفعالية؛ (د) التزام الموظفين وجميع المسؤولين الآخرين في المنظمة بأعلى معايير المهنية والنزاهة والأخلاق".

23- ويصعب بالاستناد إلى هذا التعريف فهم ما يميز الرقابة عن تعريف الرقابة الداخلية بشكل عام، والذي يرى أن الرقابة الداخلية عملية ينفذها مجلس إدارة الكيان والإدارة والموظفون الآخرون، وهي مصممة لتوفير قدر معقول من الضمان بشأن تحقيق الأهداف من حيث الفعالية والكفاءة التشغيلية وموثوقية التقارير المالية والامتثال للقوانين واللوائح السارية المفعول.⁽¹¹⁾ على أنه يتعين التمييز بين هذين النشاطين: فالرقابة هي من اختصاص المشرفين، في حين أن الرقابة الداخلية هي مسؤولية كل موظف على مستواه. وتتطلب الرقابة الفصل بين الشخص الذي يضع الأهداف ويرصد تحقيقها والشخص الذي ينفذ الأنشطة لتحقيق تلك الأهداف.

24- وعلاوة على ذلك، فإن هذا التعريف للرقابة لا يطبق بشكل صارم على جميع وثائق البرنامج، ففي اختصاصات مقر البرنامج والمكاتب الإقليمية الصادرة في فبراير/شباط 2019، تُعرّف الرقابة من قِبَل الإدارة على أنها رصد الأداء والامتثال والمخاطر.

25- كما أن القسم 1-4 من دليل المالية يعرض نهجاً للرقابة من حيث طبيعة الأنشطة المدرجة فيه، مع أن هذه الطبيعة تبقى غير واضحة لأن الرقابة تُعرّف بأنها تشمل أنواعاً مختلفة من أنشطة الإشراف والتنظيم والامتثال التي تقوم بها كيانات تقع خارج نطاق المسؤولين عن تحقيق أهداف المنظمة أو تعتبر مستقلة عنهم.

26- وأخيراً، في مشروع دليل الرصد والرقابة للمكاتب الإقليمية الذي تقوم شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بصياغته، تُستخدم عبارة "الرصد والرقابة" دون أي تمييز واضح بين المصطلحين. بالإضافة إلى ذلك، فإن الرقابة التي تمارسها المكاتب الإقليمية تعادل إدارة المخاطر، وهو ما يبدو منتقداً، نظراً لأن الهدف من الرقابة هو توفير معلومات حول أداء الأنشطة وامتثالها وكذلك المخاطر المصاحبة لتنفيذها. وينص هذا الدليل على أن "الرصد والرقابة هما من الأدوات الرئيسية للمكتب الإقليمي في أداء دوره في الخط الثاني، والذي يتمثل في مساعدة المكاتب القطرية على إدارة المخاطر".

27- وتظهر التعليقات الواردة من الموظفين الميدانيين ضعفاً في فهمهم للأداء والالتزامات المرتبطة بمفهوم الرقابة. وقد تأكد ذلك في مراجعات المكاتب القطرية التي أجريت في عام 2021⁽¹²⁾ وفي الردود على الاستبيان المرسل إلى المكاتب الإقليمية.⁽¹³⁾ وعلى هذا فإن الملاحظة الواردة في تقرير مراجع الحسابات الخارجي لعام 2017 عن اللامركزية والتي تفيد بأن "مفهوم الرقابة لا يفهمه جميع الموظفين بنفس الطريقة" تظل صالحة.⁽¹⁴⁾ ويعرّض هذا الوضع البرنامج لخطر الاختلال الوظيفي الداخلي بسبب الممارسات غير المتجانسة ولخطر سوء التفاهم بين الميدان والمقر.

28- ويبدو أن من الضروري توضيح وتوحيد مفهوم الرقابة من قِبَل الإدارة على النحو التالي: تحديد الفرق بين ضوابط الرقابة والضوابط المنفذة في إطار الإدارة اليومية؛ وتوضيح أن ضوابط الرقابة تتعلق بالأبعاد الثلاثة وهي الأداء والامتثال والمخاطر، دون إعطاء الأولوية لأي منها؛ وتحديد مفهوم الرصد، والذي يبدو أنه مفهوم مركزي في سياق الرقابة من قِبَل الإدارة.⁽¹⁵⁾

(10) "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C).

(11) لجنة المنظمات الراعية للجنة تريبواي، 1992، ترد أيضاً في التعميم OED2015/016.

(12) انظر خطابات الإدارة للمراجع الخارجي للحسابات بشأن مكاتب البرنامج في أرمينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية الدومينيكية. وعلى سبيل المثال، وفقاً لمكتب البرنامج في أرمينيا، فإن وظيفة الرقابة التي تمارس عمودياً (الرقابة الوظيفية الخارجية) لا يدعمها تسلسل واضح أو قناة واضحة بما فيه الكفاية للسلطة لتحديد المسؤوليات وتقاسمها بشكل كاف.

(13) انظر الملحق 2 (ملخص الردود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة).

(14) تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن اللامركزية (WFP/EB.A/2017/6-G/1)، الفقرة 73.

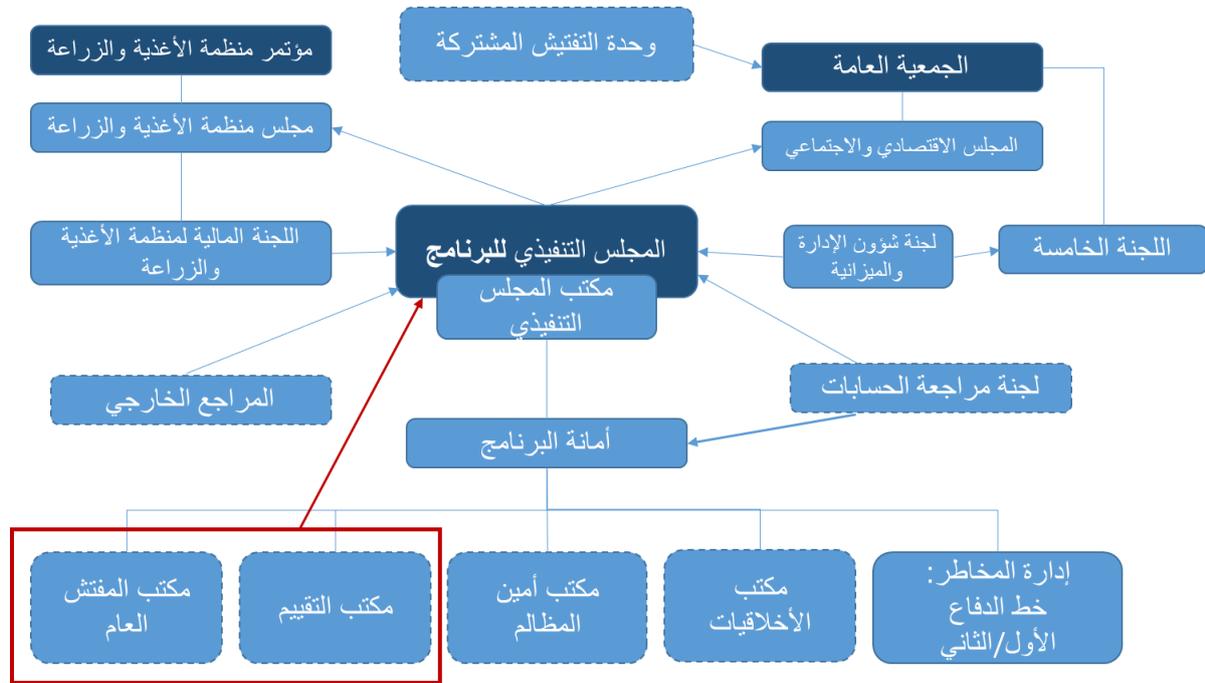
(15) لمزيد من المعلومات حول مفهوم الرقابة، يرجى الرجوع إلى القسم 2.

التوصية رقم 1- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح وتوحيد مفهوم الرقابة كما هو مستخدم في البرنامج.

2-1 هيكل الرقابة

29- يصف البرنامج تصوره لهيكل الرقابة وأنشطتها في وثيقته الخاصة بإطار الرقابة⁽¹⁶⁾، والتي وافق عليها المجلس التنفيذي في عام 2018. ويبين الشكل أدناه البنى الرئيسية التي تنطوي عليها أنشطة الرقابة، وفقاً لتلك الوثيقة.

الشكل 2: هيكل الحوكمة والضمان في البرنامج



المصدر: إطار الرقابة في البرنامج.

30- ولهذا الشكل مثالب تتمثل في عدم إظهاره، في عرضه لهياكل الرقابة، لا الشعب الوظيفية ولا الوحدات المسؤولة عن مجالات معينة، مثل وحدة سلامة الأغذية وجودتها أو وحدة سلامة الطيران. على أن الفقرة 20 من الوثيقة تنص على أن العديد من الكيانات، بخلاف شعبة إدارة المخاطر المؤسسية ومكتب الأخلاقيات ومكتب أمين المظالم، تشارك في الرقابة.

31- وقد عُهد إلى شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، بصفتها الشعبة التي تشرف على إطار إدارة المخاطر وإطار الرقابة الداخلية، بعرض مفهوم البرنامج للرقابة أمام المجلس التنفيذي في وثيقة إطار الرقابة. وأنشأ المدير التنفيذي شعبة إدارة المخاطر المؤسسية في عام 2017 في إطار إدارة تسيير الموارد.

32- وتدمج شعبة إدارة المخاطر المؤسسية وظائف إدارة المخاطر وإدارة إطار الرقابة الداخلية في هيكل واحد تحت إشراف كبير مسؤولي إدارة المخاطر. وبالإضافة إلى تحديد السياسات المتعلقة بإدارة المخاطر والرقابة الداخلية ومكافحة التدليس، تتطلب أنشطة الخط الثاني هذه بأن تقوم الشعبة بفحص الردود المقدمة في إطار عملية ضمان المدير التنفيذي، قبل إعداد البيان السنوي للمدير التنفيذي بشأن الرقابة الداخلية. كما تجري الشعبة تحليلاً شاملاً لنتائج المراجعة الداخلية واستعراضات النزاهة الاستباقية والمراجعة الخارجية وعمل وحدة التفتيش المشتركة وتقدم نتائجها إلى الإدارة ولجنة مراجعة الحسابات.

33- ويشوب الغموض مسألة إلحاق شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بإدارة تسيير الموارد، مما يمكن أن يعطي انطباعاً ليس فقط بأن إدارة المخاطر تركز على المخاطر المالية وحدها، ولكن أيضاً بأن مفهوم الرقابة لا يأتي من قمة البرنامج. ويمكن أن تبرر إدارة المخاطر المؤسسية إلحاق الشعبة بمستوى يتبع نطاقاً أوسع على نطاق المنظمة، مثل نائب المدير التنفيذي أو رئيس الديوان.⁽¹⁷⁾

(16) "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C).

(17) تم تغيير اسمها إلى اللجنة الاستشارية المستقلة للرقابة.

34- وعلو على ذلك، ينبغي توضيح دور شعبة إدارة المخاطر المؤسسية. فدورها في دعم تصميم إطار الرقابة في البرنامج ووظائف الرقابة المحددة الموكلة إليها، على سبيل المثال في مجال إدارة المخاطر، لا يعني أنها الهيئة الرقابية الوحيدة للإدارة، حيث أن لدى كل شعبة، في الواقع، نصيبها من المسؤولية في مجال نشاطها.

35- وأخيراً، يدرج موقع البرنامج على الشبكة الداخلية، "WFPGo"، أكثر من 40 لجنة وفريق عمل مرتبطين بالرقابة من قبل الإدارة. وتقوض كثرة اللجان وضوح الهيكل المؤسسي للبرنامج، ولا يمكن استبعاد خطر الازدواجية. علاوة على ذلك، فإن فائدة بعض هذه اللجان غير ثابتة، خاصة منذ إعادة تنظيم المخطط التنظيمي للرقابة، والذي ربما جعل بعضها قديماً فات أوانه. وقد يكون من المجدي بعد إنشاء فريق القيادة وفريق الإدارة العليا ولجنة الرقابة والسياسات في عام 2020، النظر في أهمية الحفاظ على اللجان الأخرى وفي إمكانية تقليل عددها. أما إذا تعذر ذلك، فإن من الضروري توضيح أدوار هذه اللجان وموقعها الهرمي، وكذلك تقييم مدى فائدتها في الممارسة العملية.

التوصية رقم 2- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح الأدوار التي تؤديها مختلف هيكل الرقابة.

التوصية رقم 3- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإعادة تنظيم شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بحيث تكون في مستوى أكثر ملاءمة للدور الذي تؤديه فيما يتعلق بإدارة المخاطر.

3-1 الرقابة على الأداء

36- الأداء ركيزة أساسية للرقابة⁽¹⁸⁾ ولا يُهمل البرنامج العلاقة بين الرقابة والأداء. فإطار الرقابة في البرنامج⁽¹⁹⁾ يشير إلى أن الرقابة لا تقتصر على التحقق من تحقيق أهداف الامتثال والنزاهة فحسب، بل تشمل أيضاً تقديم ضمان بأن "أنشطة المنظمة تنفذ بأكثر الطرق كفاءة وفعالية". كما تحدد اختصاصات المكاتب الإقليمية⁽²⁰⁾ الأداء باعتباره أحد الأهداف الثلاثة للرقابة، إلى جانب الامتثال وإدارة المخاطر.

