الأمم المتحدة

E/CN.7/2008/11–E/CN.15/2008/15

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
18 February 2008
Arabic
Original: English

لجنة المخدرات
الدورة الحادية والخمسون
فيينا، ١٠-١٤ آذار/مارس ٢٠٠٨
البندان ٨ و٩ من جدول الأعمال المؤقت*
تعزيز برنامج مكافحة المخدرات التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ودور لجنة المخدرات بصفتها هيئته التشريعية
شؤون الإدارة والميزانية

لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية
الدورة السابعة عشرة
فيينا، ١٤-١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت**
توجيهات بشأن السياسة العامة من أجل برنامج مكافحة الجريمة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ودور لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية بصفتها هيئته التشريعية، بما في ذلك مسائل الشؤون الإدارية والإدارة الاستراتيجية والميزانية

المسائل المالية والصعوبات التي يواجهها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تنفيذ الولايات المسندة إليه وتقييم أولي لسبل وأساليب تحسين الوضع المالي

تقرير المدير التنفيذي***

ملخّص

أُعدَّ هذا التقرير عملا بالفقرة ٩ (أ) من قرار لجنة المخدرات ١٤/٥٠ والفقرة ٩ (أ) من قرار لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ٦/١٦، حيث طلبت فيهما كل من اللجنتين إلى المدير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يقدّم إليها تقريرا سنويا

* E/CN.7/2008/1.

** E/CN.15/2008/1.

*** أُعدَّ هذا التقرير عملا بقرار لجنة المخدرات ١٤/٥٠، الذي اعتمد في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، وقرار لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ٦/١٦، الذي اعتمد في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

040308 V.08-51142 (A)

عن سبل وأساليب تحسين الوضع المالي للمكتب، بما في ذلك الوضع في المكاتب الميدانية. ويقدم هذا التقرير الأول لمحة مجملة عن البرامج والمبادرات المعتزم الاضطلاع بها في عام ٢٠٠٨، إضافة إلى المعلومات المقدمة في الميزانية المدمجة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. ويصف بعض الصعوبات المالية التي يواجهها المكتب في تنفيذ ولاياته ويبين بإيجاز التدابير المتخذة للتغلب على تلك الصعوبات ويعرض عددا من الاقتراحات لمعالجة تلك المشاكل.

أولا- مقدّمة

١- طلبت لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، في قراريهما ١٤/٥٠ و٦/١٦، على التوالي، إلى المدير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يقدم تقريرا سنويا عن سبل وأساليب تحسين الوضع المالي للمكتب، بما في ذلك الوضع في المكاتب الميدانية. ويقدم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب. وهو يصف بعض الصعوبات المالية التي يواجهها المكتب في تنفيذ ولاياته ويبين بإيجاز التدابير المتخذة لمواجهة تلك الصعوبات ويعرض عددا من الاقتراحات للتغلب على المشاكل التي يمكن أن تُعزى إلى هيكل ميزانية المكتب وتمويله وما يتصل بهما من ترتيبات تتعلق بالشؤون الإدارية.

ثانيا- هيكل الميزانية والتمويل

٢- لدى عدد قليل من برامج الأمم المتحدة هيكل مجزأ للميزانية والتمويل على النحو الموجود في المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، هذا إن وجدت برامج من هذا القبيل. فميزانية صندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (اليوندسيب)، الذي أنشئ عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٩/٤٥، المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، توافق عليها لجنة المخدرات وفقا للباب السادس عشر، الفقرة ٢، من قرار الجمعية العامة ١٨٥/٤٦ جيم المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١. وميزانية صندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، الذي أنشئ عملا بقرار الجمعية العامة ١٥٢/٤٦، المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، توافق عليها لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية وفقا للباب الحادي عشر من قرار الجمعية العامة ٢٥٢/٦١ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. وتوافق الجمعية العامة على حصة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة من موارد ميزانية الأمم المتحدة العادية.

٣- وينصبُّ تركيز ميزانتي صندوق اليوندسيب وصندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية على الموارد التي تخضع ميزانيتها لسلطة لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية مباشرة، أي الموارد العامة الغرض. والأموال العامة الغرض هي تبرعات غير مخصصة لأغراض محددة وتستخدم لتمويل الإدارة والتوجيه التنفيذيين للمكتب وكذلك البرامج وتكاليف دعم البرامج، في كل من المقر (فيينا) والميدان. كما تقدم ميزانيتا الصندوقين معلومات عن الاعتمادات المسقطة من الأموال المخصصة الغرض وإيرادات تكاليف دعم البرامج المتأتية من تبرعات مخصصة الغرض. والأموال المخصصة الغرض هي

تبرعات موجهة لأغراض محددة، تُستخدم لتمويل أنشطة المكتب المتعلقة بالتعاون التقني وغيرها من الأنشطة الموضوعية في المقر (فيينا) والميدان. وتُسترجع تكاليف دعم البرامج من خلال احتساب رسوم (تصل حتى ١٣ في المائة) على الأنشطة الممولة من التبرعات المخصصة الغرض. ووفقا للتوجيه الإداري ST/AI/286 المؤرخ ٣ آذار/مارس ١٩٨٢، تستخدم هذه الموارد في مجالات توجد فيها علاقة واضحة بين النشاط الداعم المعني والأنشطة التي درت إيرادات دعم البرامج، وهي المهام المركزية في مجالي الشؤون الإدارية وإدارة البرامج في المقر ومهام إدارة المشاريع في المكاتب الميدانية.

٤- وتوافق الجمعية العامة على الموارد التي يتلقاها المكتب من الميزانية العادية في الأبواب ١ و١٦ و٢٢ و٢٨ واو من ميزانية الأمم المتحدة البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/62/6 (Sect. 1) وSect. 16 وSect. 22 وSect. 28F). وتستخدم هذه الموارد لتمويل ما يلي: (أ) أجهزة المكتب الخاصة بتقرير السياسات، والتوجيه والإدارة التنفيذيين، وتكاليف البرامج ودعم البرامج في فيينا ومقر الأمم المتحدة؛ (ب) وعمليات الأمم المتحدة الأخرى المنفذة في فيينا والتي يستفيد المكتب من أنشطتها، بما في ذلك الأنشطة ذات الصلة بمكتب الأمم المتحدة في فيينا وإدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات وإدارة شؤون السلامة والأمن ومكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٥- ويرد ملخص لتفاصيل ميزانية المكتب المدمجة حسب مصدر التمويل في الجدول أدناه.

ميزانية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المدمجة، حسب مصدر التمويل

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

مصدر التمويل	٢٠٠٦-٢٠٠٧	٢٠٠٨-٢٠٠٩
١- صندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات		
الأموال العامة الغرض	٤١	٢١
الأموال المخصصة الغرض	١٤٥	١٦٢
إيرادات دعم البرامج	٣	١٩
المجموع الفرعي ١	**١٨٩**	**٢٠٢**
٢- صندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية		
الأموال العامة الغرض	٩	٧
الأموال المخصصة الغرض	٦٥	٧٩
إيرادات دعم البرامج	١	٧
المجموع الفرعي ٢	**٧٥**	**٩٣**

مصدر التمويل	٢٠٠٦-٢٠٠٧	٢٠٠٨-٢٠٠٩
٣- مجموع التبرعات (١+٢)	**٢٦٤**	**٢٩٥**
٤- الميزانية العادية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (البابان ١٦ و٢٢)	٣٤	٣٧
٥- المجموع الخاص بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٣+٤)	**٢٩٨**	**٣٣٢**
٦- الميزانية العادية - مصادر أخرى (البابان ١ و٢٨ واو)	٣٨	٣٩
٧ **الميزانية المدمجة (٥+٦)**	**٣٣٦**	**٣٧١**

٦- وحتى الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، كانت تكاليف دعم البرامج التي يسترجعها المكتب تقيّد ضمن الأموال العامة الغرض، باستثناء الجزء من تكاليف دعم البرامج المتعلق بوكالات منفذة خارجية الذي كان يحتسب منفصلا. وفي الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، مُوّلت ميزانية الأموال العامة الغرض البالغة ٥٠ مليون دولار (٤١ مليون دولار - صندوق اليوندسيب و٩ ملايين دولار - صندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية) بتبرعات بلغ مقدارها ٢٩ مليون دولار من الأموال العامة الغرض وبما مقداره ٢١ مليون دولار من تكاليف دعم البرامج. وابتداء من الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، أصبحت جميع تكاليف دعم البرامج تُدرج في الميزانية منفصلة عن الأموال العامة الغرض. وتخصص جميع التبرعات وموارد الميزانية العادية الواردة في البابين ١٦ (المراقبة الدولية للمخدرات، ومنع الجريمة والإرهاب، والعدالة الجنائية) و٢٢ (البرنامج العادي للتعاون التقني) للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة وحده. وتخصص موارد الباب ٢٨ واو من الميزانية العادية (الإدارة، فيينا) لمكتب الأمم المتحدة في فيينا، الذي يقدم خدمات الدعم وخدمات أخرى إلى المكتب المعني بالمخدرات والجريمة وإلى عمليات أخرى في مركز فيينا الدولي. وتُغطي موارد الباب ١ من الميزانية العادية تكاليف أجهزة تقرير السياسات والتوجيه والتنسيق لعمليات الأمم المتحدة في فيينا.

٧- ولأن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة هو أحد برامج الأمم المتحدة، فإن الأموال التي لدى هيئاته التشريعية، لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية والجمعية العامة، سلطة على ميزانياتها هي أمواله الأساسية المتعددة الأطراف، وتتألف من موارد الأموال العامة الغرض (المخدرات والجريمة) وحصة المكتب من الميزانية العادية. وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، تبلغ هذه الميزانية الأساسية المتعددة الأطراف ما مقداره ٦٥ مليون دولار (٢٠ في المائة) من مجموع موارد المكتب البالغة ٣٣٢ مليون دولار (انظر الجدول أعلاه). وفيما يتعلق بصندوق اليوندسيب، تبلغ الأموال العامة الغرض ٢١ مليون دولار (١٠ في المائة) من النفقات المسقطة للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ البالغة ٢٠٢ مليون دولار. وفيما يخص صندوق الأمم المتحدة لمنع

الجريمة والعدالة الجنائية، تبلغ الأموال العامة الغرض ٧ ملايين دولار (٨ في المائة) من النفقات المسقطة للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ البالغة ٩٣ مليون دولار. وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، يُقدّر مجموع موارد حصة المكتب من الميزانية العادية (البابان ١٦ و٢٢) بمبلغ ٣٧ مليون دولار (١١ في المائة) من إجمالي المبلغ المُسقط البالغ ٣٣٢ مليون دولار. وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سيتلقى المكتب مبلغا مقداره ٢٦٧ مليون دولار (٨١ في المائة) من جملة موارده في شكل أموال مخصصة الغرض: ١٨١ مليون دولار (بما في ذلك تكاليف دعم البرامج) لصندوق اليوندسيب و٨٦ مليون دولار (بما في ذلك تكاليف دعم البرامج) لصندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية. وتعد كفاية الموارد الأساسية المتعددة الأطراف واستقرارها أمرا بالغ الأهمية لكي يضطلع المكتب بولايته ومهامه لأنها تمول عناصر مستمرة من البرامج، ودعم والبرامج، والتوجيه والإدارة التنفيذيين، وأجهزة تقرير السياسات. وهذه الموارد أساسية أيضا لتنفيذ واستدامة أنشطة المكتب الممولة من الأموال المخصصة الغرض.

ثالثا- التحدّيات المتصلة بهيكل الميزانية والتمويل

٨- أنشطة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مصمّمة لكي تسهم في تحقيق الأمن والعدالة للجميع: جعل العالم في مأمن من الجريمة والمخدرات والإرهاب. وتتجسد هذه الرؤية في استراتيجية المكتب للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ (E/CN.7/2007/14-E/CN.15/2007/5)، التي أُعدّت استجابة لقرار لجنة المخدرات ١٤/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الذي حثّت فيه اللجنة المكتب على أن يمضي قدما في وضع استراتيجية جامعة. وتستجيب الاستراتيجية لاحتياجات أصحاب المصلحة المتعددين لدى المكتب وانبثقت من مشاورات مستفيضة مع الدول الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وسائر أصحاب المصلحة. وقد أقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراريه ١٢/٢٠٠٧ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٧ و١٩/٢٠٠٧ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٧. وفي قرار لجنة المخدرات ١٤/٥٠ وقرار لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية ٦/١٦، تمت مواءمة استراتيجية المكتب للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ مع إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٩- وواقع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة باعتباره مكتبا متكاملا ذا استراتيجية موحدة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ لا ينعكس لا في هيكل ميزانيته وتمويله ولا في ترتيبات شؤونه الإدارية. وهيكل الميزانية والتمويل المُجزّأ الحالي مكلّف وتتعذّر إدارته. وقد أُدمج عرض ميزانيتي صندوق اليوندسيب وصندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، وكذلك استعراضه من قبل اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، إلا أن مسألة نظر

الدول الأعضاء فيه وموافقتها عليه لم توحد بعد. وفي هذا الصدد، لا يزال المكتب يعد ميزانيتين ويعرضهما: ميزانيته العادية ليقدمها إلى مقر الأمم المتحدة (لكي تُدرج في ميزانية الأمم المتحدة البرنامجية) وميزانية لصندوقيه الطوعيين، الميزانية المدمجة، ليقدمها إلى لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية. وتتضمن وثيقتا الميزانيتين نفس المعلومات، وإن كان لكل منهما وجهة تركيز مختلفة، وتقدمان إلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في مناسبتين مختلفتين وإلى الدول الأعضاء في ثلاث مناسبات مختلفة. كما يُعد المكتب مجموعتين من الحسابات وفقا لجدولين زمنيين مختلفين وتراجع كل مجموعة من الحسابات على نحو منفصل. وهناك جوانب واضحة لتحقيق كفاءة محتملة في هذا المجال، وربما يتضمن ذلك عقد دورة مشتركة للجنتين بشأن الميزانية المدمجة، وصندوق مدمج لليوندسيب وبرنامج منع الجريمة والعدالة الجنائية، وإدماج بيانات الصندوقين مع بيانات الأمم المتحدة، وإجراء مراجعة حسابات سنوية واحدة وإصدار تقرير واحد عنها.

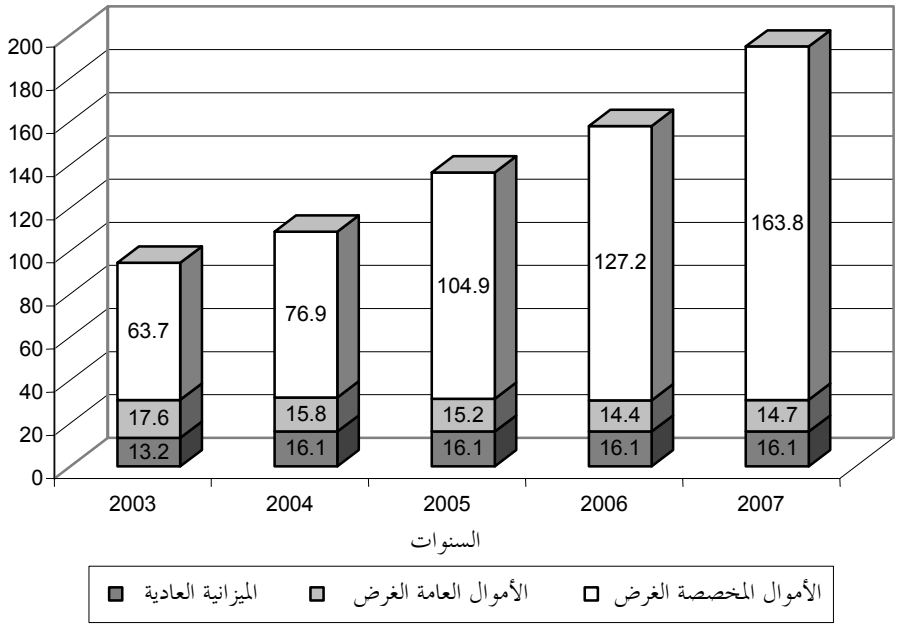
١٠- ورغم أوجه تعقد هيكل تمويل المكتب، فقد تمكن خلال فترتي السنتين الماضيتين (٢٠٠٤-٢٠٠٥ و٢٠٠٦-٢٠٠٧) من اجتذاب زيادة كبيرة في التمويل الإجمالي. وتتعلق هذه الزيادة حصرا بالأموال المخصصة الغرض ويبدو أنها تعكس تغيرا هيكليا في اتجاهات التمويل. وفي حين أن هذا التطور يعد إيجابيا، خصوصا عندما تمثل الزيادة التزامات لمشاريع متعددة السنوات، فقد فرضت الزيادة السريعة في الأموال المخصصة الغرض قيودا كبيرة على برامج المكتب وخدمات دعم البرامج. وتُخصّص معظم التبرعات بصرامة لمشاريع محددة وتتيح قدرا ضئيلا من المرونة العملية للتصدي لتحديات برنامجية وإدارية معقدة. ويجب أن تُخفف هذه الزيادة وما يصبحها من مخاطر موضوعية ومالية وبشرية وغيرها من المخاطر الإدارية بزيادات مضمونة ومستدامة ويمكن التنبؤ بها في الموارد الأساسية المتعددة الأطراف. وللأسف، فقط ظلت موارد المكتب من الميزانية العادية ثابتة، بالقيم المطلقة، بينما تراجعت الأموال العامة الغرض. وقد يزداد هذا التباين بين التراجع المطلق في الموارد الأساسية والزيادة في الأموال المخصصة الغرض حدة مع توقع المكتب لزيادة متواصلة في حجم المشاريع المتعلقة بالولايات الجديدة المتصلة بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (مرفق قرار الجمعية العامة ٤/٥٨) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.[1][2]

(1) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

(2) في عام ٢٠٠٧، حقّق برنامج منع الجريمة (بما في ذلك المشاريع المتعلقة بمنع الإرهاب) نحو ٣٧ في المائة من إجمالي الأنشطة الممولة مقارنة بما يربو بقليل على ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٦ ونحو ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٥.

اتجاهات التمويل، ٢٠٠٣-٢٠٠٧

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



١١- واتجاهات تمويل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة خلال السنوات الأربع الماضية وثيقة الشبه بالاتجاهات المبينة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد" (A/62/546). ويعرّف المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، في ذلك التقرير، بوضوح على أنه مكتب يعتمد اعتمادا كبيرا للغاية على التمويل المخصص الأغراض، مما ينجم عنه ضعف في القدرة على التنبؤ بالموارد، ونقص في المرونة المرتبطة بتلك الأموال، واحتمال حدوث تشوهات في أولويات البرامج.

١٢- وسوف تبين ورقة غرفة اجتماعات منفصلة القرارات التشريعية التي اعتمدت خلال السنوات الخمس الماضية والتي لم تنفذ، أو نفذت تنفيذا جزئيا، لأن تنفيذها في عدد من الحالات كان مرهونا بتوافر موارد من خارج الميزانية. وقد أدى إحجام اللجنتين عن تخصيص التكاليف ذات الصلة من الميزانية العادية وإصدار البيانات المطلوبة عن الآثار المترتبة على الميزانية البرنامجية لكي تقدم إلى اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة إلى إحداث تشوهات من النوع المشار إليه في تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وإسناد ولايات إلى المكتب تعتمد على توافر موارد من خارج الميزانية قد أعاق قدرة المكتب على تنفيذ ولايات اللجنتين

تنفيذا كاملا. ولذلك، يرحب المكتب بإعادة النظر في مدى ملاءمة تخصيص حصة تقل عن ١ في المائة من ميزانية الأمم المتحدة البرنامجية لمواجهة الجريمة والمخدرات والإرهاب.

رابعا- التدابير التي اتخذها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لمواجهة التحديات المالية

١٣- نجمت تحديات خاصة عن التراجع المطلق والنسبي في الأموال العامة الغرض وعن استمرار اعتماد المكتب على عدد قليل من الجهات المانحة. وخلال الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٨، كان متوسط المساهمات السنوية من الأموال العامة الغرض في صندوق اليوندسيب، على سبيل المثال، ٢١ مليون دولار. وقد انخفضت خلال الفترة من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٥ إلى ١٦ مليون دولار. وفي عام ٢٠٠٦، كانت إيرادات صندوق اليوندسيب من الأموال العامة الغرض ١٤,٤ مليون دولار وزادت في عام ٢٠٠٧، ولكن لتبلغ ١٤,٧ مليون دولار فحسب. وبينما نفذت تدابير لتحقيق الكفاءة في التكاليف، فإن الانخفاض في النفقات من الأموال العامة الغرض لا يمكن أن يقابل التراجع في إيرادات الأموال العامة الغرض، ويعزى ذلك جزئيا إلى الالتزامات القانونية المستمرة. وكان العجز الناجم عن الفرق بين الإيرادات والنفقات يمول من الاحتياطيات التشغيلية. ومن ثم، فقد انخفض الرصيد النقدي في الأموال العامة الغرض لصندوق اليوندسيب من ٩,٨ ملايين دولار في عام ٢٠٠١ إلى ٧,٨ ملايين دولار بحلول نهاية عام ٢٠٠٧. غير أنه، منذ ذلك الحين، يوجد رصيد من الأموال العامة الغرض مقداره ٢,٤ مليون دولار مخصصة لتكاليف دعم البرامج، فلم يتبقّ سوى ٥,٤ ملايين دولار في بداية عام ٢٠٠٨ لمقابلة الاحتياجات السنوية من الميزانية البالغة ١٠ ملايين دولار. ووضع الأموال العامة الغرض فيما يتعلق بصندوق الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية يعد أكثر خطورة. فالرصيد النقدي الحالي من الأموال العامة الغرض يبلغ ٤ ملايين دولار (باستثناء مبلغ ٠,٤ مليون دولار من تكاليف دعم البرامج)، ولكن ابتداء من عام ٢٠٠٨ سيكون مطلوبا من الصندوق تحمّل حصة مقدارها ٢٥ في المائة من إجمالي ميزانية المكتب من الأموال العامة الغرض، مقارنة بالمشاركة في تحمّل ٢٥ في المائة فقط من تكاليف مكاتبه الميدانية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وتستند هذه النسبة المئوية إلى حصة الصندوق من إجمالي حافظة المشاريع الممولة من الأموال العامة الغرض وستنجم عنها نفقات أعلى بكثير، مما سيسفر عن عجز مسقط مقداره ٢,٨ مليون دولار بين إيرادات الأموال العامة الغرض والنفقات منها للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وسيؤدي هذا العجز إلى خفض الرصيد النقدي ذي الصلة من ٤ ملايين دولار في نهاية عام ٢٠٠٧ إلى ١,٢ مليون دولار بحلول نهاية عام ٢٠٠٩. ومن الواضح أن هذا التدهور تتعذر

استدامته. وإذا لم تقدم تبرعات إضافية من الأموال العامة الغرض لتفادي هذا العجز، سيضطر المكتب لتنفيذ مزيد من التدابير الرامية إلى خفض التكاليف خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. ويجب أيضا ملاحظة أن برنامج منع الجريمة يعتمد حاليا على جهة مانحة وحيدة توفر زهاء ٥٠ في المائة من إيراداته العامة الغرض.

١٤- وقد أصبحت الإيرادات والنفقات من الأموال العامة الغرض في صندوق اليوندسيب متوازنة حاليا، وإن كلّف ذلك تضحية جسيمة. فخلال فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، جُسّدت ١٧ وظيفة ثم ألغيت في الميزانية المدمجة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. و"أنقذ" عدد من البرامج الأساسية والمستمرة الأخرى التي تمول من الأموال العامة الغرض باستخدام الأموال المخصصة الغرض. غير أنه نتيجة للتغيُّرات التي طرأت على تخصيص الأموال المخصصة الغرض، يلزم أن يُوفّر، في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، مبلغ ١,٢ مليون دولار إضافي من الأموال العامة الغرض لتمويل الوظائف المستمرة في فرع البحوث وتحليل السياسات التابع لشعبة تحليل السياسات والشؤون العامة (٤ وظائف) وفي شعبة العمليات (وظيفتان). وجاءت هذه الزيادة عقب إعادة تقييم الافتراضات التي قدمت خلال إعداد الميزانية، وخصوصا فيما يتعلق باستمرار توافر الأموال المخصصة تخصيصا مرنا من جهة مانحة واحدة. وتدل هذه الزيادات في التكاليف على المخاطر المقترنة باستخدام الأموال المخصصة الغرض لتخفيف الضغط على ميزانية الأموال العامة الغرض بهدف الحفاظ على المهام ذات الأولوية وهي شاهد صارخ على طابع عدم استقرار تمويل المكتب وعدم القدرة على التنبؤ به. وحتى المنشور الرئيسي للمكتب، وهو تقريره العالمي عن المخدرات، يعتمد اعتمادا شديدا على تمويل جهة مانحة واحدة.

١٥- وأثّر انخفاض الأموال العامة الغرض على المكتب المعني بالمخدرات والجريمة برمته، بما في ذلك مكاتبه الميدانية. ففي الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، اضطرت هذه المكاتب إلى تقييد حصة كبيرة من تكاليف البنية التحتية/التشغيل مباشرة على حسابات المشاريع الجارية، امتثالا لقرار لجنة المخدرات الذي ينص على ما يلي:[3]

"لذلك اتفقت اللجنة على أن عوامل التكاليف والطرق التي ستستخدم في استرداد التكاليف المباشرة المحددة، من المشاريع الجارية سيجري الاتفاق عليها على أساس كل مشروع بحدته وكل مانح بحدته، مع مراعاة احتياجات البنى التحتية المتناسبة

(3) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦، الملحق رقم ٨ (E/2006/28)، الفصل التاسع، الفقرة ١٤٢.

للمكاتب الميدانية كل على حدة في إطار كل واحد من المشاريع التي يتولى المكتب تنفيذها بشكل مباشر، على أن يكون ذلك متمشيا مع اللوائح المالية للمانحين وأن لا يتم استرداد التكاليف المباشرة المحددة علاوة على التكاليف الخاضعة فعلا للاسترداد بوصفها تكاليف لدعم المشاريع".

١٦- وأسفر انخفاض الموارد من الأموال العامة الغرض والزيادة الكبيرة في الأموال المخصصة الغرض عن تحديات إضافية تتعلق بتوزيع تلك الموارد. فقد أصبح توزيع الموارد من الأموال العامة الغرض وموارد تكاليف دعم البرامج على المكاتب الميدانية متفاوتا جدا في الوقت الراهن. ووفقا لسياسات الأمم المتحدة (ST/AI/286)، ينبغي أن يتلقى كل مكتب ميداني ٣٣ في المائة من تكاليف دعم البرامج التي يكتسبها عن مشاريعه. وعلى أساس هذه الصيغة، فإن ١٥ مكتبا من أصل ٢٠ مكتبا ميدانيا لا تموَّل تمويلا ذاتيا، وكان من أثر ذلك أن المكاتب الخمسة الباقية التي نجحت في حشد أموال من المشاريع يفرض عليها دعم المكاتب غير المكتفية ذاتيا. وهذا التوزيع المختل للموارد يؤدي إلى تفاقم المخاطر المالية والبشرية وغيرها من المخاطر الإدارية التي تزداد شدة في المكاتب التي لديها حافظات مشاريع أكبر. وتوزيع إيرادات تكاليف دعم المشاريع بين المكاتب الميدانية غير متسق، وكذلك توزيع تكاليف دعم المشاريع بين المقر في فيينا والميدان: حيث تتلقى المكاتب الميدانية التابعة للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة مبلغا من تكاليف دعم المشاريع يزيد مجموعه على ١,٢ مليون دولار عما تحصِّله؛ وتكاليف دعم البرامج هذه تكتسبها البرامج الكائنة في فيينا، مثل فرع منع الإرهاب وقسم المشورة القانونية.

١٧- وسيتخذ المكتب في عام ٢٠٠٨ خطوات لتحقيق الاتساق في توزيعه لموارد الأموال العامة الغرض وتكاليف دعم المشاريع وللوظائف. وفي هذا الصدد، سيلزم تحقيق وفورات في تكاليف دعم البرامج في المكاتب التي لديها حافظات مشاريع صغيرة نسبيا وتخصيصها للمكاتب التي تكتسب الموارد. وستستخدم هذه الموارد لدعم إدارة البرامج والمشاريع. وستنقل وظائف الفئة الفنية الممولة من الأموال العامة الغرض (مع شاغليها عند الضرورة) إلى المكاتب التي يخضع لإدارتها عدد كبير نسبيا من الموظفين الذين يموَّلون من موارد المشاريع. وستناط بالموظفين المعينين في هذه الوظائف مسؤوليات في مجالي العمليات وإدارة الموارد (وسيتلقون تدريبا إضافيا عند الضرورة).

١٨- وبالإضافة إلى ما سبق، عمد المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، إلى مواءمة ترتيبات الخدمة المبرمة بينه وبين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع ترتيبات سائر برامج الأمم المتحدة. ومنذ ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، سمح المكتب

للبرنامج الإنمائي بأن يتقاضى رسماً لدعم البرامج نسبته ٣ في المائة من أموال المكتب التي تنفق في حسابات البرنامج الإنمائي (علاوة على الرسوم الخاصة بمعاملات محددة حسبما يرد في قائمة الأسعار الشاملة للبرنامج الإنمائي). والمبلغ المدفوع إلى البرنامج الإنمائي كرسوم تكاليف دعم المشاريع البالغة ٣ في المائة مثّل وحده ما يزيد على مليون دولار سنويا. وخلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سيستفيد المكتب استفادة كبرى من طرائق تقديم الخدمات المشار إليها في مذكرة التفاهم المبرمة في ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٠٣، بين الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي والتي تسمح للبرنامج الإنمائي بأن يحصِّل التكاليف المبينة في قائمة الأسعار الشاملة فحسب. وفي حين أن انتقالا من هذا القبيل يتطلب إعادة تشكيل للنظم والإجراءات المالية والعملياتية ونظم تكنولوجيا المعلومات، فإن الفوائد المالية التي تتحقق منه كبيرة ويُتوقّع أن تمكِّن المكتب من استيعاب الزيادات المتوقعة في تكاليف الموظفين خلال إعداد ميزانيته المدمجة للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

خامسا- سبل ووسائل التغلب على الصعوبات المالية التي تعترض مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

١٩- أوصى تقرير وحدة التفتيش المشتركة المشار إليه في الفقرة ١٢ أعلاه بأن تنشئ الهيئات التشريعية لكل صندوق وبرنامج تابع للأمم المتحدة فريقا عاملا حكوميا دوليا لوضع اقتراحات بشأن جدول تبرعات إرشادي من أجل الموارد الأساسية (وذلك مثلا على غرار النموذج الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب)) لكي تنظر فيها الهيئات التشريعية وتوافق عليها. وهذه التوصية تستحق من المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، باعتباره برنامجا من برامج الأمم المتحدة، أن ينظر فيها بجدية. وقد أطلق اليونيب مرحلة تجريبية لجدول التبرعات الإرشادي في عام ٢٠٠٣، مُددت فيما بعد إلى الفترتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ و٢٠٠٦-٢٠٠٧، وذلك على إثر التوصيات بشأن الإدارة البيئية الدولية الواردة في المقرر د إ-١/٧[4] الصادر عن مجلس إدارته. والهدف من الجدول الإرشادي هو زيادة مقدار ما تقدمه الجهات المانحة من تبرعات وتوسيع قاعدة المانحين وجعل مساهماتهم مناسبة وقابلة للتنبؤ بها بقدر أكبر.[5] وكانت النتائج الأولية للأخذ بالجدول الإرشادي مبشرة بخير كثير: فقد خلص تقييم أجري حديثا للمرحلة التجريبية (٢٠٠٣-٢٠٠٦)

(4) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ٢٥ (A/57/25)، المرفق الأول.

(5) يرد توضيح العناصر الأساسية لجدول التبرعات الإرشادي في المرفق الأول لهذا التقرير.

