

Distr.: General
15 March 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون
البند ١٣١ من جدول الأعمال
التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة
وتقارير مجلس مراجعي الحسابات

تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن تعزيز المساءلة والشفافية وفعالية
التكلفة في منظومة الأمم المتحدة: اقتراح لإيضاح وتعزيز دور مجلس
مراجعي الحسابات في إجراء عمليات مراجعة الأداء

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة رسالة مؤرخة ١٥ آذار/مارس
٢٠١٢ موجهة من رئيس مجلس مراجعي الحسابات يحيل بها تقرير المجلس عن تعزيز المساءلة
والشفافية وفعالية التكلفة في منظومة الأمم المتحدة: اقتراح لإيضاح وتعزيز دور مجلس
مراجعي الحسابات في إجراء عمليات مراجعة الأداء.



كتاب الإحالة

١٥ آذار/مارس ٢٠١٢

يشرفني أن أحيل إليكم تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن تعزيز المساءلة والشفافية وفعالية التكلفة في منظومة الأمم المتحدة: اقتراح لإيضاح وتعزيز دور مجلس مراجعي الحسابات في إجراء عمليات مراجعة الأداء.

(توقيع) ليو جياي

المراجع العام للحسابات في جمهورية الصين الشعبية
ورئيس مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة

رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة

نيويورك

تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن تعزيز المساءلة والشفافية وفعالية التكلفة في منظومة الأمم المتحدة: اقتراح لإيضاح وتعزيز دور مجلس مراجعي الحسابات في إجراء عمليات مراجعة الأداء

موجز

رحّبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٤٣/٦٥ باء، عن تقرير مجلس مراجعي الحسابات، باستعداد المجلس لإجراء عمليات مراجعة للأداء وطلبت إلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن تطلب إلى المجلس أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والستين، بالتنسيق مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية والإدارة، اقتراحا شاملا في هذا الصدد، بما في ذلك الآثار المترتبة على الاقتراح فيما يتعلق بالنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

وعملا بطلب الجمعية العامة، تشاور المجلس مع الإدارة ومكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن اقتراحه. كما تشاور المجلس مع اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة ووحدة التفتيش المشتركة، وعلى نحو غير رسمي مع بعض دوائر مراجعة الحسابات الداخلية الرئيسية في الصناديق والبرامج. وقد أخذ المجلس في الحسبان نتائج هذه المشاورات لدى وضع الاقتراح في صيغته النهائية.

وتتطلب مبادئ المساءلة العامة والشفافية والحوكمة الفعالة أن تخضع الإدارات العامة للمساءلة عن إدارة منظمتها على نحو يتسم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية وليس عن الاكتفاء بإصدار بيانات مالية جيدة العرض فحسب. وإخضاع الإدارات العامة للمساءلة على هذا النحو مسؤولية معترف بها على نطاق واسع ووظيفة أساسية لمراجعي الحسابات الخارجيين في القطاع العام الوطني والدولي.

ويسلمّ النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة بالدور الأوسع نطاقا الذي يؤديه مراجعو الحسابات الخارجيون وذلك بمنح المجلس ولاية تقديرية تتجاوز مراجعة البيانات المالية. وينصّ البند ٧-٥، تحديدا، على ما يلي: "لمجلس مراجعي الحسابات أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية وفيما يتعلق بإدارة المنظمة وتنظيمها بوجه عام". وتتجاوز ولاية المجلس هذه مراجعة البيانات المالية لتشمل فحص المدى الذي أحسنت فيه مؤسسات الأمم المتحدة استخدام موارد الدول الأعضاء في الاضطلاع بولاياتها. وفي الواقع، تسلمّ الجمعية العامة أيضا بالدور الهام لمؤسسات مراجعة الحسابات العليا في تعزيز الكفاءة والمساءلة وفعالية التكلفة والشفافية لدى الإدارات العامة (القرار ٢٠٩/٦٦).

غير أن البند ٧-٥ لا يتضمّن على نحو كامل وواضح جميع عناصر مراجعة أداء القطاع العام العصرية، وخصوصا فيما يتعلّق باقتصاد العمليات وفعاليتها. ولعدة عقود، ظل المجلس يفحص مسائل "الإدارة" في إطار البند ٧-٥، باستخدام ولايته التقديرية في اختيار مواضيع يفحصها ويبلغ عن النتائج في "تقاريره الطويلة"، في حين أن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، في حالات أخرى، قد استخدمت البند ٧-٧ لتطلب إلى المجلس إجراء دراسات مُحدّدة وإصدار تقارير مستقلة عن النتائج.

ويرى المجلس أن ثمة حاجة إلى تعديل البند ٧-٥ لإضفاء وضوح وطابع عصري على النظام المالي، ويبيّن هذا التقرير النص المنقح الذي يقترحه المجلس. وحتى تكون الجمعية العامة مستعدة للموافقة على تعديل من هذا القبيل، يتعهد المجلس بمواصلة العمل في إطار الترتيبات القائمة حاليا.

غير أن المجلس يسلّط الضوء، في هذا التقرير، على مسائل يمكن أن تؤثر، بموجب النظام المالي الحالي، على عمله وأدائه وتقديم تقاريره الطويلة عن مراجعة الحسابات. وبصفة خاصة، يتطلب الانتقال إلى تقارير المراجعة السنوية بدلا من التقارير التي تُقدّم كل سنتين والتقارير التي تُقدّم في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام إعادة النظر في الكيفية التي يمكن أن يؤدي بها المجلس أعمال مراجعة الحسابات الخارجية، والطريقة التي تتناولها بها الإدارة، وكيفية إدراجها في الجدول الزمني لأعمال الجمعية العامة.

