

Distr.: General
16 November 2023
Arabic
Original: English



الدورة الثامنة والسبعون
البند 141 من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

استعراض أطر المساءلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض أطر المساءلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (A/78/595).



أولا - مقدمة

1 - أجرت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "استعراض أطر المساءلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (A/78/595) استعراضاً لأطر المساءلة تتمثل أهدافه الرئيسية في (أ) دراسة حالة قبول وتنفيذ التوصيات الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2011 (A/66/710)؛ (ب) تحديث إطار المساءلة المرجعي لوحدة التفتيش المشتركة لعام 2011؛ (ج) مقارنة الأطر القائمة للمساءلة مع إطار المساءلة المرجعي المحدث لوحدة التفتيش المشتركة لعام 2023؛ (د) استعراض كيفية رصد المؤسسات لكفاءة وفعالية أطرها؛ (هـ) استعراض أنشطة الأمم المتحدة المشتركة المتعلقة بالمساءلة. وهذا الاستعراض هو تقرير متابعة لتقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2011 بشأن أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة الذي طلبته الجمعية العامة في عام 2010.

ثانياً - تعليقات عامة

2 - ترحب المؤسسات بالتقرير واستنتاجاته وتُسَلِّم بأهميته في توفير التوجيه بشأن إدخال تحسينات على آليات المساءلة وفي تعزيز ثقافة المسؤولية والنزاهة والأداء داخل المؤسسة أو المنظومة. كما تقدر المؤسسات الأفكار الثاقبة بشأن أطر المساءلة للمؤسسات المشاركة والتطورات ذات الصلة منذ استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 2011.

3 - وتوفر التوصيات المقترحة ونموذج إطار المساءلة المتصل بها عناصر مفيدة لاستخدامها على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛ غير أن المؤسسات تلاحظ أن أربعة من التوصيات الخمس قد جرى تناولها بطريقة تجعل تنفيذها خارجاً عن سيطرة المؤسسات المشاركة وحدها، مما يجعل إطارها الزمني غير واقعي. وبالإضافة إلى ذلك، ترى معظم الكيانات أن مقترحات الوحدة قد تكون مفصلة أكثر مما ينبغي بحيث لا يمكن تطبيقها على نحو متسق على نطاق المنظومة، نظراً لاختلاف الولايات التنظيمية وهياكل الحوكمة.

4 - وتعرب الكيانات التي تستعرض حالياً أطر المساءلة الخاصة بها عن تقديرها بشكل خاص، رغم أن الإطار الزمني اللازم لترجمة تقرير الوحدة وإصداره رسمياً قد لا يتماشى مع الجدول الزمني لدورات هيئاتها الإدارية. ومع ذلك، سيظل الاستعراض مهما ويؤثر على نظام المساءلة في منظومة الأمم المتحدة، بالنظر إلى أن المؤسسات المشاركة في مختلف مستويات النضج.

5 - وترى الكيانات أن المكونات الخمسة للرسم البياني لإطار المساءلة المرجعي المحدث أكثر وضوحاً من تلك الواردة في استعراض عام 2011، على الرغم من أن بعضها يلاحظ أن المصطلح الجديد "ميثاق المساءلة" ليس مباشراً ومفهوماً مثل المكونات الأربعة الأخرى.

6 - ويتضمن الإطار المرجعي المحدث لوحدة التفتيش المشتركة ومعايير المرجعية الـ 24 عدة عناصر مفيدة، وإن كان يصور في بعض الحالات توقعات غير واقعية وي طرح تحديات في تكييفها، بالنظر إلى الظروف المحددة لكل مؤسسة. وتلاحظ المؤسسات أن تنفيذ متطلبات كل معيار يجب أن يوَد فوائد كافية لتبرير التكلفة أو الجهد وبالتالي يتطلب التعديل بما يلائمها.

