

Document: EB 2013/109/R.36
Agenda: 15
Date: 6 August 2013
Distribution: Public
Original: English

A



تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

إمكانية تطبيق مراجعات الأداء على الصندوق

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra

مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2374
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

الأسئلة التقنية:

Ruth Farrant

المراقب المالي ومدير شعبة المراقب
والخدمات المالية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2281
البريد الإلكتروني: r.farrant@ifad.org

Conrad Lesa

مدير المحاسبة والإبلاغ المالي
شعبة المراقب والخدمات المالية
رقم الهاتف: +39 06 5459 2281
البريد الإلكتروني: c.lesa@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة التاسعة بعد المائة

روما، 17-19 سبتمبر/أيلول 2013

للعلم

الخلفية

1- استجابة لطلب من المجلس التنفيذي، وفي اجتماعها السادس والعشرين بعد المائة، طلبت لجنة مراجعة الحسابات من إدارة الصندوق إعداد وثيقة عن مراجعات الأداء، وإمكانية تطبيقها على الصندوق. وقد صدر هذا الطلب بناء على تساؤلات أثارتها بعض الدول الأعضاء حول قضية استعانة الصندوق بمراجع خارجي للقيام بهذه المراجعات، إضافة إلى المراجعة القانونية للقوائم المالية للصندوق، والتكاليف المحتملة، والفوائد الكامنة في تكليف الصندوق بمثل هذه المراجعات. وتوفر هذه الوثيقة التفسير التقني لمراجعات الأداء وتطبيقها على منظمات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

التعاريف

2- تتفحص مراجعة الأداء البرامج، والمهام، والعمليات، ونظم الإدارة أو الإجراءات في كيان حكومي، أو كيان لا يسعى إلى الربح لتقدير فيما لو كان هذا الكيان يستخدم الموارد المتاحة له باقتصاد وكفاءة وفعالية لتحقيق أهدافه. ويجب أن يكون التفحص موضوعياً ومنتظماً وأن يستخدم منهجيات مهنية ومهيكلية.

3- ينص معيارا المراجعة في المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات 1-0-38 و 1-0-40 على ما يلي:

يشمل النطاق الكامل للرقابة الحكومية رقابة الأداء والرقابة النظامية، وتهتم رقابة الأداء برقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وهي تشمل:

- (أ) رقابة اقتصاد الأنشطة الإدارية وفقاً للمبادئ والممارسات الإدارية السليمة، ورقابة السياسات الإدارية؛
- (ب) رقابة كفاءة استخدام الموارد البشرية والمالية وغيرها من الموارد، بما في ذلك فحص أنظمة المعلومات، وإجراءات الأداء، وترتيبات الإشراف، والإجراءات التي تتبعها الهيئات الخاضعة للرقابة لعلاج النقائص التي يتم التعرف عليها؛
- (ج) رقابة فعالية الأداء فيما يتعلق بتحقيق أهداف الهيئة الخاضعة للرقابة، ورقابة التأثير الفعلي للأنشطة مقارنة بالتأثير المنشود.

المراجعات المالية مقارنة بمراجعات الأداء

4- عند تعريفها للمراجعات المالية ومراجعات الأداء، تفرق لجنة المعونة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بين "مراجعة الامتثال للقواعد النظامية (المالية) والتي تركز على الالتزام بالتشريعات والنظم القابلة للتطبيق؛ ومراجعات الأداء والتي تتعلق بالصلة والاقتصاد والكفاءة والفعالية".¹ وتسعى المراجعات المالية إلى التعبير عن رأي مستقل حول صحة ونزاهة القوائم المالية لمنظمة ما، وهي تتحرى عن الالتزام بمعايير المحاسبة ذات الصلة القابلة للتطبيق، في حين أن مراجعات الأداء لا تفحص

¹ من مسرد المصطلحات الرئيسية في التقييم والإدارة المستندة إلى النتائج الخاص بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2002).

