Distr.
GENERAL

A/C.5/33/10
26 September 1978
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمم المتحدة

الجمعيّة العامة

الدورة الثالثة والثلاثون
اللجنة الخامسة
البند ١٠٠ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٧٨ - ١٩٧٩

عرض ميزانية الأمم المتحدة

مزايا وعيوب " الميزنة شبه الكاملة"

تقرير الأمين العام

١ - أعربت الجمعية العامة ، في الفقرة ١ (ج) من قرارها ٣٢/٢١١ ، عن الرأى القائل بأن من بين المشاكل الهامة التي تنشأ فيما يتعلق بعرض الميزانية ، مسألة تحديد أحسن وسيلة لمواجهة الاتجاهات التضخمية وعدم استقرار العملات في الميزانية البرنامجية التي توضع لفترة سنتين. وفي هذا الصدد ، طلبت الجمعية العامة اجراء دراسة تتناول مزايا وعيوب " الميزنة شبه الكاملة " وكذلك الوسائل المستخدمة أو المقترح استخدامها لتطبيق هذا النظام .

مفهوما الميزنة الكاملة والميزنة شبه الكاملة

٢ - تعنى الميزنة أن يدرج في تقديرات الميزانية اعتماد لمواجهة جميع الزيادات أو الانخفاضات التي تطرأ على الأسعار والمرتبات والتي يمكن التنبؤ بها لفترة الميزانية قيد النظر . ويبدو أن أول من أخذ بهذا المفهوم - في اطار الامم المتحدة - هو لجنة الخبراء المخصصة لبحث مالية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب قرارها ٢٠٤٩ (د - ٢٠) المؤرخ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥ ، والتي كان من بين ما طلب اليها ، بحث اجراءات اعداد الميزانيات واقرارها واجراءات مراقبة تنفيذها . وفي هذا السياق ، أوصت اللجنة ، بجملة أمور ، منها أن يقوم

" رؤساء المنظمات بحساب تقديرات الميزانية ومراقبة الالتزامات بشكل يكفل عدم تجاوز الاعتمادات" (١). من أجل الاقلال ، الى أدنى حد ممكن ، من الحاجة الى اعتمادات منقحة ومن أجل حماية صناديق رأس المال المتداول حتى لا تستخدم في غير الأغراض التي كانت مخصصة لها أساسا . وبعد أن أخذت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية في الحسبان الجزء الموضوع تحته خط من هذه التوصية ، أوصت فيما بعد بأنه من الواضح أن الميزنة الكاملة تحقق تنفيذ البرامج تنفيذا كاملا وأنه ينبغي لجميع المنظمات أن تعمل على تطبيق هذا المبدأ بأسرع ما يمكن . وبعد ذلك أيدت لجنة التنسيق الادارية الموقف الذى اتخذته اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الادارية ، على النحو الذى أشارت اليه لجنة التنسيق الادارية مؤخرا في تقريرها السنوى للفترة ١٩٧٦ - ١٩٧٧ (E/5973) حيث أعربت في الفقرة ١٠٩ منه عن الرأى القائل بأنه " لن يتسنى للمنظمات تنفيذ برامجها المعتمدة مع تفادى الحاجة الى تقديرات تكميلية أو الاقلال من تلك الحاجة الى أدنى حد الا اذا طبق هذا المفهوم تطبيقا كاملا " .

٣ - وينطوى مفهوم الميزنة شبه الكاملة على اتباع نهج يقضي بعدم بذل أية محاولات في التقديرات الأولية لتغطية كامل الاحتياجات التي يحتمل أن تنشأ نتيجة للزيادات التضخمية في التكاليف ، وذلك بالنظر الى ما تتسم به الاتجاهات التضخمية من طابع غير مستقر ، وبغية توفير وقاء أوطد يحول دون الميزنة الناقصة أو الميزنة الزائدة في هذا الصدد ، بل ان اتخاذ التدابير المكملة بشأن تلك التقديرات يترك الى مرحلة لاحقة . وكمثال عملي لهذه الطريقة أشارت اللجنة الاستشارية ، في مقدمة تقريرها عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٧٦ - ١٩٧٧ (٢) ، الى عرض ميزانية منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) . فاليونسكو تدرج اعتمادا للتضخم في السنة الأولى من فترة السنتين لكنها لا تدرج أى اعتماد لأية زيادة تضخمية أخرى في السنة الثانية ، ويكون هذا الاعتماد على هيئة مبلغ اجمالي يسمى " احتياطي الاعتمادات " لا يمكن استخدامه الا في الغرض المقصود منه وبموافقة مسبقة من المجلس التنفيذى لليونسكو . وترد في الفقرات من ١٠ الى ١٤ أدناه مناقشة بمزيد من التفاصيل لهذه الطريقة المنهجية وما يترتب عليها من آثار عملية .

