الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/51/892
8 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ١٤٠ من جدول الأعمال

الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في دورتها المعقودة في ربيع عام ١٩٩٧، وفقا لدورة الميزانية المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٤٩ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، في تقارير الأمين العام عن تمويل عمليات الأمم المتحدة التالية لحفظ السلام: بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبريا، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق من حالة حقوق الإنسان ومن الامتثال للالتزامات الواردة في الاتفاق الشامل بشأن حقوق الإنسان في غواتيمالا، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في طاجيكستان، وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، وقوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك/قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، وبعثة الأمم المتحدة للمراقبة في العراق والكويت، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جورجيا، وبعثة الأمم المتحدة في هايتي/بعثة الأمم المتحدة للدعم في هايتي، وقوة الأمم المتحدة للحماية، وعملية الأمم المتحدة لاستعادة الثقة في كرواتيا، وقوة الأمم المتحدة للانتشار الوقائي، وقوات السلام التابعة للأمم المتحدة، وبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية لسلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية. وترد ملاحظات اللجنة وتعليقاتها بشأن هذه العمليات في تقارير يجري إصدار كل منها على حدة.

٢ - وقد أسفر نظر اللجنة الاستشارية في تقارير الأمين العام عن تمويل عمليات حفظ السلام المذكورة في الفقرة المتقدمة عن عدد من الملاحظات والتوصيات العامة التي تتصل بمعظم عمليات حفظ السلام إن لم يكن بها كلها، وهي ترد أدناه.

٣ - وفي عدد من الحالات استفادت اللجنة الاستشارية في أعمالها من وجود رئيس للموظفين الإداريين في مختلف البعثات.

٤ - وتشير اللجنة الاستشارية الى أن عملية إعداد التقارير المتعلقة بتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والنظر في تلك التقارير قد استفادت كثيرا من قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٤٩. وقد اختـُزل عدد التقارير كثيرا، وفي نفس الوقت تيسرت بصورة متزايدة إمكانية التنبؤ على نحو أدق باحتياجات عمليات حفظ السلام من الموارد في فترة معينة من فترات الميزانية. وقد أدى استخدام دليل المعدلات والتكاليف القياسية إلى تيسير إعداد وثائق الميزانية بصورة كبيرة. بيـــد أنه لا يزال يلزم فعل الكثير فيما يتعلق بتفسير مخصصات معينة للبعثات وأشكال أخرى للخروج على المقاييس المقررة. وتشير اللجنة الى أنه ينبغي أن يجري بوضوح تفسير وتبرير جميع أشكال الخروج الهامة (من ١٠ في المائة فأكثر مثلا) على التكاليف القياسية، وعلى الافتراضات التي استخدمت في التقديرات السابقة للتكاليف، وعلى الموارد المعتمدة لكل بند من بنود الميزانية.

٥ - ولقد تحسن الشكل الجديد لوثائق ميزانيات عمليات حفظ السلام تحسنا كبيـــرا، وإن كانت هناك مشاكل كبيـــرة لم تحل بعد. وتتمثل إحدى هذه المشاكل في الحاجة إلى تحسين نوعية المعلومات الواردة في وثائق الميزانيات من خلال استبعاد المعلومات المكررة أو غير ذات الأهمية. كما ينبغي أن تكون البيانات المقدمة ذات صلة واضحة بطلبات الموارد التي ينبغي أن يجري تفسيرها وتبريرها بأسلوب يتسم بالتساوق والشفافية. وقد لاحظت اللجنة الاستشارية عدم التوازن في نوعية عرض الميزانيات، حيث صودفت صعوبات جسيمة في بعض التقارير، بينما اتسمت تقارير أخرى بدرجة أكبر من الاكتمال، ومنها مثلا تقارير إدارة الأمم المتحدة الانتقالية لسلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في جورجيا، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية. وينبغي أن يكون لوثائق الميزانية هيكل متسق وموحد، كما ينبغي أن يكون بوسع المكاتب الموجودة في المقر أن تركن إلى معلومات مكتملة ودقيقة واردة من الميدان (انظر الفقرة ١٣ أدناه).

٦ - وتشير اللجنة الاستشارية الى أنه ينبغي إدراج بيانات مستكملة عن الأداء المالي للفترة الراهنة، في التقارير المتعلقة بتقديرات التكاليف للفترة المالية المقبلة، وهو ما أوصت به اللجنة أصلا وطـُلب في الفقرة ٦ من الفرع طاء من قرار الجمعية العامة ٢٣٣/٤٩. ولئن كان قد جرى تزويد اللجنة في عدد من المناسبات بتلك البيانات، فإنه ينبغي فعل المزيد من أجل زيادة إمكانية الوثوق بها.

٧ - وإذا كانت تـُدرج حاليا معلومات عن تنفيذ توصيات اللجنة الاستشارية، فإنه ينبغي أيضا أن تتضمن تقارير الأداء وتقديرات الميزانية معلومات عن تنفيذ التوصيات السابقة لمجلس مراجعي الحسابات. كما ينبغي، حسب الاقتضاء، توفير معلومات عن الخطوات المتخذة للتصدي للشواغل التي أثارها مكتب المراقبة الداخلية. وينبغي، فضلا عن ذلك، أن تتضمن تقارير الأداء جردا لأصول البعثات، كما كانت في بداية الفترة المعنية المشمولة بالتقرير وكما كانت في نهايتها، مع إيضاح أسباب التغيرات الطارئة على الجرد. وينبغي بيان أصول البعثات بنفس درجة التفصيل التي تبين بها تلك الأصول عند إعداد الميزانية وعند إقرارها. وفيما يتعلق بالأصول المنقولة إلى قاعدة السوقيات في برينديزي أو إلى بعثات أخرى.

ينبغي أن توضح التقارير بجلاء قيمة الأصول المجرودة وما يتصل بها من نفقات النقل والتخزين والتجهيز، فضلا عن الحالة التقنية للأصول المنقولة.

٨ - وتتضمن تقارير الأداء قدرا كبيرا من الالتزامات غير المصفاة، التي يحتمل كثيرا أن تـُلغى نسبة كبيرة منها في وقت لاحق. وتتصل هذه الالتزامات عادة بتأخيرات عديدة في تسوية المطالبات مع الحكومات والمتعهدين التجاريين. كما لاحظت اللجنة الاستشارية وجود نمط لترحيل مبالغ كبيرة في عدد من الميزانيات. ولئن أمكن عزو بعض ذلك إلى عدم التيقن الذي يحيط بعملية حفظ السلام، فإنه يدل أيضا على ضرورة إحكام أساليب التنبؤ والتقدير المتبعة في إعداد الميزانيات. وتوصي اللجنة الاستشارية بأن يوجه الأمين العام مزيدا من الاهتمام الى الإجراءات المتعلقة بتسوية الالتزامات من أجل ضمان استعراضها في الوقت المناسب للتحقق مما إذا كانت لا تزال صحيحة.

٩ - وثمة مشكلة أخرى تتصل بتشغيل النظم المحاسبية ونظم إعداد الميزانيات بالنسبة لعمليات حفظ السلام، وهي مشكلة ترى اللجنة أنها تعود إلى عدم مراقبة الإدارة لتنفيذ الميزانية في الميدان وفي المقر؛ وتتمثل تلك المشكلة في أن الوفورات تـُستخدم، في كثير من الأحيان، في تغطية نفقات لم تـُبلغ بها الجمعية العامة أو تأذن بها بصورة محددة. وتعتقد اللجنة الاستشارية أن الأسلوب المتبع حاليا وهو الموافقة على ميزانيات عمليات حفظ السلام في صورة مبلغ إجمالي، بدلا من الإذن ببنود الميزانية كلا على حدة، ما زال هو أكثر الأساليب اتصافا بالطابع العملي. على أن اللجنة الاستشارية يساورها القلق لأن الإدارة في كل من الميدان والمقر تسمح بتفسير المرونة المأذون بها تفسيرا فضفاضا أكثر من اللازم مما يؤدي إلى تمويل نفقات كان ينبغي أن تـُبلغ بها اللجنة الاستشارية، والجمعية العامة في بعض الحالات.

١٠ - وترى اللجنة الاستشارية أنه يلزم تحسين المعالجة المحاسبية لحصيلة بيع الممتلكات، التي ينبغي، وفقا للقاعدة ١١٠-٣٧ من النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، أن تـُعامـَل بوصفها إيرادات متنوعة. وتذكـّر اللجنة الاستشارية في هذا الصدد بأنها أوصت بالتوقف عن الإجراء الذي تتبعه الأمانة العامة في تسوية حسابات المعدات وحصص الإعاشة والخدمات المقدمة من قوة التنفيذ.

١١ - وترى اللجنة أنه ينبغي فعل المزيد من أجل زيادة الاتساق في معالجة التبرعات والإبلاغ عنها. وينبغي في تقارير تمويل عمليات حفظ السلام أن تبين بصورة أوضح التبرعات التي ستمول منها الأنشطة المأذون بها، باعتبارها تختلف عن الأنشطة التي تعد تكميلية أو لم تصدر بها تكليفات محددة. ويلزم، فضلا عن ذلك، إيراد جميع الإيرادات التي تحققها التبرعات بطريقة متسقة تحت بند الإيرادات المتنوعة.

١٢ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية نقصا في المعلومات المتعلقة بالتنسيق والتعاون فيما بين المؤسسات والبرامج والصناديق والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمسائل الإدارية، كاستئجار الأماكن والمركبات، واستخدام الموظفين المحليين، والتعامل مع السلطات المحلية. ويلزم أن يـُحدَّد بصورة أوضح

دور الممثلين الخاصين للأمين العام إزاء ممثلي المؤسسات والبرامج والصناديق والوكالات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في تنسيق الأنشطة المضطلع بها في مجال التشغيل.

١٣ - والمشاكل الوارد شرحها في الفقرات من ٨ إلى ١٢ أعلاه، ولا سيما عدم إمكانية الوثوق بالبيانات المتعلقة بالأداء والجرد، وعدم توافر المعلومات المناسبة عن الاحتياجات من الموارد في بعض الحالات، تؤدي في حالات كثيرة جدا إلى بذل اللجنة الاستشارية لجهد يستغرق وقتا طويلا في الحصول على المعلومات والتوضيحات الإضافية من الأمانة العامة. ولما كان المسؤولون في المقر يعتمدون في الحصول على المعلومات التي يريدونها على نظرائهم في الميدان، فإن من الضروري تحسين الأساليب الإدارية والتنظيمية في عمليات حفظ السلام. ومن المفروض أن يساعد في تحقيق ذلك ما تم مؤخرا من الأخذ بالتكنولوجيا الجديدة، وذلك فور التوصل إلى حل للمشاكل المتعلقة بربط النظم الميدانية بنظم المعلومات الموجودة في المقر. وتعتقد اللجنة الاستشارية أنه من أجل إحراز تقدم في أساليب التخطيط وإعداد الميزانيات وتقديم التقارير المتعلقة بتمويل عمليات حفظ السلام، ينبغي زيادة دور المكاتب الإدارية لعمليات حفظ السلام في إعداد تقديرات التكاليف وتقارير الأداء المتعلقة بالميزانية؛ وينبغي أن يتم في الميدان معظم الأعمال التحضيرية المتعلقة بوثائق الميزانية على أساس أشكال وجداول موحدة ترسل من المقر.

١٤ - وتعتقد اللجنة الاستشارية أن من الأساسي كفالة إيفاد موظفين مؤهلين من موظفي الأمم المتحدة إلى المكاتب الإدارية الميدانية للعمل في الشؤون المالية والمحاسبة وإعداد الميزانيات. ولذا توصي اللجنة بأن تعد الأمانة العامة قائمة بالمرشحين لشغل وظائف إدارية في الميدان وبأن يتم تدريبهم تدريبا يتصل تحديدا بجميع جوانب المهام الموكولة للإدارة في عمليات حفظ السلام.

١٥ - ومن الضروري أيضا كفالة أن يظل الموظفون المؤهلون وذوو الخبرة الذين تزود بهم البعثات الميدانية فترة تكفي لتمكينهم من تطبيق المعرفة المؤسسية التي اكتسبوها في بعثة معينة. ولهذا أهمية خاصة في مرحلة تصفية البعثة، وهي مرحلة يحتاج فيها التصرف السليم في الأصول والمحاسبة النهائية إلى موارد كبيرة من المنظمة. وفي هذا الصدد، فإن الإدارة السليمة للموظفين ينبغي أن تكفل إعادة إدماج الموظفين بعد عودتهم بصورة ناجحة وبأسلوب يكفل الاستفادة الكاملة من المهارات التي اكتسبوها وتعزيز التطلعات الوظيفية لهؤلاء الموظفين.