وباستخدام البندين ٧-٥ و ٧-٧ بصيغتهما الحاليين، يقدم المجلس، من ثم، اقتراحين محدّدين لتعزيز: (أ) الطريقة التي يتعامل بها مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية من خلال عرض برنامج عمله المسبق إلى اللجنة الاستشارية في بداية كل دورة لمراجعة الحسابات؛ (ب) تقديم تقاريره إلى الجمعية العامة من خلال تبسيط تقاريره الطويلة الحالية وموازنة ذلك مع عدد مُحدّد من التقارير المُحدّدة الموضوع خلال كل دورة من دورات المراجعة. ويتسق الاقتراح الثاني مع النهج الحالي، حيث يُصدر المجلس تقارير سنوية عن المخطط العام لتجديد مباني المقر وتنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والطلب الذي قدّمته اللجنة الاستشارية مؤخرا لإعداد تقارير سنوية عن تنفيذ نظام تخطيط الموارد في المؤسسة، أو موجا.

ويرى المجلس أن اختصاص مراجعة الأداء الواضحة والعصرية وتحسين إبلاغ الجمعية العامة من شأنهما أن يستكملا الاختصاص القائم حاليا لخدمات الرقابة الداخلية لفحص مسائل الاقتصاد والكفاءة والفعالية. ومع التسليم بأن مراجعة الحسابات الخارجية والداخلية هما وظيفتان مستقلتان وغير متبادلتين، سيواصل المجلس تنسيق وتعزيز عمله مع هيئات

الرقابة، وكذلك مع اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، وخصوصاً لدى نظره في مواضيع مُحدّدة تشملها عمليات مراجعة الأداء، وفي توقيت عمليات المراجعة.

ولا يتوقّع المجلس حدوث زيادة في تكاليف المراجعة نتيجة لاقتراحيه المحدّدين، لأن جزءاً من جهود مراجعة الأداء المتعلقة بفحص المسائل الإدارية المدرجة في تقارير المجلس الطويلة سيُنقل إلى عدد محدود من التقارير التي تتناول مواضيع محدّدة. ويرى المجلس أن هذين الاقتراحين سيعززان خدمة مراجعة الحسابات الخارجية التي يقدمها، ويعززان، من ثم، المساءلة العامة والشفافية وفعالية التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة.

ويطلب المجلس إلى الجمعية العامة أن:

(أ) تقر الدور الأساسي للمجلس، باعتباره هيئة مراجعة الحسابات الخارجية المستقلة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، في الإسهام في تعزيز المساءلة والشفافية والحوكمة وتحقيق "القيمة لقاء المال" من خلال إجراء عمليات مراجعة الأداء؛

(ب) تُعدّل البند ٧-٥ لمواثمه مع الممارسة الحالية لمراجعة الحسابات الخارجية ومراجعة الأداء في القطاع العام عند تنقيح النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة مستقبلاً؛

(ج) تقر اقتراحي المجلس في إطار النظم الحالية بغية تبسيط تقاريره الطويلة الحالية، وموازنة ذلك مع تقارير المراجعة المحدّدة المواضيع استناداً إلى تقييم المجلس نفسه للمخاطر المتعلقة بفعالية تكلفة الأداء واستخدام الموارد في مؤسسات الأمم المتحدة (بعد التماس موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أولاً).

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	كتاب الإحالة
٧	أولا - معلومات أساسية
٨	ثانيا - مراجعة الأداء ودور المراجعة الخارجية للحسابات
١١	ثالثا - الدور الحالي للمجلس في مراجعة الأداء
١٢	رابعا - مقترحات لتوضيح وتعزيز دور المجلس في إجراء عمليات مراجعة الأداء
١٤	خامسا - مزايا اقتراحي المجلس
١٦	سادسا - تنسيق المجلس مع هيئات الرقابة الأخرى
١٧	سابعا - خاتمة
١٨	ثامنا - شكر وتقدير

أولا - معلومات أساسية

١ - لقد ظل مجلس مراجعي الحسابات يتمتع دوماً ويرحب بدعم الجمعية العامة القوي له وتقديرها له باعتباره آلية مراقبة حيوية ومستقلة للرقابة الخارجية على الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. ويضطلع المجلس بدوره من خلال إجراء عمليات مراجعة مالية لتوفير ضمانات بأن البيانات المالية تعرض الوضع المالي للمنظمة وأدائها على نحو سليم وإجراء فحوص لكفاءة المؤسسات وإدارتها. وهذا الدور المزدوج يسلم به حالياً بوضوح النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

٢ - والمجلس، بدوره، لا يجامل بشأن موقعه ويسعى دوماً إلى تعزيز خدمة مراجعة الحسابات الخارجية التي يقدمها إلى الجمعية العامة. وسعياً لتحقيق هذه الغاية، أقر المجلس، في دورته الاستثنائية التاسعة والثلاثين، بالحاجة إلى مواءمة خدمة المراجعة التي يقدمها مع ما يجري من تطورات في ممارسة مراجعة الحسابات الخارجية في القطاع العام على الصعيد العالمي، خصوصاً فيما يتعلق بمراجعة الأداء. ولدى القيام بذلك، كان المجلس يدرك أن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة قد أدرجت في السنوات الأخيرة عن اهتمام قوي بأن يجري المجلس المزيد من الاستعراضات المتعمقة للمجالات الإدارية والتنفيذية بموجب البند ٧-٥ من النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