- 7 - وتفضل الكيانات إطارا من المعايير المرجعية يعترف بالمتطلبات المتنوعة والاعتبارات المختلفة المتعلقة بالتكاليف/الفوائد لكل مؤسسة، مصحوبا بنموذج نضج يمكن للمؤسسة بموجبه التأكد من مستوى الهدف المنشود وقياس التقدم المحرز بمرور الوقت.
- 8 - وتلاحظ الكيانات كذلك أن وجود إطار قائم بذاته للمساءلة يمكن أن يكون مفيدا في بعض الحالات، ولكنه ليس شرطا مسبقا للحفاظ على المساءلة داخل المؤسسة. وكانت الكيانات ستستفيد لو أن التقرير تضمن أمثلة على آليات أكثر عملية بشأن كيفية تنفيذ المساءلة القائمة على النتائج، مبينا كيف يمكن للمؤسسات أن تقيس فعالية وكفاءة بيئة المساءلة لديها استنادا إلى أداء المؤسسة في تحقيق الأهداف والغايات.
- 9 - وتؤيد المؤسسات جزئيا التوصيات الواردة في الاستعراض.

ثالثا - تعليقات على توصيات محددة

التوصية 1

ينبغي للأجهزة التشريعية و/أو الهيئات الإدارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين إجراء تقييم لإطار المساءلة الخاص بكل منها على أساس إطار المساءلة المرجعي المحدث لوحدة التفتيش المشتركة وتعديله حسب الضرورة بحلول نهاية عام 2024.

- 10 - تلاحظ المؤسسات أن هذه التوصية موجهة إلى الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية.
- 11 - وتعلق المؤسسات أهمية كبيرة على تحديث أطر المساءلة لديها، وتؤيد وجود نموذج متسق للمساءلة يمكن تطبيقه عمليا، وتؤيد عمل وحدة التفتيش المشتركة في اقتراح نموذج مرجعي محدث ومعايير مرجعية. غير أنها تشير إلى أنه لا يوجد "مقاس واحد يناسب الجميع" وسيتعين على كل مؤسسة أن تنظر في خصوصياتها عند استخدام نموذج الوحدة كمرجع، مما يسمح بتطبيق مرن وسريع. وقد تسعى المؤسسات، لدى قيامها بذلك، إلى الربط بين آليات التنفيذ والأداء والإبلاغ القائمة والبناء عليها، بدلا من إنشاء نظام منفصل للمساءلة.

- 12 - وكما هو مبين في الفقرة 7 أعلاه، تلاحظ بعض الكيانات أن إطارا قائما بذاته يمكن أن يوفر فوائد معينة ولكن غيابه لا يعني أن المساءلة غير موجودة في المؤسسة. وتشير إلى طرق بديلة لضمان المساءلة دون وجود إطار منفصل ومكّرس. وبدلا من وضع إطار قائم بذاته، قد تختار المؤسسة تضمين مبادئ وممارسات المساءلة في سياساتها وإجراءاتها وآلياتها الإدارية القائمة. وترى هذه المؤسسات أن هذا الإدماج يمكن أن يكون فعالا بنفس القدر في تعزيز الشفافية، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، وتحديد توقعات الأداء، وضمان الامتثال للمتطلبات القانونية والتنظيمية.

- 13 - وتقترح الكيانات إطارا زمنيا أطول (نهاية عام 2026، على سبيل المثال) لمنح المؤسسات المشاركة الوقت الكافي لتقييم إطارها الحالي، وإجراء مشاورات داخليا مع الوظائف ذات الصلة وكذلك خارجيا مع مختلف الهيئات الإدارية والاستشارية، وتحديث الإطار والحصول على الموافقات اللازمة للتنفيذ. ويسترعي بعضها الانتباه إلى الآثار المالية المحتملة للتوصية في وقت تضيق فيه الموارد.

التوصية 2

ينبغي للأجهزة التشريعية و/أو الهيئات الإدارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ابتداء من عام 2025، أن تضمن أن الخطط الرقابية لمكاتب الرقابة الداخلية تشمل جميع مكونات إطار المساءلة الخاص بكل منها في غضون إطار زمني معقول، وأن تقدّم أساساً منطقياً إذا لم تكن التغطية كاملة.

14 - تلاحظ المؤسسات أن هذه التوصية موجهة إلى الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية.

15 - وترى بعض المؤسسات أن التوصية بضمان أن تشمل تغطية الرقابة الداخلية جميع عناصر إطار المساءلة تتعارض مع النهج القائم على المخاطر، الذي يوجه جهود مراجعة الحسابات والرقابة إلى المجالات التي تكون فيها المخاطر عالية والتي يرجح أن تحقق فيها نتائج وتوصيات الرقابة أكبر عائد. وبالإضافة إلى تصنيف المكونات من حيث المخاطر، يمكن أن تتأثر التغطية الكاملة بعناصر أخرى، مثل التغطية من جانب مقدمي خدمات الرقابة/الضمانات الآخرين وتوافر الموارد.

