



الدورة الثامنة عشرة

لاهاي، ٢ - ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩

تقرير المراجعة النهائية لعملية الميزانية للمحكمة الجنائية الدولية

المحتويات

| الصفحة | |
|--------|---|
| ٢ | أولاً قائمة التوصيات |
| ٣ | ثانياً ملاحظات وتوصيات |
| ٤ | ألف إطار الميزانية |
| ٤ | ١- هيكل "ميزانية البرنامج" |
| ٦ | ٢- تنسيق الميزانية على مستوى المحكمة |
| ٨ | ٣- الرصد من قبل الدول الأطراف |
| ١٠ | ٤- الإشارة إلى "الحجم الأساسي" |
| ١٢ | ٥- افتراضات ومعايير مكتب المدعي العام |
| ١٥ | باء- الميزانية المقترحة لنفقات غير الموظفين |
| ١٥ | ١- طلبات الخدمة |
| ١٧ | ٢- الوفورات والكفاءات |
| ٢٢ | جيم- الميزانية المقترحة لنفقات الموظفين |
| ٢٢ | ١- الموظفين المدرجين في الميزانية |
| ٢٤ | ٢- إعداد ميزانية الموظفين المقترحة |
| ٢٧ | دال- الموافقة على الميزانية |
| ٢٧ | ١- وثيقة الميزانية |
| ٢٨ | ٢- عملية الموافقة |
| ٢٩ | هاء- تنفيذ الميزانية |
| ٢٩ | ١- الموظفين المدرجين في الميزانية والفعالين |
| ٣٢ | ٢- التحويلات |
| ٣٣ | ٣- تمويل استثمارات متعددة السنوات |
| ٣٦ | ٤- عجز السيولة |

| | | |
|----|-------|---|
| ٣٨ | | واو رفع التقارير |
| ٣٨ | | ١- التواتر والشكل |
| ٣٩ | | ٢- مؤشرات الأداء |
| ٤٣ | | ثالثاً- الخلاصة |
| ٤٣ | | رابعاً- متابعة التوصيات السابقة |
| ٤٤ | | خامساً- شكر وتقدير |
| ٤٥ | | الملحقات |
| ٤٥ | | الملحق الأول: مناط الاختصاص |
| ٤٧ | | الملحق الثاني: قائمة الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات |

أولاً- قائمة التوصيات

- ١- تم تصنيف التوصيات حسب مستوى أولوياتها:
- (أ) مستوى الأولوية ١ ، مسألة أساسية، تتطلب اتخاذ إجراءات فورية بشأنها من قبل الإدارة؛
- (ب) مستوى الأولوية ٢ ، مسألة أقل إلحاحاً تتعلق بالضوابط التي يتعين على الإدارة معالجتها؛
- (ج) مستوى الأولوية ٣ ، مسألة قد يمكن إجراء تحسينات على ضوابطها والتي يتم جلبها إلى انتباه الإدارة.
- التوصية رقم ١ (مستوى الأولوية ١):** يوصي المراجع الخارجي بأن تضع جمعية الدول الأطراف في جدول أعمالها، في سياق تقييم المحكمة المقبل أو من خلال أي منتدى آخر، تفسير الفقرة ٢ من المادة (٤٢) من نظام روما الأساسي، وذلك من أجل توضيح إلى أي مدى تمنع المدعي العام من الإحالة إلى رئيس قلم المحكمة (المسجل)، بصفته مقدم الخدمات المشتركة، المساءلة عن المهام الإدارية المشتركة.
- التوصية رقم ٢ (مستوى الأولوية ١):** يوصي المراجع الخارجي بأن تقوم المحكمة، عند إعداد عروض الميزانية السنوية، بما يلي:
- (أ) ينبغي أن تستمر الأخذ في عين الاعتبار ليس فقط التعديلات التدريجية لمستويات الاعتمادات الحالية من خلال عملية طلبات الخدمة فيما يتعلق بالسنة السابقة؛ بل أيضاً
- (ب) أنه في، نهج شامل "لميزانية على أساس التعادل (الصفرية)"، ينبغي أن تستجوب طبيعة تلك الاعتمادات فيها وبعدها، وذلك لتلافي حدوث انحراف تدريجي في اعتمادات الميزانية.
- التوصية رقم ٣ (مستوى الأولوية ٢):** فيما يتعلق بالوفورات والكفاءات، يوصي المراجع الخارجي بما يلي:
- (أ) يجب أن يترأس المسجل شخصياً إطلاق ورشة العمل السنوية حول الوفورات والكفاءات؛
- (ب) استخدام النماذج القياسية على نطاق أوسع لدعم الوفورات والكفاءات المقترحة والمعتمدة، والإفصاح عن مستوى خط الأساس، ومبالغ الوفورات المقترحة والمعتمدة التي تم توفيرها ومنشأ وطبيعة الادخار بالتحديد (خفض التكلفة الحالية أو تلافي التكلفة المحتملة)؛
- (ج) يشير ملحق وثيقة الميزانية المقترحة المخصص للوفورات والكفاءة فقط إلى تلك الناجمة عن مبادرات إدارية حقيقية ولها تأثير على خط الأساس؛
- (د) ينبغي تصميم وتنفيذ نهج متماثل "من الأعلى إلى الأسفل"، يبدأ كل عام على مستوى كبار المسؤولين، ويؤدي إلى تحد منتظم بمستويات أقل (أي الشعب والأقسام) لقيود الموظفين.
- التوصية رقم ٤ (مستوى الأولوية ١):** يوصي المراجع الخارجي المحكمة بتكييف النظام الإداري للموظفين بحيث أنه كبديل للفصل من العمل، في الحالات التي قد يؤدي فيها تطور عبء العمل إلى انخفاض في عدد الموظفين في بعض القطاعات، وضع أولوية شديدة للتوظيف في وظائف داخلية أخرى حيث يتم عرض الوظائف المتوفرة فيها على شاغلي هذه الوظائف، إذا ومتى تكون مؤهلاتهم الشخصية ملائمة بشكل واضح للمهام الجديدة.

التوصية رقم ٥ (مستوى الأولوية ٢): يوصي المراجع الخارجي بأن يقوم فريق الموازنة العامل بدراسة وتقديم مقترح للموافقة إلى لجنة الميزانية والمالية وإلى الفريق العامل في لاهاي لوثيقة ميزانية جديدة ومبسطة وأقصر، تركز بشكل صارم على المسائل المتعلقة بالميزانية وتستند على الخبرة المكتسبة من المحكمة. إذا ومتى أقرتها لجنة الميزانية والمالية والفريق العامل في لاهاي، فيمكن عند ذلك اعتماد هيكل الوثيقة الجديد من قبل جمعية الدول الأطراف.

التوصية رقم ٦ (مستوى الأولوية ٣): يوصي المراجع الخارجي بنشر وثيقة الميزانية النهائية للسنة (ن) في موعد لا يتجاوز نهاية كانون الثاني/يناير من نفس العام.

التوصية رقم ٧ (مستوى الأولوية ٣): يوصي المراجع الخارجي بتكييف القواعد المالية، التي تحظر حالياً عمليات التحويل بين البرامج الرئيسية، من أجل السماح بمثل هذه التحويلات وبالتالي توفير مرونة إدارية كافية للبرامج الرئيسية الأصغر، مثل آلية الرقابة المستقلة أو مكتب التدقيق الداخلي.

التوصية رقم ٨ (مستوى الأولوية ٢): للتقن من اتساق مبسط بين الموافقة على المشروعات الاستثمارية متعددة السنوات وقرارات الميزانية السنوية ذات الصلة من قبل جمعية الدول الأطراف، يوصي المراجع الخارجي المحكمة بأن تقدم إلى جمعية الدول الأطراف مقترحاً لتوسيع إستراتيجيتها الحالية بشأن الحساب الخاص لتكنولوجيا المعلومات متعدد السنوات بحيث:

(أ) يمكن استخدامه كألية متعددة الأغراض ومتعددة السنوات لتسمح بنقل موارد الميزانية العادية غير المنفقة إلى قائمة من المشروعات الاستثمارية الهامة المتعددة السنوات التي وافقت عليها جمعية الدول الأطراف؛

(ب) تصميم قواعد كافية، لتضمن الفصل القوي بين الاعتمادات المخصصة لكل مشروع معتمد وبين تقرير سنوي إلى جمعية الدول الأطراف.

التوصية رقم ٩ (مستوى الأولوية ١): لتلافي العواقب المالية والسمعة السيئة في حالة حدوث عجز في السيولة، يوصي المراجع الخارجي بأن تقوم جمعية الدول الأطراف بتفويض بعض المسؤولية إلى المكتب، من أجل:

(أ) أن تعلن، في الوقت المحدد (أي، بإعطاء مدة معقولة، مثل أسبوعين/ثلاثة أسابيع - يلزم تحديد مدة بدقة أكثر - قبل أن يمثل المال النقدي المتاح المتوقع مدة تفل عن شهر واحد فقط من المدفوعات القياسية)، أن المحكمة وافقت بشكل استثنائي على استخدام صندوق الطوارئ، و/أو، في حالة عدم توفر النقد بالقدر الكافي في الصندوق، للتفاوض مسبقاً على اعتماد خط مالي؛

(ب) السماح للمحكمة باستخدام أي من هذين التسهيلين أو كليهما بفعالية، ولكن فقط عندما يصبح من المستحيل تلافي أزمة السيولة (على سبيل المثال، عندما لا يتبقى إلا يوم واحد أو يومين فقط من النقد)، ويحتاج هذا التأخير أيضاً إلى تحديد دقيق جداً مسبقاً؛

(ج) تقديم تقرير عن هذا الوضع فوراً إلى الدول الأطراف بشأن كل من القرارين السابقين.

التوصية رقم ١٠ (مستوى الأولوية ٢): فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الرئيسية الواردة في مرفقات تقرير أداء الميزانية، يوصي المراجع الخارجي بما يلي:

(أ) من أجل تقديم تقرير أداء الميزانية السنوي الذي يكون أكثر تماسكاً وتركيزاً على الميزانية، لم تعد المحكمة تقوم بنشر الملحقات المخصصة حالياً لمؤشرات الأداء الرئيسية

للبرامج الرئيسية، والتي معظمها غير قابلة للقياس وليس لها صلة بأداء الميزانية، أي أنها حتى لا تقدم مؤشرات مناسبة للتكلفة/النتائج؛

(ب) من أجل تلافي السماح لأصحاب المصلحة الخارجيين بالإفصاح عن مؤشرات بسيطة ومضللة للميزانية تستند على المعلومات العامة (على سبيل المثال، بتقسيم نفقات الميزانية الفعلية للمحكمة الجنائية الدولية على عدد أحكام الإدانة بالذنب، والأحكام بشأن الأفراد المعنيين، والحالات، الخ.) أن تعتمد المحكمة فرصة أعمالها الحالية بشأن الخطة الإستراتيجية للمحكمة للفترة من ٢٠١٩ إلى ٢٠٢١ لاختيار، إذا ومتى أمكن، بعض مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة التي تقدم علاقة مترابطة واضحة مع استخدام موارد الميزانية لتحل محل مؤشرات الأداء الرئيسية غير المجدية التي تم الكشف عنها في تقارير أداء الميزانية التي ليس لها صلة عموماً بشكل مباشر بالميزانية؛

(ج) بعد الانتهاء من هذه المهمة، تختار كل هيئة عدداً محدوداً جداً من أهم المؤشرات القابلة للقياس المتعلقة بالميزانية (بين اثنين وأربعة، إن وجدت)، لإرفاقها بتقرير أداء الميزانية.

يجب عدم التوقف عن نشر المؤشرات الحالية حتى تتوفر مؤشرات جديدة ذات صلة بالفعل.

ثانياً. ملاحظات وتوصيات

٢- ترد اختصاصات عملية المراجعة هذه في عملية ميزانية المحكمة في المرفق الأول. وترد قائمة الأشخاص الذين قابلهم المراجع الخارجي في المرفق الثاني.

٣- في الوقت الراهن، لا تقوم القواعد المالية ولا أي وثيقة شاملة بالوصف بشكل مفصل لأي من مراحل عملية ميزانية المحكمة (المقترح/الموافقة، والتنفيذ ورفع التقارير): يمكن العثور على بعض المؤشرات بشأن إعداد مقترح الميزانية، للسنوات الأخيرة، في "إرشادات للميزانية المقترحة"، التي وزعتها شعبة الخدمات الإدارية. تختلف هذه القواعد من سنة إلى أخرى، على الرغم من أن المبادئ الأساسية التي تستند إليها هي نفسها.

٤- لا يمكن أن يكون لدى المراجع الخارجي قائمة كاملة ومفصلة لهذه القواعد، والتي هي غير متوفرة: إن هذا يفترض الإشارة إلى العديد من القرارات أو التوصيات المنتشرة بين العديد من تقارير لجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف^(١) الصادرة منذ عام ٢٠٠٣، دون أي ضمان لكمالها. إن هذا لا يعني أن عملية الموازنة الحالية ليست شفافة، بل إنها معقدة للغاية وغير واضحة، وهي مصدر واضح للمخاطر.

النتيجة: من الواضح أن جمع مختلف الوثائق والقواعد والقرارات والتوصيات التي يتعين على المراجع الخارجي تنفيذها من أجل القيام بمراجعته، ليست مكتملة، وتترك تناقضات وثغرات. كل سنة، يتم إدخال تعديلات تدريجية على عملية الموازنة، على النحو المطلوب من قبل المحكمة وجمعية الدول الأطراف ولجنة الميزانية والمالية أو المقدمة من المحكمة نفسها، والتي غالباً ما يكون من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تعقبها بدقة بسبب التعقيد الناجم. قد يثير هذا مخاوف بشأن شفافية عملية الموازنة الحالية. سيكون من الضروري إعداد دليل رقمي محدّث شامل تفصيلي لعملية الميزانية على مستوى المحكمة، الذي يتم تحديثه باستمرار، على الأقل لأغراض المراجعة. من الواضح أن المحكمة ولجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف لم تعربا عن أي حاجة لمثل هذه الأداة. إن هذا هو السبب في أن المراجع

(١) لجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف

الخارجي لا يقدم أي توصية محددة في هذا الصدد، ويترك هذا السؤال مفتوحاً لتقدير لجنة الميزانية والمالية والفريق العامل في لاهاي (الفريق العامل في لاهاي - الميزانية).

٥- على أساس وضمن حدود الوثائق المتاحة، والمعلومات التي تم جمعها من خلال المقابلات (انظر الملحق الثاني للإطلاع على قائمة المقابلات)، اعتبر المراجع الخارجي الجوانب التالية لعملية ميزانية المحكمة:

- (أ) إطار ميزانية المحكمة؛
 - (ب) إعداد ميزانية غير الموظفين؛
 - (ج) إعداد ميزانية الموظفين؛
 - (د) الموافقة على الميزانية؛
 - (هـ) تنفيذ الميزانية؛
 - (ز) ورفع التقارير عن أداء الميزانية
- ألف- إطار الميزانية

١- هيكل "ميزانية البرنامج"

٦- يرتبط هيكل ميزانية المحكمة ارتباطاً وثيقاً بالهيكل التنظيمي القانوني للمحكمة. تمثل الأجهزة الرئيسية الثلاثة (القضاء، مكتب المدعي العام، وقلم المحكمة)، الذي يتطابق مع "البرامج الرئيسية" الثلاثة الأولى، والذي يمثل ما يقرب من ٩٤ في المائة من ميزانية المحكمة بكاملها لعام ٢٠١٩ (٨ في المائة للقضاء، ٣٢ بالمائة لمكتب المدعي العام و ٥٤ بالمائة لقلم المحكمة). ضمن كل برنامج وبرنامج رئيسي، تُعرض الاعتمادات بحسب بنود الالتزام بالميزانية.

٧- لا يرتبط هيكل "الميزانية البرنامجية" بهيكل أنشطة المحكمة. في كل عام، في مقدمة ميزانية البرنامج، يتم تقديم "تحليل كلي" للميزانية، مع جدول يعرض توزيع الميزانية بحسب النشاط. وفقاً لهذا الجدول، في عام ٢٠١٩، يقال إن "الأنشطة القضائية والادعاء والتحقيق" تمثل ٨٠,٦ في المائة من إجمالي الميزانية (٤٧,٨ في المائة للأنشطة القضائية والادعاء، ٣٠,١ في المائة للتحقيقات، و ٢,٧ في المائة لأمانة الصندوق الاستئماني للضحايا). تعتبر النفقات الأخرى (١٩,٤ في المائة من إجمالي الميزانية) بمثابة تكاليف "إدارية وحوكمة وصيانة (المبنى)".

٨- الفرق الرئيسي بين هيكل الميزانية لكل نشاط وميزانية المحكمة لكل بند من بنود البرنامج/الالتزام هو أنه إذا كان أحدهم يقوم بتنظيم ميزانية المحكمة لكل نشاط، فإن الأجهزة الرئيسية الثلاثة ستحتفي كهيكل موازنة مستقل: من هذا المنظور، يجب أن تتم الموافقة على الموازنات المالية من قبل الدول الأطراف بحسب الأنشطة (وليس بحسب أجهزة المحكمة وبنود الالتزام) حتى لا يصبح ممكناً فصل الاعتمادات^(٢) المخصصة لمكتب المدعي العام وشعبة القضاء وقلم المحكمة. إن هذا من شأنه أن يثير مشكلة كبيرة، لاسيما فيما يتعلق بالإجراءات القضائية، حيث أن مكتب المدعي العام، والقضاة (الدوائر) والدفاع (بتمويل من

(٢) بالطبع، مع هيكل البرنامج الحال، يمكن للمحكمة أن تقدم تقريراً عن الأنشطة - ومع ذلك، لن يكون لذلك أي تأثير على عملية الميزانية نفسها، التي ستستمر في الاستناد على الاعتمادات المالية المقترحة والموافق عليها من قبل البرامج/بنود الالتزام، وليس بحسب الأنشطة.

قلم المحكمة) ليس لديهم نفس الهدف لهذا "النشاط". إن هدف مكتب المدعي العام هو إحراز إدانة؛ وهدف القضاة هو إجراء محاكمات عادلة وإثبات الحقيقة؛ وهدف الدفاع هو تيرئة موكلهم. أي من هذه الأهداف يجب أن تؤخذ كهدف رئيسي لـ "النشاط" الذي تموله الدول ويُستخدم لتبرير استخدام الأموال بالشكل الصحيح؟

٩- على الرغم من أن التوزيع المذكور أعلاه بحسب النشاط لا يتم تقديمه إلا كمعلومات في الميزانية وحسب وليس على أساس نظام محاسبة تكاليف حقيقية، بحيث أنه لا يمكن تأكيد دقته أو الطعن فيه من قبل مراجع خارجي، فإن البيانات تعطي مؤشرا واضحا بأن هيكل ميزانية برنامج المحكمة المبني على مبدأ استقلالية المدعي العام، لا يفي بالشروط الأساسية لوضع الميزانية القائمة على النتائج.

١٠- ولكن، فقد تمت التوصية بوضع ميزانية قائمة على النتائج في نظام الأمم المتحدة منذ ٢٠٠٦-٢٠٠٧، لأنها تعتبر بشكل عام بأنها أكثر أساليب الميزانية كفاءة. إنها تقوم بوضوح بفصل الأعمال بين:

(أ) من ناحية، أصحاب المصلحة، الذين يقدمون عادةً التمويل، والذين يكون دورهم اتخاذ قرارات على مستوى عال بشأن الأنشطة والأهداف والأولويات وملفات الموازنة المقابلة المعتمدة لكل نشاط (أي، ليس لكل جهاز ولكل بند من بنود الالتزام)؛

(ب) ومن ناحية أخرى، فإن المديرين التنفيذيين، الذين تكون مهمتهم إعداد مقترحات الميزانية وفقاً لقرارات أصحاب المصلحة على مستوى عال، والاستفادة من الميزانية المعتمدة بأفضل فعالية لإنجاز الأنشطة والأولويات المحددة وتحقيق أهداف أصحاب المصلحة. الميزات الرئيسية المتوقعة من هذا الفصل الواضح بين الواجبات من خلال وضع ميزانية قائمة على النتائج هي:

(١) لزيادة مساءلة المديرين وكفاءتهم،

(٢) وللمنع التدخل غير الفعال من قبل أصحاب المصلحة في المسائل الإدارية على المستوى الجزئي.

١١- ومع ذلك، ففي حالة المحكمة، وفقاً لنظام روما الأساسي، من واجب المدعي العام (بناءً على الإحالات أو من تلقاء نفسه)، وليس على دور الدول الأطراف، اتخاذ القرارات بشأن معظم الأنشطة والأولويات الحالية للمنظمة.^(٣) يقوم نظام روما الأساسي جزئياً بعكس الأدوار المعتادة، حيث يحدد المدعي العام بأنه أحد أصحاب المصلحة الرئيسيين، خاصة فيما يتعلق بتحديد الأولويات، لتقتصر وظيفة ميزانية الدول الأطراف قانونياً على قبول التمويل المطلوب (أو عدمه).

١٢- أوصى تقرير المراجع الداخلي بشأن عملية ميزانية المحكمة بتاريخ ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ قلم المحكمة "بإجراء تقييم شامل لعملية ميزانية المحكمة مقارنة بالعناصر المطلوبة لميزانية فعالة قائمة على النتائج، يكون معيارها المقارنة مع المنظمات المماثلة، وتحديد الخطوات المستقبلية لأخذ وتحديد الموارد اللازمة (كلا الوقت والتمويل) ليتم تنفيذ ميزانية قائمة على النتائج بشكل كامل".

(٣) تلاحظ المحكمة أنه "في حين أن مكتب المدعي العام هو محرك المحكمة، إلا أن هناك أنشطة إلزامية أخرى لها تأثير على الميزانية يمكن تحديدها من قبل أصحاب المصلحة الآخرين في المحكمة".

١٣- للأسباب الواردة أعلاه، لم تُقبل التوصية من قبل إدارة المحكمة وتم إعطاء الإجابة التالية: "لا تشعر المحكمة أن الميزانية القائمة على النتائج مناسبة لها". يشارك المراجع الخارجي هنا استنتاج المحكمة.

النتيجة: كنتيجة عملية للمبدأ القانوني لاستقلال المدعي العام، في المحكمة، يوافق قرار ميزانية الدول الأطراف، لكل برنامج رئيسي، على النتيجة النهائية الناجمة عن إضافة فئات النفقات المختلفة المصنفة لكل جهاز بحسب بند الالتزام (مثل التوظيف، وتكاليف غير الموظفين، والسفر، والتدريب، الخ.)، أي لا يتم تصنيفها وفقاً للنشاط، كما هو الحال في نهج الميزانية القائمة على النتائج الموصى بها عموماً.

ينطوي هيكل الميزانية هذا على نتيجتين سلبيتين عمليتين:

(أ) لا يسمح نهج "بنود الالتزام" بإجراء تسوية مباشرة وشفافة بين اعتمادات الميزانية وأنشطتها؛

(ب) تقديم الميزانية على مستوى بند الالتزام ينطوي على إشراك لجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف في مسائل الإدارة على المستوى الجزئي.

٢- تنسيق الميزانية على مستوى المحكمة

(أ) أدوار كل من المدعي العام والمسجل

١٤- تنص القاعدة ١-١٠١ من النظام المالي للمحكمة على أن الامتثال للقواعد المالية للمحكمة هو مسؤولية المسجل بصفته المسؤول الإداري للمحكمة، بما في ذلك أي ترتيبات قد يتخذها مع مكتب المدعي العام عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٤٢ بدورها، على أن "المدعي العام يتمتع بسلطة كاملة على الإشراف على المكتب وإدارته، بما في ذلك الموظفين والمرافق والموارد الأخرى الخاصة به".

١٥- من الناحية النظرية، تنص القاعدة ١٠١،١ على أن المسجل مسؤول عن تقديم وتنفيذ ورفع التقارير عن الميزانية على مستوى المحكمة. لكن التناقض الواضح مع الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي يدل على واقع مختلف تماماً: على أساس التفسير الحرفي الحالي لتلك المادة، لا يتمتع المسجل بأي سلطة في إعداد وإدارة ميزانية مكتب المدعي العام (البرنامج الرئيسي الثاني)، التي تمثل حالياً ثلث الميزانية على مستوى المحكمة، والتي يحدد نشاطها أنشطة الأجهزة الأخرى.

١٦- لا يتمتع المسجل بأي سلطة حقيقية على كبار المسؤولين أو الرؤساء المسؤولين عن البرامج الرئيسية الأخرى. وفي الأمور المتعلقة بالميزانية، يمكنه رصد مقترحات الميزانية الخاصة به، ومحاولة ممارسة دور استشاري تجاه كبار المسؤولين الآخرين فقط.

(ب) زيادة في دور لجنة التنسيق

١٧- تمشياً مع هذه الملاحظة، أشار تقرير المراجعة الداخلية المذكور أعلاه بشأن عملية ميزانية المحكمة إلى أن "نقطة الضعف الرئيسية التي تم تحديدها في عملية الميزانية تتعلق بعدم التنسيق والتعاون بين أصحاب المصلحة أثناء إعداد مقترحات الميزانية السابقة. يبدو أن الاستراتيجيات المتضاربة من جانب الأجهزة المختلفة هي السبب الرئيسي لتطور مسائل الميزانية".

١٨- أكد تقرير المراجع الداخلي نفسه أن دور الموازنة لقلم المحكمة، في مرحلة إعداد الميزانية، كان مقتصرًا على التوحيد الفني - "تقوم جميع البرامج الرئيسية بإعداد وتقديم

بيانات الميزانية والشرح المتعلق بها. يقوم قسم الميزانية بدمج مسودة عروض الميزانية للمراجعة من قبل لجنة التنسيق^(٤) - توافق لجنة التنسيق على البيانات النهائية للميزانية المقترحة ويقوم قسم الميزانية بإصدار النسخة النهائية من خلال إجراء التصحيحات والتغييرات المعتمدة، ويقوم فريق الموازنة العامل^(٥) بإعداد المقدمة لإدراجها في الميزانية وشرح المحكمة المتعلق بها - تقدم شعبة الخدمات الإدارية مقترح الميزانية النهائية إلى أمانة جمعية الدول الأطراف".

١٩- خالص المراجع الداخلي إلى أن "لجنة التنسيق هي الهيئة التي توافق في النهاية على افتراضات الميزانية وعلى الميزانية الإجمالية المقترحة قبل إنهائها وتقديمها إلى لجنة الميزانية والمالية وجمعية الدول الأطراف للنظر فيها".

٢٠- مع الأخذ في الاعتبار ملاحظات المراجع الداخلي حول عدم وجود تنسيق للميزانية، لقد تم تعزيز دور لجنة التنسيق في عملية إعداد الموازنة منذ عام ٢٠١٧. وتم وصف التحسينات التي أدخلت على عملية الإعداد بالتفصيل في الميزانية البرنامجية المقترحة لعام ٢٠١٧ (ICC-ASP / 15/1). هدفهم العام هو، من خلال تنفيذ "خطوات رئيسية" جديدة ومشاورات داخلية أكثر تواتراً بين لجنة التنسيق وفريق الموازنة العامل لتعزيز رؤية مشتركة لكبار المسؤولين بشأن مقترحات الميزانية على مستوى المحكمة الكامل قدر الإمكان.

٢١- بالنسبة لميزانية ٢٠١٩، حددت الوثيقة "٢٠١٩ - الميزانية البرنامجية المقترحة - التواريخ الرئيسية مفصلة" ما مجموعه ٣١ مرحلة إعدادية، والتي تبين أن القرارات الرئيسية (الموافقة أو التنسيق) قد اتخذت:

(أ) من قبل المسجل في ١٤ حالة؛

(ب) من قبل فريق الموازنة العامل (برئاسة المسجل) في ١٣ حالة؛

(ج) ومن قبل لجنة التنسيق في أربع حالات.

٢٢- تبين الوثيقة نفسها أيضاً أن الحالات الأربعة المقدمة لموافقة لجنة التنسيق هي تلك المتعلقة بعناصر الميزانية الرئيسية التي سيتم تقديمها في وثيقة الميزانية المقترحة والتي يتم إرسالها قبل ٤٥ يوماً من الدورة الصيفية للجنة الميزانية والمالية.^(٦)

٢٣- ومع ذلك، وفيما يتعلق بالفرق الإدارية، أظهرت بعض المقابلات التي أجراها المراجع الخارجي أن هناك نهجاً جديداً قد بدأ في الظهور، حيث يمكن اعتبار تفسيرين مختلفين للفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي من أجل التوفيق بين استقلال مكتب المدعي العام ومسؤولية قلم المحكمة الإدارية على مستوى المحكمة:

(٤) لجنة التنسيق، التي تجمع رؤساء الأجهزة الرئيسية الثلاثة (بشار إليهم في كثير من الأحيان باسم "مديرين") (القضاء، ومكتب المدعي العام وقلم المحكمة).

(٥) يتألف فريق الموازنة العامل من الأعضاء التالية أسماؤهم: المسجل (الرئيس)، مدير شعبة خدمات المحكمة (نائب الرئيس)، رئيس ديوان الرئاسة، مدير كبير من مكتب المدعي العام، ورئيس قسم الميزانية. يتمثل دور فريق الموازنة العامل الأساسي في توفير القيادة الإستراتيجية في تطوير ميزانيات البرامج المقترحة للمحكمة. يساعد في تعزيز مبدأ المحكمة الواحدة لعملية الموازنة. خلال تلك العملية، يقوم فريق الموازنة العامل برصد المخاطر المحددة والناشئة ويقدم المشورة إلى لجنة التنسيق بشأن منعها وتخفيفها وإدارتها، على وجه التحديد، ولكن ليس على سبيل الحصر، مسائل المراسلة مع الدول و عرض الميزانية لأصحاب المصلحة الخارجيين ("دبلوماسية الموازنة"). وتبعاً لتوصية تقرير التدقيق الداخلي لعام ٢٠١٦، تمت صياغة شروط الاختصاص لفريق الموازنة العامل وتقديمها بواسطة قسم الميزانية إلى مكتب المراجعة الداخلية. وأكد مكتب المراجعة الداخلية تنفيذ توصياته.