القوائم المالية للمنظمة، وإنما تقوم عوضاً عن ذلك بالتعبير عن رأيها في المدى الذي تقوم فيه هذه المنظمة بتنفيذ برامجها و/أو القيام بمهامها بطريقة اقتصادية وفعالة وكفؤة، والقيمة المضافة التي يمكن تحقيقها من خلال تحسين الأداء البرمجي لهذه المنظمة.

الخبرة الحالية للمنظمات المالية الدولية الأخرى

- 5- في الوقت الحالي، فإن المراجعين الخارجيين للمؤسسات المالية الدولية يقومون فقط بمراجعة القوائم المالية والضمانات على فعالية الضوابط الداخلية على الإبلاغ المالي. ومؤخراً، تم النظر في إمكانية إدخال مراجعات الأداء كجزء من اختصاصات المراجع الخارجي في المؤسسات المالية الدولية (انظر الملحق). ومن الجدير بالملاحظة أن الإجراءات والقواعد المالية والقانونية في معظم المؤسسات المالية الدولية تستثني على وجه الخصوص توفير المراجع الخارجي لأي خدمات عدا مراجعة القوائم المالية، والعمل المتصل بها، مثل استعراضات الضوابط الداخلية على الإبلاغ المالي.
- 6- وأما التكاليف الإضافية التي سيتم تكبدها نتيجة لمتل هذا التوسع في نطاق عمل المراجع الخارجي أو للاستعانة بخدمات شركة خارجية للقيام بمراجعات الأداء، فتبدو كبيرة في جميع الحالات المستعرضة. وبالتالي، فإن مضامين التكلفة هي من العوامل الهامة التي يجب النظر فيها عند إدخال مراجعات أداء منفصلة.

مراجعات الأداء في منظومة الأمم المتحدة

- 7- عام 1946، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة لمراجعة حسابات منظمات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، وإبلاغ الجمعية عن نتائجها وتوصياتها من خلال اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. وتتبقى مهمة مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة في إجراء مراجعات الأداء من الأنظمة والقوانين المالية للمنظمات الإفرادية، مما يعني أن المنظمات التي تدرج مراجعات الأداء كجزء من أنظمتها وقوانينها المالية، هي فقط التي تجري مراجعات للأداء. ويحق لمجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية ونظام المحاسبة والضوابط المالية الداخلية، وبصورة عامة، إدارة وتسيير المنظمة كجزء من مراجعة الأداء.
- 8- وعلى سبيل المثال، وكجزء من خطة عمله للفترة 2012-2013، فإن مراجعي الحسابات الخارجيين لبرنامج الأغذية العالمي يخططون لإجراء مراجعتين للأداء: إحداهما للشركاء المتعاونين، والآخرى لاستخدام نظام النقد والقوائم.

منظور الصندوق بالنسبة لمراجعة الأداء

- 9- باعتباره مؤسسة مالية دولية، تبنى الصندوق نفس المراجعة الخارجية للحسابات والمعايير والممارسات المالية المتينة التي يتبناها غيره من المؤسسات المالية الدولية، كما أن لديه ترتيبات للمراجعة والتقييم شبيهة بتلك الموجودة في المؤسسات المالية الدولية الرئيسية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. ويتم تقدير أداء العمليات والأداء التشغيلي للصندوق، كما هي الحال بالنسبة للمؤسسات المالية الدولية الأخرى، بصورة مستقلة، وبخاصة من خلال وظائف المراجعة الداخلية والتقييم المستقل. في حين أن المراجعة السنوية للقوائم

المالية تجريها شركة مستقلة يتم تعيينها بعقود قابلة للتجديد كل سنة، حتى إلى فترة قصوى مدتها خمس سنوات. وتأتي هذه المهمة باختصاصات تستدعي حالياً توفير خدمات تتعدى خدمات مراجعة القوائم المالية واستعراض الضوابط الداخلية على الإبلاغ المالي على أساس الاستقلالية، ما لم يطلب المجلس التنفيذي شيئاً آخر على وجه التحديد. ويمكن للمجلس التنفيذي عندما وإذا ما تطلبت الحاجة ذلك، التفويض باستعراضات إضافية للأهمية والاقتصاد والفعالية والكفاءة في الصندوق عندما يعتبر ذلك بمثابة الضمانات الإضافية التي تبرز الحاجة إليها بما يتعدى تلك التي يوفرها عمل مكتب التقييم المستقل في الصندوق.

