الأمم المتحدة
A/AC.96/1112/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
1 October 2012
Arabic
Original: English and French

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الثالثة والستون
جنيف، ١-٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت
النظر في الميزانية البرنامجية المنقحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ واعتمادها

الميزانية البرنامجية (المنقحة) لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣* لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

تقرير مقدم من المفوض السامي

إضافة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية*

* مرد تاريخ تقديم هذه الوثيقة إلى توقيت اجتماعات اللجنة الاستشارية في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ وإحالة التقرير إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

(A) GE.12-01718 161112 191112

المحتويات

أولاً- مقدمة

١- نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (اللجنة الاستشارية) في نسخة مسبقة من التقرير المعنون "الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ (المنقحة) لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين" (A/AC.96/1112). كما كانت معروضة على اللجنة الوثائق التالية:

(أ) المجالات الرئيسية المحفوفة بالمخاطر والتدابير المتخذة رداً على تقرير مجلس مراجعي الحسابات المقدم إلى الجمعية العامة عن حسابات صناديق التبرعات التي تديرها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين للفترة المنتهية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ (A/AC.96/1111/Add.1، نسخة مسبقة)؛

(ب) التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة عن السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات عن صناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين (A/67/5/Add.5، نسخة مسبقة).

واجتمعت اللجنة الاستشارية، أثناء نظرها في هذين التقريرين، بنائب المفوض السامي وغيره من ممثلي المفوض السامي الذين قدموا معلومات وتوضيحات إضافية.

٢- واجتمعت اللجنة الاستشارية أيضاً بممثلي مجلس مراجعي الحسابات بشأن تقرير مراجعة حسابات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (A/67/5/Add.5). وستقدم آراء وتوصيات اللجنة عن استنتاجات المراجعة الواردة في تقرير المجلس في تقرير منفصل (A/67/381) إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والستين، ويشمل جميع الهيئات التي روجعت حساباتها. ويتضمن الفرع الخامس أدناه بعض القضايا الخاصة بالمفوضية السامية لشؤون اللاجئين التي أثيرت في تقرير المجلس وتعليقات وتوصيات اللجنة الاستشارية.

ثانياً- منهجية وضع الميزانية وأسلوب عرضها

ألف- منهجية وضع الميزانية

٣- تشير المفوضية السامية إلى أنه خلافاً للممارسات العامة السائدة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، لا توضع ميزانيتها البرنامجية بالاستناد إلى توافر الموارد وإنما بالاستناد إلى تقدير احتياجات الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية على الصعيد العالمي، مع مراعاة قدرة المفوضية على تنفيذ البرامج. وبعد إقرار اللجنة التنفيذية للميزانية البرنامجية، يوجَّه نداء عالمي لجمع الأموال (A/AC.96/1112، الموجز). وبما أنه لا يمكن تنفيذ ميزانية المفوضية إلا بقدر توافر الموارد، فإن الأمر يحتاج إلى رصد البرامج وإعادة ترتيب الأولويات باستمرار في ضوء توافر الموارد (المرجع نفسه، الفقرة ٢٢). ويرد في المرفق السادس لوثيقة الميزانية المنقحة تقدير الاحتياجات العالمية للأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية عام ٢٠١٣.

٤- وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن دورة ميزانية المفوضية وهيكلها ومنهجيتها تطورت مع مرور السنين: فقد تحولت المفوضية من ميزانية برنامجية سنوية إلى ميزانية لفترة سنتين اعتباراً من فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/AC.96/1040/Add.1، الفقرة ٣)؛ وعقب مشاورات مع المانحين وموافقة اللجنة الدائمة واللجنة الاستشارية، أخذت عام ٢٠٠٩ بهيكل ميزانية جديد يقوم على أربع ركائز في إعداد الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ التي تستند إلى تقدير الاحتياجات لا إلى مدى التوافر المتوقع للأموال (A/AC.96/1068/Add.1، الفقرتان ٦ و٨).

٥- ولاحظت اللجنة الاستشارية عام ٢٠٠٦ أن الفارق بين الاحتياجات والأموال المتاحة قد أصبح، عندما بدأت المفوضية تأخذ بدورة الميزانية البرنامجية السنوية، يشكل أحد المواضيع المتكررة في البرنامج السنوي للمفوضية. واستباقاً لانتقال المفوضية إلى الأخذ بميزانية فترة السنتين، شددت اللجنة على أهمية ضمان القدرة على التنبؤ والمرونة والتمويل المبكر، ولا سيما في سياق الأخذ بدورة ميزانية فترتها سنتان الذي سلط الضوء على أهمية معالجة التحديات التي يطرحها التنبؤ بالتمويل وضمانه بالنسبة إلى السنة الثانية من فترة السنتين (A/AC.96/1026/Add.1، الفقرات ٥ و٩ و١٣).

٦- ويتألف هيكل الميزانية الحالية من أربعة مكونات أو ركائز هي: البرنامج العالمي للاجئين، والبرنامج العالمي لعديمي الجنسية، والمشاريع العالمية لإعادة الإدماج، والمشاريع العالمية للمشردين داخلياً. ووفقاً للمفوضية السامية، فإن الهيكل الحالي كان ثمرة جهد مشترك مع المانحين صمم لإبراز هدف مشترك يتمثل في تحسين القدرة على التنبؤ بتمويل عمليات المفوضية والحد من تخصيص الأموال (A/AC.96/1040/Add.1، الفقرة ١٥). وأثارت اللجنة الاستشارية، أثناء نظرها في هيكل الميزانية الجديد عام ٢٠٠٩، عدداً من القضايا، منها السبل الممكنة لترتيب الأولويات واحتمال لجوء الجهات المانحة إلى مزيد من التخصيص (A/AC.96/1068/Add.1، الفقرتان ٩ و١٠).