(٦) وثيقة التواريخ الرئيسية ليست وثيقة تخطيط تسرد بشكل شامل جميع القرارات/الأعمال. إنها وثيقة معلومات تستخدم لأغراض التخطيط التقويمي. في الواقع، تعقد لجنة التنسيق اجتماعات أكثر من الحالات الأربعة المذكورة في تلك الوثيقة.

(أ) إما، كما هو الحال في الوقت الراهن، يكون لمكتب المدعي العام خدمات الدعم الخاصة به، والتي تكرر على نطاق أصغر خدمات قلم المحكمة. خلال عملية الموافقة على هذا التقرير، أيد مكتب المدعي العام بشدة هذا الرأي، مذكراً بأن "لدى الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي صيغة واضحة": يتولى المدعي العام رئاسة المكتب. ويتمتع المدعي العام بسلطة كاملة في تنظيم وإدارة المكتب" [...] الجملة الثانية تحتوي على الفعل "يجب أن يكون لدى". إن هذا شكل ضروري، لا يترك حرية التصرف، عدا عن ما لدى المدعي العام/المدعية العامة، فيما يتعلق بالسلطة على إدارة المكتب وإدارته [...]؛" أو

(ب) إذا كان يلزم الإبقاء على تفسير مختلف للفقرة ٢ من المادة ٤٢، من قبل مدع عام تنتخبه الدول الأطراف^(٧) على أساس تحليل قانوني جديد (الأمر الذي ذكره بعض المحاورين، ولكنه لا يدخل في اختصاص المراجع الخارجي)، يمكن أن يكون مكتب المدعي العام، مستقل عن أنشطته في أعمال الادعاء، وعلى غرار القضاء، والصندوق الاستئماني للضحايا، وأمانة جمعية الدول الأطراف، الخ، "العميل" يعبر عن متطلباته لخدمات الدعم التي يديرها قلم المحكمة. في هذه الحالة، كما هو الحال في معظم المحاكم في جميع أنحاء العالم، سيقدم قلم المحكمة خدمات المحكمة المشتركة لجميع المهام الإدارية (بما في ذلك، على وجه التحديد، الموارد البشرية وإدارة الميزانية).

٢٤- يمتد التفسير الأول، الذي ساد حتى الآن، إلى مبدأ استقلال المدعي العام عن المسائل الإدارية غير المتعلقة بالادعاء العام، له ثلاثة عيوب:

(أ) يحد هذا، في منظمة صغيرة نسبياً، من وفورات الحجم التي يمكن أن تتوقعها الدول الأطراف شرعياً من الإدارة؛

(ب) إن هذا يزيد من خطر التفسيرات المتباينة بين أجهزة المحكمة عند تنفيذ القواعد المتعلقة بالأمور المالية والموظفين على الموارد البشرية^(٨) وعلى سياسات الميزانية. وبهذا المعنى، من الواضح أنه يتعارض مع مبدأ "محكمة واحدة"؛

(ج) وهذا يعني ضمناً، أنه مقارنةً بالمؤسسات الأكثر تكاملاً التي تخضع للمراجع الخارجي، هي مضيعة للوقت وللموارد المخصصة للتنسيق، بغض النظر عن حسن نية الشركاء المعنيين.^(٩)

٢٥- ذكر عدداً من المحاورين للمراجع الخارجي إمكانية إجراء تقييم خارجي للمحكمة في الأشهر المقبلة. في هذه الحالة، يرى المراجع الخارجي أنه يتعين على المقيم أن يبحث فيما إذا كانت الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي، في حين أنها تحترم مبدأ استقلال مكتب المدعي العام، فإنها تمنع المدعي العام من قبول تطبيق مبادئ الإدارة الجيدة على المحكمة. وبعبارة أخرى، هل تمنع الفقرة ٢ من المادة ٤٢ حقاً المدعي العام من إحالة مسؤولية الخدمات الإدارية المشتركة للمحكمة إلى قلم المحكمة، خاصة فيما يتعلق بالموارد البشرية وإدارة الميزانية؟

٢٦- إذا كان الجواب "لا"، فينبغي التعبير عن ذلك بوضوح، وسيعني ذلك أن ما يسمى مبدأ "المحكمة الواحدة" سيبقى خيالياً.

(٧) من المثير للاهتمام أن نلاحظ في الرد المذكور أعلاه من مكتب المدعي العام، أن الفقرة ٢ من المادة ٤٢ "لا تترك أي حرية التصرف، عدا عن صلاحيات المدعي العام نفسه/نفسها، فيما يتعلق بالسلطة على إدارة وتنظيم المكتب". لذلك هناك سلطة تقديرية مخولة لتفسير للفقرة ٢ من المادة ٤٢.

(٨) لقد لوحظ هذا بالفعل في تقرير المراجع الخارجي العام الماضي عن الموارد البشرية.

(٩) لكن، مكتب المدعي العام يشدد على أن "الهيكل الحالي يعكس الإطار القانوني بشكل صحيح وتم تصميمه مع مراعاة التجربة السابقة في المحاكم الخاصة الدولية الأخرى"، ويعتبر أنه "لا توجد أي ازدواجية في توفير أنشطة الدعم في الأجهزة المختلفة".

النتيجة: في مرحلة إعداد الميزانية، تقتصر مسؤولية المسجل، بصفته المسؤول الإداري للمحكمة، على الدمج التقني لجميع مقترحات الأجهزة. لا يوجد إلا للجنة التنسيق فقط السلطة للموافقة على الميزانية الإجمالية المقترحة لجمعية الدول الأطراف. على الرغم من أن لجنة التنسيق ليس لها سلطة قانونية لفرض الجمع الكامل بين استراتيجيات مختلف أجهزة المحكمة، فإن مشاركتها المتزايدة في عملية إعداد الميزانية منذ عام ٢٠١٧، وفي التفسير الحالي للفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي، تكون هذه طريقة مناسبة (وربما الوحيدة) لتحسين التنسيق على مستوى المحكمة بما يتوافق مع مبدأ استقلال مكتب المدعي العام.

يرى المراجع الخارجي أن هذه المسألة لا يمكن معالجتها داخلياً (أي من قبل لجنة التنسيق). إن هذا هو السبب، بشكل استثنائي، أن توصيته موجهة مباشرة إلى جمعية الدول الأطراف.

التوصية رقم ١ (مستوى الأولوية ١): يوصي المراجع الخارجي بأن تضع جمعية الدول الأطراف في جدول أعمالها، في سياق تقييم قادم للمحكمة أو من خلال أي منتدى آخر، تفسير الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من نظام روما الأساسي، من أجل التوضيح إلى أي مدى تمنع المدعي العام من الإحالة إلى قلم المحكمة، بصفته كمورد للخدمات المشتركة، المساءلة عن المهام الإدارية المشتركة.

٣- الرصد من قبل الدول الأطراف

٢٧- وفقاً للفقرة ١ (د) من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي، تقوم جمعية الدول الأطراف "بالنظر في ميزانية المحكمة والقرار بشأنها".

٢٨- إن اعتماد الميزانية هو دور أساسي للدول الأطراف في جميع المنظمات الدولية. ولكن في حالة المحكمة، كما تم ذكره أعلاه، لا يمكن لجمعية الدول الأطراف بنفسها اتخاذ قرارات بشأن أنشطة المحكمة وأهدافها وأولوياتها، والتي تُترك للمدعي العام المستقل. وبعبارة أخرى، إن الفقرة ١ (د) من المادة ١١٢ تعطي جمعية الدول الأطراف فقط، من خلال الموافقة على الميزانية، الحق القانوني للموافقة على مقترحات الميزانية أو رفضها.

٢٩- على الرغم من ذلك، فإن هذا الحق يعطي للدول الأطراف، كما هو الحال في أي منظمة أخرى، سلطة حقيقية للتأثير في أنشطة المحكمة بحكم الأمر الواقع (أو على مستوى هذه الأنشطة): إن هذا يعني أنه من خلال الفقرة ١ (د) من المادة ١١٢، يقوم نظام روما الأساسي بوضع حدود موازنة على مبدأ استقلال المدعي العام.

٣٠- لتقوم جمعية الدول الأطراف بممارسة مسؤولياتها المتعلقة بالميزانية بشكل كامل وملائم:

(أ) أنشأت لجنة للميزانية والمالية، القرار (ICC-ASP/1/Res.4) بتاريخ ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. إن لجان الميزانية والمالية أمر مألوف في معظم المنظمات الدولية الأخرى، في معظم الحالات يكون عدد أعضائها محدوداً من وفود الدول الأطراف، بحيث لا تحتاج توصياتهم إلى أي تيسير إضافي لكي يتم قبولها بتوافق الآراء. ولكن في حالة المحكمة، فإنها لجنة مكونة من ١٢ عضواً من "الخبراء" المستقلين من الدول الأطراف، تنتخبهم جمعية الدول الأطراف لمدة ثلاثة سنوات؛

(ب) لقد كلفت فريق لاهاي العامل^(١٠) بالإشراف على/تيسير عملية الميزانية، مع مجموعة فرعية محددة معنية بقضايا الميزانية ("موازنة - فريق لاهاي العامل"). إن موازنة - فريق لاهاي العامل للمحكمة الجنائية الدولية تشابه إلى حد كبير لجان الميزانية لدى معظم المنظمات الأخرى، من حيث أن أعضائها هم مندوبو الدول الأطراف. والواقع أن لجنة الميزانية والمالية للمحكمة الجنائية الدولية، التي تنتخبها جمعية الدول الأطراف لا تمثل الدول الأطراف على هذا النحو يفسر الواقع غير المؤلف المتمثل في أن فريق لاهاي العامل يواصل مناقشة الميزانية وتقديم توصياته بعد قيام لجنة الميزانية والمالية بإصدار توصياتها الخاصة بها.

٣١- علاوة على ذلك، تطورت ممارسة يقوم بموجبها المكتب بتعيين سفير في لاهاي كميسر للميزانية بناءً على توصية الفريق العامل في لاهاي. يعقد الميسر مشاورات غير رسمية خلال العام بهدف التفاوض مع جميع الدول الأطراف بالتنسيق مع المحكمة عندما تدعو الحاجة إلى تعديلات على الميزانية المقترحة، وإنشاء مشروع قرار بشأن الميزانية لتقوم الجمعية باعتباره. الهدف النهائي هو التوصل إلى توافق في الآراء بحيث لن يتعين على جمعية الدول الأطراف أن تقوم رسمياً بتنظيم تصويت على الميزانية، كما تم تعيين سفير آخر بصفة "ميسر الإشراف على إدارة الميزانية". كلتا الوظيفتين غير موجودة في معظم المنظمات الدولية الأخرى.

٣٢- يشير رسم بياني حديث (الوثيقة - "عملية الموازنة لعام ٢٠١٨")، المعتمز منه إعطاء الأطراف الخارجية التوضيح على مستوى عالٍ لعملية موازنة المحكمة، ويشير إلى التواريخ الرئيسية لإعداد الموازنة، مع ثلاثة معالم رئيسية مرتبطة بوضوح مع تاريخ عقد جلسة لجنة الميزانية والمالية في الدورة الصيفية. هذه المعالم هي:

(أ) "الأولويات والافتراضات على مستوى عالٍ"، التي يجب تقديمها بحلول منتصف آذار/مارس (ويمكن تقديمها للعلم إلى لجنة الميزانية والمالية في الدورة الربيعية)؛

(ب) "المحركون والأرقام"، يتم تقديمها بحلول نهاية حزيران/يونيو؛

(ج) مقترح ميزانية المحكمة مع موجز تنفيذي يتم تقديمه بحلول منتصف تموز/يوليه^(١١). وتتم مناقشة كل وثيقة يتم توزيعها في هذه التواريخ الرئيسية والموافقة عليها من قبل لجنة التنسيق.

٣٣- تتم مراجعة الوثيقة الأخيرة ("الميزانية البرنامجية المقترحة للسنة الفلانية زائد ١ للمحكمة الجنائية الدولية") بناءً على البيانات المقدمة في المراحل السابقة من قبل لجنة الميزانية والمالية بعد ٤٥ يوماً، في نهاية آب/أغسطس - بداية أيلول/سبتمبر. وتصدر لجنة الميزانية والمالية توصياتها في تقرير تقدمه إلى جمعية الدول الأطراف، كما تناقش الدول الأطراف نفس المقترح في اجتماعات "موازنة - فريق لاهاي العامل" برئاسة ميسر

(١٠) فريق لاهاي العامل: لدى جمعية الدول الأطراف مكتب مؤلف من ٢١ عضواً يساعد الجمعية في أداء ولايتها المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ١١٢ من نظام روما الأساسي. وأنشأ المكتب فريقين عاملين، الفريق العامل في لاهاي والفريق العامل في نيويورك، لمساعدة المكتب في المسائل المحالة إليه.

(١١) لا تنطبق هذه التواريخ الرئيسية إلا منذ عام ٢٠١٥، حيث تزداد مشاركة لجنة الميزانية والمالية وموازنة - فريق لاهاي العامل في عملية إعداد الميزانية كل عام. قبل عام ٢٠١٥، لم يكن هناك "ملخص تنفيذي" معين. ومن عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥، كانت تتم مناقشة "الأولويات والافتراضات عالية المستوى" بحلول نهاية كانون الثاني/يناير حتى عام ٢٠١٢. وكانت تتم مناقشة "المحركون والأرقام" في آذار/مارس أو نيسان/أبريل حتى ٢٠١٣ وبحلول منتصف أيار/مايو منذ عام ٢٠١٤. إن إعداد ميزانية البرنامج المقترح تغطي الآن فترة نصف سنوية كاملة تقريباً كل عام.

الميزانية. وتمشيا مع توصيات لجنة الميزانية والمالية وفريق لاهاي العامل، يتم تعديل بعض الأرقام في الجداول الملحقة بالمقترح، بحيث يمكن اعتماد قرار نهائي يوافق على خلاصة الميزانية لكل برنامج رئيسي من قبل جمعية الدول الأطراف في دورتها السنوية (في نهاية تشرين الثاني/نوفمبر - بداية كانون الأول/ديسمبر). بعد الموافقة على القرار، يتم جلب بعض التعديلات الأخيرة إلى الجداول التفصيلية التي تظهر الميزانية بحسب بند الجهاز/الالتزام، بحيث يتزامن مجموعها تماماً مع خلاصة الميزانية المعتمدة لكل برنامج رئيسي. تتوفر جميع الاعتمادات التفصيلية في نظام تخطيط موارد المؤسسة (جمعية الدول الأطراف) بحلول نهاية العام.

٣٤- من خلال توصياتها، يبدو أن لجنة الميزانية والمالية هي بحكم الأمر الواقع "المنسق" الفني الفعلي للميزانية على مستوى المحكمة: تم التأكيد على هذا الجانب مؤخراً في وثيقة "رسائل مشتركة من المحكمة إلى فريق لاهاي العامل" مؤرخة في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨^(١٢) والتي تلاحظ أن "لجنة الميزانية والمالية بتوصياتها المفصلة للغاية والمفصلة بكل سطر بمفرده تلغي إمكانية المرونة الفعلية في تنفيذ التقليص وتتعارض بحكم الأمر الواقع مع استقلالية المدعي العام"^(١٣).

النتيجة: في معظم منظمات الأمم المتحدة، مناقشات الموازنة بين الأمين العام وبين لجنة الميزانية والمالية، التي تتألف من الدول الأطراف بشكل رئيسي، تركز على الأهداف والاعتمادات لكل نشاط، وعلى مستوى "الملفات" المالية المقابلة لكل نشاط ونشاط فرعي. نادراً ما تتم مناقشة قضايا الإدارة الجزئية، ويتم تناول القضايا الفنية والسياسية على حد سواء في التوصيات الصادرة عن لجنة الميزانية والمالية إلى المجلس/الجمعية، بحيث لا تكون هناك حاجة لعملية تيسير منفصلة.

(أ) تركز المناقشات والمفاوضات الفنية التفصيلية بين المحكمة وبين لجنة الميزانية والمالية المؤلفة من خبراء بشكل رئيسي، على تحليل لكل سطر بمفرده من بنود الالتزام، والتي غالباً ما تنطوي على مسائل الإدارة الجزئية الفنية؛

(ب) بعد صدور توصيات فنية بحتة من قبل لجنة الميزانية والمالية، فإن عملية التيسير التي تنطوي على فريق لاهاي العامل، إجراء مزيد من التعديلات الضرورية لتقديم قرار بتوافق الآراء إلى جمعية الدول الأطراف.

٤- الإشارة إلى "الحجم الأساسي"

٣٥- في عام ٢٠١٥، قُدم تقرير للمحكمة عن "الحجم الأساسي" لمكتب المدعي العام (ICC-ASP / 14/21) إلى جمعية الدول الأطراف. ووفقاً لمكتب المدعي العام، كان لتعريف الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام هدفين:

(أ) "التيقن من حصول مكتب المدعي العام على الموارد اللازمة لتحقيق ولايته بالكامل بموجب نظام روما الأساسي"؛

(ب) "تزويد الدول الأطراف بأسس مستقرة معقولة للتخطيط للموازنة".

٣٦- كان المبدأ هو تقديم حجم ثابت لمكتب المدعي العام للمستقبل المنظور، أي الحجم الذي يوفر عدداً كافياً من الموظفين لاستيعاب الطلبات الجديدة دون الاضطرار إلى تأجيل

(١٢) هذه وثيقة داخلية، تم إنشاؤها لأغراض التنسيق وليس للإيداع الرسمي.

(١٣) يفترض هذا البيان أن لجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف يتبعان بشكل منهجي توصيات لجنة الميزانية والمالية.

التحقيقات الجديدة أو الاستغناء عن الأنشطة القائمة ليصبح من المستطیع تعيين الموظفين للعمل على الأنشطة ذات الأولويات العليا على حساب العمليات الأخرى.

٣٧ - إستند هذا النهج القائم على الطلب على استقرار التجربة السابقة والمعدلات المعدلة لكل نشاط في السنة، وقياسه من خلال سبعة معايير للأنشطة وهي: عدد التحقيقات الأولية (تسعة في السنة)، وللحالات الجديدة (واحدة)، والتحقيقات القائمة (سنة)، والتحقيقات بانتظار الاعتقال (تسعة)، والإجراءات التمهيدية (خمسة) ، والمحاكمات (خمسة) والاستئنافات النهائية (اثان).

٣٨ - بالنسبة لكل نشاط، استمد النموذج تقديراً للأموال اللازمة لتحقيق حجم مكتب المدعي العام بالقدر الكافي للقيام بأعماله. شملت التقديرات مخصصات للاستثمارات في التكنولوجيا والتدريب ومقاييس الجودة، بالإضافة إلى اعتبارات لتحقيق مكاسب الكفاءة التي سيتم السعي إلى تحقيقها في عملية تحقيق الحجم الأساسي.

٣٩ - وفيما يتعلق بتمويل الميزانية، فإن نقطة النهاية للحجم الأساسي، باستثناء أثر الزيادات في النظام الموحد للأمم المتحدة، بلغت ٦٠,٨ مليون يورو لمكتب المدعي العام (البرنامج الرئيسي الثاني). ترد في الجدول أدناه مقارنة بين ميزانية البرنامج الثاني المعتمدة وتقدير الحجم الأساسي في الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٩:

الجدول ١: الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام مقارنة بالميزانيات المعتمدة (بملايين اليورو)

| | ٢٠١٩ | ٢٠١٨ | ٢٠١٧ | ٢٠١٦ | ٢٠١٥ |
|--------------------|--------|-------|-------|-------|--------|
| الميزانية المعتمدة | ٤٦,٨٠ | ٤٥,٩٩ | ٤٤,٩٧ | ٤٣,٢٣ | ٣٩,٦١ |
| الحجم لأساسي | ٦٠,٨٠ | ٦٠,٦٠ | ٥٣,١٠ | ٤٦,٠٩ | ٤٢(٢)٠ |
| الفرق | -٤١,٠٠ | ١٤,٦١ | -٨,١٣ | -٢,٨٦ | -٢,٥٩ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٤٠ - طالما أن النموذج الأولي للحجم الأساسي (أي منهجيته وحساباته) يمكن اعتباره بأنه موثوقاً،^(١٤) وبما أن الهدف كان، وفقاً لمكتب المدعي العام، هو "تزويد الدول الأطراف بأسس مستقرة إلى حد معقول لغرض التخطيط للميزانية"، الفرق بين الحجم الأساسي والميزانيات المعتمدة كان يمكن اعتباره بأنه مؤشراً مصطنعاً لكفاءة رصد الدول الأطراف لعملية إعداد ميزانية مكتب المدعي العام/وعملية الموافقة (بحيث أن الحجم الأساسي في هذه الحالة، يُعتبر بأنه "من تلقاء نفسه" مستقلاً عن ميزانية مكتب المدعي العام المقترحة قبل توصيات لجنة الميزانية والمالية ومفاوضات فريق لاهاي العامل).

٤١ - لكن الأمر ليس كذلك: يوضح الجدول أعلاه أن الفجوة بين الحجم الأساسي والموارد المتاحة لمكتب المدعي العام من خلال الميزانية المعتمدة تبلغ حوالي ١٤ مليون يورو في عام ٢٠١٩، أي ما يقرب من ثلث الميزانية المعتمدة لمكتب المدعي العام. إن هذا النوع من الاختلاف الكبير يمكن أن يثير في حد ذاته الريبة في أهمية الإشارة إلى الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام لغرض التخطيط العملي للموازنة.

^(١٤) نموذج الحجم الأساسي وحساباته بكونه ليس جزءاً من عملية الموازنة نفسها، فإن المراجعة الحالية لا تغطيه.

٤٢- علاوة على ذلك، طلبت لجنة الميزانية والمالية في وقت لاحق وثيقة الحجم الأساسي للمحكمة. و صدر "التقرير النهائي للمحكمة عن تأثير الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام على مستوى المحكمة" في عام ٢٠١٦ (الوثيقة CBF/27/10)، مع أرقام محدثة لمكتب المدعي العام وأرقام مستمدة من قلم المحكمة. الجدول التالي يمكن استخلاصه من هذا التقرير الجديد عن الحجم الأساسي، والذي يغطي مكتب المدعي العام وقلم المحكمة، أي ٨٥ في المائة من الميزانية على مستوى المحكمة.

الجدول ٢: حجم الأساسي لمكتب المدعي العام وقلم المحكمة مقارنة بالميزانيات المعتمدة (بملايين اليورو)

| ٢٠١٦ | ٢٠١٨ | ٢٠١٩ | |
|-------|-------|-------|---|
| ٤٥,٠ | ٤٦,٠ | ٤٦,٨ | الميزانية المعتمدة لمكتب المدعي العام |
| ٥١,٨ | ٥٣,٧ | ٥٦,٣ | الحجم الأساسي لمكتب المدعي العام |
| -٦,٨ | -٧,٧ | -٩,٥ | الفرق |
| ٧٦,٦ | ٧١,١ | ٧٦,٧ | الميزانية المعتمدة لقلم المحكمة |
| ٨٢,٤ | ٨٩,٦ | ٩١,١ | حجم قلم المحكمة |
| -٥,٨ | -١٢,٥ | ١٤,٤ | الفرق |
| ١٢١,٦ | ١٢٣,١ | ١٢٣,٥ | الميزانية المعتمدة لمكتب المدعي العام + قلم المحكمة |
| ١٣٤,٢ | ١٤٣,٣ | ١٤٧,٤ | الحجم لأساسي لمكتب المدعي العام + قلم المحكمة |
| -١٢,٦ | -٢٠,٢ | -٢٣,٩ | الفرق الإجمالي |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٤٣- وفقاً للملاحظات المكتوبة المقدمة إلى المراجع الخارجي مع الوثيقة CBF/27/19، الهدف من وثيقة الحجم الأساسي الجديدة كان كالاتي:

(أ) لتوضيح "تأثير النموذج الذي يحركه مكتب المدعي العام على المحكمة ككل"؛

(ب) ولتقديم أدوات "مفيدة لغرض النمذجة ولكن ليس لأغراض الموازنة" - أي ضمناً، لم يعد ممكناً للهدف أن يكون "إعطاء الدول الأطراف أساساً ثابتاً ومعقولاً لتخطيط الميزانية".

٤٤- يوضح الفصل الثالث من هذا التقرير (الموافقة على الميزانية) أن عملية وضع ميزانية المحكمة الفعلية ورصدها من قبل الدول الأطراف تعتمد فعلاً إلى حد كبير على نهج مختلف.

النتيجة: أي محاولة لمقارنة الأرقام الناتجة عن "نموذج الحجم الأساسي" والميزانيات المعتمدة ليس لها معنى منطقي. وبوجود فجوة تبلغ قيمتها ٢٤ مليون يورو بين النهجين في عام ٢٠١٩ (تمثل ٢٠ بالمائة من الميزانية المعتمدة لكلا مكتب المدعي العام وقلم المحكمة)، يعتبر المراجع الخارجي أن النموذج الأساسي "النموذج الذي يحركه مكتب المدعي العام" يعطي وصفاً مفصلاً ومفيداً جداً للصلة بين أنشطة مكتب المدعي العام وأنشطة بقية المحكمة (خاصة قلم المحكمة)، ولكن يبدو أنها، بقدر ما

يتعلق الأمر بالتكاليف المستمدة، ليست واقعية من الناحية الموضوعية كنموذج مالي،
وعديمة الفائدة لأغراض تخطيط الميزانية.

٥ - افتراضات ومعايير مكتب المدعي العام

- ٤٥ - كما تم ذكره أعلاه، تستند عملية إعداد مقترح الموازنة على ثلاث خطوات متتالية: تحديد "الأولويات عالية المستوى"، وتحديد "المحركون والأرقام"، ووضع "ملخص تنفيذي" (هذه الخطوة الثالثة تشكل إقرار رسمي للقرارات المتخذة في الخطوات السابقة)، بحيث يمكن نشر "ميزانية برنامجية مقترحة" بحلول منتصف تموز/يوليو.
- ٤٦ - في السنوات الأخيرة، كان يقوم ميسر الميزانية بإبلاغ كبار مسؤولي المحكمة ببعض من المؤشرات غير الرسمية حول توقعات الدول الأطراف المتعلقة بالميزانية قبل بدء عملية الميزانية الداخلية للسنة التالية. إن هذه الأهداف الأولية غير الرسمية شائعة في معظم منظمات الأمم المتحدة (تستند بشكل عام على نهج النمو الاسمي بنسبة الصفر أو النمو الحقيقي).
- ٤٧ - يتم عمل أول خطوة داخلية رسمية في بداية شهر آذار/مارس - حيث يقوم فريق الموازنة العامل بإعداد وثيقة تحدد "الأولويات على مستوى عالٍ" للمحكمة للسنة التالية. وتتم مناقشة الوثيقة ووضع اللمسات الأخيرة عليها من قبل لجنة التنسيق بحلول نهاية آذار/مارس.
- ٤٨ - تستند الأولويات على مستوى عالٍ إلى حد كبير على "افتراضات ومعايير" مكتب المدعي العام للسنة التالية، والتي تُعتبر عموماً بمثابة "المحرك" الأساسي للميزانية على مستوى المحكمة.

(أ) الطريقة

٤٩ - الافتراضات والمعايير هي وصف للأنشطة المتوقعة لمكتب المدعي العام خلال السنة المالية التالية، الناتجة عن "الجدول الزمني القضائي" المؤقت. يتم التمييز بين "القضايا المعلقة" و "الأنشطة القضائية الجارية". ويتم تقديم البيانات ذات الصلة من خلال "الشرح"، أي مزيج من الأرقام والتعليقات، والتي لا تؤدي إلى أي عرض مالي اصطناعي بحسب القضايا و/أو أنشطة الإدعاء العام. ومع ذلك، يوضح تحليل الشرح المقدم مع مقترحات الميزانية للسنوات الأخيرة ما يلي:

(أ) تُقاس الحالات المعلقة بشكل رئيسي من خلال مجموعة من سبعة بنود، أي عدد كل من التحقيقات الأولية، والحالات المفتوحة، وقيد التحقيق، والوجود الميداني، والأشخاص الخاضعين للحماية، والضحايا، ولغات العمل؛

(ب) وتُقاس الأنشطة القضائية الجارية بشكل رئيسي من خلال مجموعة أخرى من سبعة بنود، أي عدد كل من الاستئنافات، والمحتجزين، وجلسات الاستماع للأشخاص قيد التحقيق، وقاعات المحكمة المستخدمة، وأيام الاستماع، والشهود، ولغات العمل.

(ب) الموثوقية

٥٠ - على الرغم من أن قوائم البنود الخاصة بتقييم عبء العمل للقضايا المعلقة والأنشطة القضائية الجارية قد تغيرت على مرور الزمن، فقد حاول المراجع الخارجي متابعة تطورها (من حيث الافتراضات والبيانات الفعلية).

٥١ - لم يتم جمع تسجيل الافتراضات الفعلية مقارنة بالافتراضات المدرجة في الميزانية بطريقة منظمة قبل عام ٢٠١٢، إذ أن المحكمة كانت في المراحل الأولى من عملياتها ولم يكن لديها البنية التحتية أو النظم أو الموارد اللازمة لتسجيل هذه المعلومات التحليلية. ونتيجة

لذلك، فإن المدخلات الواردة في الجداول أدناه والمتعلقة بالافتراضات والنتائج الفعلية تقتصر على عام ٢٠١٢ وما بعده، أي عندما بدأت المحكمة في رفع التقارير إلى لجنة الميزانية والمالية. الأرقام الأولى هي الافتراضات والأرقام الثانية هي البيانات الفعلية (باستثناء عام ٢٠١٩، الأرقام الفعلية لم تكن معروفة في وقت عمل المراجعة).