10- ووفقاً لميثاقه الذي صادق عليه المجلس التنفيذي، فإن مكتب المراجعة والإشراف في الصندوق مفوض بإجراء مراجعات لاقتصاد الأنشطة الإدارية في الصندوق، بما يتماشى مع الممارسات والمبادئ الإدارية والسياسات الإدارية السليمة، وكفاءة استخدام الموارد البشرية والمالية وغيرها. وتتطوي هذه المراجعات على تفحص نظم المعلومات، وإجراءات الأداء، وترتيبات الرصد وإجراءاته التي تتبعها الكيانات التي تتم مراجعتها بهدف تصحيح بعض النواقص المحددة.

11- أما مكتب التقييم المستقل في الصندوق فهو مفوض بصورة كاملة بإجراء مراجعات الأداء من خلال تقدير أهمية، واقتصاد، وكفاءة، وفعالية المشروعات والبرامج القطرية، إضافة إلى السياسات والاستراتيجيات وعمليات العمل المؤسسية. وتتعدى مراجعات الأداء التي يجريها مكتب التقييم المستقل في الصندوق ذلك، إذ أنها تتضمن أيضاً تقديراً للأثر، والاستدامة، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والابتكار، وتوسيع النطاق، وأداء الوكالة المقرضة (الصندوق)، والمقترض. وتتمحور مهمة مكتب التقييم المستقل في الصندوق على تقييم المشروعات والبرامج التي يمولها الصندوق لتقدير أهميتها وفعاليتها، كما أنه مفوض أيضاً بتقدير الكفاءة المؤسسية وكفاءة البرامج في الصندوق. وفي عام 2011، استعان المكتب بمنتدى الأسواق الناشئة لإجراء تقييم مؤسسي لكفاءة الصندوق. والهدف من هذا التقييم هو تقدير العوامل المحددة الرئيسية للكفاءة المؤسسية للصندوق، علاوة على تحليل كفاءة العمليات التي يمولها الصندوق. واستكمل هذا التقييم واسع النطاق عام 2012، ونظر المجلس التنفيذي في دورته الثامنة بعد المائة المنعقدة في أبريل/نيسان 2013 في التقرير النهائي للتقييم.

12- ويستند نهج التقييم الذي يتبعه مكتب التقييم المستقل في الصندوق إلى جملة متسقة من منهجيات التقييم، ويتصدى لمجالات منصوص عليها في التعريف المذكور سابقاً لمراجعات الأداء حسب لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، فإن المكتب يعرض تقريره السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق، والذي يشكل جوهر مراجعات الأداء السنوية لعمليات الصندوق في جميع الأقاليم. والصندوق واحد من المنظمات القليلة الثنائية والمتعددة الأطراف التي تعد مثل هذا التقرير عن الأداء الإجمالي كل عام. وبالتالي فإننا لسنا بحاجة لوكالة خارجية لإجراء عملية يؤديها مكتب التقييم بصورة أفضل من حيث المبدأ. وفي رأي الإدارة فإن مهمة التقييم المستقل في الصندوق تفي بصورة فعالة بوظيفة مراجعة الأداء².

² على سبيل المثال، يقوم مكتب التقييم المستقل بتقديرات لأداء المشروعات التي هي بحكم طبيعتها مراجعة لأداء المشروعات. وتقوم مكاتب التقييم المستقلة في المؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى، مثل مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الأفريقي بمثل هذه التقديرات باستخدام نفس معايير التقييم إلى حد بعيد المستخدمة في مكتب التقييم المستقل في الصندوق. وعلى الرغم من أن تسميات

13- يتضمن إطار إدارة النتائج في الصندوق خمسة مستويات لمؤشرات النتائج، وأما مؤشرات المستوى الخامس فهي تركز على الكفاءة المؤسسية للصندوق في مجالات مثل إدارة الموارد المالية، والموارد البشرية، والمخاطر، على سبيل المثال نسبة النفقات الإدارية الفعلية إلى برنامج العمل السنوي للقروض والمنح التي يمولها الصندوق. إضافة إلى ذلك، فإن الصندوق يستخدم مؤشرات عمليات العمل/الشعب، وفي المقام الأول كأدوات الإدارة الداخلية للدوائر والشعب. وقد أعدت هذه المؤشرات ويتم الإبلاغ عنها في تقارير الأداء الفصلية والتقارير عن التقدم الإجمالي المحرز بشأن هذه المؤشرات في التقرير السنوي عن الفعالية الإنمائية للصندوق. كذلك فإن دائرة إدارة البرامج تجري استعراضا سنويا لأداء حافظة مشروعاتها والذي يتضمن مظاهر الفعالية والكفاءة. وبصورة مشابهة، تنظر جميع تقارير إنجاز المشروعات في كفاءة وفعالية استخدام أموال قروض ومنح الصندوق ويتم إبلاغ المجلس التنفيذي عن النتائج من خلال وثيقة الفعالية الإنمائية للصندوق التي تعرض عليه كل عام. وإذا أخذنا هذه الأمور مجتمعة، فإن المؤشرات توفر صورة شاملة للتقدم الذي أحرزه الصندوق في الإيفاء بأهداف الفعالية والكفاءة.

14- إضافة إلى ذلك، فإن سياسة التقييم في الصندوق (عام 2011) تتطلب من مكتب التقييم المستقل في الصندوق أن يستعرض ويعد تعليقات مكتوبة تعرض على المجلس عن كل نسخة من نسخ تقرير الفعالية الإنمائية في الصندوق، علاوة على التثبيت من صحة جميع تقارير إنجاز المشروعات. والمقصود بهذه المسؤولية التي فوض بها المكتب هو إضفاء المزيد من التعزيز على جودة كل من تقارير الفعالية الإنمائية للصندوق وتقارير إنجاز المشروعات، علاوة على لفت انتباه المجلس إلى المجالات التي قد تتطلب بعض العمل الإضافي لضمان أداء أفضل في المستقبل.

الاستنتاج

15- الصندوق مؤسسة مالية دولية ووكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة: وأما خاصيته الرئيسية فهي أنه مؤسسة مالية دولية تعمل تحت مظلة الأمم المتحدة. ولا بد من الإشارة إلى أنه، وعلى الرغم من أن الصندوق يعمل تحت مظلة الأمم المتحدة، إلا أنه لا يعني أن جميع قواعد الأمم المتحدة تنطبق عليه في جميع الحالات.

16- وبالنسبة لهيكلية التسيير في الصندوق، بما في ذلك معايير المحاسبة المالية والإبلاغ المالي، فإن الصندوق قد تبنى نهج المؤسسات المالية الدولية أكثر من النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة. وبصورة مشابهة فإن الصندوق يتبع المؤسسات المالية الدولية فيما يتعلق بمراجعات الأداء، والتي تعطيها مهمة التقييم المستقل، ووحدة المراجعة الداخلية، عوضا عن الاستعانة بالمراجعين الخارجيين، كما هو الحال بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص فإن التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق الذي يعده مكتب التقييم المستقل سنويا، يوفر النتائج عن مراجعات الأداء المستقلة السنوية الرئيسية التي يقوم بها الصندوق.

مثل هذه التقارير قد تتفاوت، إذ أنها على سبيل المثال تقييمات لأداء المشروعات، أو مراجعات لأداء المشروعات، أو تقديرات لأداء المشروعات.

