



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة العاشرة بعد المائة

روما، 28-29 مايو/أيار 2020

استخدام الأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين

أولاً - مقدمة

1- رُفعت هذه الوثيقة إلى اللجنة بعد أن نظر المجلس خلال دورته الثالثة والسنتين بعد المائة في تقارير الاجتماع المشترك بين لجنة البرنامج ولجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية بشأن اقتراح يتعلق باستخدام الأرصدة غير المنفقة. وبشكل خاص، فإن المجلس قد أخذ علمًا بالنتائج التي توصلت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والاجتماع المشترك بشأن استخدام الأرصدة غير المنفقة، وبناءً عليه طُلب من الأمانة عرض وثيقة ذات صلة بذلك على المجلس واللجان التابعة له من أجل إجراء مناقشة تتسم بطابع جوهري أكبر. وستراعي هذه الوثيقة الحاجة إلى ضمان الاتساق مع القاعدة المنصوص عليها في المادة 4-2 من اللائحة المالية والقواعد واللوائح المالية المرعية الأخرى للمنظمة، إضافةً إلى الممارسات ذات الصلة المعمول بها في الأمم المتحدة والكيانات المعنية الأخرى؛¹ كما أنّ المجلس أكد أهمية الدور الذي تضطلع به اللجنة في أية مناقشات أخرى عن هذا الموضوع.²

ثانياً - معلومات أساسية

2- ذكّر المؤتمر في دورته الحادية والأربعين المعقودة في يونيو/حزيران 2019 بـ"الطلب 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 في أكتوبر/تشرين الأول-ديسمبر/كانون الأول 2019)؛"³

¹ الفقرة 9 (أ) من الوثيقة CL 163/REP.

² المرجع نفسه، الفقرة 14.

³ الفقرة 73 (أ) من الوثيقة C 2019/REP.

3- ونظرت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها التاسعة بعد المائة في "اقتراح لاستخدام الأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين"⁴ وإن اللجنة قد أكدت مجددًا أهمية المادة 4-2 من اللائحة المالية التي تنص على سياسة المنظمة في ما يتعلق بالاعتمادات غير الملتزم بها عند نهاية الفترة المالية⁵ وأوصت بعملية يجوز للمؤتمر الموافقة عليها تحسبًا للاعتمادات غير المنفقة - رهن موافقة المجلس على توصية الاجتماع المشترك - وهي اقتراحات قد رفعها المدير العام بشأن استخدام الأرصدة غير المنفقة تقضي بإعادة الرصيد غير المنفق إلى الحساب العام بحال عدم موافقة المجلس. ويرد النص الكامل للاقتراح في المرفق بهذه الوثيقة.

4- وبالتالي، أحاط الاجتماع المشترك علمًا بتوصيات لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، و:

"(أ) مع الإشارة إلى الممارسة المتبعة من قبل المؤتمر منذ فترة طويلة والتي تقضي بترحيل الأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين، لاحظ أنّ إرساء إجراء دائم لترحيل الأرصدة غير المنفقة لا يتسق مع المادة 4-2 من اللائحة المالية؛

(ب) وأوصى بضرورة أن يُناقش المجلس بالتفصيل الامتثال للمادة 4-2 من اللائحة المالية في ما يتعلق بالممارسة المتبعة حاليًا قبل تطبيق الاقتراح مع مراعاة بشكل خاص ضرورة ضمان شفافية العمليات والإجراءات المتصلة بالميزانية وملاءمتها"⁶.

5- وتماشياً مع الفقرة 1، طلب المجلس النظر من جديد في هذه المسألة.

ثالثاً- لوائح منظمة الأغذية والزراعة وممارساتها

6- تنص المادة 4-2 من اللائحة المالية على التالي:

"باستثناء ما نصت عليه المادة 4-3 من اللائحة المالية فيما يتعلق ببرامج التعاون الفني، تستخدم الاعتمادات خلال الفترة المالية للوفاء بالالتزامات التي ربطت من أجلها، وتلغى الاعتمادات غير المرتبط بها عند نهاية الفترة المالية".

