

إطار الرقابة الداخلية: أحدث المعلومات عن التنفيذ، بما في ذلك الاقتراحات الخاصة بالتعاون المالي المباشر

تقرير من الأمانة

١- تم الانتهاء من إطار الرقابة الداخلية المحدث للمنظمة، وتم إحاطة لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي في اجتماعها التاسع عشر الذي عقد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ علماً بموجز التقرير. والغرض من هذا الإطار هو تعزيز نظام الرقابة الداخلية في المنظمة كنوع من الاستجابة للمخاطر التي تحيق بولاية المنظمة وأهدافها، وتحديد ما يتألف منه نظام الرقابة الداخلية على وجه الدقة داخل سياق المنظمة. وهو مصمم لتوجيه سبل تطوير السياسات والإجراءات والنظم التي يمكن تطبيقها على جميع مستويات المنظمة. ويقدم هذا التقرير تحديثاً عن التقدم المحرز حتى الآن في تنفيذ إطار الرقابة الداخلية في جميع أنحاء المنظمة.

تنفيذ إطار الرقابة الداخلية

٢- قد شجعت لجنة البرنامج والميزانية والإدارة على ضمان تنفيذ الإطار على نطاق المنظمة بشكل متسق وشامل وفعال من خلال إنشاء لجنة توجيهية تتألف من ممثلين عن المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي بهدف الإشراف على التنفيذ وتنسيقه عبر المنظمة، وتم وضع خطة تفصيلية للتنفيذ. وتمت مراجعة تفويض السلطات من المديرية العامة إلى المديرين الإقليميين والمديرين العامين المساعدين لتشمل الالتزام بإطار الرقابة الداخلية ضمن المجالات الخاضعة لمسؤوليتهم، والإشارة إلى خطابات التمثيل التي يلزم أن يوقع عليها جميع المديرين الإقليميين والمديرين العامين المساعدين في سياق الإقفال السنوي ومراجعة البيانات المالية للمنظمة. وعلاوة على ذلك تم إعداد "ميثاق للمساءلة" بين المدير العام والمديرين العامين المساعدين يتضمن أهدافاً أوضح للأداء، بما في ذلك التنفيذ الفعال للضوابط الداخلية. وتركز مرحلة التنفيذ الأولية للإطار، والتي بدأت في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ تحت إشراف اللجنة التوجيهية، على الأنشطة الثلاثة الرئيسية التالية.

تطوير أدوات لإدارة الرقابة الداخلية، بما في ذلك دليل المديرين والقائمة المرجعية للتقييم الذاتي

٣- يعتمد دليل المديرين والقائمة المرجعية للتقييم الذاتي على الآليات القائمة بالفعل عبر مختلف مستويات المنظمة. وسوف يساعدان على التأكد من أن المديرين بموجب السلطة المفوضة إليهم، يدركون تماماً السياسات والإجراءات المعمول بها، وضوابط الرقابة المسؤولين عنها والمساعدين بشأنها، ومتطلبات الرصد وإعداد التقارير ذات الصلة، والغرض من إطار الرقابة الداخلية وكيفية استخدامه.

٤- وتهدف القائمة المرجعية للتقييم الذاتي إلى مساعدة المديرين على فهم نقاط القوة والضعف التي تكتنف مراكز الميزانية التابعة لهم، وكفاية الرقابة عليها بشكل أفضل. وهي توفر مجموعة هيكلية من الأسئلة بهدف: (١) تقييم وفهم البيئة التشغيلية الداخلية التابعة لهم؛ (٢) وتحديد المخاطر والثغرات ونقاط الضعف التي تتخلل ضوابط الرقابة القائمة؛ (٣) تساعد على تحديد الإجراءات التي تحظى بالأولوية لتعزيز بيئة الرقابة على مراكز الميزانية.

