A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/44/234
25 April 1989
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

UN LIBRARY
MAY 5 1989
UN/SA COLLECTION

الدورة الرابعة والاربعون
البند ١٣٦ من القائمة الاولية*

تخطيط البرامج

البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية

تقرير الامين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ - ٤	٣
ثانيا - البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والمقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨	٥ - ١٨	٤
ثالثا - التطبيق التام للاحكام الواردة في الفقرة ٧ من الفرع الثاني من قرار الجمعية العامة ٣٨/٢٢٧ ألف	١٩ - ٣٥	١٣
رابعا - الاستنتاجات	٣٦ - ٣١	١٧
مرفق - الفقرتان ٧ و ٨ من الفرع الثاني من قرار الجمعية العامة ٣٨/٢٢٧ ألف		١٩

* A/44/50/Rev.1.

89-10206 ٠٨١٠ب

أولا - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة للمرة الاولى رسميا تقديم بيانات بالآثار المترتبة في "الميزانية البرنامجية" ، وذلك في القرار ١٩٧/٣٢ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ بشأن إعادة تشكيل القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الامم المتحدة . ونصت الفقرة ٤٩ من مرفق هذا القرار على ما يلي :

"... ينبغي ، بقدر الإمكان ، توفير بيان كتابي بالآثار على الميزانية البرنامجية أثناء النظر في الاقتراحات ... ويتعين أن تبين هذه البيانات ، حسب الاقتضاء ، البرامج ذات الصلة التي سبق ادراجها في الخطة المتوسطة الاجل المتصلة بالموضوع ، ونسبة الزيادة المئوية في نفقات الوحدات المعنية في الأمانة العامة ، والموارد التي يمكن توفيرها من أي عناصر برنامج فات أوانها أو تكون ذات فائدة حدية أو عديمة الجدوى" .

وكان الغرض من ذلك تحويل بيانات الآثار الإدارية والمالية ، التي تقررت في النظام المالي والقواعد المالية للامم المتحدة وانعكست في النظام الداخلي للجمعية العامة ، إلى بيانات تتعلق بالميزانية البرنامجية تخضع جميع الانشطة الإضافية التي تطلبها الهيئات الحكومية الدولية بعد اعتماد الميزانية البرنامجية ، إلى نفس الشروط البرنامجية التي تحكم المقترحات المبدئية بالميزانية البرنامجية . وخلال السنوات القليلة التالية أجري استعراض موسع لمنهجية التخطيط البرنامجي وإجراءاته وضعت نتائجه في الانظمة والقواعد التي تنظم تخطيط البرامج ، والجوانب البرنامجية للميزانية ، ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم ((ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987) التي اعتمدتها الجمعية العامة في القرار ٢٣٤/٣٧ المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٢ . وفي الوقت ذاته عدل البند ١٣-١ من النظام المالي والقواعد المالية بما يتمشى مع البند ٤-٩ ، الذي ينص على ما يلي :

"لا يتخذ أي مجلس أو لجنة أو هيئة مختصة أخرى قرارا ينطوي على تغيير في الميزانية البرنامجية التي وافقت عليها الجمعية العامة أو متطلبا محتملا للانفاق ما لم تكن قد تلقت تقريرا من الامين العام عن آثار هذا الاقتراح على الميزانية البرنامجية ووضعته في اعتبارها" .

٢ - وفي وقت لاحق ، وبعد مداولات موسعة دارت في لجنة البرنامج والتنسيق في دورتيها الثانية والعشرين والثالثة والعشرين ، وفي الجمعية العامة في دورتها الثامنة والثلاثين وضعت القواعد والاساليب والإجراءات اللازمة لتنفيذ البند ٤-٩ . وأرست الجمعية العامة في الجزء ثانيا من قرارها ٣٢٧/٣٨ ألف المؤرخ في ٣٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٣ بشأن تخطيط البرامج أحكاما يتعين ادراجها في الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية (ترفق بهذا التقرير الفقرات ذات الصلة من القرار) وحثت الامين العام على أن "يصدر في أقرب وقت ممكن" القواعد المطابقة للنظام المعتمد في العام السابق . وفيما يتعلق بقاعدة تنفيذ البند ٤-٩ أوصت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثالثة والعشرين بأنه "ينبغي أن يكون بيان الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والمشار إليه تحت البند ٤-٩ تقريرا كاملا يدمج الآثار البرنامجية والمالية والإدارية لمشاريع القرارات"(١) . وينعكس هذا في القاعدة ١٠٤-٩ من الانظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج ، والجوانب البرنامجية للميزانية ، ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم ، التي تحدد أيضا أنواع المعلومات التي ينبغي ، حسبما يكون ذلك مناسبا ، ادراجها في البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية بالنسبة لتعديلات برنامج العمل والاعمال المتصلة به في الامانة العامة ومنظومة الامم المتحدة والتمويل عن طريق إعادة توزيع الموارد القائمة .

٣ - ومنذ اعتماد القرار ٣٢٧/٣٨ ألف قدم إلى الجمعية العامة في دورتها الاربعين في عام ١٩٨٥ (A/40/262) ودورتها الحادية والاربعين في عام ١٩٨٦ (A/41/226) ، عن طريق لجنة البرنامج والتنسيق ، تقريران عن الخبرة المكتسبة في توفير بيانات للجمعية العامة عن الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية . ولدى النظر في التقرير الثاني أوصت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها السادسة والعشرين(٢) بأن يزود المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضا ببيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية بالصيغة الموضوعة لمثل هذه البيانات والمقدمة إلى الجمعية العامة لفترة تجريبية مدتها سنتان (١٩٨٧ و ١٩٨٨) . ورحب المجلس بهذه التوصية في قراره ٥١/١٩٨٦ المؤرخ في ٢٣ تموز/يوليه ١٩٨٦ .

