

توصيات المراجعة الخارجية والداخلية للحسابات: تقرير مرحلي عن التنفيذ

تقرير من الأمانة

١- بناءً على طلب لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في اجتماعها الثالث عشر المعقود في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، يقدم هذا التقرير تحديثاً عن أحدث الإجراءات التي اتخذتها الأمانة من أجل ضمان التنفيذ التام للتوصيات الواردة في تقرير مراجع الحسابات الخارجي ومراجع الحسابات الداخلي. وينبغي قراءة التقرير بالتزامن مع الوثيقة EBPBAC21/4 إطار الرقابة الداخلية: أحدث المعلومات عن التنفيذ، بما في ذلك الاقتراحات الخاصة بالتعاون المالي المباشر، التي كانت اللجنة قد أشارت إليها خلال اجتماعها السابق.^١

نظام المساءلة الخاص بالمنظمة

٢- ركزت الأمانة خلال السنوات الماضية على تحسين نظام المساءلة الخاص بها باعتباره جزءاً هاماً من إصلاح المنظمة. وإن توافر ثقافة الامتثال والمساءلة، حسبما سلط عليها الضوء كل من مراجع الحسابات الخارجي ومراجع الحسابات الداخلي ولجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة، يتم تحقيقها من خلال تنفيذ نظام مساءلة سليم، يكتسي أهمية حاسمة في تمكين المنظمة من الاستجابة بصورة أسرع لمواطن الضعف والمخاطر وفي إيجاد حلول دائمة للمسائل المتكررة.

٣- ويتألف نظام المساءلة الخاص بالمنظمة من ثلاثة مكونات رئيسية (كما يبيّنه الشكل ١ أدناه): إطار المساءلة وإطار إدارة المخاطر وإطار الرقابة الداخلية. ويعتبر تعزيز المساءلة وزيادة الشفافية غرضين وهدفين تنظيميين حسبما ورد في برنامج العمل العام الثاني عشر للمنظمة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والميزانية البرمجية.

الشكل ١: إطار المساءلة الخاص بالمنظمة



إطار المساءلة المنقح الخاص بالمنظمة

٤- كان تنقيح إطار المساءلة الخاص بالمنظمة معلماً رئيسياً في تعزيز نظام المساءلة الخاص بها. ولطالما كانت المساءلة جزءاً لا يتجزأ من هيكل المنظمة وسياساتها وإجراءاتها التشغيلية، على الرغم من تنقيح الإطار الذي تم إعداده في عام ٢٠٠٦ كي يجسد البيئة المتطورة فيما يتعلق بالاحتياجات الصحية العالمية وإصلاح المنظمة المستمر والحاجة إلى تعزيز المساءلة والشفافية في المنظمة.

