

Distr.: General
17 February 2004
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والخمسون

البند ١٢٩ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من وحدة التفتيش المشتركة لزيادة توضيح بعض التوصيات الواردة في تقريرها عن تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، استجابة لمقرر الجمعية العامة ٥٦٠/٥٨

أولاً - مقدمة

١ - تقدّم هذه المذكرة استجابة لمقرر الجمعية العامة ٥٦٠/٥٨ الذي طلبت فيه الجمعية من وحدة التفتيش المشتركة زيادة توضيح توصياتها ١ و ٤ و ٦ و ٨ و ٩ الواردة في تقريرها عن تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (A/57/442).

ثانياً - توضيحات إضافية

التوصية ١:

بغية تأمين الاستخدام الفعال للموارد الخارجة عن الميزانية في دعم البرامج المأذون بها، قد ترغب الأجهزة التشريعية في أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين في كل منظمة من المنظمات القيام بما يلي:



(أ) إدراج الموارد الخارجة عن الميزانية في الموارد الأساسية في عروض الميزانية (إن هي لم تفعل ذلك بعد) وإخضاع هذه الموارد إلى الموافقة التشريعية، وذلك على الأقل من حيث تحديد الأولويات البرنامجية الواسعة؛

(ب) قبول الموارد الخارجة عن الميزانية للأنشطة التي ليست في متناول الميزانيات الأساسية بما يتفق والتحديد الواسع للأولويات البرنامجية الذي توافق عليه الأجهزة التشريعية.

٢ - يتمثل الغرض الأساسي من التوصية ١ في كفالة استخدام الموارد الخارجة عن الميزانية، المتزايد في العديد من مؤسسات المنظومة، استخداما فعالا لدعم الأولويات والأنشطة البرنامجية المقررة في المنظمة المستفيدة. وترمي التوصية ١ (أ) إلى كفالة ذلك بالتشجيع على المزيد من الشفافية في عرض الميزانيات البرنامجية وعلى تحسين تخصيص الموارد.

٣ - وفي حالة الأمم المتحدة، تتضمن عروض الميزانية البرنامجية المقترحة، منذ فترة الستين ١٩٧٤-١٩٧٥، الموارد الخارجة عن الميزانية مدرجة في موارد الميزانية العادية. وتقوم اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بتوفير التوجيه والإشراف لمختلف جوانب عرض الموارد الخارجة عن الميزانية في الميزانيات البرنامجية المقترحة. وأوصت اللجنة الاستشارية أن تؤيد الجمعية العامة توصيات لجنة التفتيش المشتركة (A/57/434، الفقرة ٦).

٤ - والتوصية ١ (ب) تكمل التوصية ١ (أ). وهي ترمي إلى تجنب أي خلل في اتباع الأولويات البرنامجية المقررة، وتجنب إثقال الموارد العادية أو الأساسية بأعباء إدارية إضافية أو بنفقات دعم أخرى متكبدة نتيجة لتمويل برامج أو أنشطة لا تتمشى مع الأولويات البرنامجية من الموارد الخارجة عن الميزانية. وفي حالة الأمم المتحدة، تنص المادة ٧-٢ من النظام المالي على الشروط التي تجيز للأمين العام قبول التبرعات (A/57/442، الفقرة ١٧).

التوصية ٤

قد ترغب الأجهزة التشريعية في التفكير في السماح لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالاحتفاظ بالفائدة المكتسبة من الموارد الخارجة عن الميزانية التي يتم الإسهام بها في الأنشطة المتعددة الجهات المانحة حيثما تختلط الموارد وتتعدد الحاسبة المستقلة الخاصة بمأخوذين محددين. وقد ترغب هذه الأجهزة في قرار أن هذا الإيراد يجب أن يستخدم لتخفيض تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وأن يتم الإبلاغ الملائم إلى الأجهزة التشريعية بشأن العلاقة بين إيرادات الفوائد هذه ومعدلات تكاليف الدعم.