٥٢- الافتراضات بشأن القضايا المعلقة:

الجدول ٣: الحالات المعلقة - الافتراضات مقابل الفعلية

| السنة | التحقيقات الأولية | الحالات المفتوحة | التحقيقات | الوجود الميداني | شخص تحت الحماية | (بما في ذلك الشهود) | الضحايا | اللغات |
|-------|-------------------|------------------|-----------|-----------------|--------------------|---------------------|-----------------|--------|
| ٢٠١٢ | - | - | - | ٥(+١*) | -/٤٢٧ | ٨٢ | ١٤٤٠٠/٢٤٠٠ | - |
| ٢٠١٣ | ٨/٨ | ٧/٨ | ٧/٨ | ٦(+١*) | -/٥٧٤ | ٨٣ | ٣٦/٣٠١٤٢٥٠/٤٢٨٨ | |
| ٢٠١٤ | ٨/١١ | ٨/٨ | ٥/٦ | ٦(+١*) | -/٦٥٠ | -/١١٠ | ٢٨/٣٠٤٨٠٠/٢٤٥٥ | |
| ٢٠١٥ | ٨/٩ | ٨/٨ | ٦/٤,٥ | ٧(+١*) | -/٦١٦ | -/١١٢ | ١٣/١٤٢٨٠٠/٣٣٩١ | |
| ٢٠١٦ | ٩/١٠ | ٨/٩ | ٥/٦ | ٧(+١*) | ٦٦٠/٤٢ | -/٧٥ | ٢١/٢٤٣٥٠٠/٤٨٤٥ | |
| ٢٠١٧ | ١٠/١٠ | ١١/١١ | ٦/٦ | ٨(+١*) | ٥٧٥/٥١٨ | ١١٠/٨٦ | ٢٢/٢٦٧١٠٠/٤١٠٩ | |
| ٢٠١٨ | ٨-١٠/١١ | ١٠/١١ | ٦/٧ | ٧(+١*) | ٥٠٠/٥٤٨ | ١٠٠/١٣٠ | ٢٩/٣٢٧٤٠٠/٥٦٢٤ | |
| ٢٠١٩ | ٩/٩ | ١١/٩ | ٨/٩ | ٧(+١*) | ٤٥٠/٥٤٨ (حتى الآن) | ٩٠/١٣٠ (حتى الآن) | ٧٥٠٠/٩ | ٢٩/٩ |

* بونيا في جمهورية الكونغو الديمقراطية

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٥٣- يبين هذا الجدول أنه خلال الفترة من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٩، كانت هناك زيادة طفيفة جداً من حيث عدد التحقيقات الأولية والحالات المفتوحة، وأنه بالنسبة إلى التحقيقات الأولية والحالات المفتوحة، والتحقيقات أثبتت الافتراضات أنها موثوقة تماماً حتى لو كانت في بعض الأحيان أقل قليلاً من ما تم تقديره.

٥٤- إن عدد الضحايا مرتبط ليس بنشاط مكتب المدعي العام (أو بشكل رئيسي) فقط. والأهم من ذلك، يعتبر مكتب المدعي العام أنه قد يكون من المضلل استخلاص استنتاجات عامة مستمدة من هذه الأرقام إذ أن كل حالة وكل قضية وكل مكتب ميداني وما إلى ذلك له طبيعة مختلفة ومستوى نشاط مختلف وبالتالي عوامل مختلفة من التكاليف، ويعتمد هذا على المرحلة المحددة والمتطلبات المحددة الخاصة بهذه الحالة/التحقيق/القضية/المكتب الميداني الخ. الاستنتاجات العامة الوحيدة التي يمكن عملها هي ١- بشأن الاتجاهات التي تميل إليها هذه الأرقام نفسها؛ ٢- حول ما إذا كانت هذه الأرقام قد تحققت أم لا، والافتراضات مقابل الفعلية.

٥٤- الافتراضات بشأن الأنشطة القضائية الجارية:

الجدول ٤: الأنشطة القضائية الجارية - الافتراضات مقابل الفعلية

| استخدام قاعات المحكمة | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|--------------|----------------|------------------------------|---------------------------|
| السنة | الاستئنافات (الزرنانات) | عدد المتهمين | عدد أيام جلسات | عدد الشهود الذين تم اختبارهم | عدد اللغات (قاعة المحكمة) |
| ٢٠١٢ | ٦/١٢ | ٥/٥ | ١/٢ | ١٢٣ | ٥٩/٢٠ |

| استخدام قاعات المحكمة | | | | | | |
|-----------------------|-------------|----------------|----------|--------------------|------------|----------|
| السنة | الاستئنافات | الزرنانات | اختبارهم | عدد الاعتقالات | المتهمين | عدد |
| عدد اللغات | عدد الشهود | عدد أيام | جلسات | عدد الغرف، لاستماع | الذين تم | اختبارهم |
| قاعة | الذين تم | اختبارهم | المحكمة | عدد اللغات | عدد الشهود | عدد أيام |
| اختبارهم | المحكمة | اختبارهم | المحكمة | عدد اللغات | عدد الشهود | عدد أيام |
| ٢٠١٣ | ٢/٢ | ٦/١٢ | ٥/٨ | ١/٢ | ١٥٢ | ٢٩/٤٢ |
| ٢٠١٤ | ٤/٢ | ١١/١٤٦/٦،١٢،٢٠ | ١/٢ | ١١/١٤٦/٦،١٢،٢٠ | ٢١٥/١٤٨ | ٥٠/٢٥ |
| ٢٠١٥ | ١/٢ | ١٢/١٢ | ١٢/١٥ | ١٢ | ٢٠٠/١١٠ | ٤٣/٣٧ |
| ٢٠١٦ | ١/١ | ٦/٦ | ١١/١٢ | ٣/٣ | ٤٦٥/٢٧٦ | ١٠٠/٩٧ |
| ٢٠١٧ | ٢/٦ | ٦/٦ | ٩/٩ | ٢/٢ | ٤٤٠/٢٩٨ | ٨١/١٣٤ |
| ٢٠١٨ | ٩/٨ | ٦/٦ | ٩/٩ | ٢/٢ | ٤٠٠/٩٣ | ١٣٢/٣٩ |
| ٢٠١٩ | ٥/- | ٦/- | ٨/- | ٢/- | ٢٩٤/- | ١٠٣/- |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٥٦ - يبين هذا الجدول الثاني:

(أ) اختلافات كبيرة خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٨ - التي لا يمكن استنتاج أي اتجاه واضح لها، وهو ما يتسق مع النتائج المماثلة أعلاه؛

(ب) من عام ٢٠١٤ إلى ٢٠١٨، كانت الافتراضات المتعلقة بعدد أيام جلسات الاستماع كل عام مبالغاً فيها إلى حد كبير بسبب الظروف التي لم تكن متوقعة وقت تقديم الميزانية؛

(ج) الافتراضات المتعلقة بالشهود الذين تم اختبارهم كانت غالباً ما يكون عددهم زائداً أو ناقصاً؛

(د) الافتراضات الأخرى كانت موثوقة.

٥٧ - ينعكس الفرق بين الافتراضات المدرجة في الميزانية والأرقام الفعلية في النفقات الفعلية للمحكمة وفي إخطارات صندوق الطوارئ التي أصدرتها المحكمة. على سبيل المثال، في عام ٢٠١٨، لم تنفذ المحكمة ما يبلغ مقداره ٤ ملايين يورو (١,٧ مليون يورو في نفقات التشغيل العامة و ٢,٣ مليون يورو في المساعدة المؤقتة العامة) نتيجة لانخفاض عدد أيام جلسات الاستماع الفعلية والشهود الذين ظهروا أمام المحكمة. وفي الوقت نفسه، سمح هذا الإنفاق المنخفض للمحكمة باستيعاب النفقات غير المتوقعة الناجمة عن إخطارات صندوق الطوارئ (٢ ٣٥٥,٠ مليون يورو). وفي عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٧، واجهت المحكمة أنشطة إضافية غير متوقعة، والتي تم شملها في إخطارات صندوق رأس المال المقدمة إلى لجنة الميزانية والمالية بقيمة إجمالية قدرها ٥,٣٦ مليون يورو و ١,٥٣ مليون يورو على التوالي. خلال هذين العامين، لم تتمكن المحكمة من استيعاب جميع نفقات صندوق رأس المال بالكامل، فقد نفذت بالكامل الميزانية العادية واستخدمت صندوق الطوارئ. تقدم المحكمة تقارير منتظمة عن هذه المسائل إلى لجنة الميزانية والمالية.

٥٨ - في عام ٢٠١٦، حاول المراجع الداخلي تقييم موثوقية توقعات مكتب المدعي العام بطريقة أكثر تحليلية: وفقاً لتقريره، 'كان تقييم الافتراضات والمعايير جزءاً من أعمال التدقيق. وتم إجراء مراجعة للافتراضات الفعلية المدرجة في شرح مقترحات الميزانية

للسنوات ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦ والجدول في تقارير أداء الميزانية التي تقارن الافتراضات بالبيانات الفعلية."

٥٩- أدى هذا العمل إلى قيام المراجع الداخلي بتحديد أوجه القصور المختلفة (التغييرات في المعايير مع مرور الزمن، وافتراضات غير شاملة، والتناقضات بين النصوص والجدول، والحساب غير الصحيح لعدد أيام الجلسات في الدوائر التمهيدية، وتقديم التنبؤات "المؤقتة" في وثيقة الميزانية النهائية، الخ).

٦٠- استنتج المراجع الداخلي في عام ٢٠١٦ بأن "قسم الموازنة، في دوره الأكثر استراتيجية، يجب أن يخصص موارد كافية لاختبار الافتراضات والمعايير للتأكد من دقتها ووضوحها، والتأكد من أن تكون قابلة للقياس بشكل كاف. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يشرف قسم الميزانية على التطبيق المتسق للافتراضات والمعايير على مستوى المحكمة وتقديم المشورة وفقاً لذلك".

٦١- يشك المراجع الخارجي في أنه نظراً إلى مبدأ استقلالية المدعي العام، يمكن أن يكون لقسم الميزانية، الذي يمثل فريقاً صغيراً داخل قلم المحكمة/شعبة خدمات المحكمة، سلطة كافية ومهارات قضائية للقيام بالتحقق في افتراضات مكتب المدعي العام وتحديدها. لهذا السبب لا يؤيد توصية المراجع الداخلي.

(ج) الصلة

٦٢- فيما يتعلق بافتراضات مكتب المدعي العام ومعاييره، يعتبر المراجع الخارجي أن أهميتها الكمية في عملية إعداد الميزانية هي مسألة أكثر أهمية من دقتها.

٦٣- وفي هذا الصدد، أثار المراجع الداخلي في تقريره لعام ٢٠١٦ بعض الشكوك، معتبراً أن "دورات الإنفاق لمكتب المدعي العام وقلم المحكمة تختلف كثيراً عن بعضها البعض. بحيث أن التأثير على موارد قلم المحكمة يكون كبيراً عندما تمثل القضايا أمام المحكمة فعلياً (مثل زيادة الموارد المخصصة للضحايا والشهود، والمساعدات القانونية، والمكاتب الميدانية، والتواصل) ويستمر هذا التأثير لسنوات عديدة. وفقاً لهذا التحليل، وعلى الرغم من مرور الزمن، فإن أنشطة الادعاء هي دائماً أصل جميع الأنشطة على مستوى المحكمة، إلا أن الافتراضات المحددة لمكتب المدعي العام للسنة التالية لا "تحرك" بالضرورة تطور ميزانية المحكمة في السنة التالية.

٦٤- في وثيقة داخلية بعنوان "رسائل مشتركة من المحكمة إلى الفريق العامل المعني بالميزانية" مؤرخة في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، تسائل مكتب المدعي العام نفسه حول وجود صلة مباشرة للميزانية بين افتراضاته وتطور احتياجات المحكمة المالية. من خلال عدم موافقتنا على تصور لجنة الميزانية والمالية بأن أنشطة المحكمة آخذة في التناقص، طرح مكتب المدعي العام - الحجة التالية: "هناك قضايا حتى لو كان مكتب المدعي العام يقوم بتقليص أنشطته (مثل جورجيا أو مالي) حيث يتم طلب دعم إضافي". كما لاحظ مكتب المدعي العام أيضاً أن "أنشطة قاعات المحكمة ليست مقياساً جيداً لمستوى الأنشطة على مستوى المحكمة. هناك زيادة في الأنشطة في هذا المجال (خاصة مع تعويضات الصندوق الاستئماني للضحايا وأيضاً المساعدة)"، الخ.

النتيجة: يعتبر المراجع الخارجي أن الشرح الخاص بافتراضات مكتب المدعي العام ومعاييره، في حين أنها تبقى معلومات سياسية أساسية للدول الأطراف، لأنها تمثل الغرض الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية كمنظمة، لا يمكن بالطبع اعتبارها، من الناحية الفنية، بأنها محركاً مالياً موثقاً لإعتمادات الميزانية على مستوى المحكمة: إن وظيفة الميزانية الحقيقية لهذه الافتراضات لا تتمثل في استنباط اعتمادات الميزانية،

ولكن ينبغي التحقق، حيثما أمكن، من اتساق النفقات المختلفة، المقدمة من كل جهاز من خلال تحليل "المحركون والأرقام"، مع أنشطة المحكمة المتطورة.

باء- الميزانية المقترحة لنفقات غير الموظفين

٦٥- تتم مناقشة "المحركون والأرقام"، التي يقدمها فريق الميزانية العامل في منتصف شهر آذار/مارس (المرحلة الثانية من عملية الموازنة)، من قبل لجنة التنسيق بحلول نيسان/أبريل من أجل إعداد مقترح الميزانية للمحكمة والذي يتم إنجازه بحلول منتصف تموز/يوليو ومناقشته من قبل لجنة الميزانية والمالية في دورة الخريف الخاص بها.^(١٥)

٦٦- وفيما يتعلق بمصروفات غير الموظفين، تستند موازنة "المحركون والأرقام" إلى عملية إعداد الميزانية الكلاسيكية للغاية، والتي تتمثل بتحديث اعتمادات العام السابق لكل بند من بنود الالتزامات.

٦٧- لتحديث أرقام الميزانية لمقترح الاعتمادات لغير الموظفين، بعد قيام لجنة التنسيق بالموافقة على "الأولويات على مستوى عالٍ" على مستوى المحكمة:

(أ) يقوم قسم الميزانية بتركيز طلبات الخدمة المرسله إلى قلم المحكمة من أقسام وشعب الأجهزة لكل برنامج رئيسي: من المفترض أن تعكس طلبات الخدمة هذه الزيادة أو النقص المتوقع في النشاط لكل قسم من أقسام كل جهاز، بحيث يمكن تعديل مستوى اعتمادات السنة السابقة وفقاً لذلك؛

(ب) استناداً إلى هذه الطلبات (كمورد أو مستلم) ووفقاً لإعتمادات السنة السابقة، يقوم كل قسم بتعديل مقترحاته الخاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار منذ عام ٢٠١٨، من خلال عملية بدأتها لجنة الميزانية والمالية في عام ٢٠١٦، تدعى الوفورات والكفاءات "المعتمدة".

١- طلبات الخدمة

٦٨- فيما يتعلق بعملية طلبات الخدمة، يبقى الوصف الوارد في تقرير المراجعة الداخلية لعام ٢٠١٦ صالحاً حتى الآن: "تقوم جميع البرامج الرئيسية بإعداد طلبات الخدمة، مع تحديد مستوى ونوع المساعدة المطلوبة من مكاتب قلم المحكمة المختلفة [...] يستمد محركو التكلفة من مكتب المدعي العام والدوائر التمهيدية وبصورة غير مباشرة من قلم المحكمة (الذي تم إنشائه من خلال طلبات الخدمة) وتشمل عدد التحقيقات والمحاكمات وغيرها من الأنشطة، مع إعطاء الأولوية للمحاكمات، وتؤدي هذه المناقشة إلى ما يسمى بالـ "الحزمة الأساسية" والتي تشكل أساس افتراضات الميزانية. تبدأ مناقشات الحزمة الأساسية بميزانية العام السابق التي يتم دمج التغييرات إليها وفقاً لأنشطة المحاكمات وتوقعاتها".

٦٩- يتم توزيع طلبات الخدمة بين - طلبات الخدمة "البرامج الرئيسية الأخرى إلى قلم المحكمة"، وطلبات "القلم إلى القلم". قام المراجع الخارجي بعمل المراجعة، لكل نوع، نسخة من طلب حديث.

٧٠- كان النموذج الصادر عن جهاز خارج القلم، طلباً للخدمة من مكتب المدعي العام إلى قسم الخدمات العامة). يتم التعبير عن الخدمات المطلوبة بكميات مادية وليس بمبالغ (على سبيل المثال: ٨٥٠ رحلة بالسيارة ضمن لاهاي مع سائق للمدعي العام، و ٢٥ تغيير في أماكن عمل موظفي القسم، و ٣٠٠ عملية شراء، وما إلى ذلك)، مع الإشارة إلى مستوى

^(١٥) يتم إعطاء جلسة لجنة الميزانية والمالية الأولى، التي تتعقد في نيسان/أبريل، معلومات حول افتراضات مكتب المدعي العام ومعاييرها، ولكنها لا تناقش المسائل المتعلقة بميزانية السنة التالية.

قياسي من الرضا المتوقع (على سبيل المثال ٩٧ في المائة لرحلات المدعي العام). سأل المراجع الخارجي على أي أساس تم حساب تكلفة الميزانية لمثل هذا الطلب. وكانت الإجابة: "الأرقام الواردة في الطلب توفر مؤشرات لمستويات الطلبات المتوقعة من مكتب المدعي العام وأجزاء أخرى من المحكمة. بدلاً من استخدام طلبات الخدمة لإجراء حساب على أساس الصفر لمقترح الميزانية، يتم استخدامها للتحديد مسبقاً بشأن أي زيادة أو نقص كبير في الخدمات المتوقعة عن العام السابق. وبالتالي، يمكن تعديل المقترحات أو الحفاظ عليها بنفس المعدل".

٧١- كان النموذج الداخلي لقلم المحكمة يشكل طلب ميزانية الذي تقوم شعبة العمليات الخارجية بتوجيهه إلى قسم الخدمات العامة. يتم وضع إشارة في الخانات المقابلة للخدمات المطلوبة، ولكنها لا تعطي أي إشارة بشأن الحجم المطلوب. لم يبدو للمراجع الخارجي أي فائدة واضحة من هذا النموذج، الذي سأل؛ كيف يمكن لقسم الخدمات العامة أو قسم الميزانية تقييم ميزانية ما في طلب مادي غير محدد. كانت الإجابة: "في حين أنه من الصحيح أن الكميات لا يتم شملها دائماً في الطلبات المختلفة للخدمات، ولكن الطلبات تعطي معلومات بشأن الخدمات المطلوبة. وهذا يمكن قسم الخدمات العامة من حساب مستوى الخدمات المطلوبة بناءً على التجربة السابقة".

٧٢- تم تقديم مؤشرين آخرين بشأن أسئلة المراجع الخارجي حول دقة إجراءات طلبات الخدمة وتأثيرها الفعال:

(أ) فيما يتعلق بالدقة الفنية: "لا توجد هناك معادلة مباشرة تربط متطلبات الخدمات والمدخلات في نماذج طلبات الميزانية. يتم استخدام المعلومات لتقدير عبء العمل المتغير وتحديد ما إذا كان يمكن تقديم الخدمات ضمن الطاقة الحالية أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى موارد إضافية؛"

(ب) وفيما يتعلق بالتأثير المالي الفعال على مقترح الميزانية: "في حين أن إكمال طلبات الخدمة لا يمثل إلا جزءاً صغيراً من عبء العمل الإجمالي لعملية الميزانية، إلا أنه على الرغم من ذلك يشكل أداة هامة تزود الأقسام المستلمة بمعلومات ليقوموا بتقييمها حول ما إذا كان لديهم الطاقة حالياً لتحقيق المتطلبات أم لا أو ما إذا كان يتعين عليهم طلب موارد إضافية. وبما أن طلبات الخدمة تُستخدم أساساً في موارد تكاليف غير الموظفين، فإن الجزء الإجمالي من الميزانية صغير نسبياً بالمقارنة مع نسبة موارد الموظفين".

٧٣- يعتبر المراجع الخارجي أن عملية الموازنة الحالية التي تقوم بإسناد مقترحات الميزانية لغير الموظفين على مقترحات محدثة للميزانية من خلال طلبات الخدمة، تشكل زيادة تدريجية بحتة وقد تؤدي بمرور الزمن إلى انحراف غير ملحوظ.

٧٤- خلال عملية الموافقة، أدلى قلم المحكمة بالملاحظة التالية: "إن عملية ميزانية المحكمة تشمل بالفعل عناصر الموازنة على أساس الصفر للعديد من احتياجاتها للموارد. على سبيل المثال، فيما يتعلق بتكاليف الموظفين، تتم الموافقة على جميع مناصب الموظفين المؤقتين سنوياً، ويجب أن يتم تبريرها بالكامل في كل مقترح للميزانية حتى لو تمت الموافقة على ذلك المنصب في السنة السابقة. وينطبق نفس الشيء على تكاليف غير الموظفين، مثل السفر أو الخدمات التعاقدية أو المعدات، التي تستعرضها اللجنة سنوياً ويجب أن تبررها المحكمة بناءً على الاحتياجات المحددة للسنة التالية، وعدم استخدام مستوى لميزانية معتمدة سابقاً كأساس".

٧٥- وخلال عملية الموافقة، أدلى مكتب المدعي العام بالملاحظات التالية:

(أ) "أثناء المقابلة، أوضح كبير مديري مكتب المدعي العام كيفية إنشاء ومناقشة طلبات الخدمة، كلا داخلياً إلى مكتب المدعي العام ومع نظرائه في قلم المحكمة. ويرى أنه على الرغم من أنه يمكن القول أنه - في السابق - كان التواصل بين الأجهزة لم يكن مثالياً أبداً، إلا أنه في إعداد الميزانيات الأخيرة، لقد تحسنت عملية طلبات الخدمة إلى حد كبير؛

(ب) وافق فريق الموازنة العامل على توفير الأرقام الفعلية للسنوات السابقة لتنفيذ الطلبات المختلفة لتعديل الإيداع التالي واستقراء الاتجاهات ومراجعة مستوى الطلب في كل مجال من مجالات الخدمة. ويعتبر فريق الموازنة العامل أن التعديلات ليست تدريجية. على سبيل المثال، لقد تم تعديل عدد الشهود المحتملين الذين حضروا للإدلاء بشهاداتهم في المحكمة أثناء المحاكمات في مناسبات مختلفة، بناءً على الخبرة السابقة وكذلك على تطورات المحاكمات المعنية. وينطبق الشيء نفسه على تدابير الحماية المطلوبة في كل حالة؛

(ج) وبشكل مماثل، تُحسب طلبات الدعم للميدان (على سبيل المثال: المساحات المكتبية وأماكن العمل والمركبات وتوافر السائقين ونوع موظفي مكتب المدعي العام الذين سيتم استيعابهم) كل سنة بناءً على الاحتياجات المحددة المتوقعة للعمليات التي سيتم إجراؤها في فترة الميزانية المقبلة. وبالنسبة للميزانية البرنامجية المقترحة لعام ٢٠٢٠، لقد تم توزيع نموذج فارغ على فرق التحقيق ليقوموا باستكمالها بطلباتهم المقدر. وقام رئيس قسم التخطيط والعمليات لشعبة التحقيق، سوية مع المدير الأعلى بمراجعة وتعديل النتائج قبل تقديم الطلبات إلى قلم المحكمة".

٧٦- مع أخذ التفسيرات الإضافية بعين الاعتبار على النحو الواجب التي قدمها قلم المحكمة والمدعي العام، لاحظ المراجع الخارجي أن كل مقترح لموازنة سنوية جديدة كان ناجماً بشكل رئيسي عن تعديل اعتمادات السنة السابقة استناداً إلى عناصر التي نادراً ما يتم تقديرها كميًا، بطريقة إضافية أكثر بكثير من طريقة الطرح، والتي تؤدي إلى زيادة إجمالية في الاعتمادات المقترحة، بغض النظر عن عبء العمل الفعلي للمحكمة.

النتيجة: تتيح عملية طلبات الخدمة إجراء تعديل عملي لمعتمدات السنة السابقة من أجل إنشاء مقترح الميزانية، ولكن تكون دقتها ونطاقها محدودة. ينبغي دمج هذا النهج مع النظر في الاعتمادات نفسها، وليس فقط الزيادات وحسب.

التوصية رقم ٢ (نسبة الأولوية ١): يوصي المراجع الخارجي بأن تقوم المحكمة، عند إعداد تقديم الميزانية السنوية، بما يلي:

- (أ) ينبغي أن تستمر في اعتبار ليس فقط التعديلات التدريجية لمستويات الاعتمادات الحالية من خلال عملية طلبات الخدمة فيما يتعلق بالسنة السابقة وحسب؛ بل أيضاً
- (ب) بنهج شامل "على أساس الميزانية الصفرية"، ينبغي أن تتقصى طبيعة تلك الاعتمادات بحد ذاتها، وذلك لتجنب حدوث انحراف تدريجي في اعتمادات الميزانية.

٢- الوفورات والكفاءات

(أ) الطريقة

٧٧- طلبت جمعية الدول الأطراف في دورتها الخامسة عشرة المنعقدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، عدم تقديم مقترح الزيادات في الميزانية إلا بعد اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لتمويلها من خلال "الوفورات والكفاءات"، أي تخفيض التكاليف المباشرة أو غير

المباشرة. لقد أصبحت الوفورات والكفاءات في السنوات الأخيرة جزءاً مهماً من المناقشات بين المحكمة ولجنة الموازنة والمالية أثناء إعداد الميزانية.

٧٨- في الوهلة الأولى، يمكن تفسير مثل هذا النهج على أنه مماثل لهدف ميزانية النمو الحقيقي الصفري الذي تعمل منظمات الأمم المتحدة الأخرى بموجبه: الذي يفترض أن جميع الزيادات في الميزانية يتم تمويلها بالكفاءات و/أو الوفورات، وأن المتغيرات الوحيدة في الميزانية من سنة إلى أخرى ستكون بنسبة معدل التضخم والزيادات المرتبطة برواتب النظام الموحد للأمم المتحدة.

٧٩- لكن الأمر ليس كذلك في المحكمة، لثلاثة أسباب:

(أ) لا يتم دائماً تمويل الطلبات الجديدة عن طريق "الوفورات والكفاءات"؛
(ب) في بعض الحالات، لا تمثل الوفورات والكفاءات تخفيضات فعالة في التكاليف، ولكنها ببساطة تكون نفقات افتراضية يتم تقديمها بأنه تم تجنبها، وليس لها أي تأثير مادي على خط الأساس الحالي للميزانية؛

(ج) ولا ينطبق نهج "التوفير والكفاءة" بشكل مباشر على تكاليف الموظفين (باستثناء الحالة الاستثنائية لتخفيض عدد الموظفين)، والتي تمثل حوالي ثلاثة أرباع الميزانية على مستوى المحكمة.

٨٠- تم تطبيق نهج الوفورات والكفاءات لتمويل الزيادات في الميزانية للمرة الأولى على الميزانية البرنامجية لعام ٢٠١٨. وفي ميزانية ٢٠١٨، تم التمييز بين أربعة مصادر للوفورات: تحسينات للإجراءات، التكنولوجيا، وقت الموظفين وموارد التدريب.

٨١- وعلى أساس هذا التمييز، يكشف المرفق العاشر لميزانية عام ٢٠١٨ المعتمدة عن الوفورات والكفاءات المحققة في عام ٢٠١٧ والمتوقعة في عام ٢٠١٨، والتي يمكن من خلالها استخلاص الجدول التالي.

