الأمم المتحدة

الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

الجزء الأول

تحليل مقارن

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

إعداد بافيل تشيرنيكوف ومهنّد الموسوي وتسفا أليم سيوم

الرجاء إعادة استعمال الورق

JIU/REP/2024/3 (Part I)
Arabic
Original: English

الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

الجزء الأول

تحليل مقارن

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

إعداد بافيل تشيرنيكوف ومهنّد الموسوي وتسفا أليم سيوم

الأمم المتحدة • جنيف، 2024

موجز تنفيذي

الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مقدمة وأهداف الاستعراض

أُدرج هذا الاستعراض في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام 2024. وهو مبادرة اتخذتها الوحدة من أجل إعادة النظر في الموضوع الذي سبق تناوله في تقريرها لعام 1989 تحت عنوان "الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"[1] وتقديم المستجدات المتعلقة بذلك الاستعراض التاريخي.

ويهدف هذا الاستعراض إلى إطلاع الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على المعلومات المستجدة بشأن الإجراءات والممارسات الرئيسية المتبعة في الميزنة داخل تلك المنظمات. وتتمثل الغايات المحددة في تبيان إجراءات الميزنة من خلال عملية مسح، باستخدام جداول المقارنة الخمسة عشر الواردة في تقرير عام 1989 كنقطة انطلاق، من أجل توفير وثيقة مرجعية بشأن الميزنة للمندوبين وأصحاب المصلحة الآخرين؛ وإجراء تحليل لما تنهجه المنظمات في الميزنة من السياسات والتقنيات والأساليب والممارسات الرئيسية، من أجل تعيين التحديات الرئيسية والدروس المستفادة والممارسات الجيدة لكل واحدة منها.

ويتضمن هذا الجزء من التقرير تحليلا شاملا يتناول السياسات والتقنيات والممارسات الرئيسية التي تستخدمها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في الميزنة. أما الجزء الثاني فهو عبارة عن تجميع للمساهمات المقدمة من المنظمات المشاركة، ويهدف إلى أن يكون وثيقة مرجعية للمندوبين ولأصحاب المصلحة الآخرين بشأن الميزنة في المنظمات.

وكان للتطورات البارزة ومبادرات الإصلاح تأثير على الميزنة على مر السنين. وقد شكل انتهاج الميزنة القائمة على النتائج والإدارة القائمة على النتائج في أواخر التسعينيات تحولا جوهريا في طريقة العمل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ونقل محطّ التركيز من الأنشطة إلى النواتج والنتائج. ومع أن النمو في التمويل المتأتي من التبرعات أدّى إلى زيادة التمويل الإجمالي للمنظمات، إلا أنه أدّى أيضا إلى ظهور تحديات مثل عدم القدرة على التنبؤ بالتمويل، والمنافسة على الموارد، والمتطلبات المعقدة لإعداد التقارير. وأدى اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام إلى تحسين الاتساق في إعداد التقارير المالية ومواءمة الممارسات المحاسبية على نطاق المنظومة. كما يُسرّت صياغة الميزانيات واستعراضها من خلال تطوير النظم المركزية لتخطيط الموارد.

وأدى التفاوت في الأخذ بهذه التغييرات الرئيسية، إلى جانب اختلاف المبادرات الخاصة بكل وكالة، إلى زيادة التنوع في ممارسات الميزنة بين منظمة وأخرى. ويعكس ذلك أوجه التباين في التاريخ والوظائف والحجم والهيكل ومصادر التمويل والأطر العامة التي تنظم شؤون الإدارة والميزانية. وما زال العديد من ممثلي إدارة المنظمات غير متحمسين للجهود المبذولة على نطاق المنظومة بغاية توحيد الممارسات المتعلقة بالميزانية والإدارة ومواءمتها.

(1) JIU/REP/89/9 (Vol. I) و JIU/REP/89/9 (Vol. II).

النتائج الرئيسية والاستنتاجات

سياسات الميزانية وهياكلها (الجدولان 1-1 و 1-2)

يبيّن استعراض سياسات الميزانية وهياكلها في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة وجود قواسم مشتركة وتفاوت كبير على حد سواء في مختلف المنظمات.

التخطيط المتوسط الأجل – اعتمدت معظم المنظمات التخطيط المتوسط الأجل كأساس لصياغة الميزانية، تدوم الدورات بموجبه عادةً من أربع إلى خمس سنوات. ومع ذلك، هناك تباين كبير في المدة الزمنية لهذه الخطط، وينم ذلك عن نهج أكثر تنوعا مقارنة باستعراض عام 1989.

دورة الميزانية – لا تزال دورة ميزانية فترة السنتين شائعة، على الرغم من أن بعض المنظمات، مثل الأمم المتحدة والاتحاد البريدي العالمي، قد انتقلت إلى الميزانيات السنوية، في حين انتقلت منظمات أخرى، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، إلى الميزانيات الرباعية السنوات التي تُستعرض في منتصف المدة.

نوع الميزانية – أصبح معظم المنظمات في الوقت الراهن يدرج عناصر للميزنة القائمة على النتائج، وغالبا ما تقترن بالميزانية البرنامجية والمعلومات المتعلقة بأوجه الإنفاق. ويرى المفتشون أنه ينبغي الإبقاء على هذا النهج لأنه يتيح الفرصة لتقييم مدى واقعية مقترحات الميزانية وللبت بشأن الوسائل التي تستخدم في إنفاق الموارد.

وحدة الحساب والميزنة الكلية/شبه الكلية – تستمر المنظمات في استخدام العملة التي تستعملها للإنفاق في أغلب الأحيان (وهي دولار الولايات المتحدة بشكل رئيسي)، كوحدة حساب. وتطبّق غالبية المنظمات ممارسات الميزنة الكلية، بما يشمل جميع الزيادات المتوقعة في التكاليف المتعلقة بالموظفين والتكاليف غير المتعلقة الموظفين على حد سواء في تقديراتها للميزانية، بينما تستخدم بعض المنظمات الميزنة شبه الكلية، فتغطي التكاليف المقدرة بصورة جزئية وحسب.

عرض الميزانية وهيكل الميزانية – هناك تنوع كبير في كيفية هيكلة الميزانيات وعرضها. ففي حين حافظت بعض المنظمات على الهياكل التقليدية، تحوّلت منظمات أخرى نحو أشكال أكثر تركيزا على النتائج.

إجراءات إعداد الميزانية وتقديمها (الجدول 2)

إجراءات إعداد الميزانية – تختلف باختلاف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، حيث يستخدم معظمها نهجا مركزيا يقدّم بموجبه مكتب الميزانية أو إدارة معينة المبادئ التوجيهية وينسّق العملية. وتستخدم المنظمات التي لديها حضور واسع في الميدان، مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، نهجا منطلقا من القاعدة. ويقوم كلّ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وكذلك بعض المنظمات الأخرى، مثل منظمة الصحة العالمية، بإدراج تخطيط الميزانية ضمن الأولويات الاستراتيجية. وتشتمل ميزانية منظمة الصحة العالمية على نهج منطلق من القاعدة ونهج من القمة إلى القاعدة على حد سواء: فيحدد المستوى العام للميزانية، وتحدد الأولويات، ويستخدم التخطيط المنطلق من القاعدة للمواءمة بين الميزانية والأولويات.

الأفرقة أو اللجان المعنية بمسائل الميزانية والمسائل المالية – تستخدم في جميع المنظمات تقريبا لاستعراض الميزانية وتقديم التوصيات. ومع ذلك، فإن بعضها، مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، لا يضم هذه اللجان. ويقترح المفتشون أن ينشئ البرنامج لجنةً ذات صلة لتعزيز الرقابة على الميزانية. ولاحظ المفتشون أن استعراضات الميزانية في بعض المنظمات، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، تنفذها هيئاتها الإدارية، مثل مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومجلس المنظمة البحرية الدولية، بدلا من أن تنفذها أفرقة خبراء صغيرة. ويوصي المفتشون بأن تشرك هذه المنظمات مندوبين يتمتعون بالخبرة ذات الصلة في مناقشاتهم للميزانية. وعلاوةً على ذلك، يقترح المفتشون تزويد أفرقة الخبراء أو لجان الخبراء بالدعم الكامل، بما في ذلك المعلومات الكافية والوقت الكافي لتحليل الميزانيات بفعالية، وإيلاء الاهتمام الواجب لتقاريرهم.

مصطلحات الميزانية والمالية (الجداول 3-10)

مسرد المصطلحات – يعود تاريخ وضع مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية لمنظومة الأمم المتحدة إلى عام 1969، عندما أصدرت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية الطبعة الأولى استجابة لقرار الجمعية العامة 2150 (د-21) لعام 1966. ونُشرت طبعة منقحة في عام 1983 وردت اقتباسات عديدة منها في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 1989 عن الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وحُدّث مسرد المصطلحات آخر مرة في عام 2000[(2)]، إلا أنه ليس معروفا أو مستخدما على نطاق واسع لدى كبار موظفي شؤون المالية والميزانية الذين قابلهم الفريق القائم بالاستعراض. ومع ذلك، يُقرّ معظمهم بالحاجة إلى تحديث مسرد المصطلحات بشكل دوري. ويوصي المفتشون بتحديث مسرد المصطلحات وإعادة إصداره ليكون أداة مرجعية مشتركة للدول الأعضاء ولإدارة المنظمات على حد سواء (التوصية 1).

الاعتمادات – عادة ما تصدر الموافقة على ميزانيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن الهيئات التشريعية الرئيسية لتلك المؤسسات. وتستخدم مؤسسات عدة مصطلح "الاعتمادات" للإشارة إلى مبلغ الإذن الممنوح للرئيس التنفيذي لتحمل الالتزامات وسداد المدفوعات. وفي الحالات التي تعمل فيها مؤسسة تحت هيكل "اتحادي" (أو مظلة)، قد توافق هيئات متعددة على أجزاء مختلفة من الميزانية. وللعديد من المؤسسات مخصصات لتقديرات الميزانية التكميلية أو الاعتمادات فيسمح لها ذلك بتسديد النفقات غير المتوقعة أو الأولويات الجديدة.

الأنصبة المقررة (الاشتراكات) – ارتفع إجمالي الإيرادات السنوية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بين عامي 2011 و 2023، من 39,6 بليون دولار إلى 67,6 بليون دولار. وفي حين انخفضت حصة الإيرادات من الأنصبة المقررة انخفاضا كبيرا، إلا أن المبلغ المطلق لهذه الأنصبة قد زاد بشكل طفيف من 13,3 بليون دولار في عام 2011 إلى 13,8 بليون دولار في عام 2023. كما ظلت طرق توزيع الاشتراكات الإلزامية على الدول الأعضاء دون تغيير إلى حد كبير على مر السنين. وتواصل الأمم المتحدة استخدام جدولٍ للأنصبة المقررة تحدده لجنة الاشتراكات ويستند إلى عوامل مثل العضوية والقدرة على الدفع. وتطبق هذا الجدول أيضا، مع بعض التعديلات، عدة وكالات متخصصة مثل منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم

(2) لجنة التنسيق الإدارية، مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية، 2000 (غير متاح للجمهور)، الذي يعكس التغييرات والإضافات الواردة في المرفق الخامس من الوثيقة ACC/2000/6، تقرير الدورة الحادية والتسعين للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية (المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية)، المعقودة في مونتريال في الفترة من 28 آب/أغسطس إلى 1 أيلول/سبتمبر 2000.

المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الصحة العالمية. ويواصل الاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية استخدام نظام مختلف يقوم على وجود فئات للمشتركين تختار طواعية ويقابل تلك الفئات وحدات الاشتراكات.

وأدّى نمو التبرعات، التي ارتفعت من 23,9 بليون دولار إلى 46,8 بليون دولار بين عامي 2011 و 2023، إلى زيادة الاعتماد على التمويل غير الأساسي (المخصص). ووُصف هذا التحول بأنه "سلاح ذو حدين": فلئن كان يوسع نطاق مشاركة المانحين ويظهر الاهتمام بولايات معينة، فإنه يخاطر أيضا بتجزئة الأهداف المؤسسية بسبب الشروط التي تلازم المساهمات المخصصة.

الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين – تقدّم عدة منظمات ميزانياتها على أساس صافٍ، مستثنية الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين. وتوجد ترتيبات مختلفة للتعامل مع التداعيات الضريبية بالنسبة إلى الدول الأعضاء التي تفرض ضرائب على الأجور التي يتقاضاها مواطنوها من الأمم المتحدة. وقد وجد المفتشون أن النظام يعمل بفعالية، إذ يضمن المساواة في الأجور للموظفين من جميع الجنسيات وترتيبات التمويل العادلة لجميع الدول الأعضاء، وبالتالي تجنب الدعم التناقلي.

صناديق رأس المال المتداول والحسابات الاحتياطية والصناديق الاحتياطية – أفاد مجلس مراجعي الحسابات أن الوضع المالي العام للكيانات الخاضعة للاستعراض (الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بشكل رئيسي) جيّد عامة، وأن الكيانات تتسم بأداء مالي سليم إجمالا. ويدعو المفتشون إلى إيجاد حلول لمعالجة الصعوبات الدورية على صعيد السيولة، وخاصة في منظمات مثل الأمم المتحدة ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

وأدّى النمو في التمويل إلى زيادات في صناديق رأس المال المتداول والصناديق الاحتياطية. ويحيط المفتشون بآراء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق فيما يتعلق بالحاجة إلى وثيقة سياسة عامة مخصصة للاحتياطيات، وكذلك إلى إجراء استعراض منتظم لأي احتياطيات قائمة.

الفوائض – يختلف التعامل مع فوائض النقدية المتأتية من فوائض الميزانية باختلاف مصادر تمويل المنظمات. ففي الكيانات الممولة من التبرعات، عادةً ما ترحّل الأرصدة غير المستخدمة، وتستخدم وفقا لاتفاقات الجهات المانحة. وعادة ما تسلم المؤسسات المنشأة بتمويل من الأنصبة المقررة فوائضها إلى الدول الأعضاء، رغم أن بعض الوكالات الكبيرة، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية واليونسكو، قد انتقلت إلى تقييد الفوائض في حسابات أو صناديق الاستثمار الرأسمالي؛ بينما تستخدم منظمة الصحة العالمية الفوائض لتمويل الميزانية المعتمدة التالية. ويؤيد المفتشون الحفاظ على السياسات التقليدية المتعلقة بالفائض إلا أنهم يعترفون اعترافا تاما بحق الأجهزة التشريعية أو الهيئات الإدارية في اتخاذ القرارات التي تخدم مصلحة منظماتها.

الإيرادات المتنوعة – تقيّد عادةً للصناديق العامة أو للحسابات العامة وتُستخدم في حساب الفوائض والعجز. ومع ذلك، بدأت بعض المنظمات بتحويل الإيرادات المتنوعة إلى صناديق الاستثمار الرأسمالي، وإدارة المباني، والمنشورات والصناديق المماثلة.

الاقتراض من مصادر خارجية – يؤذن لما يقرب من نصف المؤسسات تقريبا بالاقتراض من مصادر خارجية، بما في ذلك القروض لأجل المباني، رهنا بموافقة هيئاتها الإدارية. ويؤكد المفتشون، تأييدا منهم لوجهات النظر الواردة في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 1989، ضرورة اعتبار الاقتراض من مصادر خارجية ملاذا أخيرا. ويشيرون أيضا إلى توصيات سابقة مفادها أن الرسوم المرتبطة بالاقتراض ينبغي أن تتحملها الدول الأعضاء التي تتخلف عن دفع أنصبتها المقررة. أما الأثر الإيجابي لفرض فائدة على المدفوعات المتأخرة، كما رؤي في حالة الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي، فيدعم هذا النهج. ويعتبر المفتشون أن فرض فائدة على المدفوعات المتأخرة للاشتراكات الإلزامية خيار صالح لضمان التمويل الكافي، مع الإقرار بأن ذلك يمثل في نهاية المطاف قرارا سياساتيا تتخذه الهيئات الإدارية للمنظمات المعنية.

الزيادات (النقصان) في الميزانية (الجداول 11-14)

السياسات والتقنيات والأساليب – يلاحظ المفتشون أن المنظمات تستخدم مزيجا من أساليب الميزنة. فأسلوب الميزنة الصفرية، الذي تنتهجه منظمات مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يقتضي وضع ميزانية من الصفر لكل فترة؛ أما أسلوب الميزنة التراكمية، الذي تطبقه الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، فتعدَّل بموجبه الميزانيات السابقة لكي تراعي التغيرات مثل التضخم؛ بينما تجمع النهج المختلطة بين هذين الأسلوبين، كما يرى في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ولا يضع بعض المنظمات الممولة من التبرعات، مثل مفوضية شؤون اللاجئين، توقعات فيما يتعلق بالتضخم، وإنما تستوعب زيادات التكلفة ضمن الميزانيات الحالية. وتنفّذ المنظمات المشاركة في نظام الأمم المتحدة الموحّد للمرتبات والبدلات التسويات القانونية عملا بقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، على النحو الذي أوصت به لجنة الخدمة المدنية الدولية، وكذلك قرارات اللجنة.

ولم يعد التصنيف القياسي لأوجه الإنفاق، الذي كان يرد بالتفصيل سابقا في *دليل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية*، يحدّث من قبل شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، كما لم يعد يستخدم من قبل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وفي عام 2010، قامت شبكة المالية والميزانية بوضع وإقرار فئات النفقات المنسّقة والمنقحة للإبلاغ المشترك بين الوكالات[3]، والتي تشمل تكاليف الموظفين وغيرهم من الأفراد والسفر والخدمات التعاقدية وغيرها. ومع ذلك، لا يحتوي التصنيف المنقح على قائمة بأوجه الإنفاق، كما أن التصنيف ليس معروفا على نطاق واسع بين المنظمات. ويوصي المفتشون بتحديث التصنيف الموحد لأوجه الإنفاق المتاح سابقا، وإتاحته للجمهور من أجل استخدامه كوثيقة مرجعية في الميزنة (التوصية 2).

التكاليف المتصلة بالموظفين والتكاليف غير المتصلة بالموظفين – تمثّل التكاليف المتصلة بالموظفين جزءا كبيرا من ميزانيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا سيما في المؤسسات القائمة على المعرفة بالدرجة الأولى وتعنى بوضع المعايير. وغالبا ما تُدمج معدلات الوظائف الشاغرة في الميزانيات لمراعاة معدل دوران الموظفين، على الرغم من اختلاف الممارسات. ويعرب المفتشون عن قلقهم من أن

(3) انظر CEB/2010/HLCM/FB/18، المرفق الأول.

ارتفاع الاحتياطيات المتعلقة بالوظائف الشاغرة في بعض المنظمات قد يثير تساؤلات بشأن الإفراط في رصد الاعتمادات للميزانية. وتختلف نهج ميزنة التكاليف غير المتصلة بالموظفين اختلافا كبيرا بين منظمة وأخرى. فتخصص بعض المنظمات هذه التكاليف مباشرة لبرامج أو وحدات محددة، بينما تقوم أخرى بتخصيصها بشكل مركزي.

كما يختلف مستوى التفاصيل المقدمة إلى الهيئات الإدارية في وثائق الميزانية بشكل كبير. ففي حين تقدم بعض المنظمات، مثل الأمم المتحدة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، واليونسكو، بيانات أكثر استفاضة، فإن منظمات أخرى، مثل منظمة الصحة العالمية، تقدم الحد الأدنى من المعلومات المالية اللازمة لاتخاذ القرارات. ويوصي المفتشون بأن تحتفظ الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية بمعلومات مفصلة عن الميزانية أو أن تعيد إقرار تقديمها لضمان الشفافية والمساءلة (التوصيتان 3 و 4).

التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم – تتنوّع الطرق التي تنتهجها المنظمات في عرض وإدارة التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم تنوعا كبيرا. فإن معظم المنظمات تخصص تلك التكاليف بشكل مركزي من أجل الإشراف عليها بطريقة متسقة، بينما توزع منظمات أخرى التكاليف على مختلف أبواب الميزانية لتتماشى مع الاحتياجات البرنامجية. وتختلف ممارسات استرداد التكاليف هي أيضا، حيث تطبق معظم المنظمات معدلات مختلفة. واعتمد كلّ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، نهجا منسقًا لاسترداد التكاليف ساهم في الاستدامة المالية وفي تعزيز التعاون بين الوكالات.