تقييم نهج الميزنة الكاملة

٤ - عندما اقترحت لجنة الخبراء المخصصة لبحث مالية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ، في بادئ الأمر ، طريقة الميزنة الكاملة كان الهدف الرئيسي من وراء ذلك هو الاقلال الى أدنى حد ممكن

---

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٠ من جدول الاعمال (A/6343) ، الفقرة ٣٩ .

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ٨ (A/10008) .

من الحاجة الى اعتمادات منقحة . بيد أنه يجدر ، من منظور أوسع ، ايلاء الاهتمام الى الاعتبار القائل بأن الميزنة البرنامجية المجدية تستلزم تونر بيانات بالتكلفة الكاملة وقت الانفاق على أنشطة معينة ، وهذا شرط أساسي لضمان توفر الموارد الكافية ، منذ البداية ، للسماح بتنفيذ البرنامج تنفيذا كاملا وفعالا . كما أن رصد هذا الاعتماد الكامل يستتبع ضرورة القيام ، الى أقصى حد ممكن ، بتلبية أية احتياجات اضافية قد تنشأ ، رغم ذلك ، في حدود الاعتمادات المقررة . وفي هذا السياق ، شددت اللجنة المخصصة في تقريرها على أنه " ينبغي ، في المقام الأول ، تمويل الزيادات التي لا يمكن تفاديها في الانفاق في قطاعات معينة ، قدر المستطاع ، من الوفورات في قطاعات أخرى" (٣). واعترافا من اللجنة بأن هذا المفهوم سيكون جامدا أكثر من اللازم ما لم يتسم بقدر ما من المرونة ، فقد ذكرت ، فضلا عن ذلك ، أنه " يمكن ، عند الاقتضاء ، ادراج اعتماد خاص في الميزانية لهذه المصروفات الطارئة الطفيفة " (٤) .

٥ - ويتعين ، بطبيعة الحال ، أن يؤخذ في الحسبان أن أثر التضخم عند وضع هذه التوصيات في عام ١٩٦٦ كان أقل منه بكثير في السنوات الأخيرة ، كما أن الظاهرة الحالية ، ظاهرة عدم استقرار العملات ، لم تكن أساسا موجودة على الاطلاق . والواقع أن طلبات الاعتمادات المنقحة في حالة الأمم المتحدة كما تبين الاحصاءات التالية ، لم تبدأ نسبيا في اتخاذ أبعاد ملحوظة ، الا اعتبارا من عام ١٩٧٣ وهي تعزى ، بدرجة متزايدة العام تلو العام ، الى عدم استقرار العملات والتضخم:

---

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٠ من جدول الاعمال ، (A/6343) ، الفقرة ٤٠ .

(٤) المرجع نفسه ، الفقرة ٤١ .

بيان بالتقديرات التكميلية المقدمة خلال فترة السنوات العشر من ١٩٦٦ الى ١٩٧٦

	الاعتماد الأولي بالدولارات	التقديرات التكميلية بالدولارات	الاعتماد المنقح بالدولارات
١٩٦٦	١٢١ ٥٦٧ ٤٢٠	(٤٨٦ ٨٩٠)	١٢١ ٠٨٠ ٥٣٠
١٩٦٧	١٣٠ ٣١٤ ٢٣٠	٢ ٧٦٩ ٧٧٠	١٣٣ ٠٨٤ ٠٠٠
١٩٦٨	١٤٠ ٤٣٠ ٩٥٠	١ ٣٥٦ ٨٠٠	١٤١ ٧٨٧ ٧٥٠
١٩٦٩	١٥٤ ٩١٥ ٢٥٠	٢ ٠٥٢ ٠٥٠	١٥٦ ٩٦٧ ٣٠٠
١٩٧٠	١٦٨ ٤٢٠ ٠٠٠	٥٣٦ ٩٥٠	١٦٨ ٩٥٦ ٩٥٠
١٩٧١	١٩٢ ١٤٩ ٣٠٠	٢ ٤٧٨ ٥٠٠	١٩٤ ٦٢٧ ٨٠٠
١٩٧٢	٢١٣ ١٢٤ ٤١٠	(٤ ٤٧٤ ٢١٠)	٢٠٨ ٦٥٠ ٢٠٠
١٩٧٣	٢٢٥ ٩٢٠ ٤٢٠	٧ ٨٩٩ ٩٥٤	٢٣٣ ٨٢٠ ٣٧٤
١٩٧٤		٦٥ ٥٦٠ ٠٠٠	
١٩٧٥		٦ ٥١٧ ٠٠٠	
١٩٧٤-١٩٧٥	٥٤٠ ٤٧٣ ٠٠٠	٧٢ ٠٧٧ ٠٠٠	٦١٢ ٥٥٠ ٠٠٠
١٩٧٦		٣٨ ١١٩ ١٠٠	
١٩٧٧		٥ ٥٥٦ ٠٠٠	
١٩٧٦-١٩٧٧	٧٤٥ ٨١٣ ٨٠٠	٤٣ ٦٧٥ ١٠٠	٧٨٩ ٤٨٨ ٩٠٠

تحليل الزيادات السنوية حسب العوامل الرئيسية
المساعدة على ذلك خلال فترة السنوات الخمس من
١٩٧٣ الى ١٩٧٧

	العملة بالدولارات	التضخم بالدولارات	عوامل أخرى بالدولارات	المجموع بالدولارات
١٩٧٣	١٠ ٩٢٠ ٥٠٠	-	(٣ ٠٢٠ ٥٤٦)	٧ ٨٩٩ ٩٥٤
١٩٧٤	١٤ ٣٤٤ ٠٠٠	٢٧ ٥٥٦ ٠٠٠ (أ)	٢٣ ٦٦٠ ٠٠٠ (ب)	٦٥ ٥٦٠ ٠٠٠
١٩٧٥	١١ ٠٧٨ ٩٠٠	١ ٧٦٨ ٤٠٠	(٦ ٣٣٠ ٣٠٠)	٦ ٥١٧ ٠٠٠
١٩٧٦	٨ ٦٦٩ ٣٠٠	(٦٨٢ ٠٠٠)	٣٠ ١٣١ ٨٠٠ (ج)	٣٨ ١١٩ ١٠٠
١٩٧٧	٥ ٧٢٧ ٨٠٠	١ ٦٥٥ ٣٠٠	(١ ٨٢٧ ١٠٠)	٥ ٥٥٦ ٠٠٠

(أ) بثقل وطأة عدم استقرار الاحوال الاقتصادية التي كانت سائدة وقت اعداد التقديرات الاولية لفترة السنتين ١٩٧٤ - ١٩٧٥ فقد أرجئ النظر في طلبات الاعتمادات الاضافية .

(ب) بما في ذلك الآثار المالية المترتبة على المقررات التي اتخذتها الجمعية العامة في دورتها التاسعة والعشرين .

(ج) بما في ذلك الآثار المالية المترتبة على المقررات التي اتخذتها الجمعية العامة في دورتها الحادية والثلاثين .

مجموع الاعتمادات الموصودة ، في الميزانية العادية ،
للتضخم وللتغيرات في سعر الصرف فيما يتعلق بالفترة
١٩٧٤ - ١٩٧٩ (مقدرة)

	العملة بالدولارات	التضخم بالدولارات	المجموع بالدولارات
١٩٧٤-١٩٧٥	٣٣ ٥٠٠ ٠٠٠	٥٥ ٧٠٠ ٠٠٠	٨٩ ٢٠٠ ٠٠٠
١٩٧٦-١٩٧٧	٣٤ ٢٠٠ ٠٠٠	٨٣ ٦٠٠ ٠٠٠	١١٧ ٨٠٠ ٠٠٠
١٩٧٨-١٩٧٩	٤٠ ٧٠٠ ٠٠٠	٩٦ ٣٠٠ ٠٠٠	١٣٧ ٠٠٠ ٠٠٠

٦ - ومن الواضح أنه كان من شأن عدم الاستقرار الاقتصادى والتضخم السريع اللذين يتبينان من هذه الاحصاءات أن غدت التنبؤات الواقعية فيما يتعلق بالميزانية أمرا متزايد الصعوبة . ومما ضاعف المشكلة الأخذ بنظام وضع الميزانية لفترة سنتين ، ذلك أن الاسقاطات المتعلقة بالسنة الثانية من فترة السنتين تكون ، على الأرجح ، غير مؤكدة بالدرجة التي كانت عليها الاسقاطات المتعلقة بالسنة الأولى . الا أن هذا الجانب لا يعتبر في حد ذاته ، حجة تساق ، في نهاية المطاف ، تأييدا لنهج الميزنة شبه الكاملة . فعدم التيقن ، بدرجة أو بأخرى ، أمر متأصل في أى تنبؤ يتعلق بالميزانية ، ولا بد ، تبعا لذلك ، من تقبله بوصفه عنصرا لا يمكن تفاديه من عناصر عملية الميزنة . والنتيجة الطبيعية لضرورة وضع تقديرات الميزانية على أساس افتراضات هي نشوء الحاجة ، فيما بعد ، الى اجراء مراقبة دقيقة لنفقات الميزانية حسب التطورات الفعلية .

