

Distr.: General
1 March 2022
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 136 من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين عن اقتراح بشأن وضع نظام مالي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

أولا - مقدمة

1 - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في مذكرة الأمين العام التي أحال بها تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين عن اقتراح بشأن وضع نظام مالي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (A/76/635). وخلال نظر اللجنة الاستشارية في التقرير، تلقت معلومات اختتمت برودود خطية مؤرخة 4 شباط/فبراير 2022.

2 - ويشار إلى أن تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين يقدم إلى الجمعية العامة عقب القرار الذي اتخذته اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021، للحصول على موافقة الجمعية العامة لمنح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سلطة وضع وإصدار نظام مالي خاص بها يلائم بشكل محدد عملياتها (A/76/635، الفقرة 1). ويشار أيضا إلى أنه 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 (المرجع نفسه، الفقرة 31).



3 - وقررت اللجنة التنفيذية، في قرارها المذكور أعلاه (A/76/12/Add.1، الفقرة 14) ما يلي:

- (أ) تأييد الاقتراح بأن يُطلب إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة أن تأذن للمفوض السامي بأن يصدر، بعد موافقة اللجنة التنفيذية، النظام المالي الذي يحكم استخدام جميع الأموال التي يتلقاها المفوض السامي لتلبية الاحتياجات المحددة للمفوضية وفقاً لولايتها؛
- (ب) الطلب إلى المفوض السامي أن يقدم اقتراحاً بشأن النظام المالي لكي تنتظر فيه اللجنة التنفيذية وتوافق عليه، بعد موافقة الجمعية العامة عليه؛
- (ج) الطلب إلى المفوض السامي أن يعد مشروع إصدار قواعد مالية للمفوضية يُكمل مشروع النظام المالي الذي يحكم استخدام جميع الأموال التي تتلقاها المفوضية ويلئم احتياجاتها؛
- (د) الطلب إلى المفوض السامي أن يكفل إجراء عملية تشاورية مع الدول الأعضاء في صياغة النظام المالي الجديد للمفوضية؛ والطلب أيضاً إلى المفوض السامي أن يبذل قصارى جهده لكي تُراعى في عملية الصياغة الآراء الأولية التي تُعرب عنها الدول الأعضاء؛
- (هـ) الإقرار بأن يستمر تطبيق الفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 1166 (د-12)، بما في ذلك أي قواعد مالية تصدر بموجب هذا القرار، ريثما يتم وضع هذه النظم والقواعد المالية؛
- (و) الطلب كذلك إلى المفوض السامي أن يلتزم الحصول على تعليقات من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأن النظام المالي المقترح والقواعد المالية المقترحة قبل إحالتها إلى اللجنة التنفيذية.

ثانياً - ملاحظات اللجنة الاستشارية وتوصياتها

العملية والجدول الزمني

4 - تشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة تصدر، من خلال نظامها المالي، التوجيهات التشريعية الواسعة النطاق التي تنظم الإدارة المالية للأمم المتحدة (انظر أيضاً ST/SGB/2013/4، الفقرة 2). وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن أي تغيير مقترح في النظام المالي للأمم المتحدة ينبغي أن يستند إلى اقتراح مبرر تبريراً جيداً تنتظر فيه الجمعية العامة. وتشدد اللجنة على أن الإذن في نهاية المطاف بوضع نظام مالي منفصل، وكذلك الموافقة على أي نظام منقح واعتماده، تقع ضمن نطاق صلاحية الجمعية وحدها. ولذلك توصي اللجنة بعدم الموافقة على الاقتراح في هذه المرحلة (انظر أيضاً الفقرة 15 أدناه).

5 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأنه في حالة حصول المفوضية على موافقة الجمعية العامة، ستعمل المفوضية بعد ذلك مع أعضائها لإدراج تعليقاتهم في مشروع كامل أولي للنظام المالي المقترح سيتم إطلاع اللجنة الاستشارية عليه في غضون بضعة أشهر. وستدرج تعليقات اللجنة الاستشارية في مشروع وثيقة المفوضية لعرضها على اللجنة التنفيذية للمفوضية للموافقة عليها. وفيما يتعلق بنظر اللجنة التنفيذية في تقارير اللجنة الاستشارية، أبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن اللجنة التنفيذية قد أشارت في الفترة من عام 2012 إلى عام 2021 إلى ملاحظات اللجنة الاستشارية وتوصياتها المتعلقة بالميزانية البرنامجية للمفوضية.