٧- وفي هذا الصدد، تذكّر اللجنة الاستشارية بأن المفوضية أشارت وقتها إلى أن تقدير الاحتياجات العالمية يوائم بين تقديرات الاحتياجات والاستجابات المخطط لها وآليات تعبئة الموارد، وذلك باستخدام إطار جديد للنتائج وبرمجيات خاصة بالإدارة المستندة إلى النتائج تحمل عنوان "Focus". ونتيجة لذلك، يمكن الآن الحصول على المعلومات وتحليلها وتوحيدها بمنتهى السهولة. وتعترف المفوضية أنه، على غرار السنوات السابقة، لا يُرجح أن تحدّد في بداية سنة من السنوات المستوى الدقيق للتبرعات. ولذا فإنه يتعين على جميع المكاتب أن تخطط لما ستعمل على تنفيذه في البداية وبعدها توسع الأنشطة مع توافر المزيد من الأموال. وقد ضُمت الإرشادات العامة التي قدمت إلى المكاتب الميدانية لتحديد أولويات الأنشطة التي تعتبر ذات أهمية مركزية في ولاية المفوضية في مجموعة واحدة مشتركة هي "الأولويات الاستراتيجية العالمية"، وهي التي ستسترشد بها جميع المكاتب في تحديد أولويات الأنشطة والموارد (المرجع نفسه، الفقرات ١٣-١٥).

٨- وأشارت اللجنة الاستشارية، عام ٢٠١١، إلى تواصل ما عرفته المفوضية من فجوة متزايدة بين الميزانيات والأموال والنفقات من عام ٢٠٠٠ إلى فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، على النحو المبين في الشكل البياني ألف في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ (A/AC.96/1100/Add.1، الفقرة ٦). ولاحظت اللجنة أيضاً، انطلاقاً من الميزانية المقترحة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، أن المفوضية تعكف على إعداد استراتيجية لتعبئة الموارد ترمي إلى تمويل كامل الاحتياجات المقدرة على الصعيد العالمي للأشخاص الذين تعنى بهم بحلول ٢٠١٥. ورأت اللجنة الاستشارية أن توقع تمويل كامل الاحتياجات المقدرة بحلول ٢٠١٥ يبدو توقعاً طموحاً (المرجع نفسه، الفقرة ٧).

٩- وفيما يتعلق بالفجوة بين الميزانية الحالية والأموال المتوافرة لعام ٢٠١٢، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن المفوضية في طريقها إلى الحصول مرة أخرى على ملياري دولار من الأموال المتاحة لهذه السنة، وهي نتيجة مثيرة للإعجاب بالنظر إلى الوضع الاقتصادي العالمي الراهن. ومع ذلك، اعترفت المفوضية بأن الاحتياجات زادت بدورها وأنها لا تزال تواجه نقصاً في التمويل يقارب ١,٧ مليار دولار للعام ٢٠١٢. ويرد شرح موجز لاستراتيجية المفوضية لتعبئة الموارد في الفقرة ١٠٠ من الميزانية البرنامجية المنقحة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.

١٠- وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن المفوضية استكشفت سبلاً شتى لتحسين شفافيتها المالية وقدرتها على التنبؤ واستقرارها، وذلك بطرق منها إعادة تصميم دورة الميزانية وهيكلها ومنهجيتها. ولا تزال المفوضية تواجه، مع ذلك، تحديات في معالجة الفجوة بين احتياجات الأشخاص الذين تعنى بهم والموارد المتاحة لها. **وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن نهج المفوضية القائم على تقديم ميزانيتها، التي تستند إلى تقييم الاحتياجات العالمية للأشخاص الذين تعنى بهم وليس إلى توافر الموارد المتوقع، لم يقدم تنبؤاً موثوقاً تماماً بعملياتها. ولذلك، يجعل هذا النهج القياس مقابل أداء ميزانيتها أمراً صعباً، ويضعف بذلك وظيفة الميزانية كأداة للتخطيط. وحيث إن ميزانية المفوضية لفترة السنتين لا تزال تشهد فوارق هامة بين الميزانية والموارد المتاحة، تطلب اللجنة بأن تواصل المفوضية، بتشاور وثيق مع لجنتها التنفيذية، مراجعة الطريقة التي تنتهجها لوضع الميزانية وتقديمها والنظر في خيارات بديلة.**

باء- الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

١١- تلاحظ اللجنة الاستشارية أن عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية تقلب مع مرور الوقت. وتذكر اللجنة الاستشارية أن مجموع عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية، كما أبلغت عن ذلك عام ٢٠٠٧، قد ارتفع من ٢١ مليوناً عام ٢٠٠٥ إلى حوالي ٣٣ مليوناً عام ٢٠٠٦ (٥٨ في المائة)، ويشمل ذلك اللاجئين (من ٨,٧ ملايين إلى ٩,٩ ملايين) والمشردين داخلياً (من ٥,٥ ملايين إلى ١٢,٨ مليوناً)، وعديمي الجنسية (من ٢,٤ مليون إلى ٥,٨ ملايين) (A/AC.96/1040، الفقرة ٢٠). وسعت اللجنة إلى الحصول على