- 17- علاوة على ذلك، فإن إدخال مراجعات الأداء الإضافية يمكن أن يثير قضايا تتعلق بالتسيير من قبل من سيكون مسؤولاً عن هذه العملية وكيف ستؤدى. كذلك فإن للموضوع تبعات تكاليفية قد يكون تبريرها من الأمور الصعبة، وخاصة عند الأخذ بعين الاعتبار النظم والعمليات الموجودة أساساً في الصندوق.
- 18- ويتبينها للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والتي تتطلب مراجعة سنوية للقوائم المالية عوضاً عن المراجعة كل سنتين، كما كانت الممارسة عليه في السابق، فقد اعترفت وكالات الأمم المتحدة ذاتها بأن الممارسة الحالية المتمثلة في إجراء مراجعات الأداء قد تتغير. ومن بين الآثار المتوقعة لتنفيذ الأمم المتحدة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، التكاليف المتكررة مثل: (1) التكاليف الإضافية للمراجعة السنوية، على الرغم من أن زيادة تواتر مراجعات القوائم المالية قد تؤدي إلى تقليص في عدد مراجعات الأداء التي يقوم بها المراجع الخارجي سنوياً؛ (2) التكاليف السنوية للاستعانة بخبير خارجي، بما في ذلك للتقييمات؛ (3) تدريب الموظفين الموجودين، بما في ذلك تدريبهم على التحديثات الطارئة على المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام؛ (4) المساهمة كل سنتين في الأنشطة التي تمول بصورة مشتركة والتي يقوم بها فريق مهام الأمم المتحدة المعني بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.
- 19- وعلى أساس ما تقدم سابقاً، تعتبر إدارة الصندوق أن الأطر الحالية للتسيير والتشغيل الموجودة، ملائمة وتفي بنفس المهمة المطلوبة في المراجعة المستقلة للأداء. وقد رُفد التقييم المؤسسي الأخير للكفاءة عمل مكتب التقييم الجاري، والمبادئ التوجيهية والإجراءات الداخلية للصندوق. وقد غطى هذا التقييم بصورة فعالة المجال الذي تغطيه في العادة المراجعة المعيارية للأداء. وبالتالي فإن الشعور السائد هو أنه لن تكون هناك أية قيمة مضافة قد تبرر التكاليف الإضافية التي يفترض أن تكون كبيرة في إجراء مراجعات أداء منفصلة.

الممارسات المتبعة في المؤسسات المالية الدولية الأخرى لمراجعة الأداء

- 1- بالنسبة لمصرف التنمية الأفريقي، ولمجموعة البنك الدولي، فإن أعمال المراجعة تغطيها نواح مختلفة من المنظمة مثل المراجعة الداخلية، ووحدة الميزانية (التي تضمن الاستخدام الفعال للموارد)، والأهم من ذلك وبالنسبة لطرف العمليات، الإدارة المالية والتقييم اللاحق. وتعتبر المؤسسات أن هذه الوظائف تغطي معظم ما يمكن تحقيقه من خلال مراجعة الأداء. ولا يسمح للمراجعين الخارجيين بالقيام بأعمال تتعدى المراجعة باستثناء الأعمال التي تعتبر من مصلحة المنظمة مع برهان واضح أنه لا يمكن القيام بمثل هذه الأعمال إلا من خلال هؤلاء المراجعين. ولا بد بالنسبة لهذه الحالات أن تحظى بمصادقة مخصوصة من مجلس المدراء.
- 2- أما بالنسبة للمصرف الأوروبي للاستثمار، فإن مراجعات الأداء تعتبر خارج نطاق المراجع الخارجي لأسباب عديدة من ضمنها وجهة النظر القائلة بأن فريق مراجعة نموذجي لا بد أن يفتقر إلى جملة المهارات المطلوبة الضرورية للقيام بهذا العمل. كذلك تستعرض المراجعة الداخلية الأداء كجزء من مهامها الاعتيادية. ومن الأمور الهامة أن دائرة تقييم العمليات تجري تقييمات لاحقة وتضمن الشفافية من خلال إجراء تقييمات مواضيعية وقطاعية وإقليمية وقطرية للمشروعات لأغراض الهيئات الرئاسية في المصرف الأوروبي للاستثمار وغيره من الجهات الخارجية المهتمة.
- 3- أما المراجعون الخارجيون في صندوق النقد الدولي فلا يقومون بإجراء مراجعات للأداء، ولا يمتلكون القدرة على القيام بها. كذلك لا يسمح للمراجعين الخارجيين بأداء أي عمل غير متعلق بالمراجعة؛ وأما الخدمات الاستشارية ذات الصلة بالمراجعة، فهي مشروطة بالموافقة المسبقة للمجلس التنفيذي عليها.