16 - وتشدّد المؤسسات كذلك على أن مقدمي خدمات الرقابة الداخلية ينبغي أن يحافظوا على الاستقلالية والمنهجيات المحددة في تخطيطهم للرقابة وأن إطار المساءلة سيكون أحد العوامل العديدة التي ينبغي النظر فيها. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن لجان الرقابة المستقلة المعنية تستعرض خطط عمل هيئات الرقابة الداخلية وتقرؤها. ويرد في خطط العمل نطاق ومدى تواتر تغطية مراجعة الحسابات.

17 - وترى الكيانات أن الإطار الزمني المقترح غير واقعي، بالنظر أيضاً إلى ما أبدي من تعليقات على التوصية 1، وتقترح تنقيحه ليصبح "ابتداء من عام 2027".

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بدءاً من عام 2025، أن يقدموا إلى أجهزتهم التشريعية و/أو هيئاتهم الإدارية تقارير منتظمة عن تنفيذ إطار المساءلة وعن تكاليف مكوناته الرئيسية.

18 - لا تؤيد المؤسسات هذه التوصية كما هي.

19 - وتلاحظ المؤسسات أن اقتراح تقديم تقرير قائم بذاته عن المساءلة ينطوي على خطر الازدواجية أو التداخل مع متطلبات الإبلاغ القائمة، وتشير إلى أن "المزيد ليس بالضرورة أفضل". وتشير مؤسسات أخرى إلى أنها ستعزز رصد المعلومات القائمة المتعلقة بالمساءلة المقدمة إلى الهيئات الإدارية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة والإبلاغ عنها.

20 - وفيما يتعلق بمسألة توفير التكاليف المتعلقة بمكونات المساءلة، تذكر الكيانات أنها أعربت لوحدة التفتيش المشتركة عن قلقها إزاء الافتقار إلى القيمة المضافة لما يمكن إنتاجه وقابليته للمقارنة ودقته. ولا تزال مشكلة في قدرتها على تحديد فئات التكاليف للمكونات الخمسة للنموذج المرجعي، دون مؤشرات أوضح بشأن المنهجية التي يتعين تطبيقها.

21 - وتلاحظ مؤسسات أخرى أن تقدير التكاليف يتطلب أولاً الاتساق في تحديد العناصر الرئيسية المتصلة بالمساءلة التي يمكن مواءمتها من منظور الإبلاغ. وتضيف أن بعض عناصر المساءلة مدمجة مباشرة في العمليات والممارسات، مما يجعل تقدير التكاليف مهمة كثيفة الاستخدام للموارد لا مجال لمقارنة نتائجها على الأرجح فيما بين الكيانات.

22 - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة، فإنها تقدّم بالفعل تقريراً سنوياً عن المساءلة إلى الجمعية العامة. وفيما يتعلق بالإبلاغ المقترح عن تكاليف المكوّنات الرئيسية للمساءلة، فإن ذلك لن يكون ممكناً أو مجدياً، نظراً لأنه لا تحتسب تكاليف جميع مكوّنات نظام المساءلة فيها. فعلى سبيل المثال، لا يشكل ميثاق الأمم المتحدة فئة من فئات التكاليف، وبالمثل، لا يمكن تصوّر آليات الرقابة الداخلية التي يجري إدماجها في جميع عمليات الأمانة العامة وممارساتها كفئة تكاليف⁽¹⁾.

التوصية 4

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يقوموا، بحلول نهاية عام 2024، ومن خلال مشاورات تجري وفق الآليات المناسبة المشتركة بين الوكالات، بإعداد نموذج مشترك لنضج الإطار المرجعي للمساءلة في منظومة الأمم المتحدة، مع مراعاة إطار المساءلة المرجعي المحدث لوحدة التفتيش المشتركة.

23 - تؤيد المؤسسات جزئياً هذه التوصية.