٣ - وفي مطلع عام ٢٠١١، نبه المجلس الإدارة واللجنة الاستشارية واللجنة الخامسة إلى رغبته في أن يتمتع باختصاص واضح وعصري لمراجعة الأداء. كما سلط المجلس الضوء على أن اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، التي تتطلب تقديم تقارير مالية وتقارير مراجعة سنوية، من شأنه أن يقتضي تغيير الطريقة التي يقدم بها المجلس تقاريره إلى الجمعية العامة.

٤ - وقد رحبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٤٣/٦٥ بء، باستعداد المجلس لإجراء عمليات مراجعة للأداء وطلبت إلى اللجنة الاستشارية أن تطلب من المجلس أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والستين، بالتنسيق مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية والإدارة، اقتراحاً شاملاً في هذا الصدد، بما في ذلك الآثار المترتبة على الاقتراح فيما يتعلق بالنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

٥ - وفي رسالة مؤرخة ١١ آب/أغسطس ٢٠١١، أبلغت اللجنة الاستشارية المجلس بطلب الجمعية العامة. وتشاور المجلس مع الإدارة والمكتب، وكذلك مع اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة ووحدة التفتيش المشتركة ودوائر المراجعة الداخلية للحسابات في الصناديق والبرامج. وقد أخذ ما ورد من تعليقات في الحسبان لدى وضع هذا الاقتراح.

٦ - وناقش المجلس مسألة مراجعة الأداء مع فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة، في دورته الثانية والخمسين، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وأيد الفريق المبدأ الرئيسي لموقف المجلس الذي مؤداه أن الوظيفة الأساسية لمراجعي حسابات القطاع العام الخارجيين هي إجراء عمليات مراجعة للأداء، تشمل فحص الاقتصاد في إدارة المؤسسات العامة وكفاءتها وفعاليتها.

ثانياً - مراجعة الأداء ودور المراجعة الخارجية للحسابات

٧ - تعتبر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هيئات عامة تنفق المال العام. وتقتضي مبادئ المساءلة العامة والشفافية والحوكمة الفعالة أن تكون الإدارات التي تتولى تسيير هذه المؤسسات مسؤولة علناً عن إدارتها الاقتصادية والكفاءة والفعالية، وليس فقط عن إعداد البيانات المالية المقدمة بالشكل الملائم. والنظر في هذه المسؤولية الإدارية الجوهرية من الوظائف الأساسية التي يضطلع بها مراجعو الحسابات الخارجيون في القطاع العام، ويؤيد كل من مجلس مراجعي الحسابات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشدة تطبيق المبادئ والأدوار نفسها بصورة مباشرة في مؤسسات القطاع العام الدولية.

٨ - ويتضمن النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة إقراراً بالدور الأوسع نطاقاً الذي يضطلع به مراجعو الحسابات، ذلك أن المجلس مكلف بولاية تقديرية تتجاوز نطاق المراجعة المالية للبيانات المالية. وينص البند ٧-٥ منه على ما يلي:

لمجلس مراجعي الحسابات أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية وفيما يتعلق بإدارة المنظمة وتنظيمها بوجه عام.

وتتجاوز هذه الولاية الواسعة النطاق مراجعة البيانات المالية وتدقق في مدى حسن استخدام منظمات الأمم المتحدة للموارد العامة للدول الأعضاء من أجل تنفيذ ولاياتها.

٩ - وفي الواقع، سلمت الجمعية العامة أيضاً، في قرارها ٢٠٩/٦٦، ”بالدور المهم الذي تؤديه المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في تحسين كفاءة الإدارات العامة وحضوعها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها، وهو ما يفضي إلى تحقيق الأهداف والأولويات الإنمائية الوطنية والأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية“.

١٠ - إلا أن البند ٧-٥، بصيغته الحالية، لا يشمل بصورة وافية وواضحة جميع عناصر مراجعة الأداء على النحو الذي تطورت إليه في مجال مراجعة حسابات القطاع العام، لا سيما في ما يتعلق بالنظر في اقتصاد العمليات وفعاليتها. ومراجعة الأداء هي الاختصاص

الذي يتولى فيه مراجعو حسابات خارجيون بصورة مستقلة تقييم مدى استخدام مؤسسة ما للموارد المتاحة لها بصورة اقتصادية وكفاءة وفعالة لتحقيق أهدافها المعلنة (انظر التعريف الوارد في الإطار أدناه). وتفترض المساءلة والشفافية اطلاع الجمهور على أنشطة المؤسسات العامة؛ وتشكل مراجعة الأداء وسيلة تتيح للهيئات التشريعية والمواطنين هذا الاطلاع على إدارة الأنشطة التنظيمية والتنفيذية ونتائجها. وبالتالي، فمراجعة الأداء تساعد في إضفاء الشرعية على المؤسسات العامة المعنية وبناء الثقة فيها. وفي الواقع، من مصلحة منظومة الأمم المتحدة، التي تعتمد على هبات الدول الأعضاء، أن تواصل تكليف مراجعي حساباتها الخارجيين بإجراء عمليات مستقلة لمراجعة الأداء، لا سيما في سياق عالم سريع التغير ومضطرب ومعقد يتسم بموارده المحدودة.