37- وتشير عدة عوامل إلى ضرورة إعطاء الأداء مكانة أكثر مركزية ضمن الرقابة.

38- إن القوائم المرجعية العشرين أو نحو ذلك التي تعدها مختلف شعب البرنامج، والتي تهدف إلى مساعدة وحدات الخدمات على تقييم جودة نشاط معين، تركز على الامتثال والوفاء بالمعايير أكثر من تركيزها على تقييم الأداء. وفي معظم الحالات، هناك عدد قليل من الأقسام الفرعية التي تتناول النقاط المتعلقة بالأداء، ولكنها نادرة نسبياً؛ وعلى سبيل المثال، فإن واحداً فقط من العوامل الثمانية التي يتعين تغطيتها في بعثة للرقابة على تكنولوجيا المعلومات هو استعراض تقارير رضا العملاء، في حين أن العوامل الأخرى موجهة نحو الإجراءات.

39- وبالطبع، غالباً ما يصعب جداً تحديد مؤشرات أداء واضحة، نظراً للتنوع الشديد في المهام التي تقوم بها خدمات البرنامج، وكثيراً في ظل ظروف طارئة. على أنه قد يكون من المفيد أن تتضمن القوائم المرجعية بنداً واحداً على الأقل موجهاً حصرياً نحو الأداء، أو حتى أن تحتوي على مؤشرات تختلف وفقاً للموضوع أو السياق؛ ومن شأنه ذلك أن يرسل أيضاً رسالة إلى الوظائف أو المكاتب التي تخضع للمراجعة.

40- وتكشف سجلات المخاطر والخطط الاستراتيجية القطرية أن تقييم المخاطر منفصل بشكل عام عن أهداف التحسين الملموسة. وترسّخ توجيهاً شعبة إدارة المخاطر المؤسسية بشأن سجلات المخاطر والخطط الاستراتيجية القطرية بوضوح أن المخاطر المحددة يجب أن ترتبط بالأهداف⁽²¹⁾، مما يمكنها من تحديد أولوياتها وفقاً لتأثيرها وأهميتها أيضاً فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الرئيسية. ومع ذلك، فإن هذا الربط بين المخاطر والأهداف يمكن أن يظل سطحيًا⁽²²⁾ ويرجع جانب من الصعوبة إلى أنه في حين أن توجيهاً الشعبة

(18) انظر، على سبيل المثال المعيار 37000 للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الفقرة 4-6-1)، وبموجبه يجب أن تشرف الهيئة الرئاسية على أداء المنظمة.

(19) "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C).

(20) انظر اختصاصات مقر البرنامج ومكاتبه الإقليمية، فبراير/شباط 2019.

(21) على سبيل المثال، في نموذج سجل المخاطر، يشار إلى أن وصف المخاطر يجب أن يكون مرتبطاً بالهدف الذي يتعرض تحقيقه للخطر.

(22) على سبيل المثال، في سجل المخاطر لكولومبيا، الذي يحتوي على ستة مخاطر، يرتبط الخطر الأول فقط بشكل مباشر بهدف معين، بينما ترتبط المخاطر الخمسة الأخرى بجميع الأهداف، مما يفتقر إلى التحديد. علاوة على ذلك، يتعلق الخطر الأول بمزيج مختلط من النزاعات المسلحة وتدفقات الهجرة والكوارث الطبيعية؛

واضحة بشكل عام، فإنه عندما يتعلق الأمر بالأنشطة في إطار الخطط الاستراتيجية القطرية، فإنها تتيح لمستخدم سجل المخاطر إمكانية إدراج الأنشطة ببساطة دون ربط المخاطر المقابلة صراحةً بمجموعة الأهداف. على أن ربط المخاطر بأهداف ملموسة هو ما يمكن البرنامج من اتخاذ قرارات استراتيجية تهدف إلى تحسين أدائه.

41- وأخيراً، أعربت المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية⁽²³⁾ عن قلقها من أن الأهمية المتزايدة المعطاة لإدارة المخاطر، كما يتضح من زيادة عدد مستشاري المخاطر والامتثال، ونمو نشاط شعبة إدارة المخاطر المؤسسية ونشر الأطر العديدة، ينبغي ألا تصبح عبئاً كبيراً.⁽²⁴⁾ وينبغي للأمانة أن تضمن ألا تؤدي إدارة المخاطر إلى إضعاف ثقافة رصد الأداء.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: الرقابة على الأداء - التأكد من أن رقابة خط الدفاع الثاني تساهم بشكل فعال في تحسين أداء البرنامج، بما في ذلك من خلال وضع مؤشرات محددة. على سبيل المثال، يمكن أن تتضمن كل قائمة مرجعية قسماً مخصصاً لأداء الخدمة الخاضعة للرقابة أو للتقييم الذاتي.

2- الرقابة من قبل المقر

42- في النموذج التنظيمي اللامركزي للبرنامج، يفوض المقر إلى المكاتب الإقليمية مهمة الرقابة على المكاتب الميدانية. ويحتفظ المقر (يفهم على أنه شعب ووظائف المقر، وليس المقر بمعنى "المقر العالمي"، الذي يشير إلى المقر بالإضافة إلى المكاتب الإقليمية) بدور رئيسي في تحديد معايير رصد الأداء وفي رصد أداء الشعب المركزية والمكاتب الإقليمية. والمكاتب الإقليمية مسؤولة عن رصد أداء وامتثال المكاتب القطرية.⁽²⁵⁾

43- ويتطلب هذا النوع من النظام اللامركزي آليات قوية تمكن المقر من تخطيط أنشطة المكاتب الإقليمية والإشراف عليها، والإبلاغ السلس من المكاتب الإقليمية إلى المقر.

1-2 توزيع المسؤوليات

44- لا يتصف نموذج توزيع مسؤوليات الرقابة بين المقر والمكاتب الإقليمية على المكاتب الميدانية بالبساطة إلا من حيث في المظهر. ففي حين أن الضوابط في الموقع تُفوض بشكل واضح إلى المكاتب الإقليمية، فإنه يمكن تنفيذ ضوابط رقابية أخرى، حسب الحالة، من قبل المقر أو المكاتب الإقليمية. والواقع الرقابة من قبل الإدارة يمكن أن تأخذ ثلاثة أشكال متكاملة:

- عمليات التحقق، التي تتكون من فحص العمل المنجز، إما عن طريق التفتيش في الموقع (ويُفوض إلى المكاتب الإقليمية للتفتيش على المكاتب القطرية) أو بتحديد واستعراض الوثائق والتقارير، كما هو الحال مع عملية الإغلاق المالي الشهرية التي تقوم بها شعبة المالية المؤسسية، أو باستعراض شعبة إدارة المخاطر المؤسسية لبيانات الضمان.
- الرصد: وهو يعني جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالنواتج والأداء بشكل عام. ويهدف إلى إرشاد عملية صنع القرار التشغيلي، بما في ذلك تصميم الأنشطة.⁽²⁶⁾ ويشمل، على سبيل المثال، جمع المقر للبيانات المتعلقة بمؤشرات الأمن الغذائي أو جمع شعبة إدارة المخاطر المؤسسية لبيانات المخاطر.
- الدعم، ويتألف من المساهمة في تنفيذ الأنشطة والضوابط الداخلية بفعالية وكفاءة، وفقاً للمعايير المعمول بها، من خلال تقديم التوجيه والمشورة. وتشمل الأمثلة المشورة المخصصة التي تقدمها شعبة ما فيما يتعلق بتطبيق السياسات، أو البعثات الاستشارية الميدانية التي يقوم بها مستشارو المخاطر والامتثال.

وتختلف هذه المخاطر في طبيعتها، لا سيما بالنظر إلى أنه بينما لا يمكن للبرنامج أن يكون له أي تأثير على الكوارث الطبيعية، فإن بإمكانه أن يحاول التأثير على النزاعات المسلحة وتدفقات الهجرة من خلال وكالات الأمم المتحدة الأخرى مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(23) انظر الملحق 2 (ملخص الرود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة).

(24) انظر القسم 4 بشأن المكاتب القطرية والرقابة.

(25) الاستعراض الوظيفي للبرنامج، تقرير المخرجات، نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

(26) انظر، على سبيل المثال، التعريف الذي قدمه مكتب المفتش العام في تقريره AR/18/11.

45- وقد تطرأ تداخلات، ليس فقط داخل خط الدفاع الثاني، بين المقر والمكاتب الإقليمية، ولكن أيضاً بين الخط الثاني والخطين الآخرين. فالغموض الذي يحيط بتوزيع المسؤوليات بين المقر والمكاتب الإقليمية فيما يتعلق بالتحقق والرصد كان واضحاً في التقرير المتعلق بالاستعراض الوظيفي⁽²⁷⁾ الذي أُعد بناء على طلب البرنامج، وبموجبه يضطلع كل من المقر والمكاتب الإقليمية بدور قيادي في رصد أداء المكاتب القطرية: "المقر هو الأساس في وضع المعايير لمقاييس الأداء والرصد، وفي رصد أداء المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. أما المكاتب الإقليمية فهي مسؤولة عن رصد الأداء والامتثال في نطاقها الإقليمي، ضمن الإطار المؤسسي الذي يحدده المقر". وأورد التقرير حالات الازدواج المستمرة بين المقر والمكاتب الإقليمية في 11 شعبة⁽²⁸⁾. ومع أنه ذُكر أن من الممكن القضاء على الازدواج من خلال زيادة فعالية التعاون، فقد أُشير أيضاً إلى أنه، من أجل التمكين من تحديد تنظيم العمل بشكل أكثر وضوحاً، فإن من المستحسن التفكير في أدوار كل من المقر والميدان، لا سيما في الشعب التي تشهد العديد من التداخلات الرأسية⁽²⁹⁾.

46- وقد سلط الضوء في عام 2017 على مسائل التفاعل بين خطوط الدفاع الثلاثة وذلك في تقرير التقييم الخارجي للبرنامج⁽³⁰⁾ وأوصى مؤلفو التقرير بإيجاد خط ثلث مصغر يركز على تصميم السياسات، لتجنب تكرار ضوابط الخط الأول أو الثالث. على أن البرنامج، بدلاً من ذلك، عمل على تعزيز الخط الثاني، ولم يتم القضاء على خطر الازدواج هذا بالكامل. وكثيراً ما أعربت المكاتب التي جرت زيارتها هذا العام عن سوء فهمها لطبيعة بعثات الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية، والتي تساوبها أحياناً بعمليات مراجعة الامتثال، على غرار تلك التي يجريها مكتب المفتش العام. وفي حين أن ولاية عام 2019 تمثل دمجاً بين الرقابة والرصد، فإن القوائم المرجعية التي أنشأها المقر تشبه إلى حد كبير مخططات المراجعة. فهي بالضرورة تؤدي بموظفي المكاتب الإقليمية، إذا التزموا بها، إلى التصرف مثل المراجعين أثناء بعثات الرقابة، وهو أمر غير مطروح صراحة في النصوص. وفي الواقع، فإن التمييز بين الرقابة من قِبل المكاتب الإقليمية ومراجعة الحسابات، التي تقع مسؤوليتها على عاتق مكتب المراجعة الداخلية للحسابات ومراجع الحسابات الخارجي، يتلخص في الاختلاف في درجة الاستقلالية، مما يزيد من مخاطر التداخل ويشكل مصدرراً لإرباك الموظفين.

47- وقد تفاقم هذا الانطباع بالارتباك فيما يتعلق بالخط الثالث، وحتى بالخط الأول، بسبب أن أعضاء شبكة مستشاري المخاطر والامتثال التي أدخلها البرنامج بموجب إطار الرقابة لدعم أنشطة الخطين الأول والثاني، يقدمون تقاريرهم⁽³¹⁾ إلى شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، وهي من كيانات الخط الثاني، وتشرف عادة على بعثات الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية. واعتبر العديد من المستجيبين⁽³²⁾ أن موظفي المكاتب الإقليمية ينبغي ألا يكونوا مراجعي حسابات، بل مستشارين. ويمكنهم تحديد نقاط الضعف، ولكن الهدف الرئيسي للرقابة، مثل الوظائف الأخرى للمكاتب الإقليمية، هو تقديم الدعم المحلي للمكاتب القطرية، ليس فقط من خلال الكشف عن نقاط الضعف أو أوجه القصور، ولكن أيضاً عن طريق تخطيط الدعم، ابتداءً من مرحلة الرقابة، لمساعدة هذه المكاتب على معالجة تلك النقاط والأوجه.

48- ويبدو أن مصدر هذا الارتباك هو عدم الوضوح الكافي لمصطلح "الرصد"، الذي يستخدمه البرنامج سواء في وصف أنشطة الرقابة أو أنشطة الإدارة. وعلى سبيل المثال، تنص الفقرة 10 من إطار الرقابة في البرنامج على أن "خط الدفاع الأول يشمل... [أنشطة الرصد من قبيل] الرصد الداخلي"، ويرد في الفقرة 16 من الإطار أن "الموظفين واللجان على المستويات المحلية والإقليمية والعالمية يضطلعون بتنفيذ وظائف الخط الثاني من قبيل... رصد الأنشطة التشغيلية وتقييمها...". والتوضيح ضروري جداً نظراً لأن مصطلح

(27) الاستعراض الوظيفي للبرنامج، تقرير المخرجات، نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

(28) المرجع نفسه، ص. 14، الشكل 7.