٧ - وبعد أن شجعت لجنة الأربعة عشر المخصصة ، الأخذ بنظام الميزنة الكاملة من أجل عدم تجاوز حدود الاعتمادات الاولية ، ألمحت أيضا الى أنه ينبغي ، اذا تجاوزت الزيادات الفعلية في التكاليف أثناء الفترة المالية المستويات التي وضعت على أساسها الاعتمادات ، معالجة هذه الحالة ، الى أقصى حد ممكن ، عن طريق فرض ضوابط على النفقات . وطورت اللجنة المخصصة هذا المفهوم بأن ذكرت أنه ينبغي ، قدر المستطاع ، تمويل الزيادات التي لا يمكن تفاديها في الانفاق في قطاعات معينة ، من الوفورات في قطاعات أخرى في المقام الأول . بيد أن من الجلي أن امكانيات مقابلة تلك الزيادات اما بواسطة الوفورات أو بواسطة الاعتمادات الطارئة تتوقف ، بشكل حاسم ، على مدى جسامة أثر التضخم وعدم استقرار العملات على الميزانية . ولقد اتخذ هذا الأثر ، كما ورد في الفقرة ٥ أعلاه ، أبعادا أكبر مما كان يخطر على بال اللجنة المخصصة عندما كتبت تقريرها في عام ١٩٦٦ . فهناك حدّ للوفورات التي يمكن تحقيقها عن طريق " اعادة تقييم الاولويات ، واعادة توزيع الموارد " ثم ، حيثما تدعو الضرورة الى ذلك ، عن طريق اجراء تعديلات داخل الميزانية " ، دون المخاطرة بتعطيل انجاز البرنامج . وعلاوة على ذلك ، فانه بالنظر الى عدم امكانية التنبؤ بعامل ما ، مثل عامل الخسائر المحتملة في سعر الصرف ، فان من العسير ، ان لم يكن من المستحيل ، التوصل الى اعتماد للطوارئ يتسم بقدر كاف من الواقعية ويحظى ، في الوقت نفسه ، بقبول الدول الأعضاء ، ولئن كان من الصحيح أن عدم استقرار الأحوال الاقتصادية قد بلغ أبعادا لم تسمح بالتحقيق التام للاهداف الرئيسية للميزنة الكاملة - أى الاقلال ، الى أدنى حد ممكن ، من الحاجة الى اعتمادات منقحة في نهاية المطاف ، ان لم يكن تفاديها - فان هذا الأمر لا ينتقص من فائدة الاغراض التي يخدمها ويحققها نهج الميزنة الكاملة . بل ان من شأن عدم بذل محاولة لتحديد كامل الأثر المالي المحتمل للأنشطة المقترحة تحديدا كميا قبل اقرارها ، أن ينتقص من جدارة الميزانية البرنامجية للمنظمة . والواقع أن هذا الاجراء يفرض ، في حد ذاته ، قيدا نفسيا عند البدء في وضع الاحتياجات المتعلقة بالميزانية . وعلى هذا فقد أصبح من الممارسات المرعية بدقة ، من أجل توفير الثقة في سلامة التقديرات الاولية للميزانية ، المضي قدما ، من ناحية ، على أساس أفضل الافتراضات المتاحة فيما يتعلق بالمعدلات المتوقعة للتضخم مع الابقاء ، من ناحية أخرى ، على هذه المعدلات عند أكثر المستويات الممكنة تحفظا . وقد دلت الخبرة ، في هذا الصدد ، على أنه من الممكن ، بهذه الطريقة ، توفير الاعتماد اللازم لمواجهة آثار التضخم بدرجة معقولة من الدقة . بيد أن هذا لا يصدق على أسعار الصرف ذلك أنه لا يمكن التنبؤ بها تماما ، مما يجعل من الضرورى ، تبعا لذلك ، وضع التقديرات الاولية على أساس آخر الاسعار المعروفة ، مما يستلزم ، في أحوال كثيرة ، اجراء تنقيح ملحوظ في الوقت المناسب .

../..

تقييم نهج الميزنة شبه الكاملة

٨ — يمكن القول بأن احدى مزايا نهج الميزنة شبه الكاملة هي التقييم الأكثر واقعية لأثر التضخم في السنة الثانية من فترة السنتين عن طريق ارجاء حساب هذه الاحتياجات لمدة سنة . بيد أن هذا الاجراء يتسم بعيبين رئيسيين . أولهما ، أن تقديم تقديرات الميزانية على مرحلتين يقلل من أهمية مفهوم تقديم ميزانية موحدة وكاملة لكامل الفترة المالية قيد النظر . وتقديم تقديرات الميزانية على هذا الاساس الأخير هو السبيل الوحيد لتزويد أولئك الذين يتعين عليهم التصديق على الميزانية ، في المقام الأول ، بأدق تقييم ممكن لمجموع الموارد التي سيلزم توفيرها من أجل التنفيذ التام لمختلف البرامج ما ان يتم الاتفاق عليها . وثانيهما ، ان المزايا العملية لدورة ميزانية فترة السنتين ستتبدد الى حد كبير اذا ما أصبح من الضرورى بأى حال من الاحوال ، بغية رصد اعتماد مناسب لمواجهة التضخم ، التقدم من جديد في نهاية السنة الأولى ، بتفاصيل كاملة وتحت جميع أبواب الميزانية ، بالاحتياجات المنقحة للسنة الثانية والتي قد يلزم توفيرها نتيجة لنهج الميزنة شبه الكاملة المتبع في بادئ الأمر وفي هذا الصدد ، ينبغي ان يوضع في الاعتبار أن انجاز البرنامج ، وبالتالي الانفاق المقابل للموارد المعتمدة لفترة السنتين ، لا يحدثان بقدر متساو في كل سنة من فترة السنتين . ومن ثم فاذا كان مطلوبا اجراء تنبؤ دقيق لأثر التضخم على السنة الثانية من فترة السنتين فانه لابد من توفر تحليل دقيق للموارد المعتمدة التي تم بالفعل انفاقها أو عقدها بغية التوصل الى الاساس السليم لحساب أثر التضخم في السنة الثانية . غير أنه من الناحية العملية لن تكون السجلات المحاسبية للسنة الأولى من فترة السنتين متاحة وقت انعقاد دورة الجمعية العامة في تلك السنة ، عندما ينبغي اتخاذ مقررات بشأنها .