تقلبات أسعار العملات (الجدول 15)

تمثّل تقلبات أسعار العملات تحديات كبيرة في الميزنة داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الأمر الذي يستوجب استراتيجيات مختلفة للتخفيف من حدة هذه التقلبات لضمان الاستقرار المالي. وتستخدم المؤسسات تقنيات مختلفة لإدارة هذه المخاطر. فتحدد بعض المؤسسات ميزانياتها وأنصبتها المقررة بالعملة المتداولة في مقرها الرئيسي، حيث إن معظم نفقاتها تجري محليا، فيقلل ذلك بالتالي من التعرض لمخاطر تقلب صرف العملات الأجنبية. ويتبع بعضها الآخر نظام تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة، فتقسّم ميزانياتها بين عملات مثل دولار الولايات المتحدة واليورو لإدارة مخاطر سعر الصرف بشكل أفضل. وبالإضافة إلى ذلك، تستخدم بعض المنظمات، مثل اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، تقنيات التحوط لجعل تخطيطها المالي مستقرا في مواجهة تقلبات سعر الصرف. وتستخدم الأمانة العامة للأمم المتحدة أيضا تقنية التحوط لميزانيتها البرنامجية بالفرنك السويسري وباليورو. وأخيرا، تحتفظ بعض المنظمات، بما فيها منظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، باحتياطيات للحماية من تقلبات سعر الصرف، فيوفر ذلك حماية إضافية في إدارة المخاطر المالية.

التعاون بين الوكالات، بما في ذلك ضمن إطار شبكة المالية والميزانية

تحظى شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين بتقدير كبير من المنظمات المشاركة باعتبارها منتدى لتبادل المعلومات، على الرغم من أن بعض المنظمات أعربت عن شواغلها من

أن الشبكة تركّز على التمويل والمحاسبة أكثر مما تركّز على الميزنة. وعلى الرغم من العمل الحثيث الذي تؤديه شبكة المالية والميزانية، يبدو أن المقارنة بين مرفق المجلد الأول من تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 1989 بشأن الاتفاقات الرئيسية تحت رعاية اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، والمرفق الأول من الجزء الأول من هذا التقرير بشأن الاتفاقات الرئيسية تحت رعاية الشبكة، تظهر أن الشبكة ربما لم تحقق مستوى النتائج نفسه الذي حققته سابقتها، من حيث كمية معايير الميزنة المحدثة المتاحة للجمهور وذات الصلة على نطاق المنظومة. ويقترح المفتشون أن تكثّف الشبكة جهودها لجعل منتجاتها النهائية المتعلقة بالميزنة أكثر إتاحة للجمهور، وذلك لخدمة الدول الأعضاء بشكل أفضل.

متابعة هذا الاستعراض

خلال المقابلات، دعا فريق الاستعراض المنظمات المشاركة إلى اقتراح مواضيع تتعلق بهذا الاستعراض لاحتمال إجراء دراسات متابعة بشأنها، كي تنظر فيها وحدة التفتيش المشتركة أو شبكة المالية والميزانية أو المؤسسات الأكاديمية. وتَركّز جلّ الاهتمام على الأنشطة المشتركة التمويل، وخاصة ميزانية شؤون السلامة والأمن وميزانية نظام المنسقين المقيمين. وشملت المواضيع البارزة الأخرى استخدام مؤشرات الأداء الأساسية القابلة للقياس في الميزانيات البرنامجية، والجوانب المختلفة للميزنة القائمة على النتائج وتكاليف دعم البرامج. وفيما يتعلق بتواتر الاستعراضات الدورية للميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، تفضل معظم المنظمات دورة استعراض مدتها 10 سنوات، مع اقتراح بعضها إجراء استعراضات مخصصة عقب حدوث تغييرات أو إصلاحات هامة.

التوصيات

يحتوي هذا التقرير على أربع توصيات رسمية، يتوجه ثلاث منها إلى الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية، وواحدة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة. ويتضمن أيضا خمس توصيات غير رسمية، مشار إليها بأحرف داكنة في النص، تكمّل التوصيات الرسمية وتهدف إلى تعزيز فعالية وكفاءة الميزنة في المنظمات.

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، تحديث مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية بحلول نهاية عام 2027، وإتاحته للجمهور، لاستخدامه كوثيقة مرجعية في الميزنة، في جملة أمور.

التوصية 2

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، تحديث التصنيف الموحد لأوجه الإنفاق، بحلول نهاية عام 2027، وإتاحته للجمهور، لاستخدامه كوثيقة مرجعية في الميزنة، في جملة أمور.

التوصية 3

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية الإحجام عن تقليص مستوى التفاصيل المقدمة حاليا في سياق النظر في ميزانياتها، بدءا من دورة الميزانية المقبلة، وذلك لضمان عملية صنع قرار مجدية.

التوصية 4

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي حذفت في السنوات الأخيرة من وثائق ميزانياتها معلومات ذات صلة تتعلق بتمويل نتائج أو نواتج محددة، وتوزيع الميزانيات حسب فئات وأوجه الإنفاق، والبيانات المتعلقة بمعدلات شغور الوظائف وجداول ملاك الموظفين، أن تنظر في إعادة إدراج هذه المعلومات في دورة ميزانيتها المقبلة، وذلك لضمان عملية صنع قرار مجدية.

التوصيات غير الرسمية

1 - **يقترح المفتشون أن ينظر مجلس التنسيق البرامجي لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، في إنشاء لجنة خبراء معنية بالميزانية أو لجنة مالية (الفقرة 73).**

2 - **يعترف المفتشون بسلطة الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية في تنظيم عملها، وكذلك بصلاحية الدول الأعضاء (والشركاء الاجتماعيين في منظمة العمل الدولية) في اختيار ممثليهم. وفي الوقت نفسه، يقترح المفتشون أن تبذل الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية كل جهد ممكن لإشراك المندوبين من ذوي الخبرة ذات الصلة بمسائل الميزانية في المناقشات المتعلقة بالميزانية (الفقرة 75).**

3 - **يتّفق المفتشون مع الجمعية العامة ويقترحون عدم جواز تقويض دور لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية. وفي هذا الصدد، يقترح المفتشون أن تولي المنظمات المعنية اهتماما كافيا للنظر في تقارير اللجان، بما في ذلك التوصيات الواردة فيها، وأن يُقدم للجان الدعم الكامل (الفقرة 77).**

4 - **يقترح المفتشون أن توجد الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية حلولا مستدامة فيما يتعلق بالصعوبات الدورية التي تواجهها المنظمات فيما يتعلق بالسيولة خلال أي سنة بعينها (الفقرة 109).**

5 - **يقترح المفتشون أن تكثّف شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين جهودها لزيادة تيسير إمكانية الاطلاع العام على منتجاتها النهائية المتعلقة بالميزنة لخدمة الدول الأعضاء (والشركاء الاجتماعيين في منظمة العمل الدولية) بصورة أفضل (الفقرة 185).**

المحتويات

		الصفحة
	موجز تنفيذي	iii
أولا –	مقدمة	1
	ألف – معلومات أساسية	1
	باء – الغرض والأهداف والنطاق	2
	جيم – المنهجية والقيود	3
	دال – شكر وتقدير	4
	هاء – لمحة عامة عن بعض القضايا الرئيسية	4
ثانيا –	سياسات الميزانية وهياكلها (الجدولان 1-1 و 1-2)	8
	ألف – التخطيط المتوسط الأجل	8
	باء – دورة الميزانية	9
	جيم – نوع الميزانية (الميزانية البرنامجية، والميزانية القائمة على أوجه الإنفاق، والميزانية القائمة على النتائج)	11
	دال – وحدة الحساب (عملة الميزانية)	11
	هاء – الميزنة الكاملة وشبه الكاملة	12
	واو – عرض الميزانية وهيكل الميزانية	12
ثالثا –	إجراءات إعداد الميزانية وتقديمها (الجدول 2)	15
	ألف – إجراءات الأمانات في إعداد الميزانية	15
	باء – الأفرقة أو اللجان المعنية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية	15
رابعا –	المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية (الجداول 3-10)	18
	ألف – المسرد	18
	باء – الاعتمادات (الجدول 3)	19
	جيم – الأنصبة المقررة (الاشتراكات) (الجدول 4)	20
	دال – الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين (الجدول 5)	22
	هاء – صناديق رأس المال المتداول والحسابات الاحتياطية والصناديق الاحتياطية (الجدولان 6 و 7)	23
	واو – الفوائض (الجدول 8)	24
	زاي – إيرادات متنوعة (الجدول 9)	25

حاء – الاقتراض من مصادر خارجية (الجدول 10) 26
خامسا – الزيادة (النقصان) في الميزانية (الجداول 11–14) 27
ألف – السياسات والتقنيات والأساليب المطبقة (الجدول 14) 27
باء – تكاليف الموظفين والتكاليف غير المتصلة بالموظفين (الجدولان 11 و 12) 28
جيم – التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم (الجدول 13) 34
سادسا – تقلبات أسعار العملات (الجدول 15) 36
سابعاً – التعاون بين الوكالات، بما في ذلك ضمن شبكة المالية والميزانية 38
ثامنا – متابعة الاستعراض الحالي 40
المرفقات
الأول – الاتفاقات الرئيسية المبرمة برعاية شبكة المالية والميزانية 41
الثاني – وصف مفصّل لفئات النفقات المنسقة المنقحة للإبلاغ المشترك بين الوكالات 42
الثالث – لمحة عامة عن الإجراءات التي يتعيّن على المنظمات المشارِكة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة 43

أولا - مقدمة

1 - أُدرج هذا الاستعراض في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام 2024. وهو مبادرة اتخذتها الوحدة من أجل إعادة النظر في الموضوع الذي سبق تناوله في تقريرها لعام 1989 تحت عنوان "الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"[1]، وتقديم المستجدات المتعلقة بذلك الاستعراض التاريخي. ويندرج هذا الاستعراض في إطار المجال المواضيعي لممارسات وأساليب التنظيم والإدارة، الذي يرد بالتفصيل في الإطار الاستراتيجي للوحدة للفترة 2020-2029[2].

ألف - معلومات أساسية

2 - الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. تمثّل الميزنة، بوصفها عملية صياغة الميزانيات واعتمادها، ركنا أساسيا في عمليات كل منظمة. وتتمثل الوظيفة الرئيسية للميزانية في تزويد الدول الأعضاء والأجهزة التشريعية للمنظمة المعنية "بخطة مالية لتنفيذ برنامج أنشطة في فترة محددة. وتركّز الميزانية البرنامجية على العمل الذي يتعيّن الاضطلاع به والأهداف المنشودة من خلال هذا العمل: فتشدد على الغايات التي يتعيّن تحقيقها وتترجمها إلى التكاليف المطلوبة لتنفيذها - وتتعلق القرارات بمستويات الموارد وبالنتائج الواجب تحقيقها على حد سواء"[3].

3 - والميزنة عملية واسعة ومعقدة تتأثر بعوامل مختلفة، مثل ولاية المنظمة ووظائفها وهيكلها وحجمها. وقد ركّز استعراض عام 1989 في المقام الأول على الجوانب المختلفة للميزنة ضمن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ونظر في التقدم المحرز من حيث تحقيق التوحيد وقابلية مقارنة الميزانيات عبر مختلف المنظمات. ونظرا إلى اتساع نطاق الدراسة، أجرى استعراض عام 1989 "بعض المقارنات" لتقنيات وأساليب مختارة للميزنة في المجلد الأول من التقرير، الذي قدم تحليلا شمل مختلف المنظمات، للتقنيات والأساليب والممارسات الرئيسية التي تستخدمها المنظمات في إعداد ميزانياتها العادية، على النحو المفصّل في جداول المقارنة الواردة في المجلّد الثاني من التقرير[4].

4 - وأقرّت لجنة التنسيق الإدارية، وهي الهيئة السابقة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بأن استعراض عام 1989 هو بمثابة فحص موضوعي ووقائعي لجوانب مهمة من ممارسات الميزنة ضمن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في ذلك الوقت. واعتبرت اللجنة أن تقرير عام 1989، ولا سيما الجداول المقارنة الواردة في المجلد الثاني، هو مرجع قيّم للدول الأعضاء وللمنظمات نفسها على حد سواء، في سعيها إلى تحقيق هدفها المتمثل في تعزيز قابلية مقارنة ميزانياتها وتوافق أساليبها وتقنياتها في مجال الميزنة. واقترحت اللجنة أنه سيكون من المستحسن أن تضطلع وحدة التفتيش المشتركة بتحديث جداول المقارنة بشكل دوري[5].

---

(1) JIU/REP/89/9 (Vol. I) و JIU/REP/89/9 (Vol. II).

(2) A/74/34، المرفق الأول، الفقرة 9 (ب).

(3) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 1؛ انظر أيضا "الميزانية" في لجنة التنسيق الإدارية، مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية، 1983 (ACC/1983/FB/1).

(4) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرتان 7 و 8.

(5) A/45/130/Add.1، المرفق، الفقرة 1.

5 - وأكّدت مبادرات الإصلاح العديدة التي اتخذت، والتغييرات الهامة التي حدثت على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية، على ضرورة هذا الاستعراض. وتضمنت التطورات الرئيسية ومبادرات الإصلاح الرئيسية المتعلقة بالميزنة انتهاج الميزنة القائمة على النتائج، وزيادة التبرعات أو الموارد الخارجة عن الميزانية، والانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وتطوير النظم المركزية لتخطيط الموارد، في جملة أمور. انظر الفرع هاء أدناه للاطلاع على لمحة عامة عن بعض المسائل الرئيسية.

باء - الغرض والأهداف والنطاق

6 - يهدف هذا الاستعراض إلى إطلاع الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على آخر المستجدات بشأن الإجراءات والممارسات الرئيسية للميزنة ضمن المنظمات. وتتمثل الغاية من الاستعراض في تعزيز فهم عمليات الميزنة ونشر الممارسات الجيدة بهدف تعزيز فعالية وكفاءة الميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

7 - وتتمثل الأهداف المحددة للاستعراض فيما يلي:

(أ) تحديد إجراءات الميزنة من خلال عملية مسح، باستخدام جداول المقارنة الخمسة عشر الواردة في تقرير عام 1989 كنقطة انطلاق، من أجل توفير وثيقة مرجعية بشأن الميزنة للمندوبين وأصحاب المصلحة الآخرين؛

(ب) إجراء تحليل مشترك بين المنظمات، للسياسات والتقنيات والأساليب والممارسات الرئيسية التي تستخدمها المنظمات في الميزنة، من أجل تحديد التحديات الرئيسية والدروس المستفادة والممارسات الجيدة للمنظمات المعنية.

8 - ويشمل نطاق الاستعراض الحالي المنظومة بأكملها. ولا يقتصر هذا الاستعراض فقط على الميزانيات العادية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة[6] (كما في استعراض عام 1989)، بل يشمل جميع الميزانيات القائمة بذاتها للمنظمات المشاركة حاليا في وحدة التفتيش المشتركة[7] التي تُموّل من الاشتراكات المقررة والتبرعات وكذلك من الأنشطة المدرة للدخل. ويشمل الاستعراض 28 ميزانية، مقارنة بـ 13 ميزانية في استعراض عام 1989.

(6) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(7) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، الفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومنظمة السياحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

9 - ويقدّم الاستعراض بيانات محدثة وتحليلا للوضع الحالي للميزنة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، مستخدما استعراض عام 1989 كنقطة انطلاق. وينظر في كيفية تطور سياسات وممارسات الميزنة في المنظمات، بما في ذلك التحليلات الكمية والنوعية للعوامل الرئيسية التي تساهم في التغييرات، ويقيّم آليات لدعم التعاون على مستوى المنظومة.

جيم - المنهجية والقيود

10 - وفقًا للمعايير وإجراءات العمل الداخلية التي تتبعها وحدة التفتيش المشتركة، جمعت المنهجية المعمول بها في الاستعراض بين النهجين الكمي والنوعي في جمع البيانات وتحليلها، بما في ذلك ما يلي:

11 - **الاستعراض المكتبي**. قام فريق الاستعراض بفحص الوثائق المتاحة، بما فيها التقارير السابقة ذات الصلة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة[8]، وأجرى تحليلا للسياسات واللوائح والقواعد والعمليات المتبعة حاليا في مجال الميزنة في المنظمات المشاركة.

12 - **الاستبيانات**. أُرسل استبيانان تُطلب فيهما بيانات كمية ومعلومات نوعية. وأُرسل استبيان تنظيمي واحد يتضمن 15 جدولا مقارنا مؤلفا من 60 مجالاً استفساريا إلى 27 من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لديها ميزانيات مستقلة؛ وردّت جميعها على الاستبيان[9]. وأُرسل استبيان تكميلي إلى رؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية في المنظمات، وكذلك إلى مراجعي الحسابات الخارجيين؛ وورد ما مجموعه 22 رداً تتضمن أجوبة على جميع أسئلة الاستبيان - 15 رداً من رؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية و 7 ردود من مراجعي الحسابات الخارجيين.

13 - **المقابلات**. أجري ما مجموعه 28 جلسة مقابلة مع 78 من أصحاب المصلحة، شخصياً وافتراضياً، في الفترة ما بين شباط/فبراير وأيار/مايو 2024[10]. وأجريت المقابلات في المقام الأول مع كبار الموظفين المعنيين بالميزانية و/أو الشؤون المالية، وركزت على تحديث جداول المقارنة وجمع المعلومات بشأن التطورات الأخيرة.

14 - **القيود**. كما كان الحال في استعراض عام 1989، وبسبب اتساع نطاق الدراسة، اقتصر المفتشون على إجراء "بعض المقارنات" بين مجموعة مختارة من التقنيات والأساليب المتبعة في مجال الميزنة. ويمكن أن تلي هذا الاستعراض دراسات متعمقة لقضايا أو مواضيع معينة، وقد ذُكر بعضها في الفصل الثامن. وللاطلاع على القيود المحددة في الجزء الثاني، يرجى الرجوع إلى تصدير ذلك الجزء.

15 - وأجري هذا الاستعراض وفقا للنظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءاتها الداخلية. وأولي الاعتبار الواجب لحجب هوية أصحاب المصلحة الذين أجابوا على الاستبيانات والاستفسارات والاستقصاءات، وكذلك هوية كل من شارك في المقابلات. وحافظ فريق الاستعراض، للوفاء بالتزاماته المهنية

(8) بما فيها JIU/REP/94/7 و JIU/REP/99/3 و JIU/REP/2006/1 و JIU/REP/2012/12 و JIU/REP/2023/5.

(9) قدمت الأمانة العامة للأمم المتحدة ردودها في المسائل المتعلقة بالميزانية العادية وميزانيات حفظ السلام التي تخضع لإشراف مكتب تخطيط البرامج والمالية والميزانية.

(10) لم تختر الإدارة التنفيذية لإحدى المنظمات أياً من المواعيد الستة المقترحة لإجراء المقابلة الشفوية، بل اختارت تقديم ردودها على الأسئلة الواردة في دليل مقابلات وحدة التفتيش المشتركة خطياً، بعد انتهاء الفترة المخصصة للمقابلات.

والأخلاقية، على استقلاليته وعمله المنصف وحياده ونزاهته المهنية طوال مراحل التخطيط والتنفيذ والصياغة التي تمرّ بها عملية الاستعراض.

16 - ولأغراض ضمان الجودة، ووفقا للمادة 11-2 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، خضع مشروع التقرير لاستعراض النظراء داخل الوحدة للتأكد من أن التوصيات تدخل في إطار خط الوحدة العام. وعُمم التقرير المنقح على المنظمات كي تقوم باستعراضه لتصحيح أي واحد من الأخطاء الوقائعية المحتملة وإبداء التعليقات على النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وأُخذت تعليقاتهم في الاعتبار عند وضع الصيغة النهائية للتقرير، بيد أن المسؤولية النهائية عن عملية الاستعراض تقع على عاتق المؤلفين دون سواهم.