7- ولذا، ينبغي لعملية تنفيذ الميزانية التقيّد بالمخصصات والاعتمادات المرصودة بموجب اللائحة المالية. وتبقى الاستخدامات الجزئية للأموال في حدها الأدنى ولكنها قد تحصل في ضوء الالتزامات المترتبة على المدير العام بموجب اللائحة المالية بعدم السماح للإنفاق بأن يتخطى مبلغ الاعتماد الموافق عليه. ويشار إلى هذه المسألة، لا سيما في المادة 4-1 (أ) من اللائحة المالية التي تنص على التالي: "يعتبر إقرار المؤتمر لاعتمادات الميزانية عن الفترة المالية التالية تفويضًا للمدير العام بتحمل الالتزامات والترخيص بالصرف للأغراض التي أقر المؤتمر الاعتمادات من أجلها وفي حدود المبالغ المعتادة".

⁴ الوثيقة CCLM 109/3.

⁵ الفقرة 10 من الوثيقة CL 163/2.

⁶ تقرير الاجتماع المشترك بين الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للجنة البرنامج والدورة الثامنة والسبعين بعد المائة للجنة المالية (4 نوفمبر/تشرين الثاني 2019)، الفقرة 2 من الوثيقة CL 163/6.

8- وعملاً بالمادة الرابعة من دستور المنظمة:

"1- يحدد المؤتمر سياسة المنظمة ويعتمد ميزانيتها، ويباشر السلطات الأخرى المناطة به بمقتضى هذا الدستور."

"2- ويقر المؤتمر اللائحة العامة واللائحة المالية للمنظمة".

9- وبحسب المادة 20 من اللائحة العامة للمنظمة:

"يقوم المؤتمر في كل دورة عادية بما يلي:

(أ) فحص ميزانية الفترة المالية القادمة واعتمادها؛

(ب) واعتماد الحسابات الختامية للمنظمة عن الفترة المالية المنصرمة، بعد دراسة تقرير المجلس بهذا الخصوص؛

(ج) والنظر في تقرير المدير العام عن الاشتراكات المدفوعة من الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبة منذ الدورة السابقة؛

(د) وإعادة بحث جدول اشتراكات الدول الأعضاء بناء على توصية من المجلس، أو بناء على طلب من إحدى الدول الأعضاء إلى المدير العام قبل افتتاح الدورة بمائة وعشرين يوماً على الأقل".

10- وفي إطار ممارسة هذه الوظائف، اعتمد المؤتمر اللائحة المالية. وبناء عليه، يتمتع المؤتمر بالصلاحيات القانونية ليقرر تعديل اللائحة المالية أو الحياد عنها، بحسب كل حالة على حدة. ويجوز له بالتالي أن يسمح باستثناءات للمادة 4-2 من اللائحة المالية والموافقة على ترحيل أرصدة غير منفقة. وبحسب الوثيقة CCLM 109/3 فهو قد اتخذ قرارات بممارسة هذه الصلاحيات في عدد من الحالات خلال السنوات الماضية.

رابعاً- لوائح الوكالات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة وممارساتها

11- في منظومة الأمم المتحدة، ينبغي لأي فائض في الميزانية أن يعاد إلى الدول الأعضاء، بموجب المادتين 2-3 (د) 7 و 4-5⁸ من اللائحة المالية. وتجدد الإشارة، في ما خص معالجة تداعيات مشاكل السيولة على تنفيذ ميزانية البرنامج لفترة السنتين 2018-2019، إلى أن تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ينص على ما يلي:

"يذكر الأمين العام في تقريره رقم (A/74/570 الفقرة 7) أنه كان قد اقترح في مايو/أيار 2019 مجموعة من التدابير لمعالجة مشاكل السيولة في الميزانية العادية وعمليات حفظ السلام في تقرير سابق يتعلق بتحسين

⁷ ST/SGB/2013/4 البند 3-2 من اللائحة:

"تحسب اشتراكات الدول الأعضاء عن كل سنة من سنتي فترة الميزانية على أساس نصف الاعتمادات التي توافق عليها الجمعية العامة لفترة الميزانية تلك، على أن تجري تسويات للاشتراكات المقررة فيما يتعلق بما يلي:

(...)

(د) أي رصيد متبق من الاعتمادات معاد بموجب البندين 3-5 و 4-5

⁸ البند 4-5 من اللائحة: "في نهاية فترة الاثني عشر شهراً المنصوص عليها في البند 3-5 أعلاه، يُعاد الرصيد المتبقي في ذلك الوقت من أية اعتمادات تم الاحتفاظ بها. وفي الحالات التي يظل فيها الالتزام صحيحاً في نهاية فترة الاثني عشر شهراً، يلغى ذلك الالتزام ويموّل من الاعتمادات الجارية".