(29) المرجع نفسه، ص. 25.

(30) المعونة البريطانية، مكتب الشؤون الخارجية والكمونولث والتنمية في المملكة المتحدة، تقييم الضمان المركزي في برنامج الأغذية العالمي، 27 يونيو/حزيران 2017.

(31) انظر الوثيقة المعنونة "إطار الرقابة في البرنامج" (WFP/EB.A/2018/5-C)، الفقرة 18: "أنشأ البرنامج دور مستشار المخاطر والامتثال لدعم أنشطة الخط الأول والثاني في العمليات المعقدة. والغرض من هذا البرنامج هو مساعدة المدير القطري أو المدير الإقليمي من خلال تقديم المشورة والتوصيات لتعزيز فعالية أنظمة الرقابة الداخلية، ورصد وتخفيف المخاطر، واحتمال الغش والفساد، وكفاءة العمليات بشكل عام، والاستفادة المثلى من موارد البرنامج. والمستشارون مسؤولون وظيفياً أمام شعبة إدارة المخاطر المؤسسية الجديدة، وهم شركاء رئيسيون في الجهود التي تقوم بها الشعبة في مجالات الرقابة الداخلية ومكافحة التديس والفساد وتعزيز إدارة المخاطر".

(32) انظر الملحق 2 (ملخص الردود على الاستبيانات الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة).

الرصد يُستخدم في أحدث الوثائق الإطارية لوصف الرقابة، ومن شأن تحديده بشكل أكثر وضوحاً أن يساعد في التمييز بين ما يخضع للمراجعة وما يخضع للرقابة أو حتى الدعم.⁽³³⁾

التوصية رقم 4- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح معنى مصطلح "الرصد" من أجل التمييز بشكل أفضل بين مسؤوليات خطوط الدفاع الثلاثة.

2-2 بعثات الرقابة

1-2-2 تخطيط بعثات الرقابة

49- لا تقدم معظم الشعب الوظيفية في المقر طلبات رسمية لبعثات رقابة تقوم بها المكاتب الإقليمية. وترى هذه الشعب أن من مسؤولية المكاتب الإقليمية تنفيذ بعثات الرقابة على المكاتب القطرية وتقييم مدى ملاءمة تنفيذها، بينما يتمثل دورها هي في تزويد المكاتب الإقليمية بالأدوات اللازمة - وعلى وجه الخصوص الأدلة والتدريب - لتنفيذ تلك المهام.

50- ولذا فإنه يمكن للإدارة أن تقترح على المكاتب الإقليمية بشكل غير رسمي القيام ببعثات للرقابة، وذلك في اجتماعات فريق القيادة أو إحدى اللجان الـ 23 التي يشارك فيها أعضاؤها، بما في ذلك فريق الإدارة العليا، الذي تعتبر اجتماعاته مفتوحة أمام المديرين الإقليميين، ولجنة الرقابة والسياسات.

51- وبدون الاعتراض على قيمة المناقشات غير الرسمية بين الشعب والمكاتب الإقليمية، فإن من المستحسن أن تعد الشعب الوظيفية الرئيسية في المقر كل عام قائمة ببعثات الرقابة التي ترى أنه ينبغي تنفيذها على سبيل الأولوية. ومن شأن مشاركة شعب المقر في التخطيط لبعثات الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية أن تعزز الإبلاغ المقابل، وبالتالي الاستخدام الديناميكي للنتائج والتوصيات المقدمة على أساس تلك البعثات. بالإضافة إلى ذلك، أعرب العديد من المكاتب القطرية التي شملتها الدراسة عن تقديرها لبعثات الرقابة، بينما أعربت عن أسفها لقلّة تواترها.⁽³⁴⁾ ويمكن أيضاً إشراك المكاتب القطرية في اقتراح بعثات الرقابة. ومن شأن وضع خطة سنوية شاملة تبين بعثات الرقابة المخطط لها وجدولها الزمني، والتي ستقوم بها المكاتب الإقليمية، أن يساعد المكاتب القطرية على التخطيط لتوافرها وتقديم التعقيبات بشأن المجالات التي تعتبرها ذات أولوية.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: تخطيط بعثات الرقابة

1. الترتيب لإعراب شعب المقر والمكاتب القطرية سنوياً وبصورة كتابية عن رغباتها ذات الأولوية فيما يتعلق بالرقابة من قِبَل المكاتب الإقليمية.

2 - استحداث القيام منهجياً بوضع خطة سنوية شاملة لبعثات الرقابة المخطط لها في كل منطقة والتي ستضطلع بها المكاتب الإقليمية.

2-2-2 استخدام نتائج بعثات الرقابة

52- لا توجد إجراءات تشغيلية موحدة لإبلاغ المقر عن الملاحظات الرئيسية أو المتكررة التي تبديها المكاتب الإقليمية. ويجري ذلك من خلال الاتصالات المباشرة بين موظفي المكاتب المعنية ومراسلهم في المقر، وفي الاجتماعات المواضيعية ومختلف نقاط الاتصال الأخرى. وترى الشعب⁽³⁵⁾ التي جرى التشاور معها أن عدم الإبلاغ إلا بالأحداث الهامة من الميدان يتسق مع منطق اللامركزية، لا سيما وأن المكاتب الإقليمية تعتبر امتداداً للمقر الرئيسي. بالإضافة إلى ذلك، تقوم الشعب بإجراء عمليات التحقق والرصد الدوري للعمليات الميدانية، على سبيل المثال من خلال التقارير الشهرية لإغلاق الحسابات المالية في حالة شعبة التمويل المؤسسي أو رصد الوظائف الشاغرة في حالة شعبة الموارد البشرية. علاوة على ذلك، تتلقى شعبة التمويل المؤسسي كل عام خطابات تمثيل من كل شعبة أو مكتب إقليمي، تلتفت انتباهها إلى أي صعوبات على المستوى الميداني. كما أشارت الشعب التي جرى التشاور معها إلى وجود مصادر أخرى للمعلومات يمكن الوصول إليها، مثل التقارير القطرية السنوية.

(33) المرجع السابق.

(34) انظر خطابات الإدارة الخاصة بالجزائر والجمهورية الدومنيكية وناميبيا.

(35) شعبة الموارد البشرية وشعبة المالية المؤسسية على وجه الخصوص.

53- وبناءً على ذلك، لا تُرسل التقارير الواردة من المكاتب الإقليمية إلى المقر بشكل منهجي، بل على أساس كل حالة على حدة، إما بناءً على تقدير المديرين الإقليميين أو بناءً على طلب الشعب. وهذا يعني أن معظم المعلومات التي تجمعها وتعالجها المكاتب الإقليمية لا ترسل إلى المقر بطريقة رسمية.

54- ويمكن إبداء نفس الملاحظة فيما يتعلق بمتابعة التوصيات المقدمة من المكاتب الإقليمية. ويمكن لشعب المقر استخدام جداول تتبع المراجعات الداخلية والخارجية التي تعدها شعبة إدارة المخاطر المؤسسية للمدير التنفيذي والمجلس واللجنة الاستشارية المستقلة للرقابة (لجنة مراجعة الحسابات سابقاً). ويمكنها الوصول إلى لوحة متابعة توصيات المراجعة والتقييم على الإنترنت، مقترنة بنظام لإدارة التوصيات. وفيما يتعلق بعمليات المراجعة والتقييم، فإن هذه الشعب، وفقاً لذلك، لديها رؤية واضحة للمسائل التي تهمها بشكل مباشر.

55- على أنه لا يوجد رصد لتنفيذ التوصيات الواردة في تقارير الرقابة التي تعدها المكاتب الإقليمية لشعب المقر. وينطوي هذا الوضع على مفارقة، لأن رصد التوصيات يعتبر أولوية. وبما أن التوصيات التي تُقدم في أعقاب بعثات الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية متفاوتة في طبيعتها وأهميتها ولها مواعيد نهائية للتنفيذ خاصة بها، فقد يكون من المفيد تحديد وسائل الرصد وما إذا كان سيجري من جانب المقر أو المكتب الإقليمي أو المكتب القطري، اعتماداً على طبيعة أو أهمية التوصية، وهو ما بدأت الأمانة القيام به في وثيقة يجري إعدادها حالياً،

56- ومع أن البرنامج منظمة لا مركزية، فإن العمل الرقابي الكبير الذي تقوم به المكاتب الإقليمية هو مصدر رئيسي للمعلومات عن أنشطة الوظائف الرئيسية. وتتجاوز المسائل المثارة الضمان العام الذي توفره أدوات الضمان الأخرى مثل خطابات التمثيل. فالعمل المنجز يوفر معلومات بالغة الأهمية عن مواضيع محددة وقد تتعلق بمسائل حساسة تتطلب اتخاذ إجراءات من قِبل الإدارة. وعلى سبيل المثال، وفقاً لتقرير المراجعة الداخلية لعام 2021 بشأن كولومبيا، ومع أن العديد من المشكلات التي تم تحديدها أثناء المراجعة كانت قد حُددت بالفعل خلال بعثة رقابة أجراها المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في فبراير/شباط 2020 أو أبلغ عنها المكتب القطري في إطار عملية ضمان الإدارة التي أجريت في نوفمبر/تشرين الثاني 2020، فإنه لم يتم التخفيف من المخاطر المرتبطة بها، وبعضها كبير، ولا تزال تؤثر على سلامة عمليات البرنامج في ذلك البلد.⁽³⁶⁾ وسيكون توحيد نظام الإبلاغ هذا ضرورياً، حيث أن لدى المكاتب الإقليمية معرفة لا مثيل لها بالعمليات الميدانية للبرنامج وهي في أفضل وضع لتحديد المخاطر الرئيسية أو المتكررة والممارسات الجيدة التي ينبغي نشرها.

57- ولا يمكن النظر في الإبلاغ بصورة أكثر انتظاماً من خلال تقارير الرقابة التي تعدها المكاتب الإقليمية إلا في ضوء تقييم التكلفة والفائدة وتحليل القيمة التي يمكن أن تضيفها، لأن المعلومات الواردة في التقارير ليست كلها ذات طبيعة استراتيجية. ومع ذلك، فإن ترك الإبلاغ بالكامل لتقدير المديرين الإقليميين يمكن أن يساهم، كما يوضح المثال أعلاه، في استمرار الحالات الشاذة التي لا تزال غير مصححة.

58- إن التحميل المنهجي لتقارير الرقابة على واحد أو أكثر من بنوك البيانات المشتركة، التي ربما تكون متخصصة حسب الموضوع (المشتريات، والموارد البشرية، والتمويل، وسلسلة التوريد، وما إلى ذلك)، لن يكلف إلا القليل وسيوفر للبرنامج مصدراً قيماً للبيانات، بما في ذلك لأغراض إدارة المخاطر.

59- على أن مراجع الحسابات الخارجي امتنع عن اقتراح إعداد ملخص لتقارير الرقابة حسب الإقليم أو على المستوى العالمي بسبب العبء الثقيل لمثل هذا التدبير، حيث يوجد بالفعل العديد من التزامات الإبلاغ داخل البرنامج. وهناك خيار آخر يتمثل في التحديد الدقيق لما يجب أن تقدمه المكاتب الإقليمية بشكل منهجي، على سبيل الأولوية، إلى المقر ورئيس الديوان والشعب المختلفة. وفي الواقع، قد يكون من المرغوب فيه أن تُنقل المعلومات التي يجمعها المكتب الإقليمي، لا سيما بشأن المسائل العالية الخطورة، في شكل أكثر ملاءمة من التقارير نفسها، والتي، في شكلها الخام، قد لا تشكل وسيلة فعالة للمساعدة في صنع القرار.

(36) مكتب المفتش العام، تقرير المراجعة الداخلية AR/21/14، أغسطس/آب 2021.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: الاستفادة من نتائج الرقابة - جعل تقارير الرقابة التي تعدها المكاتب الإقليمية مركزية في قاعدة بيانات يمكن لأعضاء المجلس الوصول إليها.

التوصية 5- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد المسائل العالية المخاطر، وتصعيدها بشكل منهجي إلى المقر وإخضاعها للرصد المركزي، عند الإشارة إليها في تقارير الرقابة الصادرة عن المكاتب الإقليمية.

التوصية 6. يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتوضيح طرائق متابعة التوصيات الصادرة عن المكاتب الإقليمية وإضفاء الطابع الرسمي عليها.

3-2 التوجيه المقدم للمديرين الإقليميين

60- يتلقى المديرون الإقليميون عند تعيينهم خطابات التزام يذكرهم فيها المدير التنفيذي بأولويات البرنامج. وفيما يتعلق ببعثاتهم الميدانية، التي تقدّم على أنها بعثات "رقابة"، تحدد الخطابات عدداً من النقاط العامة ولكنها لا تتضمن أي ذكر أو أولوية أو مؤشر فيما يتعلق بمنطقة التعيين أو المكاتب القطرية في تلك المنطقة أو المكتب الإقليمي نفسه. بمعنى آخر، يتلقى المديرون الإقليميون المعينون لمناطق في إفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وآسيا الخطابات نفسها.

