



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة التاسعة بعد المائة

روما، 21-23 أكتوبر/تشرين الأول 2019

اقترح استخدام الأرصد غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين

أولاً - مقدمة

1- تُعرض هذه الوثيقة على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (اللجنة) والاجتماع المشترك بين لجنتي البرنامج والمالية ("الاجتماع المشترك") بناء على طلب تقدم به المؤتمر في دورته الحادية والأربعين التي انعقدت في يونيو/حزيران 2019. وإن المؤتمر "دُكر بالطلب الصادر عن المجلس بخصوص تقديم اقتراح بشأن الاستخدام المنهجي للأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترات السنتين، بعد استعراض لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والاجتماع المشترك بين لجنتي البرنامج والمالية (الفقرة 10 ج) من الوثيقة (CL 158/REP)، وطلب عرض هذا الاقتراح على دورتيهما القادمتين اللتين ستتعقدان في أكتوبر/تشرين الأول-ديسمبر/كانون الأول 2019)¹.

2- وتقدم هذه الوثيقة بعض الاعتبارات المتصلة بالإطار المؤسسي المتعلق بتنفيذ الميزانية وتعرض اقتراحا بشأن النهج الممكن اعتماده في ما يخص الأرصد غير المنفقة من اعتمادات فترات السنتين لكي تستعرضه كل من اللجنة والاجتماع المشترك.

ثانياً - بعض الاعتبارات عن الخلفية المؤسسية للمنظمة المتعلقة بالتنبؤ بالميزانية وتنفيذها

3- بموجب النصوص الأساسية للمنظمة، ومع الإشارة بوجه خاص إلى اللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية، ينبغي لأداء الميزانية أن يكون متطابقاً مع برنامج العمل والميزانية المعتمد من قبل المؤتمر.

¹ الفقرة 73 (أ) من الوثيقة C 2019/REP



CCLM 109

NA837/A

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)، وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org

4- ويطلب من المدير العام، بموجب اللائحة المالية، إعداد تقديرات الميزانية للفترة المالية المرتبطة بها (المادتان 3-1 و3-2 من اللائحة المالية). وتُقدّم تقديرات الميزانية على أساس ميزانية برنامجية، وتنقسم إلى أبواب وأهداف برنامجية، وإلى برامج وبرامج فرعية عند الاقتضاء. وتشمل تقديرات الميزانية برنامج العمل للفترة المالية، كما تتضمن المعلومات والملاحق أو البيانات التفسيرية التي قد تطلب باسم المؤتمر أو المجلس، وغيرها من الملاحق والبيانات التي يرى المدير العام موجباً لإيرادها (المادة 3-3 من اللائحة المالية).

5- ووافق مؤتمر المنظمة في عام 1971 على الأحكام الحالية الخاصة بشكل ميزانية المنظمة بعد إجراء استعراض لهذه المسألة بالتوازي مع عمليات مماثلة في منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة. ويتمثل المفهوم الأساسي الكامن وراء إعداد ميزانية على أساس برامجي - وليس على أساس تنظيمي أو إداري أو على مستوى الإدارات كما كان الحال قبل عام 1971 - في أن هيكل الميزانية وشكلها الجديدين من شأنهما أن يتيحاً قدرًا أكبر من الوضوح بشأن تعريف أهداف المنظمة وأن يضيفا المزيد من الوضوح في ما يخص تحديد أولويات المنظمة وأنشطتها. وفي الوقت نفسه، اعتبر أن ذلك يسمح بتحسين تنفيذ الميزانية ورصد الأداء والتقييم². وبشكل عام، اعتبر أيضا أن من شأن ذلك أن يسمح بتحسين الحفاظ على كمال برنامج العمل والميزانية لتحقيق أهداف المنظمة.

6- وبذلت جهود مماثلة لتحسين تنفيذ برنامج العمل والميزانية في سياق تنفيذ إصلاح المنظمة، أسفرت عن اعتماد قرار المؤتمر 2009/10 بشأن " (...) إصلاح عمليات إعداد البرامج والميزانية والرصد المستند إلى النتائج". وقد اعتمد هذا القرار وثائق منقحة عن البرنامج والميزانية، تتألف من إطار استراتيجي وخطة متوسطة الأجل وبرنامج للعمل والميزانية يتوقع أن تكون متوائمة في ما بينها بشكل وثيق. كما اعتمد نظامًا منقحًا لرصد الأداء وجدولًا زمنيًا منقحًا لدورات الأجهزة الرئاسية بما يُمكن من إعداد الميزانية وإدخال تعديلات عليها ورصدها على نحو أفضل.