الوضع المالي في الأمم المتحدة (A/73/809). وتدكر اللجنة الاستشارية أنها في تقريرها ذي الصلة أوصت بأن تعتمد الجمعية العامة تدابير معينة، بما فيها الاقتراح بتعليق تسليم الاعتمادات غير المنفقة من الميزانية العادية خلال فترة تجريبية مدتها سنة واحدة (A/73/891 الفقرة 22). وقد أقرت الجمعية في قرارها رقم 307/73 بعض التدابير للحد من قلة السيولة النقدية في مهمات حفظ السلام ولكنها لم تؤيد الاقتراح الذي يقضي بإعادة الاعتمادات غير المنفقة للميزانية العامة".⁹

12- وبالمثل، ينص النظام المالي لمنظمة التربية والعلم والثقافة (اليونيسكو) في المادة 5-2 على ما يلي:

"عند حساب اشتراكات الدول الأعضاء، تسوى جملة الاعتمادات التي أقرها المؤتمر العام للفترة المالية التالية فيما يتعلق بما يلي:

(أ) (...)

(ب) أي مبالغ من فائض/عجز في الرصيد يوافق المؤتمر العام على توزيعها على الدول الأعضاء".¹⁰

13- وقد جرى إبلاغ منظمة الأغذية والزراعة بأن المؤتمر العام لليونيسكو، تحت ظروف استثنائية، قد يسمح بترحيل أي أرصدة غير منفقة - ضمن الحدود البحتة للميزانية - إلى فترة السنتين التالية. لذا على سبيل المثال في عام 2017، سمحت الدورة التاسعة والثلاثون للمؤتمر العام في قرارها رقم 69 المتعلق بتحصيل مساهمات الدول الأعضاء¹¹ بترحيل للأموال من أجل معالجة المشاكل على صعيد التدفق النقدي، وذلك على الوجه التالي:

"وإذ يدرك التحدي المتعلق بالتدفقات النقدية الذي تواجهه المنظمة اليوم والذي قد تواجهه في المستقبل بسبب التأخر في تسديد مبالغ كبيرة من المتأخرات في الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء.

11- ويوافق على ترحيل جميع المبالغ المتبقية والمتاحة وغير المنفقة في إطار خطة الإنفاق الخاصة بالوثيقة 38 ج/5 إلى الميزانية العادية للفترة المالية 2018-2019".

14- ومن المتفق عليه أن تلك الأرصدة لم تعدل بناء على ميزانية فترة السنتين التالية، وإنما عولجت بشكل منفصل.

15- وتشير المادة 18 من اللوائح المالية لمنظمة العمل الدولية في الجزء ذي الصلة إلى ما يلي:

"2- يستخدم أي فائض ناجم عن إنفاق جزئي للميزانية المعتمدة أو المعدلة، معبراً عنه بالفرنكات السويسرية بناء على سعر صرف الميزانية لتلك الفترة المالية المحددة، لتخفيض مساهمات الأعضاء بالطرق التالية: تحسم لصالح الأعضاء الذين سددوا اشتراكاتهم العادية للفترة المالية التي نشأ هذا الفائض خلالها، حصتهم في الفائض من مبلغ اشتراكاتهم المقررة للسنة الثانية من الفترة المالية التالية؛ ولا ينال الأعضاء الآخرون حصتهم إلا

⁹ الوثيقة رقم A/74/583، تقرير الأداء الثاني عن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين 2018-2019، الفقرة 9.

¹⁰ النصوص الأساسية لليونيسكو: طبعة 2018؛ بما فيها النصوص والتعديلات التي اعتمدها المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين (باريس، 30 أكتوبر/تشرين الأول - 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2017)

¹¹ الدورة التاسعة والثلاثون للمؤتمر العام، 30 أكتوبر/تشرين الأول - 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2017.

إذا سددوا بالكامل اشتراكاتهم المستحقة من الفترة المالية التي نشأ فيها الفائض. وبعد قيامهم بذلك، فإن حصتهم في ذلك الفائض ستحسم من اشتراكاتهم المقررة للسنة الأولى من الفترة المالية التالية التي تُعتمد ميزانية لها بعد تسديد هذه الدفعة.

