الأمم المتحدة

A/74/7/Add.32

الجمعية العامة

Distr.: General
10 June 2020
Arabic
Original: English

**الدورة الرابعة والسبعون**

البنود 135 و 124 و 133 و 148 من جدول الأعمال

**الميزانية البرنامجية لعام 2020**

**إصلاح الأمم المتحدة: التدابير والمقترحات**

**استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة**

**الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛**

# تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة: نموذج تمويل إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي

## التقرير الثالث والثلاثون للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2020

## أولا - مقدمة

1 - تلقت اللجنة الاستشارية، أثناء نظرها في تقرير الأمين العام عن تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة: نموذج تمويل إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي (A/74/761)، معلومات إضافية وإيضاحات من ممثلي الأمين العام، اختُتمت بردود خطية مؤرخة 18 أيار/مايو 2020.

2 - وقد أشار الأمين العام في تقريره عن تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة: تنفيذ هيكل إداري جديد لتحسين الفعالية وتعزيز المساءلة (A/72/492/Add.2)، إلى اعتزامه تقديم اقتراح إلى الجمعية العامة في الجزء الثاني من دورتها الرابعة والسبعين لوضع نهج واضح ومتسق لتمويل إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي من حساب الدعم والميزانية العادية استنادا إلى الخبرة الأولية المكتسبة من تنفيذ نهج "شمول الأمانة العامة برمتها" (المرجع نفسه، الفقرة 66).

20-07684 (A) 110620 110620

الرجاء إعادة استعمال الورق

## ثانيا - تعليقات وملاحظات عامة

3 - أُبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن الغرض من النموذج المقترح هو كفالة وجود أساس سليم لتوزيع التمويل المخصص لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي بين الميزانية البرنامجية وحساب دعم عمليات حفظ السلام. وأُبلغت أيضا بأن الغرض الرئيسي المعلن من نموذج التمويل هو معالجة ضعف الصلة بين أنشطة حفظ السلام والأنشطة غير المتصلة بحفظ السلام ومصادر التمويل، وهو ضعف تفاقم بعد الإصلاح الإداري. وبالإضافة إلى ذلك، سييسر النموذج المقترح إعدادَ وثائق الميزانية للإدارتين، والنظرَ على الصعيد الحكومي الدولي في الاحتياجات ذات الصلة من الموارد، فضلا عن إدارة الموارد المعتمدة. **وتنوه اللجنة الاستشارية بالجهود التي يبذلها الأمين العام لكفالة إرساء أساس سليم لتوزيع التمويل بين الميزانية البرنامجية وحساب الدعم وتلاحظ عزمه على ذلك. بيد أن اللجنة غير مقتنعة بأن الاقتراح يحقق، في هذه المرحلة وفي صياغته الحالية، أهدافه المعلنة (انظر الفقرة 17 أدناه).**

4 - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة، منذ أن اتخذت قرارها 250/49، قررت - وأعادت تأكيد - أنه لا ينبغي استخدام أموال حساب الدعم إلا لغرض تمويل الاحتياجات من الموارد البشرية والموارد غير البشرية لمساندة عمليات حفظ السلام ودعمها في المقر، وأن أي تغيير في هذا التقييد يستوجب موافقة مسبقة من الجمعية. وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة بأنه في إطار الهيكل الإداري الجديد، الذي يقوم على أساس إنشاء إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي بشكل يخلو من أي تأثير على الوظائف وعلى أساس اتباع نهج شمول الأمانة العامة برمتها، قد لا تكون الوظائف الحالية، بنوعيها المؤقت وغير المؤقت، تؤدي بعد تطبيق الهيكل الإداري الجديد مهام مرتبطة بمسار التمويل من الأنصبة المقررة الخاص بكل منهما. وعلى هذا، فإن المهام الممولة من خلال حساب الدعم لن يكون غرضها بالضرورة تقديم مساندة أو دعم لعمليات حفظ السلام. وأُبلغت اللجنة كذلك بأن هذه الحالة، وفقا لما ذكرته الأمانة العامة، لا تتعارض مع القرار 250/49، وأن موافقة الجمعية في القرار 266/72 باء على إعادة تنظيم إدارة الشؤون الإدارية وإدارة الدعم الميداني لتصبحا إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي، وفرت "الموافقة المسبقة" المطلوبة بموجب القرار 250/49. **وترى اللجنة الاستشارية أن هذه المسألة تقع ضمن اختصاص الجمعية العامة.**