مزيد من التوضيحات فيما يتعلق بالزيادة الحادة لعدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية عام ٢٠٠٦. وأُخبرت اللجنة أن المفوضية عدلت طريقة حسابها للأشخاص الذين تعنى بهم عام ٢٠٠٦ للأسباب الأربعة الرئيسية الواردة أدناه:

(أ) زادت المفوضية من اهتمامها بالمشردين داخلياً بعد إضفاء الطابع المؤسسي على "نهج المجموعات"؛ ونتيجة لذلك، اتسع نطاق ما تجمعه من بيانات بشأن العمليات الخاصة بالمشردين داخلياً طوال عام ٢٠٠٦، حيث زاد عدد المشردين داخلياً الذين توفر لهم المفوضية الحماية والمساعدات كثيراً في نهاية عام ٢٠٠٦؛

(ب) ارتفع عدد ما تم تحديده من الأشخاص عديمي الجنسية إلى أكثر من الضعف بسبب تحسن توافر البيانات، ولا سيما بسبب تنقيح تقدير إحدى الحكومات (٣,٤ ملايين شخص مقارنة بـ ٤٠٠ ٠٠٠ شخص)؛

(ج) تعزى الزيادة في عدد اللاجئين إلى حالات تشرد جديدة وكذا إلى توافر البيانات حديثاً استناداً إلى معايير معدلة في بلدان متقدمة بعينها؛

(د) زاد عدد المشرّدين داخلياً العائدين إلى ١,٩ مليون عام ٢٠٠٦ مقارنة بـ ٥٠٠ ٠٠٠ عام ٢٠٠٥.

١٢- ويتوقع أن يصل عدد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية إلى ٤٠٠ ٨٣٤ ٣٨ عام ٢٠١٢ و٢٠٠ ٢٤٥ ٣٨ عام ٢٠١٣، مقارنة بالمتوسط الحالي البالغ ١٠٠ ٤٤٠ ٣٥ عام ٢٠١١ (مقارنة بالتقدير الأولي البالغ ٣٩٢٣٨٢٣٠ على النحو المشار إليه في الجدول ألف والمرفق الثالث من الوثيقة A/AC.96/1100). ويرد في الجدول ألف والمرفق الثالث لوثيقة الميزانية المنقحة، على التوالي، الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية حسب الفئة والمنطقة. وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن التوقع المنقح لعام ٢٠١٣ يظهر زيادة بحوالي ٣ ملايين شخص مقارنة بالتوقع الأولي لتلك السنة.

١٣- وتشير اللجنة الاستشارية كذلك إلى أن عرض أعداد الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية قد تغير: ففي حين كانت مشاريع الميزانية السابقة تظهر الأرقام الفعلية للأشخاص الذين تعنى بهم بحلول نهاية السنة السابقة، أدرجت الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ وتنقيحها الأرقام المتوقعة لفترة السنتين، إضافة إلى أرقام السنتين السابقتين (انظر A/AC.96/1040، الفقرة ٢٠؛ وA/AC.96./1100، الفقرة ٦ والجدول ألف؛ وA/AC.96/1112، الجدول ألف). **ومن غير الواضح للجنة الاستشارية كيف تؤثر الأرقام المتوقعة للأشخاص الذين تعنى بهم، والتي تبدو أكبر من الأرقام الفعلية، على وضع الميزانية والتنقيح المقترح للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. ولذلك، تطلب اللجنة الاستشارية أن تقدم المفوضية، في مشروع الميزانية المقبل، توضيحات بشأن مدى مساهمة الرقم المتوقع للأشخاص الذين تعنى بهم في تقييم الاحتياجات العالمية وتقديرات الميزانية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥.**

جيم- عرض وثيقة الميزانية

١٤- فيما يتعلق بعرض وثيقة الميزانية البرنامجية المنقحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، تذكِّر اللجنة الاستشارية بموقفها السابق بأن العرض، وإن كان تحسن وبُسِّط، لا يزال هناك مجال لمواصلة تجويده بغية تسهيل النظر في المقترحات والتنقيحات المستقبلية للميزانية (A/AC.96/1100/Add.1، الفقرة ٨). وفي هذا الصدد، تشير اللجنة إلى أن المعلومات المتعلقة بأنماط الإنفاق قد أدرجت في الفرع دال والجدول دال من وثيقة الميزانية المنقحة، على النحو الذي طلبته اللجنة. وتشير اللجنة كذلك إلى أن هذه هي المرحلة الأولى للتحسينات المعتزم إدخالها استجابة لتعليقات اللجنة (A/AC.96/1112، الفقرة ٢ من المرفق الثاني). **وترحب اللجنة الاستشارية بما أدخلته المفوضية من تحسينات. بيد أنها ترى أن الجدول دال سيقدم معلومات أشمل إن أمكن إدراج النفقات في إطار الركائز الأربع في مشاريع الميزانية وتنقيحاتها المستقبلية.**

ثالثاً- الميزانية البرنامجية المنقحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣

١٥- تلاحظ اللجنة الاستشارية أن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين التي وافقت عليها اللجنة التنفيذية عام ٢٠١٢ يشار إليها، في الميزانية البرنامجية المنقحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، بمسمى "ميزانية أولية"؛ وأن الاحتياجات المحدثة لعام ٢٠١٢ (اعتباراً من ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٢) تقدم تحت مسمى "الميزانية الحالية"؛ وأن التقديرات المنقحة لعام ٢٠١٣ تقدم للموافقة عليها تحت مسمى "الميزانية المنقحة" (A/AC.96/1112، الفقرة ٦).