6 - وفيما يتعلق بالجدول الزمني المتوخى، أبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأنه في انتظار صدور قرار من الجمعية العامة، بدأت المفاوضات في وضع مشروع للنظام المالي المقترح وستقدمه في آذار/مارس 2022 إلى اللجنة الدائمة للمفوضية، كمشروع عمل أولي مقترح يكون بمثابة نقطة انطلاق غير ملزمة للتشاور مع أصحاب المصلحة. وستقدم المفوضية في نيسان/أبريل 2022 مشروع النظام المالي المقترح إلى اللجنة الاستشارية لكي تنظر فيه. وأبلغت اللجنة أيضاً بأن المفوضية ستطلب الانتهاء من مداوالات اللجنة الاستشارية ووضع تقريرها ذي الصلة في صيغته النهائية في الوقت المناسب قبل انعقاد دورة اللجنة الدائمة للمفوضية في تموز/يوليه أو أيلول/سبتمبر 2022، لكي تنظر فيه اللجنة التنفيذية وتوافق عليه في دورتها الثالثة والسبعين، في الفترة من 10 إلى 14 تشرين الأول/أكتوبر 2022.

7 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن قرار اللجنة التنفيذية المذكور أعلاه لا يشير إلى الطابع الملح، ولكنه يذكر بوضوح أنه ريثما يتم وضع أي نظم وقواعد مالية جديدة، يستمر تطبيق الفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 1166 (د-12)، التي تنص على أن الجمعية العامة "تقرر وجوب وضع قواعد مالية مناسبة لاستخدام كافة الأموال التي تصل المفوض السامي بموجب أحكام هذا القرار، وذلك بالتشاور مع اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ووفقاً لنظام المفوضية الأساسي والأنظمة المالية للأمم المتحدة".

8 - وتشدد اللجنة الاستشارية على أن قرار اللجنة التنفيذية المذكور أعلاه لا يعبر عن الطابع الملح من الناحية التشغيلية لوضع نظام مالي مستقل للمفوضية. وتشدد اللجنة الاستشارية كذلك على أنه وفقاً للفقرة 8 من قرار الجمعية العامة 1166 (د-12)، يجوز للمفوضية أن تضع، وبالتالي تنقح، أي قواعد مالية لضمان ملائمتها لاستمرارية عمليات المفوضية.

9 - وعلى النحو المبين في الفقرات من 22 إلى 26 من التقرير، فإن جوانب القصور المتصلة بالمفوضية في النظام المالي للأمم المتحدة تتعلق بما يلي: (أ) الإشارات إلى التمويل وهياكل الحوكمة وإلى عمليات ومصطلحات غير ذات صلة أو لا تنطبق على المفوضية، مما يجعل من غير الواضح ما هي أحكام النظام التي تنطبق على المفوضية وما هي المصطلحات المناسبة المقابلة لها المستخدمة في المفوضية؛ (ب) إطار دورة الميزانية البرنامجية الذي يركز أساساً على الاشتراكات المقررة التي تدفعها الدول الأعضاء والتي تختلف عما هو متبع في المفوضية؛ (ج) التركيز بشكل أساسي على إدارة الاشتراكات المقررة التي تدفعها الدول الأعضاء، في حين أن النظام يتضمن عدداً محدوداً من الأحكام المتصلة بالتبرعات، كما هو الحال في مجالات إعلان التبرعات، والتبرعات المخصصة، والأنشطة المدرة للدخل؛ (د) الاختلافات في المصطلحات، مما يشكل تحدياً في ضمان ربط القواعد المالية للمفوضية على نحو صحيح بمواد النظام المالي للأمم المتحدة ذات الصلة.

10 - وأبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن التطبيق العملي مرهق وعرضة للخطأ، إذ يتعين على الموظفين تحديد مواد النظام المالي للأمم المتحدة التي تنطبق على المفوضية، ثم الاستعاضة عن مصطلحات الأمم المتحدة بمصطلحات المفوضية، ثم ربط مادة الأمم المتحدة ذات الصلة بالقواعد المالية للمفوضية ذات الصلة، والتي لها نظام ترقيم مختلف. بيد أن اللجنة أبلغت أيضاً بأن هذا النهج لا يطبق على نحو متسق. وأبلغت اللجنة كذلك بأن 44 من أصل 82 مادة في النظام المالي للأمم المتحدة لا تنطبق على عمليات المفوضية، وأن مادتين فقط تتعلقان تحديداً بالتبرعات. وأبلغت اللجنة أيضاً بأن النظام المالي للأمم المتحدة لا يتضمن توجيهات بشأن تقديم ميزانية برنامجية تمول من التبرعات، ولكن المفوضية تقر بأن النظام المالي للأمم المتحدة يتضمن في الواقع توجيهات بشأن كل من الأنصبة المقررة

والتبرعات. وأبلغت اللجنة كذلك بأن القواعد المالية للمفوضية قد تطورت، على النحو المبين أيضاً في الفقرة 8 من التقرير، وأن المفوضية غيرت، على سبيل المثال، قواعدها المالية في عام 2011 لإضفاء الطابع الرسمي على اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

