ICC-ASP/11/45

المحكمة الجنائية الدولية

جمعية الدول الأطراف

Distr.: General
1 November 2012

ARABIC
Original: English

**لجنة الميزانية والمالية**
**الحادية عشرة**
لاهاي ١٤-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢

# تقرير المحكمة عن عملية ميزانيتها والميزنة الصفرية*

## أولا- مقدمة

١- أوصت لجنة الميزانية والمالية (فيما يلي "اللجنة") في دورتها السابعة عشرة، بأن تقوم المحكمة الجنائية الدولية (فيما يلي "المحكمة") بإعادة النظر في عملية وضع الميزانية البرنامجية المقترحة وتقديم تقرير إلى اللجنة بشأن هذه المسألة في دورتها الثامنة عشرة.(١) وأوصت اللجنة أيضا بأن تضع المحكمة توقعات الإنفاق على المدى المتوسط (أي على الأقل حتى ٢٠١٥) كمرفق لميزانية ٢٠١٢ البرنامجية المقترحة ولكل ميزانية سنوية بعد ذلك.(٢) وفي هذا السياق، أوصت اللجنة أيضا بأن تُجري المحكمة مراجعة لتقريرها السابق عن الميزنة الصفرية بهدف تحديد الأنشطة الأساسية للمحكمة، والطريقة الأكثر فعالية لتقديم الأنشطة الأساسية، وفيما إذا كانت العمليات والإجراءات المنفذة أثناء مرحلة إنشاء المحكمة ما زالت مناسبة.(٣)

٢- ونظرت اللجنة في دورتها الثامنة عشرة في تقرير المحكمة عن عملية وضع ميزانيتها. وذكّرت اللجنة بالتوصية التي أصدرتها في دورتها السابعة عشرة القاضية بأن تعيد المحكمة النظر في كيفية إعداد الميزانية لضمان الفهم الجيد للسياق المالي من كل البرامج والبرامج الفرعية وأنه لا بد من طريقة لتحديد الأولويات الحقيقية. وعلى هذه الخلفية، ترى اللجنة أن تقرير المحكمة لم يتناول بعض القضايا الرئيسية المثيرة للقلق، ولذا طلبت منها أن تتناول القضايا الآتية وتقدم تقريرا لها في دورتها التاسعة عشرة: (أ) كيفية تقليص الجدول الزمني لعملية الميزانية بحيث يمكن وضع افتراضات ميزانية السنة التالية في أواخر العام، ومن ثم تستند إلى تقدير أكثر دقة للظروف المحدِّدة لاحتياجات التمويل، و(ب) ما إذا كانت المحكمة تنوي الاستعمال التدريجي للميزنة الصفرية لما تبقى من أقسامها، ومتى يكون ذلك.(٤)

---

* صدر سابقا CBF/19/15

(١) الوثائق الرسمية لجمعية الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، الدورة العاشرة، نيويورك، ١٢-٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ (ICC-ASP/10/20)، المجلد الثاني، الجزء باء ٢، الفقرة ٢٣.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٢.

(٣) المرجع نفسه، المجلد الثاني، الجزء باء ١، الفقرة ٧٢.

(٤) ICC-ASP/11/5 الفقرة ٣٢.

٣- تبدأ المحكمة بالإشارة إلى أن عملية الميزانية تشمل العديد من الأنشطة المختلفة والعمليات الفرعية. وسيتناول هذا التقرير الآن المسألتين المذكورتين أعلاه اللتين طَلبت اللجنةُ مناقشتَها.

## ثانيا – افتراضات الميزانية

٤- وفقا للممارسة الحالية، تضع المحكمة افتراضات ميزانيتها على أساس تقديرات خطط عملها المتعلقة بالقضاء والنيابة للسنة التالية. وتقوم المحكمة أيضا بوضع المقاييس التشغيلية، لا سيما لقلم المحكمة، وهي تتناسب مع مستويات الخدمة المتوقعة التي قد تكون مطلوبة لدعم تنفيذ الجدول القضائي ومخطط عمل النيابة. ونتيجة لذلك، فإن افتراضات الميزانية هذه مترابطة إلى حد كبير وتؤثر في الاحتياجات من الموارد من حيث تكاليف الموظفين وغير الموظفين.

٥- وبناء عليه، فإن افتراضات الميزانية تُطلع المديرين في المحكمة عن كيفية تطوير خطط عملهم، وتحديد افتراضات النشاط المتوقع، ومستوى الخدمة ذات الصلة ومتطلباتها .وعلاوة على ذلك، فإن التوافق في الآراء بشأن افتراضات الميزانية يُمَكّن مختلف أجهزة المحكمة من إدراج ميزانيات برامجها الرئيسية، وهو ما يعكس أوجه التآزر والترابط بين عمليات الأجهزة المختلفة الناجمة عن الأنشطة القضائية وأنشطة النيابة.

## ثالثا – دور افتراضات الميزانية في تمرين صياغة الميزانية

٦- من منظور عملية إعداد الميزانية، يُعد وضع افتراضات الميزانية ربما أهم خطوة في بناء الميزانية، كما أنه يلعب دورا مركزيا في صياغة اقتراح الميزانية، فافتراضات الميزانية تضع إطار الميزانية، والمستويات المطلوبة من الأنشطة المقررة، وخطط العمل، والأولويات ومجمل الأهداف التي تحتاج إلى موارد.

٧- تبدأ عملية تخطيط الميزانية بصياغة الافتراضات الرئيسية في الميزانية والاتفاق عليها، وهي بمثابة مرساة وخط الأساس لخطط عمل البرامج والبرامج الفرعية المختلفة، وبالتالي، فإنه عندما ينظر مديرو المشاريع في احتياجاتهم من الموارد للسنة المالية، فإنهم مطالبون أولا وقبل كل شيء بمراجعة تلك الاحتياجات بعناية على أساس الافتراضات. وبالإضافة إلى ذلك، يُطلب من المديرين أن يستخدموا نفقاتهم الفعلية للعام السابق والميزانية المعتمدة للسنة الحالية كمرجع للأنشطة المماثلة استنادا إلى الافتراضات. وبالتالي يجب أن تُسند جميع الاحتياجات من الموارد إلى ما يقف وراءها من قرارات قضائية وقرارات تتعلق بالسياسات، فضلا عن الامتثال لقرارات الجمعية. ويُتوقع بشكل عام أن يَتم امتصاص التكاليف من خلال زيادة الكفاءة وتدابير التوفير.

٨- وفي هذا السياق، من المرجَّح أن يكون لأي تغيير في افتراضات الميزانية كما وُضعت في أصلا تأثيرٌ في البداية على أرقام الميزانية. وعلاوة على ذلك، كلما تأخر حدوث هذه التغييرات زاد احتمال التأخير في إعداد الميزانية البرنامجية المقترحة، بما أن تغييرات اللحظة الأخيرة يمكن أن تؤدي إلى أخطاء كبيرة في الحساب وإدماج الأرقام النهائية.

## رابعا – عملية من أجل افتراضات أكثر واقعية للميزانية

٩- لضمان استناد افتراضات الميزانية ومقاييسها إلى أحدث المعلومات عن الأنشطة المقررة والاحتياجات من الموارد ذات الصلة، تحتاج المحكمة في عملية إعداد الميزانية إلى مرونة كافية لإدراج افتراضات أكثر واقعية وتحيينا بينما المحكمة ماضيةٌ

قُدما في دورة إعدادها للميزانية. وبالإضافة إلى التمكين لافتراضاتٍ أكثر واقعية فإنه كلما كانت المعلومات أكثر دقة وتحيينا كان تقدير الاحتياجات من الموارد ذات الصلة أكثر دقة. ومثل هذه المقاربة تحد من الاعتماد على احتمال مرونة المحكمة وتتفادى الاستخفاف باحتياجاتها من الموارد أو المبالغة فيها.

١٠- لتنفيذ مثل هذه المقاربة تحتاج المحكمة إما إلى (١) صياغة افتراضات ميزانيتها في مرحلة لاحقة فقط من عملية إعداد الميزانية ومن ثم تقليص العملية السنوية للميزانية أو (٢) وضع منهجية في عملية إعداد الميزانية تمكِّنها من دمج التغييرات، لا سيما في أنشطة القضاء والنيابة، لأنها تتطور على مدار السنة.

## خامسا- الجدول الزمني لإعداد ميزانية ٢٠١٣

١١- فيما يلي توضيح للمسار الزمني لإعداد ميزانية 2012 – ٢٠١٣

**مواعيد رئيسية في ميزانية ٢٠١٣ المقترحة**

| الهيئة | النشاط | الموعد النهائي الحالي |
|---|---|---|
| لجنة التنسيق | تدقيق الافتراضات والأهداف والأولويات لعام ٢٠١٣ واستراتيجية الميزانية | ١٥ آذار/مارس |
| وحدة الميزانية | إرسال التوجيهات وتحديد التاريخ النهائي للتقديم | ١٥ آذار/مارس |
| فريق عمل الميزانية | الموافقة على بنية المقدمة وتحديد المهام | ١٩ آذار/مارس |
| كل أعضاء النيابة عدا قلم المحكمة | إرسال طلبات الخدمة إلى قلم المحكمة | ٣٠ آذار/مارس |
| كل البرامج الرئيسية | إعداد وتقديم البيانات والروايات المتعلقة بالميزانية بما في ذلك التخطيط متوسط المدى فيما يتعلق بالمسببات الهامة للتكاليف على مدى سنوات والقابلة للتعرف عليها | ١٨ نيسان/أبريل |
| كل البرامج الرئيسية | تقديم الروايات النهائية | ٢٤ أيار/مايو |
| لجنة التنسيق | المراجعة الأولى لمشروع البيانات | ٧ حزيران/يونيو |
| فريق عمل الميزانية | رفع المقدمة لإدراجها في وثيقة الميزانية | ٨ حزيران/يونيو |
| وحدة الميزانية | إعداد وثيقة الميزانية | ١١ حزيران/يونيو |
| مسؤولو الميزانية | المراجعة النهائية للروايات والبيانات | ١١ حزيران/يونيو |
| لجنة التنسيق | اعتماد البيانات | ٢٨حزيران/يونيو |
| لجان المراجعة | مراجعة وثيقة الميزانية والمضمون والبيانات | ٢٣ تموز/يوليو |
| لجنة التنسيق | الموافقة النهائية على الميزانية المقترحة | ٢٦ تموز/يوليو |
| قسم الميزانية | تحرير وثيقة الميزانية كاملة والتصحيحات الأخيرة والتنسيق | ٢ آب/أغسطس |
| قلم المحكمة | تقديم وثيقة الميزانية كاملة إلى جمعية الدول الأطراف | ٣ آب/أغسطس |
| لجنة الميزانية والمالية | المراجعة التقنية والتقييم | ٢٤ أيلول/سبتمبر-٣ تشرين الأول/أكتوبر |
| قلم المحكمة | تقديم الجداول المراجَعَة إلى جمعية الدول الأطراف | يحدد لاحقا |
| فريق عمل لاهاي | دورات فريق عمل لاهاي | يحدد لاحقا |
| جمعية الدول الأطراف | اعتماد الميزانية البرنامجية | ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر |

١٢- إعداد الميزانية في جوهره يبدأ بتحديد الافتراضات في بداية العام وينتهي بتقديمها للجنة الميزانية والمالية خمسةً وأربعين يوما قبل دورتها الخريفية. ثم تنظر اللجنة، بالتشاور المستفيض مع المحكمة، في الميزانية البرنامجية المقترحة وتُصدِر توصيات فنّية مستقلة للدول الأطراف والمحكمة. وبعد إصدار اللجنة توصياتها يشترك فريق عمل لاهاي التابع للمكتب مع المحكمة مسبقا في عملية التنسيق للدفع بالمناقشات التي تجري في الجمعية إلى الأمام. وتكتمل العملية بمصادقة الجمعية على الميزانية البرنامجية المعتمدة.

١٣- ومقارنة بالسنوات السابقة، حينما كانت الاجتماعات التي تنظُر أثناءها اللجنة في الميزانية البرنامجية المقترحة، تُعقد عادة شهر آب/أغسطس، سوف تنظر اللجنةُ هذا العام في الميزانية نهايةَ أيلول/سبتمبر، مما يتيحُ على الأقل شهرا من الوقت الإضافي لإعداد الميزانية البرنامجية المقترحة وتوحيدها. وبفضل هذا الوقت الإضافي، كانت المحكمة قادرة على تحيين افتراضاتها وإدراجها كاملة في اقتراحها للتطورات القضائية الأخيرة في حالتي كينيا. [٥] وهكذا، فإن عقد دورات اللجنة قريبا من نهاية العام قد سمح بإدراج أهم التطورات التي حدثت في الفترة الفاصلة والتي سوف تؤثر في تخصيص الموارد عند تنفيذ الميزانية خلال السنة التالية.

١٤- وبالإضافة إلى ذلك، وضعت المحكمة نظاما جديدا لثلاثة سيناريوهات محتملة إضافية في بداية العام، مع التفكير في بعض الأنشطة أو التطورات الممكنة التي لم تكن جزءا من الافتراضات الرسمية للمحكمة للعام ٢٠١٣ لأنها لم تكن متوقعة بوضوح و/أو غير قابلة للقياس الكمي بدقة. وبوضع تقديرات التكاليف المرتبطة بهذه السيناريوهات فإن المحكمة تكون قادرة على (١) إدراج تلك التكاليف بسهولة أكبر في الميزانية البرنامجية المقترحة إذا ما أصبح السيناريو مؤكدا قبل استكمال اقتراح الميزانية البرنامجية (كما كانت الحال مع انطلاق جلسات المحاكمة في حالتي كينيا)، و(٢) تقديم المزيد من الاقتراحات الموثوقة والسريعة بشأن الميزانية التكميلية، إذا ما أصبحت هذه السيناريوهات أكيدة بعد تقديم الميزانية، ولكن قبل اعتماد الميزانية التي وافقت عليها الجمعية، أو (٣) أن تقدم إلى اللجنة والجمعية تقديرات تكلفة ما يمكن أن يُطلب من صندوق الطوارئ، إذ ما تأكَّد أيٌّ من هذه السيناريوهات بعد اعتماد الميزانية التي وافقت عليها الجمعية العامة.

## سادسا: عملية أكثر مرونة لإعداد الميزانية البرنامجية المقترحة

١٥- كما هو موضَّح أعلاه، فإن الدافع في المقام الأول للجدول الزمني لإعداد الميزانية البرنامجية السنوية المقترحة هو موعد انعقاد الدورة الخريفية للجنة والحاجة إلى أن تقدم المحكمة الميزانية البرنامجية المقترحة كاملة خمسةً وأربعين يوما قبل ذلك الاجتماع. ولذلك، يمكن أن يخلص المرء بصورة معقولة من الوهلة الأولى إلى أنه كلما تم تقديم الميزانية البرنامجية المقترحة في أواخر العام، زادت فرصةُ إدراج أحدث التطورات القضائية في وثيقة الميزانية النهائية.

١٦- كما سبق بيانه أيضا فإن المقاربة الحالية للمحكمة في وضع تقديرات للتكلفة المحتملة السيناريوهات التي، إذا ما تحققت، يمكن أن يكون لها تأثير كبير في ميزانية السنة التالية. ويسمحُ وضعُ هذه السيناريوهات المتعلقة بالتكلفة للمحكمة واللجنة والجمعية بفهمٍ أفضل للآثار المحتملة لتكلفة مثل هذه التطورات المحتملة وبأن يكون هناك تقدير معقول للوضع المالي إذا ما تجسّد السيناريو، ويمكن أن يؤدي إلى إنذارات بالاستعمال الممكن لصندوق الطوارئ في السنة الموالية.

---

[٥] قرار الدائرة الابتدائية الخامسة في قضية "المدعي العام ضد وليم ساموإيروتو وجوشوا أراب سانغ،" المتعلق بجدولة المحاكمة، رقم ICC-01/09-01/11 بتاريخ ٩ تموز/يوليو ٢٠١٢؛ وقرار الدائرة الابتدائية الخامسة في قضية "المدعي العام ضد فرانسيس موتاورا وأوهورو كينياتا" المتعلق بجدولة المحاكمة رقم ICC-01/09-02/11 بتاريخ ٩ تموز/يوليو ٢٠١٢.

١٧- وفي حالة عملية الإعداد للميزانية البرنامجية المقترحة لعام ٢٠١٣، قدمت المحكمة، كجزء من الميزانية المقترحة، معاييرَ وسيناريوهات للأنشطة الإضافية المحتملة التي قد تحدث في عام ٢٠١٣، ولكنها تبقى مع ذلك غير مؤكدة في مرحلة اقتراح الميزانية، وبالتالي لا يمكن إدراجها كما ينبغي في افتراضات الميزانية. وقد طُلب من مديري البرامج النظر في سيناريوهات إضافية إلى تلك الناجمة عن افتراضات ميزانية المحكمة للعام ٢٠١٣، وتقدير التكاليف المتصلة بكل سيناريو بطريقة مترابطة.

١٨- وبينما ترى المحكمة أن مثل هذه التمرين كان قيّما لإمكانية التنبؤ والشفافية في ميزانية المحكمة وعملية إعدادها، فإن على الجمعية واللجنة أيضا أن تكونا مدركتين لمحدودية المحكمة في وضع تقديرات دقيقة للتكاليف دون معلومات موثوقة أو مؤكدة تماما. وبالمثل، بما أن المحكمة ليست في موقف يمكّنها من وضع سيناريوهات لجميع التغيرات الممكنة للتطورات في مجال أنشطتها القضائية، فقد اقتصر هذا التمرين على الأنشطة التي، وإن لم تكن متوقعة بصورة موضوعية، هناك توقُّع معقول لوقوعها، أو، بينما تكون متوقعة من حيث المبدأ، لا يمكن تحديدها كميا بموضوعية ودقة ضمن الإطار الزمني للسنة المالية ٢٠١٣.

## سابعا- الميزنة الصفرية

١٩- في الوقت الذي تُعد الميزنة الصفرية أكثر ملاءمة تقليديا للقطاع الخاص، وبالنظر إلى محدودية المحكمة من حيث الموارد والوقت والموظفين، أجرت المحكمة دراسة نموذجية من خلال تطبيق الميزنة الصفرية على قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لديها. وقد وردت فوائد هذا التمرين وتحدياته في تقرير المحكمة في هذا الشأن.[٦] ومن الواضح أنه على جميع مديري البرامج والبرنامج الفرعية أن يكونوا على دراية بمفاهيم الميزنة الصفرية كأداة هامة لتحديد أوجه القصور في الميزانية وتقليصها. لذلك، بينما ليس من الضروري إدراج كل وحدة من المحكمة في الميزنة الصفرية كل عام، قد يكون من المفيد وضع جدول زمني متدرّج يفحص من جديد بعمق عملية الميزانية لوحدات الخدمة المنتقاة مرة كل بضع سنوات.

٢٠- لقد أثبتت الجهود الجادة التي قامت بها المحكمة في السابق لتقييم جدوى الميزنة الصفرية أن المحكمة قد تحتاج إلى زيادة تحسين عملية ميزانيتها، بحيث تتم طمأنة أصحاب المصلحة المعنيين بأن استعمالها لمواردها مبرر ومرتب وفق الأولويات تماما. ولهذا الغرض، فإن المحكمة تقوم حاليا بوضع أدوات متعددة لتسيير الميزانية، مثل قياس الأداء الفعلي مقابل مؤشرات الأداء الفعال ورصد إحصاءات حجم العمل للحد من مواطن الخلل في الميزانية وتحسين فعالية الميزانية وتحديد أولوياتها. وتعد الميزنة الصفرية أداة ممكنة واحدة من بين أدوات أخرى اقترحها وصنّفها المدقق الداخلي على أنها توصية منخفضة المخاطر في سياق تنفيذ العناصر المختلفة من مقاربة الميزانية القائمة على الموارد. وترى المحكمة أن تعزيز النظام القائم على الموارد، بما في ذلك الاستخدام الدوري الانتقائي للتقنيات الصفرية، سيمهد الطريق بصورة أفضل لتحقيق أهداف الاستراتيجية المتفق عليها، وتحسين الكفاءة، وضمان استخدام الموارد على نحو أكثر اقتصادا، والتحقق من أن استخدام الموارد بشكل صحيح له ما يبرره.

---

[٦] راجع أول تقرير جدوى للمحكمة عن مقاربة الميزانية القائمة على الرصيد الصفري (CBF/16/12).