7- ومن هذا المنطلق، ينبغي لعملية تنفيذ الميزانية أن تتطابق، قدر الإمكان، مع تقديرات الميزانية الموافق عليها من قبل المؤتمر. ويبرز بعض أحكام اللائحة المالية هذه الأهداف العامة. فعلى سبيل المثال، يطلب من المدير العام توزيع الاعتمادات المرصودة وتوجيهها بما يضمن توفير الأموال الكافية لمواجهة المصروفات خلال الفترة المالية كلها، وبحيث تتماشى الالتزامات والمصروفات، بصفة عامة، مع الخطط المالية لبرنامج العمل والميزانية المعتمد من المؤتمر (المادة 4-6 من اللائحة المالية). وتنص المادة 4-5 (ب) على إجراء عمليات نقل من باب لآخر من أبواب الميزانية بعد الحصول على وافقة لجنة المالية.

² الوثيقة CL 55/4، تقرير الدورة السابعة عشرة للجنة البرنامج، 4-15 مايو/أيار 1970، الفقرات من 91 إلى 95؛ الوثيقة CL 55/5، تقرير الدورة الثامنة عشرة للجنة البرنامج، 9-13 نوفمبر/تشرين الثاني 1970، الفقرات من 66 إلى 70؛ الوثيقة CL 55/4، تقرير الدورة الثالثة والعشرين للجنة المالية، 11-22 مايو/أيار 1970، الفقرات من 10 إلى 16؛ الوثيقة CL 55/6، تقرير الدورة الرابعة والعشرين للجنة المالية، 9-13 نوفمبر/تشرين الثاني 1970، الفقرات من 6 إلى 11؛ الوثيقة CL55/REP، الفقرات من 251 إلى 256.

8- وبموجب النظام المذكور أعلاه، ينبغي لعملية تنفيذ الميزانية التقيد بالمخصصات والاعتمادات المرصودة بموجبه. وتنص على ذلك بشكل ضمني المادة 4-6 المذكورة أعلاه من اللائحة المالية وكذلك المادتان 4-1 (أ) و 4-1 (ب)³. وبغية الامتثال لهذه المواد، تتم إدارة هذه الموارد بهدف التوصل إلى تطبيق اعتمادات فترة السنتين بشكل كامل مع الحرص في الوقت ذاته أيضا على عدم تسجيل أي إنفاق زائد. وفي هذا الصدد، ترفع الأمانة تقريرا إلى لجنة المالية أثناء فترة السنتين بشأن أداء الميزانية المتوقعة وعمليات النقل المتوقعة بين أبواب الميزانية الناشئة عن تنفيذ برنامج العمل. وفي الوقت الذي لا يطلب فيه خفض الإنفاق، فإن إمكانية حدوث مثل هذا الانخفاض في الإنفاق من المسائل المتأصلة في الإدارة الحكيمة تماشيا مع هذه المواد من اللائحة المالية.

9- ويحال الاقتراح التالي لكي تنظر فيه اللجنة والاجتماع المشترك بين لجنتي البرنامج والمالية. وهو يتناول في المقام الأول إجراء ينبغي للأمانة والأجهزة الرئاسية المعنية التقيد به في حال كانت هناك أموال غير منفقة في نهاية فترة السنتين، أو تحسبا لاحتمال وجود أموال غير منفقة. وتبرز الاستخدامات المقترحة لعملية ترحيل الأرصدة غير المنفقة الممارسة التي اتبعت في الماضي والتي تستخدم بموجبها الأرصدة غير المنفقة لأغراض ذات أولوية قصوى لمرة واحدة.

ثالثاً - الاقتراح الممكن

10- يمكن لاقتراح بشأن استخدام أي أموال غير منفقة من البرنامج العادي في نهاية فترة السنتين أن يكون على النحو الآتي:

(1) أجاز المؤتمر للمدير العام، بغض النظر عن المادة 2-4 من اللائحة المالية، استخدام أي رصيد غير منفق من اعتمادات الفترة المالية لاستخدامات لمرة واحدة في فترة السنتين التالية. وبموجب المادة 4-2 من اللائحة المالية، "تستخدم الاعتمادات خلال الفترة المالية للوفاء بالالتزامات التي ربطت من أجلها، وتلغى الاعتمادات غير المرتبط بها عند نهاية الفترة المالية"⁴. وطبقا لهذه المادة من اللائحة المالية، وعلى نحو ما أقرته الممارسة العملية، فإن استخدام أي فوائض من فترة مالية خلال الفترة المالية التالية يقتضي قرار إعفاء يتخذه المؤتمر. ويطلب المؤتمر تقديم اقتراح بشأن استخدام مثل هذه الأموال والموافقة عليه من قبل الاجتماع المشترك بين لجنتي البرنامج والمالية ومن قبل المجلس في أول دورة تُعقد في السنة التي تعقب انتهاء فترة السنتين.