3- يجوز مبلغ أي فائض ناجم فقط عن تحصيل اشتراكات فائضة عن مستوى الميزانية الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي، أو بحسب تعديله لاحقاً من قبل الجهاز الرئاسي، مع استثناء أي مبالغ مسددة إلى حساب رأس المال العامل أو أموال مقترضة أخرى، إلى حساب البرنامج الخاص، بحسب ما هو محدد في المادة 11-9¹².

16- وتنص المادة 11-9 من اللائحة المالية لمنظمة العمل الدولية على ما يلي:

"يجوز المدير العام المبلغ الفائض المشار إليه في المادة 18-3 إلى حساب برنامج خاص، على أن يستخدم، إذا سمح الجهاز الرئاسي بذلك، لتمويل أنشطة عالية الأولوية محدودة المدة لم ترد ضمن الميزانية التي اعتمدها المؤتمر، ولا تفضي إلى توقع ورود تمويلات مستقبلية إضافية".

17- أما النظام المالي لمنظمة الطيران الدولي فيتناول ترحيل المبالغ بالتفصيل معتبراً أنه:

"5-6 يجوز للأمين العام أن ينقل أموالاً تصل قيمتها لغاية 10 في المائة - من كل اعتماد، لكل من الأهداف الاستراتيجية أو استراتيجيات الدعم، وما زاد على هذه النسبة يجوز للمجلس، بصرف النظر عن السلطة المناطة به بموجب المادة 5-9 من النظام المالي التي تجيز له نقل الأموال في ما بين الأهداف الاستراتيجية أو استراتيجيات الدعم، أن يقرر ترحيل أي أرصدة غير منفقة للاعتمادات، في أي فترة من السنة المالية إلى السنة التالية. وينبغي لمجموع الاعتمادات المنفقة والمرحلة ألا تتخطى إجمالي الاعتمادات المسموح بها، زائد المبالغ المرحلة من السنة السابقة. أما أي رصيد لاعتمادات غير منفقة واعتمادات غير مرحلة إلى السنة التالية فيجب أن يلغى.

5-7 وتبقى الاعتمادات متاحة بعد نهاية السنة المالية التي تتصل بها، إذا اعتبرت ضرورية لتسديد النفقات التي ترتبت خلال تلك السنة.

(...)

5-10 بموافقة المجلس، يجوز للأمين العام أن يرجئ تنفيذ أنشطة محددة خطط لها للسنة الثالثة من الفترة المالية ثلاثية السنوات، إلى السنة المالية الأولى من الفترة المالية التالية ثلاثية السنوات. وبموافقة المجلس، سيبقى هذا الجزء من الاعتماد متاحاً من أجل تحمّل النفقات المتصلة بالنشاط المؤجل وتسديدها¹³.

¹² اللائحة المالية لمنظمة العمل الدولية (2010) بحسب ما اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والعشرين (1946)؛ ويتضمن النص الحالي كل التعديلات التي اعتمدت حتى الدورة الثامنة والتسعين (2009).

¹³ النظام المالي لمنظمة الطيران المدني الدولي، الطبعة السادسة عشرة - 2017 (تتضمن جميع التعديلات التي وافقت عليها الدورة التاسعة والثلاثون للجمعية في 5 أكتوبر/تشرين الأول 2016)، الوثيقة 16/7515.

18- ويشير كل ما تقدم إلى أن لوائح معظم المنظمات الأخرى للأمم المتحدة تتقاسم المبدأ الأساسي نفسه للوائح منظمة الأغذية والزراعة. وبالتالي، تعتبر اللوائح والأنظمة ذات الصلة أن الاعتمادات غير الملتمزم بها في ختام الفترة المالية يجب أن تلغى، ولكن الأجهزة الرئاسية تحتفظ على الرغم من ذلك بصلاحيات قانونية للمصادقة على ترحيل الأرصدة غير المنفقة كاستثناء لتلك اللوائح.