للجدول الإرشادي إلى تحقُّق توسُّع كبير في قاعدة المانحين وزيادة المدفوعات الطوعية من معظم البلدان المانحة.[6]

٢٠- وأوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقريره عن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة المؤرخ ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٧ (MECD-2006-003) بإنشاء لجنة استشارية من الجهات المانحة والجهات المستفيدة للمساعدة في زيادة الشفافية في عملية التمويل واستخدام الأموال العامة الغرض. ويرى المفتشون أن من شأن ذلك أن يمكِّن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة من استنباط نهج أشمل في استراتيجيته المتبعة في جمع الأموال. ومراعاة للتوصيات الصادرة عن كل من وحدة التفتيش المشتركة ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، يمكن أن ينظر فريق عامل حكومي دولي يُكلَّف بمعالجة الصعوبات الجسيمة المقترنة بهيكل ميزانية المكتب المعني بالمخدرات والجريمة وتمويله وما يتصل بذلك من ترتيبات إدارية، في جملة أمور منها ما يلي:

(أ) مدى كفاية حصة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة من موارد الميزانية العادية. وتقدّر الاحتياجات من الميزانية الأساسية المتعددة الأطراف في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بمبلغ ٦٥ مليون دولار تمثل فيها حصة الميزانية العادية ٣٧ مليون دولار (البابان ١٦ و٢٢)؛

(ب) أفضل السبل لكفالة استقرار الموارد الكافية من الأموال العامة الغرض والقدرة على التنبؤ بها، بما في ذلك من خلال:

'١' اعتماد جدول تبرعات إرشادي كما يُطبّقه حاليا اليونيب على صندوقه البيئي وحسبما أوصت به وحدة التفتيش المشتركة باعتباره ممارسةً فضلى. واستجابة لقرار لجنة المخدرات ٣/٤٨ المعنون " تأمين تمويل طوعي مضمون ويمكن التنبّؤ به لصالح صندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات"، اقترحت الأمانة رسميا في عام ٢٠٠٥ تطبيق "نموذج تبرعات إرشادي" على مجموعة المانحين الرئيسيين، غير أنه لم يتسنَّ تحقيق توافق في الآراء داخل المجموعة. ويرد تلخيص للمبادئ الأساسية لجدول التبرعات الإرشادي ونموذج التبرعات الإرشادي في المرفق الثاني.

'٢' عقد مؤتمر لإعلان التبرعات (الإرشادية) لميزانية الأموال العامة الغرض مرة كل سنتين. ولضمان نجاح المؤتمر، ينبغي أن يُحدّد موعد انعقاده في وقت لا يتجاوز

(6) UNEP/GC/24/INF/22.

الأشهر الثلاثة أو الأربعة التي تلي اعتماد ميزانية فترة السنتين رسميا وربطه بدورتي لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية اللتين تعقدان في النصف الأول من السنة.

'٣' اتفاق من جانب الجهات المانحة على الالتزام برصد حصة من تبرعاتها السنوية المعلنة للأموال العامة الغرض وحصة للأموال غير المخصصة (١٠ في المائة مثلا)، بغية الحفاظ على رصيد متوازن ومستدام بين الأموال العامة الغرض والأموال المخصصة الغرض وإضفاء المرونة على نظام تمويل يستند في معظمه إلى الموارد المخصصة لمشاريع معيّنة.

'٤' اتفاق من جانب الجهات المانحة على الالتزام بتخصيص حصة من الأموال المخصصة الغرض للتمويل المواضيعي أو المجمّع، وهذا من شأنه أن يمكّن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة من تحسين مواءمة استخدام تلك الأموال مع استراتيجية المكتب للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ ومع ولايات اللجنتين.

(ج) أفضل السبل لضمان تقاسم مناسب لتكاليف المكاتب الميدانية، بما في ذلك من خلال العمل بالمبدأ المطبَّق على المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي ونظرائه في البلدان المستفيدة من برامجه حسبما هو مبيّن في البندين ٩-١ و٩-٢ من النظام المالي للبرنامج الإنمائي، الواردين أدناه:[7]

"البند ٩-١

"مساهمات الحكومة المضيفة في تكاليف المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي

"(أ) يتخذ مدير البرنامج الترتيبات لجمع المساهمات النقدية والعينية في تكاليف المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي من الحكومات المضيفة، وفقا للاتفاقات المبرمة بين مدير البرنامج والحكومات المضيفة المعنية. وتخضع المفاوضات التي تجري بشأن قيمة الاشتراكات أو صورتها لقرارات المجلس التنفيذي ذات الصلة، كما تأخذ في الاعتبار الظروف الاقتصادية للدول المعنية، ويمكن أن تتمخض عن تقديم مدير البرنامج تنازلا جزئيا عن المساهمة.

(7) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "النظام الأساسي المالي والنظام الإداري المالي" للبرنامج الإنمائي (UNDP Financial Regulations and Rules)، متاحة بالإنكليزية في الموقع: http://www.undp.org/execbrd/pdf/UNDPFinRegsRules.pdf.

"(ب) تقيد المساهمات النقدية في تكاليف المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي في ميزانية الدعم لفترة السنتين للبرنامج."

"البند ٩-٢

"المساهمات المناظرة لبلدان البرامج

"(أ) تساعد بلدان البرامج في تحمل تكاليف الأنشطة البرنامجية للبرنامج الإنمائي في بلدانها عن طريق توفير جزء كبير من الاحتياجات الضرورية لتنفيذ الأنشطة البرنامجية للبرنامج الإنمائي نقدا أو عينا أو كليهما، إلا في حالات العسر. ويحدد مستوى هذه المساهمات وطبيعتها وتوقيتها بالاتفاق مع بلد أو بلدان البرنامج في ضوء السياسات التي يضعها المجلس التنفيذي، ويبيّن ذلك في وثيقة المشروع أو وثيقة دعم البرنامج ذات الصلة.

"(ب) تقيد المساهمات المناظرة لبلدان البرامج لحساب الموارد الأخرى للبرنامج الإنمائي."

سادسا- الاستنتاجات

٢١- وختاما يمكن تلخيص الوسيلة المقترحة للتغلب على الصعوبات المالية التي يواجهها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة فيما يلي:

(أ) أن تعترف الدول الأعضاء اعترافا كاملا بالدعم القوي المتزايد الذي قدمه كثير من البلدان والمؤسسات إلى المكتب على مدى السنوات الماضية، كما يتجلى في الزيادة الإجمالية السريعة في موارد البرامج والمشاريع، وأن تحافظ على هذا الدعم؛

(ب) أن يواصل المكتب مواءمة الميزانية المدمجة مع استراتيجيته للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، ضمن إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي، بحيث يكفل تكامل التخطيط والميزنة باعتباره أساسا لتحسين تقديم التقارير القائمة على النتائج إلى الدول الأعضاء والامتثال لتوجيهاتها السياساتية؛

(ج) أن تشدّد الدول الأعضاء على أهمية توفير موارد أساسية متعددة الأطراف مستقرة ويمكن التنبؤ بها، وهي موارد يتعذر بدونها أداء ولايات المكتب المتسعة النطاق والإبلاغ عنها بكفاءة وفعالية، بل يستحيل تنفيذها في بعض الحالات؛

(د) أن تنظر الدول الأعضاء في إنشاء فريق عامل غير رسمي مفتوح العضوية لاستكشاف سبل ووسائل التغلب على الصعوبات المالية التي تعترض سبيل المكتب آخذةً في الاعتبار الاقتراحات المقدمة في الفصل الخامس أعلاه. ويمكن أن يتشارك في رئاسة هذا الفريق العامل رئيسا لجنة المخدرات ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، على غرار العملية التي تمخضت عن استراتيجية المكتب للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١.

المرفق الأول

نظام جدول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

وافق مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في مقرره د إ-١/٧ عن الإدارة البيئية الدولية[أ] الصادر عن دورته الاستثنائية السابعة المعقودة في عام ٢٠٠٢، على تطبيق جدول تبرعات إرشادي قُصد به توسيع قاعدة المساهمات في التمويل الطوعي لصندوق البيئة وتعزيز القدرة على التنبؤ بها. ويراعي جدول التبرعات الإرشادي جملة أمور منها جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، وكذلك ما يلي:[ب]

(أ) معدل أدنى إرشادي مقداره ٠,٠٠١ في المائة؛

(ب) معدل أقصى إرشادي مقداره ٢٢ في المائة؛

(ج) معدل أقصى إرشادي لأقل البلدان نمواً مقداره ٠,٠١ في المائة؛

(د) الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء وبخاصة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال؛

(هـ) أحكام تتيح لأي دولة من الدول الأعضاء أن تزيد مستوى مساهماتها عن مستواها الحالي إذا كانت في وضع يمكّنها من ذلك.

وسيستند جدول التبرعات الإرشادي لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى المبادئ السالفة الذكر وستظل جميع المساهمات طوعية. ويعمل جدول التبرعات الإرشادي على أساس إعلانات التبرعات كل سنتين ويطبق المستويات التاريخية للتبرعات كمقياس مرجعي. ولا يمنع جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة البلدان من زيادة مساهماتها و/أو دفع مساهمات طوعية إضافية. وستنقل أي أموال تزيد عن الغاية المحددة في الميزانية إلى الاحتياطي المالي لزيادته إلى المستوى المطلوب.

(أ) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ٢٥ (A/57/25)، المرفق الأول.

(ب) المرجع نفسه، المقرر د إ-١/٧، التذييل، الفقرة ١٧.

المرفق الثاني

نموذج التبرعات الإرشادي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

عرض نموذج التبرعات الإرشادي على مجموعة المانحين الرئيسيين من خلال مذكرة إحاطة قدِّمت في حزيران/يونيه ٢٠٠٥ عن التمويل المستدام من أجل البنية التحتية والبرامج الأساسية للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة. وتمثلت المحددات الأساسية لنموذج التبرعات الإرشادي فيما يلي:

(أ) احتياجات ميزانية الدعم المتوقعة (الأموال العامة الغرض/تكاليف دعم البرامج)؛

(ب) المتوسط الكلي لتبرعات المانحين من الأموال العامة الغرض/الأموال المخصصة الغرض كنسبة مئوية من مجموع المساهمات على مدى فترة السنوات الثلاث الماضية (٢٠٠٢-٢٠٠٤)؛

(ج) تحدد النسبة المئوية المستخلصة بالنسبة لجهة مانحة معيَّنة حصتها الإجمالية الافتراضية من إيرادات الأموال العامة الغرض/تكاليف دعم البرامج؛

(د) تخصم من الحصة الإجمالية للجهة المانحة تكاليف لدعم البرامج قدرها ١٣ في المائة من متوسط مساهماتها المخصصة الغرض لمدة ثلاث سنوات؛

(هـ) وتكون النتيجة هي الحصة الصافية للجهة المانحة في إيرادات الأموال العامة الغرض؛

(و) ونظرا إلى احتمال تغيُّر أنماط التبرعات كل سنة، سيعدل نموذج التبرعات الإرشادي المقترح سنويا.

وفيما يتعلق بالبلدان التي لديها قيود تشريعية تمنعها من تقديم مساهمات مباشرة في الأموال العامة الغرض، سيتمثل الحل في تخصيص تبرعاتها لأجزاء منفصلة من الميزانية الأساسية. وخُلص في ذلك الحين إلى أن تطبيق هذا النموذج سيؤمن تمويلا مضمونا ويمكن التنبؤ به وسيحسِّن نسبة الأموال المخصصة الغرض إلى الأموال غير المخصصة الغرض.