الجدول ٥: الوفورات والكفاءة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ (بالآلاف يورو)

| المتوقع في عام ٢٠١٨ | تم تحقيقه في عام ٢٠١٧ | |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| ١ ٩٨٥,٦ | ١ ٦٤٦,٧ | تحسينات في الإجراءات |
| ٩٨,٢ | ٨٢,٤ | التكنولوجيا |
| ٣٧٢,٢ | ٣١٢,١ | وقت الموظفين |
| ١٣٤,٤ | ٨٤,٤ | موارد التدريب |
| ٢ ٥٩٠,٤ | ٢ ١٢٥,٦ | المجموع |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٨٢- في نيسان/أبريل ٢٠١٨، قررت لجنة الميزانية والمالية تغيير نهجها، حيث حل اختلاف جديد محل السابق مع أربعة أنواع من الوفورات والكفاءات وهي: الوفورات، والكفاءات، وتخفيضات في التكاليف غير المتكررة، وتخفيضات إضافية في التكاليف، وإضافة عمود جديد إلى المرفق الذي يبين تأثيرها (أو عدم وجود تأثير) على خط الأساس للميزانية. يوفر الملحق الحادي عشر للميزانية المعتمدة لعام ٢٠١٩ الأرقام التالية؛

الجدول ٦: الوفورات والكفاءات في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ (بآلاف اليورو)

| ٢٠١٨ | ٢٠١٩ | ٢٠١٩ تكاليف تم تجنبها (تم الحفاظ على خط الأساس) | ٢٠١٨ التأثير على خط الأساس |
|-------|--------|---|----------------------------------|
| ٥١٦،٢ | ٧٢٦،٥ | ١٦٢،٠ | الوفورات |
| ١١١،٦ | - | ٢٤٣،٩ | الكفاءات |
| - | ٤٠٧،٧ | - | تكاليف غير متكررة |
| - | ٢٢٤٣،٧ | - | تخفيضات إضافية في التكاليف |
| ٦٢٧،٨ | ٣٣٧٧،٩ | ٩٠٤،٥ | المجموع |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٨٣- من أجل الحصول على تقدير أكثر دقة لتأثير سياسة المدخرات والكفاءات الأخيرة، طلب المراجع الخارجي من شعبة خدمات المحكمة تقديم أرقام للجدول التالي:

الجدول ٧: تأثير سياسة الوفورات والكفاءات في الفترة من ٢٠١٧ إلى ٢٠١٩ (بآلاف اليورو)

| السنة | الجهة | الميزانية | موارد جديدة | تكاليف غير متكررة | تخفيضات إضافية للتكاليف | مجموع الوفورات والكفاءات |
|-------|-------------------|-----------|-------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| ٢٠١٧ | القضاء | ١٢٥٣٦،٠ | ١٠٥،٤ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٢٨،٦ |
| | مكتب المدعي العام | ٤٣٩٧٤،٢ | ١٧٤٠،٢ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٣٦٧،٧ |
| | قلم المحكمة | ٧٦٦٣٢،٦ | ٣٨٧٣،٤ | لا ينطبق | لا ينطبق | ١٧٢٤،٧ |
| | المجموع | ١٣٤١٤٢،٨ | ٥٧١٩،٣ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٢١٢١،٩ |
| ٢٠١٨ | القضاء | ١٢٧١٢،٠ | ١٧٦،٠ | لا ينطبق | لا ينطبق | ١٨،٠ |
| | مكتب المدعي العام | ٤٥٩٩١،٨ | ١٠١٧،٦ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٤٢٦،٢ |
| | قلم المحكمة | ٧٧١٤٢،٥ | ٥٠٩،٩ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٢٠٩١،٦ |
| | المجموع | ١٣٥٨٤٦،٣ | ١٧٠٣،٥ | لا ينطبق | لا ينطبق | ٢٥٣٥،٨ |
| ٢٠١٩ | القضاء | ١٢١٠٧،٦ | (٦٠٤،٤) | ٣٦٩،٤ | - | ٣٦٩،٤ |
| | مكتب المدعي العام | ٤٦٨٠٢،٥ | ٨١٠،٧ | - | - | ٣٠٠،٥ |
| | قلم المحكمة | ٧٦٦٥١،٢ | (٤٩١،٣) | ١٨،٣ | ٢٢٤٣،٧ | ٢٦٨٦،٠ |
| | المجموع | ١٣٥٥٦١،٣ | (٢٨٥،٠) | ٣٨٧،٧ | ٢٢٤٣،٧ | ٣٣٥٥،٩ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

٨٤- في الجدول أعلاه، يتم تعريف "الموارد الجديدة" على أنها الاختلاف بين الميزانيات المعتمدة بين سنتين. وتستخدم "التكاليف غير المتكررة" بشكل رئيسي كمؤشر لتحديد خط الأساس للمقارنة بين سنتين^(١٦).

(١٦) على الرغم من أن بعض التكاليف المتكررة يمكن أن تكون تكاليف ثابتة، إلا أن مفاهيم التكاليف "المتكررة" و "الثابتة" ليست متطابقة. المجال الوحيد الذي يتم فيه تطبيق تكلفة ثابتة/شبه ثابتة/متغيرة في المحكمة هو تكاليف تكنولوجيا المعلومات (حيث يتم تسميتها على التوالي، تكاليف التشغيل والتنمية والتحول). وعدا عن تلك الحالة المحددة، لا تشير المحكمة إلى التكاليف الثابتة/المتغيرة لغرض تخطيط الميزانية، وليس لديها أية وسيلة لتقييمها على مستوى المحكمة.

٨٥- وعلى الصعيد العالمي، ارتفعت نسبة الكفاءات والوفورات مقارنة بالميزانيات المعتمدة في الوقت المناسب (١,٦٥ في المائة في عام ٢٠١٧، و ١,٨٧ في المائة في عام ٢٠١٨، و ٢,١٩ في المائة في عام ٢٠١٩). يمكن للمرء أن يتوقع الوضع المعاكس: في الإجابة على سؤال المراجع الخارجي بشأن طلب لجنة الميزانية والمالية لأهداف الكفاءة على مستوى المحكمة، لفتت المحكمة النظر إلى أن "الكفاءة تخضع لقانون تناقص العائدات. وبمرور الزمن، لن يكون هناك مجال لتحقيق مزيد من الكفاءة". بحيث يمكن أن تعني الأرقام المتزايدة خلال السنوات الثلاثة الماضية إما أن المحاولات الأولى للعثور على الكفاءات/الوفورات كانت غير مكتملة^(١٧) وتركت مجالاً لمزيد من الكفاءات/الوفورات، أو أن جزءاً من الوفورات/الكفاءات المبلغ عنها مصطنع أو رسمي أو افتراضي، ويمكن تكييفها في أي وقت. وبما أن المحكمة تفيد في نفس الإجابة، على أنه لا يوجد مجال حتى لتحقيق هدف الكفاءة المقترح على مستوى المحكمة بنسبة ١ بالمائة "باستثناء الأقسام ذات الميزانيات الكبيرة لغير الموظفين"، يبدو أن التفسير الأخير له مصداقية أكثر.

٨٦- يمكن أن تتجاوز الوفورات والكفاءات الزيادات في الميزانية: بالنسبة للأجهزة الثلاثة، تمثل الكفاءات/الوفورات ٣٧ في المائة من الزيادة في الميزانية في عام ٢٠١٧، وحوالي ١٥٠ في المائة في عام ٢٠١٨، وفي عام ٢٠١٩ على الرغم من أن "الموارد الجديدة" (أي الزيادات في الميزانية) يتم تقديمها على أنها سلبية قليلاً، فإن حوالي ٣ ملايين يورو قيل بأنه يتم تمويلها بالكفاءات/الوفورات.

(ب) عملية "الوفورات والكفاءات"

٨٧- يقوم كل قسم بتحديد وفوراته وكفاءاته ويقدمها إلى مدير القسم للموافقة عليها. يقوم بعد ذلك قسم الميزانية بالتحقق من مقدار كل من الوفورات أو الكفاءات المعتمدة.

٨٨- إن عملية تحديد الوفورات والكفاءات من قبل الأقسام تعتبر بأنها عملية دائمة. ينظم الميسرون عبر الأجهزة ورشة عمل كل عام لدعوة جميع الأقسام لتحديد وفورات وكفاءات جديدة. ورشة العمل الأخيرة تمت في شباط/فبراير ٢٠١٩.

٨٩- لا تشير مقترحات الميزانية التي يدخلها كل قسم في طلب برمجية تخطيط الموازنة أثناء إعداد الميزانية السنوية إلى الوفورات والكفاءات المعتمدة: عندما تؤثر على خط الأساس، يتم تخفيض مقترح الميزانية مباشرة وفقاً لذلك.

٩٠- وحتى عندما يتم تحديد الوفورات، فإن الاحتياجات الجديدة قد تؤدي إلى زيادات صافية في الميزانية.

(ج) اختبارات مفصلة لعينة تتكون من ١٠ وفورات وكفاءات (ميزانية ٢٠١٩)

٩١- بعد مراجعة قسم الميزانية، يقوم المديرون أحياناً بتعديل الوفورات المحددة في أقسامهم. على سبيل المثال، تمت الموافقة على تخفيض تكاليف السفر، بسبب اختبار الشهود في المكاتب الميدانية بدلاً من المقر الرئيسي، بمقدار ٨٥,٣ ألف يورو في عام ٢٠١٨ وفي عام ٢٠١٩، في حين حققت المقترحات الأولية وفورات بقيمة ١١٢,٥ ألف يورو في ٢٠١٨ و ٢١٥,٢ يورو في عام ٢٠١٩. وتمت الموافقة على أحد "تكاليف عام ٢٠١٩ التي تم تلافياها"، والتي نتجت عن إعادة التفاوض بشأن تراخيص برمجية إس آي بي، بتكلفة تم تلافياها بمقدار ١٠٢ ألف يورو للصيانة فقط، في حين اقترح القسم "تلافي تكلفة بقيمة

(١٧) لاحظ المراجع الخارجي أنه في بعض الحالات، الوفورات التي تؤثر على خط الأساس المقترحة من قبل الأقسام لم يوافق عليها المديرون لتلافي تخفيضات كبيرة في اعتمادات أقسامهم.

٦٩٢,٣ ألف يورو" للتراخيص لمدة العقد، والتي تغطي عدد من السنوات أكثر من عام ٢٠١٩ فقط.

٩٢- وعلى عكس ذلك، فإن نسبة احتمال المبالغة في تقدير الوفورات والكفاءات المعتمدة، عندما يكون لها تأثير على خط الأساس، منخفض. قد يفسر هذا أيضاً، على مدى السنوات الثلاث الماضية، الواقع أن قانون تناقص العائدات لم يتم الالتزام به.

٩٣- في بعض الحالات، الوثائق الداعمة للوفورات والكفاءات المعتمدة ليست واضحة ولا كاملة. على سبيل المثال، في عام ٢٠١٨ تم تحقيق كفاءات بلغ مقدارها ١٤,٨ ألف يورو، وفي عام ٢٠١٩، نظراً للأداء الوظيفي الإضافي الذي تمت إضافته إلى نظام بوابة الطلب على الانترنت للتخطيط والرقابة المالية (FPC)، أو كفاءة بمقدار ١٢٦ ألف يورو في عام ٢٠١٩ بسبب وجود نظام إدارة المعلومات (MIS) جديد فإنها ليست مدعومة بحجج دقيقة. كما ذكر مكتب المدعي العام في تعليقه على مسودة التقرير، توجد هناك نماذج قياسية ولكن لا يتم استخدامها من قبل الجميع بطريقة موحدة، و "قد تؤدي هذه إلى نواحي رمادية غير واضحة ويمكن تحسينها".

٩٤- النواتج والأرقام الواردة في ملحق وثيقة الميزانية المقترحة والمخصصة للوفورات والكفاءة لها طبيعة مختلفة جداً:

(أ) "تأثير عام ٢٠١٩ على الوفورات الأساسية" (٧٢٦,٥ ألف يورو) هي الوفورات "الحقيقية" الوحيدة؛

(ب) الوفورات "تلافي التكاليف في عام ٢٠١٩ (الحفاظ على خط الأساس)" (١٦٢ ألف يورو) تُبلغ عن قرارات إدارية "عادية" (إعادة التفاوض بشأن العقود مع "إس آي بي" (SAP)، وتنفيذ نظام تخزين جديد للمحفوظات، ونقل تدريبات الموظفين من المقر الرئيسي إلى المكاتب الميدانية، الخ، هي مسائل إدارية عادية). قد يكون رفع التقارير عن هذه المقدرات إلى أعضاء مجلس الإدارة هي وسيلة لتسليط الضوء داخلياً على الجهود المبذولة لتنفيذ الممارسات الجيدة، ولكن تقديم أعمال إدارية عادية بأنها "وفورات" في مقترح ميزانية للدول الأطراف لا معنى له؛

(ج) يمكن قول الشيء نفسه عن الكفاءات "تم تلافي تكاليف في عام ٢٠١٩ (المحافظة على خط الأساس)"، بمقدار ٢٤٣,٩ ألف يورو، تتوافق هذه في جميع الحالات تقريباً مع تطوير تطبيقات الكمبيوتر مما يسمح بتخفيض ساعات العمل المخصصة لبعض المهام. في هذا المجال، الكفاءات الوحيدة الجديرة بالذكر يجب أن توفر تخفيضات فعالة في الموظفين؛

(د) تخفيضات في التكاليف غير المتكررة (٤٠٧,٧ ألف يورو) تتوافق مع اعتمادات السنة السابقة التي لم تعد هناك حاجة إليها في الميزانية المقترحة لعام ٢٠١٩ لأسباب احتياطية. على سبيل المثال، تم انتخاب قضاة جدد في عام ٢٠١٨، مما يعني تكاليف غير متكررة مقدارها ٣١٠ آلاف يورو، والتي لم تعد هناك حاجة لتكديدها في عام ٢٠١٩. إن هذه المعلومات ليست تخفيضاً حقيقياً في التكلفة ناجم عن أي جهد من أي نوع؛

(هـ) تتطابق معظم "تخفيضات التكاليف الإضافية" (٢٢٤٣,٧ ألف يورو) مع تأثير الانخفاض المتوقع في الأنشطة. على سبيل المثال، في عام ٢٠١٩، يتوقع قسم الضحايا والشهود تخفيض عدد الشهود تحت الحماية، مما يخفض من خط الأساس بمقدار ١٠٩,٤ ألف يورو، ويشير قسم خدمات اللغات أن الأموال اللازمة لدفع أجور المترجمين الفوريين لجلسات الاستماع في المقر الرئيسي أو في المكاتب الميدانية سينخفض بمقدار ١٨٥,٨ ألف يورو في عام ٢٠١٩. هذه البيانات لا تتوافق مع الوفورات الحقيقية؛

(ز) ويمكن للمرء أن يعتبر أن أعلى تخفيض في التكاليف مبين في الملحق الحادي عشر، يتعلق بتخفيض قدره ١ ٧١٧,٤ ألف يورو من نفقات التشغيل العامة لقسم الضحايا والشهود هو كفاءة وليس توفير. ووفقاً للوثائق الداعمة، فإن الأصل الرئيسي لهذا التخفيض هو مشروع مراجعة قلم المحكمة، الذي أدى إلى رفع درجة رؤساء المكاتب الميدانية والذي يعوض عنه التحسن في التعاون بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية، مما يسمح بتخفيض عدد البعثات.

٩٥- لقد أثارت نتائج وتوصيات المراجع الخارجي بشأن الوفورات والكفاءات (انظر أدناه) التعليق التالي من مكتب المدعي العام، والذي نعيد إنتاجه بالكامل:

(أ) "إن وجود أحد كبار المسؤولين لإطلاق ورشة عمل بين الأجهزة أمر مرحب به دائماً ويؤكد على أهمية هذا العمل بالنسبة للمحكمة. ولكن، إن جوهر هذه الورشة مهم أيضاً. لقد أنشأت المحكمة فريقاً عاماً مشتركاً بين الأجهزة ولجنة مسؤولة عن التنفيذ الفعلي لهذه العملية كل عام؛

(ب) لقد تم إنشاء نماذج موحدة على مستوى المحكمة حيث يمكن للمديرين والموظفين العثور على قائمة الكفاءات وتدابير التوفير المنفذة بالفعل والمبادئ التوجيهية المتعلقة بما يمكن اعتباره توفيراً بدلاً من الكفاءة في موقع الإنترنت الداخلي؛

(ج) لقد تمت مناقشة تعريف الأنواع المختلفة من الوفورات والكفاءات وتم الاتفاق عليها مع لجنة الميزانية والمالية خلال ورش العمل التي انعقدت خلال دورات اللجنة. وحدد المديرين في المحكمة الوفورات والكفاءات سوية مع الإرشادات والتعاريف المتفق عليها؛

(د) لقد تبني كبار المسؤولين بالفعل نهج التحسين المتواصل، وقد تم اعتماد هذا النهج وتنفيذه من خلال مجموعة العمل المشتركة بين الأجهزة المعنية بالوفورات والكفاءات. يبدو أن نهج "من الأعلى إلى الأسفل" الذي ذكره ديوان المحاسبة وكأنه "الهدف" الذي أشارت إليه بعض الدول؛

(هـ) وكما تمت مناقشته في مناسبات عديدة مع لجنة الميزانية والمالية ومع الفريق العامل في لاهاي، يعتمد مستوى الوفورات والكفاءات القابلة للتحقيق إلى حد كبير على الأنشطة التي يؤديها كل جهاز وفقاً لولايات كل منها. وفي النواحي التي يشارك فيها الموظفون، فإن العمليات قيد المراجعة، حيث يمكن تحقيق الكفاءة بدلاً من الوفورات، وجميع الأجهزة تعمل في هذا الاتجاه؛

(و) غالباً ما يكون تحديد الوفورات أسهل في شراء السلع والخدمات. تقع هذه الناحية تحت مسؤولية قلم المحكمة، وبالتالي فإنها تكون مدرجة في ميزانيتها. وكما قال المسجل في تقديمه لخطة قلم المحكمة الاستراتيجية، إن استعراض العمليات سيظهر الدرجة التي يمكن بها تحسين النواحي المتأثرة. من السابق لأوانه تحديد أي هدف قبل الانتهاء من هذا العمل؛

(ز) أخيراً وليس آخراً، تمت مؤخراً مناقشة الخطط الاحتياطية لخفض عدد الموظفين في العديد من وكالات الأمم المتحدة نتيجة للتوحيد و/أو تخفيض مدى الأنشطة. وشهدت المحاكم الدولية المخصصة مثل المحكمة ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة لرواندا عملية تقليص لحجمها أدت إلى إنشاء آلية متبقية للمحاكم الجنائية الدولية الخاصة. والسبب في ذلك هو انتهاء ولاية تلك المحكمتين؛

(ح) المحكمة هي محكمة دائمة. إنها في بداية حياتها وليست في نهاية دورتها. إن الحالات والقضايا التي تتطلب تدخل المحكمة عديدة وأعدادها ليست في تراجع. في عملية الموازنة، امتثالاً لقرارات جمعية الدول الأطراف، تنتظر أجهزة المحكمة دائماً في التدابير اللازمة لاستيعاب الاحتياجات الناشئة ضمن الموارد الحالية قبل طلب أموال إضافية جديدة؛

(ط) عندما تكتمل الأنشطة، يتم نقل الموارد إلى مهام أخرى. وفي بعض الحالات، يتم إنهاؤها. على سبيل المثال، عندما وصلت قضية جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى مرحلة المحاكمة، تم إنهاء عقود المساعدة المؤقتة العامة لفريق اللغة لقضية جمهورية الكونغو الديمقراطية. يمكن العثور على قضايا مماثلة في قلم المحكمة؛

(ي) وفي الختام، عند مناقشة افتراضات الميزانية التالية، إذا كان التأثير الصافي للأنشطة يتعلق بحالات وقضايا جديدة مقابل الأنشطة المتعلقة بالحالات والقضايا التي تم إكمالها يؤدي إلى انخفاض مستوى الموارد، يمكن لكبار المسؤولين النظر في تدابير لخفض مستويات الموظفين. لم يكن هذا هو الحال حتى الآن. ولكن، من خلال نظامها الأساسي والقواعد المتعلقة بالموظفين وإطارها التنظيمي الأوسع نطاقاً، يوجد لدى المحكمة الأدوات اللازمة للتعامل بأي حالة التي قد تتطلب تخفيض عدد الموظفين. في ضوء الواقع الحالي لتخفيض عدد موظفي المحكمة، فإنه ليس الهدف الأساسي لعملية التوفير ولا ينبغي أن يكون كذلك".

النتائج:

- (أ) إن عملية الوفورات والكفاءات هي نهج "من الأسفل إلى الأعلى" وتقتصر على المصروفات لغير الموظفين، حيث تتم دعوة الأقسام للنظر في تحقيق الوفورات والكفاءات بشكل دائم. يقوم قسم الميزانية بتنظيم ورشة عمل سنوية لإنعاش هذه العملية؛
- (ب) الوثائق الداعمة للوفورات والكفاءات المعتمدة ليست دائماً واضحة ولا كاملة؛
- (ج) يستند الملحق الحادي عشر لميزانية عام ٢٠١٩ على تصنيف محسن للوفورات والكفاءات مقارنة بالميزانية السابقة. ومع ذلك، يبدو أن الوفورات التي تؤثر على خط الأساس هي القيمة الإعلامية الحقيقية للميزانية فقط؛
- (د) كقاعدة عامة، لا تؤدي الوفورات والكفاءات إلى تخفيض في عدد الموظفين.

التوصية رقم ٣ (مستوى الأولوية ٢): فيما يتعلق بالوفورات والكفاءات، يوصي المراجع الخارجي بما يلي:

(أ) يجب أن يترأس رئيس قلم المحكمة شخصياً إطلاق ورشة العمل السنوية بشأن الوفورات والكفاءات؛

(ب) ينبغي استخدام النماذج الموحدة على نطاق أوسع لدعم الوفورات والكفاءات المقترحة والمعتمدة، والكشف عن مستوى خط الأساس، والمبالغ والوفورات المقترحة والمعتمدة التي تم توفيرها، ومنشأ وطبيعة الوفورات الدقيقة (تخفيض التكلفة الحالية أو التكلفة المحتملة التي تم تلافيها)؛

(ج) يجب أن يشير ملحق وثيقة الميزانية المقترحة المخصص للوفورات والكفاءة فقط إلى تلك الناتجة عن مبادرات إدارية فعلية ويكون لها تأثير على خط الأساس؛

(د) يجب تصميم وتنفيذ نهج "تنازلي من أعلى إلى أسفل"، وأن تتم مبادرته كل عام على مستوى كبار المسؤولين، وأن يثير تحدياً منظماً للمستويات الأقل (أي الشعب والأقسام) لمحدوديات الموظفين.

جيم- الميزانية المقترحة لنفقات الموظفين

٩٦- من حيث اعتمادات الميزانية المقترحة للسنة التالية، تنسم سياسة الوفورات/الكفاءات وعملية طلبات الخدمة بميزة مشتركة: إنها لا تؤثر إلا تأثيراً ضئيلاً أو ليس لها أي تأثير على حجم القوى العاملة للمحكمة الجنائية الدولية.٩٧- يستند إعداد الميزانية المقترحة لنفقات الموظفين على عملية مختلفة تماماً.

١- الموظفين المدرجين في الميزانية

٩٨- بغض النظر عن أن المحكمة ليست جزءاً من نظام الأمم المتحدة، فقد قررت المحكمة منذ إنشائها المشاركة في الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة (القرار ICC-ASP/1/Dec.3، بتاريخ ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢). أحد الشروط التي تجعل المنظمة مؤهلة للعضوية في هذا الصندوق هو تطبيق نظام الأمم المتحدة الموحد للرواتب والبدلات واستحقاقات الموظفين.

٩٩- في النظام الموحد للأمم المتحدة، لا تستند حسابات ميزانية الموظفين إلى الموظفين الفعليين وقائمة الرواتب، بل تستند إلى عدد الموظفين في الميزانية (أي عدد محدد من المناصب المتعلقة بالوظائف والدرجات الموازية)، والتي ينطبق عليها نظام التكاليف الموحدة للأمم المتحدة.

١٠٠- وفقاً لهذه القواعد المشتركة، الموظفون المدرجون في الميزانية في جميع منظمات الأمم المتحدة يستندون على قائمتين من الوظائف - واحدة للوظائف "الثابتة" والأخرى لـ "المساعدة المؤقتة العامة"^(١٨)

١٠١- بنهاية شهر نيسان/أبريل - بداية شهر أيار/مايو، يتم توجيه الدعوة إلى كل قسم للقيام بإدخال مقترحات عدد الموظفين في برمجية تخطيط الموازنة لهذين الفئتين، والإعداد، باستخدام النماذج المتوفرة من خلال موقع 'SharePoint' المحدد والشرح الذي يبرر التطور أو لتجديد ميزانية الموظفين المقترحة. ويتم التدقيق/تعديل هذه المقترحات والشروط من قبل المديرين وكبار مسؤولي كل جهاز، ليتمكن فريق الموازنة العامل ولجنة التنسيق من الحصول على صورة كاملة عن "المحركون والأرقام" بنهاية حزيران/يونيو.

١٠٢- فيما يتعلق بالوظائف الثابتة، يتم استخدام أداة الموازنة الموحدة للأمم المتحدة لمنع الإفراط في مستوى الميزانية عندما يكون من المتوقع أن يبقى عدداً من المناصب شاغراً خلال العام. وبدلاً من النظر إلى كل منصب على حدة، يتم عمل تخفيض إجمالي على جميع المناصب بالاعتماد على إجمالي عدد المناصب الشاغرة التي يمكن توقعها في العام المقبل واستناداً إلى الاتجاهات السابقة. يتم تخفيض جميع الوظائف الثابتة بناءً على معدل الشغور المقدر المحدد لكل برنامج رئيسي في بداية عملية الميزانية.

١٠٣- بما أن التخفيض في ميزانية معدل الشغور على المستوى العالمي يعتمد على جداول التوظيف العالمية، فإن الأثر المالي لكل وظيفة شاغرة فعلية خلال العام سيبقى دائماً مختلفاً عن الشغور المدرج في الميزانية: وإذا تم شغل الوظائف الفنية العليا ونسبة الوظائف الشاغرة في الخدمات العامة/الرتب الأخرى^(١٩) أعلى من النسبة المدرجة في الميزانية لوظائف الخدمات العامة/الرتب الأخرى، ستكون عند ذلك وفورات التكاليف الفعلية الناتجة عن هذه الوظائف الشاغرة تلقائياً أقل من رقم معدل الشغور المدرج في الميزانية (مما يؤدي

^(١٨) تغطي ميزانية تكاليف الموظفين أيضاً العمل الإضافي والمساعدة المؤقتة للاجتماعات. يتم تجاهل التكلفة الإجمالية لعام ٢٠١٩ (١،٢ مليون يورو) في التطور التالي.

^(١٩) الخدمات العامة/الرتب الأخرى

إلى نقص الميزانية). أداة معدل الشغور هي أداة ميزانية عالية المستوى وليست توقعات دقيقة، مما يجلب مستوى معيناً من المخاطر إما لزيادة في الميزانية أو نقصها.

١٠٤- في حين أن هذه الأداة تشكل ممارسة جيدة في وضع الميزانية لمنع ما قد يؤدي تلقائياً إلى الإفراط في مستوى الميزانية للوظائف الثابتة، فقد يكون من الصعب مفهوماً فهم أصحاب المصلحة الخارجيين: إن تخفيض معدل الشغور الذي كان مرتفعاً في العام السابق ليعكس عدد أقل من الوظائف الشاغرة نتيجة لزيادة جهود التوظيف يؤدي إلى زيادات كبيرة في الميزانية، ولكن لجنة الميزانية والمالية وجمعية الدول الأطراف ستقتنعان بسهولة أكثر بضرورة استخدام الأداة عندما تؤدي إلى خفض في الميزانية بدلاً من أن تؤدي إلى زيادة في الميزانية.

١٠٥- سنة ٢٠١٨ هي السنة الأخيرة التي كان متوفراً فيها مقارنة بين معدل الشغور الافتراضي المدرج في الميزانية ومعدل الشغور الفعلي وقت مراجعة الحسابات. يشير الجدول التالي إلى تأثير الميزانية التقديرية بمستوى قليل أو زائد لكل برنامج في تلك السنة. ويبيّن الجدول أنه على المستوى العالمي، أن تقديرات معدل الشغور المفرطة تجاوزت التقديرات المنخفضة، مما أدى إلى انخفاض عالمي في تقدير الميزانية المعتمدة بحوالي ٩٢٨ ألف يورو، أي ١,٠٧ في المائة من ميزانية التوظيف المعتمدة على مستوى المحكمة. إن أكبر الاختلافات تحدث في الأجهزة الصغيرة، (أمانة جمعية الدول الأطراف و أمانة الصندوق الاستئماني للضحايا و آلية الرقابة المستقلة^(٢٠))، حيث يمكن لعدد محدود من الوظائف الشاغرة غير المتوقعة أن يكون لها تأثير مهم على معدل الشغور، وبالتالي على ميزانية البرنامج نفسها.

الجدول ٨: تأثير الفارق بين معدلات الشغور الفعلية المدرجة في الميزانية في عام ٢٠١٨ (بالآلاف اليورو)

| برنامج الرئيسي | معدل الشغور المدرج في الميزانية | معدل الشغور الفعلي | التأثير على الميزانية | ميزانية التوظيف المعتمدة |
|------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|
| البرنامج الرئيسي الأول | ٥,٠ | ٥,٧ | (٤١,٢) | ٥٠٩٤,٩ |
| البرنامج الرئيسي الثاني | ٨,٠ | ٦,٣ | ٥٨٩,٤ | ٣١٨٩٧,١ |
| البرنامج الرئيسي الثالث | ١٠,٠ | ٨,٤ | ٨٢٦,١ | ٤٦٤٦٥,٩ |
| البرنامج الرئيسي الرابع | ١٠,٠ | ٠,٠ | ١٠٤,٨ | ٩٤٣,٢ |
| البرنامج الرئيسي السادس | ١٠,٠ | ٤٤,٤ | (٤٢٩,٦) | ١١٢٤,٠ |
| البرنامج الرئيسي السابع-٥ | ٠,٠ | ٢٥,٠ | (١٢١,٤) | ٤٨٥,٤ |
| البرنامج الرئيسي السابع-٦ | ٠,٠ | ٠,٠ | - | ٥٣١,٥ |
| | | | ٩٢٨,١ | ٨٧٠٤٢,٠ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

(٢٠) أمانة جمعية الدول الأطراف و أمانة الصندوق الاستئماني للضحايا و آلية الرقابة المستقلة

١٠٦- طلب المراجع الخارجي سلسلة كاملة من معدلات الشغور المخطط لها/الفعالية منذ عام ٢٠٠٣، مع تأثيرها على الميزانية ولكن لم تتمكن شعبة خدمات المحكمة إلا من توفير البيانات بداية من عام ٢٠٠٩ فصاعداً.

١٠٧- تُظهر الأرقام المقدمة أنه خلال الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٨، كان تأثير الفرق بين معدلات الشغور الفعلية والمتوقعة على المستوى العالمي بين ١١,٣٢- في المائة (في عام ٢٠١٦) و +١,٢٧ في المائة (في عام ٢٠٠٩) من ميزانيات التوظيف المعتمدة على مستوى المحكمة.

