

Distr.: General
7 January 2022
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون
البند 136 من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

اقتراح بشأن وضع نظام مالي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام أن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين الذي يُقترح فيه وضع نظام مالي خاص بها ينطبق بشكل محدد على المنظمة.



الرجاء إعادة استعمال الورق



اقتراح بشأن وضع نظام مالي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

موجز

أيدت اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، بموجب قرار اتخذته في دورتها الثانية والسبعين المعقودة في الفترة من 4 إلى 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021، اقتراح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالسعي إلى الحصول على موافقة الجمعية العامة لمنح المفوضية سلطة وضع وإصدار نظام مالي خاص بها.

ويقدم هذا التقرير معلومات عن الأسباب التي استندت إليها المفوضية لطلب نظام مالي خاص بها ينطبق بشكل محدد على المنظمة، على غرار كيانات الأمم المتحدة الأخرى.

ويطلب إلى الجمعية العامة الموافقة على اقتراح منح المفوضية سلطة وضع وإصدار نظامها المالي الخاص بها.

وإذا نظرت الجمعية العامة بشكل إيجابي لهذا الاقتراح، فإن المفوضية ستضع النظام المالي الجديد بالتشاور الوثيق مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية.

أولا - مقدمة

1 - يقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة عقب القرار الذي اتخذته اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021 (انظر [A/76/12/Add.1](#))، للحصول على موافقة الجمعية العامة لمنح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سلطة وضع وإصدار نظام مالي خاص بها يلائم بشكل محدد عملياتها.

2 - وقد روعيت لدى إعداد هذا التقرير الأحكام الواردة في قرارات الجمعية العامة التالية:

(أ) القرار 319 (د-4) المؤرخ 3 كانون الأول/ديسمبر 1949، الذي أنشأت بموجبه الجمعية العامة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛

(ب) القرار 428 (د-5) المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1950، الذي اعتمدت بموجبه الجمعية العامة النظام الأساسي للمفوضية؛

(ج) القرار 1166 (د-12) المؤرخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 1957، الذي قررت بموجبه الجمعية العامة وضع قواعد مالية مناسبة لاستخدام جميع الأموال التي يتلقاها المفوض السامي بموجب أحكام القرار، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، ووفقا للنظام الأساسي للمفوضية والنظام المالي للأمم المتحدة؛

(د) القرار [153/58](#) المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2003 بشأن تنفيذ الإجراءات التي اقترحتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتعزيز قدرة المفوضية على تنفيذ ولايتها، الذي قررت بموجبه الجمعية العامة إلغاء القيد الزمني المفروض على استمرار المفوضية في قرارها [186/57](#) ومواصلة عمل المفوضية حتى حل مشكلة اللاجئين.

3 - شهدت المفوضية نموا هائلا على مرّ العقود القليلة الماضية، حيث انتقلت من ميزانية قائمة على الموارد تبلغ نحو بليون دولار في عام 2001 إلى ميزانية قائمة على الاحتياجات تبلغ نحو 9,1 بلايين دولار في عام 2021. والمنظمة هي الآن رابع أكبر كيان من كيانات الأمم المتحدة من حيث الإنفاق، باستثناء الأمانة العامة للأمم المتحدة (بعد منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي، وكلها لديها نظام مالي خاص بها). وخلال هذا الوقت الذي شهدت فيه نموا، قامت المنظمة بتكييف آليات الدعم الموجودة لديها لتمكينها من تنفيذ عملياتها الموسعة بشكل أفضل. ورغم أن المفوضية قد تكيفت دائما مع السياقات المتغيرة، فإنها منخرطة حاليا في عملية تحول كبيرة لتبسيط وترشيد وتحديث أنظمتها وعملياتها وسياساتها على مرّ السنوات القادمة - وهي عملية تشمل إجراء مراجعة شاملة لإطارها التنظيمي المالي. ولذا تتيج عملية التحول فرصة هامة لمعالجة ما ظهر في السياسات من أوجه عدم اتساق على مرّ السنين، ولربط مختلف أجزاء المحتوى التنظيمي بطريقة تسمح بتحقيق أقصى فائدة منها.