ألف- الميزانية الحالية لعام ٢٠١٢

١٦- تعكس الميزانية الحالية لعام ٢٠١٢، في رأي المفوضية، الاحتياجات المحدثة اعتباراً من ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٢، على النحو الذي يعدلها به المفوض السامي استناداً إلى السلطة التي منحته إياها اللجنة التنفيذية (المرجع نفسه، المرفق الثامن). ومقارنة بالميزانية الأولية البالغة ٥٠٠ ١٨٤ ٩٥١ ٣ دولار لعام ٢٠١٢، تبلغ الميزانية الحالية ٤٠٠ ٥٦٠ ٠٥٢ ٤ دولار، وهو ما يمثل زيادة قدرها ٤٦١,٤ مليون دولار، أي ١٢,٨ في المائة (المرجع نفسه، الفقرة ١١ والجدول باء). وتعزى الزيادة البالغة ٤٨٩,٧ مليون دولار في الميزانية الحالية لعام ٢٠١٢، في المقام الأول، إلى وضع ميزانيات تكميلية عام ٢٠١٢ للمساعدة في حالات الطوارئ (للحصول على التفاصيل، انظر الجدول ٦ من المرفق الأول من وثيقة الميزانية المنقحة)، وهو ما عوض عنه جزئياً انخفاض صافي إجمالي قدره ٢٨,٩ مليون دولار (المرجع نفسه، الفقرتان ١١ و٢٤).

باء- الميزانية المنقحة لعام ٢٠١٣

١٧- يتوقع أن تصل الميزانية المنقحة لعام ٢٠١٣ إلى ٦٠٠ ٢٣٨ ٩٢٤ ٣ دولار، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ١٤,٨ في المائة مقارنة بالميزانية الأولية لتلك السنة. وتشمل التقديرات المنقحة للموارد لعام ٢٠١٣ متطلبات الحفاظ على العمليات الكبرى التي بدأت من خلال الميزانيات التكميلية التي وضعت عام ٢٠١٢ (A/AC.96/1112، الفقرتان ١١ و١٢). وفيما يلي تخصيص الموارد المنقح للأنشطة البرنامجية لعام ٢٠١٣ حسب الركائز الأربع: (أ) الركيزة الأولى (البرنامج العالمي للاجئين، ٢ ٧٥٦,٣ مليون دولار)؛ (ب) الركيزة الثانية (البرنامج العالمي لعديمي الجنسية، ٧٩,٢ مليون دولار)؛ (ج) الركيزة الثالثة (المشاريع العالمية لإعادة الإدماج، ٢٥٢,١ مليون دولار)؛ الركيزة الرابعة (المشاريع العالمية للمشردين داخلياً، ٥٢١,١ مليون دولار) (المرجع نفسه، الجدول جيم). **وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن منهجية الميزانية الحالية، وإن كانت تعكس احتياجات إضافية ناشئة عن تقييم الاحتياجات العالمية، لا تعني بالضرورة التوافر الفعلي للموارد** (**انظر أيضاً الفرع الثاني أعلاه**).

١٨- وتلاحظ اللجنة، انطلاقاً من الميزانية المنقحة، انخفاضاً قدره ٢٤٧ مليون دولار في الميزانية الميدانية (٧,١ في المائة) لعام ٢٠١٣ (٢٣٥,٥ ٣ مليون دولار)، مقارنة بما هو مطلوب لعام ٢٠١٢ (٤٨٢,٦ ٣ مليون دولار) (المرجع نفسه، الفقرة ١٩ والجدول ١ من المرفق الأول). وتساءلت اللجنة الاستشارية عن الطريقة التي جرى بها التخفيض وأُبلغت بأن التخفيضات الرئيسية لعام ٢٠١٣ انعكست، مقارنة بالميزانية الحالية لعام ٢٠١٢، على أفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على النحو التالي: (أ) بينما أُبقي على حصة أفريقيا من الميزانية الكلية لعام ٢٠١٣، ستخفض الموارد المطلوبة لجميع المناطق الفرعية، باستثناء غرب أفريقيا بسبب حالة الطوارئ في مالي، (ب) وفيما يتعلق بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ستوسع المفوضية برامجها في الأردن ولبنان، وستقلص برامجها في تونس والعراق وليبيا وموريتانيا. ويرد، في وثيقة الميزانية المنقحة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، تبيان الاتجاهات المتوقعة لعمليات المفوضية وذلك في الفقرات ٤٦-٧٩، وترد الميزانية الحالية لعام ٢٠١٢ والميزانية المنقحة لعام ٢٠١٣، حسب المنطقة والركيزة، في الجدول ٤ من المرفق الأول.

١٩- وتتضمن الميزانية البرنامجية المنقحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ احتياطيين اثنين هما: الاحتياطي التشغيلي واحتياطي "الأنشطة الجديدة أو التكميلية - ذات الصلة بالولاية". ويحسب الاحتياطي التشغيلي بنسبة ١٠ في المائة من إجمالي الميزانية في إطار الركيزتين الأولى والثانية، وهو ما نقح ليصبح ٢٨٣,٥ مليون دولار لعام ٢٠١٣. وتقترح المفوضية الإبقاء على المستوى الحالي للاعتماد السنوي لاحتياطي الأنشطة الجديدة أو التكميلية البالغ ٢٠ مليون دولار (المرجع نفسه، الفقرة ١٤). وتقترح أيضاً الإبقاء على اعتماد سنوي قدره ١٢ مليون دولار لبرنامج الموظفين الفنيين المبتدئين (انظر أيضاً الفقرة ٢٣ أدناه).