٩ — وفضلا عن ذلك ، فان من شأن اتباع اجراء يتطلب مناقشة تفصيلية من قبل اللجنة الخامسة ، بفرض البت في الاعتمادات اللازمة لمواجهة أثر التضخم في السنة الثانية من فترة السنتين ، ان يستلزم العودة الى تقديم تقرير الأداء عن السنة الاولى بالشكل الذى قررت الجمعية العامة ، في دورتها الثانية والثلاثين ، العدول عنه . ويعتزم الامين العام ، في ضوء ذلك المقرر ان يقتصر في تقرير الاداء الذى سيقدم الى الجمعية العامة في دورتها الحالية على تناول الاختلافات الأكثر أهمية في معدلات التضخم وأسعار الصرف المفترضة في بادئ الامر ، نظرا لأن السبب الرئيسي لطلب موارد اضافية صافية في مرحلة ابكر للبرامج المتأثرة بذلك هو أنه قد تنشأ ، لأسباب أخرى في نهاية فترة السنتين حالات نقص نقدى خطير أو زيادة في الانفاق على الاعتمادات القائمة . ولذلك سيتم ارجاء اجراء حساب كامل للاحتياجات المنقحة لكل البرامج ولجميع وجوه الانفاق ، وحساب كل العوامل المساعدة الى حين اعداد تقرير الأداء النهائي عن فترة السنتين ١٩٧٨ — ١٩٧٩ الذى سيقدم الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين .

مفهوم اليونسكـــو

١٠ - نظرا لأن اليونسكو هي المنظمة الوحيدة التي تطبق مفهوم الميزنة شبه الكاملـــة ، فـــان تحليل الممارسة التي تتبعها هذه المنظمة قد يفيـد في وضع هذه المسألة داخل منظـــور أكثـــر وضوحا . ففي ميزانية اليونسكو يتم التعبير عن الاحتياجات المقدرة على مستوى البرنامج بمعـــدلات للتكلفة تطابق تلك المعدلات التي استندت اليها في بادئ الأمر اعتمادات فترة السنتين السابقة . أما على مستوى (الاعتماد) الباب ، فانه يعاد تقدير التكلفة على اساس المعدلات التي يتوقع ان تكون سارية في بداية فترة السنتين الجديدة ، أى انه يراعى تماما الأثر التراكمي للتضخم والتغيرات فـــي اسعار الصرف خلال كل من سنتي فترة السنتين السابقة . ويعالج التضخم الجديد المتوقع اثناء فترة السنتين الجديدة برصد اعتماد اجمالي منفصل بعنوان " احتياطي الاعتمادات " على أساس ما يسمـــى بمبدأ الميزنة شبه الكاملة ، وذلك على النحو التالي :

(أ) توفير اعتماد كامل للسنة الاولى من فترة السنتين باستخدام المعدل المتوســـط للزيادة التي ينتظر حدوثها خلال تلك السنة ؛

(ب) توفير اعتماد جزئي للسنة الثانية من فترة السنتين وذلك بترحيل المعدلات الـــتي يتوقع أن تكون سارية في بداية تلك السنة الثانية ، مع الامتناع عن افتراض أى متوسط آخر لمعـــدل الزيادة بعد تلك المرحلة .

١١ - وفضلا عن " احتياطي الاعتمادات " ، الذى يمكن استخدامه فقط لتغطية الزيادات في التكلفة التي تعزى الى التضخم وبموافقة مسبقة من المجلس التنفيذى لليونسكو ، فان الميزانية المعتمدة تتضمن اعتمادا منفصلا للطوارئ لتغطية الاحتياجات الاضافية المحتملة نتيجة للتغيرات في أسعار الصرف .