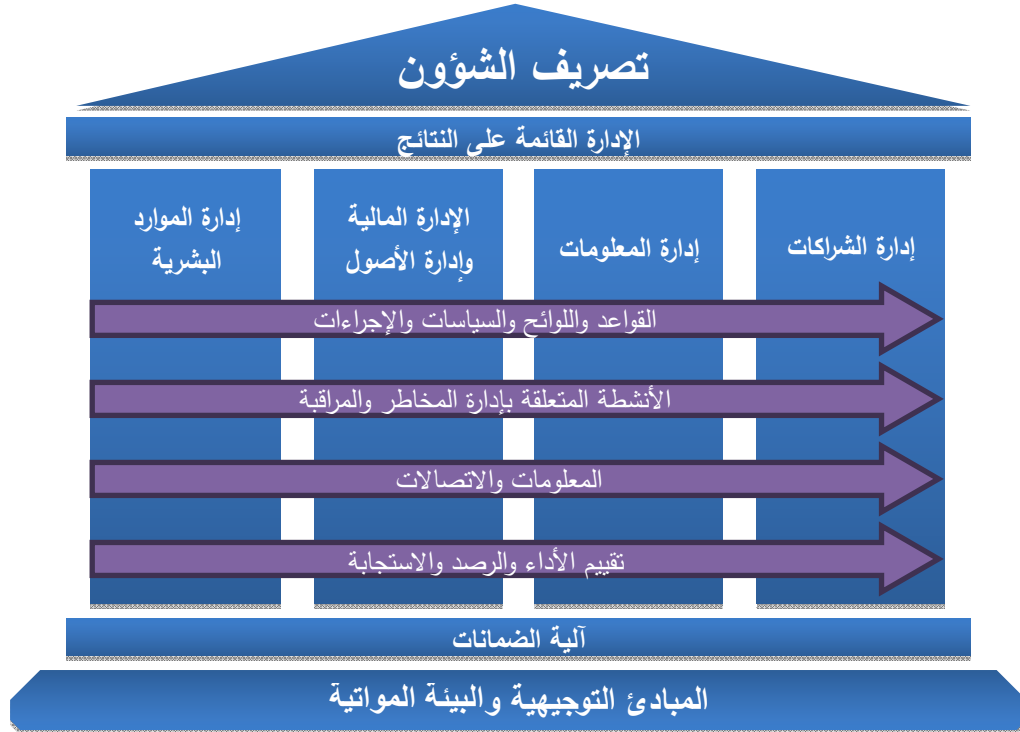
٥- ويوفر الإطار المنقح الهيكل السائد لعملية المساءلة في المنظمة كما يحدد ما يستتبعه. ويقوم هذا الإطار على أساس دستور المنظمة وقواعدها ولوائحها وسياساتها واستراتيجياتها، ويبيّن توقعات جميع المدراء والموظفين داخل المنظمة فيما يتعلق بالمساءلة. وقد صُمم لدعم نهج الإدارة القائمة على تحقيق النتائج الذي تتبعه المنظمة والذي يتم من خلاله تفويض المسؤولية والسلطة والمحاسبة في بيئة لامركزية على جميع مستويات المنظمة. واستعرضت الأمانة، عند تنقيحها هذا الإطار، أفضل الممارسات المعتمدة من المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة حسبما تم تحديده في تقرير وحدة التقنيش المشتركة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في عام ٢٠١١. ويجري حالياً وضع خطة تنفيذ شاملة لإطار المساءلة وقد تم استحداث بعض الأدوات، بما فيها اتفاق المساءلة للمديرين العاملين بالمساعد.

٦- ويصف الشكل ٢ المكونات الخاصة بإطار المساءلة المنقح والآليات التابعة له.^٢

١ الوثيقة JIU/REP/2011/5.

٢ يتاح وصف كامل للإطار المنقح، بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمساءلة على الرابط التالي: http://who.int/about/who_reform/managerial/accountability-framework.pdf. (تم الاطلاع في ١ أيار/مايو ٢٠١٥).

الشكل ٢: مكونات وآليات المساءلة الخاصة بالمنظمة



التقدم المحرز في وضع إطار إدارة المخاطر الخاص بالمنظمة وتنفيذه

٧- واستمر العمل على تعزيز النهج الذي تتبعه المنظمة لإدارة المخاطر. وكما أُبلغت به اللجنة خلال اجتماعها السابق،^١ تواصل بذل جهود خاصة من أجل إعداد وتنفيذ الإجراءات والأدوات لتحديد وتقييم المخاطر والاستجابة لها ورصدها بطريقة منظمة ومنهجية وفورية. وقد أحرزت عملية إدارة المخاطر التقدم المتوقع إذ استكملت مرحلتها لتحديد المخاطر والتخفيف من وطأتها وتجري حالياً مرحلة الاعتماد. وما إن يتم الانتهاء من مرحلة الاعتماد، سيلزم تجسيد تنفيذ استراتيجيات الحد من المخاطر في خطط العمل للتأنيث القادمة.

٨- وتعكف الأمانة كذلك على وضع الصيغة النهائية لإطار إدارة المخاطر الخاص بالمنظمة والسياسة التابعة له. وقد تمت مراعاة إرشادات مراجع الحسابات الخارجي في تقريره إلى جمعية الصحة العالمية الثامنة والستين،^٢ وسيتم استخدامها لتوجيه الخطوات التالية نحو إنشاء أساس متين لإدارة المخاطر وثقافة التيقظ للمخاطر في المنظمة.

١ انظر الوثيقة EBPBAC21/5.

٢ الوثيقة ج٤١/٦٨.