١٠٨- في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ (تنفيذ مبادرة مشروع مراجعة قلم المحكمة)، كانت تقديرات معدلات الشغور المتوقعة لقلم المحكمة معظمها أقل من التقديرات (١٣,٩- في المائة في عام ٢٠١٦ و ١٢,٠- في المائة في عام ٢٠١٦)، والتي كانت العامل الرئيسي للتأثير على المستوى العالمي بمقدار -١٠,٠١- في المائة في عام ٢٠١٥ و ١١,٣٢- في المائة في عام ٢٠١٦ على ميزانية التوظيف المعتمدة على مستوى المحكمة. ونتيجة لذلك، لقد كان تقدير الميزانية المعتمدة للوظائف الثابتة مبالغ فيه، مع وجود زيادة في اعتمادات الميزانية للتوظيف على التوالي؛ ٦,٦ مليون يورو و ٨,٤ مليون يورو، أي ٥,٢ في المائة و ٦,٢ في المائة من النفقات الفعلية على مستوى المحكمة لتلك السنوات نفسها.

١٠٩- لجميع السنوات الأخرى، كان الفرق على المستوى العالمي بين معدلات الشغور المقدرة والواقعية يتراوح بين ١,١٤- في المائة (عام ٢٠١٣) و +١,٢٧ في المائة (عام ٢٠٠٩) من ميزانيات التوظيف المعتمدة، والتي تمثل بالقيمة المطلقة على التوالي ٠,٠٦ و ٠,٠٧ في المائة فقط من النفقات الفعلية على مستوى المحكمة.

١١٠- بالنسبة إلى مشروع مراجعة قلم المحكمة، كان التأثير هو زيادة كبيرة في الميزانية للوظائف الثابتة لمدة عامين متتاليين. لم يكن لهذا تأثير على معدل تنفيذ الميزانيات المعتمدة: كان معدل التنفيذ ٩٦,٧ في المائة في عام ٢٠١٤ و ٩٧,١ في المائة في عام ٢٠١٥ و ٩٧,٣ في المائة في عام ٢٠١٦ و ٩٩,٤ في المائة في عام ٢٠١٧. إن هذا يدل على أن المبالغة الكبيرة في ميزانية الوظائف الثابتة لا تعني بالضرورة بأن يكون لها تأثير على معدل تنفيذ الميزانية على المستوى العالمي لأنه في هذه الحالة المعينة، تم حساب الاعتمادات "الموفرة" على الوظائف الثابتة بأنها نفقات على المساعدات المؤقتة العامة/مساعدات قصيرة الأجل^(٢١).

النتيجة: يعتمد مقترح ميزانية الموظفين على إضافة عدد من الوظائف الثابتة (يتم تعديلها من خلال معدل الشغور) وعلى وظائف "المساعدة المؤقتة العامة المعتمدة". يرتبط كل منصب بوظيفة ورتبة، بحيث يمكن تطبيق نظام التكاليف الموحد للأمم المتحدة في كلتا الحالتين.

لا تعني ميزانيات التوظيف المعتمدة ضمن كل برنامج رئيسي، أن التوظيف الفعلي سيتزامن مع الوظائف المعتمدة في الميزانية ("عدد الموظفين"): إنه يعني ضمناً أن تكاليف الموظفين يجب أن تبقى في حدود اعتمادات الموظفين، وأن الحد الأقصى لعدد الوكلاء المستفيدين من عقد ثابت لن يتجاوز عدد الموظفين في الوظائف الثابتة.

(٢١) مساعدة قصيرة الأجل

ضمن هذين الحدين، تتمتع المحكمة، وفقاً لقواعد الموظفين، بمرونة كاملة لإدارة، المستويات الفعلية وعدد الموظفين. خاصة، عندما يبقى جزء من الوظائف الثابتة و/أو مناصب المساعدة المؤقتة العامة المعتمدة شاغراً، يتيح هذا النظام بالتوظيف بموجب المساعدة المؤقتة العامة ومساعدة قصيرة الأجل "غير معتمدة" برتب أقل و/أو عقود بمدة أقصر، كلاهما لا يظهران في الميزانية.

٢- إعداد ميزانية الموظفين المقترحة

١١١- ازدادت الوظائف المدرجة في الميزانية المعتمدة من المحكمة تدريجياً منذ عام ٢٠٠٣ ولم تكن هناك فترات نمو خاصة في الوظائف الثابتة. ولمدة خمسة سنوات، بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٤، كان عدد الوظائف الثابتة دون تغيير تقريباً. كذلك، لم تحدث زيادة كبيرة في عدد الوظائف الثابتة خلال السنوات الثلاث الماضية. ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار موظفي المساعدة المؤقتة العامة، فإن الصورة مختلفة تماماً. لا توجد هناك أرقام قابلة للمقارنة بالكامل (معبر عنها بدوام كامل - "ما يعادل منصب بدوام كامل" - للعقود بدوام جزئي) إلا منذ عام ٢٠٠٩. الجدول التالي يبين ما يعادل منصب بدوام كامل (الوظائف الثابتة تكون دائماً بدوام كامل، لذلك لا تنطبق هذه الفكرة إلا على المساعدة المؤقتة العامة فقط):

الجدول ٩: الموظفون المدرجون في الميزانية ٢٠٠٩-٢٠١٩

| السنة | الوظائف الثابتة | المساعدة المؤقتة العامة (ما يعادل منصب بدوام كامل) | المجموع |
|-------|-----------------|---|---------|
| ٢٠٠٩ | ٧٤٤ | ١١٢ | ٨٥٦ |
| ٢٠١٠ | ٧٦٨ | ١٠١ | ٨٦٩ |
| ٢٠١١ | ٧٦٦ | ١٢٧ | ٨٩٣ |
| ٢٠١٢ | ٧٦٦ | ١٤٠ | ٩٠٦ |
| ٢٠١٣ | ٧٦٦ | ١٣١ | ٨٩٧ |
| ٢٠١٤ | ٧٦٨ | ١٩٢ | ٩٦٠ |
| ٢٠١٥ | ٧٩٠ | ٢٣٧ | ١٠٢٧ |
| ٢٠١٦ | ٩٠٠ | ٢٠٢ | ١١٠٢ |
| ٢٠١٧ | ٩٧٠ | ١٦٣ | ١١٣٣ |
| ٢٠١٨ | ٩٧٢ | ١٥٢ | ١١٢٤ |
| ٢٠١٩ | ٩٧٣ | ١٨٦ | ١١٥٩ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١١٢- استناداً إلى الجدولين ٣ و ٤ أعلاه، يمكن للمرء أن يعتقد أن عبء عمل المحكمة قد وصل إلى مستوى مستقر نسبياً في عام ٢٠١٢ بعد زيادة متواصلة منذ عام ٢٠٠٣. ولكن، فإن الجدول ٩ أعلاه يوضح أن إجمالي القوى العاملة المدرجة في الميزانية استمرت بالنمو بوتيرة كبيرة (+٢٠,٠ بالمائة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٥ و +١٢,٨ بالمائة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٩).

١١٣- ومع ذلك، ترى المحكمة أنه سيكون من الخطأ القول بأن المحكمة حققت "مستوى ثابتاً" في حوالي عام ٢٠١٢، وتشير إلى أنه "في ذلك الوقت، كان هناك عدداً من التغييرات المهمة التي لم تحدث بعد. وحتى الآن لم تكمل المحكمة الدورة القضائية الكاملة بما في ذلك جبر الأضرار. إن هذا لن يحدث إلا بعد عدة سنوات. ولم تنتقل المحكمة آنذاك إلى المباني الجديدة (الدائمة)، مما يتطلب تكاليف أعلى (بحيث أنه في المباني السابقة كانت التكاليف أقل وكان يتم تقاسمها أيضاً مع يوروجست). كما أن المحكمة لم تبدأ فعلاً في معالجة أوجه القصور الرئيسية طويلة الأجل، مثل استراتيجية تكنولوجيا المعلومات لمدة ٥ سنوات والتي تنطوي على تكاليف كبيرة والتي ستأتي بعد عدة سنوات."

١١٤- يلاحظ المراجع الخارجي أن هذه الملاحظة تتعلق بشكل رئيسي بالتكاليف غير المتعلقة بالموظفين: فالاستثمار في المباني الجديدة وتكنولوجيا المعلومات يعني زيادة في التكاليف وليس زيادة في الموظفين. لذا تبقى الملاحظة صحيحة.

١١٥- خلال تلك الفترة الأخيرة (من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٩)، كانت الزيادة الرئيسية لمكتب المدعي العام (+ ١٥,٩ في المائة)، في حين انخفضت الميزانية القضائية للموظفين بنسبة ٤,٧ في المائة، وأزداد قلم المحكمة بنسبة ١٣,١ في المائة.

١١٦- لإعداد مقترح ميزانية الموظفين، تشمل العملية الخطوات التالية:

(أ) يبدأ كل قسم من مستوى ملاك الموظفين الحالي، والذي يتم تعديله في حالة زيادة عبء العمل المتوقع. وفي حال انخفاض عبء العمل المتوقع، لاحظ المراجع الخارجي من خلال المقابلات على مستوى القسم/الاتجاه، وجود ممانعة كبيرة لخفض عدد الموظفين لأنه "في حال" حدوث احتياجات غير متوقعة التي قد تعكس الاتجاه؛

(ب) ينبغي اعتماد/تعديل مقترحات الأقسام من قبل المديرين. عملية الموافقة هذه توجد ضمن برمجية تخطيط الموازنة وفي نماذج الشرح في برمجية "شار بوينت" (SharePoint) حيث يقوم النظام تلقائياً بحساب التكاليف، على أساس نظام التكاليف الموحد للأمم المتحدة، الذي يغطي كل من الرواتب و "التكاليف العامة للموظفين" (مثل منح التعليم، منح إعادة التوطين، الخ)؛

(ج) يمكن لفريق الموازنة العامل، الذي يرأسه رئيس قلم المحكمة، تحدي المقترحات الواردة من أقسام القلم وتعديلها مباشرة. وبالنسبة للمقترحات الواردة من البرامج الرئيسية الأخرى، يمكن لفريق الموازنة العامل أن يقترح فقط، ولكن لا يمكنه فرض تغييرات جوهرية؛

(د) يتم عند ذلك دمج المقترحات من قبل قسم الميزانية، وبعد الموافقة عليها من قبل لجنة التنسيق، تشكل الأساس للميزانية البرنامجية المقترحة التي سيتم إنهاؤها بحلول منتصف شهر تموز/يوليو لتقديمها إلى لجنة الميزانية والمالية والفريق العامل في لاهاي، الذين سيصدرون توصيات إلى جمعية الدول الأطراف.

١١٧- في المرحلة الأخيرة من عملية وضع الميزانية، يحدد قرار الموازنة المعتمد على وجه التحديد المبلغ الإجمالي للاعتمادات لكل برنامج رئيسي، ويصدق على جدول على مستوى المحكمة حول عدد الأشخاص (وظائف المساعدة المؤقتة العامة، والثابتة، والمعتمدة).

١١٨- منذ إنشاء المحكمة، ازداد عدد الموظفين للوظائف المعتمدة (وظائف المساعدة المؤقتة العامة، والثابتة)، ومجموع ميزانية الموظفين، كل عام بالرغم من تباينات عبء العمل، كما هو مبين أعلاه، على الرغم من حدوث تباطؤ كبير في الازدياد على مدى السنوات الأخيرة.

١١٩ - هناك عدة عوامل يمكن أن تفسر هذا الاتجاه:

(أ) الوثيقة الداخلية التي سبق ذكرها "رسائل مشتركة من المحكمة إلى الفريق العامل في لاهاي"، مؤرخة ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، استجابةً لتوصية من لجنة الميزانية والمالية لخفض ميزانية المساعدة المؤقتة العامة لعام ٢٠١٩ بقيمة ٩١٣,٧ ألف يورو لمكتب المدعي العام، ذكرت أن "جميع الوظائف المحددة لها ما يبررها في التفاصيل" وأن مقترح المحكمة لا يعطي أي مرونة لتنفيذ توصية لجنة الميزانية والمالية؛

(ب) على الرغم من أن المحكمة مفترض بأن تكون منظمة "لا توفر سيرة حياة مهنية"، لاحظ المراجع الخارجي في تقريره السابق عن الموارد البشرية (ICC-ASP/17/7)، أن البيانات الإحصائية تبين أن "الاستقرار الوظيفي، في الواقع إن لم يكن في القانون، مضموناً عملياً لشاغلي الوظائف الثابتة"؛

(ج) وأشار المراجع الخارجي أيضاً إلى أنه نتيجة للمحاولة البالغة للخروج من هذا المنطق من أجل تخفيض عدد الموظفين، أي أثناء عملية مشروع مراجعة قلم المحكمة، فشلت المحكمة في جميع الخلافات الأولى التي رُفعت إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.^(٢٢)

١٢٠ - بالإضافة إلى هذه العناصر، أظهرت المقابلات التي أجريت خلال المراجعة الحالية أنه بالنسبة لجزء كبير من المديرين، لا يمكن تخفيض عدد موظفي المحكمة، حتى إذا انخفض عبء العمل. عادة ما يتم طرح حجتين:

(أ) هناك حد أدنى لحجم الموظفين للقيام بمهمة المحكمة وأن المحكمة لا تتجاوز هذا الحجم. من الواضح أن هذه الحجة هي إحياء لنهج "الحجم الأساسي" (انظر الفصل ألف). لكن لم يُعطى إلى المراجع الخارجي أدلة لدعم الواقع أن المحكمة لم تكن اليوم أكبر من حجمها "المثالي"، من حيث التكلفة/الكفاءة ولا يوجد دليل بخلاف ذلك.

(ب) ترى المحكمة أنه حتى لو انخفض عبء العمل بشكل بسيط في السنوات الأخيرة، فقد تنشط حالات راقدة أو قد تنشأ حالات جديدة. في كلتا الحالتين، تود المحكمة الحفاظ الاحتفاظ بموظفيها ذوي الخبرة، إذا كانت لهذه طبيعة قصيرة الأجل وإذا كان يمكن استخدام هؤلاء الموظفين في هذه الأثناء لأداء وظائف مهمة وضرورية أخرى. على أي حال، نظراً إلى ارتفاع معدل سن موظفي المحكمة،^(٢٣) سيتعين على العديد من "الموظفين ذوي الخبرة" التقاعد في غضون العقد المقبل، لذا سيتعين على المحكمة على أي حال في السنوات المقبلة التعامل بتجديد كبير في ملاك الموظفين، وعلى الرغم من ذلك الحفاظ مواصلة معالجة الحالات بشكل مستمر، بغض النظر عن أقدميتهم. وهذا يعني أن المحكمة، مثل أي محكمة أخرى، يجب أن تكون قادرة دائماً على تكييف طريقتها العاملة مع عبء العمل المتقلب.

النتيجة: فيما يتعلق بميزانية التوظيف:

(أ) الإدارة الجيدة تعني ضمناً أن المحكمة تسعى دائماً إلى تحقيق "الحجم المثالي"؛

(ب) و "الحد الأدنى للحجم" لتتمكن المحكمة من مواصلة كفاءتها وأن قدرتها على التكيف مع زيادة العمل عبء العمل متواجد بالتأكيد. حتى إذا استمر عدد الموظفين في الأونة الأخيرة في الازدياد بينما يميل عبء العمل إلى الركود، لم يتم

^(٢٢) المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية

^(٢٣) لدى المحكمة حالياً ٢٥٩ موظفاً يزيد سنهم عن ٥٠ عاماً و ١٠٦ فوق ٥٥ عاماً. يحق للموظفين التقاعد حتى سن ٦٥ عاماً.

تقديم أي دليل قابل للتدقيق لدعم الفكرة أن الحجم الحالي للمحكمة كان أعلى أو أقل من هذا الحد الأدنى. يجب أن تؤدي هذه الملاحظة بأن تقوم المحكمة والدول الأطراف بالنظر في تطوير نموذج للبت في هذه القضية المركزية وهي "الحد الأدنى للحجم".

١٢١- على الرغم من ذلك، إذا دعت الحاجة إلى التكيف مع أي عبء عمل أقل، فإن مسألة زيادة المرونة الداخلية تشكل تحدياً بالغاً:

(أ) نظراً إلى الصعوبة في فصل الموظفين، فإن الخيار الأفضل هو الاستفادة من التقاعد أو الإجازات الطوعية لتكثيف القوى العاملة مع عبء العمل المتناقص بدون توظيف جديد. على سبيل المثال، موظفي المساعدة قصيرة الأجل في الدائرة الثانية الذين لا توجد حاجة لهم في عام ٢٠٢٠ لم يتم استبدالهم. ومع ذلك، عند محاولة تجنب التوظيف من خلال تحسين الانتقال الداخلي، قد ينشأ عن ذلك تضارب في المصالح. وفيما يتعلق بمسألة المترجمين الشفويين أو المترجمين التحريريين الذين عملوا مع هيئة الدفاع وعدم إمكانية إعادة تعيينهم في مكتب المدعي العام تم ذكرها إلى المراجع الخارجي؛^(٢٤)

(ب) في الوقت الراهن، قد تكون بعض التحويلات الداخلية مرغوبة مهنياً، ولكن يلزم إدارتها من خلال عملية التوظيف على النحو المحدد في قواعد النظام الإداري للموظفين. إن هذه العملية طويلة ولا تضمن منح المرشح الداخلي المتوقع الوظيفة فوق مرشح خارجي، أو حتى فوق مرشح داخلي آخر ولن تساعد في حل مشكلة الانتقالات الداخلية المحددة؛

(ج) يمكن استكشاف خيارات أخرى، كما ذكر قلم المحكمة، مثل تشجيع الإجازات المؤقتة أو العمل بدوام جزئي. وإذا لزم الأمر، يمكن للمحكمة أن تدعم المغادرة الطوعية، والتي عادة ما تعني قبول تكاليف الفصل والمساعدة في إيجاد وظائف جديدة خارج المحكمة.

١٢٢- أثناء عملية الموافقة، أدلى مكتب المدعي العام بالملاحظة التالية: "تحتوي التعليمات الإدارية الأخيرة بشأن التصنيف وإعادة التصنيف^(٢٥) أحكاماً لحماية شاغلي الوظائف الذين يفشلون في عملية التوظيف التنافسية لوظائفهم المعاد تصنيفها. إن هذا يعالج المشكلة التي تغطيها هذه التوصية. نوقشت هذه المسألة مع لجنة الميزانية والمالية في نيسان/أبريل. أفهم أن قسم الموارد البشرية ينظر بالفعل في طرق لدمج مثل هذه الأحكام في نظام موظفي المحكمة."

النتيجة: تبين مراجعة عملية الموازنة أنه إذا قررت المحكمة تخفيض عدد الموظفين، فسيفي تنفيذ ذلك مشكلة.

التوصية رقم ٤ (مستوى الأولوية ١): يوصي المراجع الخارجي المحكمة بتكثيف قواعد الموظفين بحيث أنه، في الحالات التي يجب أن يؤدي فيها تطور عبء العمل إلى انخفاض في عدد الموظفين في بعض القطاعات، كبديل للفصل، إعطاء أولوية قوية لتوظيف شاغلي الوظائف في المناصب الداخلية المفتوحة في قطاعات أخرى، إذا ومتى كانت سيرتهم الذاتية مناسبة بشكل واضح للمهام الجديدة.

^(٢٤) يشير مكتب المدعي العام إلى أنه "بشكل عام هو بالعكس. يستخدم مكتب المدعي العام خبراء اللغة أولاً، أثناء أعمال التحقيق. نظراً لأنهم يتعاملون بمعلومات حساسة، فلا يمكن استخدامهم لاحقاً من قبل الدفاع". لكن قلم المحكمة لم يذكر أنه واجه أي حالة من هذا القبيل.

^(٢٥) ICC/AI/2018/002 - القسم ٥ - تنفيذ قرارات إعادة التصنيف - الفقرة ٥-٥.

دال- الموافقة على الميزانية

١- وثيقة الميزانية

١٢٣- هيكل وثيقة الميزانية المقترحة هو نفس هيكل وثيقة الميزانية المعتمدة.

(أ) هيكل وثيقة ميزانية متطور

١٢٤- تحدد القاعدة المالية ١٠٣-١ أن الأمر يعود إلى جمعية الدول الأطراف لتحديد الشكل الذي يجب أن تتخذه الميزانية، بحيث لا تحدد اللائحة المالية الشكل الذي ينبغي أن تقدم به وثيقة الميزانية المقدمة لموافقة الدول الأطراف.

١٢٥- لا تنص القاعدة ١٠٣-٣ من اللائحة المالية إلا بشأن الحد الأدنى من المتطلبات المتعلقة بـ "محتوى الميزانية المقترحة"، تحديداً، إطار مالي يصف الموارد بحسب الأبواب والبرامج والإيرادات المتوقعة ومقترحات الميزانية مع شرح وجدول وأرقام ذات صلة بتقديرات الميزانية والوظائف.

١٢٦- لهذا السبب، وكما أشار المراجع الداخلي في عام ٢٠١٦، "تحدد جمعية الدول الأطراف ما هو الشكل الذي ينبغي على المحكمة تقديم مقترح الموازنة فيه والنظر في ميزانية المحكمة والبت فيها. لقد تم صقل صيغة الميزانية الحالية من خلال المراجعات والتحليل التي أجرتها المحكمة والطلبات المتعددة إلى لجنة الميزانية والمالية على مدى السنين، بما في ذلك على سبيل المثال الجداول المتعلقة بالافتراضات والأرقام الفعلية وقائمة التطورات المحتملة مع آثار الميزانية لتحسين عرض الميزانية وتحليلها على المستوى الكلي".

(ب) هيكل آخر وثائق الميزانية البرنامجية

١٢٧- وفقاً "للإرشادات بشأن الميزانية المقترحة" الصادرة عن شعبة خدمات المحكمة لعام ٢٠١٨، كان يتعين تقديم وثيقة الميزانية لتلك السنة في أربعة أجزاء، مسبقة بموجب تنفيذي. هذه الأجزاء الأربعة كانت كما يلي؛

(أ) نظرة عامة على الميزانية المقترحة - الأولويات والافتراضات القضائية

(ب) عبء العمل المتوقع لمكتب المدعي العام (التحقيقات الأولية والحالات والقضايا أمام المحكمة)؛

(ج) الميزانيات المقترحة حسب البرنامج الرئيسي؛

(د) والجداول والملحقات (التي لم يتم تقديم أي إشارة دقيقة بشأنها).

١٢٨- بالنسبة لعام ٢٠١٩، اختلف الجزء الثاني المخصص لـ "عبء العمل المتوقع" لمكتب المدعي العام (١٠ صفحات في عام ٢٠١٨). إن هذا التغيير يدل على أن عبء العمل المتوقع لمكتب المدعي العام، المعبر عنه بشكل شرح للحالات قيد التحقيق الأولي أو قيد التحقيق، والقضايا الماثلة أمام المحكمة، لم تعد تعتبره لجنة الميزانية والمالية/جمعية الدول الأطراف كعنصر أساسي لاعتماد الميزانية. فقط ملحق (الملحق الثاني في ٢٠١٩) يواصل الكشف عن قائمة افتراضات مكتب المدعي العام ومعايير.

١٢٩- يختلف عدد الملحقات ومحتواها من سنة إلى أخرى (١١ ملحقاً في وثيقة الميزانية المعتمدة لعام ٢٠١٨، و ١٤ ملحقاً في الميزانية المقترحة لعام ٢٠١٩ - وثيقة الميزانية المعتمدة لعام ٢٠١٩ لم تتوفر إلا في أيار/مايو ٢٠١٩ فقط).

١٣٠ - إذا عدنا إلى الماضي، يمكن للمرء أن يرى أنه في عام ٢٠٠٦، بعد ثلاثة سنوات من إنشاء المحكمة، كان مقترح الميزانية بالفعل وثيقة تتكون من ١٦٣ صفحة مع ستة ملحقات. وفي عام ٢٠١٩، بعد ١٦ عاماً، فإنها وثيقة تتكون من ٢٠٦ صفحات مع ١٤ ملحقات، ولم يستقر هيكلها بعد.

النتيجة: نتيجة للتعديلات الإضافية التي يتم عملها، سنة بعد سنة، تميل المسائل الرئيسية واتساق وثيقة الموازنة العام إلى أن يطغى عليها مزيد من المعلومات التفصيلية المتعلقة بالإدارة على المستوى الجزئي أو مشكلات ثانوية.

التوصية رقم ٥ (مستوى الأولوية ٢): يوصي المراجع الخارجي بأن يقوم فريق الموازنة العامل بدراسة وتقديم مقترح لوثيقة ميزانية جديدة مبسطة وأقصر وتركز بصراحة على المسائل المتعلقة بالميزانية وتستند على الخبرة المكتسبة من المحكمة لتوافق عليها كلاً لجنة الميزانية والمالية والفريق العامل في لاهاي. إذا ومتى تمت مصادقتها من قبل لجنة الميزانية والمالية والفريق العامل في لاهاي، فيمكن اعتماد هيكل الوثيقة الجديد من قبل جمعية الدول الأطراف.

٢- عملية الموافقة

١٣١. بمجرد انتهاء مرحلة إعداد المقترح (بحلول منتصف تموز/يوليو، قبل ٤٥ يوماً من بدء دورة لجنة الميزانية والمالية الصيفية)، تبدأ عملية الموافقة. الهدف من ذلك هو تقديم قرار ميزانية سنوي إلى جمعية الدول الأطراف (في أواخر تشرين الثاني/نوفمبر - بداية كانون الأول/ديسمبر) لميزانية يمكن اعتمادها بتوافق الآراء بين الدول الأطراف.

١٣٢- لخص تقرير المراجعة الداخلية لعام ٢٠١٦ عملية الموافقة على الميزانية على النحو التالي: "تقوم لجنة الميزانية والمالية باعتبار الميزانية المقترحة وتقدم توصياتها إلى جمعية الدول الأطراف. بعد قيام لجنة الميزانية والمالية بإصدار توصياتها، يقوم الفريق العامل التابع للمكتب في لاهاي بالعمل مع المحكمة في عملية تيسير مفصلة قبل المناقشات في جمعية الدول الأطراف. تكتمل العملية في نهاية العام باعتماد الميزانية البرنامجية المقترحة من قبل جمعية الدول الأطراف".

١٣٣. تبدأ العملية بدورة لجنة الميزانية والمالية الخريفية وتنتهي بجلسة جمعية الدول الأطراف السنوية. إنها تتكون من ثلاثة مراحل متتالية:

(أ) استعراض فني أولي للميزانية مع المحكمة من قبل لجنة الميزانية والمالية؛

(ب) عملية تيسير من قبل ميسر الميزانية والفريق العامل في لاهاي؛

(ج) والموافقة النهائية على قرار الميزانية من قبل جمعية الدول الأطراف.

(أ) الاستعراض الفني الأولي والتوصيات من قبل لجنة الميزانية والمالية

١٣٤- يتلقى أعضاء لجنة الميزانية والمالية البالغ عددهم ١٢ من الخبراء الذين تنتخبهم جمعية الدول الأطراف الميزانية المقترحة بحلول منتصف تموز/يوليو، وبعد ٤٥ يوماً يحضرون إلى لاهاي لمدة ١٠ أيام، في نهاية آب/أغسطس، أو في بداية أيلول/سبتمبر.

١٣٥- بعد بضعة أيام من دورتها الخريفية، تصدر لجنة الميزانية والمالية ملخصاً لملاحظاتها وتوصياتها. وفي أغلب الأحيان، بعد القيام بتحليل الشرح والأرقام

ومناقشتها مع المحكمة، تكون توصيتها القيام بعمل عدة "تخفيضات" في الميزانية المقترحة، عندما يكون برأي لجنة الميزانية والمالية أن المقترحات غير مبررة فنياً.

١٣٦- بحلول نهاية تشرين الأول/أكتوبر يتم إصدار تقرير كامل عن دورة لجنة الميزانية والمالية الخريفية مع ملاحظات وتوصيات مفصلة.

(ب) عملية التيسير

١٣٧- يتبادل الفريق العامل في لاهاي والميسر وجهات النظر بشأن الميزانية مع لجنة الميزانية والمالية في اجتماع تمهيدي يعقد في بداية دورة لجنة الميزانية والمالية الخريفية.

١٣٨- يجتمع الفريق العامل في لاهاي مرة أخرى في نهاية أيلول/سبتمبر لمراجعة ملخص نتائج لجنة الميزانية والمالية ويجتمع مرة أخرى في أواخر تشرين الأول/أكتوبر - بداية تشرين الثاني/نوفمبر لمراجعة التقرير الكامل عن ميزانية لجنة الميزانية والمالية حول الميزانية المقترحة. خلال تلك الفترة، يعقد الميسر مشاورات غير رسمية مع المحكمة، بهدف التفاوض بشأن التعديلات وفقاً لتوصيات لجنة الميزانية والمالية وتوقعات الدول الأطراف.

١٣٩- التحدي الرئيسي الذي يواجهه الميسر هو التفاوض على تعديلات ملائمة لجميع الدول الأطراف، أي لإيجاد نقطة توازن بين عدة مجموعات من الدول ذات توقعات متباينة في الميزانية أو حتى سياسية.^(٢٦)

(ج) موافقة جمعية الدول الأطراف النهائية

١٤٠- خلال الجلسة السنوية لجمعية الدول الأطراف، التي تتعقد في نهاية تشرين الأول/أكتوبر - بداية كانون الأول/ديسمبر، تقوم مجموعة فرعية أولية بوضع اللمسات الأخيرة على مسودة القرار الذي يقدمه ميسر الميزانية - القرار النهائي بشأن الميزانية يتم إقراره في الجلسة العامة لجمعية الدول الأطراف بتوافق الآراء.

١٤١- الوثيقة المرفقة بتقرير الدورة السنوية لجمعية الدول الأطراف هي "الميزانية البرنامجية المقترحة للسنة (ن+١)" الأصلية، كما تم نشرها في منتصف تموز/يوليو: الوثيقة الرسمية "الميزانية البرنامجية المعتمدة للسنة (ن+١)"، التي تحتوي على التعديلات الأخيرة، لا يتم نشرها إلا في آذار/مارس أو نيسان/أبريل من السنة (ن+١).