خامساً- الوضع القانوني للمادة 4-2 من اللائحة المالية والاقتراح المقدم في تقرير الدورة التاسعة بعد المائة للجنة الشؤون الدستورية والقانونية

19- تمثل المادة 4-2 اللائحة المعتمدة لدى المنظمة بشأن استخدام الأرصدة غير المنفقة. ومع أن المؤتمر قرر أن يجيد عن تطبيق المادة 4-2 لللائحة بوتيرة منتظمة خلال السنوات الماضية، فإن ذلك لا يفضي إلى تعديل المادة 4-2 أو الانتقاص من صلاحيتها القانونية. وفضلاً عن ذلك، فإن قرارات المؤتمر بالسماح بالترحيل صحيحة قانونياً. وإن كل قرار يتخذه المؤتمر بشأن الأرصدة غير المنفقة هو ممارسة لصلاحيته بتطبيق اللائحة المالية التي اعتمدها أو تعديلها أو تعليقها أو الحياد عنها.

20- ومن وجهة نظر قانونية رسمية، فإن اقتراح لجنة الشؤون الدستورية والقانونية الوارد في الملحق بهذه الوثيقة وبحسب ما تناولته الدورة التاسعة بعد المائة للجنة، يتلاءم مع الإطار القانوني للمنظمة. وتستوجب العملية قراراً فردياً يتخذه المؤتمر، ما يؤكد بالتالي أن الحياد عن تطبيق أحكام المادة 4-2 من اللائحة المالية بحذافيرها، لا يزال يستوجب اتخاذ قرار صريح في صده.

سادساً- الإجراءات التي يقترح اتخاذها من جانب اللجنة

21- إن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وإبداء الملاحظات التي تراها مناسبة بشأنها.

الملحق

الاقتراح المقدم في تقرير الدورة التاسعة بعد المائة للجنة الشؤون الدستورية والقانونية، القسم الرابع بشأن استخدام الأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين

1- نظرت اللجنة في الوثيقة CCLM 109/3 بعنوان "اقتراح استخدام الأرصدة غير المنفقة من اعتمادات فترة السنتين". وبعد العرضين اللذين قدمهما كل من المستشار القانوني ومدير مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، ناقشت اللجنة الجوانب القانونية والدستورية لهذه المسألة، آخذة بعين الاعتبار أنها ستكون أيضاً موضوعاً سينظر فيه الاجتماع المشترك المقبل بين لجنتي البرنامج والمالية.

2- وأكدت اللجنة مجدداً أهمية المادة 4-2 من اللائحة المالية التي تنص على سياسة المنظمة في ما يتعلق بالاعتمادات غير المخصصة عند نهاية الفترة المالية.

3- وأوصت اللجنة بأن ينظر المؤتمر في إمكانية استخدام الصيغة التالية تحسباً للأرصدة غير المنفقة من اعتمادات الميزانية، سواء في قرار الاعتمادات أو في تقريره:

"يُجول المؤتمر المدير العام، بغض النظر عن المادة 4-2 من اللائحة المالية، استخدام أي رصيد غير منفق من اعتمادات [فترة السنتين الحالية] للاستخدام مرة 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]".

4- وارتأت اللجنة، رهناً بالمراجعة والتعديلات التي يجريها كل من الاجتماع المشترك بين لجنتي البرامج والمالية والمجلس، وجوب تطبيق إجراءات الموافقة التالية:

(أ) تبادل الأمانة، بعد إقفال الحسابات، إلى إعداد معلومات عن رصيد الأموال غير المنفقة في الفترة المالية السابقة والاستخدام المقترح لتلك الأموال.

(ب) وتكون الاستخدامات المقترحة للأرصدة غير المنفقة المرحلة لمسائل على نطاق المنظمة ذات أولوية قصوى ولمرة واحدة، وتندرج عادة ضمن الفئات التالية:

- المصروفات لمرة واحدة للتدابير الحاسمة المطلوب اتخاذها لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة والفعالية في المنظمة، من 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 أجهزة خارجية مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة.

- (ج) مجال 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 بندا دائماً في الدورة الأولى التي تعقدها في فترة السنتين الجديدة.
- (د) يوافق المجلس على الاستخدام المقترح للأموال المرخلة، بناءً على توصيات الاجتماع المشترك.
- (هـ) تنفذ الأمانة توجيهات المجلس وترفع تقريراً عن استخدام الأموال المرخلة، تماشياً مع الممارسات واللوائح المعمول بها في مجال رفع التقارير.

-5 واعتبرت اللجنة كذلك أنه، في حال عدم موافقة المجلس، سيعاد الرصيد غير المنفق إلى الحساب العام.