تعريف مراجعة الأداء

تشمل مراجعة الأداء^(أ) ما يلي:

- (أ) **الاقتصاد (الحفاظة على تديني التكاليف):** مراجعة اقتصاد الأنشطة التنظيمية وفقاً للمبادئ والممارسات الإدارية السليمة، والسياسات الإدارية؛
- (ب) **الكفاءة (تحقيق أقصى استفادة من الموارد المتاحة):** مراجعة كفاءة الاستفادة من الموارد البشرية والمالية والموارد الأخرى، بما في ذلك النظر في نظم المعلومات، ومقاييس الأداء، وترتيبات الرصد، والإجراءات التي تتبعها الكيانات الخاضعة للمراجعة لمعالجة أوجه القصور المستبناة؛
- (ج) **الفعالية (تحقيق الغايات أو الأهداف المنصوص عليها):** مراجعة فعالية الأداء في ما يتعلق بتحقيق أهداف الكيان الخاضع للمراجعة، ومراجعة الأثر الفعلي للأنشطة مقارنة بالأثر المتوقع.

(أ) تعرف المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات مراجعة الأداء التي يقوم بها مراجعو الحسابات الخارجيون في القطاع العام (ISSAI 3000). وتصدر المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات هذه المعايير. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات بهذا الشأن في الموقع الشبكي التالي: www.issai.org.

١١ - وتقتصر الإدارة أنه سيكون من المفيد إعطاء المزيد من التوضيحات بشأن التعريف الوارد أعلاه وما يشتمل عليه من أهداف ونطاق عمل ومنهجية ومستويات تحليل. ويرى المجلس أن التعريف الوارد أعلاه كاف وأنه يتعين على المجلس أن يحدد بدقة الأهداف ونطاق العمل والمنهجيات ومستوى التحليل في ما يتعلق بكل مهمة مراجعة حسابات فردية.

١٢ - ومما يعزز قيمة ولاية مراجعي الحسابات الخارجيين لمراجعة الأداء كون المراجعة الخارجية للحسابات مستقلة كلياً عن الإدارة التي تخضع أنشطتها لهذه المراجعة. وتؤيد الجمعية العامة مفهوم استقلالية مراجعي الحسابات الخارجيين تأييداً تاماً، ويندرج ذلك في النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

١٣ - والاستقلالية هي الركيزة الأساسية لإجراء المراجعة الخارجية للحسابات والمساءلة العامة بفعالية على النحو المبين في إعلان ليما بشأن المبادئ التوجيهية الناظمة لقواعد مراجعة الحسابات لعام ١٩٧٧ وإعلان مكسيكو بشأن استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لعام ٢٠٠٧، الصادر عن المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات^(١). وتسلم الجمعية العامة أيضاً بأن من مسؤولية وظيفة المراجعة الخارجية لحسابات القطاع العام توفير ضمانات مستقلة بشأن كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة (انظر القرار ٢٠٩/٦٦). وللمحافظة على هذه الاستقلالية وإثباتها وحمايتها، من الضروري أن يتمتع مراجعو الحسابات الخارجيون بالحرية لتحديد برنامج عملهم (بالاستناد إلى ما يقتضيه الحال وما هو مناسب من مشاورات)، وأن يكون لديهم كامل السلطة التقديرية لأداء مسؤولياتهم، وأن يكونوا بمنأى عن أي تأثير لا مبرر له من جانب أي طرف في الإدارات التي يقومون بمراجعتها.

١٤ - وتتيح مراجعة الأداء أيضاً لمراجعي الحسابات الخارجيين استخدام ما يتميزون به من موقع وإطلاع وخبرة^(٢) لإضافة قيمة على المؤسسة من خلال تحديد السبل التي يمكن أن تتيح أداء الأنشطة والعمليات بصورة أكثر فعالية من حيث التكلفة وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين الأداء. ولدى إجراء عمليات مراجعة أداء مجالات معينة من عمليات مؤسسة ما وإبلاغ النتائج إلى الجمعية العامة والهيئات التشريعية/مجالس الإدارة، يمكن للمجلس المساهمة في المساعي التي تبذلها الإدارات لتحسين عملياتها من خلال تحديد المشاكل الكامنة والمنهجية، وكفالة تحقيق مردود جيد مقابل الأموال المستثمرة، وتحديد فرص تحقيق وفورات حيثما أمكن ذلك.

(١) حدد إعلان ليما مبادئ الاستقلالية في مراجعة حسابات القطاع العام. وخلال المؤتمر التاسع عشر للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الذي عقد في مكسيكو عام ٢٠٠٧، جرى تحديد هذه المبادئ بصورة أدق في إطار ثماني ركائز للمراجعة الخارجية لحسابات القطاع العام. والمجلس الذي يضم مؤسسات عليا لمراجعة الحسابات أعضاء في المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات يسعى جاهداً للوفاء بهذه المبادئ لدى اضطراره بعمله مع الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

(٢) بالأخص في مجالات منها الحوكمة والمراقبة وإدارة المخاطر؛ والإدارة والإبلاغ الماليان؛ واستخدام المعلومات لتحسين اتخاذ القرارات؛ والأداء الفعال من حيث التكلفة للخدمات والمشاريع وتحويل الأعمال التجارية.

