

Distr.: General
29 March 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والسبعون

البند ١٣٥ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي
للأمم المتحدة

التعديلات المقترحة للنظام المالي للأمم المتحدة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

أولا - مقدمة

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام عن التعديلات المقترحة للنظام المالي للأمم المتحدة (A/73/717). واجتمعت اللجنة، أثناء نظرها في التقرير، مع ممثلي الأمين العام الذين قدموا معلومات وإيضاحات إضافية، اختتموها برودود خطية وردت في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٩.

٢ - وتذكّر اللجنة الاستشارية بأنه بعد النظر في تقرير الأمين العام المعنون "تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة: تنفيذ هيكل إداري جديد لتحسين الفعالية وتعزيز المساءلة" (A/72/492/Add.2)، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٦٦/٧٢ بء، أن يقدم إليها أي تعديلات يقترح إدخالها على النظام المالي والنظام الأساسي للموظفين، مشفوعة بالأساس المنطقي للتعديلات المقترحة، لتنظر فيها الجمعية العامة وتوافق عليها.

ثانيا - تقرير الأمين العام

٣ - يتكوّن تقرير الأمين العام (A/73/717) من فرع رئيسي يتضمن ١٣ فقرة إلى جانب مرفقين يتضمنان التعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي التي قُدمت إلى الجمعية العامة لكي توافق عليها (المرفق الأول) والتنقيحات المتصلة بها التي أدخلت على القواعد المالية التي قُدمت إلى الجمعية العامة لإطلاعها عليها ولكي تحيط بها علمًا (المرفق الثاني) (انظر أيضا الفقرة ٧ أدناه). ويشير الأمين العام إلى



أنه بمجرد موافقة الجمعية العامة على تعديلات النظام المالي، سيصدر التعديلات ذات الصلة التي على القواعد المالية (A/73/717، الفقرة ١٢). وطلبت اللجنة الاستشارية تزويدها بنسخة من المرفقين الأول والثاني تبين التغييرات المقترحة وقد حصلت على هذه النسخة. ولتيسير الرجوع إلى النص الأصلي، تأمل اللجنة الاستشارية في تزويد الجمعية العامة بالنسخة التي تبين التغييرات عند نظرها في هذا التقرير.

٤ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الفرع الرئيسي من تقرير الأمين العام لا يتضمن موجزا أو تحليلا للتعديلات المقترحة ولا يتضمن تفاصيل تشرح الأساس المنطقي الذي تستند إليه المقترحات. وتذكر اللجنة بأن التقرير السابق للأمين العام عن التنقيحات التي يُقترح إدخالها على النظام المالي للأمم المتحدة لكي تعتمد المنظمة المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (انظر A/67/345، الفرع الثاني) قد تضمن معلومات من هذا القبيل. وترى اللجنة الاستشارية أن إدراج المزيد من التفاصيل التحليلية والتفسيرية بشأن التعديلات المقترحة كان سيحسن نوعية تقرير الأمين العام ويسر النظر في التعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي.

٥ - وعموما، ترى اللجنة الاستشارية أنه يجب تقديم قدر كافٍ من المبررات والأسس المنطقية للتعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي، بما في ذلك بإيراد تعريف للمصطلحات الجديدة واستخدام المصطلحات بشكل متسق. وفي هذا السياق، تذكر اللجنة بأنها أثناء نظرها مؤخرا في التعديلات المقترحة إدخالها على النظام الأساسي والإداري للموظفين (A/73/378)، قد أعربت عن رأي مفاده أنه في المستقبل، ينبغي للتقارير المقبلة للأمين العام أن تنص بوضوح على الأساس المنطقي لجميع التغييرات المقترحة بما في ذلك تقديم تعليل أوضح بشأن التغييرات التحريرية الهادفة إلى زيادة التوضيح والتبسيط وتسهيل الاستخدام (A/73/622، الفقرة ١٣).