17 - ويحتوي هذا التقرير على أربع توصيات رسمية، ثلاث منها موجهة إلى الأجهزة التشريعية الهيئات الإدارية، وواحدة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة. وتُستكمل التوصيات الرسمية بخمس توصيات غير رسمية. وتظهر جميع التوصيات بحروف داكنة في التقرير. ولتسهيل التعامل مع التوصيات، يتضمن المرفق الثالث جدولاً يبيّن ما إذا كانت التوصيات مقدمة إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراء بشأنها أو للعلم، ويحدد ما إذا كانت تقتضي من الأجهزة التشريعية و/أو الهيئات الإدارية أو الرؤساء التنفيذيين للمنظمات اتخاذ إجراء بشأنها.

دال - شكر وتقدير

18 - يود المفتشون أن يعربوا عن تقديرهم لجميع المنظمات التي ردت على الاستبيان التنظيمي المؤلف من 15 جدولاً مقارناً وقدمت مدخلات قيّمة للاستعراض. ويعربون عن تقديرهم لجميع الذين قدموا عن طيب خاطر معارفهم وآراءهم عن طريق المقابلات والردود المكتوبة على استبيانات الوحدة وأدلة المقابلات. كما يود المفتشون أن يتوجهوا بالشكر إلى منسقي الوحدة الموجودين في المنظمات المشاركة الذين كان لهم دور أساسي في إرسال الاستبيانات إلى الجهات المستهدفة وتيسير المقابلات.

19 - ويود المفتشون أن يشكروا شبكة المالية والميزانية في اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على الدعوة التي وجهتها لهم لحضور الدورة الصيفية لعام 2024، وعلى الكم الهائل من المعلومات التي قدمتها أمانة الشبكة.

20 - ويقدَّم شكر خاص إلى مراجعي الحسابات الخارجيين ورؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية الذين اقتطعوا من وقتهم للرد على الاستبيان التكميلي، ولا سيما رئيس اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

هاء - لمحة عامة عن بعض القضايا الرئيسية

21 - وفقاً لاختصاصات عملية الاستعراض هذه، نظر المفتشون على وجه التحديد في ما خلفته التطورات و/أو مبادرات الإصلاح الرئيسية منذ استعراض عام 1989 من آثار على عملية الميزنة، ومن بينها الأخذ بالميزنة القائمة على النتائج، وازدياد التبرعات أو الموارد الخارجة عن الميزانية، والانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، واستحداث نظم التخطيط المركزي للموارد.

22 - وتختلف تقنيات الميزنة المعمول بها في الأنشطة الممولة من التبرعات أو من خارج الميزانية باختلاف المنظمات، كما تختلف عن التقنيات المتبعة بالنسبة إلى الاشتراكات المقررة. وفيما يتعلق بالاشتراكات

المقررة، تجدر الإشـــارة إلى أن بعض عناصـــر منهجيات الميزنة (التي تظهر في الردود على المجالات الاستفسارية الستين المحددة في الجداول الخمسة عشر المجمعة في الجزء الثاني من هذا التقرير) لم تتغير كثيراً خلال السنوات الخمس والثلاثين الماضية، بينما شهدت عناصر أخرى تغييرات كبيرة موضحة أدناه.

23 - **الأخذ بالميزنة القائمة على النتائج.** في أواخر التســعينات[11]، بدأت الميزنة القائمة على النتائج، إلى جانب الإدارة القائمة على النتائج، تؤثر على عملية الميزنة بشكل مباشر وأكثر من أي أمر آخر. وأدى ذلك إلى تحويل التركيز من الإدارة القائمة على الأنشـــطة إلى الإدارة القائمة على النتائج، وهذا ما مكّن المنظمات من تتبع النتائج وقياسها وسهّل ميزنة المشاريع والمبادرات والنتائج. وساهمت الميزنة القائمة على النتائج في مواءمة الأنشــطة والميزانيات مع الأهداف الاســتراتيجية، والتركيز على النتائج المتوقعة أو حتى الأثر المنشود، وتعزيز جدوى عملية التخطيط بأكملها.

24 - **ازدياد التمويل الطوعي.** أدى ذلك إلى ازدياد التمويل الإجمالي لمنظومة الأمم المتحدة وأنشــطتها، مسهما بذلك في تحقيق الأهداف، لا سيما في مجال المساعدة الإنسانية والإنمائية. غير أن التمويل الطوعي لفت الانتباه أيضـــاً إلى مســـائل عدم القدرة على التنبؤ بالتمويل، وتحديد الأولويات، والتنافس على الموارد، وتكاليف دعم البرامج، والدعم التناقلي، ومتطلبات الإبلاغ.

25 - ويرى المفتشـــون أن ازدياد التمويل الطوعي وكذلك الأخذ بالميزنة القائمة على النتائج في بعض المنظمات قد جعلا الميزنة أقل دقة (إذ اســـتعيض عنها في كثير من الأحيان بالتوقعات)، وأديا إلى تقليص تفاصـــيل الميزانية المقدمة للدول الأعضـــاء، وإلى الحد من قدرة بعض الهيئات الإدارية على التحكم في مدخلات الميزنة، فنال ذلك من إمكانية ضمان اتخاذ قرارات مجدية.

26 - وترد معلومات إضافية عن أثر الميزنة القائمة على النتائج وازدياد التبرعات في الفصول أدناه.

27 - **الانتقال إلى المعايير المحاســـبية الدولية للقطاع العام.** وافقت الجمعية العامة في عام 2006، بموجب قرارها 283/60، على اعتماد المعايير المحاسـبية الدولية للقطاع العام لعرض البيانات المالية للأمم المتحدة. وصـحيح أن الميزنة ظلت تُجرى عادة على أسـاس نقدي معدّل، إلا أن تطبيق المعايير المحاسـبية الدولية للقطاع العام[12]، بالاقتران مع المحاسـبة القائمة على أسـاس الاسـتحقاق، كان مفيداً لمنظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بمقارنة النتائج الواردة في التقارير ومواءمة الممارسات المحاسبية بين الوكالات. وساهمت المعايير المحاســـبية الدولية للقطاع العام في انتقال المنظمات إلى دورة ســـنوية للإبلاغ المالي، وفي حالة الاتحاد البريدي العالمي، إلى دورة ميزانية ســنوية. وأدت المعايير المحاســبية الدولية للقطاع العام إلى إبراز التزامات طويلة الأجل، ولا سـيما التزامات التأمين الصـحي بعد انتهاء الخدمة، وإلى تسـريع وتيرة اسـتحداث ونشـــر نظم التخطيط المركزي للموارد بغية التمكّن، في جملة أمور، من إعداد بيانات مالية مراعية للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

(11) أوصـــى الأمين العام في تقريره الذي عرض فيه برنامج الإصـــلاح في عام 1997 (A/51/950) بما يلي: "أن تسـتعرض الجمعية العامة الترتيبات الموجودة التي تنظم عملية التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانيات لتعزيز دورها في توفير توجيه اســـتراتيجي، وتحديد معايير أداء أفضل وتقديم التقارير، وتركز أكثر على المساءلة عن الأداء بدلا من التركيز على حساب المدخلات - أي التحول إلى إعداد الميزانيات على أساس النتائج" (الاستراتيجية 5).

(12) بدأ في البيانات المالية المراجعة لبرنامج الأغذية العالمي لعام 2008 (WFP/EB.A/2009/6-A/1).

28 - **نظم التخطيط المركزي للموارد.** اســـتُحدثت هذه النظم وعُممت منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشـرين، وتنفَّذ اليوم في جميع المنظمات تقريباً. وأدت نظم التخطيط المركزي للموارد إلى تحسـين عملية صـــنع القرار بشـــكل كبير، ســـواء على المســـتوى الداخلي (في الأمانات) أم الخارجي (في الهيئات الإدارية). وسهلت صياغةَ الميزانية واستعراضها، وحسنت الاتساق في حساب المبالغ المقدرة، وزادت الشفافية فيما يتعلق بتفصـــيل المتطلبات والتعامل مع مدخلات الميزانية وتجميعها. ومكّنت نظم التخطيط المركزي للموارد من الوصـــول إلى كم كبير من المعلومات بشـــكل أســـرع بكثير من ذي قبل. وهي تتيح إمكانات في مجال الإبلاغ تمكّن من مقارنة الأرقام الفعلية بالأرقام الواردة في الميزانية، وتوفّر تحاليل متقدمة، وتحسّـــن عملية احتساب التكاليف المباشرة. وأدى استخدام نظم التخطيط المركزي للموارد أيضا إلى زيادة دقة البيانات - نتيجة تقليل العمليات اليدوية - التي يمكن تحقيقها بفضـــل جملة أمور منها اســـتخدام تطبيقات محددة للتخطيط والميزنة.

29 - وأدى التفاوت في إجراء هذه التغييرات الرئيسـية المذكورة أعلاه، إلى جانب المبادرات المختلفة التي اتخذتها كل وكالة، إلى زيادة تنوع الممارســات المتعلقة بالميزانية في المنظمات. ولطالما كان هناك تنوع في الممارسـات المتعلقة بالميزانية التي تتبعها المنظمات، وهو يعكس الاختلافات في التاريخ والتقاليد والسـوابق، فضـلاً عن معايير موضـوعية، مثل نوع الكيان وطبيعته، ومجال الأنشطة والمهام الرئيسية، والحجم، والهيكل الجغرافي، ونوع الميزانية، ومصادر التمويل، والإطار العام الذي يحكم المسائل الإدارية والمتعلقة بالميزانية.

30 - **الصعوبات التي تعترض التوحيد والمواءمة على مستوى المنظومة.** كشفت أيضا المناقشات التي أجريت مع المنظمات المشـــاركة أن الجهود المبذولة على نطاق المنظومة والرامية إلى توحيد ومواءمة الممارسات المتعلقة بالميزانية والممارسات الإدارية، وإلى وضـع أشكال وتقنيات وأساليب متطابقة أو موحدة (تنوولت في جملة مواضـيع أخرى ضـمن الفقرات من 3 إلى 5 من تقرير عام 1989)، لم تحظ بدعم ممثلي الإدارة في عدد كبير من المنظمات.

31 - **شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين.** تحظى شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، التي خلفت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية (المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية) التابعة للجنة التنســـيق الإدارية، بتقدير كبير لدى المنظمات المشـــاركة باعتبارها محفلا لتبادل المعلومات. ولكن عند مقارنة المرفق المتعلق بالاتفاقات الرئيسية المعقودة تحت رعاية لجنة التنسيق الإدارية من تقرير اســـتعراض عام 1989 بالمرفق الأول المتعلق بالاتفاقات الرئيســـية المعقودة تحت رعاية شـــبكة المالية والميزانية من تقرير الاستعراض الحالي، يبدو أن الشبكة ربما لم تحقق بالضبط نفس مستوى النتائج التي حققتها ســـابقتها من حيث عدد معايير الميزنة المعمول بها في المنظومة التي تكون متاحة للجميع ومحدثة ومناسبة. ولمزيد من التفاصيل، انظر الفصل السابع.

32 - **آراء مراجعي الحسابات الخارجيين ورؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية.** أبرزت الآراء المعرب عنها في الردود على الاســـتبيان التكميلي الذي أعدته الوحدة بشـــأن أثر الميزنة على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أوجه التباين بين المؤسسات وبين مجموعتي المجيبين.

33 - ورأى مراجعو الحسـابات الخارجيين، الذين ردوا على الاسـتبيانات التكميلية المتعلقة بسـت وكالات متخصصـة وبرنامج واحد، أن نظم الميزنة الحالية تساهم أكثر من غيرها في تعزيز الفعالية (تحقيق الأهداف بالاسـتناد إلى مؤشـرات أداء رئيسـية قابلة للقياس في جملة أمور أخرى) والشـفافية، وفي شـعور الأعضـاء

بامتلاك زمام الأمر. ولكنها تساهم أقل من غيرها في تحقيق منافع اقتصادية (بما فيها تكبّد تكلفة معقولة ناجمة عن المدخلات).

34 - ومن جهة أخرى، اعتبر رؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية، الذين ردوا على الاستبيانات التكميلية المتعلقة بثلاث وكالات متخصصة و 12 كيانا آخر (أي الأمم المتحدة، والمنظمات والصناديق والبرامج التابعة لها)، أن نظم الميزنة الحالية تساهم أكثر من غيرها في تعزيز المنافع الاقتصادية (بما فيها تكبّد تكلفة معقولة ناجمة عن المدخلات) والكفاءة (تحقيق قيمة مقابل المال، وتكبّد تكلفة معقولة ناجمة عن المدخلات). ورأوا أنها تساهم أقل من غيرها في الأداء العام (الجدوى وشهرة الاسم)، والفعالية (تحقيق الأهداف بالاستناد إلى مؤشرات أداء رئيسية قابلة للقياس في جملة أمور أخرى)، والشفافية، وشعور الأعضاء بامتلاك زمام الأمر.

35 - وترد في الفصول أدناه بعض المدخلات الأخرى المقدمة من مراجعي الحسابات الخارجيين ورؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية.

ثانيا - سياسات الميزانية وهياكلها (الجدولان 1-1 و 1-2)

36 - كما هو الحال في تقرير عام 1989، يوضح الجدول 1 من الجزء الثاني من هذا التقرير الخصائص العامة لسياسات الميزانية وهياكلها المتبعة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

37 - وعلى الرغم من وجود قواسم مشتركة بين جميع المنظمات، هناك تنوع واضح يظهر من زوايا مختلفة: بين الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة؛ بحسب مصدر التمويل الرئيسي (مثل الاشتراكات المقررة أو التبرعات أو الإيرادات المحققة)؛ والولاية والمهمة (مثل المساعدة الإنسانية أو الإنمائية)؛ وحجم المنظمة؛ والموقع الجغرافي (تمحور حول المقر أو وجود ميداني)؛ وقوة الآلية الحكومية الدولية (التي تتراوح بين غياب شبه تام للرقابة الفعلية ووجود عملية تدقيق على مرحلتين تجريها هيئتان شبه دائمتين - هما اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة للجمعية العامة للأمم المتحدة).

ألف - التخطيط المتوسط الأجل

38 - اعتمدت الغالبية العظمى من المنظمات، على مر السنين، التخطيط المتوسط الأجل في إعداد الميزانية، والاستثناء الأبرز في ذلك هو عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تستند في عملها إلى ولايات معينة يحددها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وتشكّل الخطط المتوسطة الأجل أو ما يعادلها الركيزة الأساسية لصياغة الميزانيات، مع العلم أن عنوان "الخطة الاستراتيجية" هو العنوان الأكثر استخداما في الوثائق التي نفذت محتواها 10 منظمات[13]. وتسمى وثائق التخطيط استراتيجيات متوسطة الأجل، وموجزات خطط، وخطط عمل، وخططا مالية، واستراتيجيات، ومختلف الأطر الاستراتيجية الأخرى (انظر الجزء الثاني، الجدول 1-1، العمود 1-2).

39 - وتغطي هذه الوثائق فترات زمنية مختلفة، فقد لا تحدَّد أي فترة زمنية كما في حالة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، وقد تصل الفترة إلى ثماني سنوات كما في حالة الاستراتيجية المتوسطة الأجل لليونسكو. إلا أن الدورة الرباعية السنوات هي الأكثر شيوعا - وهي متبعة في 14 منظمة[14]، تليها الدورة الخمسية السنوات وهي متبعة في ثلاث منظمات[15].

40 - وفي وقت إجراء استعراض عام 1989، كانت الدورة السداسية السنوات هي الأكثر شيوعاً، وقد انتهجتها ست منظمات[16] من أصل 11 منظمة كانت لديها خطط متوسطة الأجل أو ما يعادلها في

(13) منظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(14) الفاو، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، واليونيسف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(15) برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(16) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، والفاو، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو، واليونيدو، ومنظمة الصحة العالمية.

ذلك الوقت[17]. ومنذ ذلك الحين، قامت ستٌّ[18] من بين المنظمات الإحدى عشرة بتقصير مدة خططها، بينما مددت أربع منظمات[19] المدة. ويشير هذا التباين بين المنظمات إلى وجود تنوع أكبر مما لوحظ سابقا فيما يتعلق بالنهج المتبعة في التخطيط المتوسط الأجل، وهو أمر قد يبيّن ضرورة التكيف مع الأوضاع الناشئة في عالم يزداد ترابطاً.

باء - دورة الميزانية

41 - أفيد في استعراض عام 1989 بأن تزامن دورات الميزانية قد تحقق إلى حد ما (نظرا لاعتماد دورة فترة السنتين في تسع منظمات[20] من أصل 13 منظمة شملتها الدراسة). ولا تزال دورة فترة السنتين هي الأكثر استخداما - فهي مستخدمة حاليا في 15 ميزانية[21]. ولكن لوحظ انصراف عن ميزانية فترة السنتين في اتجاهين معاكسين هما: إعداد ميزانيات سنوية في الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والاتحاد البريدي العالمي[22]، وإعداد ميزانيات تغطي فترة أربع سنوات مع إجراء استعراضات في منتصف المدة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف.

42 - وفي الوقت الراهن، تُطبَّق دورة فترة السنتين في 15 ميزانية[23]، والدورة السنوية في تسع ميزانيات[24]، ودورة الأربع سنوات في ثلاث ميزانيات[25].

43 - وعلى غرار ما لوحظ في استعراض عام 1989، تتصف دورات البرامج والميزانيات في عدد من المنظمات بسمات معينة خاصة بكل منها. فعلى سبيل المثال، يتبع كل من الوكالة الدولية للطاقة الذرية والأونروا ميزانية سنوية ضمن فترة برنامجية مدتها سنتان؛ وتتخذ منظمة الطيران المدني الدولي ميزانية مدتها ثلاث سنوات مقسمة حسب السنة؛ كما يتخذ الاتحاد الدولي للاتصالات ميزانية لفترة سنتين مقسمة حسب السنة، في إطار خطة مالية مدتها أربع سنوات. أما بالنسبة لبرنامج عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فدورة الميزانية تدوم سنتين في إطار استراتيجية متوسطة الأجل مدتها أربع سنوات. وكذلك هو الشأن بالنسبة إلى

(17) لم يكن للاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي خطط متوسطة الأجل.

(18) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، والفاو، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، واليونيدو، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(19) المنظمة البحرية الدولية، واليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(20) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، والفاو، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، واليونسكو، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(21) تُستخدم دورة فترة السنتين في الفاو، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة السياحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (ميزانية متكاملة)، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(22) تأثر هذا الاتجاه ببدء تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

(23) انظر الحاشية 22.

(24) تُستخدم الدورة السنوية في الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (الاشتراكات المقررة)، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي (الميزانية المؤسسية).

(25) تُستخدم دورة الأربع سنوات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف.

المنظمة العالمية للأرصاد الجوية التي تدوم دورة ميزانيتها سنتين ضمن فترة مالية مدتها أربع سنوات؛ وأما مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع فيضع ميزانيتين إحداهما لفترة سنتين يوافق عليها المجلس التنفيذي والأخرى سنوية يوافق عليها المدير التنفيذي.

44 - وتجدر الإشارة في الوقت نفسه إلى أن جميع ميزانيات فترة السنتين والأربع سنوات تبدو متسقة فيما بينها، إذ تغطي الدورات الحالية فترتي 2024-2025 و 2022-2025 على التوالي.

45 - وفيما يتعلق **بالميزانية البرنامجية للأمم المتحدة**، اعتبرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن تغيير دورة الميزانية مسألة من مسائل السياسة العامة التي ينبغي أن تقررها الجمعية العامة[26]. وأُبلغ المفتشون أيضاً برأي مفاده أن الأخذ مجددا بالميزنة السنوية لم يجُد كثيرا في الحد من جولات إعادة تقدير التكاليف والتخلي عن تقرير الأداء الثاني. غير أن دورة الميزانية السنوية زادت بشكل كبير من عبء العمل الملقى على عاتق الأمانة العامة، وكذلك عبء العمل الناجم عن استعراضات الأجزاء البرنامجية والمالية التي تجريها اللجان المعنية وعن تواتر هذه الاستعراضات. كما عَززت الميزنة باعتبارها عملية امتثال للإجراءات المتبعة. ولا تتطلب البرامج المنفذة منذ أكثر من 70 عاما نفس المرونة التي تتطلبها عمليات حفظ السلام مثلا. وبالنسبة للميزانية العادية، أدت الميزنة السنوية إلى زيادة عبء العمل دون أن يتناسب ذلك مع فوائدها وقيمتها الاستراتيجية.