ثالثاً - الدور الحالي للمجلس في مراجعة الأداء

١٥ - اتخذ المجلس منذ إنشائه نُهجاً للمراجعة حسب ما تطورت إليه في القطاع العام، بما في ذلك مراجعة الأداء، للنظر في "المسائل الإدارية" بموجب البند ٧-٥، مستخدماً ولايته التقديرية في اختيار المواضيع التي يدرسها والإبلاغ عما يتوصل إليه من نتائج في تقاريره الطويلة. وفي جل الحالات، ترتبط التقارير الطويلة بفرادى كيانات الأمم المتحدة أو حساباتها وتكون المسائل الإدارية ذات صلة بالمؤسسة المعنية أو الحساب المعين.

١٦ - وتنشر التقارير الطويلة التي يعدها المجلس عادة بعد ستة أشهر على الأقل من انتهاء الدورة المالية السنوية أو لفترة السنتين للمنظمات المعنية، إلى جانب تقرير قصير يعرض رأي مراجعي الحسابات الخارجيين بشأن البيانات المالية. وقد أعد المجلس بصورة استثنائية، عند الطلب، تقارير قائمة بذاتها تتناول موضوعاً واحداً، ومن الأمثلة الحديثة العهد على ذلك التقارير مرحلية المتعلقة بالمخطط العام لتجديد مباني المقر وتنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

١٧ - وقد أفاد النهج، الذي درج المجلس منذ أمد بعيد على اتباعه بموجب البند ٧-٥، في إدماج عمل المجلس مع أعمال الهيئات التشريعية وتزويد الجمعية العامة والدول الأعضاء والجهات المانحة بتقرير عن كل كيان يتعين عليها اتخاذ قرارات بشأن مخصصاته من الميزانية وتمويله. وقد نظر المجلس في مسائل تؤثر حالياً على سير إعداداته للتقارير، لا سيما في ما يتعلق بعمليات مراجعة الأداء. وتشمل هذه المسائل ما يلي:

(أ) مع أن الإبلاغ السنوي في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام من التطورات الإيجابية، فهو سيؤدي إلى زيادة أعداد التقارير على أساس أكثر تواتراً. وسيؤثر ذلك إلى حد كبير على عمل الإدارة، والمجلس، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، والجمعية العامة. وفي هذا السياق، يرى المجلس، بما أنه يمثل هيئة الإشراف التي سيتأثر عملها بتطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، ضرورة القيام حالياً بترشيد حجم تقارير مراجعة الحسابات الطويلة ومحتواها، في ظل وجود فرصة لذلك. وهناك أيضاً فرصة لإضفاء المزيد من المرونة على إعداد التقارير القائمة بذاتها التي تتناول مواضيع محددة. ويرى المجلس أن الجمعية العامة ترغب في الحصول على تقارير مناسبة من حيث التوقيت تحدد المشاكل الحاسمة، والأسباب والمخاطر التي يتعين معالجتها لتحسين إدارة الأمم المتحدة وعملياتها؛

(ب) تحدد دورة المحاسبة المالية ومراجعة الحسابات إلى حد كبير توقيت تقديم التقارير الطويلة، وقد يعني ذلك، في بعض الحالات، أن الجمعية العامة لا تتلقى تقييمات المراجعة الخارجية للحسابات في الوقت المناسب وبصورة مستقلة والتقارير عن القضايا

والشواغل الرئيسية التي يحددها المجلس أثناء عمليات المراجعة التي يضطلع بها. وفي العديد من الحالات، يكون المجلس مستعداً لتقديم التقارير إلى الجمعية العامة وقادراً على القيام بذلك في إطار زمني أقصر مدة وأنسب؛

(ج) يقر المجلس بضرورة تقديم المزيد من الدراسات المتعمقة التي تعنى بمواضيع محددة إلى الجمعية العامة لكي يتسنى لها النظر في المسائل التي تكتسب أهمية استراتيجية داخل مؤسسات الأمم المتحدة وفي ما بينها على حد سواء. وفي إطار الترتيبات الحالية، يجد المجلس نفسه مضطراً للإبلاغ عما يتوصل إليه من استنتاجات في تقارير طويلة خاصة بكل كيان أو يلزمه طلب محدد من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية لإصدار تقرير مستقل؛

(د) قد لا يمثل إعداد تقرير طويل عن كل كيان بصرف النظر عن حجمه ومخاطره أكثر الطرق فعالية من حيث التكلفة لتخصيص الموارد المحدودة المتاحة للمراجعة الخارجية للحسابات. ويتوخى المجلس أن يكون بالإمكان توفير خدمات أفضل قيمة في مجال المراجعة الخارجية للحسابات بالتركيز على أهم المسائل للإدارة بشكل أكثر تعمقاً.

رابعاً - مقترحات لتوضيح وتعزيز دور المجلس في إجراء عمليات مراجعة الأداء

الاقتراح ١

١٨ - لعل الجمعية العامة تجدد، في ضوء المناقشة الواردة أعلاه، قيمة في تنقيح البند ٥-٧ الذي ينص حالياً على أن:

لمجلس مراجعي الحسابات أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية وفيما يتعلق بإدارة المنظمة وتنظيمها بوجه عام.

ليصبح (رُسم خط تحت الإضافات):

لمجلس مراجعي الحسابات أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق باقتصاد وكفاءة وفعالية الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية وفيما يتعلق بإدارة المنظمة وتنظيمها بوجه عام وأن يقدم تقاريره إلى الجمعية العامة.