تقييم المخاطر والثغرات ونقاط الضعف من خلال تنفيذ القائمة المرجعية للتقييم الذاتي

٥- يتم الآن تنفيذ قائمة مرجعية ارتيادية للتقييم الذاتي في المقر الرئيسي وفي المكاتب الإقليمية والقطرية. وقد تم تصميم القائمة المرجعية ليتولى استكمالها كل مدير مركز من مراكز الميزانية، والذين سيتمكنهم الوصول إلى اللوحة الإدارية التي تبرز نقاط القوة والثغرات والإجراءات اللازمة للتحسين. وقد تم تصميم اللوحة الإدارية لمساعدة مديري مراكز الميزانية في تحديد المخاطر والثغرات التي تتخلل ضوابط الرقابة الداخلية حتي يمكن لكبار المديرين وأصحاب وحدات الأعمال النظر فيها. وستسترشد عملية إدارة المخاطر وإعداد بيان الرقابة الداخلية بالتقرير الموجز المعد استناداً إلى نتائج القائمة المرجعية للتقييم الذاتي.

استعراض وتحديث الرقابة القائمة أو صياغة ضوابط جديدة، بما في ذلك السياسات والإجراءات في المجالات الوظيفية الرئيسية

٦- بناءً على توصيات المراجعة الداخلية والخارجية والتقييمات الداخلية، فإن المجالات الرئيسية المحددة للمراجعة والتحديث خلال مرحلة التنفيذ الأولية تتمثل في السياسات والإجراءات اللازمة لإدارة الأداء، والمشتريات، والعقود الخاصة بغير الموظفين والمدفوعات الخاصة بالتعاون المالي المباشر. ويتم أدناه وصف التقدم المحرز في كل مجال من هذه المجالات.

إدارة الأداء

٧- في عام ٢٠١٤، قامت الأمانة بصياغة سياسات بهدف: (١) توفير إطار شامل للمبادئ الأساسية لإدارة الأداء؛ (٢) معالجة أوجه القصور؛ (٣) وتنظيم عملية التقدير والمكافآت (مع التركيز على التقدير). وسوف ينعكس مشروع السياسات على التعديلات المقترحة في النظام الأساسي للموظفين ولائحة الموظفين والتي سينظر فيها المجلس التنفيذي^١، والتفويضات المجرة على الدليل الإلكتروني للمنظمة، بما في ذلك المسؤولية المشتركة لجميع الموظفين لدعم عملية إدارة الأداء بنجاح.

٨- وتم استعراض النظام الإلكتروني لتطوير إدارة الأداء، من أجل مواصلة تبسيط ومواءمة العمليات ودعم المبادئ الأساسية لإطار إدارة الأداء. ومن المزمع إطلاق العمليات الجديدة والملاحق الرئيسية للإطار، بما في ذلك النسخة المنقحة من النظام الإلكتروني لتطوير إدارة الأداء في عام ٢٠١٥. ومن المتوقع أن يتم دعم الحوار المتواصل بين الموظفين والمشرفين عليهم، وهو أمر حاسم لإدارة الأداء بنجاح.

١ انظر الوثيقة م ت ٤٧/١٣٦.

المشتريات

٩- يعتبر شراء السلع والخدمات أكبر فئة نفقات للمنظمة بعد تكاليف الموظفين. وفي عام ٢٠١٣، تم إنفاق ٥٣٨ مليون دولار أمريكي على المشتريات، منها ٨٠٪ على الخدمات و ٢٠٪ على السلع.^١ وتتفاوت السياسات والعمليات وضوابط الرقابة المرتبطة بوظيفة الشراء تبعاً لنوع المشتريات. فعلى سبيل المثال، يتم شراء سلع الفئات الفرعية بشكل رئيسي من قبل متخصصي المشتريات عبر المنظمة بطريقة مركزية، في حين يتم تفويض شراء الخدمات إلى الوحدات التقنية المعنية بالصحة. ويتم شراء خدمات الفئات الفرعية بشكل أكثر تعقيداً حيث تتدرج مختلف أنواع إجراءات الشراء تحتها، بما في ذلك الإجراءات التي تتطلب معارف محددة في مجالات الموارد البشرية أو المالية.