٦ - وفيما يتعلق بالعملية الاستشارية المتبعة لوضع الصيغة النهائية لتقرير الأمين العام، جرت الإشارة إلى أن التغييرات المقترحة قد عُرضت على مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية للتعليق عليها (A/73/717، الفقرة ١١). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية لاحظا أن بعض التوصيات التي سبق لهما تقديمها قد عولجت في التعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي (انظر أيضا الفقرات ٩-١١ أدناه). وبعد توجيه مزيد من الاستفسارات بشأن دور مكتب الشؤون القانونية في عملية الاستعراض وتعليقاته على التعديلات المقترحة، أبلغت اللجنة بأن المكتب قد اضطلع بدور أساسي أثناء صياغة التنقيحات التي أُدخلت على النظام المالي والقواعد المالية.

٧ - ويشير الأمين العام في تقريره (A/73/717، الفقرتان ٦ و ٧)، إلى أنه قام في سياق الإصلاح الإداري بتفويض ممارسة سلطة إدارية معززة إلى رؤساء كيانات الأمانة العامة في مجالات الموارد البشرية، والميزانية والشؤون المالية، والمشتریات وإدارة الممتلكات، بموجب الإطار الجديد لتفويض السلطة (انظر ST/SGB/2019/2). وتيسيراً لتنفيذ الإطار الجديد لتفويض السلطة، أصدر الأمين العام تعديلات للقواعد المالية دخلت حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ (ST/SGB/2013/4/Amend.1) و ST/SGB/2015/4/Amend.1). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية، بأن تلك التعديلات الصادرة بالفعل لا تندرج ضمن تقرير الأمين العام المعروض حاليا على الجمعية (A/73/717). غير أن

اللجنة تلاحظ أيضا أن الأمين العام يشير في تقريره عن المساءلة^(١) إلى الطبيعة "المؤقتة" لتلك التعديلات المدخلة على القواعد المالية (A/73/688، الفقرة ٥٧). وبينما تسلم اللجنة الاستشارية بأن البند ٨-٥ من النظام المالي ينص على أن يقوم الأمين العام بوضع قواعد وإجراءات مالية تفصيلية، فهي ترى أنه توخياً للحذر كان يجدر أن تُعرض على الجمعية العامة القواعد المعدلة المتعلقة بالإطار الجديد لتفويض السلطة في سياق الإصلاح الإداري والواردة في النشرتين ST/SGB/2013/4/Amend.1 و ST/SGB/2015/4/Amend.1، وذلك بهدف إطلاع الجمعية العامة على هذه القواعد المعدلة ولكي تحيط بها علما، من أجل إضفاء المزيد من الوضوح والشفافية.

ثالثا - التعديلات المقترحة للنظام المالي

٨ - يشير الأمين العام في تقريره إلى أن التعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي تهدف إلى إنشاء إطار تنظيمي واضح لإدارة الشركاء المنفذين، بما في ذلك إدارة تقديم المنح إلى هؤلاء الشركاء، وترشيد وتبسيط بنود معينة من النظام المالي، إلى جانب إجراء بعض التغييرات التحريرية والمتعلقة بالصياغة (A/73/717، الفقرات ٨-١٠).

إدارة الشركاء المنفذين وتقديم المنح

٩ - يشير الأمين العام إلى أن الاستعانة بشركاء منفذين، من قبيل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والحكومية الدولية وغير الربحية، من أجل تحقيق أو استكمال الأهداف المقررة للأمم المتحدة وتنفيذ مشاريعها وبرامجها أصبحت من المسائل التي تكتسب أهمية متزايدة. وإقراراً بضرورة إنشاء إطار تنظيمي واضح لإدارة هذه الأنواع من ترتيبات الشراكة، يقترح الأمين العام إضافة بنود لتوضيح الإطار وفي الوقت نفسه تنفيذ توصية مجلس مراجعي الحسابات بأن يُدرج الإطار القانوني لتقديم الأموال للشركاء على سبيل الهبة في النظام المالي والقواعد المالية رسمياً (A/73/717، الفقرة ٨). وتقر اللجنة الاستشارية بضرورة إقامة إطار قانوني ملائم لإدارة الشركاء المنفذين والمنح المقدمة إلى الشركاء في النظام المالي والقواعد المالية، كما أوصى بذلك مجلس مراجعي الحسابات (انظر الفقرة ١٠ أدناه).