١٤٢- السبب في عدم إمكانية نشر الوثيقة الرسمية للميزانية البرنامجية المعتمدة قبل نهاية العام، على الرغم من أن جميع الاعتمادات المفصلة المعتمدة تكون متوفرة بالفعل لدى جمعية الدول الأطراف، هو أنه يلزم إعادة تعديل الشرح أيضاً، وذلك ليشير بدقة إلى أرقام الوثيقة النهائية المعتمدة. وعلى الرغم من أن هذا التفسير مقبول لتأخير معقول (بضعة أسابيع)، فلا يمكن أن يبرر التأخير لمدة ثلاثة أشهر، حتى إذا كان توفر الوثيقة النهائية، في هذه المرحلة من عملية الميزانية، ربما ليس مسألة ذات أولوية.

(٢٦) عادة ما يلزم التوفيق بين وجهات نظر المساهمين الرئيسيين والدول الأطراف "المتشابهة في التفكير". ويمكن أن تؤدي الارتباطات الجغرافية أيضاً إلى مواقف مختلفة لمجموعات معينة، مثل مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى ومجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبي و مجموعة أوروبا الشرقية. على الرغم من أن الفريق العامل في لاهاي مفتوح لجميع الدول الأطراف، في المعدل، لا يشارك إلا حوالي ٤٠ وفداً فقط (معظمهم من الذين لديهم سفارة في لاهاي) بشكل فعال في مناقشات ميزانية الفريق العامل في لاهاي.

١٤٣ - ولكن، ولأغراض داخلية، في كانون الثاني/يناير من كل سنة، وعقب جلسة جمعية الدول الأطراف، تقوم المحكمة بتوزيع الميزانيات المعتمدة النهائية على مختلف أجزاء المحكمة.

النتيجة: عملية الموافقة تفترض ضمناً مسارين منفصلين من المناقشات: مسار "فني" أولي، تفوده لجنة الميزانية والمالية الذي يؤدي إلى توصيات مالية بحتة (معظمها توصي بتخفيضات في الميزانية المقترحة)، مسار "سياسي" لاحق يقوده ميسر الميزانية وميزانية الفريق العامل في لاهاي، الذي ينتج عنه، خلال دورة جمعية الدول الأطراف السنوية، قرار نهائي يصلح للموافقة عليه بتوافق الآراء.

التوصية رقم ٦ (مستوى الأولوية ٣): يوصي المراجع الخارجي بنشر وثيقة الميزانية النهائية للسنة (ن) في موعد لا يتجاوز نهاية كانون الثاني/يناير من نفس العام.

هاء- تنفيذ الميزانية

١- الموظفين المدرجين في الميزانية والفعالين

١٤٤ - بالنسبة للمحكمة، فإن العائنين الوحيدين الناجمين عن عملية إعداد المقترح هما من ناحية، الملفات الإجمالية للميزانية بحسب البرنامج الرئيسي، ومن ناحية أخرى، عدد الموظفين في الوظائف الثابتة والوظائف في المساعدة المؤقتة العامة المعتمدة. وبالنسبة للوظائف المتبقية، القواعد المالية تعطي المحكمة سلطة كاملة لاستخدام أموال التوظيف المقدمة من جمعية الدول الأطراف بطريقة مرنة. على سبيل المثال ولتوضيح المرونة الممنوحة للمحكمة، يمكن استخدام وظيفة شاغرة واحدة من الرتبة ف-٣ لتمويل وظيفتين مؤقتتين من وظائف الخدمات العامة/الرتب الأخرى لأشهر عمل مختلفة. وبالنظر في استخدام موارد كل برنامج رئيسي، يمكن للمرء أن يرى أنه يمكن تمويل عدداً محدوداً من وظائف المساعدة المؤقتة العامة والمساعدة قصيرة الأجل "غير المعتمدة" والتي لم يتم إدراجها في الميزانية، من خلال هذه المرونة.

١٤٥ - كما هو مبين في الفصل جيم (الميزانية المقترحة لنفقات الموظفين)، تستند القواعد الموحدة للأمم المتحدة إلى نظام تقليدي محض لعدد الموظفين في الميزانية، بحيث يمكن أن يكون الهيكل الفعلي للموظفين في ٣١ كانون الأول/ديسمبر مختلفاً اختلافاً كبيراً عن الموظفين المدرجين في الميزانية: يمكن أن تشمل وظائف المساعدة المؤقتة العامة غير المعتمدة، ومنذ عام ٢٠١٦، وظائف المساعدة قصيرة الأجل، الممولة من الوظائف الشاغرة في موازنة عدد الموظفين، كما هو مبين في الجدول أدناه:

الجدول ١٠: الموظفون الفعليون في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٥

| السنة | الموظفون الثابتة | المساعدة العامة* | المؤقتة مساعدة الأجل | قصيرة المجموع |
|-------|------------------|------------------|----------------------|---------------|
| ٢٠٠٩ | ٦٨٩ | ١٢٨ | لا ينطبق | ٨١٧ |
| ٢٠١٠ | ٦٩٦ | ١٦٩ | لا ينطبق | ٨٦٥ |
| ٢٠١١ | ٧٠٢ | ١٣٨ | لا ينطبق | ٨٤٠ |
| ٢٠١٢ | ٦٨٦ | ١٣٦ | لا ينطبق | ٨٢٢ |
| ٢٠١٣ | ٦٨٨ | ١٣٣ | لا ينطبق | ٨٢١ |
| ٢٠١٤ | ٦٨٢ | ٢٢١ | لا ينطبق | ٩٠٣ |
| ٢٠١٥ | ٦٥١ | ٢٢٥ | لا ينطبق | ٨٧٦ |
| ٢٠١٦ | ٧٧٦ | ١٨٠ | ٨٨ | ١٠٤٤ |
| ٢٠١٧ | ٨٨٧ | ١٣٥ | ٩٦ | ١١١٨ |
| ٢٠١٨ | ٨٩٨ | ١٤٤ | ٧٧ | ١١١٩ |
| ٢٠١٩ | ٨٩٦ | ١٥٨ | ٥٢ | ١١٠٦ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٤٦ - استمر عدد الموظفين الفعليين بالازدياد خلال الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٥. ولكن، من الواضح أن هناك توجهاً نحو الاستقرار منذ عام ٢٠١٨. لقد انخفض إجمالي وظائف الموظفين الفعليين من ١١٩١ إلى ١٠٦١.

الجدول ١١: الوظائف الثابتة المدرجة في الميزانية مقابل الوظائف الفعلية للفترة من ٢٠١٩ إلى ٢٠٠٩

| السنة | الموظفون الثابتة المدرجة في الميزانية | العقود الفعلية للوظائف الثابتة في ٣١ كانون الأول/ديسمبر |
|-------|---------------------------------------|---|
| ٢٠٠٩ | ٧٤٤ | ٦٨٩ |
| ٢٠١٥ | ٧٩٠ | ٦٥١ |
| ٢٠١٩ | ٩٧٣ | ٨٩٦ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٤٨ - بلغ إجمالي وظائف المساعدة المؤقتة العامة المدرجة في الميزانية الحد الأقصى في عام ٢٠١٥ (مع وجود ٢٣٧ وظيفة بدوام كامل مماثلة في الميزانية)، ثم انخفضت إلى مستوى ١٨٦ في عام ٢٠١٩. منذ إنشاء وظائف المساعدة قصيرة الأجل في عام ٢٠١٦، أصبحت جميع وظائف المساعدة المؤقتة العامة المدرجة في الميزانية بدوام كامل.

١٤٩ - اتبعت وظائف المساعدة المؤقتة العامة الفعلية نفس التوجه، حيث انخفض عدد الوظائف الفعلية من ٢٦٠ في عام ٢٠١٥ إلى ١٦٥ في عام ٢٠١٩.

١٥٠ - كانت وظائف المساعدة قصيرة الأجل، التي تم إنشاؤها في عام ٢٠١٦، في الغالب بديلاً عن وظائف لمدة قصيرة جداً من المساعدة المؤقتة العامة، على الرغم من أنها في بعض الحالات حلت محل وظائف المساعدة المؤقتة العامة بدوام كامل. وصلت إلى ذروتها في عام ٢٠١٧، لعدد ١١٤ وظيفة فعلية، وانخفضت إلى ٥٥ وظيفة في عام ٢٠١٩.

١٥١ - بلغت ميزانية تكاليف الموظفين ٧٢,٣ في المائة من إجمالي تكاليف المحكمة في عام ٢٠١٩. وفي ميزانية ٢٠١٩، تمثل تكاليف الموظفين ١٠٤,٥ مليون يورو، معظمها في قلم المحكمة (٥١,١ مليون يورو) وفي مكتب المدعي العام (٤١,٧ مليون يورو).

الجدول ١٢: زيادة ميزانية الموظفين منذ عام ٢٠٠٩ (بملايين اليورو)

| السنة | المحكمة | مكتب المدعي العام | قلم المحكمة | القضاء |
|-------|---------|-------------------|-------------|--------|
| ٢٠٠٩ | ٦٥,٦ | ٢٢,٦ | ٣٥,١ | ٤,١ |
| ٢٠١٤ | ٨٢,١ | ٣٠,٣ | ٤٢,١ | ٥,٩ |
| ٢٠١٩ | ١٠٤,٥ | ٤١,٧ | ٥١,١ | ٦,٣ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٥٢- بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٤، ازدادت ميزانية الموظفين بنسبة ٢٥,١ في المائة. وبين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٩، ارتفعت بنسبة ٢٧,٢ في المائة، أي بنحو ٤,٩ في المائة سنوياً. إن هذا يدل على أنه خلال السنوات العشر الماضية، لم يتباطأ معدل النمو بمرور الزمن، كما كان من شأنه أن يكون متوقعاً، بعد استقرار عبء العمل.

١٥٣- استمر نمو ميزانية الموظفين في الانخفاض منذ عام ٢٠١٧، وأصبح ثابتاً تقريباً في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩:

الجدول ١٣: ميزانية الموظفين للفترة من ٢٠١٧ إلى ٢٠١٩ (بملايين اليورو)

| السنة | المحكمة | مكتب المدعي العام | قلم المحكمة | القضاء |
|-------|---------|-------------------|-------------|--------|
| ٢٠١٧ | ١٠١,١ | ٤٠,٥ | ٥٠,١ | ٦,٩ |
| ٢٠١٨ | ١٠٤,٢ | ٤١,٣ | ٥١,٢ | ٦,٩ |
| ٢٠١٩ | ١٠٤,٥ | ٤١,٧ | ٥١,١ | ٦,٣ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٥٤- في الفترة الأخيرة (٢٠١٧ إلى ٢٠١٩)، كان الجهاز الوحيد الذي لديه ميزانية متزايدة للموظفين هو مكتب المدعي العام، ولكن معدل نموه انخفض، في حين انخفضت ميزانيات موظفي قلم المحكمة والجهاز القضائي انخفاضاً طفيفاً في عام ٢٠١٩.

النتيجة: ازدادت ميزانية الموظفين وعدد الموظفين في المحكمة بسرعة حتى عام ٢٠١٧. ومنذ عام ٢٠١٨، تباطأ معدل النمو.

عدا عن دراسات "الحجم الأساسي"، التي تشرح بشكل تحليلي الروابط الميكانيكية بين الأنشطة القضائية/الادعاء العام الأساسية وعبء العمل على مستوى المحكمة، لم يتم اقتراح مبررات واضحة لمراجعي الحسابات لتحديد "المستوى الصحيح" لنفقات الموظفين في المحكمة. لا يمكن استكشاف هذا المستوى من خلال نهج التدقيق، لكنه قد يكون موضوع رئيسي مهم مثيراً للاهتمام لإجراء تقييم خارجي للمحكمة.

١٥٥- فيما يلي معايير الأمم المتحدة ومعدل التكاليف الفعلية للمحكمة الجنائية الدولية لكل وظيفة.

الجدول ١٤: تكاليف وظائف الأمم المتحدة القياسية ومعدل التكاليف الفعلية للمحكمة الجنائية الدولية لكل من الوظائف (٢٠٠٩ إلى ٢٠١٤) (بالآلاف اليورو)

| السنة | معدل التكاليف للمحكمة الجنائية الدولية للثابتة* | تكاليف الأمم المتحدة القياسية للثابتة* | "معدل" الرتبة للمساعدة للمعادلة للثابتة | معدل تكاليف المحكمة للمساعدة العامة | معدل تكاليف الأمم المتحدة القياسية للمساعدة العامة | معدل الرتبة للمساعدة للمعادلة للثابتة |
|-------|---|--|---|-------------------------------------|--|---------------------------------------|
| ٢٠٠٩ | ٧٤,١٨١ | ٧٦,٣٠٠ | ف-١/٢ | لا ينطبق | لا ينطبق | لا ينطبق |
| ٢٠١٤ | ٨٣,١٧٢ | ٨٣,٣٠٠ | ف-١/٢ | لا ينطبق | لا ينطبق | لا ينطبق |
| ٢٠١٩ | ٨٨,٤٩٨ | ٨٨,٧٠٠ | ف-١/٢ | لا ينطبق | لا ينطبق | لا ينطبق |

* يشمل الاحتساب مستوى الشواغر بمعدل ١٠ في المائة.
المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٥٦- تبين هذه الجداول ما يلي:

(أ) خلال الفترة، التكاليف الفعلية للوظائف الثابتة ووظائف المساعدة المؤقتة العامة تبدو بأنها مختلفة. ولكن هذه المقارنة المباشرة مضللة لأن المعدل الفعلي لوظائف المحكمة الثابتة والتكاليف المعيارية للأمم المتحدة تحسب بخضم يعكس معدل الشغور، أي ناقص ١٠ في المائة لقم المحكمة، وناقص ٨ في المائة لمكتب المدعي العام و ٥ في المائة للجهاز القضائي. لا توجد خصومات مماثلة لوظائف المساعدة المؤقتة العامة، لأنه من المفترض أنه لا توجد وظائف شاغرة هيكلية لوظائف المساعدة المؤقتة العامة؛

(ب) كانت التكاليف المعيارية للأمم المتحدة دائماً أعلى من التكاليف الفعلية للمحكمة الجنائية الدولية. كما يوضح الجدول، أنه في عام ٢٠١٩ يبلغ معدل الفرق ٢٠٠ يورو لكل موظف. إذا ضاعف المرء هذا من خلال عدد الموظفين (بمعدل ١٠٠٠)، فهذا يعني أن هناك حوالي ٢٠٠ ٠٠٠ يورو متاحة للمحكمة من الفرق بين الأمم المتحدة والمحكمة. وباستخدام معدل التكلفة من نفس الجدول، يترجم ذلك إلى مبالغ لـ ٢,٢٥ موظف؛

(ج) بقي معدل الرتبة المماثلة للوظائف الثابتة دون تغيير بمرور الزمن: مما يعني أنه، في الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٩، لم تطرأ تغييرات كبيرة على معدل مستوى تأهيل موظفي المحكمة.

النتيجة: كانت التكاليف المعيارية للأمم المتحدة أعلى دائماً من التكاليف الفعلية لموظفي المحكمة، فالميزانية المعتمدة تترك هامش للمحكمة للتوظيف من المساعدة قصيرة الأجل أو من المساعدة المؤقتة العامة غير المعتمدة. ولكن، قد ينخفض هذا الهامش بمرور الزمن، بسبب تقدم الموظفين بالسن.^(٢٧)

١- التحويلات

١٥٧- تنص المادة ٤-٨ من النظام المالي على المبدأ بأن عمليات نقل الاعتمادات لا يمكن أن تحدث إلا بين الأقسام في نفس البرنامج الرئيسي، ويجب تقديمها إلى جمعية الدول الأطراف. وتنص على أنه يتعين هذا الأخير تحديد معايير الاستثناءات. توجد قاعدة مماثلة في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى.

^(٢٧) إن هذا يؤكد الواقع أنه، كما أشير إليه في تقرير المراجع الخارجي السابق عن الموارد البشرية، من الواضح أن المحكمة هي "منظمة سيرة مهنية".

١٥٨- على هذا الأساس، تقرر أنه بالنسبة لأي تحويل فردي للأموال يتجاوز مبلغ ٠٠٠ ٢٠٠ يورو، يجب على المحكمة الإفصاح عنها في تقرير أداء الميزانية التالي الذي يتعين على المحكمة إعداده ثلاث مرات في السنة (في ٣٠ آذار/مارس وفي ٣٠ حزيران/يونيو وفي ٣١ كانون الأول/ديسمبر). توجد حدود مماثلة للموافقة على التحويل في جميع المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة.

١٥٩- يعكس الجدول التالي المبالغ التي تم تحويلها بين الأقسام بحسب البرنامج الرئيسي منذ عام ٢٠٠٥:

الجدول ١٥: التحويلات بين الأقسام لكل برنامج رئيسي من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٨ (بالآلاف اليورو وملايين يورو)

| السنة | مكتب المدعي العام | قلم المحكمة | برامج رئيسية أخرى | آلاف اليورو | |
|-------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|
| | | | | المجموع | الميزانيات المعتمدة |
| ٢٠٠٥ | ٤٧٣,٠ | ٢٦٨,٥ | ١٢٨,٠ | ٨٦٩,٥ | ٦٦,٩ |
| ٢٠٠٦ | ٢٤٠,٣ | ١٨٢٢,١ | ١٨٠,٥ | ٢٢٤٢,٩ | ٨٠,٤ |
| ٢٠٠٧ | ١٢٣٥,٠ | ٣١٩٠,٣ | ٥٦٤,٠ | ٤٩٨٩,٣ | ٨٨,٩ |
| ٢٠٠٨ | ٢٢٧١,٤ | ١٩٢٦,٧ | ٣٤,٤ | ٤٢٣٢,٥ | ٩٠,٤ |
| ٢٠٠٩ | ١٩٩٥,٧ | ٢٢٥٥,٦ | ٢٩٩,٢ | ٤٥٥٠,٥ | ١٠١,٢ |
| ٢٠١٠ | ٨٤٧,٠ | ٥٣٣٩,٩ | ١٤٩٢,٨ | ٧٦٧٩,٧ | ١٠٣,٦ |
| ٢٠١١ | ١٦٢٦,١ | ٤٢٣٤,٦ | ٤٩٤,٩ | ٦٣٥٥,٦ | ١٠٣,٦ |
| ٢٠١٢ | ١٧٦١,٨ | ٦٤٣٣,١ | ٣٤٩,٥ | ٨٥٤٤,٤ | ١٠٨,٨ |
| ٢٠١٣ | ١٤٦٣,٩ | ٢٢٠٣,٠ | ٢٤٨,٣ | ٣٩١٥,٢ | ١١٥,١ |
| ٢٠١٤ | ٣١٨٥,٩ | ٦٣١٨,٧ | ٢٠٨,٤ | ٩٧١٣,٠ | ١٢١,٧ |
| ٢٠١٥ | ١٠٢٨٥,٨* | ٢٣١٧,٧ | ٥٨٢,٤ | ١٣١٨٥,٩ | ١٣٠,٧ |
| ٢٠١٦ | ٨٨٧,٨ | ٦٢٥٦,٣ | ٦١٦,٠ | ٧٧٦٠,١ | ١٣٩,٦ |
| ٢٠١٧ | ١٦٤٨,٥ | ٧٥١٨,٦** | ١٨٢,٨ | ٩٣٤٩,٩ | ١٤٤,٦ |
| ٢٠١٨ | ٩٦٥,٨ | ٥٢٣٥,٣ | ٢٧٥,٩ | ٦٤٧٧,٠ | ١٤٧,٤ |

*بالنسبة لعام ٢٠١٥، تشمل تحويلات مكتب المدعي العام مبلغ ٧٧٢٦,٠ ألف يورو بعد دمج ثلاثة أقسام في شعبة التحقيقات.

** تشمل التحويلات في قلم المحكمة تحويل تكاليف الموظفين التي تتم إدارتها مركزياً. ونظراً لمعدل الشواغر في قلم المحكمة، إن الموائمة ضرورية للتتبع من وجود موارد كافية لقائمة الرواتب في جميع الأقسام. وبعد مراجعة السنوات الثلاث الأخيرة، من ٢٠١٦ إلى ٢٠١٨، بلغ إجمالي التحويلات المتعلقة بتكاليف الموظفين في قلم المحكمة ٣١٣٦,٣ يورو و ٤٦١٧,٩ يورو و ٢٨٢٠,٣ ألف يورو على التوالي.

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٦٠- يبلغ معدل نسبة التحويلات/الميزانيات المعتمدة على مستوى المحكمة بنسبة ٥,٣٢ في المائة، حتى عند تم "تعادل" تحويل بقيمة ٧,٧ مليون يورو بسبب دمج ثلاثة أقسام في

مكتب المدعي العام في عام ٢٠١٥، وهي نسبة عالية من التحويلات – إن هذا يدل على أنه، من خلال الموافقة على التحويلات المقترحة يقوم مكتب المدعي العام بتقديم مرونة كبيرة للمحكمة، وبالتالي تحسين الأداء الإجمالي لنسبة التنفيذ.

١٦١- ولكن هذه المرونة تبقى داخلية لكل برنامج - على سبيل المثال، كانت أمانة الصندوق الاستئماني للضحايا لا تقوم بتنفيذ كامل ميزانيتها في السنوات الماضية. وفي عام ٢٠١٨، كانت نسبة التنفيذ ٧٩,٩ في المائة وكانت قيمة القصور في التنفيذ ٥١٠ آلاف يورو، مما يمثل أكثر من ١٠ في المائة من إجمالي قصور الإنفاق على مستوى المحكمة بكاملها، في حين أن ميزانية أمانة الصندوق الاستئماني للضحايا لا تمثل إلا ١,٧ في المائة من إجمالي الميزانية المعتمدة فقط.

١٦٢- قد يثير الحد من التحويلات ضمن البرامج الرئيسية صعوبات معينة بالنسبة للبرامج الصغيرة. على سبيل المثال، كان هذا هو الحال في عام ٢٠١٩ بالنسبة لآلية الرقابة المستقلة التي كانت بحاجة إلى موظف إضافي للعمل في مجال التحقيق ولكن لم يكن لديها الأموال اللازمة لتوظيفه، لأن هذا لم يكن مدرجاً في الميزانية.

١٦٣- لحل هذه المشكلة، تم تمويل وظيفة من المساعدة قصيرة الأجل بواسطة البرنامج الرئيسي الرابع وتم تخصيص هذه الوظيفة لآلية الرقابة المستقلة – لقد تم تطبيق التحويل ليس على المال، ولكن مباشرة على الموظفين. وعلى الرغم من أن هذا يمكن اعتباره حلاً إدارياً مناسباً ومتوافقاً رسمياً مع القواعد المالية، إلا أنه من الواضح تجاوز في جوهره هذه القواعد المالية نفسها.

النتيجة: بسبب القواعد المالية التي تمنع التحويلات بين البرامج الرئيسية، فإن البرامج الرئيسية الصغيرة لا تملك إلا القليل من المرونة للتعامل مع الاحتياجات الإضافية العاجلة.

التوصية رقم ٧ (نسبة الأولوية ٣): يوصي المراجع الخارجي بتعديل القواعد المالية التي تمنع حالياً التحويلات بين البرامج الرئيسية وذلك من أجل إتاحة مثل هذه التحويلات وبالتالي توفير مرونة إدارية كافية للبرامج الرئيسية الصغيرة، مثل آلية الرقابة المستقلة أو مكتب التدقيق الداخلي.

٣- تمويل استثمارات متعددة السنوات

١٦٤- ينص النظام المالي، اللائحة ٣-٧، على أنه "يجوز للمسجل الدخول في التزامات لفترات مالية مستقبلية، شريطة أن تكون هذه الالتزامات من أجل أنشطة التي وافقت عليها جمعية الدول الأطراف".

(أ) نفقات المحكمة المتعددة السنوات

١٦٥- للمحكمة حالياً التزامات متعددة السنوات تغطي عدداً كبيراً من الأنشطة. تختلف هذه الالتزامات في التكلفة والمدة والغرض. وتشمل ولكن لا تقتصر على ما يلي:

(أ) عقود لتنفيذ استراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات لمدة خمسة سنوات؛

(ب) وعقود الصيانة للمباني والمرافق والتدفئة/التبريد والتخلص من القمامة والبستنة إلخ.

١٦٦- تتم الموافقة على الالتزامات المتعددة السنوات في الهيكل العام للميزانيات البرنامجية المقترحة ولا يتم اعتمادها على أساس فردي من قبل جمعية الدول الأطراف. لا يمكن ترحيل الاعتمادات الموافق عليها لهذه الالتزامات، في حالة عدم استخدامها في نهاية السنة المالية، وزيادة فائض الميزانية. بالنسبة للنفقات الحالية المتعددة السنوات (مثل عقود الصيانة)، يعتبر هذا النهج مقبولاً بشكل عام ولا يشكل صعوبات - الالتزامات السنوية المقابلة مستقرة تماماً ويمكن التنبؤ بها بشكل صحيح لتلافي الإنفاق الزائد أو الناقص للاعتمادات الموافق عليها.

١٦٧- ومع ذلك، في حالة الاستثمارات الكبيرة المتعددة السنوات، قد لا يكون هذا النهج مناسباً، ويمكن أن يكون له تأثير سلبي على معدل تنفيذ الميزانية. إذا كان التوزيع السنوي المتوقع للمدفوعات غير دقيق (غالباً ما تواجه المشروعات الاستثمارية تأخيرات غير متوقعة)، فلن يتم ترحيل الاعتمادات غير المنفقة. بدلاً من ذلك، يتم إضافتها إلى فائض الميزانية، والنفقات المؤجلة المقابلة يجب إعادة إدراجها في الميزانية من أجل أن يتم خفض معدل التنفيذ السنوي بشكل مصطنع، حتى لو كانت الميزانية المتوقعة في نهاية الفترة المتعددة السنوات قد أثبتت بأنه تم تنفيذها ١٠٠ في المائة (أو حتى أكثر من ذلك في كثير من الحالات).

١٦٨- بالإضافة إلى ذلك، فإن إطلاق مشروع متعدد السنوات يمكن أن يعني أيضاً تأخيرات غير متوقعة في وضع اللمسات الأخيرة على المشتريات من خلال دعوة لتقديم عطاءات. إذا تجاوزت هذه التأخيرات نهاية السنة، فقد تتم إضافة الاعتمادات المقابلة أيضاً إلى فائض الميزانية وعدم تجديدها. وبالتالي قد لا تكون متاحة عند إغلاق المناقصات.

١٦٩. في المحكمة، قد يكون هذا هو الحال:

(أ) بالنسبة للاستراتيجية الحالية لخمس سنوات لتكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات، في حين أنه تم تقديم التكلفة الإجمالية المقدرة للمشروع إلى لجنة الميزانية والمالية في عام ٢٠١٧، لم يتم إدراج التكاليف السنوية المتوقعة في الميزانية المعتمدة إلا حتى عام ٢٠١٩. كان يتعين تحديث المبالغ كل عام لإظهار معدل الإنفاق الفعلي، وتعديل المبلغ المتوقع للسنوات المتبقية؛

(ب) إلى حد أقل، لخطة استبدال رأس المال: تم تقديم الخطة الأولى في أيلول/سبتمبر ٢٠١٧ (٢٠١٧ إلى ٢٠٢٢ - ٢,٢ مليون يورو، وتم تمديدها حتى عام ٢٠٢٣ بمبلغ إجمالي قدره ٢,٩ مليون يورو). يتعلق الأمر بالمعدات السمعية والبصرية المدمجة في المباني. حتى الآن يتم تطبيق تعديلات التوقعات السنوية نفسها؛

(ج) تم إبلاغ المراجع الخارجي أن قسم الخدمات العامة يعتبر حالياً عمل استثمار مدته خمسة سنوات لشراء قافلة من السيارات (البعض منها يكون مدرع).

١٧٠- بناءً على طلب لجنة الميزانية والمالية، أصدرت المحكمة تقريراً^(٢٨) في تموز/يوليو ٢٠١٨، عن الحلول التي تستخدمها بعض المنظمات الدولية الأخرى لتمويل عمليات استبدال رأس المال طويلة الأجل. اعتبرت لجنة الميزانية والمالية في دورتها الحادية والثلاثين^(٢٩) أن الحاجة إلى صندوق متعدد السنوات لم يتم إثباته، وطلبت تقديم تقرير عن تطوير التوقعات

^(٢٨) انظر الوثيقة CBF/31/2، المؤرخة ٩ تموز/يوليو ٢٠١٨، "تقرير المحكمة عن حلول لتمويل عمليات استبدال رأس المال على المدى الطويل في مقرها في لاهاي".

^(٢٩) انظر الوثيقة ICC-ASP/17/15، المؤرخة ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، "تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها الحادية والثلاثين".

المتوسطة الأجل والطويلة الأجل لاستبدال رأس المال. صدر هذا التقرير في آذار/مارس ٢٠١٩. (٣٠) ويقترح خطة استثمار للفترة ٢٠٢٠ إلى ٢٠٢٤ والتي تبلغ ٣,٧ مليون يورو.

(ب) الحاجة إلى هيكل تمويل محدد متعدد السنوات للاستثمارات

١٧١- تنص المادة ٢-١ من النظام المالي على أن ميزانية المحكمة هي ميزانية سنوية، ما لم تقرر جمعية الدول الأطراف بخلاف ذلك، وتنص على أنه "يجب على جمعية الدول الأطراف إبقاء الفترة المالية قيد الاستعراض".

١٧٢- إحدى الطرق التي حاولت بها بعض المنظمات حل مشكلة التمويل المتعدد السنوات هي تنفيذ فترات الميزانية لفترة السنتين أو ثلاث سنوات (منظمة الطيران المدني الدولية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية^(٣١))، (الخ).