٤ - وهذا التقرير مقدم استجابة لطلبين . يتعلق الطلب الاول بالخبرة المكتسبة في تزويد المجلس الاقتصادي والاجتماعي ببيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية على مشاريع القرارات التي قدمت إليه للنظر فيها خلال عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ . أما الطلب الثاني فكان صادرا أيضا عن لجنة البرنامج والتنسيق التي أشارت ، عندما نظرت في

دورتها التاسعة والعشرين في التنقيحات المقترحة للخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ ، إلى الفقرة ٧ من الفرع الثاني من قرار الجمعية العامة ٣٢٧/٣٨ ألف المذكور أعلاه و "طلبت أن يقدم الأمين العام تقريرا عن الكيفية التي سيسير بها التطبيق التام لهذه الأحكام بما في ذلك المنهجية والآثار المترتبة على الأحكام"(٣) . وقد أيدت الجمعية العامة هذا الطلب في قرارها ٢١٩/٤٣ المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨ والمتعلق بتخطيط البرامج .

ثانيا - البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والمقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨

ألف - حجم وتوزيع بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية

٥ - خلال فترة السنتين هذه صاحبت بيانات خطية بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ٣٨ قرارا من مجموع ١٧١ (١٦ في المائة) و ٣٤ مقررا من مجموع ١٨٣ (١٩ في المائة) . ويبين التوزيع على الدورات المدرج في الجدول ١ أدناه أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي اعتمد في عام ١٩٨٧ ، ما يبلغ عدده ٢٥ قرارا ومقررا مقدمة مع بيانات بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية وذلك من مجموع ١٩١ قرارا ومقررا . وفي عام ١٩٨٨ بلغ عدد البيانات ٣٧ بيانا مقدما لعدد ١٦٣ قرارا ومقررا . ولم تحدث هذه الزيادة في عدد البيانات ونسبتها - من ١٣ في المائة من مجموع القرارات والمقررات في عام ١٩٨٧ إلى ٢٣ في المائة في عام ١٩٨٨ - إلا في الدورة العادية الأولى للمجلس التي تخصص أساسا للمسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان . وكان ما يقرب من نصف المقررات المتخذة في عام ١٩٨٨ مصحوبا ببيانات بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية .

الجدول ١

عدد قرارات ومقررات المجلس الاقتصادي والاجتماعي المحوبة أو غير المحوبة ببيانات متعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية

دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي	القرارات	القرارات المحوبة ببيانات متعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية	المقررات	المقررات المحوبة ببيانات متعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية
١٩٨٧-التنظيمية	١	-	١٣	-
العادية الأولى	٦٣	١٠	٤٧	١٣
العادية الثانية	٢٩	١	٢٩	-
المستأنفة	١	١	٩	-
المجموع	٩٤	١٢	٩٧	١٣
١٩٨٨-التنظيمية	٢	-	٦	-
العادية الأولى	٤٦	١٣	٤٥	٣٠
العادية الثانية	٢٩	٣	٣٢	١
المستأنفة	-	-(أ)	٣	-
المجموع	٧٧	١٦	٨٦	٣١
مجموع السنتين	١٧١	٢٨	١٨٣	٣٤

(أ) لم يرسل بيان الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والناشئة عن تقرير لجنة البرنامج والتنسيق عن أعمال دورتها المستأنفة الثامنة والعشرين (A/43/16 (Part II) Add.1) إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولكنه أرسل مباشرة إلى الجمعية العامة نظرا لضيق الوقت .

٦ - وفيما يتعلق بتوزيع بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية - التي ينظر فيها المجلس ، حسب الهيئة الصادرة فيها ، يبين الجدول ٢ أدناه أنه لم يصدر عن المجلس ذاته خلال هاتين السنتين سوى أربعة من البيانات التي بلغ عددها ٦٣ بيانا . أما البيانات الاخرى فقد صدرت في تسع هيئات فرعية منها لجنة البرنامج والتنسيق ومؤتمر الامم المتحدة المعني بتوحيد الاسماء الجغرافية . وهكذا فإن معظم البيانات - ٨٧ في المائة - التي عرضت على المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ كانت مرفقه بمشاريع قرارات ومقررات لهيئات ولجان تعمل في مسائل حقوق الإنسان والمسائل الاجتماعية . وكانت لجنة حقوق الإنسان ذاتها مصدرا لما بلغت نسبته ٥٨ في المائة من جميع بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية .

الجدول ٢

بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية
على القرارات والمقررات المعتمدة من المجلس حسب
الهيئة التي صدرت فيها

	١٩٨٧		١٩٨٨	
	قرار	مقرر	قرار	مقرر
من المجلس	٢	-	١	١
من الهيئات الفرعية :				
لجنة حقوق الإنسان	٣	١٣	٣	١٧
لجنة مركز المرأة	١	-	٣	١
لجنة المخدرات	٣	-	٥	١
لجنة البرنامج والتنسيق	١	-	١ (أ)	-
اللجنة المعنية بالشركات عبر الوطنية	-	-	١	-
لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	-	-	١	-
مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بتوحيد الأسماء الجغرافية	-	-	-	١
لجنة منع الجريمة ومكافحتها	١	-	-	-
لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (ب)	١	-	١	-
المجموع	١٢	١٣	١٦	٢١

(أ) انظر الجدول ١ ، الحاشية (أ) .

(ب) بالرغم من أن لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ليست هيئة فرعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، فهي ، بموجب ولايتها (المادة ٢١) "تتقدم ... عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنويا تقريرا إلى الجمعية العامة عن أنشطتها ، ويجوز لها التقدم بمقترحات وتوصيات عامة على أساس دراسة التقارير والمعلومات الواردة من الدول الأطراف ..." . وتتلقى اللجنة بيانات بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية .

٧ - وينبغي ملاحظة أن البند ٤-٩ من الانظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج يطالب بتوفير بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية إلى جميع هيئات الامم المتحدة وأن كلا من المادة ٣١ من النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمادة ٣٨ من النظام الداخلي للجان الفنية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تتفق مع البند ٤-٩ بيد أن البند ٤-٩ يشير إلى "تغيير في الميزانية البرنامجية التي وافقت عليها الجمعية العامة أو متطلبا محتملا للإنفاق" بينما تشير المادة ٣٨ من النظام الداخلي للجان الفنية للمجلس إلى "تقدير للآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية على تنفيذ المقترحات" . ويجب بالاضافة إلى ذلك ، في حالة صدور توصية عن لجنة باقتراح يتعلق بالميزانية البرنامجية ذكر هذا الاقتراح في إطار الاهداف التي ستتحقق . بيد أن النظم الداخلية للجان الإقليمية متباينة . فلا يتطلب النظام الداخلي لكل من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ، واللجنة الاقتصادية لافريقيا ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - المواد ٣٣ و ٣٦ و ٣٩ و ٤٤ على الترتيب - سوى وضع تقدير لكلفة الاقتراح في حين لا يتطلب النظام الداخلي للجنة الاقتصادية لأوروبا صراحة تقديم بيانات بالآثار المالية .

باء - محتويات بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية

٨ - يمكن تلخيص هذه البيانات المقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار الشروط الاساسية الثلاثة الموضوعة بعبارات مختلفة ، ولكنه اختلاف طفيف ، في كل من المادة ٤-١٠٤ من القواعد التي تنظم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم ، والفقرة ٧ من الجزء ثانيا من قرار الجمعية العامة ٣٢٧/٣٨ ألف وهي (أ) تمويل الانشطة المقترحة ، (ب) التغييرات في برنامج العمل ، (ج) التوضيحات بشأن الانشطة ذات الصلة .

١ - تمويل الانشطة المقترحة

٩ - من بين بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية التي استعرضها المجلس في عام ١٩٨٧ ، أظهرت ٧ بيانات انفاقا إضافيا في خدمة المؤتمرات (كان واحدا منها متعلقا بسنة ١٩٨٧ وفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ وستة متعلقة بفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩) ، وأظهرت ١٠ بيانات انفاقا اضافيا تحت بنود أخرى غير خدمة المؤتمرات (كلها متعلقة بفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩) وأظهرت ٦ بيانات انفاقا اضافيا في خدمة

المؤتمرات وتحت بنود أخرى في آن واحد (بيان متعلق بسنة ١٩٨٧ وبيان متعلق بسنة ١٩٨٧ وفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ وأربعة بيانات متعلقة بفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩) . ومن بين البيانات المقدمة إلى المجلس في عام ١٩٨٨ أظهرت ٨ بيانات انفاقا اضافيا في خدمة المؤتمرات ، وأظهر ١٨ بيانا انفاقا اضافيا تحت بنود أخرى غير خدمة المؤتمرات ، وأظهر ١١ بيانا انفاقا اضافيا في خدمة المؤتمرات وتحت بنود أخرى في آن واحد لفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ .

١٠ - وقدمت هذه التكاليف التقديرية على أساس التكلفة الكاملة لأغراض الإعلام . وحيثما كانت المقترحات تشمل اجتماعات حكومية دولية ، كانت بيانات الآثار ذات الصلة تشير إلى ضرورة ادراجها في جدول مؤتمرات الامم المتحدة . وأبلغت الجمعية العامة بالتكاليف الإضافية الفعلية لخدمة المؤتمرات لعام ١٩٨٧ في سياق تقرير الاداء النهائي بشأن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٨٦-١٩٨٧ تحت الباب ٢٩ (خدمات المؤتمرات والمكتبة) (A/C.5/42/40/Add.29) . وبقدر تعلق الامر بتقديرات خدمة المؤتمرات للفترة ١٩٨٨-١٩٨٩ ، أشارت بيانات الآثار ذات الصلة إلى أن الاعتمادات الجارية لخدمة المؤتمرات تحت الباب ٢٩ من الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ تضمنت أحكاما ليس فقط للاجتماعات التي كانت معروفة وقت إعداد الميزانية وإنما أيضا لعدد من الاجتماعات التي كان من المتوقع أن تسفر عنها قرارات ومقررات الهيئات الحكومية الدولية بما فيها قرارات ومقررات المجلس الاقتصادي والاجتماعي . ووفقا للممارسة السابقة ، فإن أية تكاليف اضافية فعلية سوف تبلغ إلى الجمعية العامة في سياق تقرير الاداء النهائي للميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ . وفيما يتعلق بالتقديرات لأوجه أخرى غير خدمة المؤتمرات ، أشارت البيانات المقدمة إلى المجلس إما إلى أن الامانة العامة ستحاول استيعاب الكلفة الاضافية ، وإما إلى أنه ليس هناك إمكانية لاستيعاب جزء من التكاليف الصافية الاضافية أو جميعها . وأشارت ثلاثة بيانات قدمت إلى المجلس في عام ١٩٨٨ إلى أنه في حالة اعتماد مشروع القرار المعني ، فإن الامين العام سيطلب الموافقة المسبقة من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وفقا كما هو منصوص عليه في قرار الجمعية العامة ٣٣٧/٤٢ المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ بشأن النفقات غير المنظورة والنفقات الاستثنائية لفترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ .

١١ - قدمت في تقريرين من الامين العام إلى اللجنة الخامسة في دورتي الجمعية العامة الثانية والاربعين والثالثة والاربعين ، على التوالي ، التقديرات المنقحة الناشئة عن القرارات والمقررات التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دوراته العادية لعامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ . وقد ورد في كل من التقريرين موجز للاجراءات المتخذة بشأن هذه التكاليف التي تغطي في نفس الوقت خدمة المؤتمرات والاحتياجات الاخرى ، لكن لم يتم تقديم تفاصيل إلا بخصوص القرارات والمقررات التي طلبت اعتمادات اضافية لها . وحيثما ترتبت على تلك القرارات والمقررات آثار تتجاوز حدود فترة السنتين ، تم توضيح أن تلك الآثار ستدرج في ميزانية الامين العام البرنامجية لفترة السنتين ذات الصلة .

١٢ - وأخيرا ، لم تتضمن إلا ثلاثة من البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والمقدمة خلال فترة السنتين هذه مع مشاريع قرارات لجنة المخدرات ، اشارة إلى تمويلات ستجري اتاحتها أو السعي إلى الحصول عليها من مصادر خارجة عن الميزانية .

٣ - التغييرات في برنامج العمل

١٣ - تنص المادة ١٠٤ - ٩ (أ) على أن البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ينبغي أن تتضمن معلومات بخصوص "التغيير الذي يلزم ادخاله على برنامج العمل إذا ما اعتمد مشروع القرار أو التوصية أو المقرر ، مع سرد ما سيلزم في تلك الحالة من اضافة أو تغيير أو حذف للبرامج والبرامج الفرعية وعناصر البرنامج" ، وتنص المادة أيضا على أنه "في الحالات التي يقترح فيها تمويل هذه الانشطة الاضافية كليا أو جزئيا عن طريق اعادة توزيع موارد قائمة يجب ذكر النتائج أو عناصر البرنامج أو البرامج الفرعية التي سيتعين تغييرها أو خفضها أو إكمالها نتيجة لذلك في برنامج العمل الحالي" . وقررت الجمعية العامة في الفقرة ٨ من الفرع الثاني من قرارها ٣٢٧/٣٨ ألف أن اعتمادها لقرارات جديدة "لن يقتضي ضمنا الغاء الانشطة أو البرامج القائمة التي يتم الاضطلاع بها نتيجة لولايات تشريعية ، أو الغاء أو تخفيض الموارد المخصصة لها" ما لم تقرر الجمعية العامة ذاتها "صراحة خلاف ذلك" . وذكر كذلك في المبادئ التوجيهية التي وضعتها الجمعية العامة بخصوص البيانات المتعلقة بالآثار المالية المترتبة في الميزانية البرنامجية في الفقرتين ٧ (ب) و ٧ (ج) من القرار نفسه أن "كل بيان يجب أن يوضح كيف تحقق أو تعزز الانشطة المقترحة في مشروع القرار أهداف واستراتيجيات الولاية التشريعية الجارية" وثانيا أن كل بيان يجب أن يقدم إلى الجمعية العامة ، لتمكينها من اتخاذ قرار "دلائل

اضافية للآثار التي ستترتب حتما على البرامج الحالية - نتيجة لاعتماد مشروع القرار - في إطار الابواب ذات الصلة من الميزانية البرنامجية ، في حالة إمكانية تمويل تلك الانشطة عن طريق الموارد الموجودة" .

١٤ - إن الاحكام أعلاه لا تشير صراحة إلى الخطة المتوسطة الاجل ، لكن الفقرة ٧ (باء) من الفرع الثاني من القرار ٣٢٧/٣٨ ألف ، المتعلقة بالكيفية التي يتسنى بها أن "تحقق أو تعزز الانشطة المقترحة في مشروع القرار أهداف واستراتيجيات الولاية التشريعية الجارية" تخول الامانة العامة بصورة واضحة أن تدرج في البيانات المتعلقة بالآثار المالية المترتبة في الميزانية البرنامجية تحليلا للآثار المترتبة على القرارات والمقررات المقترحة بالنسبة للبرامج والبرامج الفرعية التي تتضمنها الخطة المتوسطة الاجل . إن الخطة بمجرد أن تعتمدها الجمعية العامة ، تشكل ولاية يعهد بها إلى الامين العام ، والخطة هي السياق الذي تتبلور فيه مبدئيا أهداف واستراتيجيات المنظمة وتتجمع في إطار متسق وترتبط بنوع النشاط الذي يسعى إلى انجازه خلال الفترة المشمولة بالتخطيط .

١٥ - وفي الواقع فإن معظم البيانات المتعلقة بالآثار المالية المترتبة في الميزانية البرنامجية والتي قدمت إلى المجلس وهيئاته الفرعية خلال الفترة قيد النظر - وينطبق نفس الشيء على تلك البيانات التي نظرت فيها الجمعية العامة - مرتبطة رسميا الانشطة المقترحة بالفصول والبرامج والبرامج الفرعية ذات الصلة في الخطة المتوسطة الاجل . ومن شأن بيان نمطي من هذا النوع أن يوضح في إطار أي فصل وبرنامج وبرنامج فرعي بالخطة يندرج الناتج أو النشاط الجديد المقترح ، وأن يذكر بالتحديد في معظم الحالات أرقام الفقرات في نصوص الاهداف والاستراتيجيات ذات الصلة . غير أنه فيما عدا ذلك ، لم يرد في أي من البيانات التي قدمت إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو إلى الجمعية العامة أي تحليل متعلق بالجوهر للآثار المترتبة على القرار أو المقرر المقترح بالنسبة لمحتوى الخطة المتوسطة الاجل وذلك باستثناء توصيات لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة والعشرين (٤) بخصوص التنقيحات المقترحة للخطة المتوسطة الاجل ، وهي توصيات تعين ، بحكم طبيعتها ، أن تتسم بالدقة . وكان يمكن أن يوضح هذا التحليل (أ) ما إذا كانت مقاصد وأهداف القرار المقترح وتوجهاته الرئيسية ، في فقرات كل من ديباجته ومنطوقه ، تعزز أو تغير الاحكام ذات الصلة في الخطة (ب) ما إذا كان يتعين تعديل استراتيجية الامانة العامة لتلبية الطلب المتقدم به (ج) ما إذا كان سيتعين اجراء تنقيح رسمي للخطة . ويتضمن الفرع الثالث أدناه ذكر الاسباب لعدم وجود هذا النوع من التحليلات في البيانات المتعلقة بالآثار المالية المترتبة في الميزانية البرنامجية .

١٦ - وبخصوص التغييرات ذات الطابع البرنامجي في الميزانية البرنامجية ، كانت التجربة فيما يتعلق بالتحليلات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية والتي قدمت الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أكثر تعقدا . وقد أوضح في عدد من هذه البيانات ، ولا سيما تلك التي قدمت في عام ١٩٨٨ الى لجنة حقوق الإنسان ثم الى المجلس أنه لن تلزم أية تعديلات لعناصر البرنامج أو النواتج إذ أن المقترحات تتصل بأنشطة متكررة بانتظام بطبيعتها وقد أدرجت اعتمادات لها في الميزانية البرنامجية للفترة ١٩٨٨ - ١٩٨٩ . ودعت بيانات أخرى - سبعة في عام ١٩٨٨ - الى تعديل أحد النواتج ، أو تقديم تاريخ الاكمال ، أو اضافة ناتج جديد ، أو تعديل عنصر برنامج . وذكر في بيان منبثق عن مقترح قدمته لجنة مركز المرأة أنه قد يلزم إعادة توزيع الموارد فيما بين البرامج الفرعية ، على أساس تحديد الأولويات . وذكر في بيان آخر متعلق بمشروع قرار صادر عن المجلس ذاته ، أن النشاط المطلوب ينطوي على اضافة لكل من الخطة المتوسطة الأجل والميزانية البرنامجية . ولم يقترح أي من تلك البيانات التي نظر فيها المجلس في عامي ١٩٨٧ و ١٩٨٨ حذف عنصر برنامج أو ناتج من أجل الاضطلاع بنشاط جديد مطلوب .

٣ - توضيحات بخصوص الأنشطة ذات الصلة

١٧ - لم تتضمن البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية التي قدمت الى المجلس وإلى الجمعية العامة خلال هذه الفترة اشارة إلى نواتج أو عناصر برنامج أو برامج فرعية ذات صلة تولت انجازها في اطار برنامج مختلف للوحدة التنظيمية المعنية أو إدارة أخرى . وبالطبع ، لم يرد أبدا ذكر أنشطة ذات صلة يمكن أن تكون قد اضطلعت بها وكالات متخصصة .

جيم - الوقت المتاح لإعداد البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية

١٨ - بالاضافة الى عدد ومصدر ومحتوى البيانات التي قدمت الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، هناك قضية ذات صلة تتمثل في الوقت المتاح للأمانة العامة لكي تعد هذه البيانات . وتنص الفقرة ١٣ (د) من مقرر الجمعية العامة ٤٠١/٣٤ المتعلق بترشيد اجراءات الجمعية العامة وتنظيمها والمرفق بالنظام الداخلي للجمعية على ما يلي : "يسمح بمرور فترة مدتها ٤٨ ساعة على الاقل بين تقديم اقتراح ينطوي على نفقات مالية وبين التصويت عليه ، بغية تمكين الأمين العام من إعداد وتقديم بيان الآثار الادارية والمالية المترتبة على ذلك الاقتراح" . وقد طبقت هذه القاعدة في إعداد البيانات

المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية بغية تقديمها الى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وهيئاتهما الفرعية . وتسبب قصر هذا الوقت المتاح لإعداد البيانات في مصاعب للأمانة العامة . وبما أن المادة ١٠٤ - ٩ من الأنظمة والقواعد التي تحكم تنظيم البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم تنص على أن رئيس الادارة المعنية هو الذي يكون مسؤولا عن تقديم البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية بالتشاور مع الادارة الجديدة لتخطيط البرنامج والميزانية والمالية فإنه يتعين الآن على ادارتين إعداد وثيقة ، أحيانا ما تكون معقدة ، خلال فترة زمنية محدودة جدا بخصوص قضايا غالبا ما تكون مستعصية على التحليل البسيط ونادرا ما تسمح بتوجيه رد تلقائي على المقترحات المعروضة على الهيئات الحكومية الدولية المعنية . ويشكل ضيق الوقت هذا أحد الاسباب لكون المحتوى البرنامجي لتلك البيانات محدودا .

ثالثا - التطبيق التام للأحكام الواردة في الفقرة ٧ من الفرع الثاني من قرار الجمعية العامة

١٩ - يتبين من التجربة فيما يتصل بالبيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ، الموجزة أعلاه ، الى أن التشريع الذي يحكم هذا الجانب الهام من عمل المنظمة لم ينفذ بعد بشكل تام . ولا تتلقى إلا هيئات حكومية دولية قليلة هذه البيانات عند نظرها في أي قرار . ويبدو أن قرار تقديم بيانات بالآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية يتوقف على عدد من العوامل ، من بينها أهمية و/أو حساسية المقترح ؛ والتفاهم السياسي فيما بين الدول الاعضاء المعنية وأحيانا بين الدول الاعضاء والأمانة العامة ؛ والقيد الزمني ؛ وعبء العمل الملقى على عاتق وحدة الأمانة العامة المعنية ؛ ووعي موظفي الأمانة العامة القائمين بخدمة الهيئات الحكومية الدولية التي قدمت فيها المقترحات ؛ والاتصالات القائمة بين وحدات الأمانة العامة المعنية .

٢٠ - وعندما تقدم البيانات ، يمكن أن ينظر اليها على أنها متكاملة بمعنى أنها ، بصفة عامة ، تعرض الآثار البرامجية والمالية والادارية ، لكن هذه الجوانب متقاربة أكثر من كونها متصلة من حيث الجوهر . وعلى الرغم من الاشارة الى أهداف الخطة المتوسطة الأجل واستراتيجياتها ، فإن الاثر المترتب على المقترح بالنسبة لها لا يجري تحليله . وعندما يذكر في البيان أن النشاط أو الناتج أو النواتج المقترحة لن تترتب عليها "أي آثار مالية" أو أن التكلفة "ستستوعب" ، لا تعطى تفسيرات عن كيفية

تحقيق ذلك . وباختصار ، فإن الأمانة العامة تدرك أن المحتوى التحليلي لمعظم بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية المقدمة الى الهيئات الحكومية الدولية غير كاف .

٣١ - وفيما يلي بعض الأسباب الرئيسية لهذه الحالة :

(أ) وفقا لما لوحظ أعلاه ، فإن الوقت المتاح للأمانة العامة لإعداد بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية قصير للغاية . وقد اقترحت الأمانة العامة في عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٦ حدا أدنى قدره ٧٢ ساعة بدلا من ٤٨ ساعة ؛

(ب) يشارك في إعداد بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية عدد محدود من موظفي الأمانة وسيتعين على الموظفين الاضافيين اكتساب المهارات والخبرة اللازمة ؛

(ج) يتطلب الأمر زيادة تحسين التعاون القائم بين المكاتب المشاركة في إعداد هذه البيانات ، خاصة فيما يتعلق بتوفير معلومات عن العلاقة بين الانشطة الجارية والانشطة المقترحة وعن الحالة الراهنة فيما يتعلق باستخدام الموارد ؛

(د) لا ييسر تعقد الخطة المتوسطة الأجل تحليل العلاقة بين الاحكام الفنية لمشروع المقترحات ، والتوجهات والأهداف والاستراتيجيات الواردة في هذه الخطة . أولا ، يتعلق عدد من البرامج بأنشطة تضطلع بها أكثر من وحدة واحدة في الأمانة العامة . وثانيا ، غالبا ما تذكر الأهداف والاستراتيجيات بعبارات غير دقيقة ويكون من الصعب التأكد مما إذا كان مشروع القرار ينطوي على تعزيزها أو تعديلها ؛

(هـ) إن تحليل الحلول البديلة لتمويل الانشطة المقترحة من المخصصات القائمة ، أي عرض التغييرات المحتملة في عناصر البرنامج والنواتج في الميزانية البرنامجية في بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية يتعرض لمعوقات ناجمة ، في جملة أمور ، عن الصعوبات المتعلقة بتحديد تكلفة نواتج معينة ، وعن أوجه في نظام تحديد الأولويات بين البرامج الفرعية وعناصر البرنامج ، وعن التعقد الحقيقي لتفسير طلبات معينة الذي يتعين على الأمانة العامة أن تقوم به لو أن هذه النقطة الأخيرة هامة . فمن المعتاد تماما ، أن تطلب هيئة حكومية دولية الى الأمين العام أن يعد تقريرا ويقدمه عن قضية معينة ذات طابع قطاعي أو عالمي . ولتحديد إذا

ما كان يمكن اضافة هذا الناتج الى برنامج العمل المعتمد دون تخصيص موارد اضافية أو الغاء/تأجيل ناتج آخر ، أو إذا ما كان ذلك سيتطلب تعديلا لنواتج البرنامج ، فإنه يتعين على الأمانة العامة ، في العديد من الحالات ، أن تبت بشأن نوع التقرير وطوله ، ومدى تعقده ، الخ الذي يستجيب لمقاصد المشرع . وحتى لو حسبت تكلفة النواتج وحددت أولويات الميزانية البرنامجية بصورة كاملة ، فستظل الحاجة قائمة الى اصدار مثل هذا الحكم .

٢٢ - وقد أكد انشاء رصيد المصاريف الطارئة ضرورة التغلب على هذه المشاكل تدريجيا من أجل تطبيق قرار الجمعية العامة ٣٣٧/٣٨ ألف بصورة أفضل . ومما يذكر أن الفقرة ٨ من المرفق الاول لقرار الجمعية العامة ٣١٣/٤١ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ تنص على أن تتضمن الميزانية البرنامجية رصيد مصاريف طارئة يتمثل في نسبة مئوية من مستوى الميزانية العام للوفاء ، خلال فترة السنتين ، بالنفقات الاضافية المتصلة بفترة السنتين ، الناجمة عن ولايات تشريعية لم ترصد لها اعتمادات في الميزانية البرنامجية المقترحة ، أو النفقات الناشئة عن التقديرات المنقحة ، باستثناء تلك الناجمة عن أثر المصروفات الاستثنائية والتقلبات في أسعار الصرف والتضخم .

٢٣ - وتنص الفقرة ٩ من المرفق الاول للقرار نفسه على أنه ، إذا اقترحت نفقات اضافية تتجاوز الموارد المتاحة ضمن رصيد المصاريف الطارئة ، فإنه لا يمكن إدراج مثل هذه النفقات الاضافية في الميزانية إلا عن طريق نقل موارد من المجالات ذات الاولوية الدنيا ، أو إدخال تعديلات على الانشطة القائمة . وفي غير ذلك من الحالات ، يتعين إرجاء مثل هذه الأنشطة الاضافية الى فترة سنتين قادمة .

٢٤ - وفيما بعد ، وضعت الجمعية العامة في مرفق القرار ٢١١/٤٣ المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ المعايير المتعلقة برصيد المصاريف الطارئة ومختلف جوانب تشغيله . وحددت الجمعية العامة في القرار ٢١٤/٤٣ المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ مستوى الرصيد لفترة السنتين ١٩٩٠ - ١٩٩١ بنسبة ٠,٧٥ في المائة من التقديرات الأولية لفترة السنتين ١٩٩٠ - ١٩٩١ أو بمبلغ ١٥ مليون دولار ، توزع حسب الاقتضاء ، ووفقا للاجراءات الموضحة في مرفقي قراريها ٣١٣/٤١ و ٢١١/٤٣ والانظمة والقواعد ذات الصلة .

٣٥ - وتؤكد هذه التوجيهات التشريعية المتعلقة برصيد المصاريف الطارئة بالفعل الدور الذي تؤديه بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ، لاسيما فيما يتعلق بتقديم حلول بديلة لتمويل أنشطة جديدة مقترحة . وسيستلزم تشغيل رصيد المصاريف الطارئة أن يتضمن كل بيان ، متعلق بمشروع مقترح غير وارد في الميزانية البرنامجية للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ ، اشارة دقيقة لكيفية تطبيق البدائل المحددة في الفقرة ٩ من المرفق الاول لقرار الجمعية العامة ٢١٣/٤١ في حالة عدم إمكان تمويل الاحتياجات الاضافية ، بالكامل أو بصورة جزئية ، من الرصيد . وفي هذا الصدد ، وبالنسبة لمقررات الهيئات الحكومية الدولية التي ستترتب عليها آثار مالية في الميزانية البرنامجية للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ ، لفتت الأمانة العامة انتباه هذه الهيئات الى أحكام رصيد المصاريف الطارئة ومدى صلتها بصياغة بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية على مشاريع القرارات . وفيما يلي النص المؤقت المدرج في البيانات التي يذكر فيها أن آثار مالية ستترتب عليها :

- في حالة عدم امكان تمويل الانشطة المقترحة في مشروع القرار .... من رصيد المصاريف الطارئة ، حدد ما يلي :

- البديل ألف : يقترح القيام بذلك عن طريق تعديل (عنصر البرنامج ....) (الناتج ...) ذي الصلة الوارد في برنامج العمل المقترح للشعبة .... للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ ليصبح كما يلي (.....) ؛

- البديل باء : يقترح القيام بذلك عن طريق الغاء (عنصر البرنامج ....) (الناتج ....) الوارد في برنامج العمل المقترح للشعبة ... للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ ؛

- البديل جيم : سيتعين أن تؤجل هذه الانشطة الى فترة السنتين ١٩٩٢ - ١٩٩٣ .

ويمكن أن ينقح هذا النهج في ضوء التجربة .

رابعا - الاستنتاجات

٢٦ - إن التطبيق التام لأحكام الفقرة ٧ من الفرع الثاني من قرار الجمعية العامة ٣٢٧/٣٨ ألف سيقتضي أساسا إدخال تحسين كبير في المحتوى البرنامجي لبيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية . ويمكن تحقيق ذلك ، تدريجيا ، عن طريق زيادة التعاون بين الوحدات المعنية داخل الأمانة العامة . والى حد بعيد ، يجب التخلي عن التصور الحالي للغرض من إعداد هذه البيانات بوصفها وثائق تعد لتبرير الحاجة الى موارد اضافية ، لكي يحل مكانه الاقتناع بأن الهيئات التشريعية يجب أن تطلع بصورة أفضل على الآثار البرنامجية المترتبة على مشاريع القرارات والمقررات . ويجب إيجاد التوازن المناسب بين البيانات الشفوية وتلك التي تقدم خطيا حتى لا تثقل العملية التشريعية أكثر مما ينبغي .

٢٧ - يجب تمديد الفترة الزمنية الممنوحة للأمانة العامة لتقديم بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية الى حد أدنى يصل الى ٧٢ ساعة . وحتى لو طرأ تحسن كبير على النظام الحالي للإعلام عن الشؤون البرنامجية وشؤون الميزانية ، فإن المشاورات اللازمة تستلزم هذا الحد الأدنى من الوقت .

٢٨ - ينبغي أن تؤدي زيادة التركيز على الآثار البرنامجية الى توسيع النطاق الذي يتم فيه تقديم بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ، لكي يشمل تدريجيا ، جميع الهيئات الفرعية للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ويشمل ، حسب الاقتضاء ، التنقيحات لنظمها الداخلية .

٢٩ - ينبغي أن توضح بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية ما إذا كان الأمر يتطلب إجراء تنقيحات في الخطة المتوسطة الأجل . وتزود بعد ذلك لجنة البرنامج والتنسيق بتنقيحات للخطة تحدد بوضوح تلك أيها كان مستمدا من مقترحات اعتمدت مع هذه البيانات ، وأيها كان الأمين العام قد اقترحه بمبادرة منه . وعلاوة على ذلك ، يمكن أن تساعد هذه المعلومات ، في بعض الحالات ، الأمانة العامة عند إعداد المخطط التمهيدي للميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين التالية .

٣٠ - بموجب أحكام القرار ٧٧/١٩٨٨ عن إنعاش المجلس الاقتصادي والاجتماعي وبالتحديد أحكام الفقرتين الفرعيتين (أ) '٣' و (هـ) '٣' من ذلك القرار ، قرر المجلس أن ينظر في تحليلات لمواضيع السياسة العامة لكي يستعين بها في مهام التنسيق وتحديد

الأولويات التي يضطلع بها ، وأن تستمد تلك التحليلات من الخطة المتوسطة الأجل لمنظومة الامم المتحدة . ويمكن ، على الأجل الطويل ، أن تقدم هذه التحاليل ، في بعض الحالات ، معلومات ذات صلة عن أعمال الوكالات المتخصصة تستخدم في إعداد بيانات الآثار في المستقبل . وقد ذكرت هذه المعلومات في المادة ١٠٤ - ٩ من الانظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم ، لكنها لم تذكر في قرار الجمعية العامة ٣٨/٢٢٧ ألف .

٣١ - والى جانب الخبرة المكتسبة من تقديم بيانات الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية الى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، فإن طابع رصيد المصروفات الطارئة والاجراءات المحددة لتشغيله تظهر أيضا بوضوح الحاجة الى تحسين المحتوى البرنامجي لهذه البيانات . وسيكون من الضروري إجراء استعراض للنتائج المتحققة أثناء أداء الميزانية البرنامجية للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ .

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والثلاثون ، الملحق رقم ٣٨ (A/38/38) الفقرة ١٣١ .

(٢) المرجع نفسه ، الدورة الحادية والاربعون ، الملحق رقم ٣٨ (A/41/38 و Corr.1 بالروسية فقط و Corr.2) الفقرة ١٥٥ .

(٣) المرجع نفسه ، الدورة الثالثة والاربعون ، الملحق رقم ١٦ (A/43/16) الجزء الأول ، الفقرة ١٠٦ .

(٤) المرجع نفسه ، الفرع حاء .

المرفق

الفقرتان ٧ و ٨ من الفرع الثاني من
قرار الجمعية العامة ٣٢٧/٣٨ ألف

٧ - تؤكد من جديد طلبها الى الأمين العام بأن يزود الجمعية العامة بما يترتب على مشاريع القرارات التي تنظر فيها الجمعية العامة من آثار على البرامج وفقا للمبادئ التوجيهية العامة التالية :

(أ) كل بيان يجب أن يكون بيانا متكاملا بالآثار المترتبة على البرامج وبالآثار المالية والادارية ؛

(ب) كل بيان يجب أن يوضح كيف تحقق أو تعزز الأنشطة المقترحة في مشروع القرار أهداف واستراتيجيات الولاية التشريعية الجارية ؛

(ج) كل بيان يجب أن يزود الجمعية العامة بما يلي لتمكينها من اتخاذ قرار بهذا الشأن :

'١' تحليل وتوصيات من الأمين العام بشأن تمويل الأنشطة المقترحة ؛

'٢' تحليل الحلول البديلة لتمويل الأنشطة المقترحة عن طريق اعتمادات قائمة أو اضافية ؛

'٣' دلائل اضافية للآثار التي ستترتب حتما على البرامج الحالية - نتيجة لاعتماد مشروع القرار - في اطار الأبواب ذات الصلة من الميزانية البرنامجية ، في حالة امكانية تمويل تلك الأنشطة عن طريق الموارد الموجودة ؛

٨ - تقرر أن اعتماد الجمعية العامة لقرارات جديدة لن يقتضي ضمنا الغاء الأنشطة أو البرامج القائمة التي يتم الاضطلاع بها نتيجة لولايات تشريعية ، أو الغاء أو تخفيض الموارد المخصصة لها من الجمعية العامة ، ما لم تقرر الجمعية العامة صراحة خلاف ذلك ؛

....

- - - - -