١٩ - وأشارت الإدارة إلى أن تنقيح البند ٧-٥ قد يتطلب إجراء تعديل تباعي على قرار الجمعية العامة ٧٤ (د-١) لعام ١٩٤٦ الذي أنشئ بموجبه المجلس وعلى مرفق النظام المالي والقواعد المالية. ويرى المجلس أن اقتراحه الداعي إلى توضيح الدور الذي يضطلع به بموجب البند ٧-٥ ينبغي ألا يستلزم إجراء تغيير تشريعي إضافي.

الاقتراح ٢

٢٠ - في حين أن المجلس يرى أن ثمة حاجة لتعديل البند ٧-٥، في الأجل الطويل، إلا أنه مستعد في الأجل القصير لمواصلة العمل في إطار الترتيبات القائمة التي يسعى بموجها إلى الحصول على موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية لإعداد تقارير ذات مواضيع محددة استنادا إلى عمليات تقييم المخاطر التي يجريها. وباستخدام البند ٧-٧، يقترح المجلس السعي إلى الحصول على موافقة اللجنة الاستشارية من خلال تقديم برنامج عمله المستقبلي إلى اللجنة الاستشارية في بداية دورة مراجعة الحسابات. وسيقوم المجلس أيضا بتبسيط تقاريره الطويلة وموازنة برنامج عمله مع العدد المحدود من تقارير مراجعة الحسابات ذات المواضيع المحددة خلال كل دورة من دورات مراجعة الحسابات. وسيتركز برنامج العمل على المواضيع المحتملة التي يحددها المجلس، مع مبررات واضحة لاختيار كل موضوع من المواضيع. ووفقا للبند ٧-٧، قد تطلب اللجنة الاستشارية بعدئذ من المجلس تسليم برنامجها المقترح إلى الجمعية العامة.

تنفيذ الاقتراحين

٢١ - لمعالجة المسائل المبينة أعلاه، بما في ذلك تأثير تقديم التقارير السنوية في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، يرى المجلس أنه سيحتاج إلى القيام بما يلي:

(أ) تبسيط تقاريره الطويلة بشأن فرادى الكيانات من خلال ما يلي:

١' اختصار مضمونها بحيث يجري التركيز على القضايا المالية وقضايا الضوابط الداخلية والامتثال وعلى طائفة محدودة من قضايا "الإدارة" الخاصة بالكيانات ذات الصلة؛

٢' في حالة الكيانات ذات المخاطر المنخفضة، تقديم رأي (تقرير موجز) فقط، مع إدراج أي مسائل استثنائية في تقرير طويل وفقا للبند ٧-١١؛

(ب) تحقيق التوازن بين تخفيض تغطية قضايا "الإدارة" على مستوى الكيانات من خلال إعداد عدد محدود من التقارير ذات المواضيع المحددة كل سنة عن قضايا إدارية كبرى مختارة. ويجري التركيز في هذه التقارير على أحد المجالات أو الوظائف أو العمليات (من قبيل المشتريات أو برنامج رئيسي من برامج تكنولوجيا المعلومات أو بناء مشروع أو برنامج تنفيذي) التي يجري فحصها في سياق منظمة واحدة أو عبر منظمات متعددة.

٢٢ - وفي الأجل القصير، يتوخى المجلس أن تتواصل التقارير ذات المواضيع المحددة التي تقدم حاليا عن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام والمخطط العام لتجديد مبانى المقر، والتقارير السنوي الجديد عن أوموجا، وهو سينظر في تحديد عدد محدود من التقارير الإضافية ذات المواضيع المحددة لإدراجها في برنامج عمله. ويتوخى المجلس، من خلال تبسيط تقاريره الطويلة، ألا يضطلع بأكثر من ثلاثة تقارير إضافية من التقارير ذات المواضيع المحددة كل سنة بما يتماشى مع موارد ميزانيته الحالية. ويمكن أن يتواصل تقديم التقارير المطولة فيما يتعلق بالكيانات الرئيسية التي يُعرف اهتمام الجمعية العامة بها.

٢٣ - وفي حال قيام الجمعية العامة بدعم اقتراحي المجلس، ستمثل الخطوة التالية في تحديد برنامج العمل المقترح الذي سيُظهر مزيج التقارير الطويلة والموجزة وذات المواضيع المحددة وتوقيت تقديمها. وبعبارة عامة جدا، ستكون المواضيع التي ستخضع للفحص في المجالات التي يرى المجلس، من خلال عمله السابق، أن تحليل المخاطر وإجراء الاستشارات بشأنها يقدمان أوسع نطاق لتحسين فعالية التكاليف فيها، والتي تتسم بأهمية استراتيجية للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

٢٤ - ويرى المجلس أنه يمكن الشروع في تطبيق الترتيبات المذكورة أعلاه في عام ٢٠١٣. وسينفذ المجلس برنامج عمله المقرر العادي حتى الربع الثالث من عام ٢٠١٢، بحيث يضمن ما يكفي من الوقت للتركيز على تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في الكيانات التسعة الأولى للأمم المتحدة. وسينفذ أول برنامج كامل للتقارير التي ستناقش مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في عام ٢٠١٣ فصاعدا، حيث يجري طرح وبرنامج العمل المقبل ومناقشته ليشمل ما لا يقل عن ثلاث سنوات، في وقت ما في خريف عام ٢٠١٢.