التقدم المحرز في تنفيذ إطار الرقابة الداخلية الخاص بالمنظمة

٩- أحرز تقدم في وضع الصيغة النهائية لأدوات إدارة الرقابة الداخلية، من قبيل القائمة المرجعية للتقييم الذاتي ودليل المديرين. وفي سياق نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة"،^١ ستساعد هذه الأدوات على التأكد من أن المديرين بموجب السلطة المفوضة إليهم، يدركون السياسات والإجراءات المعمول بها، وضوابط الرقابة المسؤولين عنها والمسؤولين بشأنها، ومتطلبات الرصد وإعداد التقارير ذات الصلة، والغرض من إطار الرقابة الداخلية وكيفية استخدامه. وقد تم اختبار القائمة المرجعية تجريبياً ويجري اعتمادها على جميع مستويات المنظمة في عام ٢٠١٥. وستسترشد عملية إدارة المخاطر وإعداد بيان الرقابة الداخلية (المقرر في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦) بالتقرير الموجز المعد استناداً إلى نتائج القائمة المرجعية للتقييم الذاتي. وقد تم إعداد دليل المديرين وهو متاح حالياً لجميع الموظفين من خلال الدليل الإلكتروني للمنظمة.

١٠- وتستمر المناقشات بشأن الحاجة المعترف بها إلى تحسين مواءمة الهيكل والمسؤوليات فيما يتعلق بالوحدات المعنية بالامتثال التي أنشئت في مكاتب رئيسية مختلفة. ويتم تطوير مفهوم الامتثال الذي سيوجه إنشاء هذه الوحدات ووظائفها في المستقبل، مع أنه يلزم إفصاح مجال للمواصفات الإقليمية.

١١- ويوفر المشروع الذي أطلق مؤخراً من أجل تحويل نظام الإدارة العالمي فرصة لمواصلة تعزيز الضوابط في نظام تخطيط الموارد المؤسسية الخاص بالمنظمة. ومن المتوقع أن يساهم المشروع، إضافة إلى تبسيطه للعمليات، في زيادة أتمتة الضوابط الداخلية إلى حد كبير، فسيخفض بالتالي المخاطر المتعلقة بتنفيذ المعاملات الإدارية والمالية. وعلاوة على ذلك، سيمكن المشروع الأمانة من استخدام المعلومات المتاحة في النظام على نحو أكثر فعالية من خلال تحسين إعداد التقارير ومواصلة تطوير لوحات المتابعة التي تبين مؤشرات الأداء الرئيسية لاتخاذ القرارات الإدارية.

١٢- وفيما يتعلق بالسياسات والاستراتيجيات والإجراءات في المجالات الوظيفية الرئيسية، تشمل بعض المجالات التي تشهد مستوىً عالياً من المخاطر والتي تم تحديدها من خلال توصيات المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات والتقييمات الداخلية لأغراض الاستعراض والتحديث، المشتريات والمدفوعات الخاصة بالتعاون المالي المباشر. وتحدد الفقرات من ١٣ إلى ٢٢ التقدم المحرز في هذه المجالات منذ الاجتماع السابق للجنة.

المشتريات

١٣- تم تطوير استراتيجية المشتريات الشاملة للمنظمة.^٢ وتسعى هذه الاستراتيجية إلى إدماج وظيفة الشراء في عملية التخطيط المؤسسي الشاملة للمنظمة ووضع الاستراتيجيات في سياق إصلاح المنظمة. وتستهدف الأمانة كذلك، من خلال تنفيذ الاستراتيجية، إدخال التحسينات التي حددتها الدول الأعضاء والجهات المانحة ومراجعي الحسابات الداخلي والخارجي في مجال المشتريات، بما فيها الحاجة إلى تعزيز الضوابط الداخلية.

^١ Institute of Internal Auditors. Position paper: The three lines of defense in effective risk management and control: is your organization positioned for success? Institute of Internal Auditors, 2013 (<https://na.theiia.org/standardsguidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>, accessed 5 May 2015).

^٢ يمكن الاطلاع على كامل الوثيقة المتعلقة بالاستراتيجية بالرجوع إلى الرابط التالي: http://www.who.int/about/resources_planning/WHO_Procurement_Strategy_April2015.pdf?ua=1

١٤- وتركز الاستراتيجية على المعاملات الرئيسية لشراء السلع والخدمات. ويُستثنى منها السلع والخدمات التي يندرج تعريفها في إطار "المشتريات" على الرغم من أن ملكية الأعمال تقع خارج وظيفة الشراء. وتخصّ المعاملات المستبعدة الترتيبات المالية من قبيل التعاون المالي المباشر وإدارة المنح والخدمات الداخلية ونفقات السلف وكذلك العقود الخاصة بغير الموظفين من قبيل عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد والاتفاقات الفردية لأداء العمل والمنح الدراسية. ومع أن هذه الترتيبات غير مشمولة بالاستراتيجية، يستمر أيضاً العمل بشأنها من أجل تحسين السياسات والامتثال والضوابط.

