الأمم المتحدة

DP/2008/42

Distr.: General
26 June 2008
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثانية لعام ٢٠٠٨

٨ إلى ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، نيويورك

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

تعديل الجوانب من النظام المالي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتعلقة بالدعم المباشر للميزانية وبالأموال المجمعة وبالمبالغ المدفوعة كهبات

مقدمة

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في الوثيقة المتعلقة بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة (DP/2008/36) وفي رسالتين وردتا من البرنامج الإنمائي بشأن تعديل الجانب المتعلق بالمبالغ المدفوعة كهبات من النظام المالي. وأثناء نظرها في الوثائق المذكورة، اجتمعت اللجنة الاستشارية بالمراقب المالي للبرنامج وبممثلين آخرين عنه زودوها بمعلومات وإيضاحات إضافية.

٢ - وطلب البرنامج الإنمائي من المجلس التنفيذي الموافقة على مشاركته في الدعم المباشر للميزانية وفي الأموال المجمعة وإلغاء الحد الأقصى للمبالغ التي تُدفع كهبات الذي لا يتجاوز ٥٠ ٠٠٠ دولار. ولتحقيق ذلك، يُقترح إدخال تعديلات على النظام المالي للبرنامج الإنمائي.

090708 070708 08-40124 (A)

أولا – الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة

٣ – ترد معلومات أساسية عن مسألة الدعم المباشر للميزانية في الفقرات ١-٥ من الوثيقة DP/2008/36. وتلاحظ اللجنة الاستشارية استنادا إلى هذه الوثيقة أن الدعم المباشر للميزانية، كوسيلة مالية إنمائية، يعزز تسلم الجهات الوطنية زمام الأمور والشفافية والمواءمة في مجال تخصيص المساعدات الممنوحة. ويشير البرنامج الإنمائي إلى أن تقديم هذا الدعم، لئن لم يكن من صلب أعماله الأساسية، يجسد المبادئ التي طالما دافع عنها المتمثلة في تسلم الجهات الوطنية زمام الأمور. وتلاحظ اللجنة أيضا أن الاهتمام يتزايد لدى الحكومات المستفيدة من برامج المساعدات ولدى الجهات المانحة باستخدام الدعم المباشر للميزانية من أجل توفير الأموال لأغراض إنمائية ورصد كيفية إنفاقها وإدارتها بشكل مباشر عن طريق الميزانيات الوطنية. وفي هذا الصدد، تشير اللجنة إلى النُهج المقترح اعتمادها على صعيد المنظومة ككل لدعم القدرات الوطنية، ومن ضمن هذه النهج تلك التي أوصت بها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عام ٢٠٠٥ ووردت في الوثيقة المتعلقة بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧.

٤ – ويرد في الفقرات ٦-١٠ من الوثيقة تعريف لكل من مفهومي ''الدعم المباشر للميزانية'' و ''الأموال المجمعة''. فيعرَّف ''**الدعم المباشر للميزانية**'' على أنه طريقة في تمويل ميزانيات البلدان الشريكة عبر نقل الموارد المالية من وكالة تمويل خارجية إلى الخزانة الوطنية للحكومات الشريكة. ويمكن تقسيم هذا الدعم إلى (أ) دعم الميزانية العامة، أي تقديم مساهمات غير مخصصة لأغراض محددة تستخدم لتغطية تكاليف تنفيذ السياسات والنفقات الحكومية العامة؛ و (ب) دعم الميزانيات القطاعية، أي تقديم مساهمات إلى الميزانية الوطنية تخصَّص لقطاعات بعينها أو لتنفيذ برامج مواضيعية محددة. وتشير اللجنة إلى أن البرنامج الإنمائي يعتزم قصر مساهماته المالية على دعم الميزانيات القطاعية بعينها ولا ينوي المساهمة في الدعم العام للميزانية.

٥ – أما ''**الأموال المجمعة**'' فهي الأموال التي تخصَّص لتغطية النفقات في قطاع أو برنامج ما عبر قيام الشركاء فيهما بجمع الموارد المالية. ويُستخدم هذا المصطلح لتمييزه عن مصطلح دعم الميزانيات القطاعية الذي يتألف من الأموال المشمولة بالحسابات الوطنية. وتقوم الحكومة المعنية بإسناد مهمة إدارة الأموال المجمعة إلى جهة يُتفق عليها. وعلى غرار المشار إليه في الوثيقة، فإن مساهمات البرنامج الإنمائي، سواء نُقلت مباشرة إلى الميزانية الوطنية عبر دعم الميزانيات القطاعية أو إلى الأموال المجمعة، تضاف إلى المساهمات الواردة من مصادر تمويل غير البرنامج الإنمائي. وتشير اللجنة إلى أن البرنامج الإنمائي لن يساهم في الأموال

المجمعة التي لا تتولى إدارتها إحدى الوكالات المتخصصة أو أحد الصناديق أو البرامج التابعة للأمم المتحدة.

٦ - وتُعرض في الفقرات ١٢-٢٥ من الوثيقة السياسات والإجراءات التي تحكم مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة. ويمكن نقل مساهمات البرنامج الإنمائي عبر (أ) أحد المشاريع الاعتيادية التي ينفذها البرنامج الإنمائي، أو (ب) عبر المساهمة ماليا في صندوق لدعم الميزانيات القطاعية أو في الأموال المجمعة، أو (ج) عبر الطريقتين معاً. وسيتم هذا الأمر وفقا للترتيبات الموحدة التي يعتمدها البرنامج الإنمائي في برامجه ومشاريعه. وتشير اللجنة إلى أنه وفقا للبرنامج الإنمائي، لن تتجاوز المساهمات المالية، بعد اعتماد هذا النهج الجديد، وفقا للبرنامج الإنمائي، نسبة ١٠ في المائة من الحد الأقصى للمبالغ المأذون بإنفاقها سنويا من الموارد ('الأساسية') العادية للبرنامج. (ترد في الإطار ١ من الوثيقة DP/2008/36 قائمة بالمساهمات المالية المباشرة).

٧ - وعلى النحو المشار إليه في الفقرة ٢٧ من الوثيقة، فإن التعديلات المقترح إدخالها تتصل بالمادة ١٨-٠٥ من النظام المالي (لإتاحة تقديم تقارير عن كيفية استخدام الموارد التي جُمعت مع بعضها البعض) وبالمادة ١٦-٠٤ (لإتاحة مراجعة الحسابات) وبالمادة ٢٧-٠١ (التعاريف). واقترح البرنامج الإنمائي في الوثيقة DP/2008/36 عناصر لإدراجها في قرار يتخذه المجلس التنفيذي، تشمل، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) اعتبار الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ فترة تجريبية؛

(ب) إقرار التعديلات المقترح إدخالها على النظام المالي؛

(ج) طلب إبلاغ المجلس التنفيذي بهذه النتائج في نهاية الفترة التجريبية وإدراج التقرير المالي عن المساهمات المقدمة للدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة في الاستعراض السنوي للحالة المالية للبرنامج.

٨ - وبالنسبة لضرورة تعديل النظام المالي قبل مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة، أُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن النظام المالي للبرنامج الإنمائي يقتضي وضع سجلات حسابية منفصلة بالمساهمات التي يقدمها البرنامج بحيث يتسنى إعداد تقارير عن هذه المساهمات والتدقيق فيها بشكل منفصل. غير أنه بالنسبة للمساهمات التي قدمها البرنامج لدعم الميزانيات القطاعية أو للأموال المجمعة، حيث تُجمع المساهمات الواردة من جميع الشركاء والتدقيق فيها ككل، تتعذر إدارة الأموال التي يقدمها البرنامج والتدقيق فيها بشكل منفصل، ولن يؤدي ذلك إلى التقيد بالنظام المالي القائم تقيدا تاما. وبناء

على ذلك، يعتبر البرنامج أنه من الضروري إدخال التعديلات المقترحة قبل مشاركته في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة.

٩ - وفي ما يتعلق بالفترة التجريبية ٢٠٠٨-٢٠١١، أُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن البرنامج الإنمائي يتوقع استخلاص دروس من عملية التنفيذ لكي يكيف سياساته وإجراءاته. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن أنشطة البرنامج الإنمائي تطورت على مر السنين لتلبية الاحتياجات الإنمائية والبحث عن برامج جديدة. وأُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها أن اقتراح المشاركة في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة لن يؤثر في دور البرنامج الإنمائي في البرامج الإقليمية ودون الإقليمية.

١٠ - وأُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن الغرض من التعديلات هو تعزيز عمليتي رصد برامج البرنامج الإنمائي وتقييمها، وأن النهج الجديد يقتضي من الشركاء المشاركين تنفيذ هاتين العمليتين بشكل مشترك. إضافة إلى ذلك، تشير اللجنة إلى أنه يمكن تزويد الدورة السنوية للمجلس التنفيذي لعام ٢٠٠٨ بآخر المعلومات المتعلقة بنهج مشترك يجري وضعه لكي يعتمده أعضاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، إذا ما طُلبت (DP/2008/36، الفقرة ٣٠). وتشجع اللجنة البرنامج الإنمائي على توفير هذه المعلومات. وتشدد اللجنة الاستشارية على أهمية تقييم الأنشطة المقترحة ورصدها، إلى جانب الدور الذي ستؤديه مؤسسات التدقيق الوطنية.

١١ - وترى اللجنة الاستشارية أن ثمة لبسا في بعض العبارات الواردة في التعديل المقترح إدخاله على المادة ١٨-٠٥ (ب):

(أ) ”يحدد مدير البرنامج السياسات والإجراءات الخاصة بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية وفي الأموال المجمعة“. وأُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن المجلس التنفيذي هو الذي يقر البرامج، إلا أن مدير البرنامج هو المخوَّل عادة تحديد طرائق تنفيذها. وفي هذا السياق، تشدد اللجنة على أن القرارات المتعلقة بهذه المسألة ينبغي للمجلس التنفيذي اتخاذها.

(ب) ”تحدد السياسات والإجراءات التقارير التي يعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الحالة المالية للصناديق ...“. وتوصي اللجنة بالإشارة على نحو محدد إلى أن البرنامج الإنمائي سيقدم تقارير إلى المجلس التنفيذي.

(ج) ”إن المبالغ التي تُنفق من الموارد التي ساهم بها البرنامج الإنمائي لدعم ميزانيات القطاعات أو الأموال المجمعة تُحسب على أساس تناسبي“. وأُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن مجموع المساهمات الواردة من الشركاء المشاركين سيؤخذ في الاعتبار

لدى حساب الأساس التناسبي. ولذلك، تقترح اللجنة إضافة عبارة ''بما في ذلك مجموع المساهمات الواردة من الشركاء المشاركين'' في نهاية التعديل المقترح.

١٢ - وإذا ما قرر المجلس التنفيذي الموافقة على مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة، فإن ليس لدى اللجنة الاستشارية اعتراض على التعديلات المقترح إدخالها على النظام المالي، رهنا بمراعاة توصياتها المذكورة أعلاه.

ثانيا - المبالغ المدفوعة كهبات

١٣ - تلقت اللجنة الاستشارية رسالتين بشأن موضوع المبالغ التي يدفعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كهبات، إحداهما مؤرخة ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٨ والثانية ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٨. وتشير الرسالتان إلى أن المادة ٢٣-٠١ من النظام المالي تجيز لمدير البرنامج دفع مبالغ كهبات لا تتجاوز ٠٠٠ ٥٠ دولار، عندما يعتبر ذلك ضروريا ولما فيه مصلحة البرنامج الإنمائي. وهذا المبلغ الذي رُفع من ٠٠٠ ٤٠ دولار في عام ٢٠٠٠ تمت الموافقة على دفعه بصفة تراكمية على فترة ١٢ شهرا. وأُبلغت اللجنة أنه دُفع أثناء الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٧ ما مجموعه ٤٨٠ ٤٢ دولارا إلى ثلاثة موظفين.

١٤ - غير أنه عقب تفجير مكتب الأمم المتحدة في الجزائر العاصمة، غدا واضحا للبرنامج الإنمائي أنه يلزم في بعض الظروف زيادة المبالغ التي تُدفع لتتجاوز الحد الأقصى الذي ينص عليه النظام المالي. وأبلغ البرنامج الإنمائي اللجنة الاستشارية أن الحد الأقصى لهذه المبالغ دفعه إلى عدم تلبية طلبات للحصول عليها تلقاها من موظفين كانوا من ضحايا التفجير. ويعتبر البرنامج الإنمائي أنه من المهم أن يكون قادرا على الاستجابة على النحو اللازم في أزمات من هذا النوع في المستقبل. كما أُبلغت اللجنة أنه لا ترد في النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2003/7، المادة ٥-١١ والقاعدة ١٠٥-١٢) أو لليونيسيف أو لبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة أي حدود مالية قصوى على المبالغ التي تُدفع كهبات.

١٥ - بناء على ذلك، يقترح البرنامج الإنمائي تعديل المادة ٢٣-٠١ من نظامه المالي بإلغاء الحد المالي الأقصى البالغ ٠٠٠ ٥٠ دولار. ولا يتوقع البرنامج الإنمائي أن يخلف هذا التعديل تبعات مالية كبيرة بالنسبة له، نظرا لضآلة المبالغ التي دُفعت أثناء الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٧.

١٦ - إضافة إلى ذلك، اقترح البرنامج الإنمائي تعديل المادة ١٢٣-٠١ (أ) من نظامه المالي، بحيث يستعاض عن ''مكتب الشؤون القانونية التابع للأمم المتحدة'' بـ ''مكتب الدعم القانوني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي''، وذلك لتبيان إنشاء مكتب الدعم القانوني المذكور في عام ٢٠٠٠. وأُبلغت اللجنة الاستشارية، ردا على استفسار منها، أن مكتب

الدعم القانوني يتشاور مع مكتب الشؤون القانونية التابع للأمم المتحدة، عند الاقتضاء. وفي حين أنه ليس لدى اللجنة الاستشارية اعتراض على المقترح الذي يتفق مع المستجدات في هذا المجال، فإنها تشدد على دور مكتب الشؤون القانونية كهيئة قانونية مركزية في الأمم المتحدة.

١٧ - وأُبلغت اللجنة كذلك أنه تم إطلاع مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين على التعديلات المقترح إدخالها على المادة ٢٣-٠١ والقاعدة ١٢٣-٠١ من النظام المالي ولم يبدوا أي اعتراض عليها.

١٨ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أنه، وفقا للمادة ٢٣-٠١ من النظام المالي، ''يقدم بهذه المدفوعات إلى الجمعية العامة والمجلس التنفيذي مشفوعا بالبيانات المالية''. وأُبلغت اللجنة، ردا على استفسار منها، أن المبالغ التي تدفع كهبات ترد في البيانات المالية.

١٩ - توصي اللجنة الاستشارية بالموافقة على التعديلات المقترح إدخالها على المادة ٢٣-٠١ والقاعدة ١٢٣-٠١ (أ) من النظام المالي المتعلقتين بالمبالغ التي تدفع كهبات، رهنا بمراعاة الملاحظات الواردة أعلاه.