46 - وقدّمت الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى المفتشين عرضا موجزا لفوائد الميزنة السنوية[27] وقيمتها الاستراتيجية؛ والتدابير المتخذة بالفعل لتذليل الصعاب المرتبطة بحجم العمل المتزايد؛ وساقت حججا للتدليل على أن الميزانية السنوية الحالية أقل تركيزا على اعتبارات الامتثال مقارنة بميزانية فترة السنتين السابقة.

47 - ويرى المفتشون، دون المساس بالآراء والحجج المختلفة الواردة أعلاه، ومع التسليم بفائدة الميزنة السنوية لأنواع معينة من الأنشطة (مثل المساعدة الإنسانية) وللولايات التي تخضع لتغييرات متكررة نسبيا (كما في العديد من عمليات حفظ السلام)، أن ميزانية فترة السنتين أنسب من الميزانية السنوية فيما يتعلق بالولايات الأطول أجلاً والمهام المتنوعة المجمعة في وثيقة واحدة (مثل الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة).

48 - وفي هذا الصدد، يشير المفتشون إلى أن الجمعية العامة طلبت إلى الأمين العام "أن ينجز استعراضا شاملا للدورة السنوية، بما في ذلك أثرها من النواحي المالية والإدارية والإجرائية، وأثرها على تنفيذ الولايات على صعيد جميع أبواب الميزانية البرنامجية وعلى عبء العمل والتكاليف المرتبطة به، وأن يقدم تقريرا إلى الجمعية العامة في الجزء الرئيسي من دورتها الثالثة والثمانين في عام 2028 لتنظر فيه".[28].

49 - وفيما يتعلق **بدورات الميزانية الرباعية السنوات** التي تُستخدم في الصناديق والبرامج التي يقع مقرها في نيويورك، قدمت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في عامي 2016 و 2017 طلبات إلى أمانة اليونيسف لاستعراض تجربتها وإجراء عملية ترمي إلى استخلاص الدروس المستفادة[29].

(26) A/77/7/Add.20، الفقرة 59.

(27) على النحو المفصل في A/77/485 و A/77/485/Corr.1.

(28) قرار الجمعية العامة 267/77، الفقرة 5.

(29) على سبيل المثال، مذكرة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية 1943 (2016)، الفقرة 7، ومذكرة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية 1999 (2017)، الفقرة 7 (غير متاحة للجمهور).

50 - ويرى المفتشون أن الحاجة إلى الاستمرار في اتباع دورة ميزانية مدتها أربع سنوات لا بد أن تخضع لاستعراضات دورية من جانب المنظمات المعنية.

جيم - نوع الميزانية (الميزانية البرنامجية، والميزانية القائمة على أوجه الإنفاق، والميزانية القائمة على النتائج)

51 - خلال الاستعراض الحالي، أفادت الغالبية العظمى من المنظمات بأن ميزانيتها هي من النوع الذي يتضمن على الأقل بعضا من عناصر الميزنة القائمة على النتائج، وذلك بالاقتران مع ميزانيتها البرنامجية في غالب الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، تضمنت الميزانيات أيضا، في الغالبية العظمى من الحالات، بيانات عن فئات الإنفاق وأوجهه. وصحيح أن الاتحاد البريدي العالمي استمرّ في العمل بميزانية قائمة على أوجه الإنفاق، كما كان الحال في عام 1989، إلا أنه أضاف إليها بعضا من عناصر الميزنة القائمة على النتائج.

52 - ويلاحظ المفتشون التقدم المستمر في استخدام الميزنة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة، وكذلك خصوصيات كل منظمة على حدة فيما يتعلق بمختلف عناصر الميزنة القائمة على النتائج التي يتم اللجوء إليها ومختلف أشكال الجمع بين الميزنة القائمة على النتائج والمنهجيات الأخرى. ويشير المفتشون إلى أنه ذُكر في استعراض عام 1989 أن الميزانية البرنامجية تقدّم أيضا معلومات عن أوجه الإنفاق[30]. ويشيرون إلى أن العديد من المنظمات تتبع حاليا أيضا النهج نفسه، وهو نهج يجمع بين الميزانية البرنامجية والميزنة القائمة على النتائج، مع إدراج معلومات عن أوجه الإنفاق. ويرى المفتشون أنه ينبغي الإبقاء على هذا النهج لأنه يتيح الفرصة لتقييم البعد الواقعي لمقترحات الميزانية وتقرير الوسائل التي يتم بها إنفاق الموارد.

53 - ويرى المفتشون أن هذا النهج يتيح للدول الأعضاء الفرصة لفهم التوزيع التقديري للموارد حسب الوسائل المختلفة المستخدمة لتحقيق أهداف المنظمة ونتائجها ومخرجاتها - وإبداء رأيها في ذلك - فضلا عن تحليل فعالية هذه الوسائل وكفاءتها وأسباب أي انحرافات عن مسار الخطط المعدة لتحقيق الأهداف. كما أن توفير البيانات عن أوجه الإنفاق فيما يتعلق بالبرامج/البرامج الفرعية و/أو النتائج/المخرجات، بالمقارنة مع الإنفاق الفعلي السابق يتيح تقييم البعد الواقعي لمقترحات الميزانية بشكل أفضل والنظر في دقة التكاليف المقدرة للإنجازات المتوقعة. وإن العرض الموحد للميزانية حسب وجه الإنفاق (ولو في شكل جدول واحد) يقدم للدول الأعضاء صورة أشمل عن إجمالي النفقات المرصدة في الميزانية المقترحة. وقد يساهم هذا العرض أيضا في التقليل من احتمال ظهور نفقات غير متوقعة، وفي تحسين تقييم الآثار المتوقعة الناجمة عن استقدام تكنولوجيات جديدة و/أو إجراء إصلاحات هيكلية.

54 - وترد أدناه تعليقات وتوصيات إضافية بشأن الميزنة القائمة على النتائج، ولا سيما في الفصل الخامس، الفرعين باء وجيم.

دال - وحدة الحساب (عملة الميزانية)

55 - لا تزال ميزانيات معظم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تقدَّم بدولار الولايات المتحدة، باستثناء تسع منظمات وهي:

(30) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 14.

- منظمة الطيران المدني الدولي، ومقرها في مونتريال، وتقدَّم ميزانيتها بالدولار الكندي؛
- الوكالة الدولية للطاقة الذرية واليونيدو، ومقراهما في فيينا، ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة، ومقرها في مدريد، وتقدّم ميزانياتها باليورو؛
- المنظمة البحرية الدولية، ومقرها في لندن، وتقدّم ميزانيتها بالجنيه الإسترليني؛
- الاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومقراتها في سويسرا، وتقدّم ميزانياتها بالفرنك السويسري.

56 - وعادةً ما تكون **العملة المستخدمة في تقدير الأنصبة المقررة (أو الاشتراكات)** هي نفسها عملة الميزانية. والاستثناء الأبرز هو منظمة العمل الدولية، التي تُقدَّم ميزانيتها بدولار الولايات المتحدة وأنصبتها المقررة بالفرنك السويسري.

57 - وتعمد خمس منظمات إلى تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة: فتستخدم الفاو والوكالة الدولية للطاقة الذرية واليونسكو كلا دولار الولايات المتحدة واليورو؛ وتستخدم منظمة الطيران المدني الدولي دولار الولايات المتحدة والدولار الكندي؛ وتستخدم منظمة الصحة العالمية دولار الولايات المتحدة والفرنك السويسري. وترد معلومات إضافية عن ذلك في الفصل الرابع، الفرع جيم، وفي الفصل السادس.

هاء - الميزنة الكاملة وشبه الكاملة

58 - كما كان الحال في استعراض عام 1989، تطبق الغالبية العظمى من المنظمات[31] - مع وجود بعض القيود فيما يتعلق بالمنظمات الممولة من التبرعات - الميزنة الكاملة، من خلال إدراج جميع الزيادات المتوقعة في كل من تكاليف الموظفين والتكاليف غير المتصلة بالموظفين في تقديرات ميزانياتها.

59 - والاستثناءات فيما يتعلق بالميزانية الكاملة قليلة. وعلى سبيل المثال، يحدد الاتحاد الدولي للاتصالات وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأونروا سياساتها على أنها تتبع ميزنة شبه كاملة توفر تغطية جزئية للزيادات المقدرة في التكاليف. وقد تشمل تلك التغطية جزءا من فترة الميزانية أو تستند إلى افتراض أن بعض الأنشطة قد تُنفَّذ باستخدام طرائق أقل تكلفة. وانظر الفصل الخامس، الفرع ألف، لمزيد من المعلومات.

واو - عرض الميزانية وهيكل الميزانية

60 - تقدم غالبية المنظمات[32] عرضاً متكاملاً للموارد المتأتية من مصادر تمويل مختلفة. وهناك عدد قليل آخر من المنظمات التي تتعامل مع البيانات المتعلقة بالموارد الخارجة عن الميزانية بشكل مختلف. وعلى سبيل

(31) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، والفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، ومركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(32) الفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسف، واليونيدو،

المثال، تقدّم منظمة الطيران المدني الدولي البيانات المتعلقة بالموارد الخارجة عن الميزانية في باب منفصل من الميزانية؛ وتدرج الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام) والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية البيانات ذات الصلة لأغراض العلم فقط؛ وتدرج اليونسكو هذه البيانات ولكنها تحرص على عدم دمج بعضها في بعض؛ وتقدم المنظمة البحرية الدولية التقارير عن الموارد الخارجة عن الميزانية خلال السنة؛ ويتناول الاتحاد الدولي للاتصالات الموارد الخارجة عن الميزانية في تقرير التشغيل المالي[33].

61 - وتُظهر البيانات التي جُمعت للاستعراض الحالي حدوث تحول جوهري عن الهيكل البرنامجي المتسق نسبياً[34] الذي كانت تتبعه المنظمات الكبرى المموَّلة بشكل رئيسي من الاشتراكات المقررة وقت إجراء استعراض عام 1989. وفي ذلك الوقت أيضا، كانت الميزانيات تتبع هيكل عرض مشتركا أوصت به لجنة التنسيق الإدارية للميزانيات البرنامجية[35]. وفي المقابل، يوجد اليوم تنوع كبير في هيكل البرامج والميزانيات وفي طريقة عرضها[36].

62 - وهناك تنوع كبير في طريقة إعداد الميزانيات، بدءا بالهياكل التفصيلية المتعددة الأجزاء إلى الأشكال الأكثر توحيدا. وبينما اعتمدت معظم المنظمات نهجا قائما على النتائج، احتفظت بعض المنظمات بهيكل مماثل للهيكل المحدد في استعراض عام 1989 (كما في الميزانية العادية للأمم المتحدة، وفي الاتحاد البريدي العالمي)، وحرصت منظمات أخرى على زيادة تركيز هياكل ميزانياتها على النتائج. وعلى سبيل المثال، تُجري الفاو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية العديد من التقسيمات حسب الأهداف والوحدات التنظيمية (أو القطاعات في حالة المنظمة العالمية للملكية الفكرية)، مع التركيز على النتائج بأنواعها. وتحتفظ الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية واليونيدو بميزانية معدّة مثل الميزانية المسجلة في استعراض عام 1989، ولكنها تحوّلت إلى نهج يركز على النتائج.

63 - وتتمحور **الميزانية البرنامجية لمنظمة الصحة العالمية**[37] حول ثلاث أولويات استراتيجية، وركيزة تمكين واحدة عنوانها "تعزيز كفاءة المنظمة وفعاليتها في مجال تزويد البلدان بدعم أفضل". وترمي ركيزة التمكين إلى تحقيق أربع حصائل. والحصيلة 4-3 - إدارة الموارد المالية والبشرية والإدارية بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية والشفافية وتستهدف تحقيق النتائج - لها أربعة مخرجات تتمثل في الإدارة السليمة للممارسات المالية وخدمات المراقبة (مع مؤشرين للمخرج)؛ وإدارة الموارد البشرية وتنميتها بفعالية وكفاءة (مع خمسة مؤشرات للمخرج)؛ ومنصات وخدمات رقمية فعّالة وابتكارية وآمنة (مع ثلاثة مؤشرات للمخرج)؛ وبيئة آمنة ومأمونة تخضع بنيتها التحتية لصيانة تتسم بالكفاءة، وتزوَّد بخدمات داعمة فعالة من حيث التكلفة، وسلسلة إمداد تستجيب للاحتياجات (مع مؤشرين للمخرج)[38]. ويرد في مقترح الميزانية المتعلق

ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(33) انظر الجزء الثاني من هذا التقرير، الجدول 1-2، العمود 1-7.

(34) كان الهيكل البرنامجي المتسق يضم البرامج الرئيسية، والبرامج، والبرامج الفرعية، والعناصر/المكونات البرنامجية أو المشاريع.

(35) انظر E/1978/43/Add.2 و JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 22.

(36) انظر الجزء الثاني من هذا التقرير، الجدول 1-1، العمودين 1-4 و 1-5، والجدول 3، العمود 3-5.

(37) انظر، على سبيل المثال، منظمة الصحة العالمية، الميزانية البرمجية المقترحة للثنائية 2024-2025 (A76/4).

(38) انظر منظمة الصحة العالمية، الميزانية البرمجية المقترحة للثنائية 2024-2025 (A/76/4/Add.1)، الملحق 1 - مؤشرات المخرجات والنبذات الوصفية.

بالحصـــيلة 4-3 للفترة 2024-2025 مبلغ واحد (469,0 مليون دولار)[39]، وهو مقســـم بين مقر منظمة الصحة العالمية ومكاتبها الإقليمية والقطرية في الأقاليم الستة[40]. ولا يرد أي توزيع للمبلغ حسب المخرجات أو مؤشرات المخرجات. ولكن قبل عامين، وفي سياق الميزانية البرنامجية لعامي 2022-2023، واستجابةً لطلب الأعضـــاء[41]، قُدّمت التفاصـــيل ذات الصـــلة، بما فيها خمســـة اعتمادات تضـــمنت أرقام المبالغ المخصصة للحصيلة 4-3 والمخرجات من 4-3-1 إلى 4-3-4 المرتبطة بها، والموزعة حسب "الموظفين" و "النشاط"[42].

64 - ويرى المفتشـــون أن المصـــطلحات التي تســـتخدمها منظمة الصـــحة العالمية مضـــللة إلى حد ما. فما تشير إليه منظمة الصحة العالمية على أنه "مخرجات" هو في الواقع "حصائل"، ومن الأفضل أن يستخدم مصطلح "مؤشرات الأداء" عوضا عن "مؤشرات المخرجات" (كما فعلته الوكالة الدولية للطاقة الذرية[43]).

65 - كما يلاحظ المفتشـــون أن وثيقة ميزانية منظمة الصـــحة العالمية لا تتضـــمن معلومات مالية ذات مغزى، مثل المبالغ المخصـــصـــة لتكنولوجيا المعلومات والاتصـــالات، والميزانية والمالية، والموارد البشـــرية والإدارة، أو المبالغ المخصصة حسب المخرجات المقررة. وترد أدناه تفاصيل إضافية بشأن غياب البيانات الأخرى المقدمة تقليدياً (مثل توزيع الميزانية حسب فئات الإنفاق وأوجهه، والأرقام المتعلقة بالملاك الوظيفي، وجدول ملاك الموظفين، ومعدلات الوظائف الشاغرة، وما إلى ذلك).

(39) منظمة الصحة العالمية، الميزانية البرمجية المقترحة للثنائية 2024-2025 (A/76/4)، الجدول 6.

(40) المرجع نفسه، الجدولان 7 و 8.

(41) يتجسّد، في جملة أمور، في التوصية التالية الصادرة عن لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية (A74/46)، الفقرة 23: "وبينما تؤيد اللجنة نهج الميزنة المتبع بموجب الإدارة القائمة على النتائج، اقترحت كذلك أن تقدم الأمانة تقديرات رفيعة المستوى حسب بنود الإنفاق الرئيسية استنادا إلى الثنائية السابقة، باعتبارها معلومات أساسية لهذه المقترحات، وذلك للاسترشاد بها في إعداد الميزانيات البرمجية المقبلة، وأن تواصل الأمانة الممارسة المتمثلة في تقديم تقديرات أولية حسب المخرجات، موزعة حسب تكاليف الموظفين والأنشطة، لأغراض الإعلام".

(42) انظر WHO, White paper: Details for budget figures for the proposed programme budget 2022–2023, table 3.

(43) انظر الوكالة الدولية للطاقة الذرية، برنامج الوكالة وميزانيتها للفترة 2024-2025 (GC(67)/5)، الجزء الثاني - التفاصيل حسب البرنامج الرئيسي.

ثالثا - إجراءات إعداد الميزانية وتقديمها (الجدول 2)

ألف - إجراءات الأمانات في إعداد الميزانية

66 - وفقا للمعلومات الواردة في العمود 2-1 من الجدول 2 الوارد في الجزء الثاني من هذا التقرير، تتبع معظم المنظمات[44] نهجا مركزيا يقدم بموجبه مكتب الميزانية أو إدارة معينة مبادئ توجيهية وتعليمات لعملية إعداد الميزانية ويتولى تنسيقها.

67 - وتتبع المنظمات ذات الوجود الميداني الواسع، مثل مفوضية شؤون اللاجئين، نهجاً منطلقا من القاعدة تبدأ بموجبه عملية إعداد الميزانية على صعيد المكاتب الميدانية أو القطرية ثم توحَّد على صعيد المقر. ويطبق صندوق الأمم المتحدة للسكان أيضا مزيجا يجمع بين التوجيهات المركزية ونهج منطلق من القاعدة عن طريق توحيد المدخلات الواردة من مختلف المكاتب والوحدات القطرية.

68 - ويتبع البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، إلى جانب بعض المنظمات الأخرى، مثل منظمة الصحة العالمية، عمليات متكاملة لتخطيط الميزانية تُوائم الموارد مع الخطط والأولويات الاستراتيجية. وتقوم ميزانية منظمة الصحة العالمية على نهج من القمة إلى القاعدة ونهج منطلق من القاعدة على حد السواء: حيث يُحدَّد المستوى العام للميزانية، وتُحدد الأولويات، ثم يجري التخطيط باتباع نهج منطلق من القاعدة من أجل مواءمة الميزانية مع الأولويات.

69 - ويشمل إعداد ميزانية المنظمة العالمية للملكية الفكرية استقصاء أولويات الدول الأعضاء لفترة السنتين المقبلة بواسطة استبيان يوزع عليها، تليه عملية توحيد داخلي يجريها قادة ومديرو القطاعات.

70 - وفي حين يلاحظ المفتشون التنوع في إجراءات إعداد الميزانية، فإنهم يشاطرون اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية الرأي الذي أعربت عنه ومفاده أنه "على الرغم من وجود تباينات في ممارسات الميزنة، فإنه ينبغي أن يتاح على نحو يسهل الوصول إليه شرح واضح وموجز للمنهجية المستخدمة في وضع التقديرات، ربما في وثيقة الميزانية ذاتها"[45].

71 - ويؤيد المفتشون الرأي المعرب عنه في استعراض[46] عام 1989 ومفاده أن تقديرات الميزانية ينبغي أن تشير إلى النمو الحقيقي وأوجه الزيادة (النقصان) في التكاليف على حد السواء. انظر أيضاً الفصلين الخامس والسادس أدناه.

باء - الأفرقة أو اللجان المعنية بالمسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية

72 - يشير المفتشون إلى التوصية 3 الواردة في استعراض عام 1989، التي تنص على أنه "ينبغي للمنظمات التي لم تنشئ بالفعل فريق خبراء صغيراً معنيا بالمجالات المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية

(44) الأمم المتحدة (الميزانية العادية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، والفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيدو، واليونيسف، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

(45) A/39/592، الفقرة 17، المشار إليها في JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 32.

(46) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 33.

والبرامج بوصفه وحدة فرعية تابعة للجهاز التشريعي من أجل دراسة مقترحات الميزانية والمسائل ذات الصلة بكفاءة، أن تقوم بذلك"[47].

73 - ووفقا للمعلومات الواردة في العمود 2-3 من الجدول 2 الوارد في الجزء الثاني من هذا التقرير، فإن جميع المنظمات تقريبا لديها لجان متخصصة أو أفرقة خبراء تستعرض المسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية وتقدم توصيات في هذا الصدد. غير أن المفتشين يلاحظون أنه لا تزال هناك بعض المنظمات، مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، التي ليست لديها هيئات خبراء بوصفها هيئات فرعية لأجهزتها التشريعية أو هيئاتها الإدارية الحكومية الدولية. **ويقترح المفتشون أن ينظر مجلس التنسيق البرامجي لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في إنشاء لجنة الخبراء المناسبة المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية.**

74 - وكشف الاستعراض الحالي أيضاً أن النظر في الميزانية، في بعض المنظمات الأخرى، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة البحرية الدولية، لا يضطلع به حالياً فريق خبراء صغير في المقام الأول، بل تتولاه الهيئة الإدارية، مثل مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومجلس المنظمة البحرية الدولية. وفي منظمة العمل الدولية، استُعيض عن لجنة البرامج والشؤون المالية والإدارية التابعة لمجلس الإدارة بقسم البرامج والشؤون المالية والإدارية التابع لمجلس الإدارة الذي يضطلع بهذا الدور.

75 - **ويعترف المفتشون بالسلطة المخولة للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية لتنظيم عملها، وكذلك بالصلاحية الممنوحة للدول الأعضاء (والجهات الشريكة الاجتماعية في منظمة العمل الدولية) لاختيار ممثليها. وفي الوقت نفسه، يقترح المفتشون أن تبذل الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية كل ما في وسعها لإشراك المندوبين من ذوي الخبرة المناسبة في المسائل المتعلقة بالميزانية، في مناقشات الميزانية**[48].

76 - وفيما يتعلق بالاستخدام الفعلي للجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية، تجدر الإشارة إلى أن آخر مقترح برنامج عمل وميزانية لفترة السنتين قدمه برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية كان لفترة السنتين 2018-2019[49]. وأيدت الجمعية العامة، في قرارها 252/78، التوصيات الواردة في تقرير اللجنة الاستشارية، وعلى وجه التحديد التوصية بأن يُطلب إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يكفل الامتثال للقواعد المالية لصندوق البيئة والصناديق الاستئمانية المرتبطة به (ST/SGB/2015/4، المرفق الأول) وأن يقدم الميزانية البرنامجية لصندوق البيئة إلى اللجنة لاستعراضها[50].

77 - **ويتفق المفتشون مع الجمعية العامة ويقترحون عدم تقويض دور لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية. وفي هذا الصدد، يقترح المفتشون أن تولي المنظمات المعنية اهتماماً كافياً للنظر في تقارير اللجان، بما يشمل ما يرد فيها من توصيات، وأن تزوّد بالدعم الكامل.**

(47) انظر أيضا JIU/REP/2023/7، التوصية 4.

(48) انظر أيضا التوصية غير الرسمية الواردة في JIU/REP/2023/5، الفقرة 29.

(49) UNEP/EA.2/16.

(50) A/78/7، الفقرة رابعا - 144.

78 - ويلاحظ المفتشون أنه، وفقاً لرؤساء لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية الذين أجابوا عن الاستبيانات التكميلية لوحدة التفتيش المشتركة لـــ 15 منظمة، قدم ما يقل قليلاً عن نصف المنظمات (7 من أصل 15) معلومات كافية ودقيقة عن ميزانياتها، وأفاد حوالي ربع المجيبين عن الاستبيانات فحسب (4 من أصـــل 15) بأن لديهم ما يكفي من الوقت لتحليل البيانات المقدمة. وفي المقابل، أعرب معظم مراجعي الحسابات الخارجيين (ستة من أصل سبعة) الذين أجابوا عن الاستبيان التكميلي لوحدة التفتيش المشتركة عن رضاهم عن الأسلوب الذي عوملوا به فيما يتعلق بكلتا المسألتين.

79 - ويرى المفتشون أن الحالة المتعلقة بمسألة كفاية المعلومات المتعلقة بالميزانية ودقتها والوقت المتاح للجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشـــؤون المالية للنظر فيها، ينبغي أن تعالج من قبل الإدارة التنفيذية للمنظمات المعنية.

80 - ويلاحظ المفتشون أن المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي يتلقى المشورة بشأن ميزانيته، وفقا للإجراءات المعمول بها، من لجنتي خبراء اثنتين معنيتين بالمسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، وهما: اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة المالية التابعة للفاو.

رابعا - المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية (الجداول 3-10)

ألف - المسرد

81 - يشير المفتشون إلى أن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية أصدرت في عام 1969 مسرداً للمصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية استجابة لقرار الجمعية العامة 2150 (د-21) المؤرخ 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1966 وتوصية لجنة الخبراء المخصصة لتدقيق مالية منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة باعتماد تسميات موحدة للمصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية واتباعها على نطاق منظومة الأمم المتحدة[51].

82 - وصدرت نسخة منقحة من المسرد في أيار/مايو 1983[52]، واستُشهد بها على نطاق واسع في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 1989. وصدرت آخر نسخة مستكملة من المسرد في عام 2000[53]، غير أنها ليست متاحة للجمهور.

83 - ويلاحظ المفتشون أن نسخة عام 2000 من المسرد غير معروفة لدى كبار موظفي شؤون الميزانية و/أو كبار الموظفين الماليين في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة الذين أجرى فريق الاستعراض مقابلات معهم ولا هي مستخدمة من قبلهم. ومع ذلك، أقر عدة أشخاص أُجريت معهم مقابلات بالقيمة التي يمكن أن ينطوي عليها هذا المسرد بوصفه نقطة مرجعية مشتركة للدول الأعضاء وإدارة المنظمات على حد السواء. وبالإضافة إلى ذلك، أعرب السواد الأعظم من الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات عن آرائهم بأنه ينبغي استكمال المسرد بشكل دوري في المستقبل، ولا سيما عند حدوث تطورات كبيرة، مثل التغييرات في المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

84 - ويتفق المفتشون تماماً مع الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات فيما أعربوا عنه من آراء ووجهات نظر بشأن المسرد.

85 - ويذكّر المفتشون بالاستنتاج الذي تم التوصل إليه في عام 2016 بأن "جميع توصيات وحدة التفتيش المشتركة المقبلة التي تهدف إلى تعزيز التنسيق والتعاون بين المنظمات المشاركة في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين ستوجه إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، حسب الاقتضاء"[54].

86 - ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة.

---

(51) A/6343، الفقرة 59 (ج)، على النحو الوارد في JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 39.

(52) ACC/1983/FB/1.

(53) لجنة التنسيق الإدارية، مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية لعام 2000، الذي يعكس التغييرات والإضافات الواردة في المرفق الخامس من الوثيقة ACC/2000/6، تقرير الدورة الحادية والتسعين للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية (المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية)، المعقودة في مونتريال في الفترة من 28 آب/أغسطس إلى 1 أيلول/سبتمبر 2000.

(54) JIU/ML/2016/25، الفقرة 40.

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، استكمال مسرد المصطلحات المالية ومصطلحات الميزانية بحلول نهاية عام 2027، وإتاحته للجمهور، لاستخدامه بوصفه وثيقة مرجعية في الميزنة، في جملة أغراض أخرى.

باء - الاعتمادات (الجدول 3)

87 - عادةً ما يكون الجهاز التشريعي الرئيسي للمنظمة المعنية هو الجهة التي تصدر عنها الموافقة على ميزانيات المنظمات[55]. وفي حالة المنظمات ذات الهيكل "الاتحادي" (أو الجامع)، الذي تُمول بموجبه أجزاء مختلفة من الميزانية من مصادر مختلفة، قد تصدر الموافقة عن عدة من الهيئات المخوَّلة. فعلى سبيل المثال، في حالة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، توافق الجمعية العامة للأمم المتحدة، وجمعية الأمم المتحدة للبيئة، واجتماعات الأطراف و/أو مؤتمرات الأطراف في الاتفاقات البيئية المعنية المتعددة الأطراف على الميزانية ذات الصلة.

88 - وتستخدم أغلبية ساحقة من المنظمات المشاركة مصطلح " اعتمادات" للإشارة إلى حجم التفويض الممنوح من الجهاز التشريعي الرئيسي للرئيس التنفيذي للمنظمة بالدخول في التزامات ودفع مبالغ للأغراض التي أُقرت من أجلها الاعتمادات وفي حدود المبالغ المعتمدة[56].

89 - وتجدر الإشارة إلى أن المنظمة العالمية للملكية الفكرية، التي تُموَّل بشكل أساسي بواسطة الأنشطة المدرة للدخل (التسجيل)، قد استعاضت عن مصطلح "الاعتمادات" بمصطلح "المخصصات"، من أجل "تبسيط الأسلوب اللغوي وتحسين الفهم"[57]. وبالمثل، تستخدم منظمة الصحة العالمية، التي تستحوذ التبرعات على الحصة الأكبر من تمويلها، مصطلح "تخصيص" في قراراتها المتعلقة بالميزانية البرنامجية. فعلى سبيل المثال، "تخصّص" جمعية الصحة العالمية ميزانية منظمة الصحة العالمية للأولويات الاستراتيجية والمجالات[58] الأخرى.

90 - وللعديد من المنظمات أحكام لتقديم تقديرات الميزانية التكميلية أو اعتماداتها والموافقة عليها. وتتيح هذه المرونة للمنظمات التعامل مع النفقات غير المتوقعة أو الأولويات الجديدة التي قد تنشأ بعد الموافقة الأولية على الميزانية. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تمنح هياكل الاعتمادات الرؤساء التنفيذيين أو الهيئات الإدارية سلطة نقل موارد الميزانية فيما بين البرامج ضمن حدود معينة. وتتيح مركزية التحكم هذه وما تنطوي عليه بنيويا من مرونة، للمنظمات أن تتكيف مع الاحتياجات المتغيرة مع الحفاظ على المساءلة. فعلى سبيل المثال، يجوز لمفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين إجراء نقل الأموال من الاحتياطي التشغيلي،

(55) مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة، والمؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية، وجمعية الإيكاو، وغيرها. انظر الجزء الثاني من هذا التقرير، الجدول 3، العمود 3-1.

(56) انظر، على سبيل المثال، البند 5-1 من النظام المالي للأمم المتحدة، والبند 4-1 من اللائحة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة، والبند 4-1 من النظام المالي للمنظمة البحرية الدولية، وغيرها. انظر الجزء الثاني من هذا التقرير، الجدول 3، العمود 3-2.

(57) انظر النظام المالي للمنظمة العالمية للملكية الفكرية ولائحته، المنطبقين اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2023؛ وأيضا مراجعة النظام المالي ولائحته (WO/PBC/34/12)، المرفق، الصفحة 18.

(58) انظر، على سبيل المثال، قرار جمعية الصحة العالمية ج ص ع 76 (2023)، الفقرة 3.

ويجب أن تُبلَّغ بها اللجنة الدائمة. وبالمثل، يفوض المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي للمديرة التنفيذية تعديل ميزانية دعم البرامج والإدارة استناداً إلى ما يطرأ من تغيرات في التنبؤات المتعلقة بالاشتراكات العالمية، بمعدل لا يتجاوز 2 في المائة من التغيير المتوقع في الإيرادات.

جيم - الأنصبة المقررة (الاشتراكات) (الجدول 4)

91 - وفقا للموقع الشبكي لمجلس الرؤساء التنفيذيين، ارتفع إجمالي الإيرادات السنوية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بين عامي 2011 و 2023، من 39,6 بليون دولار إلى 67,6 بليون دولار. ومن أصل هذا المبلغ الأخير، تأتّت نسبة 20,4 في المائة من الاشتراكات المقررة، و 69,2 في المائة من التبرعات، و 10,4 في المائة من مصادر أخرى.

1 - الاشتراكات المقررة

92 - على الرغم من الانخفاض الحاد في حصة التمويل الإلزامي (الذي مثل، حتى في عام 2011، نسبة 33,5 في المائة من إجمالي الإيرادات)، فقد ارتفع إجمالي القيمة المطلقة للاشتراكات المقررة من 13,3 بليون دولار في عام 2011 إلى 13,8 بليون دولار في عام 2023.

93 - ولم تتغير طرق التوزيع الرئيسية للاشتراكات الإلزامية بين الدول الأعضاء كثيرا على مر السنين:

- تواصل الأمم المتحدة تحديد جدول الأنصبة المقررة للميزانية البرنامجية للأمم المتحدة بناء على مشورة لجنة الاشتراكات، استناداً إلى عدة معايير (بدءاً بالعضوية والقدرة على الدفع).
- يُستخدم هذا الجدول بوصفه أساسا لجدول الأنصبة المقررة لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ويوفر تسويات الخصومات للبلدان الأقل نمواً، ويفرض الرسوم الإضافية على الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. ويطبق عدد من الوكالات المتخصصة أيضا جدولَ الأنصبة المقررة للميزانية البرنامجية للأمم المتحدة ومن ضمنها منظمة العمل الدولية واليونسكو واليونيدو ومنظمة الصحة العالمية - مع إجراء تسوية لمراعاة أوجه الاختلاف في العضوية فحسب؛ والفاو والوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية - مع إجراء بعض التسويات الإضافية كذلك.
- تضع الإيكاو جدولها استنادا إلى القدرة على الدفع (75 في المائة) وأهمية الطيران المدني (25 في المائة)[59]. وتشترط المنظمة البحرية الدولية حداً أدنى للأنصبة المقررة[60]، وينقسم الرصيد بين جدول الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة (12,5 في المائة) وحمولة الأسطول التجاري (87,5 في المائة).
- يواصل الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية استخدام نظم مختلفة لفئات المساهمين المختارة طوعا مع العدد ذي الصلة من وحدات المساهمة.

(59) تقاس بالطن/كيلومتر على الخدمات المنتظمة للدولة ذات الصلة.

(60) حالياً، 000 6 جنيه إسترليني تقريباً.

2 - المساهمات الواردة من مصادر أخرى

94 - فيما يتعلق بالتمويل المتأتي من مصادر أخرى غير الأنصبة المقررة أو التبرعات، يلاحظ المفتشون نموها (من 2,5 بليون دولار في عام 2011 إلى 7,0 بلايين دولار في عام 2023، ومن 6,3 في المائة إلى 10,4 في المائة من إجمالي الإيرادات). ويشيرون إلى أنه بالنسبة لبعض المنظمات، تمثل الأنشطة المدرة للدخل المصدر الرئيسي للإيرادات (مثل المنظمة العالمية للملكية الفكرية) بل حتى المصدر الوحيد لها، كما هو الحال بالنسبة لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الذي يقوم بشكل كامل على الطلب.

3 - التبرعات والتمويل المخصص

95 - تُظهر التبرعات نمواً مطردا. فعلى سبيل المثال، ارتفعت التبرعات بين عامي 2011 و 2023 من 23,9 بليون دولار إلى 46,8 بليون دولار، أو من 60 في المائة إلى 69,2 في المائة من إجمالي إيرادات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن جلّ هذه الزيادات ارتبط بالتبرعات غير الأساسية (المخصصة)، التي ارتفعت من 19,7 بليون دولار في عام 2011 إلى 41,0 بليون دولار في عام 2023، أي من 49,6 في المائة إلى 60,6 في المائة من إجمالي إيرادات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

96 - ووفقا لرئيس إحدى لجان الخبراء المعنية بالميزانية أو الشؤون المالية، فإن نمو التمويل المتأتي من التبرعات هو "سلاح ذو حدين". فمن ناحية، فإنه يوسع نطاق مشاركة البلدان المانحة في البرامج المعنية ويمكن اعتباره علامة على الاهتمام بولايات معينة. ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن أن يسهم في تجزؤ أهداف المنظمة وغاياتها بسبب تخصيص الاشتراكات ونقص المرونة في ظل الشروط المرتبطة بالتمويل.

4 - جمع الأموال وأنواع الميزانيات الممولة من التبرعات

97 - يشاطر المفتشون أحد مراجعي الحسابات الخارجيين الرأي الذي أعرب عنه بأن الميزنة في المنظمات الممولة من التبرعات تركز على أغراض جمع الأموال بدرجة ما على الأقل.

98 - ويمكن وصف الميزانيات بشكل عام بأنها إما قائمة على الاحتياجات وإما قائمة على توقعات الإيرادات وإما أنها مزيج من ذلك:

- من الأمثلة على الميزانية القائمة على الاحتياجات أو، وفقا للمنظمة، الميزانية المدفوعة بالاحتياجات – مع وجود فجوة في التمويل تبلغ حوالي 40 في المائة – ميزانية مفوضية شؤون اللاجئين.
- تستخدم الإيرادات المتوقعة، من قبل مركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، واليونيدو، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والاتحاد البريدي العالمي، في جملة منظمات أخرى.
- يطبق نهج مماثل إلى حد ما للنفقات المتوقعة على ميزانيات كيانات الأمم المتحدة (باستثناء مفوضية شؤون اللاجئين) والفاو واليونسكو والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- تستند ميزانية منظمة الصحة العالمية إلى متطلبات الدول الأعضاء والنتائج المزمع تحقيقها.

- تطبق عدة منظمات مزيجا (أو خليطا) من النُهج المختلفة، بما يشمل الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والأونروا وهيئة الأمم المتحدة للمرأة والمنظمة العالمية للملكية الفكرية وبرنامج الأغذية العالمي. ويوفر هذا الأخير، على سبيل المثال، تقييماً للاحتياجات بناءً على المتطلبات المتوقعة على الصعيد القطري، بالإضافة إلى ميزانية واقعية أخرى (عادةً ما تكون أقل من الاحتياجات المقررة) استنادا إلى توقعات التمويل.

5 - توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأن الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة

99 - يشير المفتشون إلى التوصيات التي قدمتها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية فيما يتعلق بميزنة الموارد الخارجة عن الميزانية في إطار الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة. وأشارت اللجنة الاستشارية في تقريرها الأول بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2020، في جملة أمور، إلى الفقرات 39-41 من قرار الجمعية العامة 243/64، التي شددت فيها الجمعية على ضرورة أن تخضع الوظائف الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية لنفس الصرامة في الإدارة والتنظيم التي تخضع لها الوظائف الممولة من الميزانية العادية؛ وضرورة "استخدام [هذه الموارد] بما يتسق مع سياسات المنظمة وأهدافها وأنشطتها"، وأن تُدرَج في مشاريع الميزانية في المستقبل معلومات واضحة ومحددة عن الموارد الخارجة عن الميزانية، كي يتسنى التمييز بين التبرعات والأنصبة المقررة وتكاليف دعم البرنامج[61].

دال - الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين (الجدول 5)

100 - الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين هي خصم مبلغ من الراتب الإجمالي للموظف بدلاً من ضريبة الدخل.

101 - ويقدم عدد من المنظمات ميزانياته على أساس صافٍ (أي باستثناء الاقتطاعات الإلزامية من مرتبات الموظفين)[62].

102 - وهناك ترتيبات مختلفة للتعامل مع الدول الأعضاء التي تفرض ضرائب على الأجور التي يتقاضاها رعاياها من الأمم المتحدة، بما يشمل الاقتطاع على أساس إجمالي بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية واستخدام صناديق معادلة الضرائب.

103 - ويرى المفتشون أن هذا النظام ما انفك يعمل بشكل جيد في جميع الحالات، من حيث توفير أجور متساوية للموظفين من جميع الجنسيات، وترتيبات تمويل عادلة لجميع الدول الأعضاء على حد السواء، وهو ما يفضي إلى تجنب الدعم التناقلي.

104 - وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن رد الضرائب لا ينطبق على المنظمات التي لا تكون الولايات المتحدة دولة عضواً فيها، والمنظمات التي لا تضم موظفين من الولايات المتحدة[63].

---

(61) A/74/7، الفقرة 111.