٢٠- وبالرغم من رأي اللجنة الاستشارية في منهجية الميزانية الحالية، على النحو المبين في الفرع الثاني والفقرة ١٨ أعلاه، ليس للجنة اعتراض على الميزانية البرنامجية المنقحة لعام ٢٠١٣.

جيم- الاحتياجات من الوظائف

٢١- يرد شرح المعلومات المتعلقة بالقوة العاملة للمفوضية السامية في الفقرات من ٢٦ إلى ٣٣ وتوضيحها في الجداول من ٧ إلى ١٠ من المرفق الأول لوثيقة الميزانية المنقحة. وأشارت المفوضية إلى أن ارتفاع عدد الوظائف بمقدار ٦٣٦ وظيفة (٧,٥ في المائة) في الميزانية المنقحة لعام ٢٠١٣، مقارنة بالوظائف التي أقرتها اللجنة التنفيذية في الميزانية الأولية لعام ٢٠١٢ البالغ عددها ٨ ٤٥١ وظيفة، يعزى إلى اتساع نطاق عمليات الطوارئ خلال عام ٢٠١٢، الأمر الذي سيحتاج إلى تدخل مستمر من جانب المفوضية خلال عام ٢٠١٣. وتوزعت الـ ٦٣٦ وظيفة التي زيدت على الوظائف البرنامجية (٥١٨) ووظائف دعم البرامج (٩٧) ووظائف التنظيم والإدارة (٢١) (للاطلاع على تصنيف الوظائف، انظر المرفق الرابع من وثيقة الميزانية المنقحة). وتشير المفوضية أيضاً إلى أن الزيادة في عدد الوظائف عام ٢٠١٣ متناسبة مع الزيادة في الميزانية المنقحة لعام ٢٠١٣ (٣ ٩٢٤,٢ مليون دولار)، مقارنة مع الميزانية الأولية لعام ٢٠١٢ (٣ ٥٩١,٢ مليون دولار).

٢٢- وتلاحظ اللجنة الاستشارية، انطلاقاً من الجدول دال في وثيقة الميزانية المنقحة، أن النفقات المتعلقة ببرنامج الموظفين الفنيين المبتدئين للمفوضية انخفضت من ١١,١ مليون دولار عام ٢٠١٠ إلى ٩,٦ ملايين دولار عام ٢٠١١. وتساءلت اللجنة عن معدل استبقاء المفوضية للموظفين الفنيين المبتدئين السابقين وأُبلغت أن متوسط معدل استبقائهم تجاوز ٥٠ في المائة مع مرور الوقت. كما قُدم للجنة جدول يبين أن المفوضية عرضت، في الفترة الممتدة من ١٩٩٦ إلى ٢٠١١، وظائف على ما مجموعه ١٨٠ موظفاً فنياً مبتدئاً سابقاً. ومن مجموع هؤلاء، كان ١١ موظفاً فنياً مبتدئاً سابقاً من بلدان نامية ترعاهم بلدان متقدمة. **وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الموظفين الفنيين المبتدئين مصدر رئيسي لتعيين موظفي المفوضية، وهو ما يمكن أن يؤثر على التنوع الجغرافي لملاكها الوظيفي.**

٢٣- وفيما يتعلق بالقضية التي طال أمدها التي تهم الموظفين غير المكلفين بمهام فيما بين فترات انتدابهم، أُبلغت اللجنة الاستشارية، بناء على استفسارها، أن المفوضية اتخذت عدداً من الخطوات الاستباقية خلال الأشهر الأخيرة من أجل خفض عدد هؤلاء ممن يتقاضون أجراً كاملاً دون أي انتداب. ونتيجة لذلك خفض عدد هؤلاء الموظفين إلى ٤٩ بحلول نهاية آب/أغسطس ٢٠١٢، مقارنة بـ ٦١ و٧٥ و٧٢ في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١، على التوالي. وعلاوة على ذلك، أُبلغت اللجنة أن المفوضية بصدد وضع اللمسات الأخيرة على مقترح سياسة عامة بتدابير رسمية إضافية لمعالجة هذه القضية. **وأعربت اللجنة**

الاستشارية عن قلقها لاستمرار قضية الموظفين غير المكلفين بمهام فيما بين فترات انتدابهم في المفوضية. وفي حين تعترف اللجنة بالقوة العاملة الدينامية للمفوضية السامية واحتياجاتها التشغيلية التي تلجئ إلى الاعتماد على انتدابات مؤقتة، بما في ذلك على الموظفين غير المكلفين بمهام فيما بين فترات انتدابهم (انظر أيضاً A/AC.96/1100/Add.1، الفقرة ١٤)، فإنها ترى أيضاً أن السياسة العامة الجديدة المقترحة للمفوضية ينبغي أن تسعى إلى إيجاد حل نهائي لقضية هؤلاء الموظفين الذين يتلقون أجراً كاملاً دون أي انتداب. وتطلب اللجنة تقديم معلومات عن السياسة العامة الجديدة ونتائج تنفيذها في مشروع الميزانية المقبل.