١٠ - وفي هذا الصدد، تشير اللجنة الاستشارية إلى أنه بالإضافة إلى توصيتها المتعلقة بالسند القانوني لتقديم المنح للشركاء، قد أوصى مجلس مراجعي الحسابات بأن تضع الإدارة إطاراً مشتركاً لإدارة الشركاء يقوم على المبادئ ويحدد الإجراءات الرئيسية التي يجب أن تتبعها جميع كيانات الأمانة العامة (A/71/5 (Vol I)، الفقرتان ٢٥٦ و ٢٦٤). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة بأن البنود الجديدة المقترحة من النظام المالي المتعلقة بالشركاء المنفذين وبالجهات المتلقية للمنح تهدف إلى إنشاء إطار قانوني كخطوة أولى. وبالتوازي مع ذلك، ستعمل المنظمة على وضع إطار متناسق للسياسات للتعامل مع الشركاء المنفذين لكي يوجّه عمليات التعامل مع الشركاء المنفذين وتقديم المنح، بما في ذلك عمليتي تقديم الطلبات والاختيار بشفافية، وبذل العناية الواجبة، وتقييم القدرات، وتنفيذ المشاريع من قبل الشركاء المنفذين، ووضع نموذج موحد للاتفاقات مع الشركاء للإبلاغ. وعلاوة على ذلك، أبلغت اللجنة بأنه رغم سرعان

(١) التقرير المرحلي الثامن عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة: تعزيز المساءلة في إطار النموذج الإداري الجديد (A/73/688 و A/73/688/Corr.1). ويرد تقرير اللجنة الاستشارية ذي الصلة في الوثيقة A/73/800.

النظام المالي والقواعد المالية على جميع الشركاء المنفذين، فمن المتوقع اتباع إجراءات مختلفة حسب اختلاف أنواع الشركاء.

١١ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية من المرفق الأول لتقرير الأمين العام أن البنود الجديدة ٨-٥ (ب) و (ج) و ١١-٥ و ١٢-٥^(٢) قد اقترحت في إطار إدارة الشركاء المنفذين وتقدم المنح. وعموماً، ترى اللجنة أن هذه المقترحات لم تكن مشفوعة بما يكفي من المبررات ولم تكن متنسقة بالقدر الكافي. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بتقديم المنح، بينما يشار في البند ٨-٥ (ج) إلى "جعل جميع المنح المقدمة إلى الجهات المتلقية للمنح تتم بما يحقق الغايات والأهداف على النحو المحدد في اتفاق رسمي"، يشار في البند ١٢-٥ أيضاً إلى أن "للأمين العام أن يقدم المنح على نحو يتفق مع سياسات الأمم المتحدة وأهدافها وأنشطتها استناداً إلى مبادئ الإنصاف والنزاهة والشفافية وإلى مصلحة الأمم المتحدة". وعلاوة على ذلك، يشير البنود ٨-٥ (ب) و (ج) إلى "المساهمات" و "المنح المقدمة" دون إيراد أي تعريف لهذين المصطلحين ولا يوجد في كلتا الحالتين أي تفسير لصلتهما بمصطلح "جميع المدفوعات" الوارد في البند ٨-٥ (أ). وإضافة إلى ذلك، يبدو أن مصطلحات من قبيل "اتفاق رسمي" و "اتفاق كتابي" و "الترتيبات" قد استُخدمت على أنها مترادفات في البنود والقواعد، دون توضيح للاختلافات التي قد تكون قائمة بين هذه المصطلحات. وترى اللجنة الاستشارية أن صياغة التعديلات المقترحة إدخالها على النظام المالي تفتقر للوضوح والاتساق. ولهذا يجب تحسين صياغة التعديلات المقترحة وتوضيحها.