(62) يشمل ذلك الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، واليونيدو، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(63) مثل اليونيدو ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة حالياً.

هاء - صناديق رأس المال المتداول والحسابات الاحتياطية والصناديق الاحتياطية (الجدولان 6 و 7)

1 - الحالة المالية للمنظمات

105 - يشير المفتشون إلى الاستنتاجات التي خلص إليها مجلس مراجعي الحسابات بأن الحالة المالية العامة للكيانات[64] الخاضعة للمراجعة كافية بشكل عام، وأن الكيانات تظهر أداءً مالياً سليماً، على نحو عام.[65]

106 - ويلاحظ المفتشون أن البيانات المالية تُظهر أن مجموع الأصول في المنظمات الممولة بالكامل (أو في معظمها) من التبرعات (أي البرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وموئل الأمم المتحدة، واليونيسف، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأغذية العالمي) يفوق مجموع الخصوم بمقدار يتراوح بين أربعة أمثال وستة أمثال، في حين يفوق مجموع الأصول في هيئة الأمم المتحدة للمرأة مجموع الخصوم بمقدار عشرة أمثال. وتقاس نسب أخرى أيضا بأرقام عشرية في هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة البحرية الدولية[66].

107 - وتمتاز معظم المنظمات الأخرى بقدر أكبر من الترابط المنطقي بين الأصول والخصوم.

108 - وتجدر الإشارة إلى أن صعوبات السيولة (التي تقاس، في جملة أمور، على أنها أقل من 1 في النسب الشهرية للنقدية والسيولة السريعة) تحدث بشكل دوري في أي سنة معينة في بعض المنظمات، مثل الأمم المتحدة والأونروا.

109 - **ويقترح المفتشون إيجاد حلول مستدامة من قبل الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية فيما يتعلق بالمنظمات التي تعاني من صعوبات دورية في السيولة خلال أي سنة معينة.**

2 - الاحتياطيات التشغيلية

110 - صاحبت النمو في تمويل منظومة الأمم المتحدة أيضا زيادات في مستويات صناديق رأس المال المتداول للمنظمات التي لديها تمويل مقرر، وانتشار للحسابات والصناديق الاحتياطية في عدد من الكيانات. وفي الوقت نفسه، استمر الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي في الافتقار إلى صناديق رأس المال المتداول، وهو ما يمكن أن يفسر جزئيا على الأقل بارتفاع مستوى تحصيل الاشتراكات المقررة بسبب الفائدة التي يفرض دفعها في حالات التأخر في تسديد الاشتراكات. وينبغي النظر إلى عدم وجود صناديق رأس المال المتداول في الصناديق والبرامج الممولة من التبرعات، و/أو المستوى المنخفض نسبيا لصندوق رأس المال المتداول في مفوضية شؤون اللاجئين، بالاقتران مع ارتفاع مستوى الاحتياطيات التشغيلية الأخرى

(64) تشمل المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي راجع مجلس مراجعي الحسابات حساباتها الأمم المتحدة، ومركز التجارة الدولية، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وموئل الأمم المتحدة، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(65) A/78/578، الفقرة 11 و A/79/243، الفقرة 11.

(66) انظر IMO, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2022, paras. 72–89، للاطلاع على الأسباب المتعلقة بتلك المنظمة.

و/أو الفوائض النقدية المرحّلة من الميزانية والفوائض النقدية (على النحو المبين في نسب المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام والجدول 8 المتعلق بالفوائض).

111 - ويشير المفتشون إلى عدة قرارات للجمعية العامة للأمم المتحدة (بما فيها القرارات 242/75 و 249/74 و 268/73) أيدت الجمعية بموجبها توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية فيما يتعلق بوضع معايير مرجعية معقولة - في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين - للحد الأدنى والحد الأقصى لمستويات الاحتياطيات التشغيلية لمنظومة الأمم المتحدة[67].

112 - وتلقى المفتشون معلومات من كل من الأمم المتحدة ومجلس الرؤساء التنفيذيين (اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكة المالية والميزانية) تفيد بأن شبكة المالية والميزانية أقرت في جلستها السابعة والثلاثين المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر 2021 الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير فريقها العامل المعني بالاحتياطيات التشغيلية[68].

113 - ويلاحظ المفتشون أنه على الرغم من أن تقرير الفريق العامل المعني بالاحتياطيات التشغيلية لا يتضمن معايير مرجعية محددة للحد الأدنى والحد الأقصى لمستويات الاحتياطيات التشغيلية، فإن هناك عدة نقاط رئيسية جديرة بالملاحظة، مثل تلك المتعلقة بالحاجة إلى وثيقة سياسة عامة مكرسة بشأن الاحتياطيات وإلى إجراء استعراض منتظم لأي احتياطي قائم.

114 - ويرى المفتشون أن الوثائق المتفق عليها في إطار شبكة المالية والميزانية، ولا سيما تلك التي تتضمن استنتاجات وتوصيات بشأن دور الهيئات الإدارية في المسائل ذات الصلة[69]، ينبغي أن تُطلع عليها هذه الأجهزة بانتظام.

واو - الفوائض (الجدول 8)

115 - تتعامل المنظمات التي تُمول من مصادر مختلفة مع الفوائض النقدية الناتجة عن فوائض الميزانية تعاملا مختلفا.

116 - فعادة ما تُرحَّل الأرصدة غير المستخدمة في الصناديق والبرامج وبعض المنظمات الأخرى الممولة من التبرعات (وكذلك فيما يتعلق بالتبرعات في المنظمات[70] الأخرى)، ويُتفق على استخدام المساهمات المخصصة مع الجهة المانحة ذات الصلة.

117 - وفي معظم المنظمات التي أنشئت على أساس كونها ممولة من الاشتراكات المقررة، تُعاد الفوائض إلى الدول الأعضاء كمبدأ من مبادئ السياسة العامة. ويتواصل تطبيق هذه الممارسة فيما يتعلق بالميزانية

(67) انظر، على سبيل المثال، A/76/554، الفقرة 25.

(68) CEB/2021/HLCM/FB/6، الفقرة 32، وتقرير الفريق العامل المعني بالاحتياطيات التشغيلية (2 نوفمبر/تشرين الثاني 2021).

(69) انظر، على سبيل المثال، تقرير الفريق العامل المعني بالاحتياطيات التشغيلية (2 نوفمبر/تشرين الثاني 2021)، القسم الفرعي دال-4.

(70) برنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، والبرنامج الإنمائي، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

البرنامجية للأمم المتحدة وميزانيات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام والفاو ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة.

118 - ومع ذلك، فإن بعض الوكالات، مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية (منذ عام 2009) واليونسكو (منذ عام 2023)، توقفت عن إعادة الفوائض إلى الدول الأعضاء، وأصبحت بالأحرى تقيدها في حسابات أو صناديق الاستثمار الرأسمالي الخاصة بها. وتستخدم منظمة الصحة العالمية، من جهتها، الاشتراكات المقررة غير المستخدمة لتمويل الميزانية المعتمدة التالية. وقد بدأت الإيكاو والمنظمة البحرية الدولية في تطبيق لائحة تنظيمية تستخدمها بعض الوكالات المتخصصة الأخرى الأصغر حجماً (مثل الاتحاد الدولي للاتصالات) تنظم الاحتفاظ بالفوائض، وتتخذ الهيئات الإدارية المعنية قرارات مخصصة بشأن استخدامها.

119 - وإذ يعترف المفتشون تمام الاعتراف بحق فرادى الأجهزة التشريعية أو الهيئات الإدارية في اتخاذ القرارات التي تخدم مصلحة منظماتها على أفضل وجه، فهم يودون التأكيد من جديد على قيمة الإبقاء على السياسات التقليدية المتعلقة بكيفية التعامل مع الفوائض فيما يتصل بكل من الاشتراكات المقررة والتبرعات المشار إليها في الفقرتين 116 و 117 أعلاه.

120 - وفيما يتعلق بالمنظمات الذاتية التمويل، يلاحظ المفتشون الجهود المبذولة التي أبلغ عنها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لضمان الحصول على رسوم عادلة مقابل خدماته وإيجاد التوازن بين تحقيق عائدات صافية صفرية من العمليات والحفاظ على احتياطيات كافية من السيولة بوصفها منشأة عاملة.

زاي - إيرادات متنوعة (الجدول 9)

121 - عادة ما تُقيَّد الإيرادات المتنوعة، التي تُعرّف بأنها إيرادات أخرى من غير الإيرادات[71] العادية في العديد من المنظمات[72]، في صندوق عام أو ما يعادله من الصناديق أو الاحتياطيات أو دفاتر الحسابات، وتستخدم في حساب الفوائض وأوجه العجز.

122 - وقد ترافق أيضاً انتشار مختلف الحسابات والصناديق الخاصة في بعض المنظمات مع حدوث تغييرات في استخدام الإيرادات المتنوعة. فعلى سبيل المثال، قررت اليونسكو، في عام 2023، اعتماد ممارسة جديدة تُحوَّل بموجبها الإيرادات، بعد الحصول على الموافقة ذات الصلة من الهيئات الإدارية، إلى الحساب الخاص للاستثمارات الرأسمالية والاستراتيجية. وبدأت منظمة العمل الدولية تقييد الإيرادات المتأتية من استئجار المباني في صندوق البناء والسكن، والإيرادات المتأتية من بيع المنشورات في الصندوق المتجدد للمنشورات. ولا تشكل الحصائل المتأتية من مبيعات المنتجات الإعلامية جزءا من الإيرادات المتنوعة في بعض الكيانات، مثل منظمة الأغذية والزراعة ومركز التجارة الدولية.

(71) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 76، والجزء الثاني من هذا التقرير، الجدول 9.

(72) على سبيل المثال، الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، والإيكاو، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

حاء - الاقتراض من مصادر خارجية (الجدول 10)

123 - استناداً إلى الردود التي قدمتها المنظمات المشاركة على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، فإن نصف هذه المنظمات تقريباً مأذون لها بالاقتراض[73] من مصادر خارجية، بما يشمل القروض الموجهة للمباني. غير أن ذلك يخضع، في جميع هذه المنظمات تقريباً، لموافقة الهيئات الإدارية ذات الصلة.

124 - وتجدر الإشارة إلى أن دعم البلدان المضيفة لتشييد المباني وتعميرها، بما يشمل القروض الطويلة الأجل بدون فوائد أو بفوائد منخفضة (التي يقدمها عادةً الاتحاد السويسري على سبيل المثال)، يشكل نوعاً من التبرعات من جانب الدولة العضو ذات الصلة.

125 - ويؤيد المفتشون الرأي المعرب عنه في استعراض عام 1989 بأنه يجوز توخي الاقتراض من مصادر خارجية، ولكن كملاذ أخير[74].

126 - وعلى الرغم من أن الاقتراض الداخلي محظور في غالبية المنظمات، فإن عدة منظمات أخرى تمارسه[75].

127 - ويشير المفتشون إلى التوصية الواردة في تقرير عام 1989 بأن تتحمل الفوائدَ المستحقة والمصاريف المرتبطة بالاقتراض الدول الأعضاء التي لا تدفع اشتراكاتها المقررة بالكامل وفي الوقت المحدد[76]. وقوبلت هذه التوصية، في ذلك الوقت، برد فعل متشكك من جانب لجنة التنسيق الإدارية مفاده أن المقترحات المتعلقة بدفع الحكومات فوائد على الاشتراكات غير المسددة لم تقبلها حتى الآن معظم الهيئات الإدارية[77]. ومع ذلك، ينبغي النظر إلى هذا الاقتراح في ضوء الأثر الإيجابي لفرض فائدة على المدفوعات المتأخرة، كما هو الحال في الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي (وكذلك في بعض المنظمات غير التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مثل مجلس أوروبا)، وتوصية اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية فيما يتعلق بإمكانية فرض فائدة على النقد المُقرَض داخليا[78].

128 - ويرى المفتشون أن فرض فائدة على المدفوعات المتأخرة للاشتراكات الإلزامية هو أحد الخيارات المناسبة المتاحة لميزانيات المنظمات الدولية من أجل تحقيق تمويل سليم. ومن ناحية أخرى، فإنهم يدركون ويحترمون بشكل كامل أن هذا القرار هو قرار سياساتي يتعين أن تتخذه الهيئات الإدارية المعنية.

---

(73) يشمل ذلك الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية)، والفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والبرنامج الإنمائي، واليونسكو، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة الصحة العالمية.

(74) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 80.

(75) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للسياحة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(76) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، التوصية 7.

(77) A/45/130/Add.1، الفقرة 17.

(78) A/66/713، الفقرة 12.

خامسا – الزيادة (النقصان) في الميزانية (الجداول 11–14)

ألف – السياسات والتقنيات والأساليب المطبقة (الجدول 14)

129 – على النحو المبين في تقرير عام 1989، هناك وسيلتان أساسيتان لتحديد المستوى الأساسي للميزانية للفترة المقبلة: (أ) الميزنة الصفرية، التي يجري في إطارها إنشاء ميزانية الفترة المقبلة من الصفر؛ (ب) الميزنة التراكمية، التي يجري في إطارها صياغة مقترحات ميزانية الفترة المقبلة عن طريق الإضافة إلى المستوى الأساسي للميزانية الحالية و/أو الطرح منه[79]. وذُكر في تقرير عام 1989 أيضا أنه ليست هناك تطبيقات صرفة أو صارمة للميزنة الصفرية أو الميزنة التراكمية في منظومة الأمم المتحدة[80]. ولأغراض عملية، ستُستخدم هذه المصطلحات، في هذا التقرير، لوصف نهج عام.

130 – ويلاحظ المفتشون تنوع الأساليب المطبقة فعلياً في الميزنة، بما يشمل الميزنة الصفرية، والميزنة التراكمية، وكذلك المزج بينهما، في العديد من المنظمات.

131 – وتتضمن **الميزنة الصفرية**، التي تستخدمها الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية ومفوضية شؤون اللاجئين وغيرها، إنشاء ميزانية من "الصفر" لكل فترة جديدة، والتأكد من أن جميع النفقات مبررة على أنها نفقات جديدة.

132 – وتعتبر **الميزنة التراكمية**، التي تستخدمها الأمم المتحدة والفاو والإيكاو وغيرها، الأكثر شيوعا بين المنظمات التي ترتفع فيها تكاليف الموظفين وتتكرر فيها الأنشطة. ويتضمن هذا الأسلوب تعديل ميزانية الفترة السابقة لمراعاة التغيرات في الفترة الجديدة، بما يشمل تضمين التضخم والزيادات المعروفة.

133 – وتنتشر أيضا **النهج المختلطة** التي تجمع بين الميزنة الصفرية والميزنة التراكمية. فعلى سبيل المثال، تطبق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام الميزنة الصفرية على تكاليف الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة والتكاليف التشغيلية، والميزنة التراكمية على ملاك الموظفين المدنيين. وبالمثل، تستخدم المنظمة العالمية للأرصاد الجوية الميزنة الصفرية للتكاليف البرنامجية، والميزنة التراكمية للتكاليف الإدارية.

134 – وتتنبأ المنظمات التي تمارس **الميزنة الكلية** (أي التي تشمل جميع التكاليف المتوقعة)[81] بالتضخم استنادا إلى أحدث الأسعار والمعدلات التعاقدية المتاحة، ومؤشرات أسعار الاستهلاك وبيانات الهيئات الموثوقة، مثل لجنة الخدمة المدنية الدولية. وفي المقابل، تتبع بعض المنظمات الممولة من التبرعات، مثل مفوضية شؤون اللاجئين واليونيسف، نهجاً أضيق في التنبؤ بالتضخم: حيث لا تطبق اليونيسف التنبؤ بالتضخم إلا على الرواتب، في حين لا تتنبأ مفوضية شؤون اللاجئين بالتضخم على الإطلاق. وعادة ما تستوعب زيادات التكاليف التي تحدث أثناء تنفيذ الميزانية في الصناديق والبرامج الممولة من التبرعات ضمن الميزانية القائمة – وهي ممارسة متبعة أيضاً في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وقد حافظت وكالات أخرى، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات، على قيمة وحدة المساهمة نفسها منذ عام 2016 – على الرغم من الزيادات الكبيرة في مؤشر أسعار الاستهلاك في جنيف – وهو ما يعكس اتباع استراتيجية مماثلة لاستيعاب الضغوط التضخمية بدلاً من تعديل مبالغ الاشتراكات.

(79) JIU/REP/89/9 (Vol. I)، الفقرة 82.

(80) المرجع نفسه

(81) انظر الفصل الثاني، الفرع هاء.

وفيما يتعلق بالاحتياطيات، فإن الاتجاه السائد بين المنظمات هو تجنب الاحتفاظ باحتياطيات محددة للتضخم، واختيار إجراء تعديلات آنية للميزانية بدلاً من ذلك.

135 - **أوجه الزيادة أو النقصان المأذونة** - يلاحظ المفتشون أنه، بصرف النظر عن النهج المتبع لميزنة التكاليف ذات الصلة، فإن المنظمات المشاركة في النظام الموحد للرواتب والبدلات في الأمم المتحدة تنفذ التسويات المأذونة عملاً بقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، بناء على توصية لجنة الخدمة المدنية الدولية، وكذلك قراراتها.

136 - ويطبق أكثر نظم إعادة تقدير التكاليف شمولا فيما يتعلق بالميزانية البرنامجية للأمم المتحدة (انظر الفقرة 45 أعلاه).

137 - وليس لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة سياسات ثابتة فيما يتعلق بمستويات الميزانية. وعادةً ما تنعكس المفاهيم ذات الصلة، مثل النمو الاسمي الصفري أو النمو الحقيقي الصفري، في القرارات المخصصة التي تتخذها الهيئات الإدارية بشأن فرادى مشاريع الميزانية وتطبق في الغالب على الاشتراكات المقررة. وعلاوة على ذلك، تستخدم الإدارة التنفيذية لبعض المنظمات عدة سيناريوهات في إعداد الميزانية. فعلى سبيل المثال، تقدم الإيكاو دائما ثلاثة سيناريوهات، بناءً على توجيهات من مجلس إدارتها، في حين يطلب البرنامج الإنمائي إلى وحدات العمل أو المكاتب تقديم سيناريوهين للنسبة المئوية القصوى فوق المستوى الأساسي لميزانياتها والتخفيضات المحتملة.

138 - وكما هو الحال في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 1989، لا يشمل هذا الفرع السياسات والتقنيات والأساليب المطبقة التي ترد بالفعل في الفرع جيم من الفصل الثاني من هذا التقرير.

باء - تكاليف الموظفين والتكاليف غير المتصلة بالموظفين (الجدولان 11 و 12)

1 - التصنيف الموحَّد لأوجُه الإنفاق لمجلس الرؤساء التنفيذيين

139 - يشير المفتشون إلى أن استعراض عام 1989 قد استخدم التصنيف الموحّد لأوجُه الإنفاق للجنة التنسيق الإدارية، على النحو المبيَّن في المرفق السابع من *دليل اللجنة الاستشارية المعنيّة بالمسائل الإدارية*. وتألّف هذا التصنيف من ثماني فئات من النفقات - فئتان منها لتكاليف الموظفين وستّ فئات للتكاليف غير المتصلة بالموظفين - وشمل 51 وجهاً من أوجُه الإنفاق.

140 - بَيْدَ أن المفتشين أفيدوا بأنّ الدليل لم يَعُد يُحدَّث من قبل مجلس الرؤساء التنفيذيين ولم تَعُد المنظمات المشارِكة تستخدمه.

141 - وفي عام 2010، أنشأت شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين الفريق العامل المعنيّ بالإبلاغ المالي أساساً بهدف ضمان تناسق الإبلاغ المالي المشترك بين الوكالات، بما في ذلك تنقيح فئات النفقات. وتحقق توافُق عام في الآراء بين جميع أعضاء الفريق العامل بأن من المفيد وجود معيار واحد لفئات النفقات، وهو ما أدّى إلى وضع فئات النفقات المنسّقة المنقحة لأغراض الإبلاغ المشترك بين الوكالات، وهو ما وافقت عليه شبكة المالية والميزانية في عام 2010[82]. ويتألف التصنيف المنقَّح من ثماني فئات، لكنه لا يتضمن قائمة بأوجُه الإنفاق (انظر المرفق الثاني بهذا التقرير).