١٦ - وترى اللجنة الاستشارية أيضا أنه ينبغي اتخاذ خطوات لتعزيز التعاون والتنسيق بين إدارة الأمم المتحدة في الميدان والعنصر العسكري، وخاصة بشأن المسائل التي قد تترتب على الأمم المتحدة بسببها آثار مالية أو قانونية.

١٧ - وفضلا عن ذلك، ترى اللجنة الاستشارية أنه يلزم اتخاذ تدابير إضافية لمراقبة الدفع والمعالجة المحاسبية بالنسبة لمجموعة من البدلات، بما في ذلك بدل الإقامة المخصص للبعثة وبدل الملبس والرعاية،

منعا لتكرار حالات أدرجت فيها احتياجات إضافية في تقارير الأداء تتعلق بمطالبات مقدمة من أفراد عسكريين لدفع بدلات خاصة بفترات سابقة (قوات السلام التابعة للأمم المتحدة - انظر A/51/872، الفقرة ١٠)، وحالات لزمت فيها المطالبة باسترداد مبالغ زائدة دفعت لموظفين دوليين كبدل إقامة مخصص للبعثة (بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في العراق والكويت - انظر A/51/683/Add.1، الفقرات ٩ - ١١).

١٨ - ولاحظت اللجنة الاستشارية، لدى نظرها في عدد من تقارير عمليات حفظ السلام، عدة أوجه قصور فيما يتعلق بمراقبة المخزون وإدارة الأصول. ولاحظت اللجنة الاستشارية أنه بالنسبة لبعض العمليات القائمة منذ وقت طويل، كقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، بذلت جهود لتقليل أوجه الضعف، في حين استمرت أوجه القصور هذه في عمليات أخرى كقوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك/قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وبعثة الأمم المتحدة في هايتي، وقوات السلام التابعة للأمم المتحدة.

١٩ - وفي هذا الصدد، تذكّر اللجنة الاستشارية بأنه قد سبق لها أن علقت على هذا الموضوع في تقريرهاالمؤرخ ٢٢ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٦ (A/51/533)، (الفقرة ٥٧)، وذكرت أن إدارة المخزون ما زالت تمثل مشكلة خطيرة، لا في عمليات حفظ السلام فحسب بل على نطاق المنظمة بأسرها. وأشارت اللجنة، في نفس التقرير، إلى أن الأمين العام قد ذكر في تقريره المؤرخ ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٦ عن إدارة أصول حفظ السلام (A/50/965) أن الأمانة العامة تقوم بوضع نظام لإدارة الأصول يهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التأهب وفاعلية التكلفة وبين المرونة والمساءلة التامة. وطلبت اللجنة الاستشارية اتخاذ خطوات للتعجيل بإنشاء ذلك النظام وبأن تؤخذ في الاعتبار بصورة كاملة ملاحظات اللجنة وتوصياتها المتعلقة بهذه المسألة، كما وردت في تقريرها المؤرخ ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٦ (A/50/985)، ولا سيما ما يتصل منها بنظام الترميز الموحد بالأمم المتحدة ونظام الترميز بمنظمة حلف شمال الأطلسي.

٢٠ - وكما هو مبين في الفقرة ٢٠ من تقرير اللجنة الاستشارية المؤرخ ١٤ نيسان/أبريل ١٩٩٧ بشأن تمويل القوات المشتركة في يوغوسلافيا السابقة (A/51/872)، فقد زُودت اللجنة، بناء على طلبها، بمعلومات عن الإجراءات المتخذة بشأن ملاحظات وتوصيات مجلس مراجعي الحسابات الواردة في تقريره بشأن عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة[١]. ويمكن أن تؤدي هذه الإجراءات إلى نتائج مهمة جدا: فمثلا، أسفرت الخطوات المتخذة لإعطاء المعدات المملوكة للأمم المتحدة أرقاما تـُميـِّزها ولإدراج تلك المعدات في مخزون المعدات اللامستهلكة لقوات السلام التابعة للأمم المتحدة، عن زيادة مخزون تلك القوات بما مقداره ٦٣ مليون دولار. وأوصت اللجنة الاستشارية بمواصلة تكثيف الجهود من أجل تحسين مراقبة المخزون وإدارة الأصول في العمليات الموجودة في يوغوسلافيا السابقة وبأن يبين الأمين العام في تقاريره المقبلة الخطوات المتخذة للتصدي للمشاكل التي حددها مجلس مراجعي الحسابات في تقريره[٢] في مجال مراقبة المخزون، بما في ذلك إسناد العمل لموظفين مؤهلين وإنشاء قواعد بيانات مناسبة.