التعديلات المقترحة للغرض المعلن المتمثل في الترشيد والتبسيط

١٢ - يشير الأمين العام إلى أنه يقترح أيضاً ترشيد وتبسيط بنود معينة من النظام المالي مما من شأنه أن يشكل أساساً ويوفر دعماً لعملية الإصلاح التي يتوخاها على صعيد ممارسات الإدارة المالية في المنظمة، ويسمح بتطوير عمليات إدارية أبسط وأقل تعقيداً (A/73/717، الفقرة ٩). وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن هذه التنقيحات قد أدخلت على البند ١٠-٥ بشأن سداد التكاليف والبند ١٥-٥ بشأن الشراء والبند ١٦-٥ بشأن التصرف في أصول حفظ السلام.

١٣ - وفيما يتعلق بالبند ١٠-٥، يقترح الاستعاضة عن "عمليات حفظ السلام" بعبارة "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وغيرها من العمليات"، وتغيير العنوان من الصيغة الحالية وهي "سداد التكاليف في عمليات حفظ السلام" إلى صيغة "سداد التكاليف للدول الأعضاء". وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن المقترحات تهدف إلى توسيع نطاق البند ليشمل جميع العمليات التي تأذن فيها الجمعية العامة بسداد التكاليف من أجل دعم عملية الإصلاح التي يجريها الأمين العام وإتاحة وضع عمليات إدارية أكثر بساطة. وترى اللجنة الاستشارية أن اقتراح إدراج عبارة "غيرها من العمليات" بحاجة إلى التوضيح والتبرير لأنه لم يجر تحديد نطاق هذا المصطلح. وإضافة إلى ذلك، ترى اللجنة أن هذا التعديل يتجاوز حدود النية المعلنة المتمثلة في "الترشيد والتبسيط".

(٢) يرد البنود الجديدان ٨-٥ (ب) و (ج) تحت العنوان الحالي "السلطة والمسؤولية"؛ بينما يرد البنود الجديدان ١١-٥ و ١٢-٥ على التوالي تحت العنوانين الجديدين "شراكات التنفيذ" و "تقديم المنح".

١٤ - وفيما يتعلق بالبند ٥-١٥ الوارد تحت عنوان "مبادئ عامة" في الجزء المتعلق بالشراء، يُقترح الاستعاضة عن مصطلح "عطاءات" بمصطلح "الاحتياجات" من السلع والخدمات التي تنشر عن طريق الإعلان. وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة الاستشارية بأن استخدام مصطلح "عطاء" يقصر الإعلان العام عن الاحتياجات فقط على السلع والخدمات التي يتم الحصول عليها حصراً عن طريق طلبات الشراء الرسمية في حين يمكن إصدار "الإعلان" بمجرد نشر إشعارات أو طلبات للإعراب عن الاهتمام على المواقع الشبكية المتاحة للعموم، بما في ذلك الموقع الشبكي للأمم المتحدة، أو في الصحف والمجلات الدورية، أو المذكرات الشفوية الموجهة إلى البعثات الدائمة، أو عن طريق وسائل ملائمة أخرى. وعند الاستفسار، أبلغت اللجنة أيضاً بأن التغييرات المقترحة في إطار البند ٥-١٥ تهدف إلى سد فجوة وتبسيط اللغة. وبعد الإشارة إلى أن "عطاء" مصطلح راسخ من مصطلحات الشراء، ترى اللجنة الاستشارية أنه يتعين تبرير التغييرات المقترحة وآثارها المحتملة.