١٥- وتستند الاستراتيجية الجديدة الخاصة بالمشتريات على تحليل شامل للمخاطر، يجمع بين ملاحظات الدول الأعضاء والجهات المانحة وتوصيات مراجعي الحسابات الداخلي والخارجي ونتائج التقييم الداخلي الذي أجرته الأمانة. ويشير التحليل إلى أن وظيفة الشراء الخاصة بالمنظمة تواجه حالياً ثلاث فئات من المخاطر: سياسة المشتريات والامتثال والمراقبة؛ والمردودية؛ والقدرة التشغيلية.

١٦- واستناداً إلى تحليل المخاطر، تستهدف الاستراتيجية التخفيف من حدة هذه المخاطر من خلال تحديد التدابير والنظم الضرورية للتغلب على الأثر السلبي لهذه الفئات الثلاث من المخاطر على صعيد وظيفة الشراء. ولتحقيق هذه الغاية، يلزم تنفيذ ثلاث ركائز استراتيجية مقابلة تدعم التوجهات والمبادئ السياسية وتوجّه التدابير التكتيكية التي يلزم تنفيذها.

١٧- إن الركائز الاستراتيجية الثلاث لاستراتيجية المشتريات الخاصة بالمنظمة هي كالتالي:

أولاً: *تعزيز التخفيف من المخاطر والامتثال.* تستهدف هذه الركيزة التقليل من المخاطر المالية والمخاطر التي تتعلق بالسمعة وترتبط بشراء الخدمات من خلال الحد من فرص الغش أو إساءة السلوك والوقاية من أوجه القصور في الجودة باتباع نموذج للتخفيف من المخاطر. وسيتم التوصل إلى ذلك من خلال ضمان اتساق الممارسات بين جميع المكاتب الرئيسية، ومواصلة تعزيزها عن طريق الضوابط المركزية بشكل جزئي. وعلاوة على ذلك، سيتم تشديد تدابير الامتثال في عمليات الشراء التي تنطوي على مخاطر بالغة بهدف ضمان الفصل بين المهام والشفافية والمساءلة.

ثانياً: *زيادة المردودية.* تستهدف هذه الركيزة مواصلة خفض التكاليف وإدارة المخاطر المتعلقة بالإمدادات في شراء السلع والخدمات اللوجيستية من خلال إدارة فئات المنتجات. وستسمح للمنظمة بجمع السلع التي تتقاسم الخصائص نفسها استناداً إلى المعايير الرئيسية من قبيل التكلفة والمخاطر المتعلقة بالإمدادات. وما إن يتم ذلك، يمكن وضع استراتيجيات الشراء والتدابير التكتيكية على أساس مجموعات المنتجات هذه كي تكفل تحقيق المنظمة لأفضل قيمة مقابل المال وضمان القدرة على توفير الإمدادات.

ثالثاً: *تعزيز التميز التشغيلي.* تستهدف هذه الركيزة تعزيز القدرة التشغيلية من خلال وضع إطار إدارة يتسم بالفعالية لضمان تقديم السلع والخدمات العالية الجودة في الوقت المناسب، ومن خلال تدعيم القدرة على الشراء. ويتكوّن إطار الإدارة من عناصر مترابطة وهي إدارة الموردين والاستغلال الأمثل لسلسلة التوريد وضمان الجودة. وفي الوقت نفسه، سيتم تدعيم أساس الشراء من خلال تعزيز الهيكل وتحسين العمليات والنظم وتنمية الموارد البشرية، على سبيل المثال عن طريق توفير التدريب المنتظم في مجال الشراء على جميع مستويات المنظمة.

١٨- وستركز المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية على تحديث سياسة المشتريات الخاصة بالمنظمة وتطويرها من أجل دعم الركائز الاستراتيجية الثلاث. وسينظر الإطار المعزز لسياسة المشتريات في المبادئ القائمة فيما يتعلق بالقيمة مقابل المال والتنافس الفعال استناداً إلى المساواة في المعاملة والشفافية والمساءلة. وفي الوقت نفسه، سيدعم هذا الإطار التزام المنظمة بالشراء المسؤول بيئياً واجتماعياً كما سيمهد الطريق لوضع استراتيجية مشتريات مخصصة ومسؤولة بيئياً تجسد التزام المنظمة بالشراء المراعي للبيئة. وسيبرسي هذا الإطار أيضاً الأساس اللازم للتفاعل مع أوساط البائعين على نحو فعال.