١٢ - واذا قارن المرء النهج السالف الذكر بالنهج المتبع في الامم المتحدة ، فانه يمكن القول بأن طريقة تقدير التكاليف في ميزانية الامم المتحدة تقوم على اساس الصيغة التالية : متوسط التكاليـــف السائدة خلال السنة الثانية من فترة السنتين السابقة + متوسط الزيادة المتوقعة خلال السنة الأولى من فترة السنتين الجديدة + متوسط الزيادة الجديدة في التكلفة خلال السنة الثانية من فـــترة السنتين الجديدة ، بينما يتمثل النهج المتبع في اليونسكو فيما يلي : مستويات التكلفة المتوقـــع الوصول اليها في اليوم الاول من فترة السنتين الجديدة + الزيادة المتوقعة في التكلفة خلال السنـــة الاولى + مستويات التكلفة التي تم بلوغها في نهاية السنة الاولى مسقّطة حتى نهاية السنة الثانيـــة . وحقيقة ان اليونسكو تقوم ، في كل سنة من سنتي فترة السنتين ، بوضع حساباتها استنادا الى قاعـدة أعلى من تلك التي تضع الامم المتحدة حساباتها على اساسها ، لا تكفل فحسب توفر قدرة احتياطيـــة كبيرة لمواجهة الزيادة في التكاليف خلال فترة السنتين في مجموعها ، بل انها تقلل أيضا من الأثـــر الفعلي الناشئ عن حذف اعتماد لمواجهة المزيد من التضخم خلال السنة الثانية . وبالتالـــي ، فقد عزا المدير العام لليونسكو من مجموع النسبة المئوية للزيادة في مستوى الميزانية المقترحة لليونسكـو لفترة السنتين ١٩٧٩ - ١٩٨٠ البالغ ٢٢٫٨ في المائة نسبة ١٦٫٩ في المائة الى التضخـــم.

وبالاضافة الى ذلك ، فقد أشارت أمانة اليونسكو الى انه كان من شأن توفير اعتمادات كاملة لمواجهة مثل هذا التضخم الجديد ان يستلزم اضافة ٥ ملايين دولار أو ما يقل عن ٢ في المائة الى ميزانيتها المقترحة لفترة السنتين ١٩٧٩ - ١٩٨٠ والبالغ قدرها ٥ر٢٧٥ مليون دولار .

١٣ - وكما اشير من قبل في الفقرة ١٠ أعلاه ، فان أحد الملامح الخاصة الأخرى للطريقة المنهجية التي تتبعها اليونسكو هو ان الاعتماد المخصص لمواجهة الزيادة في التضخم بما يتجاوز مستويات التكلفة المتوقع ان تكون سارية في بداية فترة السنتين يحدد على هيئة مبلغ اجمالي في جزء منفصل من قرار الميزانية . ولا يمكن السحب من " احتياطي الاعتمادات " هذا الا بموافقة مسبقة من المجلس التنفيذي لليونسكو ولغرض واحد فحسب هو تغطية الزيادات في الأسعار وأجور الموظفين . وقد ثبت يقينا أن اليونسكو عادة ما تعلن عن مخصصات في بداية كل سنة من فترة السنتين على اساس خطط الانفاق المعتمدة ولكنها تستبعد من ذلك أى جزء من احتياطي الاعتمادات . وتقدم المقترحات المتعلقة باستخدام ذلك الاحتياطي الى المجلس مرتين كل عام ، خلال دورتيه اللتين تعقدان في الربيع والخريف ، على التوالي . ويأخذ هذان الاقتراحان شكل تقرير عن زيادات التكلفة التي حدثت بالفعل وطلب للاذن بنقل الموارد الاضافية في حدود المبالغ المطلوبة ، من الاحتياطي الى مختلف الاجزاء الاخرى من الميزانية . وقد كان هذا المعدل كافيا حتى الآن نظرا لأنه كان باستطاعة اليونسكو ان تمول زيادات معينة في التكلفة على اساس مؤقت عن طريق سلف مسحوبة من مبالغ مخصصة لبقية فترة السنتين من أجل أغراض أخرى في اطار الاعتماد ذاته . ولذلك يبدو ان نظر المجلس في هذه المسائل هو اجراء روتيني الى حد ما يستند الى قبول المجلس للحقائق الواقعة .

١٤ - وفيما يتعلق بالآثار الدستورية لسياسة الميزنة شبه الكاملة كما تمارسها اليونسكو ، فانه ليس ثمة دليل على ان المؤتمر العام قد اعتزم ان يفرض على المدير العام التزاما مطلقا باستيعاب العجز المحتمل في الموارد التي هي تحت تصرفه . وفي ضوء القدر الضئيل من الميزنة الناقصة في هذا الشأن ، فقد اثبتت التجربة بوجه عام ان النفقات الفعلية تحت كل اعتماد كانت مطابقة للاعتماد الاصلي بالاضافة الى التحويلات المأخوذة من الاحتياطي . وقد تم خلال الفترات الثلاث الأخيرة من فترات السنتين ، طلب تقديرات تكميلية لمقابلة حالات العجز الناشئة في المقام الاول عن خسائر حدثت في عمليات الصرف . ومن الجدير بالملاحظة ايضا في هذا الصدد ، ان المجلس التنفيذي ، الذى يجتمع عادة مرتين في السنة ، مخوّل بأن يأذن بنفقات اضافية تصل الى ٥ر٧ في المائة من الاعتمادات المقررة من قبل المؤتمر العام .