4 - وتوجد ثلاثة مستويات من الإدارة المالية توجه المفوضية. ويتمثل المستوى الأول في النظام المالي للأمم المتحدة، الذي يتضمن توجيهات تشريعية واسعة النطاق تنظّم الإدارة المالية للأمم المتحدة. والنظام المالي هو أساس الإطار التنظيمي المالي، ويحدد التوجيهات التشريعية الواسعة النطاق التي تحكم الإدارة المالية للمفوضية. وعلى المستوى الثاني، وفي إطار النظام المالي للأمم المتحدة، يقوم المفوض السامي بصياغة وإصدار القواعد المالية للمفوضية، التي تحدد بشكل أفضل، إلى جانب القواعد المالية للأمم

المتحدة، البارامترات التي يتعين على الموظفين والإدارة أن يمارسوا في إطارها مسؤولياتهم، وتبين أيضا كيفية تطبيق النظام المالي للأمم المتحدة. والمستوى الثالث من الإدارة المالية هو السياسات المالية الداخلية التي تصدرها المفوضية.

5 - وعلى مر السنين، أصبحت مواءمة الإطار التنظيمي المالي كله أمرا صعبا لأن النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة مصممة لتوفير التوجيه لمنظمة تمويل عن طريق الاشتراكات المقررة التي تدفعها الدول الأعضاء، في حين أن المفوضية تمويل بنسبة 99 في المائة تقريبا من التبرعات ولها هيكل إدارة يختلف اختلافا كبيرا عن هيكل إدارة الأمانة العامة للأمم المتحدة. وبناء على ذلك، وللأسباب المبينة أدناه، تلتزم المفوضية موافقة الجمعية العامة على منحها سلطة وضع نظام مالي خاص بها، على غرار كيانات الأمم المتحدة الأخرى.

ثانيا - الأساس المنطقي لاعتماد نظام مالي خاص بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

ألف - المعلومات الأساسية وتحليل السياق

6 - عندما أنشئت المفوضية في عام 1950، كان من المزمع أن تكون مكتبا مؤقتا لمعالجة مشكلة اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وكانت هياكل إدارتها راسخة في هياكل الأمم المتحدة. وبالإشارة إلى الأموال التي تجمع من التبرعات والميزانية العادية للأمم المتحدة، تنص المادة 22 من النظام الأساسي للمفوضية على ما يلي: "يتفق المفوض السامي والأمين العام على الترتيبات الإدارية لعهد هذه الأموال وتخصيصها، بما يتفق وأحكام النظام المالي للأمم المتحدة والقواعد التي يصدرها الأمين العام تطبيقا للنظام".

7 - وفي عام 1957، قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها 1166 (د-12)، وضع قواعد مالية مناسبة لاستخدام جميع الأموال التي يتلقاها المفوض السامي عملا بأحكام ذلك القرار، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، ووفقا للنظام الأساسي للمفوضية والنظام المالي للأمم المتحدة. وبناء على ذلك، وضعت المفوضية أول مجموعة من القواعد المالية في عام 1957، وفقا للنظام المالي للأمم المتحدة.

8 - وتطورت القواعد المالية للمفوضية مع مرور الوقت استجابة للتغيرات التي واجهتها المفوضية، وخضعت لتنقيحات مختلفة. وجرى آخر تحديث للقواعد المالية في عامي 2011 و 2020. ففي عام 2011، عدلت المفوضية قواعدها المالية لإضفاء الطابع الرسمي على اعتمادها المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (انظر A/AC.96/503/Rev.10). وفي الدورة الحادية والسبعين للجنة التنفيذية - في عام 2020 - تمت الموافقة على أحدث تعديل في القواعد المالية (انظر A/AC.96/1209)، وذلك لغرض أساسي هو بدء استخدام مجالات التأثير في إطار الإدارة القائم على النتائج في المفوضية (انظر A/AC.96/503/Rev.11)، اعتبارا من 1 كانون الثاني/يناير 2022.