١٠- وحرصاً على التأكد من أن الشراء يتم على نطاق المنظمة بطريقة استراتيجية ومن خلال عمليات فعالة وتتسم بالكفاءة، وأنه يوفر أفضل قيمة ممكنة مقابل المال، فإن المراجعين الداخليين والخارجيين ووحدة التقنيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة قد سلطوا الضوء على حاجة المنظمة إلى تحسين النهج والسياسات والإجراءات المتعلقة بالمشتريات.

١١- واستجابة لذلك، بدأت الأمانة صياغة الاستراتيجية الخاصة بالمشتريات حيث تتضمن أهدافها الرئيسية ما يلي:

(١) تحقيق وفورات في التكاليف من خلال عمليات الشراء الاستراتيجي؛

(٢) إدارة المخاطر الائتمانية والمالية والمتعلقة بالسمعة من خلال تحسين ضوابط الرقابة الداخلية؛

(٣) التميز التشغيلي من خلال تعزيز القدرة على الشراء في إطار التأهب للطوارئ والاستجابة لها وتحسين جودة السلع والخدمات لتعزيز الكفاءة التقنية للمنظمة.

١٢- وتم إنشاء فريق للمشروع ووضع تصميم وخطة مفصلة للمشروع. وتم إجراء تحليل لإعادة النظر في الطريقة الحالية لعمليات الشراء وتحديد الأهداف الاستراتيجية. ويتم إجراء مشاورات في المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي ومن المتوقع استكمالها في شباط/فبراير ٢٠١٥. وسيتم صياغة ورقة استراتيجية للشراء بحلول آذار/مارس ٢٠١٥، ليتم تقديم الاستراتيجية النهائية للدول الأعضاء في أيار/مايو ٢٠١٥.

١٣- وسترکز الاستراتيجية بشكل أساسي على الشراء "المحض"، مثل شراء السلع، واتفاقات أداء العمل، واتفاقات الخدمات التقنية، وشراء الخدمات الخارجية العامة. وسترکز الاستراتيجية أيضاً على تعزيز نهج المنظمة وإجراءاتها بشأن الجوانب البيئية المتعلقة بالمشتريات. وسيتم التعامل مع عقود معينة خاصة بالتمويل (مثل التعاون المالي المباشر، الخدمات الداخلية وخطابات الاتفاق) وإدارة عقود غير الموظفين، المبينة في الفقرات ٤ و ١٦ أدناه، من خلال مشاريع منفصلة، ولكنها تصب في استراتيجية المشتريات الشاملة.

١ انظر الوثيقة ج٤٣/٦٧، الجدول ١- بيان الأداء المالي حسب الصناديق الرئيسية. وتغطي نفقات الشراء الإمدادات والمواد الطبية، والخدمات التعاقدية.

استخدام عقود غير الموظفين

١٤- تشمل عقود غير الموظفين عقود الاستشاريين والمستشارين المؤقتين، واتفاقات أداء العمل واتفاقات الخدمات الخاصة. وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، زادت نسبة الأفراد الذين يعملون بعقود من غير الموظفين لتصل في عام ٢٠١٣ إلى ٣٢٪ من القوى العاملة العالمية في المنظمة.^١

١٥- وعلى الرغم من إدراك المخاطر والتحديات المتعلقة باستخدام عقود غير الموظفين، فلاتزال منظمة مثل منظمة الصحة العالمية في حاجة إلى أن يكون لديها آلية مرنة للاستعانة بقوى عاملة لتقديم المساعدة الآتية على المدى القصير دون تحمل التزام ومسؤوليات طويلة الأجل. لذا ينبغي إضفاء المزيد من الوضوح على السياسات والإجراءات المتعلقة باستخدام عقود غير الموظفين مع ضرورة رصد الامتثال في تنفيذها عن كثب.

