A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/51/688/Add.1
6 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ١١٢ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

الأفراد الذين تقدمهم الحكومات والكيانات الأخرى دون مقابل

تقرير الأمين العام

إضافة

أولا - مقدمة

١ - استرعى الأمين العام، في تقريره عن الأفراد الذين تقدمهم الحكومات والكيانات الأخرى دون مقابل (A/51/688 و Corr.1)، انتباه الجمعية العامة إلى الحالة الراهنة فيما يتعلق بقبول الأفراد المقدمين دون مقابل، خاصة فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بمركزهم ومساءلتهم، والآثار المترتبة على تلك المسائل بالنسبة للسياسات والإجراءات المالية والمتعلقة بالموظفين، وتأثير ذلك على الطابع الدولي الصرف لمسؤوليات الأمانة العامة. وأعرب الأمين العام عن تقديره لمساهمات الحكومات السخية بخدمات الأفراد، لكنه ذكر، نظرا للعدد الكبير للأفراد المقدمين دون مقابل في خلال السنوات القليلة الماضية وعدم الاتساق في تطبيق القواعد والإجراءات لقبولهم، أن هناك حاجة لاستعراض الحالة ووضع سياسات يُسترشد بها في قبول هؤلاء الأفراد والانتفاع بخدماتهم، وأرفق بتقريره مجموعة من المبادئ التوجيهية لقبول الأفراد المقدمين دون مقابل.

٢ - وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في مقررها ٤٦/٥١ المؤرخ ٣ نيسان/أبريل ١٩٩٧، بعد أن استعرضت تقرير الأمين العام المذكور آنفا وتقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية المتعلق به (A/51/813) أن يقوم، في جملة أمور، بما يلي، على أساس مؤقت وفي انتظار النظر والبت نهائيا في هذه المسألة:

(أ) استعراض المبادئ التوجيهية المقترحة المرفقة بتقريره؛

(ب) استكمال المعلومات المقدمة، بما في ذلك البيانات المتعلقة بجنسية الأفراد المقدمين دون مقابل والأوصاف المفصلة للمهام الموكولة إليهم. وأي تغيير يتعلق باستخدام الموظفين المقدمين دون مقابل بعد ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦؛

(ج) تقديم تقرير شامل عن منهجية ومستوى تطبيق تكاليف الدعم الإداري المذكورة في الفقرات من ٥١ إلى ٦٦ من تقريره، بما في ذلك أساسها التشريعي، وفي غضون ذلك، الحفاظ على الوضع الراهن في هذا الصدد.

٣ - تتناول هذه الإضافة لتقرير الأمين العام منهجية ومستوى تطبيق تكاليف الدعم الإداري. وتطرق الإضافتان Add.2 و Add.3 المسألتين الأخريين.

ثانيا - تكاليف الدعم الإداري

ألف - الأساس التشريعي

٤ - تنص الفقرة ٢ من المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة على أن "يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة". وفي عام ١٩٥٠ نصت الجمعية العامة، في سياق الموافقة على النظام المالي (قرار الجمعية العامة ٤٥٦ (د - ٥) المؤرخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠)، على إمكانية قبول التبرعات. وفيما يلي نص البند ٧-٢ من النظام المالي:

البند ٧-٢: للأمين العام أن يقبل التبرعات سواء أكانت نقدية أم لا، شريطة أن تكون التبرعات مقدمة لأغراض متمشية مع سياسات المنظمة وأهدافها وأنشطتها، وشريطة أن يقتضي قبول التبرعات التي تنطوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة على تحمل المنظمة مسؤولية مالية إضافية، موافقة السلطة المختصة.