9 - ولكن تعديل أحكام محددة من القواعد المالية للمفوضية استجابة لعمليات إصلاح فردية أو اعتبارات أخرى لا يؤدي إلى إطار شامل ومتسق للإدارة المالية والميزانية مادامت تلك التعديلات لا تتسق مع الأحكام التشريعية الأعلى منها الواردة في النظام المالي للأمم المتحدة. وفي هذا السياق، قد تكون الجوانب التالية ذات أهمية خاصة بالنسبة للمفوضية:

(أ) في عام 2003، ألغت الجمعية العامة القيد الزمني المتعلق بالإبقاء على المفوضية وقررت إبقاء المفوضية لحين حل مشكلة اللاجئين (القرار 153/58، الفقرة 9). وحتى ذلك الوقت، كانت الجمعية تجدد ولاية المفوضية كل خمس سنوات، بعد فترة وجودها الأولية التي استمرت ثلاث سنوات؛

(ب) في عام 2003، كانت ميزانية المفوضية قائمة على الموارد وبلغت نحو 3 بلايين دولار وكانت إيراداتها أقل من بليون دولار، أما ميزانية المنظمة اليوم فهي قائمة على الاحتياجات وتزيد على 9,1 بلايين دولار، وتبلغ الإيرادات التي تجمعها سنويا نحو 5 بلايين دولار؛

(ج) بدأت المفوضية السير على مسار عملية تحول هامة (انظر EC/72/SC/CRP.17) عقب اعتماد الجمعية العامة، في أيلول/سبتمبر 2016، إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (القرار 1/71)، وتأكيد الجمعية العامة لاحقا الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين في عام 2018 (القرار 151/73)، اللذين مثلاً تطورين جوهريين أديا إلى تغيير شكل استجابة المفوضية والمجتمع الدولي لأزمات اللاجئين. والدور الذي تؤديه المفوضية في تنفيذ الاتفاق العالمي، وعملية إصلاح الأمم المتحدة الأوسع نطاقا، يشكلان المحركين الرئيسيين لتحول المنظمة⁽¹⁾؛

(د) واستجابة للمشهد المتغير، أجرت المفوضية تغييرات هيكلية كبيرة في مقرها لتعزيز دعم الحلول وتخطيط البرامج وتنفيذها ورصدها والإبلاغ عن النتائج. وأدت اللامركزية والهيكلية الإقليمية إلى نقل مهام تحديد الاتجاه الاستراتيجي والتوجيه الإداري والدعم التقني وعمليات صنع القرار الرئيسية خارج مقرها وإلى مراكز أقرب من مواقع عملياتها. وعززت المفوضية تلك التغييرات الهيكلية الأبرز، مع زيادة تفويض السلطة إلى الإدارة في موقع التنفيذ. وتقوم المفوضية كذلك بتنقيح إطار الأدوار والمسائلة والسلطات في عملياتها القطرية، ومكاتبها الإقليمية، وشُعَب المقر، لدعم هيكلها اللامركزي والإقليمي الجديد؛

(هـ) وُضع نهج جديد متعدد السنوات للإدارة القائمة على النتائج، في عام 2021، لأغراض التخطيط والميزنة والرصد والإبلاغ. ويتيح النهج الجديد تنفيذ عمليات لوضع استراتيجيات طويلة الأجل لتوفير الحماية وإيجاد الحلول باستخدام سلسلة نتائج مبسطة وإطار عالمي جديد للنتائج، على نحو يتسق مع الاتفاق العالمي وأهداف التنمية المستدامة؛

(و) دعما للتحويلات المبينة أعلاه، تجري المفوضية تحسينات هامة على النظم المركزية لتخطيط الموارد، التي أنشئت في جميع أنحاء المنظمة لإدارة الموارد المالية والبشرية.

