الأمم المتحدة

A/63/537

الجمعية العامة

Distr.: General
11 November 2008
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والستون

البند ١١٨ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩

استعراض ترتيب منحة المبلغ الإجمالي إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم عملا بالفقرة ٢٣-٢٠ من الوثيقة A/56/6 (Sect. 23) التي تنص على أن تستعرض مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعد ثلاث فترات سنتين ترتيب منحة المبلغ الإجمالي الذي بدأ في فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، لتمويل جزء من التكاليف المتصلة بتنظيم المفوضية وإدارتها في إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، تمول الميزانية العادية للأمم المتحدة وظيفتي المفوض السامي ونائب المفوض السامي.

ونتيجة لهذا الاستعراض، يوصي الأمين العام بالإبقاء على ترتيب المبلغ الإجمالي الحالي نظرا إلى أن الترتيب الحالي قد يسر وبسط عرض الميزانية ومنح المفوضية المزيد من المرونة خلال فترات السنتين الثلاث الماضية.

181108 181108 08-59768 (A)

أولا – مقدمة

١ – وفقاً للمادة ٢٠ من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تموِّل المفوضية في إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة. وما لم تقرر الجمعية العامة خلاف ذلك، فيما بعد، لا تتحمل ميزانية الأمم المتحدة تمويل أي نفقات بخلاف النفقات الإدارية المتعلقة بتسيير أعمال المفوضية، وتُموَّل جميع النفقات الأخرى المتعلقة بأنشطة المفوضية من التبرعات.

٢ – وقبل الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، كانت المفوضية تعرض احتياجاتها من الموارد لوظائفها ولاحتياجاتها من غير الوظائف في إطار الميزانية العادية كما كانت تخضع لعملية الميزانية نفسها التي تخضع لها أبواب أخرى من الميزانية البرنامجية في ما يتعلق بالاحتياجات من الوظائف من غير الوظائف الممولة من الميزانية العادية.

٣ – وبدءاً من فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، الميزانية العادية تمول: (أ) وظيفتين، أي وظيفتي المفوض السامي ونائب المفوض السامي؛ (ب) مبلغا إجماليا مخصصا لجزء من التكاليف الأخرى المتعلقة بتنظيم المفوضية وإدارتها.

٤ – ورشدت ترتيبات التمويل هذه المتمثلة في تقديم منحة عمل المفوضية إذ ألغت الحاجة إلى إجراءات إدارية منفصلة في ما يتعلق بنصف وظائف التنظيم والإدارة، وترشد بالتالي وتبسط عملية الميزانية، نظرا إلى أن الميزانية العادية لا تمثل سوى جزء من الميزانية الشاملة للمفوضية وتتلاءم هذه الترتيبات مع السمة التشغيلية الفائقة لأنشطة المفوضية، حيث توفر المرونة اللازمة وكذلك حافزا لإدارة الموارد في إطار حد أعلى شامل للميزانية (انظر A/60/7، الفقرتان سادسا-٢٣ و سادسا-٢٥).

٥ – ويبذل المزيد من الجهود حالياً لتحسين استجابة المفوضية لحاجات المستفيدين منها عن طريق توجيه المزيد من مواردها لتنفيذ العمليات (A/62/12، الفقرة ٥٨). وتشهد المفوضية تغييرات هيكلية وإدارية تهدف إلى تقليل تكاليف الإدارة والمقر، وتعيين الموظفين وتقديم الخدمات في المواقع التي يكون فيها أكثر فاعلية. ونفذت المفوضية اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ المرحلة الأولى من نقل عدد من الوظائف الإدارية ووظائف الدعم المركزية التي تؤديها إلى مركز الخدمات العالمية الذي أنشئ مؤخرا في بودابست. وكانت المفوضية تتوقع في بداية الأمر أن يكون مبلغ الوفورات المتراكمة من عملية نقل الوظائف، عقب استرداد الاستثمار الأول في إنشاء المركز الجديد، في حدود ١٠ ملايين دولار سنويا، بدءا من عام ٢٠١٠ (A/62/12، الفقرة ٦٠).