٥ - لم تنفك مسألة الاعتمادات المرصودة لدعم أنشطة خارجة عن الميزانية من الميزانيات الممولة من أنصبة مقررة تشكل مصدر قلق للجمعية العامة منذ سنوات عديدة. وعملا بقرار الجمعية العامة ٢١٠ (د - ٣) المؤرخ ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٨، أدرجت أحكام في النظام المالي للأمم المتحدة لوضع الأساس لتوفير الخدمات والمرافق، على أساس قابل للاسترداد، للوكالات المتخصصة ومنظمات أخرى، ولأنشطة ممولة من صناديق استئمانية. وتشمل هذه الخدمات والمرافق خدمات الشراء، والتوريد، والنقل، وصيانة الحيز المكاني والمباني، وخدمات الوثائق والطباعة، وخدمات الترجمة التحريرية والشفوية، والمكتبة، والمحفوظات، والأثاث والمعدات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والخدمات القانونية والإدارية (شؤون الموظفين، والمالية، والحسابات). وظهرت مسألة التكاليف "الإدارية" في أثناء الخمسينات بالصلة مع التكاليف

المتكبدة، من الميزانية العادية، في إدارة مشاريع التعاون التقني الممولة من مصادر خارجة عن الميزانية. وقد كانت مسألتا نطاق تلك التكاليف ومدى ما ينبغي سداده موضوع نظر واسع النطاق عبر السنوات.

٦ - وعقب استعراض أجري في ١٩٥٥ لتكاليف الخدمات الإدارية والتنفيذية المتصلة بأنشطة المساعدة التقنية، اقترحت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ألا تتجاوز تلك التكاليف نسبة ١٢ إلى ١٤ في المائة من التكاليف البرنامجية الكلية للمنظمات المشاركة (A/2661).

٧ - أقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي نسبة الـ ١٢ في المائة في قراره ٧٣٧ (د - ٢٧) المؤرخ ٣٠ تموز/يوليه ١٩٥٩. وعقب إنشاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أقر مجلس إدارة ذلك البرنامج معدل ١٣ في المائة في عام ١٩٧٢ ثم رفعه إلى ١٤ في المائة في ١٩٧٥. وأُنجزت استعراضات عديدة لطرائق حساب تكاليف دعم البرامج التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بما فيها دراسة لقياس التكاليف أنجزتها اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، التابعة للجنة التنسيق الإدارية. وقد رئي أن نظام قياس التكاليف ينطبق عموما على جميع الأنشطة الخارجة عن الميزانية والتي يقدم لها دعم برنامجي، وكذلك على تقدير تكاليف دعم الأنشطة الفنية للأمم المتحدة، سواء كانت ممولة من الميزانية العادية أو من مصادر خارجة عن الميزانية. وأظهرت الدراسة أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تتكبد ٢٢,٥ في المائة تقريبا من تكاليف الدعم حين تقبل وتدير التبرعات.

٨ - ولدى النظر، في عام ١٩٧٧، في الخدمات التي تقدمها الأمم المتحدة لأنشطة ممولة من مصادر خارجة عن الميزانية، ذكرت اللجنة الاستشارية أن القصد من البندين ٧-٢ (قبول التبرعات) و ١-١٣ (مقررات الهيئات الحكومية الدولية التي تترتب عليها آثار في الميزانية البرنامجية) من النظام المالي للأمم المتحدة هو حماية المنظمة من تحمُّل التزامات مالية إضافية عن غير قصد (A/32/8/Add.9). وعلى نحو متسق مع ذلك الهدف، رأت اللجنة الاستشارية أن الخدمات المقدمة دعما لأنشطة فنية ممولة من مصادر خارجة عن الميزانية لا ينبغي أن يجرى تكبدها من الميزانية العادية، وأنه ينبغي طلب التسديد من الوكالات الممولة والصناديق الاستئمانية استنادا إلى صيغة بسيطة متفق عليها، مع استثناء الحالات التي تكون الجمعية العامة قررت بشأنها خلاف ذلك بالتحديد (A/32/8/Add.9). وعملا بذلك الرأي، أيدت اللجنة الاستشارية موقف الأمين العام المتمثل في استخدام معدل السداد بنسبة ١٣ في المائة الذي أوصى به مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن تكاليف دعم الوكالات، كأساس لتحديد السداد من الوكالات الممولة وكذلك من الصناديق الاستئمانية (A/35/544، الفقرة ٩). وقد أحاطت الجمعية العامة علما بذلك التقرير في قرارها ٢١٧/٣٥ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ووافقت على صيغة السداد الواردة في مقرر مجلس إدارة البرنامج الإنمائي ٤٤/٨٠ المؤرخ ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٠.