10 - ووفّرت عملية التحول فرصا كبيرة لترشيد الإطار التنظيمي المالي للمفوضية، بدءا بإرساء أساسها في النظام المالي، بهدف تحقيق زيادة في الكفاءة استجابة للهيكل المتحولة والنظم الحديثة والتحديات الحالية.

11 - ولئن كان يمكن للمفوض السامي، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية، تعديل القواعد المالية كلما اقتضى الأمر ذلك، فإن المفوضية لا تستطيع تعديل النظام المالي للأمم المتحدة على نحو يناسب إطارها أو احتياجاتها التشغيلية. وتقدر المفوضية أن هذا النظام المالي لم يعد ملائما أو مناسباً تماما لتلبية احتياجات المفوضية الحالية (انظر الفرع جيم أدناه). وبالتالي ستستفيد المفوضية من وضع نظام مالي مصمم لمعالجة البيئة البرنامجية المحددة التي تعمل فيها، وقواعد مالية مكملتها لها.

(1) تقدم الميزانية البرنامجية السنوية لعام 2022 لمحة عامة عن الإصلاحات الرئيسية والاستثمارات الاستراتيجية التي تضطلع بها المفوضية (الوثيقة A/AC.96/1213/Rev.1، الفصل الأول، الفرع دال).

12 - وأنشأت الجمعية العامة ولاية المفوض السامي بقرارات متعاقبة، بما فيها القرارات المتخذة بشأن استمرار المفوضية، وأوكلت إلى المفوضية سلطة تلقي الأموال وتكبد النفقات لتوفير الحماية الدولية والبحث عن حلول للأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية. وكان الهدف من منح الجمعية العامة تفويضاً بالسلطة على هذا النطاق الواسع هو توفير حرية عمل كافية للمنظمة لأداء أنشطتها التنفيذية. وعلى مر السنين، وضع المفوضون الساميون لدى ممارستهم الصلاحيات الموكلة إليهم لأداء مهامهم سياسات وإجراءات مالية مناسبة للمفوضية، ولكنهم اضطروا في كثير من الأحيان إلى التعامل مع مسائل لا يتناولها النظام المالي للأمم المتحدة على نحو مناسب أو صريح، ويرد أدناه بيان موجز لبعضها.

13 - ورغم أن المفوضية عملت منذ إنشائها بموجب النظام المالي للأمم المتحدة، فإن المنظمة قد بدأت في تنفيذ عملية هامة للتحويل والتحديث. وستكون قدرة المفوضية على تصميم وتنفيذ سياسات أحدث وعمليات أكثر كفاءة محدودة في بعض المجالات نظراً لأن أداة التنظيم المالي الرئيسية التي يركز عليها نهجها الحالي والمستقبلي آخذة في الابتعاد بصورة متزايدة عن احتياجاتها المتغيرة. ولكي تكون المفوضية مجهزة تجهيزاً كاملاً للاستفادة من الفرص المقبلة والاستجابة بكفاءة لتحديات البيئة الحالية، سيلزم إجراء استعراض شامل لإطارها التنظيمي المالي. وبما أن المفوضية منخرطة حالياً في عملية تحول، فالآن هو الوقت الأمثل لإعداد وثيقة تنظيمية مالية عالية المستوى تتسق مع إطار المفوضية الاستراتيجي والسياساتي.

باء - الأنظمة المالية لكيانات الأمم المتحدة الأخرى

14 - إن الاقتراح الحالي بشأن وضع المفوضية نظامها المالي الخاص بها ليس أول اقتراح من هذا القبيل يُقدّم من أحد كيانات منظومة الأمم المتحدة. وبيّن استعراض هيكل الأنظمة المالية والقواعد المالية التي اعتمدتها كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة أن منظمات أخرى ذات حجم مماثل لحجم المفوضية أو أصغر منها تستفيد من أنظمتها المالية الخاصة.

15 - وتجربة اليونسيف هي الأكثر تشابهاً مع تجربة المفوضية. فلقد ظلت اليونسيف تمسك الحسابات وفقاً للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 1987، حين اعتمد مجلسها التنفيذي النظام المالي والقواعد المالية لليونسيف وفقاً لقرار اتخذته المجلس الاقتصادي والاجتماعي (انظر الفقرة 17 أدناه) ووافقت عليه الجمعية العامة.