## ثالثا - تعليقات وملاحظات بشأن جوانب محددة

*النطاق والاستثناءات*

5 - أُبلغت اللجنة الاستشارية بأنه نظرا لأن نموذج التمويل المقترح لا يغطي سوى قسمة التمويل بين مصدري الاشتراكات المقررة لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي، فإن الموارد الممولة من التبرعات وترتيبات التمويل الخاصة بكيانات الأمانة العامة الأخرى تقع خارج نطاق اقتراح الأمين العام. وأُبلغت اللجنة، على وجه الخصوص، بأنه في حين أن هيكل السلام والأمن مستبعد من الاقتراح الحالي، فإن نموذج التمويل يمكن، من حيث المبدأ، تطبيقه على إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، مع اتباع منهجية مختلفة لقسمة التكاليف بين الميزانية البرنامجية وحساب الدعم.

وعلاوة على ذلك، فإن الكيانات المتبقية التي تتلقى تمويلا من حساب الدعم غير مدرجة في النموذج المقترح، نظرا لأن تحديات الحفاظ على الوضوح المفاهيمي في مصادر التمويل، وإعداد وثائق الميزانية، وإدارة الموارد المعتمدة، لا تعتبر حادة بنفس القدر بالنسبة لتلك الكيانات. واستُبعدت أيضا من الاقتراح قاعدة الأمم المتحدة للوجستيات في برينديزي، إيطاليا، ومركز الخدمات الإقليمي في عنتيبي، أوغندا، ومكتب الدعم المشترك في الكويت، التي تعتبر كيانات منفصلة لها ولاياتها وقواعد عملائها الخاصة بها. **وتذكِّر اللجنة الاستشارية بالترتيبات التمويلية لقاعدة الأمم المتحدة للوجستيات في برينديزي، إيطاليا، التي أشير إليها باعتبارها الذراع التشغيلي لإدارة الدعم العملياتي (A/74/730، الفقرة 58)، ومركز الخدمات الإقليمي في عنتيبي، أوغندا، فيما يتصل بتقرير مجلس مراجعي الحسابات عن حسابات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام للفترة المنتهية في 30 حزيران/يونيه 2019 (A/74/5 Vol. II، الفصل الثاني، الفقرة 242 و A/74/806، الفقرتان 15 و 16). واللجنة غير مقتنعة بالأساس المنطقي المقدم لاستبعاد إدارات معينة، منها إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، من الاقتراح الحالي، وترى أنه كان من الممكن النظر في خيارات أخرى.**

*قسمة التمويل بين الميزانية البرنامجية وحساب الدعم*

6 - يشير الأمين العام في تقريره إلى أنه في إطار النموذج المقترح، ستُعرض الموارد الكلية المخصصة لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي، بما في ذلك مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، في صيغة مجمعة في سياق الميزانية البرنامجية، على أن تمول حصة حفظ السلام من الاحتياجات الإجمالية من خلال منحة من حساب دعم عمليات حفظ السلام. وفي الفقرة 28 (ج) من التقرير، يشير الأمين العام أيضا إلى أن حساب الدعم لن يكون إلا بمثابة آلية تمويل لحصة حفظ السلام في إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي. ويرد مزيد من الوصف للمنهجية التي يقوم عليها الاقتراح في الفقرات 25-27 من التقرير. وإذ تلاحظ اللجنة الاستشارية أن احتياجات مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات معروضة على حدة في إطار كل من الميزانية البرنامجية وحساب الدعم (انظر على سبيل المثال A/75/6 (Sect. 29C) و A/74/743، الفقرات 296-322)، فإنها ترى أنه ينبغي موافاة الجمعية العامة بمزيد من التوضيح بشأن عرض مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إطار النموذج المقترح.