١٧٣- أشارت أمانة جمعية الدول الأطراف للمراجع الخارجي أن مبدأ الميزانية السنوية لم تناقشه الدول الأطراف في السنوات الأخيرة، وأنه من المحتمل أن يكون هناك اختلاف في وجهات النظر فيما بينها حول هذه النقطة. لقد تمت مناقشة هذه المسألة في السابق عندما كانت المباني الدائمة قيد الإنشاء وكان من الصعب تقدير تكاليف تشغيل المبنى الجديد بما في ذلك تكاليف الصيانة، لذا تم تأجيل هذه المناقشة إلى وقت لاحق. لم تتم مناقشة هذه المسألة في المحكمة مؤخراً. ولا يعتبر المراجع الخارجي أن إعادة فتح المناقشة سيكون مفيداً.

١٧٤- طريقة ممكنة أخرى لضمان تمويل المشاريع المتعددة السنوات، وهي تنفيذ صناديق متعددة السنوات أو حسابات خاصة متعددة السنوات.

١٧٥- في عام ٢٠١٤، اقترحت المحكمة على الجمعية^(٣٢) إما إدخال آلية دائمة لتمويل مشاريع متعددة السنوات، أو إنشاء حساب خاص^(٣٣) لفصل التمويل المتعلق باستراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات، مما يتيح ترحيل الجزء غير المنفق من الاعتمادات المتعلقة باستراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات في نهاية كل عام، بدءاً من سنة الميزانية ٢٠١٩، حتى نهاية استراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات. دعت المحكمة لهذا الخيار الثاني. ووفقاً لهذا المقترح:

(أ) كان سيتم تنفيذ نتيجة الميزانية التراكمية في نهاية المشروع، والتي سيتم على أساسها إعادة أي فائض نقدي ناجم إلى الدول الأطراف؛

(ب) وكان سيتم تقديم تقارير عن المشروع سنوياً إلى الجمعية من خلال اللجنة.

١٧٦ - جمعية الدول الأطراف □ قرارها 4 ICC-ASP/17/Res (القسم فاء) الذي تم اعتماده □
١٢ كانون الأول/ديسمبر □ ٢٠١٨، طلبت من □ كمة توف □ مزيد من العناصر □ لجنة الميزانية والمالية □ دورتها الثانية والثلاث □ لتوضيح مقترح □ دامت. ووفقاً لقرار الجلسة

(٣٠) انظر الوثيقة CBF/32/10، المؤرخة ١٤ آذار/مارس ٢٠١٩، "تقرير المحكمة عن تطوير توقعات التكلفة على المدى المتوسط والطويل لاستبدال رأس المال وإدراج مؤشرات الأداء في عقد الصيانة الجديد".

(٣١) منظمة الطيران المدني الدولية؛ منظمه التعاون الاقتصادي والتنمية؛ منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية.

(٣٢) انظر الوثيقة CBF/32/4، المؤرخة ٥ آذار/مارس ٢٠١٩.

(٣٣) قد يكون لـ "الحسابات الخاصة" مصادر تمويل مختلفة ويمكن فتحها لأغراض مختلفة، بما في ذلك موارد الميزانية العادية غير المنفقة للمشاريع متعددة السنوات. وفقاً للوائح المالية ٦-٥ و ٣-٧ والقاعدة ١٠٦-١، يجب تحديد شروط وأحكام كل حساب خاص من قبل السلطة المختصة التي توافق على إنشاء الحساب الخاص.

الأخيرة هذه، نفذت المحكمة حساباً خاصاً متعدد السنوات لاستراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات.

١٧٧- لذلك في الختام، يعتبر المراجع الخارجي أن:

(أ) إن إمكانية تمديد فترة ميزانية المحكمة إلى سنتين أو ثلاثة سنوات، على الرغم من تركها مفتوحة في النظام المالي، لن توفر مرونة كافية للمشاريع المتعددة السنوات التي تتداخل مع فترتين متتاليتين في الميزانية، مهما كان طولهما. وبعد أن أوصت الأمانة العامة للأمم المتحدة بهذا النهج، نصحت أخيراً بعدم الموافقة عليه. فيما يتعلق بحالة للمحكمة الجنائية الدولية المحددة، نظراً إلى أن مستوى النشاط يعتمد بشكل رئيسي على العوامل التي لا يمكن التنبؤ بها حتى على فترة قصيرة لمدة من سنة واحدة، فإن هذه الخطوة ستزيد من عدم اليقين في الميزانية دون تقديم ميزة واضحة من حيث المرونة في الميزانية المتعددة الاستثمارات؛

(ب) يمكن تنفيذ أدوات محددة لميزانية متعددة السنوات، على النحو المسموح به في النظام المالي، من أجل تبسيط التمويل المتعدد السنوات للميزانية، مثل الصناديق المتعددة السنوات أو الحسابات الخاصة. تم اعتماد هذه الإجابة من قبل العديد من المنظمات الأخرى (منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولية واليونسكو ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة العالمية للملكية الفكرية^(٣٤))، لتأمين التمويل للاستثمارات الكبيرة طويلة الأجل. التي قد تساعد:

(١) تحسين معدل تنفيذ الميزانية، الاعتمادات غير المنفقة ليتم تحريكها تلقائياً، وعدم قيامها بزيادة فائض الميزانية السنوي؛

(٢) تأمين وقت كاف لمواجهة الدعوات المعتادة لتقديم عروض للاستثمارات المتعددة السنوات؛

(٣) في حين تقديم تقارير عن كذب إلى الدول الأطراف عن النفقات والتوقعات ذات الصلة؛

(ج) يمكن توسيع نطاق الحل الذي تمت الموافقة عليه مؤخراً لاستراتيجية تكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات إلى استثمارات أخرى متعددة السنوات (مثل خطة استبدال رأس المال أو العقد متعدد السنوات للاستثمار في قافلة السيارات المتوخاة حالياً من قبل قسم الخدمات العامة)، من خلال اعتماد آلية دائمة متعددة الأغراض لتمويل مشاريع متعددة السنوات. يمكن الحصول على هذا عن طريق توسيع الحساب الخاص الحالي لاستراتيجية تكنولوجيا المعلومات إلى سلسلة من المشاريع الاستثمارية الأخرى المحتمل أن توافق عليها جمعية الدول الأطراف. لقد تم تطبيق هذا الحل من قبل منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، التي أطلقت خطة متعددة السنوات ومتعددة الأغراض، وذلك بعد إنشاء

(٣٤) قامت منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية بتنفيذ صندوق استثمار رأس المال وخطة متعددة السنوات ومتعددة الأغراض؛ ونفذت منظمة التجارة العالمية صناديق استثمارية مثل "الصندوق الاستثماري للدوحة"، الذي يمول خطط التدريب المتعددة السنوات للدول الأطراف؛ وتوافق اليونسكو على الصناديق الاستثمارية مثل "حساب التكاليف غير المباشرة للصندوق الاستثماري الخاص"، الممول بنسبة مئوية من تكاليف دعم البرامج خارج الميزانية، والتي تمول جزءاً من التكاليف المتولدة للمقر الرئيسي والمكاتب الميدانية عن طريق إدارة ميزانية البرامج الإضافية. نفذت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة العالمية للملكية الفكرية أموالاً متعددة السنوات لتمويل صيانة مبانيها واستبدالها، كما ذكرت المحكمة في الوثيقة المذكورة أعلاه CBF/31/2، المؤرخة ٩ تموز/يوليو ٢٠١٨.

العديد من الأدوات المتعددة السنوات لتلبية احتياجات محددة. يجب تحديد اللوائح الخاصة بهذه الآلية لضمان إدارة منفصلة للاعتمادات المخصصة لكل مشروع.

النتيجة: يلاحظ المراجع الخارجي أن جمعية الدول الأطراف قد فوضت المحكمة مؤخراً لتنفيذ حساب خاص محدد لتمويل خططها الاستراتيجية المتعددة السنوات لتكنولوجيا المعلومات/إدارة المعلومات. لقد تم تنفيذ هذه الأدوات بنجاح في منظمات دولية أخرى تابعة للأمم المتحدة وغير تابعة للأمم المتحدة.

التوصية رقم ٨ (نسبة الأولوية ٢): للتيقن من اتساق مبسط بين الموافقة على المشروعات الاستثمارية متعددة السنوات وقرارات الميزانية السنوية ذات الصلة من قبل جمعية الدول الأطراف، يوصي المراجع الخارجي المحكمة بأن تقدم إلى جمعية الدول الأطراف مقترحاً لتوسيع إستراتيجيتها الحالية لتكنولوجيا المعلومات حساباً خاصاً متعدد السنوات بحيث:

- (أ) يمكن استخدامه كألية متعددة الأغراض متعددة السنوات تسمح بنقل موارد الميزانية العادية غير المنفقة إلى قائمة من المشروعات الاستثمارية الهامة المتعددة السنوات التي وافقت عليها جمعية الدول الأطراف؛
- (ب) يتم تصميم قواعد مناسبة، تضمن الفصل القوي بين الاعتمادات المخصصة لكل مشروع معتمد وتقرير سنوي إلى جمعية الدول الأطراف.

٤- عجز السيولة

١٧٨- يوضح الجدول التالي المبالغ النقدية والمبالغ المعادلة للنقد المتوفرة لمواجهة التزامات الميزانية العادية، والتي يمكن حشدتها من خلال استخدام مخول به لإعتمادات الميزانية للصندوق العام، ولصندوق رأس المال العامل وصندوق الطوارئ في ٣١ كانون الأول/ديسمبر من كل عام منذ عام ٢٠٠٣.

الجدول ١٦: النقد المتوفر حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر (بالآلاف اليورو وملايين يورو)

| السنة | الآلاف | | صندوق الاحتياطي | صندوق رأس المال العامل | الصندوق العام |
|-------|---------------|--------|-----------------|------------------------|---------------|
| | ملايين اليورو | اليورو | | | |
| ٢٠٠٢ | ١٧٢٦٦ | ١٥٤٦١ | صفر | ١٧٦٦ | ١٥٤٦١ |
| ٢٠٠٤ | ٩١٦٩ | ٤٢٠٧ | ٩١٦٩ | ٤٢٠٧ | ١٦٢٩٧ |
| ٢٠٠٥ | ٩١٦٩ | ٥٢٧٧ | ٩١٦٩ | ٥٢٧٧ | ٢٦٤١٩ |
| ٢٠٠٦ | ٩١٦٩ | ٦٦٠٦ | ٩١٦٩ | ٦٦٠٦ | ٤٠٤٩٠ |
| ٢٠٠٧ | ٩١٦٩ | ٧٣٨٧ | ٩١٦٩ | ٧٣٨٧ | ٦٠٦٨٠ |
| ٢٠٠٨ | ٩١٦٩ | ٧٤٠٥ | ٩١٦٩ | ٧٤٠٥ | ٥٠٤٠٣ |
| ٢٠٠٩ | ٩١٦٩ | ٧٤٠٥ | ٩١٦٩ | ٧٤٠٥ | ٣٣٣٣٠ |
| ٢٠١٠ | ٨٧٥٧ | ٧٣٨٦ | ٨٧٥٧ | ٧٣٨٦ | ٢٢٢٧١ |
| ٢٠١١ | ٤٤٣٨ | ٧٣٩٧ | ٤٤٣٨ | ٧٣٩٧ | ٣٣٦٩٧ |
| ٢٠١٢ | ٦٩٨٣ | ٧٣٩٨ | ٦٩٨٣ | ٧٣٩٨ | ٣٨٩٥٣ |

| السنة | الصندوق العام | | صندوق رأس المال العامل | | صندوق الاحتياطي | | الميزانية المعتمدة | الأيام |
|-------|---------------|-------|------------------------|-------|-----------------|-------|--------------------|--------|
| | ٤٢ ٢١٦ | ٧ ٢٨٥ | ٧ ٢٨٦ | ١ ٦١٥ | ٥ ٧٨٥ | ٥ ٧٨٥ | | |
| ٢٠١٣ | ٤٢ ٢١٦ | ٧ ٢٨٥ | ٧ ٢٨٦ | ١ ٦١٥ | ٥ ٧٨٥ | ٥ ٧٨٥ | ١١٥ | ١٨٠,٦ |
| ٢٠١٤ | ٤٠ ٦٤٥ | ٧ ٢٨٦ | ٤٠ ٦٤٥ | ١ ٦١٥ | ٥ ٧٨٥ | ٥ ٧٨٥ | ١٢٢ | ١٦٦,٢ |
| ٢٠١٥ | ١٣ ٤٧٣ | ١ ٦١٥ | ١٣ ٤٧٣ | ١ ٦١٥ | ٥ ٧٨٥ | ٥ ٧٨٥ | ١٣١ | ٥٨,٣ |
| ٢٠١٦ | ٨ ٦٤٠ | ٣ ٦٣٥ | ٨ ٦٤٠ | ٣ ٦٣٥ | ٥ ٧٨٥ | ٥ ٧٨٥ | ١٤٠ | ٤٧,٢ |
| ٢٠١٧ | ٤٧٩ | صفر | ٤٧٩ | صفر | ٣ ٧٥٩ | ٣ ٧٥٩ | ١٤٥ | ١٠,٧ |
| ٢٠١٨ | ٤٩٠ | ٩ ٠٥٧ | ٤٩٠ | ٩ ٠٥٧ | ٥ ٢٤٣ | ٥ ٢٤٣ | ١٤٧ | ٣٦,٦ |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٧٩- لا يشير عمود "المجموع الإجمالي" إلى الاعتمادات المتبقية غير المستخدمة في الميزانية لهذه الصناديق الثلاثة، بل يشير فقط إلى إجمالي النقد المتاح لكل صندوق للوفاء بالتزامات الميزانية التي تعهدت بها المحكمة. ويشير العمود الأخير إلى الطاقة المعادلة للدفع المعبر عنها في عدد أيام الإنفاق المعيارية، على أساس تقسيم الميزانية المعتمدة لنفس السنة من خلال ٣٦٥ يوماً معيارياً في السنة. في حالة وجود متأخرات كبيرة للاشتراكات المقدرة، فإن كون الاعتمادات غير المستخدمة لا تزال متاحة لهذه الصناديق الثلاثة لا يعني بالضرورة أن المبالغ النقدية المقابلة تبقى متوفرة عندما يتجاوز مجموع الالتزامات غير المسددة المبالغ النقدية المتواجدة.

١٨٠- يوضح هذا الجدول أنه منذ عام ٢٠١٥، وصلت المبالغ النقدية المتاحة لتسوية المبالغ المستحقة الدفع لدى المحكمة إلى مستويات منخفضة جداً، ويرجع ذلك أساساً إلى المتأخرات للاشتراكات المقدرة.

١٨١- في الفترات الأكثر حداثة (مثلاً، في الربع الأخير من عام ٢٠١٨)، كان على المحكمة مواجهة خطر عجز السيولة فعلياً: تشير الوثيقة ICC-ASP/17/5 إلى أن "اللجنة لاحظت أن الجمعية في دورتها السادسة عشرة لم تخول المحكمة باستخدام صندوق الاحتياطي مؤقتاً و/أو إنشاء تمويل خارجي (حد ائتماني) لمعالجة العجز المؤقت في السيولة في عام ٢٠١٨، وأنه لا توجد حالياً أية آلية لمعالجة هذه الحالة، مما قد يؤدي إلى عدم القدرة المحكمة على القيام بالتزاماتها الأساسية (مثل دفع رواتب الموظفين وفواتير الموردين)".

١٨٢- البيانات التي قُدمت إلى المراجع الخارجي خلال مهمته النهائية بشأن البيانات المالية لعام ٢٠١٧، قادت إلى مشاركة المخاوف التي أعربت عنها لجنة الميزانية والمالية بشأن مخاطر أزمة السيولة. اعتبر المراجع الخارجي في تقريره بشأن البيانات المالية لعام ٢٠١٧ أن "هذه ليست أزمة ناجمة عن ظروف مختلفة، وإنما هي مظهر من مظاهر المشكلة التي أصبحت هيكلية، والتي يتطلب حلها مزيداً من التحليل. سيقوم المراجع الخارجي بمراجعة مسألة السيولة الناجمة عن المتأخرات كجزء من مراجعته للأداء المتعلق بإدارة ميزانية المحكمة."

١٨٣- في الوثيقة ICC-ASP-17-15، أشارت لجنة الميزانية والمالية أنه "فيما يتعلق بحالة التدفق النقدي، شاركت اللجنة مخاوف المراجع الخارجي بشأن خطر حدوث أزمة سيولة ناشئة عن متأخرات الدول الأطراف، والتي قد تعرض بجدية عمليات المحكمة للخطر [...] وأشارت اللجنة أن المراجع الخارجي سوف يستعرض أيضاً مسألة السيولة الناجمة عن

المتأخرات كجزء من مراجعة الأداء المعتمدة. وتطلعت اللجنة إلى تحليل المراجع الخارجي وتوصياته".

١٨٤- يؤكد المراجع الخارجي في تقريره عن البيانات المالية لعام ٢٠١٨ أن هذا النقص لا يزال قائماً.^(٣٥)

١٨٥- طلب المراجع الخارجي من المحكمة تقديم المواقف المحدثة لكل من لجنة الميزانية والمالية وأمانة جمعية الدول الأطراف والمحكمة بشأن هذه المسألة. وهي كالتالي.

(أ) موقف لجنة الميزانية والمالية:

١٨٦- في دورتها الثلاثين في نيسان/أبريل ٢٠١٨ وفي دورتها الحادية والثلاثين في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، أصدرت لجنة الميزانية والمالية وذكرت مجدداً بعبارات مماثلة التوصية التالية: "في ضوء خطر عجز السيولة الكبير للعمليات وعلى سمعة المحكمة، أوصت اللجنة بالتالي:

(أ) أن ترصد المحكمة عن كثب توقعات التدفقات النقدية وتعزز جهودها في اتجاهات مختلفة لتلافي حدوث عجز في السيولة في نهاية السنة؛

(ب) أن تعتبر الجمعية، في دورتها السابعة عشرة، إنشاء آلية للتعامل بمسائل السيولة، على سبيل المثال، من خلال الاستخدام الاستثنائي والمؤقت لصندوق الاحتياطي و/أو إنشاء تمويل خارجي بناءً على توصية من اللجنة، كتدبير مخفف؛

(ج) في حالة نشوء عجز في السيولة قبل دورة الجمعية في كانون الأول/ديسمبر، أن يعتبر المكتب، في أدائه بمسؤوليات الجمعية وبناءً على توصية اللجنة، جميع الخيارات الممكنة للتعامل مع الوضع".

(ب) موقف أمانة جمعية الدول الأطراف:

١٨٧- وفقاً لإجابة المحكمة، أشارت أمانة جمعية الدول الأطراف إلى أن "هناك تباعد في وجهات النظر بين الدول الأطراف بشأن مسألة وجود آلية دائمة لحل مشكلات السيولة في المحكمة".

(ج) موقف المحكمة:

١٨٨- أجاب المسجل إلى مراجع الحسابات الخارجي بأنه "كان يعمل مع الدول الأطراف مباشرة، لكن التاريخ أظهر أن مسألة السيولة هي مشكلة متكررة. قدمت المحكمة طلباً لزيادة مستوى صندوق رأس المال العامل إلى اللجنة للنظر فيه. في غياب صندوق رأس المال العامل بمستوى أكبر، فإن الآلية الوحيدة المتوفرة هي أن تذهب المحكمة إلى الجمعية في نهاية العام وتطلب المساعدة الطارئة، من خلال استخدام صندوق الطوارئ أو إنشاء اعتماد لخط مالي. ولكن، التوقيت يجعل هذا صعباً للغاية. طلبت المحكمة من الدول أن تنتظر فيما إذا كان من الممكن تفويض بعض المسؤوليات إلى المكتب في الظروف الملحة، حيث سيكون المكتب أكثر قدرة على التعامل مع تقلبات المسألة." "

(٣٥) استناداً إلى أحدث المعلومات، يشير تقرير المراجع الخارجي عن حسابات عام ٢٠١٨ لعام ٢٠١٩ إلى أن "المحكمة ليس لديها فهماً بشأن تاريخ الدفع وهذا الأمر يخضع بالكامل إلى سيطرة الدول الأطراف المساهمة. [...] قد يكون هناك خطر من نقص السيولة وعدم قدرة المحكمة على الوفاء بالتزاماتها بحلول نهاية عام [٢٠١٩]، وحتى بعد استخدام جميع [الاعتمادات] المتاحة التي يوفرها صندوق رأس المال المتداول وصندوق الطوارئ. وفي وقت إعداد هذا التقرير، لم يكن لدى المراجعين الخارجيين رؤية إضافية حول التزامات المساهمين المعنيين بتسديد المدفوعات في الوقت المحدد وبالمبالغ كما هو متوقع."

النتيجة: لا يزال خطر نقص السيولة مرتفعاً نسبياً، على النحو الموضح في تقرير المراجع الخارجي عن البيانات المالية لعام ٢٠١٨. الأزمة الكبرى التي تتطلب حلاً عاجلاً ستضع حتماً المحكمة في موقف ضعيف، وبالتالي بتكاليف عالية، للتفاوض مع البنوك في حال إذا كان اعتماد الخط المالي هو الخيار الوحيد المتبقي، ناهيك عن الخطر على " السمعة" الذي ينطوي عليه الأمر. ومن المؤكد أن المقترحات الأخيرة التي اتخذتها لجنة الميزانية والمالية والمحكمة ستحد من هذه العواقب. يدرك المراجع الخارجي أن موافقة جمعية الدول الأطراف قد يكون لها آثار جانبية سيئة، وذلك بتخفيض الضغط على الدول الأطراف المتأخرة في الدفع. ومع ذلك، فهو يرى أن التوازن بين إيجابيات وسلبيات دعاة الموافقة على هذه المقترحات.

التوصية رقم ٩ (نسبة الأولوية ١): لتجنب العواقب السيئة على الوضع المالي وعلى السمعة في حال حدوث عجز في السيولة، يوصي المراجع الخارجي جمعية الدول الأطراف بتفويض بعض المسؤولية إلى المكتب من أجل:

(أ) الإعلان في الوقت المناسب (أي بعد فترة معقولة، مثل أسبوعين/ثلاثة - يلزم تحديدها بدقة أكثر - قبل أن يمثل النقد المتوفر المتوقع أقل من شهر واحد فقط من المدفوعات الاعتيادية)، وأن تكون المحكمة مخولة بشكل استثنائي لاستخدام صندوق الطوارئ، و/أو، في حالة عدم توفر النقد الكافي في الصندوق، التفاوض مسبقاً على اعتماد خط مالي؛

(ب) تحويل المحكمة لاستخدام أي من التسهيلات أو كليهما بشكل فعال عندما يصبح من المستحيل تجنب أزمة السيولة فقط (على سبيل المثال، عندما يتبقى يوماً واحداً أو يومين من النقد فقط)، يلزم أيضاً تحديد هذا التأخير بدقة بالغة مسبقاً؛

(ج) تقديم تقارير فورية عن الوضع إلى الدول الأطراف بشأن كل من القرارين السابقين.

هاء- رفع التقارير

١- التواتر والشكل

١٨٩- يتعين على المحكمة إعداد تقارير عن أداء الميزانية إلى لجنة الميزانية والمالية والجمعية الدول الأطراف ثلاث مرات في السنة: في بداية الربع الأول، وفي بداية الربع الثاني وفي نهاية السنة.

١٩٠- تبين الوثائق المقابلة المقدمة إلى المراجع الخارجي أنه في كل سنة يصدر نوعان مختلفان من تقارير الميزانية:

(أ) تقريران ربع سنويان مؤقتان، يهدفان إلى إطلاع أعضاء لجنة الميزانية والمالية ومندوبي الدول الأطراف عن الوضع الراهن لتنفيذ الميزانية وتقديم التعديلات الممكنة التي تحتاج إلى قرارات جديدة. في عام ٢٠١٨، تم إرسال التقرير الأول في ١١ نيسان/أبريل (الميزانية كما في آذار/مارس) وتمت مناقشته بعد أسبوع واحد في الدورة الثلاثين للجنة الميزانية والمالية؛ وتم إرسال التقرير الثاني في ٣ آب/أغسطس (الميزانية كما في ٣٠ حزيران/يونيو)، وتمت مناقشته بعد شهر واحد في الدورة الحادية والثلاثين للجنة؛

(ب) تقرير سنوي نهائي، يهدف إلى توفير معلومات لإفراغ المسجل عن صفته المسؤول الإداري للمحكمة عن إدارته للميزانية. يتم إرسال التقرير عادةً في نهاية شهر آذار/مارس من العام (ن + ١)، وتتم مراجعته من قبل لجنة الميزانية والمالية في أواخر

نيسان/أبريل (ن + ١)، ويتم إرساله إلى جمعية الدول الأطراف في جلستها في كانون الأول/ديسمبر (ن + ١).

(أ) التقارير الربع سنوية

١٩١- توفر الوثائق المؤقتة لأداء الميزانية الربع سنوية، التي يتم إنتاجها وفقاً لقرار جمعية الدول الأطراف الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ (ICC-ASP/4/32) بناءً على توصية من لجنة الميزانية والمالية، تحديثاً عن تنفيذ الموازنة الراهن للربعين في نهاية آذار/مارس وحزيران/يونيو.

١٩٢- على أساس التقريرين الربع سنوية المقدمين في ٢٠١٨، يلاحظ المراجع الخارجي أن هذه الوثائق، أولاً وقبل كل شيء، توفر معلومات عن معدل تنفيذ اعتمادات الميزانية للسنة الحالية. ومن الملاحظ بشكل عام أن تنفيذ تكاليف الموظفين منتظم تقريباً، في حين أن اعتمادات غير الموظفين يمكن أن تكون متناثرة (بشكل عام، كما في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٨، كان قد تم بالفعل استهلاك ٥١,٣ في المائة من مخصصات غير الموظفين للسنة). تعلق الملاحظات على معدلات التنفيذ لكل برنامج، وكذلك لكل فئة من بنود الالتزام. ويحدد هذا القسم من التقارير بعض التغييرات في افتراضات الميزانية: على سبيل المثال، اعتباراً من ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠١٨، تمديد إجراءات قضية انتجاندا، لمدة تسعة أشهر، وتسعة أشهر للإجراءات التمهيدية لقضية الحسن، كلاهما لم تكن متوقعة من قبل مكتب المدعي العام أو تكلفة نقل الحسن إلى لاهاي، والتي لم يتم شملها في تقديم الميزانية الأولية لقلم المحكمة، تشكل تعديلات بسبب عدم إمكانية توقع مثل هذه الأحداث.

١٩٣- وتبلغ التقارير الربع سنوية أيضاً الدول الأطراف عن المصروفات غير المتوقعة - على سبيل المثال، في نهاية الربع الأول من عام ٢٠١٨، تمديد عقد قاضيين في قضية جان بيري بيمبا غومبو وبدء تحقيق جديد بشأن الحالة في بوروندي، التي أذنت بها الدائرة التمهيدية في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ وبالتالي لم تدرج في الميزانية. يجب أن تؤدي هذه النفقات غير المتوقعة إلى إخطار صندوق الطوارئ قبل نهاية العام.

١٩٤- توفر التقارير الربع سنوية أيضاً تحديث عن قرارات التوظيف، بما في ذلك عدد الوظائف المشغولة مقارنة بعدد الوظائف الثابتة وأعمال التوظيف الجارية.

١٩٥- وأخيراً، تستعرض التقارير الربع سنوية حالة التدفق النقدي وتبين المتأخرات في سداد الاشتراكات المقدرة (وكذلك حالات تعليق حقوق التصويت الناتجة عن ذلك).

(ب) التقارير السنوية

١٩٦- قام المراجع الخارجي بتحليل أحدث تقرير نهائي كان متوفراً في وقت التدقيق (الوثيقة CBF/32/14). هذه الوثيقة (مكونة من ٦١ صفحة و ١٦ مرفقاً)، وتم توزيعها في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٩ وناقشتها لجنة الميزانية والمالية في دورتها الثانية والثلاثين في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل إلى ٤ أيار/مايو ٢٠١٩، هي تقرير عن تنفيذ الموازنة ("الأنشطة وأداء البرنامج") للسنة المالية ٢٠١٨.

١٩٧. تتكون هذه الوثيقة من ثلاثة مجموعات وتحتوي كل منها على محتويات معلوماتية مختلفة تماماً:

(أ) تصف المجموعة الأولى (٣٩ صفحة)، في شرح، أنشطة السنة المالية ٢٠١٨ من قبل البرامج الرئيسية؛

(ب) المجموعة الثانية أقصر (٢٠ صفحة). تتعامل بالتالي:

(١) من ناحية، المسائل الشاملة (التي لا تدرج في نطاق برنامج أو جهاز معين، مثل عمليات نقل الميزانية، والخطة الاستراتيجية/إدارة المخاطر وتدابير الكفاءة)؛

(٢) ومن ناحية أخرى، بشأن "أداء الميزانية" في عام ٢٠١٨، تعتمد بشكل رئيسي على تنفيذ اعتمادات الميزانية، مع وبدون تأثير الإخطارات على صندوق الطوارئ، من قبل البرامج والبرامج الرئيسية، وبنود الالتزام، مع التطوير المتعلق بالأنشطة الميدانية في البلدان التي تواجه حالات. هذه المجموعة الثانية هي أيضاً سلسلة من المعلومات المتناثرة؛ (ج) المجموعة الثالثة، تتألف من ١٦ ملحقاً، هي الأهم (٦٦ صفحة).