16 - وكانت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية قد أقرت حينها بأنه رغم أن عدداً من أحكام النظام المالي للأمم المتحدة لا يحتاج سوى إلى تعديلات لوصف الجوانب المناسبة في عمليات اليونسيف المالية، فإن أحكاماً أخرى، مثل تلك التي تتناول الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة وتقديم الأموال اللازمة عن طريق الأنصبة المقررة لاشتراكات الدول الأعضاء، لا يمكن تطبيقها لتلبية احتياجات اليونسيف. وخلصت أيضاً إلى أن ذلك النظام المالي لا يفي بشكل ملائم باحتياجات أساليب إدارة البرامج. وقدمت مشورة مفادها أنه من الممكن وضع مجموعة أحكام محددة في شكل نظام مالي وقواعد مالية لليونسيف، على غرار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (انظر E/ICEF/1985/AB/L.2).

17 - وطلب المجلس التنفيذي لليونسيف، بموجب مقرره 8/1986، أن يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأن تأذن الجمعية العامة للمدير التنفيذي لليونسيف بإصدار النظام المالي اللازم لتلبية احتياجات المنظمة، بعد موافقة المجلس التنفيذي. وأيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي ذلك الاستنتاج (المقرر 181/1986) وأوصى بأن تأذن الجمعية العامة بإصدار النظام المالي المناسب، وقد أذنت الجمعية

العامة بذلك في وقت لاحق. ثم اعتمد المجلس التنفيذي النظام المالي لليونيسف بموجب مقرره 13/1987، الذي اتخذته في دورته العادية في عام 1987، وفي وقت لاحق وضع المدير التنفيذي لليونيسف القواعد المالية للمنظمة. ونُشر النظام المالي والقواعد المالية لليونيسف في الوثيقة [E/ICEF/1988/AB/L.3](#) في 19 كانون الثاني/يناير 1988.

18 - وفيما يخص برنامج الأغذية العالمي، يخضع البرنامج للنظام الأساسي العام الذي وافقت عليه الجمعية العامة ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. وعملا بالمادة الرابعة عشرة - 5 من النظام الأساسي العام، مُنح المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي سلطة وضع نظام مالي يحكم إدارة صندوق برنامج الأغذية العالمي، وذلك بعد تلقي مشورة بذلك من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة المالية التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة.

19 - وفيما يخص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو منظمة بلغت إيراداتها 4,8 بلايين دولار في عام 2019، أصدر البرنامج نظاما ماليا خاصا به في عام 1966 بموجب المقرر 5/66 الذي اتخذته مجلس إدارته بعد وقت قصير من إنشاء المنظمة في عام 1965.

20 - وأنشأ صندوق الأمم المتحدة للسكان، وهو منظمة بلغت إيراداتها 1,5 بليون دولار في عام 2019 وكانت تعمل سابقا في إطار النظام المالي والقواعد المالية للبرنامج الإنمائي، نظامه المالي الخاص به في عام 1974، الذي وافق عليه مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموجب مقرره 16/74.

21 - وأخيرا، فإن هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، التي بلغت إيراداتها 527 مليون دولار في عام 2019، لها نظامها المالي وقواعدها المالية الخاصة بها منذ إنشائها في عام 2011. وأنشأت الجمعية العامة تلك المنظمة بموجب قرارها 289/64، الذي منحت فيه هيئة الأمم المتحدة للمرأة في الوقت نفسه سلطة وضع نظامها المالي وقواعدها المالية الخاصة بها. وتتلقى المنظمة نحو 2 في المائة من مساهماتها من الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة. وبالتالي، فإن نظامها المالي وقواعدها المالية تتضمن أحكاما تشير إلى دور الأمم المتحدة فيما يتعلق بذلك الجزء من الميزانية.