7 - وأُبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن القسمة المقترحة للتمويل بين الميزانية البرنامجية وحساب الدعم تستند إلى الحصة النسبية للوظائف، بنوعيها المؤقت وغير المؤقت، التي وافقت عليها الجمعية العامة في الميزانية البرنامجية وفي ميزانيات حفظ السلام كل فيما يخصه، باستثناء الوظائف المعتمدة لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي ومكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتجنب الإشارة إلى الذات في الحساب، فضلا عن مركز الخدمات الإقليمي في عنتيبي وقاعدة الأمم المتحدة للوجستيات، اللذين يتبعان إدارة الدعم العملياتي ولكن لكل منهما آلية تمويل منفصلة عن الأخرى، على النحو الذي وافقت عليه الجمعية العامة. وسيتم تحديث الحصة النسبية سنوياً.

8 - وأُبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأن نموذج التمويل لا يقترح إدخال أي تغييرات على جداول الأنصبة المقررة. وعلاوة على ذلك، ووفقا للأمانة العامة، من المتوقع أن يكون أي أثر محتمل على الأنصبة المقررة على فرادى الدول الأعضاء ضئيلا، حيث لا يتوقع أن تؤثر المنهجية المقترحة لقسمة

التكاليف تأثيرا كبيرا على التوزيع الحالي للتكاليف بين الميزانية البرنامجية وحساب الدعم. وفي هذا السياق، زُودت اللجنة، بناء على طلبها، بمبالغ مفترضة للاحتياجات المتعلقة بإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي ومكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إطار الميزانية البرنامجية لعام 2020، وحساب الدعم للفترة المالية 2021/2020، محسوبة على أساس تطبيق نموذج التمويل المقترح. **واللجنة الاستشارية غير مقتنعة بأن المعلومات المقدمة تمكّن من إجراء تحليل قاطع وكاف لآثار تطبيق نموذج التمويل المقترح، ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم توافر مزيد من المعلومات عن أي أثر محتمل على الأنصبة المقررة على فرادى الدول الأعضاء واستبعاد الحصة المتعلقة بحفظ السلام لمبادرات مؤسسية ومشاريع محدودة معينة، مثل، التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة ونظام أوموجا ومشروع نموذج تقديم الخدمات على الصعيد العالمي.**

*المنهجيات البديلة*

9 - أُبلغت اللجنة الاستشارية بأنه لتحديد قسمة التكاليف بين مصادر التمويل من الأنصبة المقررة، تسعى الأمانة العامة إلى اتباع نهج (أ) واضح من الناحية المفاهيمية؛ (ب) سهل الحساب؛ (ج) يتيح الشفافية للدول الأعضاء؛ (د) مرتبط ارتباطا مباشرا بقرارات الجمعية العامة. وأُبلغت اللجنة كذلك بأنه جرى التفكير في اتباع نهج يقوم على تحليل عبء العمل، ولكنه رُفض بعد ذلك، لأنه ينتهك ثلاثة من المبادئ التي وضعتها الأمانة العامة، على النحو التالي: (أ) سيحتاج حسابه إلى أعداد من اليد العاملة أكبر مما يمكن قبوله؛ (ب) لن يتيح الشفافية للدول الأعضاء؛ (ج) سوف يستند إلى حسابات داخلية بدلا من أن يكون مرتبطا بقرارات الجمعية. **وترى اللجنة الاستشارية أن المنهجيات الأخرى، بما في ذلك تحليل عبء العمل، تستحق مزيدا من النظر والدراسة، اللذين ينبغي أن يراعيا المبادرات القائمة والسابقة داخل الأمانة العامة مراعاة تامة.**