النتائج

١٥ - تتوقف مسألة ما اذا كانت الامم المتحدة ستحقق أية منفعة من الأخذ بأى من الاجراءات التي تتبعها اليونسكو أو كلها على الاهداف المرجوة من وراء ذلك . ويبدو أن اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية كانت تضع نصب عينيها ، وهي تثير هذه المسألة ، مسألة الطريقة التي تمكنها

على نحو أكثر فعالية من تفادى الميزنة الناقصة أو الميزنة الزائدة . وقد ورد تأييد لذلك في التعليق الذى أدلى به رئيس اللجنة الاستشارية حول الموضوع ذاته في بيانه امام اللجنة الخامسة عن الميزانية البرنامجية المقترحة للفترة ١٩٧٨ - ١٩٧٩ ، وذلك على النحو التالي :

" . . . . ان تجربة التضخم السريع تؤدى بالمرء الى الاستنتاج بأنه عند اسقاط الاحتياجات القادمة المتعلقة بالميزانية بالنسبة لهذه العوامل فان من الممكن ان تكون الاسقاطات عالية جدا أو ضئيلة جدا " (٥) .

وقد ألمحت اللجنة الاستشارية ، في ملاحظة ذات صلة بالموضوع ، الى انه يمكن وضع النفقات الناشئة عن التضخم تحت مراقبة أدق اذا تم ، كما هو الحال في اليونسكو ، فصل الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض في جزء مستقل عن الميزانية بحيث لا يمكن توزيعها منه الى أجزاء أخرى الا بموافقة احد اجهزة الادارة . وان تجربة اليونسكو لا توضح هذه النقطة توضيحا تاما ، وهذا يعزى ، الى حد كبير كما هو موضح في الفقرة ١٢ أعلاه ، الى ان الاساليب المعينة التي تتبعها تلك المنظمة في حساب آثار التضخم ، حتى على اساس غير كامل ، تقصر في واقع الحال ، الى حد ما ، عن تقديم بيان بكامل الاحتياجات المحتملة اللازمة لتغطية أثر التضخم . وحتى على الرغم من ان هذا الفارق هو أكثر أهمية في حالة الامم المتحدة ، فان مما يذكر ان التجربة قد اظهرت انه كان من المتيسر بوجه عام توفير اعتمادات لمواجهة آثار التضخم ، وان لم يكن لمواجهة آثار التغيرات في اسعار الصرف بدرجة معقولة من الدقة وعلى حين اثبتت الاحداث في كثير من الحالات ان الافتراضات الاولية المقدمة في هذا الصدد كانت متحفظة للغاية ، كانت هناك عوامل تعويضية قللت الى حد كبير من الحاجة الى اعتمادات اضافية لهذا الغرض بعينه . وعلى وجه العموم ، فانه يبدو من المقارنة ، في سياق نظام متكامل للبرامج والميزانية بين مدى تعقد نهج الميزنة شبه الكامل وبين ما يستفاد منه فعلا ، ان نهج الميزنة الكاملة يتيح مزايا هامة .

١٦ - والمسألة التالية هي ما اذا كانت النفقات الناشئة عن التضخم ستخضع لمراقبة أدق اذا رصد اعتماد لها تحت باب منفصل من الميزانية لا يمكن التصرف فيه دون موافقة مسبقة من جهاز من أجهزة الادارة يرجح أن يكون ، في حالة الامم المتحدة ، هو اللجنة الاستشارية التي ستتصرف نيابة عن الجمعية العامة . ويرد في الفقرة ١٠ أعلاه وصف لممارسة اليونسكو في هذا الصدد . وفي حالة تلك المنظمة ، فان الوظائف الخاصة المناطة بمجلسها التنفيذى ، الذى يجتمع مرتين سنويا ، تفسرها الى حد ما حقيقة ان المؤتمر العام لتلك المنظمة يجتمع مرة واحدة كل سنتين . ولهذا السبب ، على سبيل المثال ، يملك المجلس سلطة الاذن بنفقات اضافية تصل الى ٧ر٥ في المائة علاوة على النفقات المشار اليها في الاعتمادات . أما في حالة الامم المتحدة ، فان اللجنة

---

(٥) A/C.5/32/15 (الصفحة ٥) .

الاستشارية لديها هي الأخرى سلطة واسعة النطاق ، وفقا لاحكام القرار المعتاد بشأن المصروفات الطارئة والاستثنائية ، للتصرف نيابة عن الجمعية العامة . بيد أن الجمعية العامة تجتمع سنويا وتتلقى تقارير سنوية عن أداء الميزانية يمكنها ، على اساسها ، مراقبة النفقات التي تعزى الى التضخم ، كما انها تقوم بنفسها باجراء التسويات اللازمة عن طريق تنقيح الاعتمادات القائمة. وفضلا عن ذلك ، فانه يبدو ، كما يرد في الفقرة ١٣ أعلاه ، ان الضوابط التي يمارسها المجلس هي ظاهرية اكثر منها فعلية . وأيا كانت المزايا التي قد يتوقعها المرء من الأخذ باجراءات مماثلة في الامم المتحدة ، فان المثالب المتمثلة في تقسيم الاعتمادات المخصصة للبرامج كل على حدة بين باب يتضمن احتياجات البرنامج في حد ذاتها ، وباب آخر مخصص لاعتمادات مقابلة التضخم ستفوق كثيرا هذه المزايا . ولن يكون هناك فحسب خطر التقليل من حجم تكلفة مختلف البرامج ، بل ستنشأ ايضا تعقيدات فيما يتعلق بعمليات التخصيص والمحاسبة .

١٧ - وتبقى بعد ذلك المسألة التى أثارها عدد من الممثلين في اللجنة الخامسة اثناء المناقشة العامة حول ميزانية ١٩٧٦ - ١٩٧٧ ، والتي تتعلق بما اذا كان الأخذ بنظام الميزنة شبه الكاملة وسيلة فعالة لتشجيع الامانة العامة على توخي الاقتصاد ومزيد من التقشف في ادارة الموارد القليلة . واذا ما أراد المرء أن يشير في هذا الصدد الى ممارسة اليونسكو ، فانه ينبغي الاشارة في المقام الاول ، كما هو موضح في الفقرة ١٤ أعلاه ، الى ان المدير العام لتلك المنظمة لم يخضع لأى التزام مطلق باستيعاب أى عجز محتمل في الموارد التي هي تحت تصرفه نتيجة لنهج الميزنة شبه الكاملة المتبع في تحديد مستوى الاعتمادات ، على الرغم من أنه يمكن على وجه اليقين ، أن يتوقع منه محاولة القيام بذلك . والاعتبار الثاني ، الذى أشير اليه من قبل في الفقرة ٧ أعلاه ، هو ان امكانية استيعاب آثار التضخم في حدود الموارد المتاحة حاليا ودون الاضرار بانجاز البرنامج انما يتوقف بشكل حتمي على المبلغ الذى ينطوى عليه ذلك . ويقدر ، فيما لو كانت الامم المتحدة قد سارت على نهج اليونسكو ولم ترصد أى اعتماد لمقابلة الزيادة في التضخم خلال السنة الثانية من فترة السنتين الحالية ، انه كان يمكن خفض الاعتماد الأولي لفترة السنتين ١٩٧٨ - ١٩٧٩ البالغ قدره ٩٨٥ر٩ مليون دولار بنحو ٢٠ مليون دولار أو ما يربو قليلا على ٢ في المائة(٦) ، وهذا المبلغ يفوق مجموع النمو الحقيقي المعدل البالغ قدره ٢ر١٧ مليون دولار والذى خصص له مبلغ في هذه الاعتمادات ، وكان من الواضح انه لا يمكن حذفه دون عرقلة التنفيذ الفعال للبرامج على نحو خطير .

١٨ - وليس ثمة شك في استصواب التزام أكبر قدر ممكن من الدقة في تقدير آثار التضخم وتوخي الاقتصاد في تنفيذ الميزانية ، بما في ذلك تحقيق أقصى قدر من الاستيعاب لزيادات التكلفة عن

---

(٦) يتعلق هذا التقدير بآثار التضخم وحدها . أما الخسائر الناتجة عن أسعار الصرف والتي لا ترصد لها الامم المتحدة ، على عكس اليونسكو ، أى اعتماد للطوارئ ، فانها ستتطلب اعتمادات اضافية كبيرة في فترة السنتين الحالية .

طريق الوفورات التي لا تخل بسلامة برامج العمل . بيد أنه يبدو ، من التحليل السابق لمزايا وعيوب الميزنة شبه الكاملة ، انه يمكن تحقيق هذه الاهداف الى حد كبير عن طريق ادخال المزيد من التحسينات على الاساليب التقنية للتقدير ، وعن طريق المراقبة الدقيقة للتجربة الفعلية خلال فترة السنتين ، وعن طريق اجراء تعديل في تقارير الأداء السنوية ، على ان يكون كل ذلك في اطار النظام الحالي للميزنة الكاملة كما وافقت عليه لجنة التنسيق الادارية وفي ظل استعراض بمنتظم فيما بين الوكالات .

- - - - -