٩ - يشكل ذلك القرار للجمعية العامة الأساس التشريعي لطلب سداد تكاليف الدعم البرنامجي بمعدل ١٣ في المائة من قيمة التبرعات. وفي وقت لاحق لاعتماد القرار، أصدر الأمين العام في آذار/ مارس ١٩٨٢ نشرة بشأن إنشاء وإدارة الصناديق الاستئمانية (ST/SGB/188)، وتعليمات إدارية بشأن الصناديق الاستئمانية

العامة ((ST/AI/284)، وتعليمات إدارية بشأن الصناديق الاستئمانية للتعاون التقني ((ST/AI/285) وتعليمات إدارية بشأن تكاليف دعم البرامج (ST/AI/286).

١٠ - ذكر الأمين العام في تقريره عن الأفراد المقدمين دون مقابل عدم وجود اتساق في تطبيق النظام المالي والقواعد المالية والسياسات لدى معالجة مسألة قبول الأفراد المقدمين دون مقابل، الذين تزايد عددهم بصورة كبيرة في خلال السنوات القليلة الماضية. وفي بعض الحالات، كانت الموارد من ميزانيات الأنصبة المقررة تستخدم لتمويل خدمات الدعم المتصلة بالأفراد المقدمين دون مقابل، في حين طـُلب في حالات أخرى سداد تكاليف الدعم الإداري، وفقا للنظام المالي والسياسات المعتمدة.

١١ - إن قبول التبرعات ينطوي، على نحو دائم تقريبا، على تكبد المنظمة مسؤولية مالية إضافية من حيث التكاليف المرتبطة بها وفي حالة التبرعات بأفراد مقدمين دون مقابل تشمل تلك التكاليف، على سبيل المثال، الدعم السكرتاري والإداري، والمعدات، واللوازم، وحيز المكاتب، والمرافق، والاتصالات، والخدمات القانونية والطبية، فضلا عن تكاليف السفر وبدل الإقامة اليومي، والمشاركة في برامج الأمم المتحدة التدريبية واللغوية. وبينما أعربت بعض الحكومات عن الرأي بأن مساهماتها بأفراد، في فترة ضغوط الميزانية، أدت دورا أساسيا من أجل التنفيذ الكامل لعمل المنظمة وأن مساهمتها بأفراد دون مقابل، سوف تقابل، بل وتتجاوز، تكاليف خدمات الدعم التي تنجر عن قبول الأمانة العامة الأفراد المقدمين دون مقابل، شددت حكومات أخرى على أن التكاليف المرتبطة التي تتصل بقبول التبرعات ينبغي أن تكون مسؤولية المانحين ولا ينبغي أن يمولها كل الأعضاء بصورة جماعية بواسطة الاشتراكات المقررة عليهم.

١٢ - لم تنفك العلاقة بين التبرعات وميزانيات الأنصبة المقررة للمنظمة تشكل، عبر السنين، موضوع الكثير من المناقشة من جانب الدول الأعضاء. وقد كانت التبرعات التي قبلها الأمين العام مخصصة، بصورة أولية، لأنشطة التعاون التقني ولأنشطة تكميلية لتلك التي اعتمدت في الميزانية البرنامجية. بيد أنه تم في وقت أكثر حداثة، خاصة في حالة دعم عمليات حفظ السلام وعمل المحاكم الدولية، قبول أفراد مقدمين دون مقابل للمساعدة في تنفيذ أنشطة معتمدة أدرجت في ميزانيات الأنصبة المقررة. وفي هذا الصدد، أشارت بعض الحكومات إلى أن قبول أفراد مقدمين دون مقابل لإنجاز أنشطة صدر بها تكليف لن ينطوي، بالتالي، على تحميل المنظمة مسؤولية مالية إضافية إذ أن تكاليف الدعم قد أدرجت بالفعل في الميزانيات؛ وهذه الحجة لا تكون صحيحة إلا كان معتزما الاستعاضة بالأفراد المقدمين دون مقابل عن موظفين كان سيجب تعيينهم على وظائف مأذون بها لتنفيذ الأنشطة المعتمدة.

١٣ - وفي نفس الوقت، أشار الأمين العام في تقريره عن الأفراد المقدمين دون مقابل، إلى أن الجمعية العامة في قرارها ٢١٤/٥٠ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، كررت تأكيد ضرورة أن يكفل الأمين العام أن الموارد ستـُستخدم، قصرا، في الأغراض التي وافقت عليها الجمعية العامة. وقد تم تفسير ذلك بأنه يعني أن الموارد التي وافقت عليها الجمعية يجب أن تـُستخدم لتغطية تكاليف الموظفين والتكاليف غير المتصلة بالموظفين على النحو المذكور فيه الميزانيات ذات الصلة، وأنه لا يمكن إنفاق موارد من ميزانيات

الأنصبة المقررة، سواء من الميزانية العادية أو ميزانيات المحاكم الدولية أو عمليات حفظ السلام أو الحساب الخاص لحفظ السلام، بغية الانتفاع بتبرعات تقدمها قلة من الحكومات المانحة.

١٤ - في ضوء هذه الحالة، فإن أي تغيير للسياسات والإجراءات الحالية المتعلقة بطلب سداد تكاليف الدعم الإداري المتصلة بقبول تبرعات بأفراد مقدمين دون مقابل، سوف يتطلب قرارا تعتمده الجمعية العامة، وهو ما يتوقف، أولا وقبل كل شيء، على اتخاذ قرار بشأن الشروط التي تحكم جواز أن يقبل الأمين العام، أصلا، أفرادا مقدمين دون مقابل.

باء - المنهجية والمستوى لتطبيق تكاليف الدعم الإداري أو البرنامجي

١٥ - نظرا لعدم وجود مبادئ توجيهية محددة لقبول أفراد مقدمين دون مقابل، من الفئة الثانية، بوصف ذلك تبرعا، فإن التعليمات الإدارية بشأن القروض غير القابلة للسداد المقدمة في شكل خدمات أفراد من مصادر خارجة عن النظام الموحد للأمم المتحدة (ST/SGB/231/Rev.1، المؤرخة ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩١) قد استخدمت في حالات عديدة بوصفها الأساس للأحكام والشروط المتفق عليها بين الحكومات المانحة والأمم المتحدة لأغراض تبرعاتها بأفراد مقدمين دون مقابل من الفئة الثانية.

١٦ - تتناول تلك التعليمات الإدارية مسألة القروض غير القابلة للسداد من الحكومات التي تقوم بتوفير الخبرة لمشاريع التعاون التقني. ولتحمل التكاليف المرتبطة بقبول هؤلاء الخبراء (الأفراد المقدمون دون مقابل من الفئة الأولى)، يُطلب سداد تكاليف دعم البرامج بمعدل ١٣ في المائة، مع إضافة ١ في المائة، لدى الانطباق، للتعويض في حالة الإصابة أو المرض أو الوفاة التي تُعزى إلى أداء خدمات نيابة عن الأمم المتحدة.