١٦- ووفقاً لدراسة حديثة أجرتها وحدة التفتيش المشتركة، فإن العديد من المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة يساورها القلق على نطاق واسع إزاء استخدام عقود غير الموظفين. وإدراكاً لما يكتنف هذه الآلية من مخاطر وفوائد، بدأت الأمانة إجراء استعراض شامل لاستخدام عقود غير الموظفين، بما في ذلك السياسات ذات الصلة واللوائح والأطر التعاقدية والعمليات على جميع مستويات المنظمة. وكخطوة أولية، تم إجراء دراسة قصيرة بشأن عقود الاستشاريين واتفاقات أداء العمل الممنوحة للأفراد، بهدف تحسين العملية وتنظيمها وزيادة الامتثال للسياسات والإجراءات الحالية. ومن المتوقع استكمال هذه الدراسة بحلول نهاية عام ٢٠١٤ ليتم إدماج نتائجها في الاستعراض الشامل.

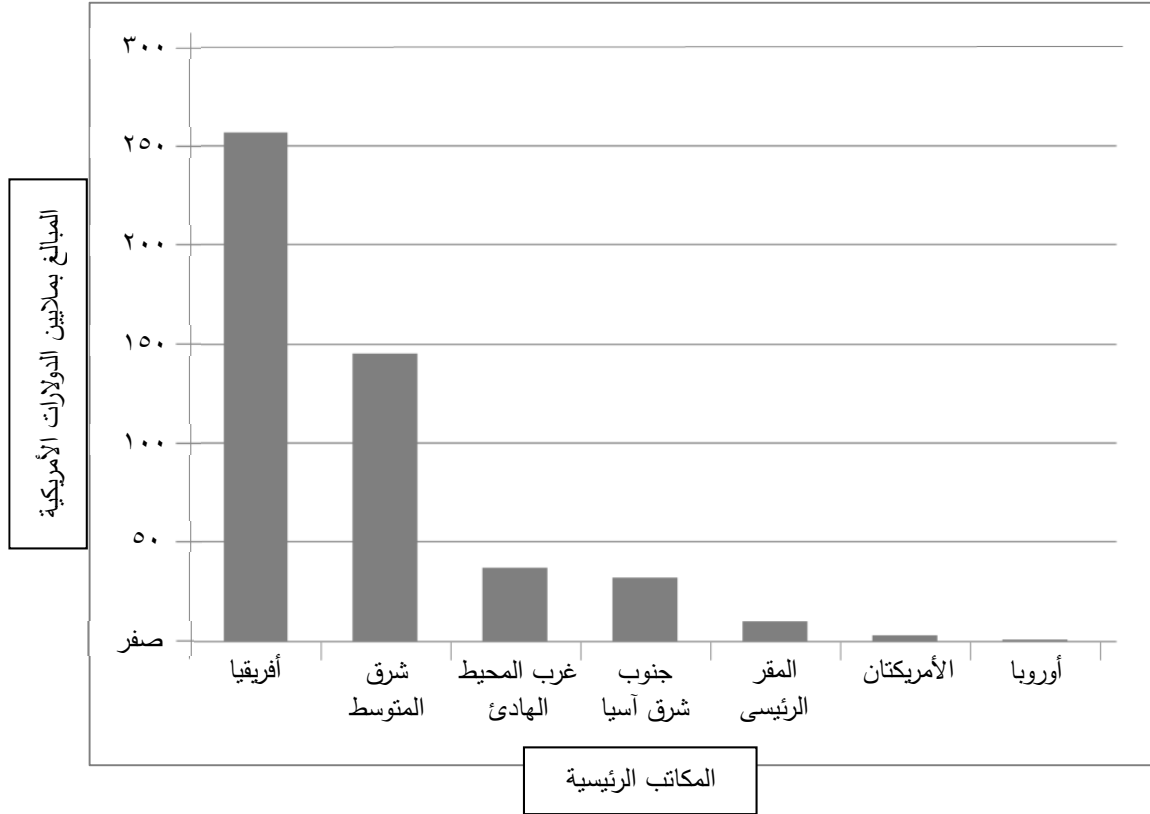
التعاون المالي المباشر

١٧- يعرف التعاون المالي المباشر بوصفه المدفوعات التي تقدمها المنظمة لتغطية تكاليف البنود أو الأنشطة التي يفترض أن تتحملها الحكومات، لتعزيز قدراتها على تطوير الخدمات الصحية والقدرة على المشاركة بالمزيد من الفعالية، أو الوفاء بالتزاماتها بموجب التعاون التقني مع المنظمة على الصعيد القطري.

١٨- وفي كل عام، يتم إجراء نحو ٩٠٠٠ من المدفوعات الخاصة بالتعاون المالي المباشرة للأفراد، بمتوسط يبلغ ٢٥ ٠٠٠ دولار أمريكي. وفي الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣، بلغ المبلغ الإجمالي ٤٠٠ مليون دولار أمريكي. وتستخدم جميع أقاليم المنظمة التعاون المالي المباشر، يستأثر الإقليم الأفريقي بما يربو قليلاً على نصف إجمالي مدفوعات التعاون المالي المباشر للمنظمة (انظر الشكل أدناه). ويمثل أكبر عشرة مستفيدين قطريين من التعاون المالي المباشر نحو ٥٠٪ من إجمالي المدفوعات.

١ انظر الوثيقة ج٤٧/٦٧.

الشكل: التعاون المالي المباشر وفقاً للمكاتب الرئيسية، في الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣



١٩- عادة ما تلجأ جميع المجالات البرمجية في المنظمة إلى التعاون المالي المباشر لدعم، ضمن جملة أمور، الأنشطة التدريبية وحلقات العمل، كجزء من بناء القدرات داخل البلدان. وفي السنوات الأخيرة، زادت القيمة الإجمالية للتعاون المالي المباشر بسبب استخدامه في حملات التمنيع والتي استأثرت بما يقرب من نصف المجموع في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وقد مثل هذا التعاون المالي المباشر مبالغ كبيرة في النيجر، والصومال (يتم توظيفها من كينيا)، والسودان، واليمن. وتشمل استخدامات التعاون المالي المباشر كما هو موضح في دليل المنظمة ما يلي:

(أ) التكاليف التشغيلية لأنشطة الصحة العمومية (بما في ذلك حملات التمنيع والمسوحات الصحية والتعبئة الاجتماعية و/ أو حملات التوعية)؛

(٢) المساعدة في دفع التكاليف الجارية للندوات الوطنية والدورات التدريبية؛

(٣) بدلات السفر، وبدل المعيشة، أو، بصورة استثنائية، المرتبات التكميلية لموظفي الحكومة الذين يقومون بتنفيذ المشروعات ذات الصلة بالصحة.

١ تم تسجيل مبالغ إضافية تحت مسمى نوع النفقات الخاصة بـ "التعاون المالي المباشر"، والتي تشمل بشكل أساسي نفقات السلف القطرية المخصصة لأنشطة التطعيم التي يتم تنفيذها بشكل مباشر. وفيما بعد، سيتم إعداد التقارير عن هذه النفقات بشكل منفصل.

- (٤) المنح الموجهة لتكاليف الطباعة وترجمة المنشورات الصحية والمواد التدريبية؛
- (٥) تكاليف تشغيل وصيانة المركبات المملوكة للحكومة والتي تخدم أنشطة برنامج المنظمة.
- ٢٠- ويتم تمويل معظم خدمات التعاون المالي المباشر من التبرعات الطوعية، ولاسيما تلك المتعلقة بحملات التمنيع.
- ٢١- وقد أظهرت العديد من الدراسات الحاجة للتحسين في جميع أنحاء المنظمة فيما يتعلق بالمساءلة والرقابة على التعاون المالي المباشر. وقد اقترح تقرير المراجعة الذي أعده مكتب خدمات المراقبة الداخلية تحسينات في المجالات التالية:
- (١) تحسين سبل التخطيط والمواءمة بين التعاون المالي المباشر وأهداف المنظمة؛
- (٢) تقديم التقارير في الوقت المناسب وتحسين الامتثال بأشكال التقارير؛
- (٣) المساءلة، بما في ذلك أنشطة التأكد: الحاجة إلى تعزيز التأكد من استكمال المهام المذكورة في التقارير بالفعل.

ما طرأ من تحسينات خلال ٢٠١٤

- ٢٢- المزيد من المواءمة مع أغراض الميزانية البرمجية وزيادة الرقابة على الأموال التي تم التعهد بها. وينبغي التخطيط بشكل استراتيجي لحالات التعاون المالي المباشر. وقد لا تحتاج بعض البلدان إلى هذا الدعم نظراً لمستوى التنمية الاقتصادية والنمو بها. ومن ثم تصبح بعض تطبيقات التعاون المالي المباشر غير مناسبة. أما بالنسبة للبلدان التي لا يزال التعاون المالي المباشر مناسباً لها، فسيتم الاتفاق على ميزانية إجمالية لأنشطة الثنائية مع وزارات الصحة المعنية بغية تلافي الأنشطة المجزأة، والعقود المخصصة: وسيطلب هذا تعاوناً وثيقاً مع تلك الوزارات خلال إعداد الميزانية.
- ٢٣- تحسين التقارير والامتثال للمواعيد النهائية لتقديمها. يتم إعداد تقرير ختامي عن كل اتفاق للتعاون المالي المباشر، حيث يصدق عليه الشريك المنفذ كما يتولى المكتب الإقليمي مراجعته. وفي الوقت الراهن يقتصر هذا التقرير على تلخيص مجموع النفقات المتكبدة. وقد تم إدخال الشكل المنقح الذي يقدم المزيد من التفاصيل حسب نوع الاتفاق على النحو المحدد في الميزانية التفصيلية المتفق عليها بين المنظمة ووزارات الصحة، على أن يقوم الشريك المنفذ بتقديم تقرير تقني ملخص. وسيرتبط التقرير التقني بخطة عمل محددة. ويتم الآن الالتزام بشكل صارم في جميع الأقاليم بالسياسة الحالية والتي تنص على عدم إبرام المزيد من عقود التعاون المالي المباشر في حالة وجود أية تقارير معلقة، ومنذ نهاية عام ٢٠١٣، انخفض عدد التقارير المتأخرة من ١٥٪ إلى ١٠٪ من إجمالي عدد التقارير.
- ٢٤- التدابير التي أدت إلى تحسين المساءلة:

- (١) الفصل بين التنفيذ المباشر، والتعاون المالي المباشر. في بعض البلدان، طلبت الحكومة من المنظمة الاضطلاع بالمسؤولية عن الأنشطة التي كانت وزارة الصحة تقوم بتنفيذها، على سبيل المثال حملات التطعيم ومتابعة الترصد. فمن شأن الفصل بين التنفيذ المباشر والتعاون المالي المباشر أن

يضمن عدم المبالغة في النفقات الخاصة بالتعاون المالي المباشر الواردة في التقرير، وتنفيذ التدابير المناسبة للمساءلة عن الأنشطة التي يجري تمويلها.

(٢) إدخال القائمة المرجعية للتقييم الذاتي، والتي تتضمن النقاط الرئيسية لتقييم الامتثال للقواعد المعمول بها في المنظمة بشأن التعاون المالي المباشر، بما في ذلك المواءمة مع الخطة الاستراتيجية وخطة العمل ذات الصلة، وإعداد تقارير عن النتائج والتقارير المعدة للجهات المانحة.