دال– الميزانية العادية

٢٤– تتضمن الفقرتان ٢٠ و٢١ من وثيقة الميزانية المنقحة شرحاً لتمويل المفوضية من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وسيستمر تمويل ما مجموعه ٢٢٠ وظيفة من وظائف التنظيم والإدارة، بما فيها منصباً المفوض السامي ونائب المفوض السامي، من الاعتماد المخصص في إطار الميزانية العادية للفترة ٢٠١٢–٢٠١٣ (المرجع نفسه، الجدول ١٠ من المرفق الأول). وتلاحظ اللجنة الاستشارية، انطلاقاً من وثيقة الميزانية المنقحة، أن الميزانية العادية للأمم المتحدة تغطي في الوقت الحالي ٤٠ في المائة تقريباً من تكاليف تنظيم وإدارة المفوضية، و١,٢ في المائة من ميزانيتها المنقحة المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٢–٢٠١٣. **وإن اللجنة الاستشارية لواثقة من أن التنقيحات المتواصلة للميزانية البرنامجية للمفوضية لفترة السنتين لن تؤثر على عنصر الميزانية العادية كما وافقت عليه الجمعية العامة.**

رابعاً– متابعة توصيات مجلس مراجعي الحسابات

٢٥– راجع مجلس مراجعي الحسابات البيانات المالية للمفوضية السامية لعام ٢٠١١ وأصدر رأياً بدون تحفظات (A/67/5/Add.5). وتغطي النتائج والتوصيات الأساسية التي توصل إليها المجلس المجالات الخمسة التالية: إعداد البيانات المالية، وإدارة الشؤون المالية، والتقدم نحو تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وتنظيم إدارة المخاطر، والمشتريات. وفيما يتعلق بالتوصيات التي سبق للمجلس أن قدمها، تشير اللجنة الاستشارية إلى ارتياح المجلس لاستجابة المفوضية الإيجابية لدواعي القلق التي أثيرت وإلى أن المجلس سيواصل العمل مع إدارتها من أجل معالجة دواعي القلق ورصد فعالية الإجراءات المتخذة (A/67/5/Add.5، موجز الفصل الثاني).

ألف- المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

٢٦- اعتمدت المفوضية المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بصورة كاملة اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، وذلك بهدف نشر بيانات مالية تمتثل لهذه المعايير بحلول نهاية ذلك العام. وأُشير إلى استحداث سجل للمخاطر من أجل رصد تنفيذ المشروع (A/AC.96/1112، الفقرة ٩٦). وخلص مجلس مراجعي الحسابات إلى أن المفوضية أحرزت تقدماً جيداً فيما يتعلق بالسياسات المحاسبية، ونماذج الإبلاغ المالي، والنظر في الأرصدة الافتتاحية، والتشغيل التجريبي المزمع للعمليات الرئيسية خلال عام ٢٠١٢، والحدود الدنيا للرسملة، وتنقية البيانات المتعلقة بالممتلكات والمعدات والأصول الرأسمالية (A/67/5/Add.5، الفقرة ٩١).

٢٧- بيد أن مجلس مراجعي الحسابات أبرز بضع مسائل لا بد من إيلائها المزيد من الانتباه، من مثل رصد نفقات نهاية السنة للشركاء المنفذين؛ والممتلكات والمنشآت والمعدات؛ ورسملة الموجودات (المرجع نفسه، الفقرات ٩٣-١٠١). كما كرر المجلس توصيته السابقة بأن تضع المفوضية منهجية للتتبع والإدارة الرسميين لتحقيق فوائد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع. وتحيط اللجنة الاستشارية علماً بالإشارة إلى أن المفوضية تعكف على وضع مثل هذه المنهجية وأنها ستعرض على لجنة التوجيه المعنية بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام للموافقة عليها أثناء الربع الثالث من عام ٢٠١٢ (المرجع نفسه، الفقرة ١٠١). **وتطلب اللجنة الاستشارية تقديم معلومات عن اعتماد منهجية لتحقيق فوائد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥.**

باء- إدارة المخاطر على صعيد المنظمة

٢٨- يلاحظ مجلس مراجعي الحسابات أن المفوضية لم تأخذ بعد بنهج لإدارة المخاطر على مستوى المنظمة (المرجع نفسه، موجز الفصل الثاني). ويرد في الفقرات من ١٥ إلى ١٩ من وثيقة المفوضية A/AC.96/1111/Add.1 شرح لخطتها الرامية إلى اعتماد إطار لإدارة المخاطر المؤسسية. ويشار فيها إلى أن المفوضية وافقت على تنفيذ توصية المجلس باعتماد إطار لإدارة المخاطر المؤسسية قابل للتوسيع سيركز في البداية فقط على المخاطر ذات الآثار الشديدة/أو ذات احتمالات الوقوع المرتفعة، مع تطوير بعض الأوجه الأكثر تعقيداً لإدارة المخاطر المؤسسية في السنوات اللاحقة عندما تكون خبرة ومهارات إدارة المخاطر قد تنامت داخل المفوضية. وسيستفيد المشروع أيضاً من الأطر المعترف بها دولياً والمواد الموجودة التي طورتها هيئات أخرى من القطاع العام ووكالات الأمم المتحدة. كما أشارت المفوضية إلى أنه، وإن كان بالإمكان الأخذ بإطار ومنهجية بسيطين لإدارة المخاطر المؤسسية بحلول نهاية عام ٢٠١٢، فإنه سيتحتم اختبار المنهجية والأدوات ومواد التعلم في الميدان والمقر كليهما قبل الأخذ بهما على الصعيد العالمي. وخلال عام ٢٠١٣، سيتلقى العاملون في عشر عمليات قطرية رئيسية وفي شعب المقر الرئيسية تدريباً عن طريق إجراء تمرينات مركزة في مجال تقييم المخاطر. **وتتفق اللجنة الاستشارية مع مجلس مراجعي الحسابات بأنه ينبغي للمفوضية السامية أن تضع إطاراً لإدارة المخاطر المؤسسية وتطلب تقديم لمحة عن التقدم المحرز في هذا الصدد في مشاريع الميزانية المقبلة.**

