

الوثيقة CL 153/3 بشأن التعديلات في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017

مذكرة إعلامية رقم 1- نوفمبر/تشرين الثاني 2015

سلطة الأجهزة الرئاسية والإدارة في ما يتعلق بالتعديلات المقترحة

في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017

أولاً- المقدمة

1- توفر هذه المذكرة معلومات عن سلطة الأجهزة الرئاسية والإدارة لمعالجة المسائل التي تتناولها الوثيقة CL 153/3 بعنوان "التعديلات في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017"، مع الأخذ في الاعتبار مداوات لجنة المالية، في دورتها الستين بعد المائة (2-6 نوفمبر/تشرين الثاني 2015)، ولجنة البرنامج، في دورتها الثامنة عشرة بعد المائة (2-6 نوفمبر/تشرين الثاني 2015) والاجتماع المشترك بين اللجنتين. وتقتصر الوثيقة CL 153/3 على معالجة التعديلات في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017، التي وافق عليها المؤتمر في دورته التاسعة والثلاثين (6-13 يونيو/حزيران 2015).

2- وتستند هذه المذكرة الإعلامية على عدد من الوثائق السابقة المقدمة حول المسألة إلى الأجهزة الرئاسية أو الأعضاء،¹ والآراء المعروضة على الأجهزة الرئاسية. كما أنها تسعى إلى معالجة المسألة في ضوء الهدف العام لعملية إصلاح منظمة الفاو بضرورة وجود وضوح أكبر في مجالي الحوكمة والإدارة.

ثانياً- الهيكل التنظيمي المعدل

3- وفقاً للفقرة 3 (ي) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، فإن المجلس مطالب " بدراسة واعتماد توصيات لجنة المالية، بشأن التنظيم العام للإدارات الإدارية والفنية للمنظمة ". وتنص الفقرة 7 (ص) من المادة 27 من اللائحة العامة للمنظمة على أن إحدى وظائف لجنة المالية تقضي " بالنظر في مقترحات المدير العام بشأن الهيكل التنظيمي العام للإدارات الإدارية والفنية للمنظمة ".

¹ انظر مثلاً الوثيقة C 2005/3 Sup. 1 Add 1، رغم أنها في سياق تغير في عدد من الجوانب. أنظر أيضاً الوثيقة CL 144/3 "تعديلات إضافية في برنامج العمل والميزانية للفترة 2012-2013". أنظر أيضاً "سلطة المجلس للموافقة على التعديلات في الهيكل التنظيمي لمنظمة الفاو"، مذكرة المستشار القانوني، يونيو/حزيران 2012.



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- وفي حين توكل المسائل المتصلة " بالهيكل العام للإدارات الإدارية والفنية للمنظمة" إلى المجلس ولجنة المالية، بقدر ما يكون للمسائل المتصلة بهيكل المنظمة بعدد برنامجي ويقدر ما تتعلق بتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة، أُحيلت هذه المسائل أحياناً إلى لجنة البرنامج.

5- وإضافةً إلى ذلك، في الوثائق المقدمة إلى الأجهزة الرئاسية، وفي مداولات هذه الأجهزة، تمت معالجة مسألة سلطة المؤتمر والمجلس في ما يتعلق بالتغييرات التنظيمية ببعض التفصيل. ونظراً إلى أن المؤتمر يشكل الجهاز الرئاسي الأعلى والأول في المنظمة، فهو يتمتع بسلطة ضمنية لمعالجة مسائل متصلة بالهيكل العام للمنظمة، وبخاصة في سياق الموافقة على برنامج العمل والميزانية، الذي يتضمن عادةً مقترحات حول المسألة المعنية. إنما هذا لا يحد من سلطة المجلس. وفي هذا الإطار، ينبغي الإشارة إلى عدد من الإجراءات الناشئة عن إصلاح منظمة الفاو، من قبيل قراري المؤتمر 2009/7 و2009/8، اللذين دعيا المؤتمر إلى النظر أساساً في المسائل السياسية والتنظيمية على أن يُعنى المجلس بالمسائل المتصلة بالميزانية، والبرنامج والإدارة، بوصفه " الجناح التنفيذي" في المنظمة. وتنص الفقرة 2 من قرار المؤتمر 2009/8 على " أن المجلس سيمارس دوراً رئيسياً في (...) اعتماد ومراقبة أي تغييرات تنظيمية رئيسية لا تتطلب موافقة المؤتمر". وقد تم اعتماد هذا القرار تحديداً رداً على الإجراءات 2-14 من خطة العمل الفورية الذي نص على أنه ينبغي للمجلس أن يلعب دوراً متزايداً في اتخاذ القرارات وتقديم المشورة حول "التغييرات التنظيمية الرئيسية التي لا تتطلب من المؤتمر إجراء تغييرات في النصوص الأساسية".²