١٩- وستنشأ الأمانة وظيفة السياسة والاستراتيجية الخاصة بالمشتريات لضمان تنفيذ السياسة والاستراتيجية بشكل منسق. وستكون الفائدة الأساسية من القيام بهذه العملية تحديد الملكية والمساءلة على نطاق شامل مع صاحب عمل متفان في مجال المشتريات. وسيمكّن ذلك المنظمة من تنفيذ السياسات بشكل أكثر سهولة وتوحيداً. وسيوفر ذلك أيضاً توضيحات إضافية فيما يتعلق بفصل وظيفتي وضع السياسات وتحليل الاستراتيجيات عن المسؤولية بشأن المعاملات الفعلية في مجال المشتريات.

٢٠- ويعرض الشكل ٣ المسائل المتعلقة بشراء الخدمات والسلع كما يسلط الضوء على نطاق العمل والتدابير التكتيكية المقرر تنفيذها في إطار كل ركيزة من الركائز. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الركائز الثلاث ترتبط مع بعضها البعض وأنه لا يمكن تحقيق نتائج مستدامة إلا إذا جرى تنفيذ الإجراءات في إطار كل مجال. وبصفة عامة، يتوقع خفض عدد حالات عدم الامتثال في مجال المشتريات والمخاطر المتعلقة بالغش في هذا المجال من خلال تنفيذ التدابير التكتيكية للركائز الثلاث. وعلاوة على ذلك، ستساهم زيادة وضوح المساءلة فيما يتعلق بالقيمة مقابل المال والامتثال على مستوى مراكز الميزانية، بالاقتران مع الموارد المعززة في مجال المشتريات، في مواصلة تحسين أداء المنظمة في هذا المجال.

الشكل ٣: ملخص الركائز الثلاث في الاستراتيجية الخاصة بالمشتريات



التعاون المالي المباشر

٢١- واصلت الأمانة تنفيذ التحسينات المدخلة على **التعاون المالي المباشر** والمحددة في تقريرها إلى اللجنة خلال اجتماعها السابق.^١ وقد أدخلت التحسينات المتعلقة بالسياسات لأغراض التعاون المالي المباشر، ويجسد الدليل الإلكتروني للمنظمة المتاح لجميع الموظفين هذه التحسينات. ويجري تنفيذ أنشطة التأكد للمشاريع الممولة عن طريق التعاون المالي المباشر، كما يتم إدخال بعض التحسينات على النظام بهدف تحسين تدفق العمل وتحميل التقارير بشأن التعاون المالي المباشر في نظام الإدارة العالمي. ويتم تعزيز التدريب في مجال الإدارة المالية كما تحتوي القائمة المرجعية للضوابط الداخلية من أجل التقييم الذاتي فرعاً يخص التعاون المالي المباشر يساعد على إذكاء الوعي بالمسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات والضوابط.

٢٢- وبوجه عام، تم إحراز تقدم جيد في الحد من عدد التقارير المتأخرة بشأن التعاون المالي المباشر. وتبين مقارنة بين تاريخ ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣ و ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٤ إلى أن عدد التقارير المتأخرة بشأن التعاون المالي المباشر قد انخفض بنسبة ٦٠٪. ويجسد هذا الإنجاز الاهتمام المتزايد من جانب الجهات الحكومية النظرية في تقديم التقارير بشأن التعاون المالي المباشر وكذلك الجهود المتضافرة التي تبذلها الأمانة من أجل تحسين الامتثال لمتطلبات الإبلاغ. وقد ساهم أيضاً اعتماد نماذج جديدة تتعلق بالتعاون المالي المباشر في تعزيز جودة التقارير.