خامسا - مزايا اقتراحي المجلس

٢٥ - تتمثل المزايا التي يراها المجلس في نهجه المقترح فيما يلي:

(أ) تحسين خدمة المراجعة الخارجية للحسابات - يرى المجلس أنه سيتمكن، من خلال إجراء فحوص أكثر تركيزا وعمقا لمواضيع محددة، بحيث يستفيد على نحو أفضل من تقنيات مراجعة الأداء، من تزويد الجمعية العامة ومجالس الإدارة بقدر أكبر من الأفكار والمعلومات، وبالتالي، من الشفافية، فيما يتعلق بأداء الكيانات وتنفيذ البرامج والمشاريع الرئيسية. وفي المقابل، ستتواصل الكيانات إلى فهم للكيفية التي يمكن بها أن تحسن فعالية التكاليف وستحصل على المشورة المتعلقة بذلك، وسيتم ذلك تحسين المعلومات المالية

والشفافية التي ستأتي مع اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. ويرى المجلس، على سبيل المثال، أن تقاريره بشأن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام والمخطط العام لتحديد مباني المقر تبين كيفية تمكنه من دعم الجمعية العامة والإدارة في معالجة المخاطر التي تتعرض لها القيمة لقاء المال؛

(ب) **تحسين دقة توقيت الإبلاغ** - ستمكن الترتيبات المذكورة أعلاه المجلس من إدخال تغييرات على توقيت تقديم تقاريره، بحيث يختار، بالاتفاق مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، أنسب توقيت للتقارير الفردية المقدمة، على سبيل المثال، استجابةً للشواغل الناشئة فيما يتعلق ببرنامج رئيسي، أو بسبب ضرورة اتخاذ قرار هام بشأن التمويل في المستقبل. وسييسر أيضا إصدار التقارير على مدار السنة على نحو أكثر انتظاما، بدلا من التركيز الحالي لتقارير المجلس في الخريف؛

(ج) **عدم التأثير على أتعاب مراجعة الحسابات** - كانت الإدارة محقة في شعورها بالقلق من أن اقتراح المجلس قد يؤدي إلى زيادة في تكاليف مراجعة الحسابات، ولا سيما مع زيادة كثافة عمل المجلس فيما يتعلق بتنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. غير أن المجلس لا يتوقع حدوث زيادة في تكاليف مراجعة الحسابات نتيجة لهذين الاقتراحين المحددين، نظرا إلى أن جزءا من الجهد المبذول لمراجعة الأداء فيما يتعلق بفحص القضايا الإدارية المدرجة في تقارير المجلس المطولة سيحول إلى إعداد عدد محدود من التقارير ذات المواضيع المحددة. وبعبارة أخرى، ستكون هناك إعادة تنظيم ضمن موارد ميزانية المجلس الحالية⁽³⁾. وفي الأجل الطويل، وبالتزامن مع تقدير مزايا هذا النهج الجديد، سيكون من الممكن أن تطلب اللجنة الاستشارية و/أو اللجنة الخامسة المزيد من الدراسات التي يجريها المجلس، وفي هذه الحالة قد تترتب على ذلك آثار في التكاليف. بيد أن ذلك سيتوافق ببساطة مع الترتيبات الحالية عندما تطلب مجالس الإدارة/الهيئات التشريعية القيام بمهام إضافية. ومن حيث التأثير الواقع على الإدارة، يرى المجلس أن عدد وحجم التقارير الطويلة سينخفض عموما بالتزامن مع تلقي الإدارة لعدد أكبر من التقارير ذات المواضيع المحددة فيما يتعلق بالقضايا الجوهرية من وقت لآخر؛

(3) يسعى المجلس بالفعل إلى زيادة الأتعاب لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ لتغطية التكاليف الإضافية التي ينطوي عليها التصديق على البيانات المالية للكيانات المنضوية في محفظته على أساس سنوي بدلا من القيام بذلك كل سنتين في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. ويسعى أيضا إلى إعادة التوازن في محفظته من خلال تدوير المسؤوليات الرئيسية لمراجعة الحسابات بين أعضاء المجلس.

(د) زيادة المساءلة وثقة الجمهور - ستتحقق فائدة للأمم المتحدة من حيث ثقة الدول الأعضاء والجمهور الأوسع التي ستأتي من تعزيز الإبلاغ عن مراجعة الحسابات الخارجية.

سادسا - تنسيق المجلس مع هيئات الرقابة الأخرى

٢٦ - يقوم كل من المجلس وهيئات الرقابة الأخرى بعمله ضمن بيئة من الموارد المحدودة، ويتعين على الجميع استخدام هذه الموارد وتوجيهها على نحو فعال من حيث التكلفة. وينبغي، من ثم، للمراجعين الخارجيين التشاور على نطاق واسع لفهم المخاطر، والتنسيق عند الاقتضاء مع لجان مراجعة الحسابات وهيئات الرقابة الداخلية لتجنب التداخل غير الضروري، وتحقيق الفرص للحصول على أكبر قيمة ممكنة من الرقابة، وهم يقومون بذلك. وفي هذا السياق، يؤيد المجلس أيضا منح الاختصاص بمراجعة الأداء لدوائر الرقابة الداخلية، بحيث تتمكن أيضا عند أدائها لوظائفها المنفصلة والقيمة من إبلاغ الإدارة، وإذا لزم الأمر، مجالس الإدارة، بشأن قضايا الاقتصاد والكفاءة والفعالية. وفي نهاية المطاف، يرى المجلس أن ما تواجهه منظومة الأمم المتحدة من حيث الحجم والتعقيد والتحديات يعني أن جميع هيئات الرقابة الخارجية والداخلية تمتلك الحرية الكافية للعمل والمساهمة.