(82) انظر CEB/2010/HLCM/FB/18.

142 - وخلال المقابلات، أظهرَ ممثلو الإدارة التنفيذية للمنظمات المشارِكة بشكل عام معرفة متدنية بفئات النفقات المنسّقة المنقحة.

143 - ومع ذلك، أعرب العديد من الذين أُجريت معهم مقابلات عن اهتمامهم بإجراء تحديث للتصنيف الموحّد لأوجُه الإنفاق لاستخدامه في الميزنة، بما في ذلك كوثيقة مرجعية و/أو في الإبلاغ المالي. ويتفق المفتشون تماماً بأن من المفيد إجراء مثل هذا التحديث.

144 - ويعتبر المفتشون أيضاً أنه، مع مراعاة تنوع آراء ممثلي الإدارة التنفيذية، قد يتطلب اتخاذ قرار بشأن هذا الأمر صدور تصريح عن الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية في المنظمات المشارِكة.

145 - ومن المتوقع أن تعزّز التوصية التالية الاتساق والتناسق على نطاق المنظومة.

التوصية 2

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنيّة، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، تحديث التصنيف الموحد لأوجه الإنفاق، بحلول نهاية عام 2027، وإتاحته للجمهور، لاستخدامه كوثيقة مرجعية في الميزنة، في جملة أمور.

2 - تكاليف الموظفين

146 - يُنفَق جزءٌ كبير من ميزانيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على تكاليف الموظفين، وتكون حصة ذلك الإنفاق مرتفعة بصفة خاصة في المنظمات التي تقوم على المعرفة ووضع المعايير و/أو التي تقوم بتسوية المنازعات، مقارنةً بتلك التي تشارك بقدر أكبر في المساعدة الإنسانية أو الاقتصادية عبر توفير السلع والخدمات أو حتى المبالغ النقدية.

147 - وتستند حسابات تكاليف الموظفين لأغراض الميزانيات إلى عنصرين رئيسيين: أعداد الموظفين المتوقعة، من ناحية، وتكاليف كل وحدة من وحدات التكاليف، من ناحية أخرى.

148 - وتُستمد تكاليف فرادى وحدات التكاليف القياسية و/أو الفعلية، التي تشمل في الغالب الاستحقاقات النظامية في إطار النظام الموحّد للأمم المتحدة للمرتبات والبدلات المقررة للرتبة الوظيفية والموقع، كما ذكر أعلاه، بموجب قرارات لجنة الخدمة المدنية الدولية أو الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على توصية من هذه اللجنة.

149 - وفيما يتعلق بإدارة العمل، يقوم خُمس المنظمات[83] تقريباً بحساب تكاليف الموظفين باستخدام أشهر العمل و/أو مكافئ الدوام الكامل، أي الجمع بين أشهر العمل والنسبة المئوية للعمل. أما الأربعة أخماس المتبقية من المنظمات فتستخدم في الغالب عدد الوظائف كوحدة رئيسية لقياس العمل.

(83) الفاو، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

150 - ويدمج نِصْف المنظمات معدلات الوظائف الشاغرة[84] في تكاليفها المعيارية، بينما يطبّق بعض المنظمات الأخرى[85] في ميزانياته عامل عدم استخدام الموارد لمراعاة معدل دوران الموظفين وحالات التأخر المتوقعة في الاستقدام. على أن بعض المنظمات الصغيرة نسبياً التي ينفَّذ معظم عملياتها في المقر وتكون معدلات الوظائف الشاغرة متدنية لديها، مثل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي، لا يعدِّل ميزانياته. وبالمثل، لا تستخدم ميزانية برنامج الأغذية العالمي لدعم البرامج والإدارة معدل الشواغر ولا أي عامل قياسي لعدم استخدام الموارد. وتستخدم منظمة الصحة العالمية متوسطات تكاليف الوظائف للمدة الزمنية التي تُعتبر ضرورية لتحقيق النتائج. وتطبّق بعض الوكالات المتخصصة الأخرى، مثل الفاو ومنظمة العمل الدولية، تعديلا رمزيا بنسبة 1,2-1,3 في المائة على تكاليف الموظفين في شكل عامل عدم استخدام الموارد.

151 - وغالباً ما تُدرج الوظائف الشاغرة في الميزانية على أساس المعدلات الفعلية، وأحياناً عند مستوى أقلّ من ذلك بقليل، ولكن في كثير من الأحيان عند مستوى أعلى بقليل.

152 - ويتفهم المفتشون نهج التحوط في ميزنة تكاليف الموظفين ولا يتفقون مع مفهوم "إدارة الشواغر". فمن وجهة نظرهم، تبدأ المشكلة عندما يبدو حجم الاحتياطي الفعلي المتعلق بالشواغر مفرطا بعض الشيء.

3 - التكاليف غير المتصلة بالموظفين

153 - يوجِز الجدول 12 النُهج المختلفة التي تستخدمها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في وضع ميزانية التكاليف غير المتصلة بالموظفين وإدارتها، بما في ذلك الطريقة التي توزَّع بها هذه التكاليف على البرامج. وتتبع المنظمات ممارسات مختلفة لميزنة التكاليف غير المتصلة بالموظفين. فبعضها[86] يخصص التكاليف غير المتصلة بالموظفين مباشرةً لبرامج أو وحدات محددة، وهذا يضمن ارتباط التكاليف ارتباطاً وثيقاً بالأنشطة والنواتج التي تولدها. وتدير منظمات أخرى[87] التكاليف الإدارية إدارة مركزية وغالباً ما تجمّع التكاليف غير المباشرة لتحقيق الكفاءة.

154 - وفي مسألة ذات صلة، يلاحظ المفتشون تنوُّع تكاليف الوحدات القياسية، المتعلقة بالمدخلات والنواتج على السواء، التي تستخدمها فرادى المنظمات في الميزنة، باستثناء واضح يتمثل في تكاليف موظفي النظام الموحد. وهم يلاحظون أيضاً المعلومات المفصلة الواردة، في جملة أمور، في دليل التكاليف والنسب الموحدة الذي تتعهَّده إدارة الدعم العملياتي في الأمانة العامة للأمم المتحدة، وفي قائمة الأسعار العالمية وقائمة الأسعار المحلية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

---

(84) الأمم المتحدة (الميزانية البرنامجية وميزانيات عمليات حفظ السلام)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، واليونيسف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(85) الفاو، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو، ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة.

(86) الأمم المتحدة، والفاو، ومركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا.

(87) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، واليونيسف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

4 - توفير المعلومات الكافية للهيئات الإدارية

155 - تقدّم العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى هيئاتها الإدارية بياناتٍ مفصلة عن ملاك الموظفين، بما في ذلك جداول ملاك الموظفين ومعدلات الوظائف الشاغرة، فضلاً عن توزيع الميزانية حسب الفئات وأوجُه الإنفاق.

156 - وتحتوي الميزانية العادية للأمم المتحدة وميزانيات عمليات حفظ السلام، التي تتضمن أجزاء كبيرة من الأنصبة المقررة وتخضع لعملية تدقيق مكثفة من الخبراء ومؤسسات حكومية دولية، على أكبر قدر من المعلومات التفصيلية عن الميزانية.

157 - وتقدّم بعض المنظمات التي تطبّق نهجاً قوياً يركّز على النتائج معلوماتٍ شاملة بشكل معقول عن الميزانية. فعلى سبيل المثال، يتضمن برنامج العمل والميزانية المقترحان للمنظمة العالمية للملكية الفكرية موارد حسب فئة التكلفة والنتيجة والقطاع. وهو يفصّل أيضاً الوظائف حسب القطاع ويتضمن معلومات عن معدّل الشواغر[88]. وبالمثل، تقدّم اليونيدو ملخصاً لتقديرات الميزانية حسب النتائج، إلى جانب النفقات والإيرادات المقترحة حسب أوجُه الإنفاق الرئيسية، والنفقات والإيرادات السنوية المقترحة حسب أوجُه الإنفاق الرئيسية، وبيانات عن الوظائف المنشأة في إطار الميزانيتين العادية والتشغيلية، ومعلومات عن عوامل الشغور[89]. وتقدّم اليونسكو ملخصاً لميزانيتها المتكاملة حسب النتيجة والنواتج وصنف التكلفة. وتقدّم أيضاً ملخصاً للوظائف الثابتة والمخططات التنظيمية ومعلوماتٍ عن عوامل عدم استخدام الموارد ومعدلات الشغور[90].

158 - ومن ناحية أخرى، ثمة توجُّه لدى العديد من المنظمات إلى الاقتصار في المعلومات التي تقدمها إلى الهيئات الإدارية على الفئات العريضة وملخصات المعلومات المتعلقة بالميزانية وملاك الموظفين؛ وتفسير ذلك أن التركيز إنما يكون على الإدارة القائمة على النتائج والمرونة التشغيلية. وفي الوقت نفسه، تجدر الإشارة إلى أن بعض التفاصيل تقدَّم عند الطلب أو في إطار بنود أخرى من جدول الأعمال وليس كجزء من عملية النظر الاعتيادي في الميزانية.

159 - وتقدّم منظمة الصحة العالمية أقلّ قدر من المعلومات المذكورة أعلاه[91] إلى هيئاتها الإدارية للنظر في مقترحات الميزانية البرنامجية[92].

160 - ويعرب المفتشون عن قلقهم من مسألتي الشفافية والمسوّغات في ميزانيات بعض المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة[93] التي لا تقدّم معلومات توزيع الميزانية حسب فئات وأوجُه الإنفاق و/أو بيانات عن معدّلات الشغور وجداول ملاك الموظفين. ولئن كانوا يعترفون بأن هذه الممارسة متفق

(88) انظر المنظمة العالمية للملكية الفكرية، اقتراح برنامج العمل والميزانية للفترة 25/2024 (A/64/11).

(89) انظر اليونيدو، البرنامج والميزانيتان للفترة 2024-2025 (IDB.51/6-PBC.39/6*).

(90) انظر اليونسكو، 2022-2025 البرنامج والميزانية المعتمدان: فترة العامين الأولى 2022-2023 (41 C/5).

(91) هذا بالمقارنة مع المنظمات الأخرى التي نُظر فيها، بما في ذلك المنظمات المموَّلة بنسبة 100 في المائة من التبرعات.

(92) توخياً للإنصاف، ينبغي الاعتراف، كما تبيَّن لاحقاً، بأنّ أمانة منظمة الصحة العالمية تتبادل الكثير من المعلومات المتعلقة بالنفقات الفعلية والمقارنة بين الميزانيات المعتمدة من خلال قنوات عديدة، بما في ذلك بوابتها على شبكة الإنترنت ومنصتها الرقمية والجلسات غير الرسمية التي تعقد لصالح الدول الأعضاء ووسائل التواصل الأخرى معها.

(93) على سبيل المثال، الفاو والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية.

عليها مع الهيئات الإدارية في حالات قليلة، إلا أنّ عدم وجود معلومات شـــاملة عن الميزانية يثير مســـائل تتعلق بالمساءلة والرقابة ويحدّ من إمكانات تقييم جانبي الكفاءة والاقتصاد في الميزانية المعروضة.

161 - ويرى المفتشـون أيضـاً ضـرورة اتباع نَهْج متوازن إزاء مسـألة التناسـق والتنوع. ففي رأيهم أن هذا النهج قد يشمل الحاجة إلى تلبية متطلبات الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية فيما يتعلق بتوفير المعلومات الكافية لاتخاذ القرارات (على سبيل المثال من خلال المساعدة على تقييم العلاقة السببية بين مخصصات الميزانية والنتائج المزمعة واستخلاص الاستنتاجات بشأن مدى كفاءة مقترحات الميزانية من حيث الاقتصاد في استعمال الموارد)، وضمان شرح واضح لمنهجيات الميزانية المستخدَمة في جميع مؤسسات المنظومة، والعمل على الأقلّ على كفالة قدر ما من قابلية المقارنة بين المنظمات.

162 - ويودُّ المفتشـــون التذكير بالتوصـــيات الســـابقة التي قدّمتها، من بين جهات أخرى، وحدة التفتيش المشتركة واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

163 - وفي إطار الاســـتعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشـــتركة لمســـائل التنظيم والإدارة في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة[94]، قدّمت الوحدة جملة من التوصيات من بينها ما يلي:

- ينبغي للمجلس أن يطلب إلى المدير العام أن يقدّم، عند تقديم مشروع برنامج العمل والميزانية للفترة 2026-2027، معلوماتٍ عن توزيع الميزانية حســـب الفئة ووَجْه الإنفاق (على الأقلّ في شـــكل جدول واحد) وجدول لملاك الموظفين يبيّن توزيع الوظائف حســـب الرتبة، وصـــولاً إلى أدنى وحدة تنظيمية (التوصية 4).
- ينبغي للمجلس أن يطلب إلى المدير العام، عند تقديم مشـــروع برنامج العمل والميزانية للفترة 2026-2027، أن يدرج في جداول الميزانية، وكذلك في الجداول المرفقة بشـــأن مؤشـــرات الأداء الأساسية (أي المرفق الأول بشأن إطار النتائج المحدَّث)، عموداً إضافياً يبيّن الأداء الفعلي على مدى فترة السنتين السابقة أو السنة الماضية التي تتوافر عنها هذه المعلومات (التوصية 5).
- ينبغي للمدير العام، في ســـياق تقديم مشـــروع برنامج العمل والميزانية للفترة 2026-2027، أن يقترح، على أســـاس تجريبي، خيار الميزنة الكاملة أو الجزئية لمعدلات الوظائف الشـــاغرة اســـتناداً إلى المعدلات الفعلية قدر الإمكان (التوصية 6).

(94) JIU/REP/2023/5.

164 - ووجهت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية توصيات مماثلة إلى الصناديق والبرامج المموَّلة من التبرعات، بما في ذلك اليونيسف[95] وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[96] وهيئة الأمم المتحدة للمرأة[97].

165 - وفيما يتعلق بالميزانية البرنامجية للأمم المتحدة، يشير المفتشون إلى أن اللجنة الاستشارية كانت قد أشارت إلى أنها وإنْ كانت تؤيد منهجية الميزنة القائمة على النتائج[98] فإنها ترى ضرورة مواصلة تضمين أُطر الميزنة القائمة على النتائج مقاييس أداء محددة، والإبقاء في وثيقة الميزانية على القوائم المفصلة للنواتج حسب البرنامج، والاستمرار في تصنيف الاحتياجات المقترحة من الموارد على مستوى البرامج الفرعية كل منها على حدة[99].

166 - ويودُّ المفتشون أيضاً أن يشيروا إلى تعليق أبدته وحدة التفتيش المشتركة في استعراض سابق للميزنة القائمة على النتائج في منظمات الأمم المتحدة مفاده أن النجاح في إصلاحات الميزانية، بما في ذلك الميزنة القائمة على النتائج، يتطلب مناخاً من الثقة والتفاهم بين الدول الأعضاء والأمانة العامة، وتوافقاً في الآراء بين الدول الأعضاء[100].

167 - ومن المتوقع أن تؤدي التوصيات التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في سياق النظر في الميزانية والموافقة عليها وزيادة تولّي الدول الأعضاء لزمام أمور العملية (والشركاء الاجتماعيين في منظمة العمل الدولية).

(95) انظر المذكرة 2293 (2024، غير متاحة للجمهور) الموجهة إلى اليونيسيف: "تكرر اللجنة الاستشارية تأكيد طلبها بأن تقدّم اليونيسف معلومات شاملة عن النفقات وملاك الموظفين، كمعلومات تكميلية، لتيسير نظرها في المستقبل في العنصر المؤسسي للميزانية المتكاملة. وترى اللجنة أن المعلومات التكميلية ينبغي أن تتضمن مقارنة للنفقات بالتقديرات الموضوعة عند التخطيط وتحليلاً للفروق" (الفقرة 9)

(96) انظر المذكرة 2295 (2024، غير متاحة للجمهور) الموجهة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "ترى اللجنة [الاستشارية] أن المعلومات المتعلقة بكلّ من الموارد العادية والموارد الأخرى مطلوبة أيضاً من أجل الحصول على نظرة شاملة لجميع الموارد المعروضة في العنصر المؤسسي للميزانية المتكاملة، ومقارنة النفقات بتقديرات مرحلة التخطيط، وتحليل الفروق ومعلومات عن الزيادات المتوقعة في الاستثمارات الاستراتيجية. وفي هذا الصدد، تكرر اللجنة تأكيد طلباتها السابقة بتوسيع نطاق كلّ من النص والجداول المتعلقة بالمقترحات لتشمل أيضاً المعلومات المفصلة التالية: (أ) توزيع النفقات؛ (ب) تحليل الفروق، ومقارنة النفقات بالتقديرات عند التخطيط، مع النسب المئوية؛ (ج) خطط وجداول التوظيف المفصلة؛ و (د) معلومات توضيحية عن بنود الإنفاق الرئيسية" (الفقرة 12).

(97) انظر المذكرة 2171 (2021، غير متاحة للجمهور) الموجهة إلى هيئة الأمم المتحدة للمرأة: "للتمكين من إجراء استعراض كامل، تعتبر اللجنة [الاستشارية] أن عرض الميزانية المتكاملة لهيئة الأمم المتحدة للمرأة ينبغي أن يتضمن تطور النفقات (الفعلية والمتوقعة) حسب أوجُه النفقات أو فئاتها مقابل التقديرات الموضوعة عند مرحلة التخطيط ومسوغات الاحتياجات المتوقعة من الموارد. وتأمل اللجنة أن تُدرج هذه المعلومات في مقترحات الميزانية المتكاملة المستقبلية" (الفقرة 10).

(98) A/55/543، الفقرة 25.

(99) A/72/7/Add.24، الفقرة 54.

(100) JIU/REP/99/3، الفقرة 66.

التوصية 3

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية الإحجام عن الحد من تقليص مستوى التفاصيل المقدم المقدمة حاليا في سياق النظر في ميزانياتها، بدءا من دورة الميزانية المقبلة، وذلك لضمان عملية صنع قرار مجدية.

التوصية 4

ينبغي للأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي حذفت في السنوات الأخيرة من وثائق ميزانياتها معلومات ذات صلة تتعلق بتمويل نتائج أو نواتج محددة، وتوزيع الميزانيات حسب فئات وأوجه الإنفاق، والبيانات المتعلقة بمعدلات شغور الوظائف وجداول ملاك الموظفين، أن تنظر في إعادة إدراج هذه المعلومات في دورة ميزانيتها المقبلة، وذلك لضمان عملية صنع قرار مجدية.

جيم - التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم (الجدول 13)

168 - توضح البيانات الواردة في الجدول 13، الجزء الثاني من هذا التقرير، التنوُّع في عرض التكاليف الإدارية وتكاليف الخدمات المشتركة وتكاليف الدعم فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مع وجود اختلافات تُعزى أساساً إلى مستوى الأخذ بالمركزية في النماذج التشغيلية للكيانات المعنيّة. وتدير غالبية المنظمات هذه التكاليف مركزيا بتوحيدها تحت إدارات أو مراكز تحديد تكاليف محددة لضمان الرقابة المستمرة والإدارة الفعّالة. وفي المقابل، تقوم منظمات أخرى بتقسيم هذه التكاليف على مختلف أبواب أو فصول الميزانية، وتوزيعها وفقاً للاحتياجات البرنامجية والأهداف الاستراتيجية لإتاحة المرونة وتخصيص الموارد حسب الحاجة.

169 - وهناك أيضاً تنوع فيما يتعلق بممارسات ومعدلات استرداد التكاليف بين المنظمات، الأمر الذي يعكس نماذج تشغيلية واستراتيجيات مالية مختلفة. فعلى سبيل المثال، يُدرج برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تكلفةَ دعم بنسبة 8 في المائة في الميزانية الإجمالية للجهة المانحة، مع إضافة 1 في المائة من ضريبة تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة حيثما ينطبق ذلك. ويطبّق برنامج الأغذية العالمي معدل تكاليف دعم غير مباشرة بنسبة 6,5 في المائة كرسوم إدارية.

170 - والجدير بالذكر أنه تم اعتماد نَهْج منسق لاسترداد التكاليف مِن قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة بعد قرار المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في أيلول/سبتمبر 2020[101]. ووجد استعراض شامل للسياسة المشتركة لاسترداد التكاليف، الذي أُجري في

(101) انظر القرار 12/2020 (DP/2021/2).

عام 2024[102]، أن هذه السياسة أسهمت إسهاماً كبيراً في الاستدامة المالية لهذه المنظمات وعززت التآزر بين الوكالات. ونتيجة لذلك، أوصى الاستعراض باستمرار هذا النَّهْج المنسق.

171 - وأُبلغ المفتشون بأن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع قام، مع مراعاة نموذج التمويل، بمواءمة تصنيف التكاليف لديه مع شركائه في الأمم المتحدة، ولكن مع إبقائه على نموذج استرداد التكاليف على أساس معدلات مرنة.

(102) انظر تقرير المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصـــندوق الأمم المتحدة للســـكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشـاريع، والمجلس التنفيذي لليونيسـف، والمجلس التنفيذي لهيئة الأمم المتحدة للمسـاواة بين الجنسـين وتمكين المرأة (DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1).

سادسا – تقلبات أسعار العملات (الجدول 15)

172 – تفرض تقلبات أسعار العملات تحدياتٍ كبيرة على الميزنة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، الأمر الذي يستلزم وضع استراتيجيات فعّالة للتخفيف من حدة هذه التقلبات بما يكفل الاستقرار المالي والكفاءة التشغيلية.

173 – ويشير المفتشون إلى استمرار استخدام طرائق مختلفة للتخفيف من المخاطر المتعلقة بتقلبات أسعار العملات، كما لوحظ سابقاً في استعراض عام 1989.

174 – وعلى سبيل المثال، فإن العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مثل المنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي والمنظمة البحرية الدولية واليونيدو ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة، تحدّد عملة ميزانياتها وأنصبتها المقررة بالعملة المتداولة في مواقع مقارّها، حيث إن معظم نفقاتها (أكثر من 80 في المائة) تحصل في تلك المواقع:

- تحدد المنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي أنصبتها المقررة بالفرنك السويسري نظراً لأن معظم نفقاتها بالفرنك السويسري وتعرضها لأدنى حد من مخاطر تقلبات صرف العملات الأجنبية.
- بالمثل، توضع ميزانية المنظمة البحرية الدولية بالجنيه الإسترليني وتكون نفقاتها بهذه العملة في معظمها مع نسبة صغيرة بدولارات الولايات المتحدة. وتُحدَّد النفقات التي ليست بالجنيه الإسترليني بسعر الصرف المعمول به في الأمم المتحدة وتحمَّل أي فروق على صندوق رأس المال المتداول.
- تستخدم اليونيدو اليورو كوحدة الحساب الخاصة بها، حيث إن ما يقرب من 85 إلى 90 في المائة من نفقاتها يكون باليورو، وما بين 10 إلى 15 في المائة فقط بعملات أخرى.
- تحدد منظمة الأمم المتحدة للسياحة ميزانيتها وأنصبتها المقرّرة باليورو أيضا، مع إدراج جميع النفقات في الميزانية باليورو. وأما النفقات بالعملات الأخرى، وهي في المقام الأول المرتبات ومساهمات الأمم المتحدة لتقاسم التكاليف بدولارات الولايات المتحدة، فتُدرج في الميزانية بأحدث سعر صرف تشغيلي للأمم المتحدة. وتُقيد المكاسب أو الخسائر الناتجة عن تقلبات أسعار صرف العملات الأجنبية في حساب الإيرادات المتنوعة في إطار الصندوق العام.

175 – ويعدُّ تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة أداةً حيوية للتخفيف من مخاطر تقلبات العملات في خمس من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (اليونسكو والوكالة الدولية للطاقة الذرية والفاو ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة الصحة العالمية). وقد أخذت بهذا النهج لأول مرة اليونسكو والوكالة الدولية للطاقة الذرية اللتان استخدمتا تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة في عام 1989. وبعد بدء التعامل باليورو، انتقلت هاتان المنظمتان، ومعهما الفاو، إلى تحصيل الأنصبة المقررة بعملتين اثنتين هما دولارات الولايات المتحدة واليورو في الفترة من عام 2000 إلى عام 2003 تقريباً. وفي عام 2010، اعتمدت منظمة الطيران المدني الدولي تحصيل الأنصبة المقررة بعملتي الدولار الكندي ودولارات الولايات المتحدة لمعالجة نفقاتها الكبيرة بالعملة المحلية. وفي الآونة الأخيرة، في عام 2013، أدرجت منظمة الصحة العالمية تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة في استراتيجيتها المالية.

176 - وبما أنه من غير الممكن التنبؤ بتقلبات العملات، فإنّ إحدى الأدوات التي تستخدمها العديد من المنظمات عادةً هي تثبيت سعر الصرف المدرَج في الميزانية باستخدام الأرقام الفعلية وقت الموافقة على قرار بشأن الاعتمادات.

177 - ويُستخدم التحوط من تقلبات العملات مِن قبل العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية. وتستخدم اليونيسف "التحوطات الطبيعية" لتقليل التعرض لمخاطر صرف العملات الأجنبية إلى أدنى حدّ ممكن، إذ إن 25 في المائة من إنفاقها يحصل بدولارات الولايات المتحدة والباقي بنحو 160 عملة. ويستخدم برنامج الأغذية العالمي العقود الآجلة لصرف العملات الأجنبية للتحوط من التعرض لمخاطر صرف اليورو مقابل دولارات الولايات المتحدة، لا سيما بالنسبة لتكاليف الموظفين في المقرّ والعديد من المكاتب حيث العملة المحلية مربوطة باليورو. وتقوم هذه العقود بتثبيت أسعار الصرف في المستقبل، وبالتالي تحقيق الاستقرار في التخطيط المالي ضد تقلبات العملة. وتستخدم منظمة الصحة العالمية أيضاً العديد من تقنيات وبرامج التحوط من أسعار صرف العملات الأجنبية لتقليل مخاطر تقلبات أسعار الصرف إلى أدنى حدّ ممكن، إلى جانب تقنية تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة الموضحة أعلاه. وتجدر الإشارة إلى أن التحوط قد تترتب عليه تكلفة، وبالتالي يتطلب تحليل التكلفة والعائد. وتستخدم الأمانة العامة للأمم المتحدة أيضاً التحوط لميزانيتها البرنامجية لعملتين هما الفرنك السويسري واليورو.

178 - ويستخدم عدد قليل من المنظمات، مثل الفاو والمنظمة البحرية الدولية واليونيدو، الاحتياطيات للحماية من تقلبات أسعار الصرف.

سابعاً – التعاون بين الوكالات، بما في ذلك ضمن شبكة المالية والميزانية

179 – يلاحظ المفتشون أن غالبية المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة تقدّر عمل شبكة المالية والميزانية وتدرك فائدتها وقيمتها. وتعدُّ الشبكة منبراً بالغ الأهمية لتعزيز التآزر فيما بين الوكالات من خلال تعزيز الحوار وتبادل أفضل الممارسات وتعزيز التعاون في مجالات مثل التخطيط المالي والتخطيط الاستراتيجي وتعبئة الموارد. وهي بمثابة صوت مشترك لإدارات الشؤون المالية وشؤون الميزانية في الأمانات المعنيّة. وبفضل دور الشبكة في تيسير المقارنات والمناقشات بشأن مواضيع مثل تقاسم التكاليف والتأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة ونمو عنصر الموارد الخارجة عن الميزانية، فإنها تمكّن الوكالات من اكتساب نظرة ثاقبة وفَهْم أفضل لكيفية معالجة المنظمات الأخرى لمسائل معيّنة.

180 – وتستخدم المنظمات المشارِكة الشبكة، سواء بشكل رسمي أو غير رسمي، ليتعلم بعضها من خبرات بعض، لا سيما فيما يتعلق بإعداد الميزانية. وعلى سبيل المثال، أعربت المنظمات عن تقديرها للشبكة غير الرسمية التي تضمّ وكالات مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة المعنيّ بالمخدرات والجريمة، ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

181 – وكثيراً ما تتعاون الصناديق والبرامج الممولة من التبرعات والتي تتخذ من نيويورك مقراً لها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) في مسائل الميزانية، مستفيدةً من ميزانياتها المنسقة ومجالسها التنفيذية المشترَكة.

182 – وأعرب عدد من المنظمات المشارِكة التي أُجريت مقابلات معها عن قلقها من أن مناقشات الشبكة تميل أكثر نحو التمويل والمحاسبة منهما إلى الميزنة. ووفقاً لأمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين، يستند جدول أعمال الشبكة إلى المسائل الأكثر إلحاحاً في مجالَي التمويل والميزانية التي من شأنها أن تستفيد من المناقشات والتنسيق بين الوكالات. وفي عام 2024، أجرَت الشبكة استعراضاً لاختصاصاتها لضمان أن تبقى ملائمةً للغرض منها وأن تكون منبرا ملائما لتيسير المناقشات والمبادرات في مجالَي الميزانية والتمويل على حدّ سواء.

183 – ويشير المفتشون إلى التوصيات التي قدّمها مؤخراً الفريق العامل الفرعي المعنيّ بالميزنة وطلبات التمويل التابع للشبكة بإدراج المزيد من البنود التي تركّز على الميزانية في جداول أعمال الشبكة في المستقبل، ولا سيما خلال الاجتماعات الحضورية، لتيسير تبادُل أفضل الممارسات والنهج المبتكرة والتعاون بين اختصاصيي الميزانية في الأمم المتحدة من خلال أنشطة جانبية محددة الأهداف، ولتوسيع نطاق شمول الاختصاصيين الذين يقودون وظيفة الميزانية في منظماتهم في اجتماعات الشبكة[103].

184 – ويعتبر رُبع المنظمات المشارِكة تقريباً أن مشاركتها في الشبكة مستنزفة للوقت نسبياً وإنْ كانت تقرُّ بالمنفعة المتأتية من الشبكة وفوائدها بالنسبة لفرادى المنظمات والمنظومة ككل. وثمة تصوُّر أيضاً لدى بعض المنظمات الأصغر حجماً وبعض الكيانات المموَّلة من الميزانية العادية للأمم المتحدة بضَعْفِ صوتها ورأيها في القرارات التي تتخذها الشبكة. وقد يُردُّ ذلك جزئياً إلى أن تلك المنظمات ذات قدرات أقلّ نسبياً.

(103) انظر الفريق العامل المعنيّ بالإطار العملي لنظام الإدارة المالية في الأمم المتحدة، تقرير شبكة المالية والميزانية، الفريق العامل الفرعي المعنيّ بالميزانية وطلبات التمويل.

185 - ويشير المفتشون إلى نواتج الشبكة، بما في ذلك نشر الإحصاءات المالية كلّ سنتين[104]، فضلاً عن مساهمتها في اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، ومعايير مجلس الرؤساء التنفيذيين لإعداد تقارير البيانات المالية. وفي حين يعترف المفتشون بالعمل الدؤوب الذي تقوم به الشبكة، فإنهم يرون أن عدد المنتجات النهائية المتعلقة بالميزنة المتاحة حالياً علناً للدول الأعضاء يبدو أقلّ من تلك التي أنتجتها سابقتها - وهي اللجنة الاستشارية المعنيّة بالمسائل الإدارية التابعة للجنة التنسيق الإدارية[105]. **ويقترح المفتشون أن تكثّف شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين جهودها لجعل منتجاتها النهائية المتعلقة بالميزنة أكثر إتاحة للجمهور، وذلك لخدمة الدول الأعضاء (والشركاء الاجتماعيين في منظمة العمل الدولية).**

(104) انظر التقارير الإحصائية لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعنيّ بالتنسيق عن الحالة المالية والمتعلقة بالميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وحتى وقت إجراء هذا الاستعراض، كان أحدث تقرير هو A/77/507.

(105) انظر JIU/REP/1989/9 (المجلد الأول)، المرفق، والمرفق الأول من هذا التقرير.

ثامنا - متابعة الاستعراض الحالي

186 - خلال المقابلات، دُعيت المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة إلى تقديم وجهات نظرها بشأن المواضيع الرئيسية المتعلقة بهذا الاستعراض لإجراء دراسات متابعة محتملة، على أن يتم بحثها بما يتماشى مع الإجراءات المعمول بها إما من قبل وحدة التفتيش المشتركة أو شبكة المالية والميزانية أو المؤسسات الأكاديمية، مثل جامعة الأمم المتحدة.

187 - وقد أعربَ ممثلو 21 منظمة عن اهتمامهم بما مجموعه 39 موضوعاً، مع تسليط الضوء مراراً على مواضيع عدة. وقد حظي موضوع الأنشطة المشترَكة التمويل بأكبر قدر من الاهتمام بهامش كبير باعتباره مجال الاهتمام الأول، مع التركيز على ميزانية شؤون السلامة والأمن وميزانية نظام المنسقين المقيمين. وشملت المواضيع البارزة الأخرى ما يلي: (أ) استخدام مؤشرات الأداء الأساسي القابلة للقياس في الميزانيات البرنامجية؛ (ب) الجوانب المختلفة للميزنة القائمة على النتائج؛ (ج) تكاليف دعم البرامج.

188 - وفيما يتعلق بالتواتر الدوري للاستعراضات الشاملة للميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يلاحظ المفتشون أن غالبية المنظمات المشارِكة قد فضّلت إجراء تحديث يتراوح بين 4 سنوات و 15 سنة، وأن أكثر ما حظي لديها بالأفضلية هو الأخذ بدورة استعراض مدتها 10 سنوات، وبخاصة فيما يتعلق بتحديث الجداول المقارنة/المرجعية التي تبيّن مختلف طرائق وأساليب الميزنة التي تستخدمها المنظمات المشارِكة. وفي رأي المفتشين، قد تحقق دورة مدتها 10 سنوات تقريباً فائدة إضافية تتمثل في ضمان إجراء كلّ استعراض مِن قبل مؤلفين جُدد. وعلاوةً على ذلك، اقترح عدد ملحوظ من المنظمات إجراء استعراضات بعد إجراء تغييرات كبيرة و/أو مبادرات إصلاحية، على أساس مخصّص.

المرفق الأول

الاتفاقات الرئيسية المبرمة برعاية شبكة المالية والميزانية

فيما يلي قائمة بأبرز الاتفاقات المبرمة و/أو الوثائق الموضوعة برعاية شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين والتي هي متاحة للجمهور. القائمة ليست جامعةً وتغطي وثائق حديثة نسبياً.

المجالات	*رموز المستندات أو العناوين*
تعزيز الشفافية في استخدام موارد الميزانية من خلال مكعب بيانات الأمم المتحدة: معايير الإبلاغ عن المعلومات المالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة	معايير البيانات الخاصة بالإبلاغ عن البيانات المالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة (متاحة على الموقع الشبكي لمجلس الرؤساء التنفيذيين: https://unsceb.org/sites/default/files/2024-03/Data%20Standards%20March%202024%20edition.pdf)
التقارير الإحصائية لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعنيّ بالتنسيق التي تقدَّم كل سنتين عن الحالة المالية والمتعلقة بالميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.	A/65/187 A/67/215 A/69/305 A/71/583 A/73/460 A/75/373 A/77/507
تبادُل المعارف والمعلومات بشأن قضايا الميزنة، مثل إدارة التضخم، وإعادة تقدير التكاليف، وتدابير معالجة التحديات الناشئة (مثل الآثار المالية لجائحة كوفيد-19)	ملخص الاجتماع الافتراضي لشبكة المالية والميزانية "التأثير وتحديات الإدارة المالية في أزمة كوفيد-19 الحالية" (CEB/2020/HLCM/FB/3)، 29 تموز/ يوليه 2020 (متاح على الموقع الشبكي لمجلس الرؤساء التنفيذيين: https://unsceb.org/sites/default/files/2021-07/FBN_virtual%20COVID-19_session_report_final.pdf)

المرفق الثاني

وصف مفصّل لفئات النفقات المنسقة المنقحة للإبلاغ المشترك بين الوكالات

1 - **تكاليف الموظفين وغيرهم من الأفراد:** تشمل جميع تكاليف الموظفين وتكاليف الموظفين المؤقتين ذات الصلة بما في ذلك المرتب الأساسي وتسوية مقرّ العمل وجميع استحقاقات الموظفين.

2 - **الإمدادات والسلع والمواد:** تشمل جميع التكاليف المباشرة (مثل الشحن والنقل والتسليم والتوزيع) المرتبطة بشراء الإمدادات والسلع والمواد. وينبغي الإبلاغ عن اللوازم المكتبية تحت بند "تكاليف التشغيل العامة".

3 - **المعدات والمركبات والأثاث (بما في ذلك الاهتلاك):** بالنسبة إلى المنظمات التي تستخدم نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية أو نظام الأمم المتحدة المعدل للترتيبات الاحتياطية (أي النفقات مقدماً)، في تقاريرها المتعلقة بالأصول، فإن المبالغ المدرجة تحت البند تشمل جميع تكاليف وضع الأصول في الخدمة. أما بالنسبة إلى المنظمات التي تعد التقارير المقدّمة إلى الجهات المناحة وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، فإن المبالغ المدرجة تساوي نفقات الاهتلاك المتعلقة بالفترة. ولا يزال العمل جارياً بشأن نَسَق الإبلاغ المشترك بين الوكالات عن أصول المشاريع.

4 - **الخدمات التعاقدية:** وهي الخدمات التي تتعاقد عليها منظمة ما والتي تتّبع عمليات الشراء العادية. وفي مصطلحات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، سيماثل ذلك المعاملات التبادلية. ويمكن أن يشمل ذلك العقود الممنوحة لمنظمات غير حكومية في حال كانت تشبه شراء الخدمات أكثر من كونها تحويل لمنحة.

5 - **السفر:** يشمل سفر الموظفين وغير الموظفين المدفوعة تكاليفه من قبل المنظمة، والمتعلق بشكل مباشر بمشروع ما.

6 - **التحويلات والمنح المقدمة إلى النظراء:** تشمل الأموال المحولة إلى النظراء الوطنيين وأيّ مبالغ أخرى تُمنح لشريك في التنفيذ (مثل منظمة غير حكومية) والتي لا تشبه العقود التجارية على النحو الوارد أعلاه. وفي مصطلحات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، سيماثل ذلك المعاملات غير التبادلية.

7 - **تكاليف التشغيل العامة والتكاليف المباشرة الأخرى:** تشمل جميع تكاليف التشغيل العامة لتسيير عمل مكتب. وتشمل الأمثلة على ذلك الاتصالات والإيجارات ورسوم التمويل والتكاليف الأخرى التي لا يمكن ربطها بفئات النفقات الأخرى.

8 - **تكاليف الدعم غير المباشرة**

ملاحظة: هذه القائمة مأخوذة من CEB/2010/HLCM/FB/18، المرفق الأول.

المرفق الثالث

لمحة عامة عن الإجراءات التي يتعيّن على المنظمات المشارِكة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

التقرير	المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة	الأمم المتحدة*	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة المستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	اليونيسف	مكتب الأمم المتحدة المعنيّ بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأونروا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	الفاو	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	اليونيدو	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
لاتخاذ إجراءات		☐	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
للعِلم		☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية 1	د	ر ت	ر ت			ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت	ر ت
التوصية 2	د	ج ت	ج ت			ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت
التوصية 3	أ	ت	ت			ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت	ج ت
التوصية 4	أ																ج ت	ج ت	ج ت				ج ت	

مفتاح الرموز:

ج ت: توصية باتخاذ قرار من قبل الجهاز التشريعي

ر ت: توصية باتخاذ إجراء من قبل الرئيس التنفيذي

☐: التوصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من قبل هذه المنظمة

الأثر المنشود:

أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/أفضل الممارسات؛ ج: تحسين التنسيق والتعاون؛ د: تعزيز الاتساق والتناسق؛

هـ: تعزيز الرقابة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة؛ ط: أخرى.

* على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/015/3.

الرجاء إعادة استعمال الورق

240325 270125 25-00157 (A)