١٧ - إن المبلغ الذي يُطلب تسديده مقابل تكاليف الدعم البرنامجي للقروض غير القابلة للسداد يحسب عموما على أساس مقتضيات تكاليف الخدمات العامة العادية لموظف برتبة ف - ٣/ف - ٤، على النحو التالي: صيانة وإيجار الأماكن، والمرافق، ولوازم المكاتب؛ وصيانة معدات تشغيل المكاتب الآلي؛ والاتصالات؛ والدعم السكرتاري والإداري (محسوبا بصورة عامة على أساس خمسة أفراد لموظف واحد في فئة الخدمات العامة)؛ والخدمات الطبية. وتبلغ التكاليف المتكررة السنوية لخدمات الدعم هذه ٩٠٠ ١٧ دولار من دولارات الولايات المتحدة تقريبا، أي زهاء ١٨ في المائة من متوسط تكلفة موظف برتبة ف - ٣/ف - ٤. وكما ذكر أعلاه، فإن المعدل الذي يطلب سداده هو ١٣ في المائة، تمشيا مع مستوى سداد تكاليف دعم الوكالات على نحو ما وافقت عليه الجمعية العامة في قرارها ٢١٧/٣٥.

ثالثا - موجز واستنتاجات

١٨ - لقد ازداد بصورة كبيرة عدد الأفراد المقدمين دون مقابل في السنوات الأخيرة، إذ تسببت الضغوط الإدارية والميزنية والضغوط المالية الأخرى في جعل تعيين الموظفين بطريقة مخططة ومنظمة عملية

صعبة. ومع ذلك فإن قبول أفراد مقدمين دون مقابل قد سمح للأمين العام بتنفيذ ولايات حديثة متصلة بعمليات حفظ السلام وبالمحاكم، في حينها. ويرى الأمين العام أن هذه الحالة لا ينبغي أن تُفسَّر بأنها ممارسة عادية تحل الدول الأعضاء من واجب النهوض بمسؤولياتها بموجب الميثاق وإعادة تأكيد المبدأ القائل بأن الدول الأعضاء يجب أن توفر بصورة جماعية الموارد اللازمة لقيام موظفين معينين وفقا للنظامين الأساسي والإداري للموظفين، عملا بالمادتين ١٠٠ و ١٠١ من الميثاق، بتنفيذ البرامج والأنشطة التي صدر بها تكليف.

١٩ - تنشأ تكاليف الدعم فيما يتصل بقبول أفراد مقدمين دون مقابل؛ والصعوبة التي تلاقيها بعض الدول الأعضاء تتمثل في تحديد حجم ما يتعين رصده لتلك التكاليف وأين يجب القيام بذلك. وقد ظهرت مسألة انطباق تكاليف الدعم الإداري أو البرنامجي للأفراد المقدمين دون مقابل من الفئة الثانية لأن التبرعات اتصلت بصورة أولية، حتى الآن، بأنشطة تكميلية أو أنشطة لم تقرر أنصبة بشأنها، لكن التبرعات في سياق الأفراد المقدمين دون مقابل من الفئة الثانية تتصل حاليا بأنشطة حددتها الجمعية العامة ووافقت عليها في الميزانيات ذات الصلة والتي تم تقرير أنصبتها، سواء منها الميزانية العادية أو ميزانيات حفظ السلام.

٢٠ - إن قبول التبرعات، بما في ذلك الأفراد المقدمون دون مقابل، مرهون بالتقيد بالنظام المالي والقواعد المالية. وقرار الجمعية العامة ٢١٧/٣٥ هو الأساس التشريعي للمنهجية المستخدمة في تطبيق تكاليف الدعم التي يطلب سدادها فيما يتصل بالتبرعات، بما فيها الأفراد المقدمون دون مقابل، ومستوى تلك التكاليف. وبعد اعتماد ذلك القرار، صدرت تعليمات إدارية ونشرات طرقت مسألة التبرعات وطلب سداد تكاليف الدعم البرنامجي.

٢١ - إن أي تغيير في السياسات المعتمدة لقبول التبرعات وطلب سداد التكاليف الإدارية المتصلة بقبول التبرعات، بما في ذلك الأفراد المقدمون دون مقابل، سيتطلب مقررا تتخذه الجمعية العامة، وهو ما سيكون مرهونا، أولا وقبل كل شيء، بقرار متعلق بالشروط التي تحكم جواز قيام الأمين العام، أصلا، بقبول الأفراد المقدمين دون مقابل.

- - - - -