6- على ضوء ما تقدم، وإضافةً إلى الفقرة 3 (ي) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، يُنيط المجلس بسلطة عامة للمصادقة على الهيكل التنظيمي المعدل. وينطبق هذا بخاصة حين لا تشكل "تغييرات تنظيمية رئيسية". كما أن المجلس يمارس دوراً هاماً في تقرير ما يلزم من تعديلات في برنامج العمل والميزانية المعتمدين، بموجب الفقرة 2 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة³، كما ينص عليه أيضاً قرار المؤتمر 2009/10 بشأن " تنفيذ خطة العمل الفورية بخصوص إصلاح عمليات إعداد البرامج والميزانية والرصد المستند إلى النتائج"، والذي قد يتضمن تعديلات في الهيكل التنظيمي.

7- ضمن الإطار المذكور أعلاه، قضت ممارسة المنظمة في السنوات العشرة الأخيرة بأن تحال إلى موافقة الأجهزة الرئاسية- أي المؤتمر أو المجلس- تغييرات (أ) إلى المكاتب أو الشعب في المستوى الأعلى من المنظمة وفي الأقاليم، و(ب) إلى الإدارات والشعب في المقر الرئيسي، إضافةً إلى (ج) خطوط التبليغ ذات الصلة. ويتطابق هذا مع "الهيكل العام للإدارات الإدارية والفنية للمنظمة" بالمعنى المقصود في النصوص الأساسية. وتتسق الوثيقة CL 153/3 بالكامل مع

² أنشأت خطة العمل الفورية وضع "متاخمة وظيفية للأدوار" بين المؤتمر والمجلس، حيث يتمتع كل من هذين الجهازين الرئيسيين بمجال اختصاص ووظائف خاصة به، أكثر منه وضع تبعية هرمية للمجلس إلى المؤتمر.

³ تنص هذه المادة على أن "المجلس يقرر (...) ما قد يلزم من تعديلات في برنامج العمل والميزانية على ضوء قرارات المؤتمر فيما يتعلق بمستوى الميزانية".

هذه الممارسة.⁴ وقد عملت الإدارة بشكل منتظم على التعديلات في وحدات صغيرة دون هذا المستوى (أي تلك التي لا تؤثر على الهيكل العام للإدارات الإدارية والفنية للمنظمة)، في إطار سلطة المدير العام لتوجيه عمل المنظمة، من جملة أمور، بموجب الفقرة 4 من المادة 7 من الدستور. كذلك، تدخل مجموعة من ترتيبات الإدارة الداخلية التي توضع لضمان تحقيق أكثر فعالية للبرامج ضمن نطاق سلطة الإدارة.

8- في الختام، إن المجلس مدعو:

1-8 المصادقة، بموجب الفقرة 2 (د) من المادة 24، والفقرة 3 (ي) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، على الهيكل التنظيمي المعدل، المحدد في الملحق 1 للوثيقة CL 153/3؛ و

2-8 الإحاطة علماً، حسبما هو ملائم، بأن إجراءات أخرى تُتخذ وتُنَفَّذ في هذا الإطار، بما في ذلك تعزيز ترتيبات الإدارة الداخلية، تدخل ضمن نطاق السلطة الإدارية.

ثالثاً- الملاك الوظيفي المعدل والمدرج في الميزانية

9- أدرج إصلاح منظمة الفاو تغييرات في معالجة الأجهزة الرئاسية لمسألة إنشاء الملاك الوظيفي المدرج في الميزانية في سياق إصلاح النظام الجديد لإعداد البرامج، والميزانية، والرصد المستند إلى النتائج، في جملة أمور. وبصورة خاصة، أدرجت المنظمة منذ عام 2005 برنامج العمل والميزانية المرفق بعرض موجز لعدد الوظائف الإشارية للوحدات في الهيكل التنظيمي الجديد، إضافة إلى تخصيص الموارد لتلك الوحدات. ويجب أن يصادق المجلس على الملاك الوظيفي المعدل، الوارد في الملحق 2 للوثيقة CL 153/3، في إطار سلطته العامة للمصادقة على التعديلات في برنامج العمل والميزانية، بموجب الفقرة 2 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، وبما يتسق مع الممارسات الماضية.⁵