*عملية الميزنة وآلية التمويل*

10 - يُقترح بدء تطبيق الترتيبات الجديدة مع الميزانية البرنامجية لعام 2022. ويصف الأمين العام في الفقرتين 19 و 20 من تقريره آلية الميزنة والتمويل في إطار النموذج المقترح، بما في ذلك الترتيبات الانتقالية. وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأنه لما كانت الفترة المالية لحساب الدعم الممتدة من تموز/يوليه إلى حزيران/يونيه ستظل كما هي، فإن احتياجات الأشهر الستة الأولى (1 تموز/يوليه – 31 كانون الأول/ديسمبر) كانت الجمعية العامة بموجب النموذج المقترح ستكون قد وافقت عليها بالفعل خلال دورتها الرئيسية السابقة. وبالنسبة للنصف الثاني من الفترة المالية (1 كانون الثاني/يناير – 30 حزيران/يونيه)، سيلزم سنويا وجود سلطة التزام ذات أنصبة مقررة، على أن يُنظر في ميزانيتها في سياق الميزانية المقترحة للسنة التالية. **وترى اللجنة أن الفاصل بين الأنشطة والتمويل، الناجم عن العملية المقترحة، يمكن أن يضعف الصلة بين حساب الدعم والعمليات التي يدعمها، وترى أنه ينبغي للأمين العام أن يقدم مزيدا من التبرير فيما يتعلق بمجموعة الفترات المالية المستخدمة وأن يستكشف إمكانية اتباع نُهج بديلة.**

11 - وردا على استفسار من اللجنة الاستشارية، ذكرت الأمانة العامة أن أي أرصدة أو إيرادات غير منفقة في الميزانية المجمعة لعام 2022، على النحو المحدد بعد وضع البيانات المالية في صيغتها النهائية في عام 2023، ستقيد بالتناسب خصما مما يلي: (أ) الأنصبة المقررة اللاحقة للميزانية العادية

لعام 2023، في كانون الأول/ديسمبر 2023 – كانون الثاني/يناير 2024؛ (ب) الأنصبة المقررة لفرادى بعثات حفظ السلام (استنادا إلى حصتها في حساب الدعم) في حزيران/يونيه – تموز/يوليه 2023، عندما تقسم هذه الأنصبة للفترة المالية 2024/2023. **وإذ تلاحظ اللجنة الاستشارية إشارة الأمانة العامة إلى ميزانية مجمعة، فإنها ترى أنه ينبغي للأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة معلومات أكثر تفصيلا عن معاملة أي أرصدة أو إيرادات غير منفقة في الميزانية المجمعة.**

*عرض محتوى وثائق الميزانية*

12 – أُبلغت اللجنة الاستشارية عند الاستفسار بأن نموذج التمويل الجديد سيؤدي إلى تغييرات في عرض محتوى وثائق الميزانية الحالية. وفيما يتعلق بالميزانية البرنامجية، فإن الاحتياجات من الموارد في إطار ملازم الميزانية لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي ومكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ستُعرض بنفس طريقة العرض المتبعة في الباب 34، السلامة والأمن. وفي ميزانية حساب الدعم، التي سيستمر إصدارها في شكلها الحالي لـــ 11 كيانا، لن تظهر احتياجات الإدارتين والمكتب إلا من الناحية النقدية، مما يستتبع إمكانية تخفيض طول الوثيقة بنسبة 30 في المائة تقريبا. وطلبت اللجنة نماذج افتراضية لوثائق الميزانية الناتجة عن تطبيق نموذج التمويل المقترح، ولكن لم تقدم لها هذه النماذج. **واللجنة الاستشارية غير مقتنعة بأن النموذج المقترح سيحسن طرق عرض الميزانية، بما في ذلك تحسينها من خلال اتساق المعلومات، وأنه سيعزز الشفافية والإشراف والرقابة. وترى اللجنة أن النماذج الأولية لوثائق الميزانية ينبغي أن تيسر النظر في مقترحات الأمين العام وأن تعزز شفافيتها.**

*القابلية للتناسب*

13 – تشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة أكدت، في قراريها 308/69 و 287/70، أن مهام الدعم ينبغي أن تتناسب مع حجم عمليات حفظ السلام ونطاقها. وأُبلغت اللجنة، عند الاستفسار، بأن اقتراح الأمين العام لا يتناول القابلية للتناسب أو يكفلها. بيد أن النموذج المقترح، وفقا للأمانة العامة، سييسر تحديد الجوانب الثابتة والمتغيرة للمهام في إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وإدارة الدعم العملياتي تحديدا أوضح. **وتلاحظ اللجنة الاستشارية عدم احتواء الاقتراح الحالي على نموذج للقابلية للتناسب يتضمن مؤشرات أساسية تتعلق بمدى التعقيد والولاية وحجم البعثة وما سوى ذلك من المعايير ذات الصلة المستخدمة لتوجيه الاحتياجات من الموارد الممولة من حساب الدعم على النحو الصادر به تكليف من الجمعية العامة (انظر أيضا A/72/857، الفقرات 15-17، و A/72/789، الفقرتين 64-65).**

*التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة*

14 – ترد حاليا اعتمادات الحصة المتعلقة بحفظ السلام من المساهمة في التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة في ميزانية حساب الدعم، تحت إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال (انظر، على سبيل المثال، A/74/743، الفقرتين 294-295). وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأنه في إطار النموذج المقترح: (أ) يمكن عرض حصة حفظ السلام من المساهمة في التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة في حساب الدعم كبند ميزانية عام يرد على حدة؛ أو (ب) يمكن إدراج كامل المساهمة الخاصة بالتأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة للسنة التقويمية في الميزانية البرنامجية، مع إدراج حصة حفظ

السلام كمنحة في إطار حساب الدعم. وقدمت اللجنة ملاحظات وتوصيات ذات صلة فيما يتعلق بالتأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة في تقريرها عن تقرير حساب دعم عمليات حفظ السلام (A/74/809، الفقرات 22-24) وعن تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن حسابات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام للفترة المنتهية 30 حزيران/يونيه 2019 (A/74/806، الفقرات 6-11). **وستعود اللجنة الاستشارية إلى تناول كيفية معالجة تكاليف التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة في الميزانية مستقبلا، وذلك أساسا عقب استعراض نفقات التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة الذي سيجريه مجلس مراجعي الحسابات وسيقدم أثناء الدورة الخامسة والسبعين للجمعية العامة (A/74/806، الفقرة 11).**

*نظام أوموجا*

15 - أُبلغت اللجنة الاستشارية، عند الاستفسار، بأنه لما كان الأمين العام يتوقع تعميم نظام أوموجا في عام 2022، فلن يكون هناك بند ميزانية مستقل للنظام في حساب الدعم، وأن أي احتياجات لنظام أوموجا بعد تعميمه ستعرض في الميزانية البرنامجية للإدارات والكيانات المعنية. وتقدم اللجنة ملاحظات وتوصيات بشأن إنجاز النطاق الكامل لمشروع أوموجا في تقريرها عن التقرير المرحلي الحادي عشر عن مشروع التخطيط المركزي للموارد (A/74/7/Add.17). **وتتطلع اللجنة الاستشارية إلى أن يقدم الأمين العام التقرير النهائي للمشروع لتنظر فيه الجمعية العامة في الجزء الرئيسي من دورتها الخامسة والسبعين (A/74/7/Add.17، الفقرتين 12-13).**

*ما قررته الجمعية العامة في هذا الشأن*

16 - تلاحظ اللجنة أن الجمعية العامة لم تبت بعد في المقترح المنقح المتعلق بنموذج تقديم الخدمات على الصعيد العالمي للأمانة العامة للأمم المتحدة (A/73/706). وعلاوة على ذلك، تشير اللجنة إلى أن الجمعية وافقت، في قرارها 266/72 ألف، على الانتقال من ميزانية السنتين إلى الميزانية السنوية على أساس تجريبي، وقررت أن تستعرض في دورتها السابعة والسبعين تنفيذ الميزانية السنوية بغية اتخاذ قرار نهائي. وطلبت الجمعية، في القرار ذاته، إلى الأمين العام إجراء استعراض للتغييرات المدخلة على دورة الميزانية في عام 2022، في أعقاب إتمام دورة الميزانية الكاملة الأولى. **وترى اللجنة الاستشارية أن ما قررته الجمعية العامة بشأن نموذج تقديم الخدمات على الصعيد العالمي وفترة الميزانية السنوية سيوفر مزيدا من السياق والتوجيه فيما يتعلق بنموذج التمويل المقترح.**

## رابعا - خلاصة

17 - **توصي اللجنة الاستشارية، استنادا إلى تعليقاتها وملاحظاتها الواردة أعلاه، بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يستعرض نموذج التمويل المقترح بعد انتهاء الفترة التجريبية للميزانية البرنامجية السنوية وأن يقدم اقتراحا منقحا أكثر تفصيلا ووضوحا لكي تنظر فيه الجمعية العامة.**