61- ومن الناحية العملية، يعوّض عن هذه العمومية جزئياً بإجراءين اثنين: الأول تقرير نهاية المهمة، الذي ينبغي أن يكون كاملاً من الناحية النظرية، والذي يعده المدير السلف؛ ثانياً، يجب على المديرين الإقليميين الحفاظ على "اتفاقيات المهام" الخاصة بهم في شكل محدث، وهي تتضمن وصفاً لأهدافهم إلى جانب النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء وكيفية ارتباطها بأولويات البرنامج.

62- على أنه قد يبدو من المفيد، عند تعيين مديرين إقليميين جدد، أن يقوم المدير التنفيذي بإبلاغهم ليس فقط بالأولويات المشتركة بين جميع المديرين الإقليميين ولكن أيضاً بالأولويات الأكثر تحديداً لمناطقهم والمكاتب التي سيديرونها. ويمكن أن تحتوي خطابات الالتزام على أهداف كمية (مثل عدد بعثات الرقابة التي سيتم تنفيذها كل عام) ومزيداً من الأهداف النوعية (على سبيل المثال لإيلاء اهتمام أكبر للمسائل الحساسة بشكل خاص في المنطقة).

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: تحديد أولويات المديرين الإقليميين - تنقيح خطابات الالتزام المرسلة إلى المديرين الإقليميين المعينين حديثاً لإضافة الأولويات والمؤشرات الخاصة بمناطق التعيين والمكاتب الإقليمية المعنية.

3- الرقابة من قبل المكاتب الإقليمية

1-3 تحديد الأدوار

63- منذ تطبيق اللامركزية في البرنامج وإنشاء أربعة مكاتب إقليمية في عام 2001، كُرس العديد من عمليات المراجعة والدراسات لدور تلك المكاتب، والذي بدأ دائماً أقل وضوحاً من دور المقر أو المكاتب القطرية. وأدت التوصيات الأخيرة الصادرة عن المراجعات الداخلية والخارجية⁽³⁷⁾ إلى عمل موضوعي في عام 2018 لتوضيح هذا الدور في سياق هيكل تنظيمي لامركزي غير متغير وثلاث مهام بقيت على حالها وهي: التوجيه الاستراتيجي والمشورة، والدعم التقني، والرقابة من قبل الإدارة.

64- وكانت اختصاصات مقر البرنامج ومكاتبه الإقليمية الصادرة في فبراير/شباط 2019 تتويجاً لهذا العمل وهي تهدف إلى تحديد مسؤوليات كل من المقر والمكاتب الإقليمية بوضوح. وتشير الاختصاصات إلى بعض النقاط المهمة بشأن تنظيم البرنامج (اللامركزية، وأدوار المكاتب الإقليمية، وإيجاز تقسيم المهام بين المقر والمكاتب الإقليمية)، مع أنه بقيت بعض الثغرات. وفيما يتعلق بالرقابة، أوكلت ثلاث مسؤوليات إلى المكاتب الإقليمية وهي تتعلق بالأداء والامتثال وإدارة المخاطر. ووصفت مهام إدارة المخاطر بشكل دقيق تماماً، ويمكن فيها استخدام أدوات محددة (سجلات المخاطر، وبيانات الضمان، وخطابات التمثيل)، كما أن الاختصاصات سهلة الفهم إلى حد ما فيما يتعلق بالامتثال. غير أن الوثيقة أقل دقة بكثير عندما يتعلق الأمر بمسؤولية الأداء، مما قد يدفع المكاتب الإقليمية إلى التغاضي

(37) "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن اللامركزية" (WFP/EB.A/2017/6-G/1).

عنها أو إعطائها تفسيرات مختلفة. علاوة على ذلك، فإن وثيقة عام 2019، على غرار الأفكار والوثائق الأحدث، تربط الرقابة بشكل منهجي متزايد لا فكاك منه بالرصد، وهو مصطلح ذُكرت صعوبة تفسيره في القسم السابق.

65- ومن شأن استكمال الدليل عن بعثات الرصد والرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية، والذي تجري صياغته حالياً، أن يشكل خطوة مهمة إلى الأمام.

التوصية رقم 7 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يكون نطاق وطرائق رقابة الأداء التي تضطلع بها المكاتب الإقليمية محددة بمزيد من الدقة.

2-3 حجم الرقابة

66- كشفت الاستقصاء للمكاتب الإقليمية الستة⁽³⁸⁾ أن حجم وطبيعة أنشطتها الرقابية لا يزالان يثيران القلق. وكأي نشاط من هذا النوع، لا توجد حدود للفحوصات التي يمكن إجراؤها، وتتخوف المكاتب الإقليمية من أنه مع تطوير وظيفة الرصد، سينتهي هذا النشاط إلى شغل جزء كبير جداً من خطط عملها، على حساب المهمتين الأخرين: التوجيه الاستراتيجي والدعم.

67- ولا يستند هذا التخوف حالياً إلى عوامل موضوعية لأنه في غياب محاسبة التكاليف، لا تستطيع المكاتب الإقليمية قياس حجم كل من مهامها الثلاث بدقة. ويقدر المكتب الإقليمي في بنما أن الرقابة تشغل حوالي نصف وقت موظفيه، في حين أن المكتب الإقليمي في جوهانسبرغ قدم رداً من حيث المبدأ، أشار فيه إلى أن الرقابة تشغل ثلث وقته، نظراً لأنها واحدة من المهام الثلاث التي تقع على عاتق المكاتب الإقليمية.

68- ومن الناحية العملية، فإن عدد بعثات الرقابة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية يقل بكثير عموماً عن عدد بعثات الدعم، لكنها قد تستغرق وقتاً أطول وقد يكون نطاقها أوسع.

الجدول 2: بعثات الرقابة والدعم التي تقوم بها المكاتب الإقليمية

بنما	نيروبي	جوهانسبرغ	دكار	القاهرة	بانكوك		
100	21	26	3	11	21	رقابة	2019
	27	241	56	لا ينطبق	151	دعم	
21	14 (≈7)	25	12 (5)	6 (5)	14	رقابة	2020
	22 (≈11)	93	88 (35)	لا ينطبق	57	دعم	
129	22 (≈0)	21	34 (26)	21 (10)	19	رقابة	2021
	26 (≈0)	103	128 (27)	90 (11)	11	دعم	

ملحوظة: عندما قدمت المكاتب الإقليمية هذه المعلومات، أدرج مراجع الحسابات الخارجي بين قوسين عدد البعثات التي أجريت عن بعد. ولم يميز المكتب الإقليمي في بنما بين بعثات الرقابة وبعثات الدعم.

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، وفقاً للاستبيان المرسل إلى المكاتب الإقليمية الستة (أرقام عام 2021 تغطي السنة حتى أكتوبر/تشرين الأول).

69- وتُظهر الأرقام المتعلقة بالتمييز بين بعثات الرقابة وبعثات الدعم تفاوتات كبيرة بين مختلف المكاتب وبين سنة وأخرى في نفس المكاتب. ولا يمكن لعدم تجانس المناطق المشمولة وتأثير جانحة كوفيد-19 أن يفسر هذه الاختلافات بشكل كامل: فربما توجد ممارسات للرقابة والدعم مختلفة تماماً بين المكاتب الإقليمية، كما يمكن أن تكون طرق تسجيل البعثات مختلفة. وتؤيد هذا الافتراض أوجه عدم اليقين التي أعرب عنها بعض المكاتب الإقليمية، ولا سيما فيما يتعلق بالحد الفاصل بين الرقابة والدعم.⁽³⁹⁾ ويدرك البرنامج أنه قد تكون هناك درجة من التداخل بين بعثات الرقابة والدعم، وهي في بعض الأحيان عمليات مختلطة، مما يجعل التمييز بينهما صعباً وتعسفياً.

(38) انظر الملحق 2 (ملخص الردود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة).

(39) انظر الملحق 2 (ملخص الردود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة).

70- كما تنعكس هذه المفاهيم المتباينة للرقابة على مستوى الميزانية. والواقع أن البرنامج ليس لديه رؤية واضحة للميزانيات التي تخصصها المكاتب الإقليمية للرقابة. وبافتراض أن المكاتب الإقليمية تؤدي ثلاثاً من المهام، ولأن المكاتب الإقليمية الستة اعتبرت في ردودها على الاستبيان المرسل إليها أنها تقضي ما بين 30 في المائة و50 في المائة من وقتها في الرقابة، فقد طبق مراجع الحسابات الخارجي معدل 30 في المائة من إجمالي تكاليف المكاتب الإقليمية لتقدير الحد الأدنى لتكلفة الرقابة. ونظراً لأن إجمالي نفقات المكاتب الإقليمية في عام 2021 بلغ 76.7 مليون دولار أمريكي⁽⁴⁰⁾، فإن النسبة المخصصة من ميزانياتها للرقابة هي حوالي 25 مليون دولار أمريكي. وبالتوازي مع ذلك، طلب مراجع الحسابات الخارجي من البرنامج تقديم أرقام دقيقة تتعلق بنشاط الرقابة في المكاتب الإقليمية. وبحسب البرنامج، تبلغ قيمة هذا النشاط 14.5 مليون دولار أمريكي.

71- ويفسر هذا التباين حقيقة أن وثائق الميزانية لا تأخذ الرقابة بالكامل في اعتبارها. فعلى سبيل المثال، تحدد وثيقة عام 2020 بشأن المكونات المتعلقة بالإدارة في إطار النتائج المؤسسية الذي تعده شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين الفئات المختلفة التي يمكن تخصيص الميزانية لها، ولكن اثنين فقط من هذه المكونات يتعلقان حصرياً بالرقابة، مما يجعل الحساب الفعلي لتكاليف الرقابة مستحيل في هذه المرحلة. وينبغي أن تكون أي منظمة بحجم البرنامج قادرة على تقدير تكاليفها المتعلقة بالرقابة بشكل أكثر دقة.

72- وبدون التوصية بتنفيذ نظام محاسبة للتكاليف من شأنه أن يكون مرهقا للغاية في مقابل فوائده المحتملة، فإن من المفيد للمكاتب الإقليمية أن تقيس بمزيد من الدقة والموثوقية وزن كل من مهامها الثلاث للتمكن من رصد وتوزيع موارد الميزانية المخصصة لأنشطتها على نحو أفضل.

التوصية رقم 8- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقيس المكاتب الإقليمية بشكل أكثر دقة وموثوقية عدد بعثات الرقابة التي تضطلع بها ووزن أنشطة كل من الرقابة والدعم التقني والتوجيه الاستراتيجي.

3-3 الرقابة والجائحة

73- في عامي 2020 و2021، وبسبب القيود الصحية، أجريت نسبة كبيرة من بعثات الرقابة وعمليات المراجعة عن بُعد. ويمكن تسليط الضوء على إجراءين اتخذهما البرنامج في هذا الصدد: إطلاق المدير التنفيذي لمشروع ضمان الإدارة، والذي يهدف إلى تقييم مستوى الرقابة الداخلية خلال الأشهر الأولى من جائحة كوفيد-19، والتطوير السريع لطريقة الرقابة عن بُعد.

مشروع ضمان الإدارة

من أجل الحصول على صورة للرقابة الداخلية في سياق الجائحة، أطلق المدير التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2020 مشروع ضمان الإدارة بهدف تحليل الضوابط المنفذة فعلاً خلال الأشهر الأولى من الجائحة. ويشمل هذا المشروع دراسة استقصائية لبعثة تضم 40 مكتباً ميدانياً، بينها المكاتب الإقليمية الستة، لتوضيح الضوابط التي نفذتها المكاتب فعلاً خلال الفترة قيد الاستعراض. وإلى حد كبير، اعتمدت الطريقة المستخدمة على بيانات الخدمات التي خضعت للدراسة، والتي قورنت بمعلومات أخرى؛ كما طُلبت توضيحات من المكاتب الميدانية ونوقشت النتائج مع شعب المقر. وتبين أن 88.7 في المائة من الضوابط المخطط لها أجريت وفقاً للقواعد المعمول بها، وأن 10.6 في المائة منها كانت ممتثلة جزئياً، في حين أن 0.7 في المائة لم تنفذ.

74- ولتيسير بعثات الرقابة من قبل المكاتب الإقليمية عندما تتعذر زيارة المكاتب القطرية شخصياً، أنشأت عدة شعب في المقر مصفوفات رقابة يمكن استخدامها عن بعد، بما في ذلك شعبة المالية المؤسسية وشعبة الخدمات الإدارية. وفي الوقت نفسه، طورت شعبة إدارة المخاطر المؤسسية في عام 2020 مصفوفة مخاطر خاصة بجائحة كوفيد-19، تشمل توصيات للسيطرة على تلك المخاطر بالإضافة إلى دليل يحدد معايير الرقابة الدنيا لإدارة مخاطر الأطراف الثالثة في حالات الطوارئ. بالإضافة إلى ذلك، صدرت مذكرة توجيهية بشأن استخدام سجلات مخاطر كوفيد-19 لاستخدامها في المكاتب القطرية. كما نُشر تعميم من المدير التنفيذي بشأن عمليات الفحص التي يتعين إجراؤها في سياق كوفيد-19، وهو يدرج المخاطر والطرائق الرئيسية للسيطرة عليها.

75- وقد يكون من المفيد للمقر إعداد تقييم أولي للرقابة عن بعد واستخلاص توصيات منه ترمي إلى تحسين هذا النهج وتطوير استخدام الاجتماعات عن طريق الفيديو والتقنيات الأخرى للسيطرة عن بعد في المستقبل. ولا يُقصد بالرقابة عن بعد أن تحل محل

(40) قدمت هذا الشكل شعبة المالية المؤسسية.

البعثات الميدانية فهذه البعثات استوفت الآن إلى حد كبير. على أن الخبرة المكتسبة يمكن أن تؤدي إلى زيادة العمل عن بعد، مع التركيز بشكل أكبر على إعداد الضوابط أو رصدها، كما يمكنها أن تنتج إمكانية تغطية عدد أكبر من المكاتب القطرية بالنظر إلى أن بعضها، ولا سيما المكاتب الصغيرة، قد أعرب عن شعور مفاده أنها لا تتلقى ما يكفي من المراجعة أو الرقابة.

التوصية رقم 9- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإجراء استعراض لبعثات الرقابة التي اضطلعت بها المكاتب الإقليمية أثناء الجائحة من أجل تحديد الفرص المتاحة لتحسين النظام، بما في ذلك إمكانية زيادة استخدام طرائق الرقابة عن بعد لتكملة البعثات المرسله إلى الموقع.

4- المكاتب القطرية والرقابة

76- تعتبر المكاتب القطرية في آن واحد جهات فاعلة وموضوعات للرقابة. وهي تشرف، كجهات فاعلة، على المكاتب الفرعية ومكاتب المناطق والشركاء المتعاونين، ولا سيما من خلال عمل موظفي الرصد والتقييم. وتتطوي هذه الأنشطة على مسؤوليات وأعباء عمل كبيرة.⁽⁴¹⁾

77- أما كموضوعات للرقابة، فقد أعربت المكاتب القطرية التي خضعت للمراجعة هذا العام، ولا سيما المكاتب الصغيرة منها⁽⁴²⁾، عن أسفها لأن التزامات الإبلاغ المرتبطة بالرقابة (بيانات الضمان، وخطابات التمثيل، وسجلات المخاطر، والجداول المالية، وما إلى ذلك) هي نفسها بغض النظر عن حجم المكتب. كما تود هذه المكاتب أن يكون هناك تمييز بين أوضاع الطوارئ والظروف الأخرى بحيث يمكن تخفيف الالتزامات في الحالة الأولى.

78- وأشار المديرون القطريون الذين تم الاجتماع معهم أثناء المراجعات إلى أنهم لم يشاركوا في التفكير حول الرقابة من قبل المقر. وقد يكون ذلك مؤسفاً ويمكن أن يسهم في ارتباك المفاهيم بين الرصد الذي من المفترض أن تقوم به المكاتب القطرية في إطار خط الدفاع الثاني والرصد الذي يجب أن تقوم به على أساس يومي في إطار الخط الأول.

79- ولدى كل مكتب قطري منسق للمخاطر يعمل على هذه المسائل إما على أساس التفرد أو على أساس جزئي. ويلعب مستشارو المخاطر والامتثال دوراً استشارياً بشكل أساسي فيما يتعلق بتنفيذ سياسة إدارة المخاطر. وضمن شبكة مكاتب البرنامج، تتوفر لدى 48 مكتبا قطريا قدرات في مجال "المخاطر والامتثال" على أساس التفرد، ولدى 35 مكتبا قطريا قدرات على أساس جزئي.

80- ومن بين المكاتب القطرية التي خضعت للمراجعة هذا العام، كان لدى المكاتب الأكبر حجماً والمعرضة لمخاطر عالية (على سبيل المثال باكستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية) مستشارون للمخاطر والامتثال متفرغون رفيعو المستوى (برتبة ف-4 في باكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية)، على عكس المكاتب الأصغر، مثل الجزائر، وأرمينيا، وناميبيا، والجمهورية الدومينيكية، التي لديها نقاط تنسيق على أساس جزئي برتب أدنى.

81- ولا يتوفر لدى نقاط التنسيق غير المتفرغة الوقت الكافي لتكريسه لهذه الوظائف وكذلك ليس لديها إلا القليل من التدريب. وكانت نقطة تنسيق المخاطر والامتثال في الجمهورية الدومينيكية، على سبيل المثال، مسؤولة أيضاً حتى وقت قريب عن أنظمة المشتريات والميزانية وتكنولوجيا المعلومات، مما لم يترك لها سوى القليل من الوقت لدعم أنشطة الرقابة التي يقوم بها المدير القطري. ويمكن أن تؤدي التزامات الإبلاغ إلى توزيع غير متكافئ لعبء العمل بين الموظفين، لا سيما على حساب نقاط تنسيق المخاطر. وعندما لا تكون نقاط التنسيق هذه مكرسة حصرياً لمهمة الرقابة، فإنها غالباً ما تعمل في وحدات المالية. وتغطي مجالات نشاطها أحياناً عدداً كبيراً جداً من الوظائف، مما يشكل خطراً من أن كل مهمة يؤديها لا تنفذ إلا بشكل سطحي.⁽⁴³⁾

82- كما يعمل مستشارو المخاطر والامتثال في العادة كنقاط تنسيق لسياسة مكافحة التندليس والفساد. والتعايش بين هذين الدورين أمر منطقي ولكنه في بعض الأحيان يخلق شكوكاً حول التعريف الدقيق لكل من الوظيفتين وفهمهما. وفي البلدان المعرضة بشكل خاص

(41) انظر خطابات الإدارة الخاصة بمكاتب البرنامج في الجزائر وجمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية الدومينيكية.

(42) انظر خطابات الإدارة الخاصة بمكاتب البرنامج في الجزائر وأرمينيا وناميبيا والجمهورية الدومينيكية.

(43) انظر على وجه الخصوص خطاب الإدارة الخاص بمكتب البرنامج في الجزائر.

للتدليس، مثل باكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، لم يكن لدى نقاط التنسيق سوى القليل من الوقت لتكريسه لمسائل الرقابة، وهي مسائل تبدو في كثير من الأحيان أقل إلحاحاً أو أدنى أولوية.

83- وتثير هذه الملاحظات مسألة جدوى التزامات الرقابة. علاوة على ذلك، وخلال عمليات المراجعة الميدانية التي أجريت هذا العام، بدت المعرفة بالشروط الواجب توافرها فيما يتعلق بالإبلاغ محدودة للغاية، لا سيما في المكاتب الصغيرة.

84- وتحظى بعثات الرقابة بوجه عام بتقدير المكاتب القطرية، ولا سيما المكاتب الصغيرة، التي تجدها مفيدة وتطلب في بعض الأحيان القيام بها. ومع ذلك، لم تضع جميع المكاتب التي زارها فريق المراجعة الخارجية أنظمة لرصد التوصيات المتعلقة بالرقابة حتى الآن، وفي حالة واحدة، أدى التأخير في تنفيذ التوصية إلى خسارة فادحة للبرنامج.⁽⁴⁴⁾

85- وتمكن إحدى خاصيات أداة R2 لتتبع إدارة المخاطر والتوصيات من رصد التوصيات. وقد يكون من المفيد أن تتضمن هذه الأداة نفسها آلية تكاملية لرصد تنفيذ المكاتب القطرية لتوصيات المكاتب الإقليمية. ومن شأن ذلك أن يدعم توصية وحدة التفتيش المشتركة الواردة في تقريرها لعام 2020 والتي تدعو إلى تضمين إدارة مخاطر المؤسسة "نظاماً شاملاً مع الأدوات ذات الصلة التي [...] يشكل جزءاً من منصة أكبر مرتبطة بأنظمة أخرى بحيث يمكن القيام بتبسيط العمليات وتحقيق التكامل بينها".⁽⁴⁵⁾

التوصية رقم 10- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإدخال آلية في جميع المكاتب القطرية لمتابعة التوصيات الصادرة عن المكتب الإقليمي، كما هو الحال بالنسبة للتوصيات الصادرة عن المراجعات الداخلية والخارجية، على سبيل المثال في أداة R2 لإدارة المخاطر والتوصيات.

التوصية رقم 11- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تُدرج، بنداً بنداً، المهام التي يتعين على نقاط اتصال شبكة مستشاري المخاطر والامتثال أدائها، مع تحديد وقت العمل الذي ينبغي قضاؤه في كل نشاط.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: مستشارو ونقاط تنسيق المخاطر والامتثال

1- بالنسبة للمكاتب التي لديها مستشارون متفرغون للمخاطر والامتثال، يُطلب من هؤلاء المستشارين ما يلي: أ) تنظيم جلسات توعية منتظمة لموظفي المكتب حول المسائل المرتبطة بالمخاطر والرقابة؛ ب) ترتيب ترجمة الوثائق الرئيسية إلى اللغة المحلية الأكثر استخداماً.

2- بالنسبة للمكاتب التي ليس لديها مستشارون متفرغون: أ) دراسة حجم المكتب وما هو مستوى المخاطر التي تجعل من الضروري تعيين مستشار متفرغ؛ ب) إنشاء ملف يسهل الوصول إليه لجمع الوثائق الرئيسية، وإذا أمكن ترجمتها إلى اللغة المحلية الأكثر استخداماً.

5- الرقابة على المخاطر

86- أحرز تقدم كبير منذ عام 2005 واعتماد أول سياسة لإدارة المخاطر. وقد عززت السياسة الأولية من حيث التعاريف (التصنيف الأكثر دقة للمخاطر، والتحديد الواضح لمستويات الاحتمالية والحدة) والأدوات (إنشاء مكتبة لمؤشرات المخاطر، والمبادئ التوجيهية بشأن سجل المخاطر المؤسسية ومؤشرات المخاطر)، مدفوعة بجهات فاعلة جديدة (رئيس إدارة المخاطر، إدارة المخاطر المؤسسية).

87- وقد بدأت ثقافة المخاطر في التطور على المستوى الميداني: وقُدّم 84 سجل مخاطر في عام 2021 من أصل 89 سجلاً متوقعاً من المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية. وزادت الجودة الإجمالية لهذه السجلات، التي تقاس من خلال الرقابة على جودة المكاتب الإقليمية، بمقدار 10 نقاط بين عامي 2019 و2020، لتصل إلى 86 نقطة من أصل 100. وأدرجت جميع المكاتب القطرية فقرات حول

(44) انظر خطاب الإدارة الخاص بمكتب البرنامج في أرمينيا (بشأن الحريق في غرفة خادم الكمبيوتر بالمكتب).

(45) انظر الوثيقة المعنونة "إدارة المخاطر المؤسسية: النهج والاستخدامات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2020/5).

إدارة المخاطر في التقارير القطرية السنوية لعام 2020. ولدى كل مكتب ميداني الآن نقطة تنسيق واحدة أو أكثر للمخاطر، وذلك في شبكة تشمل 110 أشخاص، 48 منهم يودون هذه المهام على أساس التفرغ.

88- وتحظى وثيقة سجل مخاطر المؤسسة بتقدير الإدارة، كما أن الشكل الجديد المعتمد في نوفمبر/تشرين الثاني 2021 سيزيد من فائدة السجل. ويعتبر الرصد الدقيق لمؤشرات المخاطر في بيانات مستوى تقبل المخاطرة آلية تحذير مفيدة.

1-5 القياس الكمي للمخاطر

89- طور البرنامج نظامين متزامنين لتقدير المخاطر الإجمالية حسب البلدان.

90- ويوضع تصنيف موجز للمخاطر القطرية عن طريق تجميع بيانات المخاطر المأخوذة من قواعد البيانات داخل البرنامج وخارجه. وقد أنشأت هذا التصنيف شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، وهو يعتمد على منطق تنازلي من الأعلى إلى الأسفل. على أن آثاره على سياسة إدارة المخاطر غير واضحة: ففي البلدان التي لديها أعلى المخاطر (إثيوبيا، وموزامبيق، واليمن)، يُشجّع المديرون على تعيين نقاط تنسيق للمخاطر والامتنال على أساس التفرغ، مع أن ذلك ليس ملزماً ولا تقدم له بالضرورة ميزانية إضافية.

91- وينتج تصنيف المخاطر على أساس التقييم الذاتي عن ترجيح للمخاطر تجريبه البلدان نفسها، على أساس سجلات المخاطر لديها؛ وقد أنشأت هذا التصنيف أيضاً شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، وهو مجموع مستوى حدة كل من المخاطر في السجل القطري، ويتبع منطقاً تصاعدياً من الأسفل إلى الأعلى.

92- وتراقب المكاتب الإقليمية جودة سجلات المخاطر هذه. ويُستخدم في ذلك أحد عشر معياراً، تصنف من 1 إلى 5 ثم يجري تجميعها. وتتصف بعض الأسئلة المطروحة بالعمومية وهي تركز بشكل أساسي على النواحي الشكلية (على سبيل المثال، المواعيد النهائية، واستخدام قالب الوثيقة، واكتمال المعلومات المدخلة). ثم تقوم إدارة المخاطر المؤسسية بإجراء المزيد من الفحوصات؛ وهي عامة إلى حد ما وتتعلق باكتمال وملاءمة البيانات المدخلة، وتهدف في المقام الأول إلى التحقق من عدم وجود أخطاء في التصنيف.

93- ولا تتطابق دائماً هاتان الطريقتان للقياس الكمي. وعلى سبيل المثال، في عام 2021، احتلت مالاوي المرتبة الثالثة من حيث أعلى مستوى للمخاطر وفقاً لتقييمها الخاص، غير أنها شغلت المرتبة الخامسة والخمسون وفقاً لتصنيف ملف المخاطر لدى شعبة إدارة المخاطر المؤسسية. ووفقاً للشعبة، فإن أوجه عدم الاتساق هذه ترجع إلى أن المكاتب القطرية تُدخل عدداً كبيراً جداً من المخاطر التي تواجهها، أو حتى جميعها، في سجلات المخاطر لديها، في حين أن سجل المخاطر من الناحية النظرية يجب ألا يحتوي إلا على أكثر المخاطر أهمية، والتي تتطلب اهتماماً من جانب الإدارة.

94- على أن المقارنة بين النهج التنازلي والنهج التصاعدي تمكّن من تحديد أوجه عدم الاتساق هذه، وبالتالي من الكشف عن الأخطاء المحتملة في التقييم؛ ويتعين عند الاقتضاء اتخاذ إجراءات تصحيحية. وتظل سجلات مخاطر المكاتب القطرية مفيدة لأنها تحتوي على معلومات مفصلة وذاتية يصعب الحصول عليها من البيانات الخارجية والموضوعية المقابلة لتصنيف موجز بيانات المخاطر القطرية. ولهذا السبب، يوصي مراجع الحسابات الخارجي باختيار مؤشر مرجعي واحد توخياً للمزيد من الوضوح، دون إلغاء المؤشر الأخر.

التوصية رقم 12- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحديد المؤشر المفضل لقياس مستوى المخاطر الذي يمثله بلد ما، بين تصنيف بيانات المخاطر القطرية وتصنيف المخاطر المقدر ذاتياً.

2-5 الإبلاغ والتحديث

95- من المتوقع أن تقوم المكاتب القطرية بتحديث سجلات المخاطر الخاصة بها في منتصف العام. وعلى الصعيد العملي، لا ينفذ هذا التحديث إلا نادراً جداً. واعتباراً من 28 يناير/كانون الثاني، ووفقاً لبيانات شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، قدم 53 مكتباً قطرياً من أصل 83 مكتباً تحديثات منتصف العام 2021؛ وقد قام بذلك أيضاً مكتب إقليم واحد من أصل المكاتب الستة، وهو ما حدث أيضاً في 4 شعب فقط من أصل شعب المقر الـ 40.

96- علاوة على ذلك، ومنذ الربع الأخير من عام 2021، يجوز للبلدان التي ترغب في القيام بذلك تقديم تقارير ربع سنوية عن المخاطر في قالب مماثل لسجل المخاطر المؤسسية⁽⁴⁶⁾، وهو أكثر تفصيلاً من سجلات المخاطر القطرية. وفي عام 2021، قدمت ثمانية بلدان تقارير ربع سنوية⁽⁴⁷⁾ وأبدى 16 بلداً الاهتمام بالقيام بذلك في قالب مماثل لسجل المخاطر المؤسسية. وبالنسبة لهذه البلدان، هناك تداخل بين عمليات التحديث والإبلاغ الربع سنوية، مما يضيف القليل من القيمة.

97- وتدرج مؤشرات المخاطر الرئيسية وتصنيفها حسب فئة النشاط. وهي تتيح للمكاتب القطرية رصد مخاطرها: وعلى سبيل المثال، يُدخل المكتب "منطقة مخاطر" للموارد البشرية إذا كان نصف وظائفه الإدارية شاغرة. ويمكن ذلك المكاتب القطرية، وكذلك المقر الذي لديه سجل المخاطر المؤسسية، من تحديد المجالات عالية الخطورة، نشاطاً بنشاط. واليوم، ووفقاً لشعبة إدارة المخاطر المؤسسية، حدد 15 مكتباً مؤشرات للمخاطر لديها، وهناك مكتبان آخران يعملان على التعرف على جمع هذه البيانات. ومن هذه المكاتب الـ 17، هناك ثلاثة مكاتب إقليمية (مكاتب بنما وجوهانسبرغ ونيروبي). ومن ثم، فإن اعتماد مؤشرات المخاطر لا يزال غير منتشر بشكل كبير، ويتعين على البلدان ذات المخاطر المنخفضة للغاية (بوتان والهند وتونس) أن تتبّع نفس الإجراءات التي تتبعها البلدان الأخرى. على أن هذه الملاحظة ينبغي أن يُنظر فيها مع مراعاة حداثة المبادرات في هذا المجال: فمكتبة مؤشرات المخاطر لم تُحدد إلا في عام 2020، كما أن إجراءات التشغيل الموحدة لم تُحدد إلا في عام 2021.

98- ويكشف استعراض مستقل، عهد به مكتب المفتش العام في عام 2021 إلى استشاريين خارجيين⁽⁴⁸⁾، أن هناك تصوراً سلبياً عاماً لدى المديرين الميدانيين حول سياسة إدارة المخاطر المؤسسية بسبب طبيعتها المرهقة⁽⁴⁹⁾ ولذا فإن من شأن البرنامج أن يستفيد من تحسين استخدام المؤشرات المتاحة له لتكييف سياسته لإدارة المخاطر وفقاً لمستويات المخاطر القطرية. وعلى سبيل المثال، يمكن للبلدان التي ترتفع فيها مستويات المخاطر أن ترصد مؤشرات المخاطر الخاصة بها من خلال سجلات المخاطر لديها وأن تبلغ المكاتب الإقليمية بالنتائج التي تتوصل إليها، في حين أنه يمكن للبلدان التي لديها مستويات أدنى من المخاطر إنشاء نسخ مبسطة من سجل المخاطر، دون الحاجة بالضرورة إلى تحديثها في منتصف العام. ويمكن أن ينطبق هذا المنطق أيضاً على شعب المقر.

التوصية رقم 13 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتكليف رصد المخاطر محلياً وفقاً لمستوى المخاطر الذي يشير إليه المؤشر المختار.

3-5 الرقابة على الجودة

99- إن الرقابة على الجودة التي تقوم بها المكاتب الإقليمية هي رقابة شكلية بحتة. ويحدد دليل المخاطر الجديد، الذي أعدته شعبة إدارة المخاطر المؤسسية للسنة المالية 2022، معايير جديدة لا تُحدث تغييراً كبيراً في العملية. ولا يُخطط لرصد تنفيذ التدابير التصحيحية، مع أن ذلك يمكن أن يساعد في تقليل احتمال أي مخاطر متبقية أو حدوثها. ويتعين أن يكون هذا الرصد جزءاً من مهمة الرقابة الكلاسيكية للمكاتب الإقليمية.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: الرقابة على جودة سجل المخاطر

- 1- تقوية الاختبارات المطبقة على مختلف المستويات (لا سيما في المكاتب الإقليمية والمقر) وذلك بتعزيز عمليات التحقق التي تركز على محتوى سجلات المخاطر (بالإضافة إلى عمليات التحقق من الإجراءات والشكل)، من أجل زيادة موثوقية تلك البيانات التي يستمر تقديمها من خلال بيانات تصدرها الكيانات المعنية.
- 2- تكليف المكاتب الإقليمية برصد تنفيذ التدابير التصحيحية.

(46) مؤشرات المخاطر والمقارنة مع عتبات التسامح، على وجه الخصوص.

(47) أفغانستان، كينيا، أوغندا، الجمهورية العربية السورية، السودان، جنوب السودان، تشاد، زيمبابوي.

(48) Baldwin Global Independent Review – Draft report 2021

(49) 47 في المائة آراء سلبية و 11 في المائة آراء إيجابية فقط.

4-5 المقر وثقافة المخاطر

100- على خلاف الميدان، لم يستوعب المقر ثقافة المخاطر بشكل كامل. وبينما ينص دليل التخطيط السنوي صراحةً على ذلك⁽⁵⁰⁾، لم يرسل إلا 18 شعبة من شعب المقر الـ 40 سجلات المخاطر الخاصة بها إلى شعبة إدارة المخاطر المؤسسية في عام 2021، ولم يُدخل في أداة R2 إلا 61 في المائة من هذه الشعب. ووفقاً لشعبة إدارة المخاطر المؤسسية، من المقرر في عام 2022 إدراج جميع سجلات المخاطر المقدمة من مختلف كيانات المقر في أداة R2.

إجراء مُحتمل يوجّه انتباه الأمانة إليه: إعداد سجلات المخاطر - جعل إعداد سجل للمخاطر معياراً في تقييم المديرين في المقر من قبل رؤسائهم.

6- الرقابة وأنظمة تكنولوجيا المعلومات

1-6 تكامل وتوحيد مستويات المخاطر

101- تُسجل المعلومات المتعلقة بالمخاطر التي تمثلها البلدان في تقارير المخاطر عن طريق الإدخال في ملفات إكسل. وهناك مجال لكثير من المرونة في الردود، مما يُنتج ملفات متنوعة للغاية. على أنه تم اتخاذ خطوات لتوحيد هذه العملية ودعمها، ولا سيما من خلال إنشاء نموذج لسجل المخاطر. ويجري بعد ذلك دمج سجلات المخاطر يدوياً في أداة R2، التي بدأ تشغيلها في عام 2019. ويُنفذ هذا النقل اليدوي على مدى أربعة إلى ستة أسابيع، مع قضاء ما مجموعه خمس إلى عشر ساعات في هذا النشاط⁽⁵¹⁾، وذلك في مرحلتين: الإدخال ثم الموافقة. وبعد التحقق، تدمج البيانات في أداة R2. ويمكن استخدام أداة R2 من تجميع المعلومات وببسط إدارة العمليات التي تشمل جهات فاعلة متعددة. ثم يجري توليد لوحة لرصد المخاطر⁽⁵²⁾ من البيانات المسجلة في الأداة.

102- ونتيجة لذلك، فإن الإبلاغ عن المخاطر لا يتحقق بصورة آلية إلا في جزء منه. ويستمر استخدام جداول بيانات إكسل لإعداد سجلات المخاطر، مما يعكس الاستنتاجات التي خلصت إليها وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2020⁽⁵³⁾ والتي تفيد بأن غالبية الكيانات تستخدم جداول بيانات إكسل أو البرامج القياسية لإدارة المخاطر المؤسسية، في حين أن قلة منها تستخدم أنظمة مطورة داخلياً لإدخال المخاطر وتسجيلها، بينما تتوفر لدى 15 كياناً أنظمة لإدارة المخاطر المؤسسية قائمة بذاتها وغير متكاملة مع الأنظمة الأخرى. ومع أن استخدام جداول بيانات إكسل لإدخال المعلومات لا يزال واسع الانتشار، فقد اتخذت خطوات في البرنامج لدمج هذه العملية وتوحيدها مع تنفيذ أداة R2 ولتوليد نظرة عامة على المخاطر على المستوى المؤسسي من خلال تطوير لوحة للقيادة.

103- على أن أداة R2 لا تتيح في الوقت الحاضر رصد وتحديث تدابير التخفيف. وتتضمن أداة R2 قسماً محدداً لتدابير التخفيف، وإن كان لا يُستكمل عادة في الوقت الحالي، مما يشير إلى أن هذا الرصد سيؤخذ بعين الاعتبار. ومع ذلك، فإن بعض الجوانب المتعلقة بتنفيذ سياسة إدارة المخاطر باستخدام أداة R2 لا تزال غير محددة بشكل جيد⁽⁵⁴⁾ وقد أثّرت هذه النقطة بالفعل في تقرير المراجعة الداخلية لعام 2017 بشأن تنفيذ سياسة إدارة المخاطر المؤسسية⁽⁵⁵⁾ ويسلط نفس التقرير الضوء على الحاجة إلى إتاحة وصول عدة مستخدمين في وقت واحد إلى قاعدة البيانات هذه في الوقت الفعلي. ولا تزال عملية التحديث غير آلية في البرنامج، ويتعين استخدام وسيط لإدخال المعلومات المقابلة، مما يولد تكاليف الاحتكاك التي تهدد جانب "الوقت الحقيقي".

التوصية رقم 14 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتعزيز الإبلاغ الآلي عن المخاطر من خلال استخدام استمارات إدخال البيانات التي تمكن من نقل المعلومات إلى أداة R2 ومن تتبع التغييرات المتتالية.

(50) انظر القسم 1، *نظرة عامة على الأداء*، من دليل شعب المقر.

(51) تقدير أجرته شعبة إدارة المخاطر المؤسسية.

(52) تتوفر لوحة القيادة على الموقع analytics.wfp.org وتستند إلى تقنية (Tableau) التي تتيح واجهتها إمكانية إجراء التحليلات الجغرافية والموضوعية.

(53) انظر الوثيقة المعنونة "إدارة المخاطر المؤسسية: النهج والاستخدامات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2020/5).

(54) ينعكس ذلك في الوثيقة "R2 Timeline-VW01"، التي تقترح وضع خارطة طريق لتنفيذ سياسة إدارة المخاطر في أداة R2 كأحد أهداف عام 2022.

(55) مكتب المفتش العام، تقرير المراجعة الداخلية AR/17/13.