جيم- اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة

٢٩- تشير اللجنة الاستشارية إلى أن المفوضية أنشأت لجنة مستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة لمساعدة المفوض السامي واللجنة التنفيذية في الاضطلاع بمسؤولياتهما الرقابية (A/AC.96/1100/Add.1، الفقرة ٢٢). وتلاحظ أن اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة عقدت أول اجتماعاتها في حزيران/يونيه ٢٠١٢، وسوف تستمر في تنفيذ برنامج عمل كامل، بما يشمل عقد أربعة اجتماعات، عام ٢٠١٣ (A/AC.96/1112، الفقرة ١٠٦). وتلقت اللجنة الاستشارية، بناء على استفسارها، معلومات عن المبادئ والممارسات السليمة المقبولة بشكل عام لدى ممثلي دوائر المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لهيئات الأمم المتحدة والمؤسسات المتعددة الأطراف، وهي مرفقة بهذا التقرير للعلم تحت عنوان المرفق الأول. وستبرز تعليقات اللجنة الاستشارية على اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة ولجان المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لهيئات الأمم المتحدة الأخرى في تقريرها المقبل (A/67/381) عن تقرير مجلس مراجعي الحسابات.

٣٠- وتلاحظ اللجنة الاستشارية كذلك، انطلاقاً من تقرير مجلس مراجعي الحسابات، أن المجلس يؤيد المفوضية فيما يتعلق بإنشاء لجنة مستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة، وقد أسدى المشورة إلى المفوضية بهذا الشأن، وسينظر في مدى فعالية اللجنة في تقاريره المقبلة (A/67/5/Add.5، الفقرة ١٨٩). **وستتابع اللجنة الاستشارية نتائج عمل اللجنة المستقلة لمراجعة الحسابات والرقابة عند نظرها في التقارير المقبلة لمجلس مراجعي الحسابات.**

دال- تمويل التزامات نهاية الخدمة

٣١- تذكِّر اللجنة الاستشارية بأن اللجنة الدائمة للمفوضية قد اعتمدت قراراً عام ٢٠١١ لبدء التمويل الجزئي لالتزامات المفوضية المتصلة بنهاية الخدمة وما بعد التقاعد، بما في ذلك التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. وأشارت المفوضية إلى أنها ستجري استعراضاً رسمياً، بالتشاور مع مجلس مراجعي الحسابات، لتقييم الافتراضات مقارنة مع الاحتياطي وإدخال أية تعديلات لازمة كل سنتين، تماشياً مع دورة الميزانية. وفي هذا الصدد، سيراعي الاستعراض أية مناقشات للجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الموضوع (A/AC.96/1100/Add.1، الفقرة ١٩). ويحيط مجلس مراجعي الحسابات علماً، في تقريره عن مراجعة حسابات المفوضية (A/67/5/Add.5، الفقرة ٥٥)، بوضع المفوضية لاستراتيجية للتمويل، ويرحب بالتزامها بإبقاء الاستراتيجية قيد الاستعراض الدائم. ويشير المجلس إلى أنه سيرصد التقدم الذي تحرزه ويقدم تقارير عن ذلك في السنوات المقبلة. **وستواصل اللجنة الاستشارية متابعة القضية في سياق نظرها في التقارير المقبلة لمجلس مراجعي الحسابات عن المفوضية.**

Annex

[English only]

Generally Accepted Audit Committee Principles and Some Identified Good Practices

	Accepted Principles	Some Identified Good Practices
Purpose	The audit committee, as an independent advisory expert body, should assist the governing body and the executive head of the entity as appropriate, in fulfilling their oversight and governance responsibilities.	➢ The audit committee assists primarily the governing body and, as needed, the executive head of the entity, as independent advisory expert body. ➢ The audit committee helps ensure the governing body has independent and objective assurance on the effectiveness of the entity's controls, risk management, governance practices and accountability processes. ➢ Oversight responsibilities include a) the integrity and appropriateness of financial and other reporting practices, b) the effectiveness of internal controls, risk management, tone at the top and governance practices, c) the performance of the internal audit/oversight function, d) the monitoring process for compliance with laws, regulations, and integrity and ethics (e.g. code of conduct), and e) the external auditors' qualifications and independence.
Authority	The audit committee should have all the necessary authority to fulfil their responsibilities.	➢ The audit committee has free and unrestricted access to any information, staff—including internal auditors—and external auditors or any external parties that is necessary to fulfil their mandate and roles and responsibilities. ➢ The head of internal audit/oversight and the external auditors have unrestricted and confidential access to the chairperson of the audit committee.
Composition	The audit committee and its members should be independent and objective.	➢ The audit committee is composed entirely of independent external members of the entity. ➢ The audit committee reports directly to the governing body. ➢ The audit committee has no management powers or executive responsibilities. ➢ All members of the audit committee are approved by the governing body.