٢١ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الإدارة في بعض العمليات كانت تعمل بنجاح في تحسين مراقبة المخزون وإدارته. فمثلا، وكما هو مبين في الفقرة ١٢ من تقريرها المؤرخ ٣ نيسان/أبريل ١٩٩٧

بشأن تمويل قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص (A/51/851)، فقد تم الاضطلاع في عام ١٩٩٦ بجرد مادي كامل في جميع القطاعات وفي مقر المنطقة المشمولة بحماية الأمم المتحدة، وذلك لكفالة تحسين إدارة مراقبة المخزون. وتوفر حوسبة المخزون التي تم إدخالها في البعثة أداة إدارية لاستكمال المعلومات عن المخزون بصورة منتظمة ومنهجية، بما في ذلك شطب الممتلكات التي تجاوزت مدة صلاحيتها. وأصدرت تعليمات تفصيلية إلى موظف بوحدة مراقبة وجرد ممتلكات قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص لإجراء التدقيق المقرر للمخزون في عام ١٩٩٧ في جميع المواقع المذكورة أعلاه. وقد صدرت تعليمات لهذا الموظف بتفقد القطاعات خلال عمليات المسح الداخلية والخارجية وعمليات التسليم والاستلام أثناء مناوبة القوات.

٢٢ - ومن دواعي قلق اللجنة الاستشارية زيادة الاحتياجات في بند التأمين على المركبات، وهي احتياجات لا يرد بشأنها، في حالات كثيرة جدا، تفسير واضح في التقارير المتعلقة بتمويل عمليات حفظ السلام. وقد أُبلغت اللجنة بأن الزيادة يعود معظمها إلى عدد الحوادث. وتلاحظ اللجنة أنه يجري في بعض العمليات الاضطلاع ببرنامج تدريبي كجزء من الجهود الرامية إلى تقليل حوادث المركبات. وترحب اللجنة بتلك الجهود باعتبارها خطوة في الاتجاه الصحيح، ولكنها توصي باتخاذ مزيد من التدابير الإدارية والتشغيلية الفعالة لتقليل حوادث المركبات في عمليات حفظ السلام.

٢٣ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أنه يلزم أن تبذل الأمانة العامة مزيدا من الجهود في الدفاع بنشاط عن مصالح الأمم المتحدة في مواجهة السلطات بالمناطق التي توجد بها عمليات وبعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وينبغي للأمم المتحدة أن تسعى بهِمَّة إلى كفالة احترام جميع الأطراف في اتفاقات مركز القوات لأحكام تلك الاتفاقات وتنفيذها. وتشير اللجنة الاستشارية، على سبيل المثال، إلى أن الجمعية العامة قد أعربت في الفقرتين ٩ و١٠ من قرارها ١٢/٥١ المؤرخ ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦ والمتعلق بتمويل قوات الأمم المتحدة المشتركة في يوغوسلافيا السابقة عن قلقها إزاء عدم تقيد الحكومات بأحكام اتفاقات مركز القوات، وطلبت إلى الحكومات أن تسدد للقوات المشتركة النفقات الناجمة عن عدم التقيد بتلك الأحكام، وأن يوقف الأمين العام تسوية المطالبات المقدمة من الحكومات المعنية إلى أن تحل مسألة النفقات. وتشير اللجنة إلى أنه لم يتم إبلاغ الأمين العام بإحراز تقدم في هذه المسألة. وفي هذا الصدد، تدعو اللجنة الاستشارية الأمين العام إلى أن يقترح التدابير اللازمة التي من شأنها أن تكفل التقيد التام باتفاقات مركز القوات، وذلك لكي تنظر فيها الجمعية العامة.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٥ (A/51/5)، المجلد الثاني، الفصل الثاني.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٨٢.