10- تشكل الإجراءات المتخذة في إطار هذا الملاك الوظيفي الإجمالي المصادق عليه أو ضمنه - من قبيل النقل المحتمل لوظائف فردية أو لموظفين، وتحديد درجات الوظائف وتصنيفها، واتخاذ قرارات متصلة بالتوظيف أو بملء

⁴ يُطبق نظام خاص على إنشاء مكاتب إقليمية وإقليمية فرعية حالياً. تُنشأ هذه المكاتب بموافقة المؤتمر، بموجب الفقرة 1 من المادة 10 من الدستور، أو من جانب المؤتمر بتفويض من المؤتمر، بموجب الفقرة 3 من المادة 5 من الدستور. غير أن هذه ليست مشكلة في سياق الاقتراحات قيد الدراسة حالياً، نظراً لعدم إنشاء مكاتب إقليمية أو إقليمية فرعية.

⁵ يجدر التذكير بأن الملاك الوظيفي العام المعدل هو ذاته الذي صادق عليه المؤتمر في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017. وعلاوة على ذلك، من الهام التشديد على أن مصادقة المؤتمر أو المجلس على الملاك الوظيفي المدرج في الميزانية لا يحول دون اتخاذ المدير العام إجراءات متصلة بوظائف فردية (مثل نقل الوظائف)، أو إجراء تعديلات في وحدات أصغر حجماً، لا تؤثر على الهيكل العام للإدارات الإدارية والفنية في المنظمة. وتنعكس هذه الإجراءات لاحقاً في برنامج العمل والميزانية لفترة السنتين التالية.

وظائف على أساس مؤقت، وتمديد التعيينات، وتخطيط التعاقب على الوظائف، وسلطة اتخاذ قرارات فردية، إلخ. - مسائل تدخل في إطار السلطة الإدارية.

11- يعمل المدير العام بموجب أحكام الدستور واللائحة العامة للمنظمة. وبصورة خاصة، يتولى المدير العام إدارة الموظفين بموجب النظام الأساسي لشؤون الموظفين الذي قام المجلس بالمصادقة عليه وتعديله. وطبقاً للفقرة 4 من المادة 7 من الدستور، "مع مراعاة حق المؤتمر أو المجلس في الإشراف العام"، يكون للمدير العام "كامل التفويض والسلطة في إدارة أعمال المنظمة". وتؤكد الفقرة 1 من المادة 38 من اللائحة العامة للمنظمة على أن للمدير العام "كامل السلطة والتفويض في توجيه عمل المنظمة، رهناً بحق المؤتمر والمجلس في الإشراف العام ومع مراعاة اللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية. والمدير العام هو المسؤول عن إدارة المنظمة، وهو بهذه الصفة (يطلب إليه أن) يخدم المؤتمر والمجلس، وينفذ قراراتهما، ويتصرف باسم المنظمة في جميع معاملاتها". كذلك، تنص الفقرة 2 من المادة 38 من اللائحة العامة للمنظمة على أن المدير العام "يضطلع بمسؤولية الإدارة الداخلية للمنظمة وتعيين الموظفين وتأديبهم".

12- وفي مجال إدارة الموظفين، يعمل المدير العام طبقاً للإطار المحدد في النظام الأساسي لشؤون الموظفين الذي يصادق عليه المجلس ويعدله تماشياً مع الفقرة 4 من المادة 40 من اللائحة العامة للمنظمة. وتنص المادة 301-1-2 من النظام الأساسي لشؤون الموظفين، في جملة أمور، على أن "الموظفين يخضعون لسلطة المدير العام، الذي يجوز له تخصيصهم لأي من أنشطة المنظمة أو مكاتبها". وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه فيما تلقت لجنة المالية وثائق عن قضايا متصلة بإدارة الموارد البشرية، يجري ذلك لغاية المعلومات العامة ورفع تقارير عامة عن السياسات، سيما أن هذه المسألة أساسية في نطاق السلطة الإدارية (إنما هي رهن بالتبعات المالية للقرارات المتخذة بشأن مسائل تدخل ضمن نطاق سلطة لجنة الخدمة المدنية الدولية).⁶

13- وفي الختام، إن المجلس مدعو إلى ما يلي:

1-13 المصادقة، بموجب الفقرة 2 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، على الملاك الوظيفي المنقح المدرج في الميزانية، والمحدد في الملحق 2 للوثيقة CL 153/3؛ و

2-13 حسبما هو ملائم، الإحاطة علماً بأن إجراءات أخرى تدخل في نطاق السلطة الإدارية في إطار النصوص الأساسية والنظام الأساسي لشؤون الموظفين.