٢٧ - ومن المهم ذكر أنه يجب أيضا على مراجعي الحسابات الخارجيين التشاور مع مجالس الإدارة (اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في حالة المجلس)، وخصوصا عندما يكون هناك خطر تجاوز العمل المقترح لولاياتها أو إثارة لحساسيات سياسية أو احتمال أن يسفر هذا الخطر عن نشوء حاجة إلى زيادة أعاب مراجعة الحسابات. إلا أن المبدأ المهم ينبغي أن يبقى متمثلا في أن مراجعي الحسابات الخارجيين هم الوحيدون الذين يحددون برنامج عملهم المقترح ضمن ميزانيتهم المعتمدة.

٢٨ - وكررت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في استشارتها النهائية بشأن اقتراح المجلس موقفها في الفقرة ٥٦ من تقريرها (A/66/299) التي تنص على ما يلي:

كانت اللجنة تدرك أنه وفقا للمعيار ٥٠٠٠ من المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، يجري المراجعون الخارجيون لحسابات المؤسسات الدولية الممولة حكوميا كلا من مراجعة الامتثال للقواعد النظامية (المراجعة التقليدية للبيانات المالية) ومراجعة الأداء. ويسعى مجلس مراجعي الحسابات إلى ولاية معززة لتغطية العناصر الثلاثة المتمثلة في الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وكذلك إلى القدرة على إصدار تقارير مستقلة بشأن النتائج.

ويرحب المجلس باعتراف اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بالدور الأوسع نطاقا لمراجعي الحسابات الخارجيين في المؤسسات الدولية الممولة حكوميا.

٢٩ - وتشير اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أيضا في نفس الفقرة إلى رأيها بأنه في حال أذنت الجمعية العامة لمجلس مراجعي الحسابات بإجراء عمليات إضافية لمراجعة الأداء، ينبغي عندئذ وضع تدابير للتأكد من أن عمليات المراجعة هذه لا تتسم، بلا داع أو على نحو غير ملائم، بالازدواجية أو التداخل مع عمليات المراجعة التي يقوم بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وأشارت أيضا إلى أن ضمان غياب التداخل أو الازدواجية سيتطلب تضافر الجهود بين المكتب ومجلس مراجعي الحسابات، وسيحتتم على المجلس التركيز بشكل أكبر على العمل الذي يقوم به المكتب.

٣٠ - ويرى المجلس أن اقتراحه يتيحان الفرصة لإيجاد سبل لتعزيز التنسيق مع هيئات الرقابة بجميع ضروبها، بما في ذلك وحدة التفتيش المشتركة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية وغيرهما من خدمات المراجعة الداخلية لحسابات الصناديق والبرامج. ويلتزم المجلس بضمان أن يبقى التنسيق أحد أعلى أولوياته مع كل من كيانات الرقابة ولجان مراجعة الحسابات التي يعمل معها من خلال مناقشة المخاطر التي تتعرض لها القيمة لقاء المال والمخالات التي يقترح أن تخضع لمراجعة الأداء.

سابعاً - خاتمة

٣١ - يرى المجلس أن اقتراحه سيعززان خدمة المراجعة الخارجية للحسابات التي يقدمها وسيعزز بالتالي المساءلة العامة والشفافية وفعالية التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة. ويطلب المجلس إلى الجمعية العامة القيام بما يلي:

- (أ) دعم الدور الأساسي الذي يضطلع به المجلس، بوصفه يمثل مراجعي الحسابات الخارجيين المستقلين للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، في المساهمة في تعزيز المساءلة والشفافية والحوكمة والقيمة لقاء المال من خلال إجراء عمليات مراجعة الأداء؛
- (ب) تعديل البند ٧-٥ لمواثمه مع الممارسة الحالية لمراجعة الحسابات الخارجية للقطاع العام ومراجعة الأداء عند أول تنقيح قادم يجرى للنظام المالي والقواعد المالية؛ و/أو
- (ج) إقرار اقتراحي المجلس في إطار الأنظمة القائمة فيما يتعلق بتبسيط تقاريره الطويلة التي تقدم حالياً، وموازنة ذلك مع تقديم عدد أكبر من تقارير مراجعة الحسابات ذات المواضيع المحددة استناداً إلى التقييم الخاص الذي يجريه المجلس للمخاطر على تحقيق

فعالية تكاليف الموارد واستخدامها في مؤسسات الأمم المتحدة (بعد التماس موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أولاً).

ثامنا - شكر وتقدير

٣٢ - يود المجلس أن يعرب عن تقديره للإدارة، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ووحدة التفتيش المشتركة وغيرها من خدمات المراجعة الداخلية للحسابات على الآراء القيمة التي قدمتها بشأن هذا التقرير.

ليو جيايبي

مراجع الحسابات العام في الصين

رئيس مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة

تيرنس نومبيمي

مراجع الحسابات العام في جنوب أفريقيا

أمياس مورس

المراقب المالي والمراجع العام للحسابات

في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية