الأمم المتحدة

DP/OPS/2012/2

Distr.: General
9 December 2011
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

الدورة السنوية الأولى لعام ٢٠١٢

١ إلى ٣ شباط/فبراير ٢٠١٢، نيويورك

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

تنقيح النظام المالي والقواعد المالية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

مقدمة

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في مشروع تقرير المدير التنفيذي المتعلق بالتنقيحات المقترح إدخالها على النظام المالي والقواعد المالية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. واجتمعت اللجنة الاستشارية أثناء نظرها في هذه المقترحات بممثلين عن المدير التنفيذي، قدموا معلومات وتوضيحات إضافية.

معلومات أساسية

٢ - تلاحظ اللجنة الاستشارية أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع سيقدم النظام المالي المنقّح المقترح إلى مجلسه التنفيذي للموافقة عليه، وفقا للبند ٢-٢ من النظام المالي، وسيقدِّم القواعد المالية للعلم، وفقاً للبند ٣-٢ من النظام المالي. ويرد موجز بالتنقيحات المقترحة في المرفق ٢ من تقرير المدير التنفيذي. ويعرض المرفق في شكل جداول الصيغة الأصلية للنظام المالي والقواعد المالية، والصيغتين المقترحتين للنظام المالي والقواعد المالية، مع إدراج خط تحت الإضافات وإبرازها وشطب ما حُذف، كما يشرح أسباب التغييرات المقترحة.

211211 191211 11-63115 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

٣ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة وافقت، من خلال قرارها ٢٨٣/٦٠ المؤرخ في تموز/يوليه ٢٠٠٦، على اعتماد الأمم المتحدة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام لتحلَّ محل المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة. وفي أعقاب اعتماد قرار الجمعية العامة ومقرر المجلس التنفيذي ٤/٢٠٠٩، اقترح المدير التنفيذي إدخال تغييرات لمواءمة النظام المالي والقواعد المالية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع مع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. ووافق المجلس بعد نظره في اقتراح المدير التنفيذي وفي التقرير ذي الصلة للجنة الاستشارية (A/C 1673) على التغييرات المقترحة التي بدأ نفاذها في ١ شباط/فبراير ٢٠٠٩.

٤ - وتلاحظ اللجنة أن المجلس التنفيذي وافق في مقرره ٧/٢٠١٠ على وقف تنفيذ القواعد المالية ١٠٩-١ و ١٠٩-٢ و ١٠٩-٣ و ١٠٩-٥ و ١٢١-١ (ج) و ١٢١-١ (د) و ١٢١-١ (و)، فضلا عن بنود النظام المالي ٢١-١ و ٢١-٦ و ٢١-٧، حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. ووافق المجلس أيضاً على إعادة إعمال القواعد المالية وبنود النظام المالي المشار إليها أعلاه، على نحو تلقائي، في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢.

٥ - وعلى النحو المشار إليه في الفقرة ٦ من تقرير المدير التنفيذي، أصبح من الضروري إدخال تغييرات إضافية على النظام المالي والقواعد المالية لتلبية احتياجات العمل المتغيرة لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وستجسِّد التغييرات قرارات المجلس التنفيذي، والبنود المحدَّثة للنظام المالي والقواعد المالية بشأن المراجعة الداخلية للحسابات، والهياكل التنظيمية الحالية، والممارسات الحالية لتسيير أعمال المكتب.

٦ - ويرد شرح كذلك في الفقرة ٧ من التقرير مفاده أن المكتب يقترح اعتماد تغييرات عدة لتمكينه من تحقيق قدر أكبر من التنسيق مع سائر صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وفي هذا الصدد، تلاحظ اللجنة الاستشارية اعتماد نص مشترك بشأن المراجعة والتحقيقات الداخلية في البنود ٦-١ و ٦-٢ و ٦-٣ من النظام المالي، وكذلك في القواعد المالية ١٠٦-١ و ١٠٦-٢ و ١٠٦-٣. وتلاحظ اللجنة أيضاً أنه سيجري إعادة تسمية ''الميزانية الإدارية لفترة السنتين'' بـ ''الميزانية الإدارية''. وأُبلغت اللجنة الاستشارية كذلك بأن المكتب أجرى مشاورات مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، واللجنة الاستشارية لشؤون الاستراتيجية ومراجعة الحسابات التابعة للمكتب، والمستشار القانوني للمكتب، وفريق المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات التابع للمكتب، قبل أن يعرض مقترحاته على اللجنة الاستشارية. **وتثني اللجنة الاستشارية على سعي المكتب إلى إجراء مشاورات واسعة النطاق مع الكيانات المعنيَّة طوال هذه العملية. لكن اللجنة ترى أن التماس رأي مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، على نحو ما فعله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

واليونيسيف، هو أمر أساسي لكفالة عدم نشوء أي آثار قانونية محتملة عن صياغة التنقيحات المقترحة. وكان من شأن اعتماد نهج من هذا القبيل أن يسهم كذلك في كفالة الاتساق العام عند تفسير المصطلحات والتعاريف الواردة في التنقيحات في المجالات التي تطبِّق فيها الكيانات الأخرى مصطلحات مماثلة (انظر أيضاً الفقرة ١٤ أدناه). وتشير اللجنة إلى أن الوقت ما زال سانحاً للتشاور مع مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية قبل أن ينظر المجلس التنفيذي في مقترحات الأمين التنفيذي.

التغييرات المتصلة بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

٧ - بموجب المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، سينتقل مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع من أسلوب معدَّل للمحاسبة على أساس الاستحقاق إلى أسلوب المحاسبة على أساس الاستحقاق الكامل اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. ويشير المدير التنفيذي في الفقرة ٨ من تقريره إلى أن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام هي معايير للمحاسبة على أساس الاستحقاق الكامل لقياس الأداء المالي والمركز المالي لكيان ما من خلال إقرار المعاملات عند حدوثها بصرف النظر عن التحويلات النقدية. ويذكر التقرير أيضاً أن الفائدة المتوقعة من أسلوب المحاسبة هذا هي تحسين الشفافية والمساءلة.

٨ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن البند المنقَّح ٢٣-١ من النظام المالي يقتضي أن تسترشد جميع أنشطة الإبلاغ المالي بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، ومن ثم الاستعاضة عن جميع مصطلحات ومراجع المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة في النظام المالي والقواعد المالية بمصطلحات تمتثل للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وفي هذا الصدد، جرى تعديل مفهوم ''الفترة''، وجرى استعراض جميع استخدامات هذه الكلمة والاستعاضة عنها بعبارة ''فترة الميزانية'' أو بـ ''الفترة المالية'' أو بـ ''الفترة البرنامجية''. أما عبارتا ''كل سنتين'' و ''فترة السنتين''، فقد حذفتا؛ ووفقاً للبند ٢٣-٨ من النظام المالي، فإن مصطلح ''الفترة المالية'' يجب أن يشير دائماً إلى سنة تقويمية واحدة. واستُعيض عن مصطلح الإيرادات ''income''، الذي يمثل، في إطار المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، النقدية المستلَمة على أساس نقدي، أو المساهمات المستحقة، بمصطلح ''revenue'' المستخدم في المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والذي يمثل حقاً قابلاً للإنفاذ لاستلام أصل من الأصول. واستُعيض أيضاً عن مفهوم النفقات ''expenditure'' الوارد في المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، والذي يمثل حصيلة المبالغ المدفوعة والالتزامات غير المصفاة، بمصطلح ''expense'' المستخدم في المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والذي يمثل المبالغ المدفوعة، والاستحقاقات نظير السلع والخدمات المستلمة، أو نظير استخدام الأصول

أو إتلافها. أما مفهوم الالتزامات ''obligations'' المستخدم في إطار المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، فيشمله الآن مصطلح ''commitments'' الوارد في المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

٩ - وإضافة إلى ذلك، تلاحظ اللجنة الاستشارية أنه يُشار في إطار المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة بالمعدات غير المستهلكة إلى الأصول المادية التي تُصرف وقت الحيازة. وفي إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، يُشار إلى الأصول المادية باعتبارها الممتلكات والمنشآت والمعدات والمخزونات والأصول غير الملموسة، وستجري رسملتها وصرفها على امتداد فترة عمرها المفيد. وقد أُضيفت التعاريف المناسبة إلى النظام المالي والقواعد المالية، وإلى المادة ٢١ المتعلقة بالمخزونات والممتلكات والمنشآت والمعدات والأصول غير الملموسة.

١٠ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام سيواصل تنقيح المعايير القائمة حالياً وإصدار معايير جديدة لتلبية الاحتياجات المستجدة. ولذا، من المتوقع أن يستتبع الامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام إدخال إضافات وتعديلات دورية إلى النظام المالي والقواعد المالية. **وتثق اللجنة الاستشارية في أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع سيُنشئ الآليات اللازمة لكفالة أن يظل نظامه المالي وتظل قواعده المالية ممتثلين لتلك المعايير، وأن يظلا متوائمين مع النظم والقواعد المالية لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الأخرى، وفي ما بعد، للأمانة العامة للأمم المتحدة.**

التغييرات المقترحة الأخرى

١١ - يحدِّد تقرير المدير التنفيذي تغييرات عدة أخرى غير متصلة بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. ففيما يتعلق بالمدفوعات على سبيل الهبة، تلاحظ اللجنة الاستشارية أن التنقيح المقترح إدخاله على المادة ٢٠-١ (أ) من النظام المالي يغفل الإشارة إلى الجمعية العامة. وأثناء المناقشات التي جرت مع اللجنة، اعترف ممثلو المدير التنفيذي بأن اقتراح حذف الإشارة إلى الجمعية العامة ليس ملائماً. **وترى اللجنة الاستشارية أنه بالنظر إلى أن الجمعية العامة تظل هي الهيئة الأم الرئيسية وراء إنشاء مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، فإنه ما زال ينبغي تزويدها بالمعلومات عن المدفوعات المقدَّمة على سبيل الهبة حتى وإن كان التسلسل الإداري بين المدير التنفيذي والجمعية العامة غير مباشر. ومن ثم، تكرر اللجنة الاستشارية الرأي الذي أبدته أثناء المناقشات لصالح إعادة الإشارة إلى الجمعية العامة في البند ٢٠-١ (أ) من النظام المالي.**

١٢ - وتلاحظ اللجنة أيضاً أن البند ٢٠-١ (ب) من النظام المالي قد أُضيف بغية منح المدير التنفيذي سلطة تقديرية في حالات الطوارئ، كوقوع كارثة طبيعية أو عمل إرهابي، بما يمكِّنه على الفور من تقديم مدفوعات على سبيل الهبة إذا رأى ذلك ضرورياً. وتلاحظ اللجنة أن المدفوعات يجب ألا تخضع للعتبة النقدية التي تبلغ نسبتها ١ في المائة من الميزانية الإدارية المعتمدة. **وترحِّب اللجنة الاستشارية بهذا التنقيح كوسيلة لتعزيز تأهب المكتب لمواجهة الكوارث. لكن اللجنة تشدد على أهمية الحفاظ على السيطرة الكافية وعلى آليات المساءلة على المستوى التشغيلي لكفالة استخدام الموارد المالية بكفاءة.**

١٣ - وأُشير إلى أن تعديل البند ٢٢-٠٢ من النظام المالي ينص، إضافة إلى إنشاء احتياطي تشغيلي، على السماح للمدير التنفيذي بإنشاء احتياطي للنمو واحتياطي تشغيلي بهدف الاستثمار في القدرة المستقبلية للمكتب على إدرار الإيرادات. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن التحويلات إلى هذا الاحتياطي ستقتصر على خمسين في المائة من فائض الاحتياطيات التشغيلية فوق المستوى المحدد من جانب المجلس التنفيذي.

١٤ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أنه من المقترح تغيير تعريف المصطلح ''personnel'' في البند ١-٢ من النظام المالي في الإشارة إلى ''جميع العاملين في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وغيرهم من المتعاقدين الأفراد الذين عينهم المكتب في إطار ترتيبات تعاقدية محددة لتأدية خدمات لأغراض أنشطة مشاريع المكتب أو لأغراض الدعم الإداري'' والاستعاضة عنه بالمصطلح ''employee'' ليحل محل المصطلح السابق ''staff member'' في التعريف. ويلاحَظ أيضاً أن تعريف مصطلح ''employee'' في البند نفسه هو ''موظف يجري استخدامه بموجب النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة''. وعليه، تلاحظ اللجنة أيضاً التغيير المقترح للمصطلح ذي الصلة ''staffing table'' ليحل محله ''employee table''. وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن الغرض الرئيسي من الاستعاضة عن مصطلح ''staff member'' بمصطلح ''employee'' هو جعل التعريف ممتثلاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وأُبلغت اللجنة الاستشارية أيضاً بأن التغييرات لا تنطبق إلا على النظام المالي والقواعد المالية ولن يكون لها أي أثر على المصطلح عند استعماله في سياق النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة. لكن اللجنة تلاحظ أن صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الأخرى التي أدخلت تنقيحات مماثلة على نُظمها وقواعدها المالية لم تقترح تغييرا من هذا القبيل. **وتشير اللجنة الاستشارية إلى الرأي الذي أعربت عنه سابقاً أنه ينبغي، رهنا بمراعاة خصوصيات بعض جوانب نموذج أعمال مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، اتباع تسمية موحدة للمصطلحات المتعلقة بالميزانية والمصطلحات المالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة (A/C 1673، الفقرة ١٥). وفي هذا**

الصدد، وفي حين أن اللجنة تدرك أنه جرى اقتراح التغييرات بدافع الامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، فهي تتساءل عمّا إذا جرى إيلاء الاعتبار الوافي للآثار القانونية والآثار الأخرى المحتملة من جراء هذا التغيير في التعريف.

الاستنتاج والتوصية

١٥ - توصي اللجنة الاستشارية بموافقة المجلس التنفيذي على التنقيحات المقترحة للنظام المالي والقواعد المالية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، رهناً بتعليقاتها وتوصياتها الواردة في الفقرات أعلاه. وإضافة إلى ذلك، تكرر اللجنة الاستشارية أن التعليقات والآراء والتوصيات الواردة في تقريرها السابق (A/C 1673) ما زالت صالحة وينبغي أن يأخذها المجلس في الحسبان.