تحسين المساءلة المزمع تنفيذه

٢٥- التدريب وبناء القدرات. يشير تقرير المراجعة المعد من قبل مكتب خدمات المراقبة الداخلية إلى الحاجة إلى توعية الموظفين في المكاتب القطرية بشكل أكبر بإجراءات التعاون المالي المباشر الصحيحة. ويهدف تعزيز فعالية الإدارة في المكاتب القطرية، وكجزء من حزمة أوسع من التدابير التي تم إدخالها، أصبح التدريب المحسن متاحاً في إعداد ومتابعة ترتيبات التعاون المالي المباشر للعاملين بالمنظمة وكدعم لنظرائهم في الحكومة.

٢٦- إنشاء مراكز اتصال للتعاون المالي المباشر في كل مكتب إقليمي. سيتم إنشاء مركز اتصال في كل مكتب إقليمي. وسوف يكون مسؤولاً عن رصد الامتثال، ومراجعة الاقتراحات الخاصة بالتعاون المالي المباشر، وضمان المواءمة مع الأولويات والتمويل، والموافقة على التقرير النهائي عن النفقات بشأن استخدام التعاون المالي المباشر.

٢٧- أنشطة التأكد:

(١) أنشطة تأكد الأمر الواقع. استناداً إلى تحليل المخاطر، يمكن لموظفي المنظمة المستقلين عن المكتب المنفذ التحقق بعد النشاط من الاستخدام الفعلي للأموال. ويمكن حجب أو تعليق تقديم المزيد من مدفوعات التعاون المالي المباشرة، إذا كشف هذا التحقق عن إساءة استخدام الأموال أو غيرها من الأمور المتعلقة بالامتثال. وفي بعض الحالات، يمكن إسناد مهام التحقق هذه إلى شركات خارجية.

(٢) أوصى تقرير مراجعة الحسابات المعد من قبل مكتب خدمات المراقبة الداخلية بإعداد خطط روتينية للتأكد قائمة على المخاطر، مدعومة بالقوائم المرجعية للتأكد من المخاطر. ويمكن أن تشمل أنشطة التأكد هذه، إذا لزم الأمر، تقييم الحسابات ونظم وإجراءات الرقابة الخاصة بالمستفيدين مقدماً.

(٣) سيتم إدراج تكلفة أنشطة التأكد، إلى أقصى حد ممكن، في اتفاقات الجهات المانحة. وقد يكون هناك كذلك حاجة إلى ميزانية مركزية، لتمويل التقييمات المسبقة.

٢٨- وتتفق هذه التدابير لتحسين المساءلة مع أفضل الممارسات الخاصة بـ "خطوط الدفاع الثلاثة" والخاصة بضوابط الرقابة الداخلية: الموافقة على التعاون المالي المباشر من قبل المكتب القطري؛ التحقق من الامتثال في المكتب الإقليمي؛ ووظائف المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات.

الإجراءات المقترحة للدول الأعضاء

٢٩- يعتبر دعم الدول الأعضاء ضرورياً لتنفيذ التدابير المقترحة أعلاه. ويطلب من الدول الأعضاء التي تتلقى مدفوعات التعاون المالي المباشر دعم الجهود الرامية إلى ضمان التزام الإدارات الحكومية ذات الصلة بتقديم تقارير في الوقت المناسب عن استخدامات التعاون المالي المباشر، وتسهيل أنشطة التأكد، حسب الحاجة. ويطلب

من هذه الدول الأعضاء التي تقدم المساهمات الطوعية دعم تمويل أنشطة التأكد هذه من خلال ميزانيات المساهمات ذات الصلة. ويطلب من الدول الأعضاء دعم كفاية التمويل المتوفر لوظائف الامتثال لأن كل مكتب إقليمي سيكون مسؤول عن أنشطة التأكد الخاصة به، وكذلك ضوابط الامتثال التي تشمل كلاً من العقود عند وضعها والتقارير بمجرد إبرام العقود.

الإجراء المطلوب من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

٣٠- واللجنة مدعوة إلى الإحاطة علماً بالتقرير.

= = =