2-6 الإبلاغ في نظام "كوميت" (COMET) المؤسسي للرصد والتقييم

104- يعتبر نظام "كوميت" (COMET) (56) أداة أساسية للرقابة في البرنامج لأنه يحتوي على معلومات استراتيجية عن إدارة البرامج والعمليات، بما في ذلك التوزيعات. ويتم يدوياً إدخال الغالبية العظمى من المعلومات المسجلة في النظام. وكما لوحظ بالفعل في العديد من التقارير السابقة، بما في ذلك تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن إدارة معلومات المستفيدين (57)، يمكن أن يكون إبلاغ البيانات أكثر آلية، وهو ما لا يتحقق إلا جزئياً في هذه المرحلة. وعلى سبيل المثال، أعربت بعض المكاتب القطرية (إثيوبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، واليمن، وزمبابوي) عن رغبتها في أن تكون قادرة على تقديم تعقيباتها حول توزيع الأغذية عن طريق تحميل الملفات مباشرة. وبالفعل، تحتاج المكاتب القطرية في بعض الأحيان إلى إنشاء ملاحظات تتعلق بأكثر من 500 موقع، ويمكن تسهيل عملية إدخال هذه البيانات بتسجيلها مباشرة عن طريق تحميل ملفات إكسل في نظام "كوميت" (COMET).

105- وي طرح الإدخال اليدوي للبيانات في نظام "كوميت" (COMET) والحاجة إلى دمجها مع بيانات أطراف ثالثة (ولا سيما نظام دعم تنفيذ اللوجستيات (LESS)، وشبكة معلومات البرنامج والنظام العالمي (WINGS) ومعلومات المستفيدين الرقمية لدى البرنامج. ومنصة إدارة التحويلات (SCOPE))، تساؤلات حول جودة البيانات، مما يهيم بشكل خاص تقارير التوزيع (58) ولمعالجة ذلك، تم تطوير لوحة تحكم في نظام "كوميت" (COMET)، وهي واجهة يمكن فيها حل التعارض مع نظام دعم تنفيذ اللوجستيات. ونظراً للاختلاف بين المنصتين، فإن مطابقة بيانات النظامين أمر بالغ الأهمية لتمكين التتبع الكامل لحركة البضائع. والمكاتب القطرية هي المسؤولة عن تلك المطابقة. وقد يكون من المفيد بشكل خاص، بالنظر إلى الدور المهم الذي تلعبه المكاتب القطرية ونقص البيانات عن الوقت الذي تقضيه بالفعل على هذه الجوانب من ضمان الجودة، تنظيم استشارة مع هذه المكاتب للتأكد من أنها على دراية بالإجراءات وأنها تتقيد بها، وأن الاحتياجات من الموارد البشرية اللازمة تلبى بشكل كاف.

التوصية 15 - يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتنظيم مشاورات لموظفي المكاتب القطرية المسؤولين عن مطابقة البيانات في نظام "كوميت" (COMET) لضمان فهم الإجراءات جيداً وتلبية احتياجات الموارد البشرية اللازمة بشكل وافٍ.

7- عملية الضمان التي يجريها المدير التنفيذي

106- يقدم المدير التنفيذي في بيانه السنوي عن الرقابة الداخلية ضماناً بشأن فعالية نظام الرقابة الداخلية في البرنامج (59) وتستند عملية الضمان السنوية التي يجريها المدير التنفيذي، بشكل خاص، على البيانات التي يقدمها كل مدير. وتكتسب العملية الجديدة التي سيضطلع به 130 مديراً للوحدات الإدارية، والتي خضعت للتنتيخ في عام 2019، مضموناً أكبر. فهي لم تعد إجراءً رسمياً بحثاً لإلقاء المسؤولية عن أي خلل وظيفي على الموقع على البيان: فأراء المديرين الميدانيين أصبحت تُطلب بصدق ويُعرض تحليل ردودهم في وثيقة مفيدة بشكل خاص حول المسائل التي تهم البرنامج.

107- ورحب المجلس التنفيذي بما يعتبره تقدماً نحو مزيد من الشفافية، كما يتضح من مداخلات الممثلين في دورته السنوية في يونيو/حزيران 2020. (60) كما لاحظت لجنة مراجعة الحسابات التقدم المحرز. (61) وأخيراً، أثنى لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة (62) على البرنامج لمرعاته للمخاطر الرئيسية.

108- ومع ذلك، فإن لدى مراجع الحسابات الخارجي أسئلة حول القيمة المضافة بالنسبة للبرنامج (وليس بالنسبة للمجلس) لهذه العملية الجديدة من حيث تكلفتها. وفي الواقع، وكما أشارت شعبة إدارة المخاطر المؤسسية، فإن هذه العملية ليست بديلاً عن المراجعة: إذ أن إثبات صحة البيانات لا يتحقق دائماً. كما أنه لا يُقصد بها أن تكون بمثابة نظام تحذير من نواقص كبيرة، حيث توجد قنوات إبلاغ

(56) أداة المكاتب القطرية للإدارة الفعالة.

(57) انظر تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن إدارة معلومات المستفيدين (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

(58) جرى تناول هذه المسائل بالفعل في تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن إدارة معلومات المستفيدين (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

(59) المادة 11-112 من النظام المالي: "يقدم المدير التنفيذي إلى المجلس للعلم بيانا بشأن الرقابة الداخلية في البرنامج. ويجب تقديم هذا البيان خلال الدورة السنوية للمجلس".

(60) ملخص أعمال الدورة السنوية للمجلس التنفيذي لعام 2020 (WFP/EB.A/2020/14) - الحسابات السنوية المراجعة، 2019، الفقرات 152-157.

(61) التقرير السنوي للجنة مراجعة الحسابات (WFP/EB.A/2020/6-C/1).

(62) تقرير لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة (WFP/EB.A/2021/5(B,C)/3 WFP/EB.A/2021/6(A,B,C,D,E,F,G,H,J)/3).

عن ذلك في أماكن أخرى. وفي الوقت نفسه، فإن تكلفة جمع البيانات ومعالجتها مرتفعة، ويشكو الموظفون من طول الوقت الذي يجب أن يقضوه فيها.

1-7 القيمة الإثباتية للبيانات

- 109- إن عملية الضمان ليست مراجعة. غير أن من المتوقع أن تتحقق المكاتب الإقليمية من صحة بيانات المديرين القطريين عند ملء استبياناتهم.⁽⁶³⁾ وفي عام 2021، ذكرت جميع المكاتب الإقليمية أنها استكملت الاستبيان، ولكن شعبة إدارة المخاطر المؤسسية وجدت أن بعض هذه المكاتب لم يُجر جميع الفحوصات المتوقعة منها.⁽⁶⁴⁾ ووفقاً للشعبة، أُتخذت تدابير تصحيحية لعملية الضمان القادمة.
- 110- ومع على أن الفحوصات التي أجراها مراجع الحسابات الخارجي، على أساس مقارنة مع ملاحظاته الميدانية، وكذلك المراجعات الداخلية التي أجراها مكتب المفتش العام، كشفت عن عدد من التناقضات بشأن نقاط محددة. وهذا هو الحال بالنسبة للعراق وباكستان، على سبيل المثال.

2-7 وظيفة التحذير التي تؤديها عملية الضمان

- 111- أُطلع البرنامج من خلال قنوات أخرى على معظم المسائل التي تبرزها عملية الضمان. وحتى الآن، لم يكشف استعراض المخاطر عن أي خلل وظيفي جديد أدى إلى اعتماد تدابير تصحيحية (انظر المثال أدناه).

مثال على سياسة مكافحة المضايقات

في كل من عامي 2020 و 2021، أكد الاستعراض الإداري لمسائل المخاطر والرقابة الهامة على ثقافة المنظمة وقواعد السلوك في مكان العمل، وهما جانبان يقَدَّمان على أنهما يتطلبان اهتماماً خاصاً. كما أن سجل المخاطر المؤسسية لشهر مارس/آذار 2020 يعتبر هو أيضاً أن المضايقات تمثل خطراً ذا أولوية.

على أنه تم لفت انتباه الإدارة إلى ذلك بوسائل أخرى غير بيان الضمان: فقد أتاح استقصاء الموظفين العالمي لعام 2018 تحديد نسبة الموظفين الذين أبلغوا عن تعرضهم للمضايقات خلال الاثني عشر شهراً الماضية (18 بالمائة) ونسبة الذين أبلغوا أنهم شهدوا مضايقة (48 في المائة). واستجابة لذلك، أنشأ البرنامج فريق عمل أصدر استنتاجاته في عام 2019. وفي يناير/كانون الثاني 2020، أنشئ منصب مدير للمشروع بهدف تنفيذ خطة العمل الشاملة التي أقرتها الإدارة.

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي.

- 112- وعلى ذلك، ومع أن استعراض المخاطر هذا يشرك المديرين على جميع المستويات ويمكن من إجراء تبادل بينهم وبين إدارة المخاطر المؤسسية، فإنه يؤدي في المقام الأول إلى إصدار وثيقة إعلامية تعمل على إبراز أمانة البرنامج أمام المجلس بدلاً من التحذير من أي خلل تم تحديده.

3-7 عملية مثقلة

- 113- يتضح خطر أن تكون العملية مثقلة بلا داع لشعبة إدارة المخاطر المؤسسية التي تسعى كل عام إلى الحصول على تعقيبات المكاتب الميدانية ومختلف الشعب بهدف تبسيطها.⁽⁶⁵⁾ ومع ذلك، يشير العديد من المجيبين - لا سيما المكاتب الإقليمية - إلى الطبيعة المفرطة أحياناً لما يُطلب منهم.⁽⁶⁶⁾

⁽⁶³⁾ Q ° 5.6.3، استقصاء عام 2020: "3-6-5 شهادة المكتب الإقليمي: أنا، المدير الإقليمي، أؤكد أن المعلومات المقدمة في ردود عملية ضمان المديرين القطريين دقيقة ومتوافقة مع معرفتي بالعمليات، وحيثما لا يكون الأمر كذلك، فقد أبرزت على وجه التحديد أي اختلافات في التعليقات المقدمة هنا".

⁽⁶⁴⁾ استناداً إلى الدروس المستفادة من عملية عام 2021 ("عملية ضمان المدير التنفيذي لعام 2020- الدروس المستفادة لتحسين تجربة العملاء 27 يناير/كانون الثاني 2022").

⁽⁶⁵⁾ بناءً على ذلك، أضافت شعبة إدارة المخاطر المؤسسية رداً بعبارة "لا ينطبق" على بعض الأسئلة لتمكين الشعب والمكاتب الأصغر من قضاء وقت أقل في العملية.

⁽⁶⁶⁾ عملية ضمان المدير التنفيذي، التحليل الكمي لعام 2020، فبراير/شباط 2020.

114- وخلال الفترة 2020-2021، أدى إجراء استقصاءين إضافيين يتعلقان بالرقابة الداخلية والمخاطر إلى تفاهم هذا التصور عن ثقل العبء.

115- وفي الختام، فإن محدودية نظام الضمان ناتجة عن الطبيعة المختلطة للعملية كما يقوم بها البرنامج. وقد أدى الهدف من تجاوز شكيلات النموذج السابق إلى زيادة مطالبه المستجيبين بالدقة. وفي الوقت نفسه، ومع أن البيانات تخضع للتحليل والتجميع والمقارنة، فإن الهدف من هذه العملية لم يكن أبداً تقديم سرد وقائعي لأي خلل وظيفي داخل البرنامج وسبل تعامل الإدارة معه. وينبغي ألا تصبح عملية الضمان عملية مراجعة داخلية سنوية تتضمن فحوصات منهجية من شأنها أن تكون غير متناسبة مع الغرض المنشود.

116- وفي ضوء محدودية الضمان الذي يتم الحصول عليه، والطابع المثقل للنظام واقتباره إلى التأثير على تحول البرنامج، يتساءل مراجع الحسابات الخارجي عن فائدة عملية الضمان السنوية، بصيغتها المعززة منذ عام 2019، وعن رصيد تكلفتها في مقابل المنافع المتحققة منها. وبطبيعة الحال، يجب على البرنامج أن يحترم التزامه بإصدار بيان ضمان سنوي، على النحو المنصوص عليه في نظامه المالي. على أنه يتمتع بحرية الاختيار فيما يتعلق بترتيبات تنفيذ هذه العملية، والتي يمكن أن تكون مجرد شكلية أو أفضل من الناحية النوعية. هل الفوائد التي تعود على البرنامج - وليس على من يقوم بالرقابة - من الإجراءات الجديدة الأكثر جودة المنفذ منذ عام 2019 مساوية لما يتطلبه من استثمار (في الوقت والموظفين)؟

117- إن عملية الضمان السنوية التي يضطلع بها المدير التنفيذي، والتي يستند إليها بيان المدير التنفيذي بشأن الرقابة الداخلية، تزيد من شفافية البرنامج تجاه مجلسه التنفيذي. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن من شأنها أن تقدم قيمة مضافة تبرر الوقت المستثمر فيها إذا كانت توفر تحذيراً بشأن مسائل ناشئة لا يبلغ عنها من خلال قنوات أخرى. وبكل المقاييس، لم يكن هذا هو واقع الحال حتى الآن.

رابعاً- شكر وتقدير

118- يود فريق المراجعة أن يعرب عن خالص شكره لجميع موظفي البرنامج الذين التقى بهم أثناء المراجعة على تعاونهم الممتاز وتوافرهم. ويود أن يشكر بشكل خاص شعبة إدارة المخاطر المؤسسية والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية التي وافق مديروها على تقديم آرائهم وخبراتهم.