١٥ - أما البند ٥-١٦ فهو يشمل المسائل المدرجة في إطار التصرف في أصول عمليات حفظ السلام. وتلاحظ اللجنة الاستشارية عدداً من المشاكل المتصلة بالتغييرات المقترحة إدخالها على هذا البند. أولاً، يقتضي الاستخدام المقترح لمصطلح "الممتلكات" عوضاً عن "المعدات" و "الأصول" كوسيلة لتحقيق التبسيط شرحاً واضحاً لآثاره العملية. وتذكر اللجنة بأنه حرصاً على الامتثال لمتطلبات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، قد أُدخلت تغييرات بالفعل على النظام المالي والقواعد المالية من أجل تحديث المصطلحات باستخدام صياغات تمثل للمعايير المحاسبية الدولية (انظر A/67/345 الفقرة ١٠، و A/67/564، الفقرة ٢٤). وثانياً، رغم الإشارة إلى "الممتلكات" بدلاً من "الأصول"، ظلت صيغة العنوان ذي الصلة دون تغيير أي "التصرف في أصول عمليات حفظ السلام". وأخيراً، تلاحظ اللجنة أنه قد تم الاحتفاظ بمصطلح "عمليات حفظ السلام" في عنوان البند ٥-١٦ وهو أمر يتعارض مع الاقتراح الداعي إلى حذف هذا المصطلح من عنوان البند ٥-١٠ (انظر الفقرة ١٣ أعلاه).

١٦ - ويسري البند ٥-١٦ (هـ) على التبرع بالأصول إلى البلد المضيف عقب تصفية عملية من عمليات حفظ السلام. ويقترح حذف شرط الحصول على الموافقة المسبقة من الجمعية العامة. وعند الاستفسار، تمت الإشارة إلى مساعي الأمين العام الهادفة إلى تحقيق لامركزية سلطة اتخاذ القرار في إطار الإصلاح الإداري. ولم تقتنع اللجنة الاستشارية بالأساس النظري للتغيير المقترح وهي ترى أنه يلزم تقديم المزيد من المبررات لدعم اقتراح حذف شرط الحصول على الموافقة المسبقة من الجمعية العامة للتصرف في أصول عمليات حفظ السلام عقب تصفيتها. وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة أن هذه المسألة تستحق أن يُنظر فيها أكثر في سياق عمليات حفظ السلام ذي الصلة.

مسائل أخرى

١٧ - فيما يتعلق بالبند الجديد المقترح ١-٢ بشأن المسؤولية والمساءلة، تلاحظ اللجنة الاستشارية أن النص الجديد يتضمن ثلاثة عناصر من العناصر الأربعة الموجودة في البند الحالي ٥-٨. وترى اللجنة أن إعادة الترتيب والصياغة الجديدة المقترحة بحاجة إلى المزيد من المبررات.

١٨ - وينص البند ١-٤ من النظام المالي على أن يبدأ سريان النظام المالي في ١ تموز/يوليه ٢٠١٣. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أنه بينما طُلب إلى الجمعية العامة أن توافق على البنود المقترحة من النظام المالي للأمم المتحدة بحيث تدخل حيز النفاذ اعتباراً من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٩ (انظر الفقرة ١٩ أدناه)،

لا يتضمن المرفق الأول من تقرير الأمين العام اقتراحاً لتعديل تاريخ سريان النظام المالي الوارد في البند الحالي ١-٤.

رابعاً - خاتمة

١٩ - ترد الإجراءات المطلوب من الجمعية العامة اتخاذها في الفقرة ١٣ من تقرير الأمين العام (A/73/717). فقد طُلب إلى الجمعية العامة أن توافق على البنود المقترحة من النظام المالي للأمم المتحدة بحيث تدخل حيز النفاذ اعتباراً من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٩، وأن تحيط علماً بالقواعد المالية المعدلة للأمم المتحدة على النحو المبين في تقرير الأمين العام. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن التنقيحات ذات الصلة الواردة في المرفق الثاني من تقرير الأمين العام تتوقف على موافقة الجمعية العامة على التعديلات المقترح إدخالها على النظام المالي (انظر الفقرة ٣ أعلاه) في حين أن القواعد التي أصدرها الأمين العام بالفعل والتي دخلت حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ لا تدرج ضمن تقريره الحالي (انظر الفقرة ٧ أعلاه).

٢٠ - ومراجعةً لتعليقات اللجنة الاستشارية وتوصياتها الواردة في هذا التقرير، توصي اللجنة بعدم الموافقة على التعديلات المقترح إدخالها على النظام المالي للأمم المتحدة.