³ 4-1 (أ) " يعتبر إقرار المؤتمر لاعتمادات الميزانية عن الفترة المالية التالية تفويضا للمدير العام بتحمل الالتزامات والترخيص بالصرف للأغراض التي أقر المؤتمر الاعتمادات من أجلها وفي حدود المبالغ المعتمدة. (ب) يجوز أيضا للمدير العام تحمل الالتزامات عن فترات مالية قادمة قبل قرار الاعتمادات، إذا كانت هذه الالتزامات ضرورية كي تواصل المنظمة أعمالها بصورة فعالة، بشرط أن تقتصر هذه الالتزامات على الاحتياجات الإدارية ذات الصلة المستمرة، وبحيث لا تتجاوز الاعتمادات المرخص بها لهذه الاحتياجات في ميزانية الفترة المالية الجارية" (مع إضافة التشديد).

⁴ ويستثنى ذلك أي أرصدة غير منفقة في برنامج التعاون التقني والإنفاق الرأسمالي والإنفاق الأمني، وتحويل إلى الفترة المالية التالية تماشيا مع أحكام اللائحة المالية.

- (2) تبادر الأمانة، بعد إقفال الحسابات، إلى إعداد معلومات عن رصيد الأموال غير المنفقة في الفترة المالية السابقة والاستخدام المقترح لتلك الأموال.
- (3) تكون الاستخدامات المقترحة للأرصدة غير المنفقة المرحّلة لمسائل على نطاق المنظمة ذات أولوية قصوى ولمرة واحدة، وتندرج عادة تحت الفئات التالية:
- المصروفات لمرة واحدة بخصوص التدابير الحاسمة المطلوب اتخاذها لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة والفعالية في المنظمة، دون التأثير سلباً على قدرة المنظمة على تنفيذ برنامج العمل الموافق عليه؛
 - المصروفات لمرة واحدة المرتبطة بالتغيير التحويلي للمنظمة؛ بما في ذلك تعزيز المساءلة والحوكمة وآثار الأنشطة المنفذة؛
 - المصروفات لمرة واحدة غير المدرجة في الميزانية المطلوبة نتيجة لقرارات أو توصيات صادرة عن هيئات خارجية مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة.⁵
- (4) يُحال الاقتراح الخاص باستخدام الأموال غير المنفقة إلى الاجتماع المشترك بالاستناد إلى إسهامات مستمدة من التقرير السنوي عن أداء الميزانية وعمليات النقل بين أبواب الميزانية الذي يقدم إلى لجنة المالية للموافقة عليه بوصفه بندياً دائماً في الدورة الأولى التي تعقدها في فترة السنتين الجديدة.
- (5) يوافق المجلس على الاستخدام المقترح للأموال المرحّلة، بناءً على توصيات صادرة عن الاجتماع المشترك.
- (6) تنفذ الأمانة توجيهات المجلس وترفع تقريراً عن استخدام الأموال المرحّلة، تماشياً مع الممارسات والقواعد المعمول بها في مجال رفع التقارير.

11- وستعين تضمين تقرير المؤتمر شرطاً تمكينياً عاماً يسمح بتطبيق العملية المذكورة أعلاه. وقد يرغب المؤتمر، مع مراعاة الملاحظات المطروحة في الفقرة 10-1 أعلاه، في أن يبرز بشكل منهجي الصيغة التالية في التقارير الصادرة عنه:

يُحول المؤتمر (...) المدير العام، بغض النظر عن المادة 4-2 من اللائحة المالية، استخدام أي رصيد غير منفق من اعتمادات [فترة السنتين الحالية] لا استخدام لمرة واحدة [في فترة السنتين التالية]، بالاستناد إلى اقتراح يعرض على كل من الاجتماع المشترك بين لجنتي البرنامج والمالية والمجلس ويوافقان عليه في اجتماعيهما في [موعد الدورتين الأوليين في فترة السنتين التالية] (...).

12- ونظراً إلى أن دورة المؤتمر تعقد في يونيو/حزيران- يوليو/تموز وإلى أنه لن يكون معروفاً، في هذا الوقت، ما إذا كان هناك فائض، تدرج هذه الفقرة على اعتبار أنه قد لا يكون هناك أي فائض في نهاية فترة السنتين. ولكن من شأن هذه الفقرة أن تتيح التفويض القانوني المطلوب من المؤتمر لتنفيذ الإجراءات المحددة في حال وجود فائض.

⁵ على سبيل المثال، نصّ قرار الجمعية العامة 279/72 على مضاعفة الترتيبات الحالية التي تنفذها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتفاسم التكاليف في ما بين كيانات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، بما في ذلك منظمة الأغذية والزراعة. وقد أدرج ذلك في برنامج العمل والميزانية الأخير، ولكن من الممكن ألا تدرج جميع الطلبات بشكل مناسب في الميزانية.

رابعاً- الإجراءات المقترحة اتخاذها من جانب اللجان

- 13- تدعى اللجان إلى استعراض هذه الوثيقة وتقديم الاقتراحات التي تراها مناسبة بشأنها.
- 14- وتدعى اللجان إلى إقرار الإجراءات المقترحة في هذه الوثيقة من أجل استخدام أي أرصدة غير منفقة من اعتمادات فترة السنتين.