⁶ شدد المؤتمر في دورته المنعقدة في يونيو/حزيران 2013، على الحاجة إلى "إعطاء المدير العام مجالاً إدارياً في ما يتعلق بتنفيذ برنامج العمل والميزانية"، الفقرة 103 من الوثيقة C 2013/REP.

رابعاً- التوزيع المنقح للاعتمادات الصافية بحسب أبواب الميزانية

14- تتوزع الاعتمادات الصافية حسب أبواب الميزانية بما يتفق مع المبادئ التقليدية لإعداد الميزانية وتنفيذها. ويتطلب عدد من الأحكام في النصوص الأساسية، بشكل صريح أو ضمني، أن يجري تقسيم ميزانية المنظمة إلى أبواب. وتشمل هذه الأحكام الفقرة 3 (د) من المادة 24 والفقرة 7 (د) من المادة 27 من اللائحة العامة للمنظمة، والمادة 3-3 من اللائحة المالية (في حين ينبغي تقسيم تقديرات الميزانية، بين أمور أخرى، إلى أهداف حسب الأبواب والبرامج)، إضافةً إلى أحكام مختلفة تتعلق بعمليات نقل ضمن الأبواب وبينها، ومحددة في المادة 4-5 من اللائحة المالية. وقد خضع هيكل الفصل لمراجعة لجنتي البرنامج والمالية، بطريقة أو بأخرى، كما أنه ينعكس في القرار حول اعتمادات الميزانية الذي اعتمده المؤتمر.

15- وبقدر ما يتعلق التوزيع المنقح المقترح للاعتمادات الصافية بنقل الموارد بين الأبواب، كما يظهر في الجدول 2 من الوثيقة CL 153/3، يتطلب التوزيع المنقح مصادقة لجنة المالية بموجب الفقرة 7 (د) من المادة 27 من اللائحة العامة للمنظمة والمادة 4-5 (ب) من اللائحة المالية، أو مصادقة المجلس بموجب الفقرة 3 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة والمادة 4-5 (ب) من اللائحة المالية.

16- وتتأتى أيضاً سلطة المجلس في المصادقة على التوزيع المنقح للاعتمادات الصافية من سلطته في اتخاذ قرار بشأن التعديلات في برنامج العمل والميزانية طبقاً للفقرة 2 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة. وطلبت الفقرة 3 من قرار المؤتمر 2015/6 بشأن "اعتمادات الميزانية للفترة 2016-2017" بصورة خاصة "من المدير العام اقتراح تعديلات على برنامج العمل (...). لتتنظر فيها لجنة البرنامج والمالية وبيوافق عليها المجلس في دورته الثالثة والخمسين بعد المائة في ديسمبر/كانون الأول 2015، مع الإشارة إلى أن عمليات النقل ضمن الأبواب وكذلك عمليات النقل من باب إلى آخر واللازمة لتنفيذ المقترحات خلال فترة السنتين سيتم معالجتها وفقاً للمادة 4-5 من اللائحة المالية".⁷

17- لذا، فإن المجلس مدعو، كما هو مشار إليه في الوثيقة CL 153/3، للمصادقة على التوزيع المنقح للاعتمادات الصافية حسب أبواب الميزانية، بموجب الفقرة 2 (د) من المادة 24، والفقرة 3 (د) من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة، والمادة 4-5 (ب) من اللائحة المالية.

⁷ الفقرة 73 من الوثيقة C 2015/REP.

خامساً - أطر النتائج المحدثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية

18- تشكل أطر النتائج المحدثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية الواردة في الملحقين 5 و6 للوثيقة CL 153/3 مسائل تدخل ضمن نطاق سلطة الإدارة وتتصل بتنفيذ الميزانية، في سياق قرار المؤتمر 2009/10 بشأن إصلاح عمليات إعداد البرامج والميزانية والرصد المستند إلى النتائج. وقد أدرج هذا النظام المنقح إطاراً أضيّق مستنداً إلى النتائج بما في ذلك، في جملة أمور، النتائج التنظيمية والأهداف والمؤشرات. وتشكل عملية إقامة هذا الإطار مسألة ضمن نطاق سلطة الإدارة، كما يظهر في وثيقة سابقة قُدمت إلى لجنتي البرنامج والمالية.⁸ والمجلس مدعو إلى الإحاطة علماً بإطار النتائج المحدثة وأهداف المخرجات والمؤشرات.