المساءلة وبيئة العمل

٢٣- إن منظمة الصحة العالمية وجميع موظفيها خاضعون للمساءلة بشأن الولايات والموارد والأموال المعهود بها إلى المنظمة من جانب الدول الأعضاء فيها. ويُتوقع من جميع موظفي المنظمة الحفاظ على أسمى معايير السلوك والكفاءة والأداء. والبيئة التي يسودها الاحترام والأخلاق التي ترعاها المنظمة تخلق من التسامح بشأن الغش والبيانات الكاذبة والشهادات الزائفة والسلوكيات غير اللائقة، بما في ذلك الاعتداء بالفعل والقول. وتصدر مذكرة إعلامية سنوية تبليغ جميع الموظفين بالإجراءات التي اتخذها المدير العام والمديرون العاملون المساعدون والمديرون الإقليميون للتعامل مع حالات إساءة السلوك التي وقعت مؤخراً في المنظمة.

٢٤- وتتناسب التدابير التأديبية المتخذة مع طبيعة الحالة ومدى جسامتها. وتُراعى العوامل المشددة والمخففة عند تحديد العقوبة، ويختلف ذلك باختلاف الوقائع والظروف في كل حالة من الحالات. وفي هذا السياق، يمكن إخطار الموظفين المفصولين من المنظمة نتيجة لإساءة السلوك، بأن المنظمة لن تنتظر في تعيينهم أو الحصول على خدماتهم في المستقبل. وفي مثل هذه الحالات، تُحفظ مذكرة تُشير إلى ذلك في ملفهم الشخصي.

٢٥- وفي كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥، اعتمد المجلس التنفيذي في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة القرار م١٣٦ق١٣، الذي أكد فيه بين جملة أمور، التعديلات المدخلة على المادة ١١١٠-١ من لائحة المنظمة للموظفين لتوسيع نطاق التدابير التأديبية. وتمنح هذه التعديلات المنظمة المزيد من المرونة لدى اتخاذ مثل هذه التدابير بحق الموظفين الذين تجد أنهم مذنبون بإساءة السلوك. وفي الحالات التي لا تبرر الإقالة أو تخفيض الرتبة الوظيفية، تتيح لائحة الموظفين الآن تدابير مثل الوقف عن العمل (بأجر جزئي أو دون أجر)، والحرمان من عدد من الدرجات داخل الرتبة يصل إلى ثلاث درجات. وتتيح المادة ١١١٢ من اللائحة أيضاً أن تحصل المنظمة على تعويض جزئي أو كلي من الموظف الذي أدى سوء سلوكه إلى تعرضها لخسارة مالية.

٢٦- وفي الفترة الواقعة بين ١ آذار/ مارس ٢٠١٤ و ٣١ آذار/ مارس ٢٠١٥، استكملت المنظمة ست إجراءات تأديبية أدت إلى اتخاذ تدابير تأديبية في ست حالات شملت كبار الموظفين من الفئة الفنية والموظفين من فئة الخدمات العامة سواءً بسواء. وتضمنت التدابير المعنية الإقالة مع توجيه إشعار بذلك قبل شهر من تاريخ السريان (أربعة موظفين)، والنقل (موظف واحد)، وتوبيخ كتابي (موظف واحد).

السبيل إلى المضي قدماً

٢٧- تم إحراز تقدم مطرد ولكن لاتزال هناك تحديات ماثلة. وعلى الرغم من وضع العناصر الرئيسية لنظام المساءلة الخاص بالمنظمة، يجب أن يستمر بذل الجهود لضمان تنفيذ المبادرات المختلفة وإدماجها على نحو جيد ودعمها لبعضها البعض. ويلزم اتخاذ إجراءات على المستويين الاستراتيجي والتشغيلي بغية تحقيق نتائج مستدامة، مع الأخذ في الاعتبار التغيرات السلوكية المقابلة لها. وسيكون من الأساسي تنفيذ السياسات والإجراءات وأفضل الممارسات والدروس المستخلصة بطريقة أكثر منهجية على صعيد جميع المكاتب والعمليات.

٢٨- وعلاوة على ذلك، بما أن المساءلة تمس بثقافة منظمة ما، من المهم الاعتراف بوجود فاصل زمني بين القرار الرامي إلى وضع تدابير جديدة وتنفيذها ورؤية الأثر الذي ينجم عنها. ولن يتم تحقيق نتائج كاملة على الفور إلا أن التزام الأمانة بإدخال تحسينات مستدامة في الأجل الطويل التزم صارم.

الإجراء المطلوب من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

٢٩- لجنة البرنامج والميزانية والإدارة مدعوة إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير.

= = =