نهاية ملاحظات المراجعة

الملحق 1: إجراءات مُحتملة بوجه انتباه الأمانة إليها⁽¹⁾

- 1- الرقابة على الأداء: التأكد من أن رقابة خط الدفاع الثاني تساهم بشكل فعال في تحسين أداء البرنامج، بما في ذلك من خلال وضع مؤشرات محددة. على سبيل المثال، يمكن أن تتضمن كل قائمة مرجعية قسماً مخصصاً لأداء الخدمة الخاضعة للرقابة أو للتقييم الذاتي.
- 2- تخطيط بعثات الرقابة:
 - 1- الترتيب لإعراب شعب المقر والمكاتب القطرية سنوياً وبصورة كتابية عن رغباتها ذات الأولوية فيما يتعلق بالرقابة من قبل المكاتب الإقليمية.
 - 2- استحداث القيام منهجياً بوضع خطة سنوية شاملة لبعثات الرقابة المخطط لها في كل منطقة والتي ستضطلع بها المكاتب الإقليمية.
 - 3- الاستفادة من نتائج الرقابة: جعل تقارير الرقابة التي تعدها المكاتب الإقليمية مركزية في قاعدة بيانات يمكن لأعضاء المجلس الوصول إليها.
 - 4- تحديد أولويات المديرين الإقليميين: تتبع خطابات الالتزام المرسله إلى المديرين الإقليميين المعينين حديثاً لإضافة الأولويات والمؤشرات الخاصة بمناطق التعيين والمكاتب الإقليمية المعنية.
 - 5- مستشارو المخاطر والامتثال:
 - 1- بالنسبة للمكاتب التي لديها مستشارون متفرغون للمخاطر والامتثال، يُطلب من هؤلاء المستشارين ما يلي: (أ) تنظيم جلسات توعية منتظمة لموظفي المكتب حول المسائل المرتبطة بالمخاطر والرقابة؛ (ب) ترتيب ترجمة الوثائق الرئيسية إلى اللغة المحلية الأكثر استخداماً.
 - 2- بالنسبة للمكاتب التي ليس لديها مستشارون متفرغون: (أ) دراسة حجم المكتب وما هو مستوى المخاطر التي تجعل من الضروري تعيين مستشار متفرغ؛ (ب) إنشاء ملف يسهل الوصول إليه لجمع الوثائق الرئيسية، وإذا أمكن ترجمتها إلى اللغة المحلية الأكثر استخداماً.
 - 6- الرقابة على جودة سجلات المخاطر:
 - 1- تقوية الاختبارات المطبقة على مختلف المستويات (لا سيما في المكاتب الإقليمية والمقر) وذلك بتعزيز عمليات التحقق التي تركز على محتوى سجلات المخاطر (بالإضافة إلى عمليات التحقق من الإجراءات والشكل)، من أجل زيادة موثوقية تلك البيانات التي يستمر تقديمها من خلال بيانات تصدرها الكيانات المعنية.
 - 2- تكليف المكاتب الإقليمية برصد تنفيذ التدابير التصحيحية.
 - 7- إعداد سجلات المخاطر: جعل إعداد سجل للمخاطر معياراً في تقييم المديرين في المقر من قبل رؤسائهم.

(1) هذه الإجراءات المقترحة على الأمانة تكمل التوصيات المقدمة في بداية التقرير ولكنها لا تتطلب تقديم تقرير متابعة إلى المجلس التنفيذي.

الملحق 2: ملخص الردود على الاستبيان الذي أرسله مراجع الحسابات الخارجي إلى المكاتب الإقليمية الستة

- 1- على الرغم من وجود نفس الوصف الوظيفي للمديرين الإقليميين، فإن لدى كل منهم وجهة نظر مختلفة قليلاً عن دورهم، لأن خطاب الالتزام لا يحدد أولويات استراتيجية لهم فيما يتعلق بالرقابة.
- 2- لا تقيس المكاتب الإقليمية نسبة الوقت الذي تقضيه في مهام الرقابة، وتختلف تقديراتها.
- 3- هناك تفاوتات كبيرة من حيث بعثات الرقابة والدعم المرسل إلى المكاتب القطرية، سواء بين مختلف المكاتب الإقليمية أو بين سنة وأخرى لنفس المكتب.
- 4- ينبغي أن يتوفر دليل يتصف بمزيد من الصفة العملية لتحديد قواعد الرقابة. ويُرحَّب بصياغة دليل الرصد والرقابة للمكاتب الإقليمية.
- 5- يجب توضيح وصف وظيفية مستشاري المخاطر والامتثال ودورهم.
- 6- يقوم نفس الموظف أحياناً بأداء أدوار الرقابة والدعم: فالشخص الذي يشرف على ما أوصى هو به سيكون لديه قدر أقل من الاستقلالية الفكرية في دور الرقابة.
- 7- تتفق المكاتب الإقليمية على أنه يمكن، بعد فترة من التكيف، الاستمرار بأنشطة الرقابة أثناء الجائحة بمستويات تعادل كمياً ما كانت عليه قبل الجائحة.
- 8- على أنه لوحظ انخفاض في الجودة بشكل عام أثناء الجائحة بسبب غياب قدرة الرؤية المباشرة والفحوصات في الموقع.
- 9- من المستصوب إجراء عدة تحسينات، تشمل فيما تشمله وضع وثائق بصفة تشغيلية أقوى وإجراءات لإدارة المخاطر أكثر توجهاً نحو الميدان.
- 10- يخشى البعض أن شعبة إدارة المخاطر المؤسسية تعمل على توسيع وظائفها لتشمل المزيد من الرقابة المباشرة؛ ويمكن أن يكون إرسال خطابات التمثيل وبيانات الضمان مباشرة إلى الشعبة، دون المرور عبر المكاتب الإقليمية، دليلاً على ذلك.
- 11- اعتبر أحد المكاتب الإقليمية أنه ليس من مسؤولية شعبة إدارة المخاطر المؤسسية تحديد المخاطر لأن ذلك يقع على عاتق مكتب التفتيش والتحقيقات ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات ومراجع الحسابات الخارجي؛ أما مهمة الشعبة فهي تجميع المعلومات من الميدان دون الخوض في تفاصيل كل حالة.
- 12- ترى المكاتب الإقليمية أنها يمكن أن توفر معلومات مفيدة ليس فقط عن المشاكل المنهجية التي تواجهها، ولكن أيضاً عن الممارسات الجيدة.
- 13- لا يوجد نظام إبلاغ موحد. وتُرسل الممارسات الجيدة أو المشاكل المتكررة التي تحدها المكاتب الإقليمية إلى المقر عبر قنوات مختلفة.
- 14- تلاحظ بعض المكاتب الإقليمية شيئاً من التناقض في أن فحص خطابات التمثيل موكول إلى شعبة المالية المؤسسية بينما يقع محتواها جزئياً تحت إدارة المخاطر، مما يعتبر مجال عمل شعبة إدارة المخاطر المؤسسية.
- 15- يثير محتوى بيانات الضمان وطريقة كتابتها والحاجة الدائمة تقريباً لتكييفها، الانتقادات مع أنها محدودة بشكل عام.
- 16- تواصل بعض المكاتب القطرية المرور عبر المكاتب الإقليمية أو لا قبل إرسال تلك الوثائق إلى المقر؛ ويبدو أن المكاتب الإقليمية المعنية ترغب في مواصلة إجراء الاستعراضات السابقة.
- 17- هناك طرق لتحسين بيانات الضمان:
 - توجيه التدريبات بشكل أكبر نحو المكاتب القطرية بحيث تصبح أدوات حقيقية لاكتشاف المخاطر في الميدان؛
 - زيادة عدد الدورات التدريبية الإلزامية على الامتثال؛
 - ضمان تحديث الأدلة كل عام؛
 - تبسيط اللغة المستخدمة (فهي يمكن أن تؤدي إلى سوء فهم لدى الموظفين الذين لا تعتبر اللغة الإنجليزية لغتهم الأم).

الملحق 3: تغير تكاليف الرقابة في البرنامج والمقارنة مع المؤسسات الدولية الأخرى

تكاليف الموظفين والتكاليف التشغيلية (بالدولار الأمريكي)

التغيير 2021-2019	التغيير 2021-2020	التغيير 2020-2019	2021 (توقعات)**	2020	2019	
15+ في المائة	12+ في المائة	3+ في المائة	7 030 155	6 288 271	6 121 109	مكتب المراجعة الداخلية
24+ في المائة	4+ في المائة	19+ في المائة	5 614 254	5 375 845	4 535 763	مكتب التفتيش والتحقيقات
38+ في المائة	9+ في المائة	26+ في المائة	829 300	761 255	603 070	مكتب المفتش العام
20+ في المائة	8+ في المائة	10+ في المائة	13 473 709	12 425 371	11 259 942	المجموع
39+ في المائة	12+ في المائة	24+ في المائة	12 479 860	11 139 780	8 961 440	مكتب التقييم***
59- في المائة	42- في المائة	29- في المائة	77 942	133 391	188 249	لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة
49- في المائة	1+ في المائة	49- في المائة	69 229	68 341	134 517	اللجنة الاستشارية المستقلة للرقابة، وأمانتها
55- في المائة	41- في المائة	24- في المائة	812 358	1 384 120	1 811 698	دورات المجلس التنفيذي وأمانته
0+ في المائة	0+ في المائة	0+ في المائة	380 000	380 000	380 000	المراجعة الخارجية
40+ في المائة	1- في المائة	42+ في المائة	6 000 000	6 085 224	4 270 820	شعبة إدارة المخاطر المؤسسية
19+ في المائة	0+ في المائة	19+ في المائة	1 200 119	1 200 119	1 009 269	المساهمة في وحدة التفتيش المشتركة
15+ في المائة	30+ في المائة	12- في المائة	10 992 778	8 427 557	9 534 490	تكاليف المكاتب الإقليمية المخصصة للرقابة*
21+ في المائة	10+ في المائة	10+ في المائة	45 485 995	41 243 903	37 550 425	المجموع

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، بناء على معلومات قدمها البرنامج.

* من المحتمل أن تقل نفقات المكاتب الإقليمية المقابلة للرقابة عن قيمتها الحقيقية بسبب التوزيع غير النقي لتكاليف المكاتب الإقليمية. أنظر القسم 4-3 للاطلاع على مزيد من التفاصيل.

** بيانات توقعات عام 2021 إذا ظلت تكاليف الموظفين دون تغيير (باستثناء تكاليف المكاتب الإقليمية).

*** تشمل البيانات ميزانية مكتب التقييم ولكنها لا تشمل ميزانية وظيفة التقييم الشاملة.

تكاليف الرقابة في البرنامج وفي 28 منظمة دولية خضعت للاستقصاء

(2019، بالدولار الأمريكي)

المجموع	إدارة المخاطر المؤسسية	المساهمة في وحدة التفتيش المشتركة	المراجعة الخارجية للحسابات	لجنة مراجعة الحسابات	لجان الخبراء المستقلة	آليات أخرى للمراجعة	المراجعة الداخلية	
26 204 237	4 270 820	1 009 269	380 000	134 517	188 249	14 100 273	6 121 109	تكاليف البرنامج
	0.34 في المائة	0.56 في المائة	0.05 في المائة	0.02 في المائة	0.02 في المائة	1.85 في المائة	0.8 في المائة	(من إجمالي التكاليف)
	5 500	20 000	57 447	4 773	4 335	18 143	12 500	الحد الأدنى من التكاليف
	4 270 820	7 390 600	15 012 800	639 248	4 610 200	21 000 000	59 497 000	التكاليف القصوى
9 335 054	598 842	720 118	854 000	144 215	686 281	4 697 310	4 403 098	متوسط المجيبين
	0.63 في المائة	0.49 في المائة	9.4 في المائة	0.29 في المائة	0.59 في المائة	3.25 في المائة	2.3 في المائة	(من إجمالي التكاليف)
	161 205	159 387	187 410	90 828	149 247	882 000	1 403 625	متوسط المجيبين
	0.17 في المائة	0.16 في المائة	0.27 في المائة	0.04 في المائة	0.25 في المائة	2.66 في المائة	1.77 في المائة	التكاليف القصوى

المصدر: استقصاء شمل 29 منظمة دولية أجراه مراجع الحسابات الخارجي⁽¹⁾

ملحوظة: المبلغ الإجمالي المقدم للبرنامج لعام 2019 في هذا الجدول (26 204 237 دولاراً أمريكياً) يختلف عن المبلغ الإجمالي المقابل المعروض في القسم الأول بشأن دراسة تكلفة الرقابة في البرنامج، والتي تضمنت أيضاً تكلفة دورات المجلس التنفيذي وأمانته (1 811 698 دولاراً أمريكياً) والتكلفة المخصصة للرقابة من قبل المكاتب الإقليمية (9 534 490 دولاراً أمريكياً)، والتي لم تؤخذ في الاعتبار في استقصاء المنظمات الـ 28 الأخرى.

(1) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة، الأمم المتحدة، المجلدان الأول والثاني، جامعة الأمم المتحدة، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، صندوق الأمم المتحدة للسكان، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو التصحر، لاسيما في أفريقيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، برنامج الأغذية العالمي، منظمة العمل الدولية، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، منظمة الصحة العالمية، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، الاتحاد البريدي العالمي، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، الاتحاد الدولي للاتصالات، المحكمة الجنائية الدولية، مجلس أوروبا، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.