٥ - تستند هذه التوصية التي قبلها أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (A/57/442/Add.1، الفقرة ١١) إلى ممارسة قبلتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في عام ١٩٨٨ (A/57/442، الفقرتان ٣٥ و ٣٦). وهي تدعو الهيئات التشريعية إلى التفكير في السماح لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وفقاً لشروط تقييدية تحددها التوصية بوضوح، بالاحتفاظ بالفائدة المكتسبة من تلك الموارد واستخدامها لتغطية جزء من تكاليف الدعم. ومن الممكن أن يخفض ذلك من تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وأن يزيل العبء الإداري المتمثل في الحساب والقيود والإبلاغ والاسترداد وغيرها من أشكال تحديد شكل توزيع الفائدة المكتسبة من الموارد الخارجة عن الميزانية. وفي عام ١٩٨٨، وفرت الفائدة المكتسبة من الموارد التكميلية لليونيسيف تكاليف دعم تساوي معدل استرجاع للتكاليف قدره ٤ في المائة تقريباً. وفي حالة الأمم المتحدة، ومنظمات أخرى، تحتاج المسألة إلى المزيد من الدراسة وإلى تقديم تقارير عنها تنظر فيها الهيئات التشريعية، مثلما أوصت بذلك وحدة التفتيش المشتركة.

التوصية ٦

على الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات التي لم تفعل ذلك بعد أن تستكشف إمكانية الأخذ بالعناصر التي يمكن تحديدها والتي تغطيها حالياً رسوم تكاليف الدعم القائمة على النسبة المئوية، كتكاليف مشاريع أو برامج مباشرة وداخلية.

٦ - تدعو التوصية في صياغتها هذه الرؤساء التنفيذيين إلى القيام بانتظام بتحديد واسترجاع جزء أكبر من تكاليف الدعم المنسوبة إلى أنشطة خارجة عن الميزانية، بوصفها تكاليف مشاريع مباشرة داخلية أو تكاليف برنامجية. وفي هذا السياق، ينبغي الإقرار بوجاهة القلق الذي أعرب عنه البعض من أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين من أن هذه الممارسة قد تؤدي في نهاية المطاف إلى التخفيض من معدل تكاليف دعم البرامج (A/57/442/Add.1، الفقرة ١٣). وينبغي موازنة هذا القلق بالفوائد المحتملة التي يمكن أن تنتج من تحسين الشفافية وتبرير تغييرات تكاليف الدعم في نظر المانحين، عموماً، ومن شرعية ومعقولة معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة المطبقة، بشكل خاص (A/57/442، الفقرات ٢٠ و ٢٤ و ٥٠).

٧ - ويتمثل الجانب الثاني من القلق الذي أعرب عنه أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين (A/57/442/Add.1، الفقرة ١٣) في أن المرونة في رصد عوامل لتكلفة الدعم بين الفئة الثابتة أو القائمة على النسبة المئوية وفترة تكاليف المشاريع أو البرامج المباشرة والداخلية، قد تؤدي بلا داع إلى مفاوضات مع المانحين، وهو قلق مبالغ فيه في رأي وحدة التفتيش المشتركة؛

والتوصية، مثلما وضّحها وأوردها التقرير (A/57/442، الفقرة ٢٤) تدعو إلى التحديد المنتظم للعناصر التي ستَحْمَلُ تكاليف مشاريع أو برامج مباشرة وداخلية.

التوصية ٨

على الرؤساء التنفيذيين أن يسهروا على أن تكون معدلات تكاليف الدعم الاستثنائية والأسباب التي يقوم على أساسها السماح بها، متماسكة. ويجب ألا تُمنح إلا على أساس أولويات موضوعية يمكن تبريرها أو على أساس بيان صادق لاستنسب معدلات أدنى لتكاليف الدعم. وبالإضافة إلى ذلك، على الرؤساء التنفيذيين الذين يمنحون معدلات استثنائية لتكاليف الدعم على أساس متكرر نسبياً أن يراجعوا سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية التي يقرون استثناءات بشأنها.

٨ - تعترف هذه التوصية بالسلطة التي أُعطيت إلى أمانات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لتمنح معدلات تكاليف دعم استثنائية (A/57/442، الفقرة ٤٨). بيد أنها ترمي إلى إضفاء الشفافية والتناسق على الظروف التي تُمنح فيها تلك المعدلات الاستثنائية. ومن شأن ذلك أن يمنع، مثلاً، منح معدلات استثنائية، أساساً بطلب من بعض المانحين (A/57/442، الفقرة ٤٩) وأن يكفل معاملة منصفة ومتوقعة للدول الأعضاء والمانحين الآخرين.