	The size of the audit committee should be determined by the size of the governing body and of the United Nations entity.	➢ The audit committee comprises a minimum of three members and normally not more than five. ➢ The quorum for the committee is a majority of the members. ➢ Members serve in a personal capacity, therefore alternates are not allowed.
	Members of the audit committee should have collective skills, knowledge and experience to fulfil their responsibilities.	➢ Skills mix includes good management experience and understanding of finance, accounting, financial reporting in the public sector or UN entities/other multilateral institutions, internal controls and risk management, internal and external audits, governance and knowledge of the entity. ➢ At least one member is a financial expert with good knowledge of generally accepted accounting principles and financial statements, internal controls and procedures for financial reporting. ➢ Members of the audit committee are oriented and trained on the committee's objectives and responsibilities, internal and external audit functions, risk management and functions/operations of the UN entity. ➢ Members of the audit committee are free of any real or perceived conflict of interest.
Responsibilities		
Risk and Controls	The audit committee should review— together with the internal auditors, external auditors and management— and advise the governing body, at least annually, on the effectiveness of the entity's internal control systems, including the entity's control assurance statements and risk management and governance practices.	➢ The audit committee reviews with management and the internal and external auditors the effectiveness of the entity's internal controls and any related significant findings and recommendations together with management's responses, including the timetable for implementing recommendations. ➢ The audit committee reviews, at least annually, the entity's risk management process and risk profile. It reviews the entity's process for assessing significant risks or exposures and the steps management has taken to manage and mitigate risks. ➢ The audit committee reviews, through the results of internal and external audits, the entity's policies, systems and practices to ensure the appropriateness of internal controls over financial reporting, efficiency and effectiveness of operations, safeguarding of resources, and compliance with laws, regulations and rules.
Financial Statements	The audit committee should review and advise the governing body on the financial statements of the entity, including the external auditors' opinion on the financial statements, and management letters and other reports arising from the external audit of the entity's financial statements.	➢ The audit committee reviews and be familiar with the accounting and reporting principles, policies, standards and practices that the entity has applied in preparing its financial statements and other financial information reported by the entity. ➢ The audit committee reviews the annual report of the entity and other significant accountability reports to ensure that, to the best of their knowledge, there are no material misstatements or omissions. ➢ The audit committee reviews the reports from the external auditors.

Internal Audit/Oversight	The audit committee should review and advise the governing body on the appropriateness of the independence of the internal audit/oversight function; the internal audit/oversight resources and staffing; and the performance of the internal audit/oversight function.	➢ The audit committee reviews the performance of internal audit/oversight function including the review of risk assessment processes, plan and budgets (including making an assessment of the appropriateness of oversight resources), and periodic external quality assessment. ➢ All internal audit/oversight reports are made available to the audit committee for their consideration. ➢ The audit committee reviews periodic activity reports on the results of the internal audit/oversight function. ➢ The head of internal audit/oversight reports periodically to the audit committee on the implementation of management's action plans for implementing internal audit recommendations and on the effectiveness of the actions taken. The head of internal audit/oversight reports all areas where management has accepted a level of risk that is unacceptable to the entity. ➢ The audit committee reviews the appropriateness of the internal audit/oversight charter. ➢ The audit committee is consulted on the appointment, renewal and dismissal of the head of internal audit/oversight. ➢ The audit committee reviews management's responsiveness to internal audit/oversight findings and recommendations.
External Audit	The audit committee should review and advise the governing body on the scope and approach of the external auditor's planned examination and the reports there from.	➢ The audit committee ensures that the entity's management has appropriate mechanisms to support the external auditors in carrying out their work. ➢ The audit committee considers the work plan of the external auditors. ➢ The audit committee periodically meets with the external auditors and seek their comments and advice on matters of risks, controls and governance. ➢ The audit committee assesses the performance of external auditors and make recommendations to the governing body. ➢ The audit committee is consulted and provide advice on the appointment of the external auditor (including on the costs for the audit).
Reporting	The audit committee should report to the governing body on the committee's activities, issues and results, and on its own effectiveness in discharging its responsibilities.	➢ The audit committee prepares a report after every meeting, an annual report, and any special report if required, to the governing body and executive head. The annual report should confirm whether the committee has fulfilled all its responsibilities established in the charter and achieved its stated objectives for the period. ➢ The reports of the audit committee are distributed to the external auditors, and others as deemed necessary, in accordance with the reporting structure of the entity. ➢ The committee's annual report includes its assessment of the performance of the internal audit/oversight function (such as actual achievements against work plans) and external audit, and recommendations, if necessary, for the improvement of risk management, controls and governance processes. ➢ The audit committee reviews its own performance at least annually.

	The audit committee should maintain and promote effective communication with the governing body (or other governing and legislative authority), the management, the head of internal audit/oversight and the external auditors.	➢ Management has a good understanding of the audit committee's purpose and responsibilities.
Values and Ethics (Compliance)	The audit committee should review, at least annually, the systems established by the entity to maintain and promote international civil service values; and to ensure compliance with laws, regulations, policies and high standards of integrity and of ethical conduct to prevent conflicts of interest, misconduct and fraud.	➢ The audit committee obtains regular updates regarding any litigation, including assessments of related contingent liabilities, investigations, frauds, ex gratia and special payments. ➢ The audit committee reviews the appropriateness and adequacy of anti-fraud policies, whistle-blowing arrangements and ethics provisions. ➢ The audit committee reviews the appropriateness of the system in place to receive, investigate and take actions on the allegation of the fraud and misconduct.