19- وتوفّر أطر النتائج المحدثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية قاعدةً لرصد الأداء المستند على تحقيق النتائج المقررة، بما في ذلك تقرير منقح عن تنفيذ البرنامج لمدة سنتين، كما تنص عليه الفقرة 2 من قرار المؤتمر 2009/10. وسوف يُحال هذا التقرير، في الوقت المناسب، إلى الأجهزة الرئاسية (الاجتماع المشترك للجنة البرنامج والمالية، والمجلس والمؤتمر).

20- في الختام، إن المجلس مدعو للإحاطة علماً بأطر النتائج المحدثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية الواردة في الملحقين 5 و6 للوثيقة CL 153/3. وهذا سوف يوفّر لاحقاً قاعدةً للرصد، من خلال التقرير المنقح عن تنفيذ البرامج.

سادساً - مسائل أخرى متصلة بالبرنامج

21- تشمل الوثيقة CL 153/3 بعنوان "التعديلات في برنامج العمل والميزانية للفترة 2016-2017" بعض التعديلات المحدودة في برامج المنظمة ضمن برنامج العمل والميزانية المنقح للفترة 2016-2017. وطبقاً لقواعد وممارسات المنظمة، تدخل هذه التعديلات ضمن نطاق سلطة الإدارة.

22- وتُبلّغ هذه التعديلات إلى اللجان والمجلس ضمن الإطار العام للفقرة 2 من المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة التي تحدّد دور المجلس في المسائل المتصلة بالأنشطة الحالية والمقبلة للمنظمة، بما في ذلك الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية، وعلى ضوء قرار المؤتمر 2009/10 بشأن "تنفيذ خطة العمل الفورية

⁸ هذه ميزة جديدة في عملية تخطيط العمل في منظمة الفاو التي تُفدّت للمرة الأولى عام 2014. أنظر الوثيقة PC 115/2-FC 154/9 "التقدم المحرز في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2014-2017: إطار النتائج والأولويات الإقليمية والتعديلات في الميزانية الناشئة عن تخطيط العمل والكفاءة.

بخصوص إصلاح عمليات إعداد البرامج والميزانية والرصد المستند إلى النتائج" الذي تمّ اعتماده نتيجةً لإصلاح منظمة الفاو.⁹

سابعاً - الاستنتاجات

23- في الختام، إن المجلس مدعو إلى القيام بما يلي:

بشأن الهيكل التنظيمي المعدّل

- (أ) المصادقة على الهيكل التنظيمي المعدّل، كما يرد في الملحق 1 للوثيقة CL 153/3؛ و
(ب) الإحاطة علماً، حسبما هو ملائم، بأن الإجراءات الأخرى المتخذة أو المنفّذة في هذا الإطار، بما في ذلك ترتيبات الإدارة الداخلية، تدخل ضمن إطار سلطة الإدارة.

بشأن الملاك الوظيفي المدرج في الميزانية

- (أ) المصادقة على الملاك الوظيفي المنقح المدرج في الميزانية والمحدّد في الملحق 2 للوثيقة CL 153/3؛ و
(ب) الإحاطة علماً، حسبما هو ملائم، بأن إجراءات أخرى تدخل في نطاق سلطة الإدارة في إطار النصوص الأساسية والنظام الأساسي لشؤون الموظفين.

بشأن التوزيع المنقح للاعتمادات الصافية بحسب أبواب الميزانية

- (أ) المصادقة على التوزيع المنقح للاعتمادات الصافية بحسب أبواب الميزانية.

بشأن أطر النتائج المحدّثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية

- (أ) الإحاطة علماً بأطر النتائج المحدّثة وأهداف المخرجات والمؤشرات الخاصة بالأهداف الاستراتيجية الواردة في الملحقين 5 و6 للوثيقة CL 153/3؛ و
(ب) الإحاطة علماً بأنها ستوفر لاحقاً قاعدةً للرصد، من خلال التقرير المنقح عن تنفيذ البرامج لفترة السنتين.

⁹ قد يلزم توضيح اختصاصات لجنة المالية ولجنة البرنامج والاجتماع المشترك بين لجنتي المالية والبرنامج. وقد يتطلّب ذلك، في جملة أمور، إجراء مشاورات بين رؤساء هذه اللجان. وهذه مسألة متصلة بالحوكمة بصورة خاصة بالنسبة إلى الأعضاء، إنما تتصل بالإدارة بصورة غير مباشرة.