٩ - والتوصية، مثلما أُكد على ذلك، موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين. ومثلما قبل أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين (A/57/442/Add.1، الفقرة ١٥)، يُتوقع من الرؤساء التنفيذيين الامتثال للتوصية وتنفيذها بدون حاجة إلى أية إجراءات من جانب الهيئات التشريعية، بما فيها الجمعية العامة.

التوصية ٩

على الأجهزة التشريعية أن تنفذ سياسات لتكاليف الدعم لتأمين المضي في تعبئة وتوزيع الموارد الخارجة عن الميزانية بشكل فعال من أجل النهوض بالأنشطة المأذون بها في المجالات الإنمائية والإنسانية وغيرها من المجالات الموضوعية. ويجب أن تكون هذه السياسات بسيطة وشفافة وسهلة الإدارة، ويجب أن توفر نهجاً متماسكاً ومنصفاً لوضع ترتيبات خاصة. وتحقيقاً لهذه الغاية قد ترغب الأجهزة التشريعية في النظر في ما يلي:

(أ) وضع معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وفقاً للمبادئ

التالية:

- يجب أن تسلم بالمركزية النسبية وتعكسها، وكذلك المنافع المباشرة للنشاط الخارج عن الميزانية بالنسبة للبرنامج المأذون به؛
- يجب أن تكون متميزة لمراعاة تكلفة الدعم التي تتأثر بنوع النشاط، والمشروطة، وحجم الموارد؛

(ب) سلطة وضع معدلات لتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وفقاً للمبادئ المبينة في الفقرة (أ) أعلاه يمكن أن توكل إلى الرؤساء التنفيذيين مع ما يلزم لذلك من إبلاغ ملائم بشأنها إلى الأجهزة التشريعية.

١٠ - تدعو التوصية ٩ إلى موازنة مبادئ السياسة العامة التي تُحدد على أساسها معدلات تكاليف الدعم في مؤسسات الأمم المتحدة. ومثلما ورد في التقرير (A/57/442، الفقرة ٦٠)، فإن من شأن إيجاد نهج مشترك إزاء وضع هذه المعدلات أن يؤدي في جملة أمور إلى تحسين فهم الدول الأعضاء وقبولها للسياسات التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وإسهاما في عملية الموازنة هذه، تقترح التوصية ٩ (أ) عددا من المبادئ التي ينبغي أن تقوم على أساسها معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وقد قبل أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين هذه المبادئ (A/57/442/Add.1، الفقرة ١٥)، وكذلك التوصية ١١ التي تؤكد الدور الذي ينبغي أن يقوم به المجلس عن طريق آلية مناسبة للرصد والإبلاغ واستعراض عمليات رسم السياسات المتعلقة بإدارة الموارد الخارجة عن الميزانية في جميع مؤسسات المنظومة.

١١ - وتقترح التوصية ٩ (ب) أن تفكر الهيئات التشريعية في إمكانية منح الرؤساء التنفيذيين سلطة وضع معدلات لتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وترد أسباب وشروط منح تلك السلطة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة (A/57/442، الفقرتان ٦٣ و ٦٥). فقد شدد التقرير، في جملة أمور، على إمكانية منح تلك السلطة ضمن بارامترات معينة تتعلق بالسياسة العامة وبالإبلاغ تحددها الهيئات التشريعية، مثلما هو الحال بالنسبة للسلطة الممنوحة للرؤساء التنفيذيين لقبول الاشتراكات الخارجة عن الميزانية والموافقة على معدلات دعم تكاليف استثنائية. وينبغي النظر في التوصية ٩ (ب) بشكل خاص في سياق المبادئ المقترحة في الجزء (أ) من التوصية، مع أخذ توصيات التقرير الأخرى ذات الصلة في الاعتبار، بما فيها التوصيات ١ و ٨ و ١٠ و ١٢.