٢- مؤشرات الأداء

(أ) نسبة التنفيذ

١٩٨- يوضح الجدول التالي تطور معدل تنفيذ ميزانيات المحكمة للفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٨:

الجدول ١٧: ٢٠١٨-٢٠٠٥ تطور الميزانيات المعتمدة ونسب التنفيذ (بملايين اليورو)

| السنة | الميزانية المعتمدة | الزيادة (%) | نسبة التنفيذ (%) |
|-------|--------------------|-------------|------------------|
| ٢٠٠٥ | ٦٦,٩ | - | ٩٢,٩% |
| ٢٠٠٦ | ٨٠,٤ | ٢٠,١٨% | ٨٠,٤% |
| ٢٠٠٧ | ٨٨,٩ | ١٠,٥٧% | ٨٧,٢% |
| ٢٠٠٨ | ٩٠,٤ | ١,٦٩% | ٩٢,٦% |
| ٢٠٠٩ | ١٠١,٢ | ١١,٩٥% | ٩٢,٧% |
| ٢٠١٠ | ١٠٣,٦ | ٢,٣٧% | ٩٧,٢% |
| ٢٠١١ | ١٠٣,٦ | ٠,٠٠% | ٩٩,٢% |
| ٢٠١٢ | ١٠٨,٨ | ٥,٠٢% | ٩٦,٦% |
| ٢٠١٣ | ١١٥,١ | ٥,٧٩% | ٩٥,٨% |
| ٢٠١٤ | ١٢١,٧ | ٥,٧٣% | ٩٦,٧% |
| ٢٠١٥ | ١٣٠,٧ | ٧,٤٠% | ٩٧,١% |
| ٢٠١٦ | ١٣٩,٦ | ٦,٨١% | ٩٦,١% |
| ٢٠١٧ | ١٤٤,٦ | ٣,٥٨% | ٩٩,٦% |
| ٢٠١٨ | ١٤٧,٤ | ٢,٠٠% | ٩٦,٨% |

المصدر: المحكمة الجنائية الدولية

١٩٩- يوضح هذا الجدول، في كل عام تقريباً، أنه في السابق، ازدادت الميزانية المعتمدة باستمرار بوتيرة أسرع من مستوى التضخم، وكانت النفقات الفعلية أدنى من الميزانية المعتمدة.

٢٠٠- يعتبر مزيج هذين العنصرين في بعض الأحيان بأنه مؤشراً على أن ميزانية المحكمة توفر مرونة كبيرة. على سبيل المثال:

(أ) أشار تقرير المراجع الداخلي في تقريره لعام ٢٠١٦ إلى الآثار الجانبية المحتملة للمراقبة عن كثب لإعداد الميزانية من قبل لجنة الميزانية والمالية، معتبراً أن "هناك اعتقاداً

بشكل عام أن لجنة الميزانية والمالية سوف تقوم بعمل تخفيضات في الميزانية المقترحة على الرغم من أن الميزانية المقدمة تعتبر بأنها عادلة وواقعية وتستند إلى ولاية المحكمة، وقد يؤدي هذا الاعتقاد إلى قيام أصحاب الميزانية بتضخيم ميزانيتهم المقترحة "؛

(ب) في الأونة الأخيرة، في "رسائل مشتركة من المحكمة إلى الفريق العامل في لاهاي - حول الميزانية" مؤرخة ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، لاحظ مكتب المدعي العام أن "لجنة الميزانية والمالية تواصل ذكر المرونة التي ينبغي أن تكون متاحة في مستوى الميزانية. يبدو أن رأي لجنة الميزانية والمالية هذا يعني وجود احتياطي للتباطؤ ضمن مقترح الميزانية لأن التنفيذ أقل من ١٠٠ في المائة".

٢٠١ - في الواقع، يعزى القصور في إنفاق الميزانية بشكل أساسي إلى صلابة الميزانية التي لا تتعلق بالمحكمة^(٣٦) بشكل خاص. الأسباب الرئيسية هي:

(أ) بالنسبة للمنظمات الدولية، يتم استبعاد العجز في الميزانية من حيث المبدأ، بحيث تتم الموافقة على مستويات اعتمادات الميزانية على أساس كاف لتلافي خطر الإفراط في الإنفاق؛

(ب) "الاحتياطي" الوحيد المقبول هو إمكانية الحصول على تمويل مؤقت من خلال صندوق رأس المال العامل أو، في حالات استثنائية، من خلال تنفيذ صندوق الطوارئ (كما هو الحال في المحكمة).

٢٠٢ - ونتيجة لهذا النهج الصائب المقبول عموماً، لا يمكن أن يتجاوز معدل التنفيذ المثالي لصندوق الموازنة (الصندوق العام) ١٠٠ في المائة، ولكن نظراً إلى أن التوقعات ليست سوى تقريبية، فإنها عادة ما تكون أدنى قليلاً.

(ب) مؤشرات الأداء الرئيسية

٢٠٣ - حتى تاريخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، أي بعد ١٦ سنة فقط من بدء نفاذ نظام روما الأساسي (١ تموز/يوليه ٢٠٠٢)، فتحت المحكمة ١١ حالة، وبدأت ستة دعاوى^(٣٧)، وأصدرت ستة أحكام^(٣٨)، أسفرت عن أربعة أحكام مذنب^(٣٩) وعقوبات تتراوح بين السجن لمدة تسعة سنوات إلى أربعة عشر سنة، وبراءة اثنين. كانت هناك أربع إسقاطات للدعوى^(٤٠). وفي ثلاثة حالات، اعتمدت المحكمة أوامر جبر الأضرار^(٤١). وفي نفس

^(٣٦) في معظم المنظمات الدولية، تقل معدلات تنفيذ الميزانية عن ١٠٠ في المائة.
^(٣٧) كانت تتعلق، حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، بالسيد عمر البشير (الهارب) - رئيس جمهورية السودان، السيد معمر القذافي (متوفى) - رئيس جمهورية ليبيا، السيد أورو كينياتا (تم سحب التهم) - رئيس جمهورية كينيا، السيد وليم رورو (تم إسقاطها) - نائب رئيس جمهورية كينيا، السيد جان بيير بيمبا (أدين في عام ٢٠١٦، ثم بُرئ في الاستئناف في حزيران/يونيو ٢٠١٨) - نائب رئيس جمهورية الكونغو السابق، السيد لوران غغبو (المحاكمة جارية) - الرئيس السابق لكوت ديفوار.

^(٣٨) يجب أن تؤخذ مدة الإجراءات التي أتخذت منذ إنشاء المحكمة في عين الاعتبار، كما ينضح من جميع الإجراءات التي اتخذتها المحكمة، والتي تتعلق جميعها بنفس القضية (لوبانغا):

(أ) ت افتتاح التحقيق الأول في عام ٢٠٠٤؛

(ب) مذكرة التوقيف الأولى صدرت في عام ٢٠٠٦؛

(ج) بدأت المحاكمة الأولى في عام ٢٠٠٩؛

(د) صدر الحكم الأول في ١٤ آذار/مارس ٢٠١٢؛

(هـ) صدر حكم الاستئناف الأول في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤؛

(و) صدر أمر جبر الأضرار الأول في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦.

^(٣٩) توماس لوبانجا، جيرمان كاتانغا، أحمد المهدي، ومرة أخرى جيرمان كاتانغا.

^(٤٠) م.م. روجو و كينياتا و مهاروشيماننا و أبو قرده.

التاريخ، أصدرت دائرة الاستئناف سبعة أحكام^(٤٢). وقد تم فتح ما مجموعه ٢٨ حالة بحلول نهاية عام ٢٠١٨، شملت ٣٩ شخصاً، ١٨ منهم تمت مقاضاتهم أمام المحكمة، وكان الآخرون هاربين أو ميتين^(٤٣).

٢٠٤- خلال نفس الفترة (من ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ إلى ٣١ أيلول/ديسمبر ٢٠١٨)، أنفقت المحكمة بالفعل مبلغ ١ ٥٦٢,٥ مليون يورو.

٢٠٥- إذا حاول أحد المراقبين الخارجيين تحديد "نسب مباشرة" بين هذه البيانات، فسيحصل على أرقام مثيرة للإعجاب، لكن ربما تكون مضللة، مثل ٣٩٠ مليون يورو لكل حكم مذنب، و ٢٦٠ مليون يورو لكل حكم، و ٤٠ مليون يورو لكل فرد معني، ١٤٢ مليون يورو لكل حالة، الخ. إن هذا هو السبب في أنه حتى لو كانت المحكمة تعتقد أنه لا يمكن اعتبارها "منظمة قائمة على النتائج"، فمن المستحسن وضع مؤشرات أداء مالي أكثر دقة من أجل المحاسبة بطريقة أكثر تفصيلاً عن مستوى الموارد المالية العامة التي تستخدمها المنظمة.

٢٠٦- فيما يتعلق بمؤشرات أداء الميزانية، ينص النظام المالي، القاعدة ١٠٣-٢، على الآتي "يحدد شرح الميزانية، حيثما أمكن، أهدافاً محددة ونتائج متوقعة ومؤشرات أداء رئيسية للفترة المالية".

٢٠٧- ولكن لم تبدأ المحكمة في تطوير مؤشرات الأداء للمنظمة بأكملها إلا منذ عام ٢٠١٥ فقط. وقد دعت جمعية الدول الأطراف، في دورتها الثالثة عشرة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤^(٤٤)، المحكمة "إلى تكثيف جهودها لوضع مؤشرات كمية ونوعية تمكن المحكمة من إظهار إنجازاتها واحتياجاتها على نحو أفضل، وسيمكن ذلك الدول الأطراف من تقييم أداء المحكمة بطريقة أكثر استراتيجية".

٢٠٨- بعد ثلاثة سنوات في عام ٢٠١٧، كشف التقرير الثالث حول تطوير مؤشرات الأداء للمحكمة الجنائية الدولية^(٤٥) عن ١٠٢ من مؤشرات الأداء الرئيسية منسقة حول أربعة مجالات الأداء^(٤٦).

٢٠٩- في غضون ذلك، في عام ٢٠١٦ لاحظ المراجع الداخلي أن فريق العمل قد حدد ونفذ حوالي ١٠٠ مؤشر من مؤشرات الأداء الرئيسية، ولكن بعد تحليلها، اقترحت التوصية رقم ٧ أن "ضمن لجنة التنسيق توفر موارد ومهارات كافية في فريق العمل لإجراء تحليل انتقادي لمؤشرات الأداء الحالية التي تستخدمها المحكمة. يشتمل هذا الاختبار على اختبار SMART^(٤٧). استناداً إلى النتائج، ينبغي أن توافق لجنة التنسيق على عدد محدود من مؤشرات الأداء التي يمكن قياسها ويمكن ربطها بالعمليات".

(٤١) قضايا لوبانغا و كاتانغا و المهدي

(٤٢) بما في ذلك تبرئة السيد ماتيو نغوديجول لعدم كفاية الأدلة في عام ٢٠١٤، وفي عام ٢٠١٨، تم إلغاء جميع التهم الموجهة إلى جان بيير بيمبا في وقت عمل المراجعة (في النصف الأول من عام ٢٠١٩)، وفي ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ تم إصدار حكم الاستئناف الثامن، كما تمت تبرئة السيد لوران جبابجو.

(٤٣) في مسألة السودان، لم يتم القبض على أي من المشتبه فيهم منذ ١٠ سنوات.

(٤٤) الوثيقة ICC-ASP/13/20

(٤٥) الوثيقة 115/11/2017 المؤرخة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

(٤٦) المجال ١: أن الإجراءات سريعة وعادلة وشفافة في جميع المراحل؛ المجال ٢: أن يكون توجه المحكمة وإدارتها فعالين؛ المجال ٣: أن تضمن المحكمة الأمن الكافي لأعمالها، بما في ذلك حماية الأشخاص المعرضين للخطر نتيجة لتعاونهم مع المحكمة؛ المجال ٤: قدرة الضحايا على الوصول إلى المحكمة.

(٤٧) S - محدد، M - يمكن قياسه، A- يمكن تحقيقه، R - واقعي، و T - ضمن وقت محدد

٢١٠ - لم تقبل إدارة المحكمة هذه التوصية، التي قدمت الجواب التالي: "مؤشرات الأداء التي تطورها المحكمة حالياً ليست مرتبطة بالميزانية. أحد الأهداف الرئيسية لتطوير مؤشرات الأداء هو وجود إجراءات قضائية نزيهة وفعالة".

٢١١ - بعد دراسة هذه الحقائق، يلاحظ المراجع الخارجي ما يلي:

(أ) لا يوجد انسجام بين مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة على مستوى المحكمة ومؤشرات الأداء الرئيسية من طرف جهاز المحكمة، على النحو المبين في ملحقات تقرير أداء الميزانية السنوية (أي، للسنة المالية ٢٠١٧، في الملحقات رقم ١ و ٢ و ٤ و ٦ و ٧ و ٨)؛

(ب) معظم مؤشرات الأداء الرئيسية التي تم الكشف عنها في هذه الملحقات، ليست لها صلة بتنفيذ الموازنة، وهي عادة تشكل وصفاً بسيطاً لبعض الأنشطة المختارة، ولا تسمح بقياس النتيجة فيما يتعلق بهدف كمي؛

(ج) لمعظم مؤشرات الأداء أهداف غير قابلة للقياس مثل "توفير البحوث والمشورة القانونية حسب الطلب" أو "تعزير رضا العملاء"؛

(د) العدد الكبير من الإنجازات التي تم تقديرها بنسبة ١٠٠ في المائة لا تكون في كثير من الأحيان نتيجة لمقارنة رقمين أو التحقق من تنفيذ عمل محدد، بل مجرد شرح للأنشطة المتعلقة بالهدف المحدد؛

(هـ) يمكن اعتبار العديد من مؤشرات الأداء الرئيسية هذه بأنها أدوات لمساعدة كل جهاز على توضيح مهامه الرئيسية بدلاً من كونها أدوات حقيقية توفر معلومات مفيدة للدول الأطراف. لا يوجد هناك أولويات محددة لتلك المؤشرات. إن هذا يجعل من الصعب جداً على الدول الأطراف استخلاص أي استنتاجات بشأن كفاءة المحكمة وأدائها؛

(و) إن العدد الكبير من مؤشرات الأداء بدون أولوية محددة تحد من إمكانية أي قارئ لفهم أين توجد النتائج "الرئيسية" الفعلية وأن يكون له نظرة شاملة على أداء المحكمة.

٢١٢ - ونتيجة لذلك، لا يمكن للمحكمة الجنائية الدولية أن تقدم، في مواجهة "نسب مباشرة" مضللة يمكن استنتاجها من قبل مراقب خارجي، كما هو موضح في المقدمة أعلاه لمؤشرات الأداء الرئيسية، أي مؤشرات أداء مرضية وقابلة للقياس من الناحية المالية قابلة للقياس تبين لجميع أصحاب المصلحة (بما في ذلك الرأي العام) الصلة بين التكاليف المتكبدة والنتائج التي تم الحصول عليها.

النتيجة: كما أكد جواب المحكمة على تقرير المراجعة الداخلية لعام ٢٠١٦، فإن مؤشرات الأداء الرئيسية للمحكمة الجنائية الدولية "ليست مرتبطة بالميزانية".

إن العدد الكبير لمؤشرات الأداء الرئيسية الواردة في ملحقات تقرير أداء الميزانية البرنامجية، وعدم وجود أولويات محددة، يجعل القراءة مضطرباً والتقييم العالمي للأداء الحقيقي للمحكمة مستحيلاً.

التوصية رقم ١٠ (نسبة الأولوية ٢): فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الرئيسية الواردة في ملحقات تقرير أداء الميزانية، يوصي المراجع الخارجي بما يلي:

(أ) من أجل تقديم تقرير أداء ميزانية سنوي أكثر تماسكاً وتركيزاً على الميزانية، لم تعد المحكمة تنشر الملحقات المخصصة حالياً لمؤشرات الأداء الرئيسية

للبرامج الرئيسية، ومعظمها غير قابل للقياس وليس لها صلة بأداء الميزانية، أي، أنها حتى لا تقدم مؤشرات مناسبة للتكاليف/النتائج؛

(ب) من أجل توافي السماح لأصحاب المصلحة الخارجيين بالإفصاح عن مؤشرات الميزانية البسيطة والمضللة استناداً إلى المعلومات المتوفرة للعموم (على سبيل المثال، بتقسيم نفقات الميزانية الفعلية للمحكمة على عدد أحكام مذنب، بشأن الأفراد المعنيين بالحالات الخ) تغتتم المحكمة فرصة أعمالها الحالية بشأن خطة المحكمة الإستراتيجية للفترة من ٢٠١٩ إلى ٢٠٢١ لإختيار، إذا ومتى أمكن، البعض من مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة التي تبين علاقة واضحة مع استخدام موارد الميزانية لتحل محل مؤشرات الأداء الرئيسية غير المجدية التي تم الكشف عنها في تقارير أداء الميزانية التي لا ترتبط عموماً بشكل مباشر بالميزانية؛

(ج) بمجرد الانتهاء من هذه المهمة، تقوم كل هيئة بإختيار عدداً محدوداً جداً من أهم المؤشرات القابلة للقياس المتعلقة بالميزانية (بين اثنين وأربعة، إن وجدت)، لإرفاقها بتقرير أداء الميزانية.

يجب أن لا يتم إيقاف نشر المؤشرات الحالية حتى تتوفر مؤشرات جديدة ذات صلة فعلية.

ثالثاً الخلاصة

٢١٣- يتعين على جميع الدول إجراء مقايضات مالية بين وظائفها السيادية. إن مواردها المالية المتاحة ليست محدودة، بحيث يجب عليهم فرض سقف مالية على كل من هذه الوظائف. إن الموارد المخصصة للأنظمة القضائية الوطنية ليست استثناءً لهذه القاعدة، دون إثارة الشكوك حول استقلالية أنظمتها القضائية.

٢١٤- ولكن، منذ إنشاء المحكمة، لم يتم التقيد بهذه القاعدة العالمية بالنسبة للمحكمة، لثلاثة أسباب رئيسية:

(أ) التفسير السائد لنظام روما الأساسي المتعلق بمبدأ استقلال مكتب المدعي العام هو أنه لا يمكن وضع قيود مالية عليه؛

(ب) الحاجة، وفقاً للممارسة الحالية، إلى التوصل إلى توافق في الآراء بشأن قرارات الموافقة على الميزانية تجعل من الصعب تحديد أي سقف مقبول للميزانية عموماً؛

(ج) أدت القضايا المحالة إلى المدعي العام والتي أكدها القضاة إلى زيادة عبء العمل بشكل مستمر خلال العقد الأول من نشاط المحكمة. إن هذا من شأنه أن يعزز العنصرين السابقين.

٢١٥- ومع ذلك، فقد تطور الوضع على مدى العقد الماضي، واستقر عبء العمل للمحكمة الفعلي، الذي لم يتم التنبؤ به، وفي السنوات الأخيرة كانت هناك عوامل أكثر وأكثر تشير إلى أن المحكمة قد وصلت إلى سرعة طوافها. على الرغم من أنه لا يمكن استبعاد أعباء العمل القصوى في مستقبل غير مسمى.

٢١٦- معظم توصيات المراجع الخارجي الواردة في هذا التقرير والمصنفة "بمستوى الأولوية ١"، تهدف إلى تحسين ميزانية المحكمة. للأسف، للأسباب الموضحة في الفصل (ألف)، لا يسمح كل من نظام روما الأساسي وهيكل ميزانية المحكمة بأي نهج القيمة مقابل الكلفة. يضع هذا الموقف حداً واضحاً للتحسينات التي يمكن توقعها من تنفيذ توصيات المراجع الخارجي الواردة أعلاه.

٢١٧- ومع ذلك، وبخلاف هذه التوصيات، يلاحظ المراجع الخارجي أن لجنة الدراسات المعنية بالحوكمة قدمت إلى جمعية الدول الأطراف تقريراً بتاريخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ يناقش إمكانية تنفيذ "مغلف" ميزانية (أو عدة مغلفات) لميزانية المحكمة. ستكون هذه طريقة فعالة لتجميد الزيادات المستقبلية، في حين أنها تتيح، في ظروف استثنائية غير متوقعة، إمكانية اعتماد جمعية الدول الأطراف لميزانيات إضافية. نظراً إلى وجود خطر من أن تؤدي هذه الخطوة إلى إنشاء محكمة "تفوقها الموارد"، لذلك لم تتبع جمعية الدول الأطراف هذا المسار.

٢١٨- ومع ذلك، بعد تدقيق جميع جوانب عملية ميزانية المحكمة، فإن رأي المراجع الخارجي، كما اقترحت المجموعة، سيكون نهج المغلف، على غرار النهج المطبق على جميع المحاكم الوطنية، هو الطريقة الفعالة الوحيدة لوضع ميزانية المحكمة تحت سيطرة الدول الأطراف.

رابعاً- متابعة التوصيات السابقة

٢١٩- قدم مراجع الحسابات الخارجي متابعة التوصيات الناتجة عن جميع المراجعات السابقة في تقريره عن البيانات المالية للسنة المالية ٢٠١٨، وذلك لإدراج جميع التوصيات المنفذة أو التي لا تزال معلقة في جدول واحد.

خامساً شكر وتقدير

يود المراجع الخارجي أن يعرب عن تقديره العميق لمديري وموظفي المحكمة على استقبالهم ودقة المعلومات التي قدموها. نهاية ملاحظات التدقيق.

External Auditor
First President of the
Cour des Comptes (France)
13 rue Cambon
75001 Paris, France

الملحقات

الملحق الأول

الاختصاصات

١- وفقاً لرسالة الإخطار المرسلة إلى المسجل في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، أجرى ثلاثة من أعضاء فريق المراجعة الخارجية مراجعة للأداء فيما يتعلق بإجراءات ميزانية المحكمة في الفترة من ٢٠ إلى ٣١ أيار/مايو ٢٠١٩.

٢- لقد تم الاتفاق على اختصاصات عملية المراجعة هذه بعد التشاور مع المديرين المعنيين، وتم إبلاغهم في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، كما أرسل لهم بعد ذلك استبيانين، الأول في ٢١ آذار/مارس ٢٠١٩ والثاني في ٠٦ أيار/مايو ٢٠١٩. الاختصاصات هي كما يلي:

ألف- النطاق

٣- المراجعة مخصصة لعملية ميزانية المحكمة.
٤- وتغطي عملية إعداد واعتماد (المراجعة والتفاوض والموافقة) وتنفيذ الميزانية السنوية للمنظمة.

باء- الأهداف

٥- الغرض من المراجعة هو قياس فعالية وكفاءة عملية الموازنة، وعند الاقتضاء، اقتراح طرق لتحسينها.

٦- على وجه التحديد، ستركز المراجعة على مدى قدرة الميزانية على التكيف مع عبء عمل المحكمة، وإلى أي مدى تكون عملية الميزانية هي الأكثر مثالية في جميع المراحل الرئيسية الثلاثة، بما في ذلك:

(أ) التنسيق بين أجهزة المحكمة ومكاتبها أثناء إعداد الميزانية من أجل التيقن من: (أ) الفهم المشترك لأولويات المحكمة وافتراسات الميزانية ؛ (ب) اقتراح ميزانية متسقة على مستوى المحكمة يأخذ في الاعتبار أيضاً طلبات / توصيات جمعية الدول الأطراف/لجنة الميزانية والمالية؛

(ب) تفاعل المحكمة مع جمعية الدول الأطراف وهيئاتها الفرعية، بما في ذلك لجنة الميزانية والمالية، في اعتماد الميزانية للتيقن من إشراف الدول الأطراف؛

(ج) مقدرة المحكمة على معالجة أي تغييرات في الافتراضات أو التغييرات في عبء العمل أثناء تنفيذ الميزانية.

٧- في هذه المراحل الثلاثة (الإعداد، الاعتماد، التنفيذ)، سيركز الاستعراض على الطريقة التي يمكن بها للميزانية أن تتكيف، نزولاً وصعوداً، مع عبء العمل والموارد المالية التي توفرها الدول، من أجل إجراء تقييم على مرونته واستدامته.

جيم- الطريقة

٨- يشمل الفريق ثلاثة مدققين وهم - ميشيل كاموين، وجيل ليفي، وكريستيان كاردون. وتم تنظيم أعمال المراجعة وتوزيعها على النحو التالي:

(أ) جوهر مشترك، يغطي خمسة مجالات:
(١) استعراض الإنجازات المالية السابقة لأعمال المحكمة منذ عام ٢٠٠٢، من أجل استنباط، من البداية، نظرة شاملة لتطور تكاليف الإجراءات التي اتخذتها

- المحكمة، ولتقييم، بقدر الإمكان، النسب الاصطناعية ذات الصلة بين الموارد الملتمزم بها والنتائج المحققة، بغض النظر عن تقسيم الميزانية إلى برامج؛
- (٢) جرد وتحليل القواعد المطبقة في مسائل الميزانية ضمن المحكمة؛
- (٣) تحليل تطور ميزانية المحكمة على مدى السنوات الخمس الماضية؛
- للتفقات، بحسب البرنامج الرئيسي وطبيعة الإنفاق؛ وبالنسبة المبالغ المستلمة، التفصيل بين المساهمات المقررة والتبرعات. في هذه المناسبة، سيتم التطرق إلى العلاقة بين نتيجة تنفيذ الميزانية ومستوى المال النقدي المتاح للمنظمة؛
- (٤) استعراض أساليب تقييم الإيرادات والنفقات أثناء إعداد كل ميزانية (بما في ذلك وجود وموثوقية المعلومات المتاحة لقلم المحكمة بالتشاور مع الأجهزة الأخرى، بشأن الحالات الجديدة التي يتعين على المحكمة معالجتها وتلك التي يمكن إغلاقها أو تأجيلها خلال فترة الميزانية التالية)؛
- (٥) واستعراض مزايا وعيوب اعتماد ميزانية محددة وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (للإجابة على سؤال محدد طرحته لجنة الميزانية خلال عرض تقرير المراجع في العام الماضي)؛
- (ب) نهج تحليلي للبرامج الرئيسية:
- (١) في الممارسة العملية، سيتم تقسيم البرامج في ثلاثة مجموعات: (١) قلم المحكمة (كريستيان كاردون) ،
- (٢) مكتب المدعي العام (ميشيل كاموين)،
- (٣) الرئاسة / الدوائر وغيرها من البرامج (جيل ليفي)؛
- (٢) سيركز التحليل على تحديد التكاليف المتكررة/غير المتكررة والوسائل المتاحة (إن وجدت) والمنفذة لتمكين الدول الأطراف من التحكم في تطورها.

دال- جدول العمل

- ٩- في أعقاب اجتماع عبر الفيديو عُقد في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، تم تقديم الوثائق الأساسية إلى المدقق الخارجي في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. وتم إرسال أول استبيان تكميلي إلى الخدمات في ٢١ آذار/مارس ٢٠١٩ مع ردود متوقعة بحلول نهاية شباط/فبراير ٢٠١٩، واستبيان ثاني في ٠٤ آذار/مارس ٢٠١٩ وثالث في ٠٥ أيار/مايو ٢٠١٩، مع ردود متوقعة بحلول ١٥ أيار/مايو ٢٠١٩.
- ١٠- تم عقد البعثة في الموقع في الفترة من ٢٠ إلى ٣١ أيار/مايو ٢٠١٩. وتم الاتفاق على جدول الاجتماعات مع المسؤولين المعنيين في قلم المحكمة ومكتب المدعي العام والرئاسة، وما إلى ذلك قبل بدء المهمة (على أساس أربعة اجتماعات كحد أقصى في اليوم لكل مدقق). كما تم تحديد موعد افتتاحي وجلسة ختامية.

هـ- إعداد وتقديم تقرير المراجعة

- ١١- تم التخطيط لعمل مرحلتين:
- (أ) المرحلة الأولى (مسودة التقرير): في نهاية مراجعته في الموقع، أرسل المراجع تقريراً مؤقتاً في ٤ حزيران/يونيو ٢٠١٩ للموافقة عليه؛
- (ب) المرحلة الثانية (التقرير النهائي): يُحال التقرير النهائي، مع اعتبار الردود على التقرير المؤقت، إلى المحكمة في بداية تموز/يوليه لتقديمه إلى جمعية الدول الأطراف، بعد أن تنظر فيه اللجان المختصة (لجنة المراجعة، لجنة الميزانية والمالية)، وفقاً للإجراءات والجدول الزمني الموحد للمحكمة الجنائية الدولية.

الملحق الثاني

قائمة الأشخاص الذين تم إجراء مقابلات معهم

مكتب الرئيس

- هيراد أبطاهي، المستشار القانوني ورئيس الوحدة
- شون كورنيل

الدوائر القضائية

- مارك بيرين دي بريشامبو، قاضي ونائب الرئيس

الفريق العامل في لاهاي

- السفيرة مارلين بونيتشي، ميسرة الميزانية
- السفيرة أنيكا ماركوفيتش، ميسرة الإشراف على إدارة الميزانية

مكتب المدعي العام

- جايمز ستيوارت، نائب المدعية العامة
- ماركو بلاسي، رئيس قسم إدارة الخدمات
- جنيفر أورتيا، قسم إدارة الخدمات

الصندوق الاستئماني

- بيتر دي بان، المدير التنفيذي للصندوق الاستئماني للضحايا
- إيفان دراغانو، الصندوق الاستئماني للضحايا

آلية الرقابة المستقلة

- سكلين حيدريلي، رئيس آلية الرقابة المستقلة

المراجعة الداخلية

- فلورنس بولي، مديرة

قلم المحكمة

- بيتر لويس، المسجل
- إيفان أليبي، مدير قسم الخدمات الإدارية
- مارك دوبويسون، مدير شعبة الخدمات القضائية
- خوان إسكوديرو، رئيس مكتب المسجل
- مايكل تشين، رئيس قسم الميزانية
- بيير رونزيير، قسم الميزانية
- إتيان جوس، رئيس وحدة العمليات في قسم الموارد البشرية
- لاسي كوسينين، رئيس قسم الأمن
- كيلي مانيكس، قسم خدمات إدارة المعلومات
- بيتر فانافيربكي، وحدة المساعدة القانونية
- ناتاشا شاوذر، قسم الضحايا والشهود
- تشي وانغ، شعبة العمليات الخارجية