11 - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن البند 3-14 من النظام المالي للأمم المتحدة يتناول التبرعات، في حين ينص البند 6-1 على أن تعد البيانات المالية وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، على الرغم من أن المفوضية غيرت قاعدتها المالية ذات الصلة وفقاً لذلك. وتشدد اللجنة على أن النظام المالي للأمم المتحدة يقصد به تغطية مجموعة السيناريوهات المالية المحتملة على نطاق المنظومة. ومع ذلك، تقر اللجنة بأراء المفوضية بشأن الحاجة إلى وضع نظام مالي مصمم خصيصاً، حيث أن الكيان يمول أساساً من التبرعات. وترى اللجنة أن أي أوجه قصور في تطبيق نظام الأمم المتحدة قد لا تكون خاصة بالمفوضية وقد تواجهها أيضاً كيانات أخرى في منظومة الأمم المتحدة بدرجات متفاوتة.

مواءمة النظم المالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة

12 - فيما يتعلق بالتنسيق على نطاق المنظومة بشأن مختلف المسائل المتعلقة بجميع كيانات منظومة الأمم المتحدة، تشير اللجنة الاستشارية إلى ملاحظاتها وتوصياتها في سياق تقريرها عن التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة وتقارير مجلس مراجعي الحسابات للفترة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، التي أقرتها الجمعية العامة في الفقرة 2 من قرارها 235/76، ومفادها أن الأمين العام لم يقدم معلومات عن المبادرات على نطاق المنظومة التي تهدف إلى توطيد المكاسب في الكفاءة وتحسين التنسيق، وفقاً لما كانت قد طلبته سابقاً. وتشير اللجنة أيضاً إلى توصيتها بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يقدم تقريراً منفصلاً عن المبادرات على نطاق المنظومة، إضافة إلى الترتيبات التنفيذية وترتيبات تقاسم التكاليف، وأي فرص محتملة للتعاون، بما في ذلك في المسائل الإدارية ومسائل الميزانية، ولا سيما المشتريات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (A/76/554، الفقرة 70). وتشير اللجنة كذلك إلى أن الجهود الرامية إلى تحقيق الاتساق و"توحيد الأداء" على نطاق المنظومة قد وردت في البداية في تقرير الأمين العام عن الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق على نطاق المنظومة (انظر A/61/583) وأيدتها الجمعية العامة في قرارها 289/64، وقد شملت حتى الآن، على سبيل المثال، إصلاح نظام التنمية، بما في ذلك ما يتعلق بنظام المنسقين المقيمين وتحقيق الانسجام في المكاتب الخلفية.

13 - وتشير اللجنة الاستشارية أيضاً إلى أن الأمين العام، في محاولة لضمان التنفيذ الكامل لسياسة التقييم على نطاق المنظومة، ولحماية استقلال ومصادقية العمل التقييمي على نطاق المنظومة لتعزيز عمليات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة واستجابتها دعماً لخطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، قد حصل على موافقة اللجنة على إنشاء وظيفة مدير (مد-2) لمرة واحدة لمدة سنة واحدة، من 1 كانون الثاني/يناير 2022 إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2022، وتمول هذه الوظيفة من موارد خارجة عن الميزانية (انظر مذكرة اللجنة AC/2193، 10 كانون الأول/ديسمبر 2021).

14 - وتشدد اللجنة الاستشارية على أهمية دور النظام المالي للأمم المتحدة في كفالة قدرة جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة، بما فيها الكيانات الميدانية مثل المفوضية، على العمل بفعالية وكفاءة. وتعرب اللجنة عن قلقها من أن إنشاء وانتشار نظم مالية منفصلة ومختلفة بين كيانات منظومة الأمم المتحدة قد يؤديان إلى عدم انسجام المعايير والقواعد، وعدم اتساق نظم الإبلاغ المالي، وقد يكون لهما أثر على الجهود الرامية إلى زيادة المواءمة والكفاءة كجزء من مبادرات الإصلاح التي يضطلع بها الأمين العام وعلى قدرة المنظومة على توحيد الأداء، فضلا عن أنهما يطرحان تحديات لقدرة الدول الأعضاء على العمل مع منظومة الأمم المتحدة ككل. ولذلك توصي اللجنة بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام، بصفته رئيسا لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بدعم من مدير مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، أن يبدأ مبادرة على نطاق المنظومة وأن يحدد أوجه القصور والتحديات والاحتياجات المحددة لكيانات منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد، ويضع اقتراحا، لكي تنظر فيه الجمعية العامة، لتوحيد وإصدار نظام مالي لمنظومة الأمم المتحدة، ولا سيما صناديقها وبرامجها، وغيرها من الكيانات حسب الاقتضاء (انظر أيضا A/76/554، الفقرة 70).

ثالثا - الخلاصة

15 - توصي اللجنة الاستشارية، رهنا بملاحظاتها وتوصياتها الواردة أعلاه، بعدم الموافقة، في هذه المرحلة، على اقتراح منح مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سلطة وضع نظامها المالي الخاص بها.