جيم - جوانب القصور في النظام المالي للأمم المتحدة في صيغته الحالية عند تطبيقه على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

22 - رغم أن المكتب قد حقق أهدافه وهو يعمل في إطار النظام المالي للأمم المتحدة، فإن وضع نظام مالي خاص بالمفوضية سيعزز وضوح وشفافية إطاره التنظيمي المالي ويخلق فرصة للتركيز على الجوانب الخاصة لبرنامج المفوضية التي لا يغطيها النظام المالي للأمم المتحدة تغطية كافية.

23 - فالنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة والتعديلات التي أدخلت عليها ([ST/SGB/2013/4](#)) و ([ST/SGB/2013/4/Amend.1](#)) تتضمن إشارات كثيرة إلى التمويل وهياكل الحوكمة وإلى عمليات ومصطلحات غير ذات صلة أو لا تنطبق على المفوضية، مثل الإشارات إلى عناصر خاصة بعمليات حفظ السلام أو محكمة العدل الدولية. وهذه الإشارات غير ذات الصلة أو غير القابلة للتطبيق تخلق مشاكل عندما يتعلق الأمر بنقل أحكام موجهة تحديدا إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى سياق المفوضية. وهذه الإشارات كثيرة جدا إلى درجة تجعل من غير الواضح ما هي أحكام النظام التي تنطبق على المفوضية وما هي المصطلحات المناسبة المقابلة لها المستخدمة في المفوضية.

24 - ويوفر النظام المالي للأمم المتحدة إطارا لدورة الميزانية البرنامجية يركز بشكل رئيسي على الاشتراكات المقررة التي تدفعها الدول الأعضاء، بما في ذلك مشروع الميزانية وإجراءات الموافقة التي تختلف عما هو متبع في المفوضية. ومن الأمثلة على ذلك مادة في النظام المالي للأمم المتحدة متصلة بإطار الميزانية القائم على النتائج تتضمن مصطلحات لا تنطبق على هيكل المفوضية وتتطلب عناصر غير موجودة في إطار ميزانية المفوضية القائمة على الاحتياجات. وتحدد مادة أخرى في النظام المالي للأمم المتحدة مدة فترة الميزانية؛ في حين أن المفوضية، على غرار كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة، مثل اليونسف وصندوق الأمم المتحدة للسكان، تحدد فترة الميزانية من خلال آليات حوكمة أخرى للسماح بالمرونة دون اشتراط إجراء تغييرات على الوثيقة التنظيمية المالية الرئيسية في حالة تغيير فترة الميزانية. وتقدم ميزانيات الأمم المتحدة التكميلية إلى الجمعية العامة، وتستعرضها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، في حين مُنح المفوض السامي مرونة في إصدار ميزانيات تكميلية وإبلاغ اللجنة التنفيذية بها، مما يتيح الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية في الوقت المناسب.

25 - وبما أن النظام المالي للأمم المتحدة يركز أساسا على إدارة الاشتراكات المقررة التي تدفعها الدول الأعضاء، فإن النظام يتضمن عددا محدودا من الأحكام المتصلة بالتبرعات، كما هو الحال في مجالات إعلان التبرعات، والتبرعات المخصصة، والأنشطة المدرة للدخل - وهي مجالات ذات صلة وذات أهمية خاصة للمفوضية.

26 - وتصدر النسخة الرسمية للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة كوثيقة متكاملة ترد فيها كل مادة من مواد النظام مالي، تليها القواعد المالية ذات الصلة بها. ويعكس هذا الشكل الإطار المتكامل للرقابة المالية والداخلية الذي أنشأه النظام المالي والقواعد المالية في وثيقة شاملة واحدة. وفي حالة المفوضية، لا يمكن بسهولة إعداد عرض متكامل لإطارها التنظيمي المالي لأن قواعدا المالية تصدر في وثيقة تشريعية منفصلة تقرها لجنتها التنفيذية. وتتناول القواعد المالية الاحتياجات المحددة لدى المفوضية ولا تكون دائما متسقة في هيكلها، وأحيانا في مصطلحاتها، مع النظام المالي للأمم المتحدة. وبما أن المصطلحات الواردة في ذلك النظام المالي تختلف في مجالات كثيرة عن مصطلحات المفوضية، ونظرا لأن النظام المالي يشمل العديد من الفروع التي لا تنطبق على المفوضية، فإن ربط القواعد المالية للمفوضية بمواد النظام المالي الذي انبثقت منه تلك القواعد يشكل تحديا كبيرا. ولذلك، يصعب على قارئ القواعد المالية للمفوضية أن يفهم تماما إطار الرقابة المالية والداخلية دون أن يستطيع رؤية السياق التنظيمي.