24 - وعلى الرغم من أن الكيانات تدعم الجهود المشتركة بين الوكالات حسب الاقتضاء لتطوير نهج متماسكة إزاء المساءلة، فإن الإطار الزمني المقترح لاستكمال نموذج نضج مشترك بحلول نهاية عام 2024 لا يبدو واقعياً. وتقرّر الكيانات نهاية عام 2026 كحد أدنى، بالنظر إلى أن التوصل إلى نموذج مشترك لنضج الإطار المرجعي للمساءلة في منظومة الأمم المتحدة، يتم إعداده من خلال مشاورات تعقد في الآليات المناسبة المشتركة بين الوكالات، سينطوي على عملية مطوّلة من المناقشات والتنسيق، والتي قد تتأخر أكثر بسبب المراحل المختلفة لوضع إطار للمساءلة والاختلافات في أطر المساءلة التي تعكس تفرّد كل مؤسسة.

25 - وكما لاحظ المفتش، لا يوجد لدى جميع المؤسسات المشاركة إطار رسمي للمساءلة؛ ولوحظ أيضاً أن هناك اختلافات كبيرة بين الأطر القائمة وأن العديد من الأطر القائمة لا تعكس بشكل كامل أو متسق التعقيد المتزايد لمشهد المساءلة. وفي هذه الحالة، سيتطلب التوصل إلى نموذج مشترك لنضج الإطار المرجعي للمساءلة في منظومة الأمم المتحدة جهوداً متواصلة من جانب جميع المؤسسات المشاركة، ولا سيما تلك التي ليس لديها بعد إطار رسمي للمساءلة، وسيترتب عليه جدول زمني أطول. وينبغي أيضاً النظر في الآثار المالية المحتملة لهذه التوصية.

26 - وبينما تعهدت عدة كيانات بالانخراط بنشاط في المشاورات والمناقشات المقبلة المشتركة بين الوكالات بشأن وضع نموذج مشترك لنضج إطار المساءلة، فإنها تلاحظ أنه قد يكون من العملي أكثر أن تمنح فرادى المنظمات المرونة اللازمة لتعديل نموذج النضج الخاص بها وفقاً لولايتها وسياساتها التشغيلية الفريدة. وبالمثل، يمكن أن يوفر نموذج النضج المشترك أبعاداً اختيارية تعكس خصوصيات مجموعة من الكيانات.

27 - ومن المتوخى إجراء مشاورات مع ممثلي الأمم المتحدة لخدمات المراجعة الداخلية للحسابات في سياق تنفيذ التوصية المقترحة.

(1) وفقاً لقرار الجمعية العامة 259/64.

التوصية 5

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يقيموا، بحلول نهاية عام 2025، نضج أطر المساءلة الخاصة بها على أساس النموذج المشترك لنضج الإطار المرجعي للمساءلة في منظومة الأمم المتحدة وأن يطلعوا الأجهزة التشريعية و/أو الهيئات الإدارية الخاصة بكل منها على النتائج للعلم.

28 - تؤيد المؤسسات جزئياً هذه التوصية.

29 - وتلاحظ المؤسسات أن تنفيذ التوصية يتوقف على اعتماد نموذج نضج مشترك بين الوكالات على النحو المقترح في التوصية 4 وترى أن الإطار الزمني غير واقعي، وفقاً للتعليقات لما أبدى من تعليقات على التوصية 4.

30 - وعلاوة على ذلك، تلاحظ بعض المؤسسات أن قياس المساءلة استناداً إلى فعالية الإطار في دعم أداء المنظمة من حيث تحقيق أهدافها وغاياتها قد يحقق نتائج ملموسة وذات قيمة مضافة بدرجة أكبر. ولتحقيق أقصى قدر من القيمة، تقترح أن تقوم بهذا التقييم هيئة رقابية مستقلة مختصة، أو بدلاً من ذلك، يمكن للإدارة أن تجري تقييماً ذاتياً يستعرضه و/أو يصادق عليه مكتب رقابة مستقل، حسب الاقتضاء.

31 - وأخيراً، يبدو أن التوصيتين 1 و 5 مجتمعين تعنيان ضمناً أن كيانات الأمم المتحدة قد تحتاج إلى استعراض أطر المساءلة الخاصة بها مرتين في خلال سنتين؛ وتشير المؤسسات إلى أنه قد يكون من الأكثر كفاءة استعراض التغييرات واعتمادها كجزء من دورات الاستعراض الداخلي التي تحددها الأطر الإدارية/التنظيمية لكل منها.