ثانيا – عملية الميزانية قبل ترتيب المبلغ الإجمالي

٦ - قبل أن يوضع ترتيب المبلغ الإجمالي، كانت احتياجات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من الموارد المتعلقة بالوظائف وغير المتعلقة بالوظائف تخضع لنفس عملية الميزانية التفصيلية المتبعة في الأبواب الأخرى من الميزانية البرنامجية. فعلى سبيل المثال، كانت الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ (A/54/6 (Sect. 23)) بمبلغ إجمالي قدره ٤٥ ٦٥٠ ٢٠٠ دولار مبررة تماما لتغطية ما يلي: (أ) تكاليف ٢٢٠ وظيفة (وظيفة وكيل أمين عام، ووظيفة أمين عام مساعد، ووظيفتين برتبة مد-٢ و ١٠ وظائف برتبة مد-١، و ١٩ وظيفة برتبة ف-٥، و ٤١ وظيفة برتبة ف-٤/٣، و ١٥ وظيفة برتبة ف-٢/١ و ١٣١ وظيفة من فئة الخدمات العامة) بمبلغ قدره ٤٢ ٧٧٠ ٦٠٠ دولار؛ (ب) تكاليف الموظفين الأخرى بمبلغ قدره ١ ٧٨٩ ٠٠٠ دولار؛ (ج) نفقات تشغيل عامة بمبلغ ١ ٠١١ ٩٠٠ دولار؛ (د) لوازم ومواد بمبلغ قدره ٧٨ ٧٠٠ دولار.

٧ - ونظرا لأن التمويل الإجمالي من الميزانية العادية للأمم المتحدة لا يمثل سوى ٢,٦ في المائة من مجموع ميزانية المفوضية (١ ٧٣٠ ٠٢٨ ٤٠٠ دولار) لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، تبين أن الترتيبات تشكل عبئاً على المفوضية حيث كان يتعين عليها أن تدير وأن تقدم تقارير منفصلة عن الوظائف الممولة من الميزانية العادية، مما كان يتطلب عبء عمل إضافيا يتمثل في ما يلي:

(أ) الاحتفاظ بسجلات منفصلة للميزانية والنفقات من أجل عزل المعاملات المتعلقة بالميزانية العادية عن غيرها من أموال المفوضية؛

(ب) استثناء معاملات الميزانية العادية من البيانات المالية للمفوضية تفادياً لازدواجية الإبلاغ عن النفقات بين كياني الأمم المتحدة؛

(ج) الاحتفاظ بجداول منفصلة لملاك الموظفين بالنسبة إلى الوظائف الممولة في إطار الميزانية العادية؛

(د) الإبلاغ الشهري إلى مقر الأمم المتحدة عن أي تغييرات تطرأ على كل وظيفة ممولة من الميزانية العادية وعن الشواغر؛

(هـ) مطابقة المعاملات المنفذة في إطار الميزانية العادية بين المبلغ المسجل في البيانات المالية السنوية للأمم المتحدة والمبالغ المذكورة في شتى تقارير المفوضية؛

(و) الشرح المستفيض أمام اللجنة التنفيذية للكلفة المتكبَّدة على الوظائف الممولة من الميزانية العادية وذلك لمطابقة المبالغ المذكورة في البيانات المالية للأمم المتحدة والمبالغ المذكورة في وثيقة الميزانية البرنامجية السنوية للمفوضية.

٨ - وتقرر أنه لا بد من إجراء استعرا ض لعملية تمويل المفوضية من الميزانية العادية لتحديد ما إذا كان اللجوء إلى ترتيبات أخرى تتعلق بالميزانية مثل منحة المبلغ الإجمالي سيكون أكثر فعالية من الناحية الإدارية ((A/52/6 (Sect. 23)، الفقرة ٢٣-١٤).

ثالثا - ترتيب منحة المبلغ الإجمالي

٩ - أخذت المفوضية في الحسبان، في استعراضها المادة ٢٠ من نظامها الأساسي المتعلقة بالتمويل من ميزانية الأمم المتحدة بالإضافة إلى رأي اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأن مصطلح ''النفقات الإدارية'' (A/2157، الجزء الثالث) الذي فُسِّر على أنه يعني النفقات غير التشغيلية وما يتصل بها من تكاليف إدارية. واستجابة لطلب قدمته اللجنة الاستشارية راعت المفوضية أيضا مدى مساهمة الاتفاقات/الاختلافات في الميزانيات السابقة بشأن دور التبرعات والموارد العادية في ضعف الحالة المالية (A/54/7، الفقرة سادسا-٢٢).

١٠ - ونتيجة لتفسير مصطلح ''نفقات إدارية'' على أنه يعني نفقات غير النفقات التشغيلية وما يتصل بها من تكاليف إدارية، اتفقت المفوضية والأمانة العامة على أنه لا بد من التمييز بين الموظفين التنفيذيين وغير التنفيذيين، وعلى أن موظفي الدعم التنفيذيين، بما في ذلك ما يتصل بهم من التكاليف، لا بد أن يمولوا حصراً من التبرعات التي يديرها المفوض السامي.

١١ - وبدأت المفوضية، سعيا منها إلى ضمان الاتساق مع الفئات التي يعتمدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، عملية لإعادة تحديد وظائفها وإعادة تصنيفها في ثلاث فئات هي وظائف التنظيم والإدارة، ووظائف الدعم البرنامجي، والوظائف البرنامجية. وتقتصر وظائف التنظيم والإدارة على المقر فقط؛ أما وظائف الدعم البرنامجي فموجودة في كل من المقر والميدان؛ أما الوظائف البرنامجية فتوجد في الميدان فقط. وقد تبين أن فئة التنظيم والإدارة متسقة مع نوع الوظائف (غير التشغيلية) الممولة من الميزانية العادية قبل عملية إعادة التعريف وإعادة التصنيف. وقد بلغ عدد وظائف التنظيم والإدارة التي حددتها المفوضية وقت العملية ٤٣٣ وظيفة. وبلغ عدد الوظائف الممولة من الميزانية العادية لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، ٢٢٠ وظيفة مما يمثل ٥٠,٨ في المائة من الوظائف التي صنفت على أنها وظائف تنظيم وإدارة.

١٢ - وبالنسبة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، خصص مبلغ ٣٠٠ ٣٢٦ ٢ دولار من الميزانية العادية للنفقات الإدارية غير المتعلقة بالوظائف في المفوضية (التكاليف الأخرى للموظفين، ومصاريف التشغيل العامة، واللوازم والمواد). وباستخدام نسبة ٥٠,٨ في المائة الممولة من الميزانية العادية أساساً فيما يتعلق بوظائف التنظيم والإدارة، وتطبيقها على التكاليف التقديرية غير المتعلقة بالوظائف والبالغة ٤٠٠ ٣٥٥ ٢٨ دولار لفئة التنظيم والإدارة فإن ذلك يسفر عن زيادة في قيمة المساهمة في الميزانية العادية في تغطية النفقات الإدارية غير المتعلقة بالوظائف من ٣٠٠ ٣٢٦ ٢ دولار إلى ٥٠٠ ٤٠٤ ١٤ دولار. ومع أخذ القيود في ميزانية الأمم المتحدة في ذلك الحين، لم يعتبر أن من الممكن إدراج مثل تلك الزيادة الكبيرة في مساهمة الأمم المتحدة في المفوضية في مقترحات عن الميزانية العادية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. واعتبر أنه يمكن في تلك المرحلة اقتراح زيادة بقيمة ٢ مليون دولار أو ٥,١ في المائة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، مع النظر في إمكانية إجراء زيادات لاحقة في سياق مقترحات كل من فترات السنتين اللاحقة، ولكنها لن تتجاوز ٢,٥ مليون دولار (A/60/7، الفقرة سادسا - ٢٢).

١٣ - وبخصوص استعراض الترتيب المتمثل في تمويل المفوضية من الميزانية العادية للأمم المتحدة، تقرر أن تخصيص منحة يسهل عمل المفوضية إذ يلغي الحاجة إلى إجراءات إدارية منفصلة فيما يتعلق بنصف وظائف التنظيم والإدارة. غير أن وظيفتي المفوض السامي ونائب المفوض السامي ستظلان تمولان من الميزانية العادية، وتعرضان بشكل منفصل عن المنحة. ونتيجة لذلك، لن يندرج مستوى الموارد المتصلة بهاتين الوظيفتين في المبلغ المقترح للمنحة.

١٤ - وبناءً عليه، استند مستوى المنحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ على الاعتماد المنقح الذي وافقت عليه الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسين والمبلغ الإضافي بقيمة ٢ مليون دولار الذي يمثل الزيادة المشار إليها في الفقرة ١٢ أعلاه. كذلك ستخضع المنحة إلى تسوية تراعي أسعار العملة ومعدلات التضخم لحساب التكاليف في جنيف. وسيجري استعراض لاحق لمستوى مساهمة الميزانية العادية في سياق إعداد الميزانيات البرنامجية في المستقبل. بيد أن وظيفتي المفوض السامي برتبة وكيل أمين عام، ونائب المفوض السامي برتبة أمين عام مساعد، ستظلان تخضعان لنفس عرض الميزانية الذي تخضع له الوظائف الممولة من الميزانية العادية في أبواب أخرى من الميزانية البرنامجية.

١٥ - ومن ثم، وبداية من فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، تلقت المفوضية التمويل من الميزانية العادية للأمم المتحدة لوظيفتي المفوض السامي ونائب المفوض السامي تحديداً، وبشكل منفصل منحة بمبلغ إجمالي لجزء من التكاليف المتصلة بالتنظيم والإدارة.

رابعا – مقترح الإبقاء على ترتيب منحة المبلغ المقطوع

١٦ – يلغي التغيير في ترتيب منحة المبلغ الإجمالي الحاجة إلى تقديم شرح مستفيض للجنة التنفيذية للمفوضية عن الاختلاف بين المبالغ المذكورة في البيانات المالية للأمم المتحدة ووثيقة الميزانية البرنامجية السنوية للمفوضية. ويتيح هذا التغيير للمفوضية أن تسجل العنصر الوارد من الميزانية العادية للأمم المتحدة كمساهمة، مع تخصيص الدخل لتكاليف التنظيم والإدارة في المفوضية، ولتقديم صورة متطابقة وجامعة لكل من الميزانية والنفقات.

١٧ – حين اتخذ القرار بالانتقال إلى ترتيب المبلغ الإجمالي، كان مكتب الأمم المتحدة في جنيف يدير كشوف المرتبات في المفوضية، وقد تسنى، في إطار تلك الإدارة، أن يدفع لموظفي المفوضية كافة من المصدر نفسه مع تقاسم المصاريف بين المفوضية والميزانية العادية للأمم المتحدة. وقد يسر ذلك من الناحية الفنية، تسجيل جميع المصاريف في بداية الأمر في حسابات مكتب الأمم المتحدة في جنيف ثم إعادة التكاليف التي لا تمول من الميزانية العادية إلى المفوضية.

١٨ – وفي عام ٢٠٠٤، بدأت المفوضية استعمال برنامج بيبول سوفت في معطياتها المالية واحتياجاتها في مجال المحاسبة المتعلقة بسلسلة الإمدادات. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٧، استخدمت المفوضية برنامج بيبول سوفت في إدارة كشوف المرتبات ونظم إدارة الوظائف وإدارة الموارد البشرية. وقد صممت هذه النظم كافة لتلبية الاحتياجات الشاملة للمفوضية. ولو حتم تطوير هذه النظم دعم الفصل بين المعاملات الممولة من الميزانية العادية أو استبعادها، لكانت تكاليف التنفيذ والتطوير أعلى. وقد ترتبت عن استعمال برنامج بيبول سوفت النتائج التالية:

(أ) انفصلت المفوضية عن مكتب جنيف و لم تعد تحتفظ بحلقة وصل مع هيكل المحاسبة في الأمم المتحدة. وبالتالي، لا يمكن في الوقت الحاضر استخراج معاملات جرى الإبلاغ عنها في الشكل الذي يتطلبه هيكل المحاسبة في الأمم المتحدة من نظم كشوف المرتبات في المفوضية. ولو احتاجت المفوضية إلى إرسال المعاملات المتعلقة بكشوف المرتبات إلى الأمم المتحدة، لاقتضى الأمر إقامة وصلات محددة. وفي الوقت الحاضر، يجري الإبلاغ إلى الأمم المتحدة بواسطة جدول بيانات لبرنامج إكسيل مع موجز للمعاملات على مستوى المحاسبة؛

(ب) لا تملك المفوضية القدرة في نظام كشوف المرتبات على فصل المعاملات المتعلقة بالميزانية العادية عن معاملات المفوضية، ومثل هذا الفصل يتطلب تعديلات كبيرة في شتى النظم مع ما يرتبط بذلك من تكاليف؛

(ج) ليس لنظام المفوضية المتعلق بالموارد البشرية بالقدرة على الاحتفاظ بجداول مختلفة لملاك الموظفين. وفي الوقت الحاضر، يبلغ عن الوظائف الممولة من منحة الميزانية العادية على أنها وظائف تابعة للمفوضية وتعزل عن التمويلات الأخرى باستعمال نظام ترميز البرامج فقط. ويتطلب الأمر تعديل النظام لإتاحة الإبلاغ عن الوظائف الممولة من الميزانية العادية للأمم المتحدة بشكل منفصل عن الوظائف الأخرى للمفوضية.

١٩ - علاوة على ذلك، تعد التكاليف القياسية في المفوضية بالنسبة إلى الوظائف أعلى من التكاليف القياسية في الأمم المتحدة نتيجة لسياسة التناوب في المفوضية. وبالتالي، فإن الميزنة للوظائف بالاستناد إلى معايير الأمم المتحدة لا تتفق دائما مع معايير المفوضية.

٢٠ - بالإضافة إلى ذلك، تقتضي سياسة المفوضية تناوب موظفي الفئة الفنية مما يسفر عن تغييرات متكررة في سجلات الموظفين يتعين إبلاغ المقر بها كلما حدثت. وفي إطار ترتيب المبلغ الإجمالي تبلغ المفوضية، المقر شهريا عن مركز الوظيفة فقط وليس عن الموظف.

٢١ - وأعرب عن القلق بشأن ترتيب المبلغ الإجمالي بما في ذلك الجمعية العامة في قرارها ٥٦/٢٥٣ الذي طلبت فيه إلى الأمين العام استعراض تمويل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من الميزانية العادية بطريقة تتسم بالشفافية. واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في طلبها بأن يقدم تحليل عن الوسيلة التي تم بها حساب المبلغ المطلوب (A/60/7، الفقرة سادسا-٢٥). ولمعالجة هذه الشواغل في المداولات حول الميزانية البرنامجية المقترحة لفترتي السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠٠٩، زودت اللجنة الاستشارية بتقديرات تفصيلية عن التمويل من الميزانية العادية؛ على الرغم من أن اللجنة تقر بأن تقديم توزيع مفصل لأوجه الإنفاق في الميزانية البرنامجية المقترحة لن يكون متسقاً مع نهج المبلغ الإجمالي.

٢٢ - وفي الختام، فإن الترتيب المتمثل في منح مبلغ إجمالي للمفوضية من الميزانية العادية للأمم المتحدة أضفى مرونة على المفوضية وبسط عملها بإلغاء الحاجة إلى إجراءات إدارية منفصلة فيما يتعلق بوظائف التنظيم والإدارة الممولة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبناءً على هذه التجارب الإيجابية، يوصى بالإبقاء على هذا الترتيب.

خامسا - الإجراء المطلوب من الجمعية العامة اتخاذه

٢٣ - لذا، قد تود الجمعية العامة القيام بما يلي:

(أ) الإحاطة علماً بهذا التقرير؛

(ب) تأييد الإبقاء على ترتيب المبلغ الإجمالي لتمويل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العرض المقبل للميزانية البرنامجية المقترحة.