ثالثا - اقتراح بشأن وضع نظام مالي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

27 - تقترح المفوضية وضع نظامها المالي الخاص بها في وثيقة واحدة تعرض بشكل متكامل النظام المالي والقواعد المالية المتصلة به. وستكون آلية الحوكمة التي ستوافق على النظام المالي مماثلة للآليات الأخرى في الأمم المتحدة، حيث يصدر المفوض السامي النظام المالي بعد التشاور مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وموافقة اللجنة التنفيذية للمفوضية. وإذا مُنحت المفوضية سلطة وضع نظامها المالي الخاص بها، سيُطلب أيضا من المفوض السامي تنقيح القواعد المالية لتكمل ذلك النظام المالي.

28 - وستواصل المفوضية، لدى وضع نظامها المالي الخاص بها، الاسترشاد بمبادئ الإدارة المالية الجيدة والمسئولة الدؤوبة التي يدعو إليها النظام المالي للأمم المتحدة وغيره من السياسات والتعليمات الإدارية ذات الصلة في الأمم المتحدة. وفي الوقت نفسه، ستعزز نوعية المعلومات والتقارير المالية المقدمة إلى اللجنة

التنفيذية واستعراضها، على النحو الذي سيحدد في النظام المالي الجديد. ولن يصدر المفوض السامي النظام المالي إلا بعد التشاور مع اللجنة الاستشارية والحصول على موافقة اللجنة التنفيذية للمفوضية.

29 - وإن وضع نظام مالي وقواعد مالية مصممة لتلبية الاحتياجات المحددة للمفوضية يمكن أن يوفر للمنظمة أساساً يمكن أن تركز إليه لزيادة الكفاءة مع وضع سياسات وإجراءات وعمليات مناسبة. ويمكن أن يسمح ذلك بإنشاء آليات للإدارة المالية تتسم بمرونة أكبر؛ والاتساق مع السياسات والإجراءات الخاصة بالمفوضية، بما في ذلك ما يتعلق بالميزنة والمحاسبة السنويتين؛ وتحقيق تحسّن في تلبية احتياجات المفوضية في الأجل الطويل؛ والاتساق مع الإطار التنظيمي المالي لكيانات الأمم المتحدة الأخرى.

30 - وإذا نظرت الجمعية العامة بشكل إيجابي لهذا الاقتراح، فإن المفوضية ستعمل طوال عام 2022 على صياغة النظام المالي الجديد بالتشاور الوثيق مع اللجنة الاستشارية والدول الأعضاء في اللجنة التنفيذية. وتقتصر المفوضية أن يدخل النظام المالي الجديد حيز النفاذ في 1 كانون الثاني/يناير 2023، إلى جانب مجموعة منقحة من القواعد المالية التي ستصدر على النحو المتوخى في ذلك النظام المالي وسيتم استخلاص معظمها من القواعد المعتمدة القائمة، وسيضيف ذلك طابعاً مؤسسياً على اتساق ونوعية الإبلاغ الذي تتوقعه الهيئات الإدارية والاستشارية من المفوضية.

رابعاً - الإجراءات المطلوب من الجمعية العامة اتخاذها

31 - يُطلب إلى الجمعية العامة أن توافق على اقتراح منح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سلطة وضع نظامها المالي الخاص بها الذي يتعين أن يصدره المفوض السامي بعد التشاور مع اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وموافقة اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي.