

التبرعات في مؤسسات منظومة
الأمم المتحدة
وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد

من إعداد

محمد يوسف
خوان لويس لارابوري
جيهان ترزي

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠٠٧



الأمم المتحدة

JIU/REP/2007/1

ARABIC

Original: ENGLISH

التبرعات في مؤسسات منظومة
الأمم المتحدة
وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد

من إعداد

محمد يوسف
نحوان لويس لارابوري
جيهان ترزي

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف، ٢٠٠٧

موجز

التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها
على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد

JIU/REP/2007/1

الهدف:

تحليل الاتجاهات الراهنة في مجال التبرع لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وتحديد آثار هذه الاتجاهات على تنفيذ البرامج، والتوصية باتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من الآثار السلبية، وتحديد أفضل الممارسات.

أهم النتائج والاستنتاجات

أساليب التمويل واتجاهاته

- في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥، تزايد التمويل من خارج الميزانية/غير الأساسي بسرعة أكبر من التمويل العادي/الأساسي في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتزامن مع زيادة نسبة التمويل من خارج الميزانية/غير الأساسي في إجمالي التمويل.

الآثار على تنفيذ البرامج

- كان لاتجاهات التبرع بعض الآثار الإيجابية على تنفيذ البرامج، بما في ذلك تيسير نمو الأنشطة التنفيذية في العديد من المنظمات وإعطاء زخم تنافسي للكفاءة، لكنها طرحت تحديات كبيرة أيضاً.
- وكان أحد الشواغل الرئيسية ضعف القدرة على التنبؤ بالتبرع وأثره على استدامة تنفيذ البرامج. وهذه المشكلة يمكن التخفيف منها إن كانت نسبة معينة من التبرع خاضعة لمقاييس التبرع التي يمكن التنبؤ بها، كما هي حال النموذج الذي اعتمدته مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ٢٠٠٢، وهو النموذج الذي يمكن اعتباره مثالا على الممارسة الأفضل. بيد أن تجربة الأطر التمويلية المتعددة السنوات أقل تشجيعاً في بعض المنظمات.
- وقاعدة المانحين ضيقة في جميع المنظمات. وهذا ينطوي على مظاهر ضعف كافية في تنفيذ البرامج، وكان هناك أثر سلبي واضح في الحالات التي خفض فيها المانحون الرئيسيون تبرعاتهم بدرجة كبيرة أو تراجعوا عنها تماماً.
- وقلصت الشروط المقترنة بالتبرع مرونة التمويل وأعاقت أمانات المنظمات في جهودها الرامية إلى تنفيذ البرامج المكلفة بها. وهناك أدلة على أن التخصيص قد يفضي إلى تشويه أولويات البرامج، وهو أمر انشغل له المفتشون كثيراً. ولحل هذه المشكلة، وضعت المنظمات أساليب تمويل مبتكرة، مثل التمويل المواضيعي والتمويل المجمع، والتي يمكن اعتبارها من أفضل الممارسات. ويعد حسن التواصل بين أصحاب المصلحة عاملاً حاسماً أيضاً.

- وكانت بعض المنظمات تواجه نقصاً حاداً في الموارد الأساسية، مما أثر في قدرتها على توفير خدمات أساسية. وفي حالات أخرى، كانت الموارد غير الأساسية تمول المهام الفنية الرئيسية والموظفين.
- ويتطلب تدبير الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية دعماً إدارياً كبيراً، وهو ما يحتاج إلى تكاليف. ويوجد في معظم المنظمات نوع من الدعم لتغطية هذه التكاليف بواسطة الموارد العادية/الأساسية، وهو ما يحول الموارد من الأنشطة التي صدر بها تكليف من الأجهزة التشريعية إلى الأنشطة ذات فائدة ثنائية أضيق. وينبغي استعادة تكلفة دعم البرامج بالكامل، لذا ينبغي التعجيل بتنسيق سياسات تكلفة الدعم.

ديناميات التمويل

- تتنافس مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على التبرعات، سواء فيما بينها أو بينها وبين كيانات أخرى مثل المنظمات غير الحكومية. وقد أعطى هذا التنافس دفعة للكفاءة، لكن هناك أيضاً تكاليف المعاملات. كما أن هذا التنافس قد يخفض معدلات تكلفة الدعم إلى ما دون مستوى الاستعادة الكاملة، وبذلك يشوه المزايا النسبية.
- وواجهت بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تنامي المنافسة على الموارد، فسعت إلى زيادة تدفق الأموال من القطاع الخاص، لكن هذه الموارد ظلت تمثل عموماً نسبة ضئيلة جداً من التمويل الكلي من التبرعات.
- وشملت العقوبات التي تعترض جمع الأموال الفعلي عدم كفاية المعرفة في الأمانات بالأساليب والوسائل الجديدة للمساعدة، مثل الصناديق العالمية وغيرها من شراكات القطاعين العام والخاص، أو العقوبات السياسية أمام الحصول على تلك الأدوات، والحاجة إلى مبادئ توجيهية مناسبة وتدريب الموظفين المعنيين.
- واعتبرت كل من المنظمات والبلدان المانحة التنسيق والتعاون ونهج الشراكة عوامل رئيسية للنجاح في بيئة تمويلية تنافسية.

استراتيجيات تعبئة الموارد

- للمنظمات عادة إجراءات ومبادئ توجيهية داخلية للتفاعل مع الحكومات المانحة وبعضها أنشأت آليات رقابة مماثلة فيما يتعلق بالقطاع الخاص. غير أن استراتيجيات تعبئة موارد القطاع الخاص التي اعتمدتها الأجهزة التشريعية رسمياً تعد أكثر شيوعاً بين الصناديق والبرامج التي تعتمد بالكامل أو بشكل كبير على التبرعات، منها بين الوكالات المتخصصة.
- وأحرزت بعض المنظمات تقدماً كبيراً في وضع استراتيجيات لتعبئة الموارد. وبما أن التبرع أخذ في الانتشار في منظومة الأمم المتحدة، فإنه سيتبين لجميع المنظمات أن هناك ضرورة متزايدة لوضع تلك الاستراتيجيات. وللأجهزة التشريعية دور مهم في تشجيع هذه العمليات ودعمها.

لا مركزة جمع التبرعات

- إن مبادرات إصلاح الأمم المتحدة في العقد المنصرم، ومقررات الجمعية العامة في سياق الاستعراضات السياسية الشاملة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تجري كل ثلاث سنوات، حولت الانتباه شيئاً فشيئاً إلى العمليات القطرية.

- وفي هذا الإطار، أخذت المنظمات، وكذلك الوكالات المانحة، تتخلى شيئاً فشيئاً عن مركزة عمليات التمويل وأنشطته، لكن ذلك قد يفضي إلى حالات قصور في الكفاءة مثل الازدواجية وعدم الاتساق.
- وينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يتأكدوا من أن استراتيجية تعبئة الموارد التي رسموها لمنظمتهم تشمل إنشاء كيان مركزي للتنسيق وأن الصكوك الإدارية المناسبة بوضوح تحدد الأدوار والمسؤوليات وأي تفويض للسلطات تتعلق بتعبئة الموارد.

التطلع إلى المستقبل

- شدد التحليل على نطاق المنظومة الذي يعرض له هذا التقرير على الأهمية البالغة لوجود موارد عادية/أساسية كافية ويمكن التنبؤ بها من أجل تنفيذ البرامج تنفيذاً فعالاً في جميع مجالات عمل الأمم المتحدة.
- واتخذ مختلف أصحاب المصلحة مؤخراً مبادرات تتعلق باتساق المساعدة الإنمائية وفعاليتها، والمبادئ والممارسة الجيدة بخصوص المنح المقدمة للعمل الإنساني. وتعد قضايا التمويل عنصراً محورياً في عمل الفريق الرفيع المستوى الذي شكله الأمين العام والمعني بالاتساق على نطاق المنظومة، في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة. وينبغي للأمين العام الإسراع بعمليات الإصلاح الحالية التي ترمي إلى ضمان تمويل منظومة الأمم المتحدة على نحو يمكن التنبؤ به بشكل أكبر.

توصيات لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية

- ◀ ينبغي للأجهزة التشريعية لكل صندوق أو برنامج تابع للأمم المتحدة أن تنشئ فريقاً عاملاً حكومياً دولياً لتقديم اقتراحات بشأن جدول التبرعات الإرشادي للموارد الأساسية، استناداً إلى النموذج الذي اعتمدته برنامج الأمم المتحدة للبيئة، لكي تنظر فيه الأجهزة التشريعية وتوافق عليه.
- ◀ ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين الإسراع بالعمل على تنسيق سياساتها الخاصة باستعادة تكاليف الدعم التي يجري تنفيذها حالياً برعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق.
- ◀ ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين أن يتأكدوا من أن الاتفاقات المتفاوض بشأنها مع آحاد البلدان المانحة بخصوص برامج الخبراء المعاونين/الموظفين الفنيين المبتدئين تشمل عنصر تمويل للمرشحين من البلدان الممثلة تمثيلاً ناقصاً والبلدان غير الممثلة.
- ◀ ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تضع بعد استراتيجية مؤسسية لتعبئة الموارد أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية وتوافق عليها.

المحتويات

الصفحة

iii	موجز.....	الفصل
١	٧-١	أولاً - مقدمة.....
٢	١٧-٨	ثانياً - أساليب التمويل واتجاهاته.....
٢	١٤-٩	ألف - الأمم المتحدة والصناديق والبرامج.....
٥	١٧-١٥	باء - الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.....
٧	٦٢-١٨	ثالثاً - زيادة التبرعات وأثرها على تنفيذ البرامج.....
٧	٢٠-١٨	ألف - الأثر الإيجابي لزيادة التبرعات على تنفيذ البرامج.....
٧	١٨	توسيع الأنشطة.....
٧	١٩	حفز الكفاءة.....
٧	٢٠	القيمة التي يضيفها الموظفون المقدمون دون مقابل.....
٨	٦٢-٢١	باء - الأثر السلبي لزيادة التبرعات على تنفيذ البرامج.....
٨	٢٩-٢١	ضعف القدرة على التنبؤ.....
١١	٣١-٣٠	قابلية التأثير.....
١١	٣٩-٣٢	نقص المرونة.....
١٤	٤٩-٤٠	تشويه أولويات البرامج.....
١٨	٥٤-٥٠	الدعم من خارج الميزانية/غير الأساسي للأنشطة العادية/الأساسية الدعم من الموارد العادية/الأساسية إلى الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية.....
١٩	٥٧-٥٥	تكاليف مرتفعة للمعاملات.....
٢٠	٥٨	قضايا البرمجة.....
٢٠	٥٩	تحويل الموارد إلى أنشطة جمع الأموال.....
٢٠	٦٢-٦١	قضايا الموارد البشرية.....
٢٢	٧٣-٦٣	رابعاً - دينامية التمويل.....
٢٢	٦٧-٦٣	ألف - التنافس على الموارد.....
٢٣	٧٠-٦٨	باء - التمويل المقدم من القطاع الخاص.....
٢٥	٧١	جيم - معوقات فعالية جمع الأموال.....
٢٥	٧٣-٧٢	دال - الشراكات.....

المحتويات (تابع)

الصفحة

الفقرات

الفصل

٢٦	٨٦-٧٦	 استراتيجيات تعبئة الموارد	ألف -
٢٦	٨٣-٧٦	 صناديق وبرامج مختارة	
٢٩	٨٦-٨٤	 وكالات متخصصة مختارة	
٣٠	٨٨-٨٧	 النهج اللامركزي في جمع الأموال	باء -
٣١	٩٣-٨٩	 الآفاق	سادساً -

المرفقات

٣٣	 ٢٠٠٥-٢٠٠٠	الاتجاهات في مجال التمويل،	الأول -
٣٩		تعبئة الموارد: الاستراتيجيات والممارسات الحالية	الثاني -
		لمحة عن الإجراءات المطلوب اتخاذها من جانب المنظمات المشاركة بشأن توصيات	الثالث -
٤٤		وحدة التفتيش المشتركة	

أولاً - مقدمة

١- في منظومة الأمم المتحدة المتعددة الأطراف، تحدد جميع الدول الأولويات في برنامج العمل والميزانية المعتمدين في كل منظمة. بيد أنه يمكن توقع تمويل الأنشطة التي تسعى إلى اتباع الأولويات المكرسة من خلال الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء. ومع ذلك، تعد التبرعات مكوناً أساسياً في التمويل الكلي لمنظومة الأمم المتحدة، وقد تعاطفت أهميتها في السنوات الأخيرة. ومن أسباب تغير التوازن بين التمويل المقرر والتبرع حدوث تطور في الولايات مع مرور الزمن، وانعدام نمو الميزانيات العادية، والتحول إلى التنفيذ على الصعيد الوطني بواسطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٢- وتبدي بعض الأوساط في منظومة الأمم المتحدة انشغالها لنمو التبرعات، وقد أدرج هذا التقرير في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٥ رداً على طلبات بعض المنظمات المشاركة لبحث القضايا المعنية. وعلاوة على ذلك، أبرزت التقييمات التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة نفسها على الأساليب الإدارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في عام ٢٠٠٤، الشروط المرتبطة بالتبرعات بوصفها قضية أساسية بالنسبة إلى العديد من المنظمات.

٣- وكان الهدف من الاستعراض تحليل اتجاهات التبرع في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وتحديد آثار هذه الاتجاهات على تنفيذ البرامج، والتوصية بالتدابير اللازمة للتخفيف من الآثار السلبية، وتحديد أفضل ممارسة. كما يستعرض التقرير استراتيجيات تعبئة الموارد.

٤- وشملت المنهجية المتبعة لدى إعداد التقرير استعراضاً أولياً واستبيانات ومقابلات وتحليلاً متعمقاً. وأرسل استبيان مفصل إلى جميع المنظمات المشاركة، وأجرى المفتشون بعدئذ مقابلات مع موظفي الأمم المتحدة، ومعظم صناديقها وبرامجها، ومعظم الوكالات المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية. كما التمسوا آراء موظفي لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فضلاً عن آراء ممثلي البلدان المانحة الرئيسية. وفي إطار الاستعراض، قام المفتشون ببعثات إلى باريس وروما وفيينا ونيروبي ونيويورك. والتست تعليقات من المنظمات المشاركة على مسودة التقرير وأخذت في الاعتبار لدى استكمال التقرير.

٥- ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، استكمل هذا التقرير بعد مشاور المفتشين بحيث تختبر استنتاجاته وتوصياته في ضوء الحكمة الجماعية للوحدة.

٦- ولتيسير التعامل مع التقرير، وتنفيذ توصياته ورصده، يتضمن المرفق الثالث جدولاً يشير إلى ما إذا كان التقرير قد قدم إلى المنظمات المعنية لتتخذ الإجراءات اللازمة أم للإعلام. ويحدد الجدول التوصيات التي يعتبرها المفتشون وجهة لكل منظمة، محددين ما إذا كانت تستلزم، في نظر المفتشين، قراراً من الهيئة التشريعية أو الإدارية للمنظمة أو إن كان يمكن للرئيس التنفيذي أن يطبقها.

٧- ويرغب المفتشون في أن يعربوا عن تقديرهم لجميع من ساعدتهم على إعداد هذا التقرير، لا سيما من شاركوا في المقابلات وتقاسموا، عن طواعية، معلوماتهم وخبراتهم.

ثانياً - أساليب التمويل واتجاهاته

٨- تصنف الاشتراكات التي تتلقاها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى فئتين من الموارد، وإن كانت المصطلحات والتعاريف والتغطية الحالية تختلف باختلاف المنظمة. وتستمد الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية جزءاً كبيراً من دخلها من الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء - موارد الميزانية العادية. ويشار إلى التبرعات التي تتلقاها هذه المنظمات عادة على أنها موارد خارجة عن الميزانية. وبالنسبة إلى المنظمات التي تعتمد على التبرعات في كل دخلها أو معظمه، من المعتاد التمييز بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية، وإن كان يمكن استعمال مصطلحات مختلفة في وثائق آحاد المنظمات^(١). والغرض من موارد الميزانية العادية/الموارد الأساسية هو تمويل النفقات الأساسية لوجود المنظمة وولايتها المؤسسية. وتوفر هذه الموارد بدون شروط تتعلق باستعمالها ويمكن مساواتها بمفهوم "التبرعات غير المخصصة"، في حين أن الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية تسوى عادة بمفهوم "التبرعات المخصصة". ولأغراض هذا التقرير، طلب من المنظمات المشاركة أن تقدم بيانات عن الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ بشأن كلتا فئتي الموارد، وأجابت معظمها هذا الطلب. ويرد أدناه تحليل للاتجاهات الكلية في هذه الفترة، في حين يرد في المرفق الأول اتجاهات آحاد المنظمات^(٢).

ألف - الأمم المتحدة والصناديق والبرامج

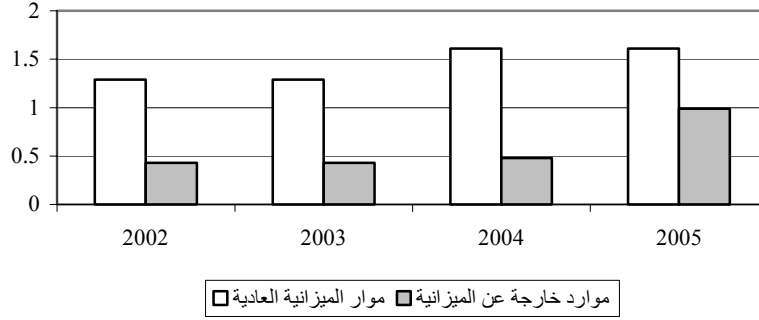
٩- ينص ميثاق الأمم المتحدة على أن تنظر الجمعية العامة في ميزانية الهيئة وتصدق عليها وأن يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة (المادة ١٧). ولا يشير الميثاق إلى التبرع، لكن معظم برامج أمانة الأمم المتحدة تمول بالتبرعات، على الأقل جزئياً، في حين أن الصناديق والبرامج وغيرها من الهيئات التي أنشأتها الجمعية العامة تمول كلياً، أو بشكل شبه كلي، بهذه الطريقة.

(١) أصل مفهوم "أساسية" هو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واعتمد المصطلح للهيكل المشترك لميزانيات هذا البرنامج وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). انظر مقرر المجلس التنفيذي لليونيسيف ١٩٩٨/٢ و A/60/74-E/2005/57، الفقرات ٨٩-٩٢.

(٢) يشمل التحليل الموارد المستمدة من الاشتراكات المقررة والتبرعات؛ وقد استثنى الدخل من مصادر أخرى.

الرسم البياني ١

الأمم المتحدة، ٢٠٠٢-٢٠٠٥
(مليارات دولارات الولايات المتحدة الاسمية)



المصدر: بيانات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق^(٣).

١٠ - ولم تتمكن أمانة الأمم المتحدة من إمداد المفتشين بالبيانات المطلوبة. واستعملت بدلها الإحصاءات التي أعدها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، لكن البيانات عن الموارد الخارجة عن الميزانية لم تكن متوافرة إلا ابتداء من عام ٢٠٠٢ (الرسم البياني ١ أعلاه). وتوحي هذه السلسلة الزمنية القصيرة باتجاه تصاعدي في الموارد الخارجة عن الميزانية، رغم أن سبب الارتفاع المفاجئ في عام ٢٠٠٥ يعود جزئياً إلى عوامل محددة مثل التصدي للكوارث الطبيعية وضعف الدولار الأمريكي الشديد مقابل عملات الجهات المانحة الرئيسية.

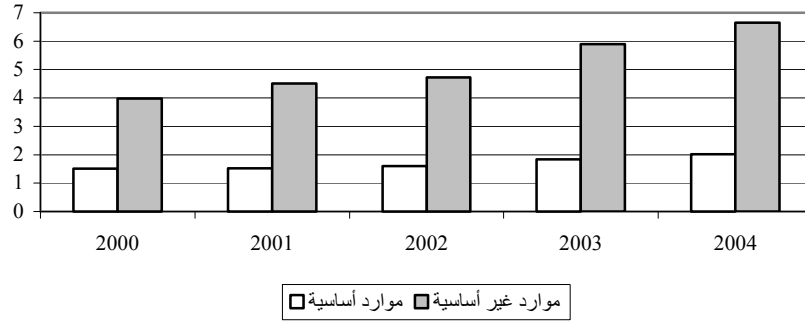
١١ - وتمول أهم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها بصورة كلية من التبرعات - اليونسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي. وإزاء تجمد أو انخفاض الموارد الأساسية لهذه الصناديق والبرامج في التسعينات، أمرت الجمعية العامة مجالسها الإدارية باعتماد هدف وقابل للتحقيق بشأن مواردها الأساسية، مراعية العلاقة بين ترتيباتها البرنامجية وخططها المالية^(٤). واستجابة لذلك، تم اعتماد الإطار التمويلي المتعدد السنوات.

(٣) A/61/203: الموارد العادية (الميزانية العادية المعتمدة)، الجدول ١؛ الموارد الخارجة عن الميزانية، الجدول ٢.

(٤) قرارا الجمعية العامة ٢٠٣/٥٢، الفقرة ٦ و ٢٢٧/٥٠، المرفق الأول، الفقرة ١٢.

الرسم البياني ٢

أهم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ٢٠٠٠-٢٠٠٤
(مليارات دولارات الولايات المتحدة الاسمية)



المصدر: بيانات قدمها اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي

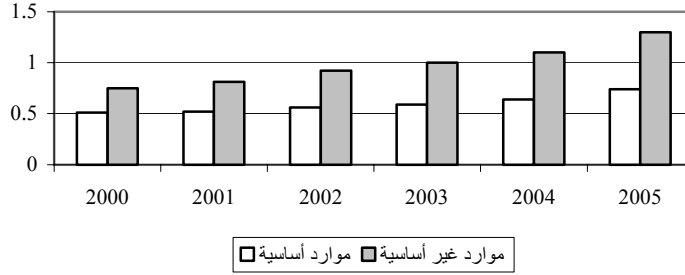
١٢- ويرد في الرسم البياني ٢ أعلاه الموارد الأساسية وغير الأساسية مجتمعة من التبرعات لتلك المنظمات الأربع في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤. وانحسر الاتجاه التنافسي السابق في الموارد الأساسية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، ورافقه اتجاه تصاعدي قوي في الموارد غير الأساسية، مما يعكس تجدد اهتمام المانحين بتمويل هذه المنظمات. فقد ارتفع إجمالي الموارد من جميع التبرعات بنحو ٥٨ في المائة رغم أنه يمكن عزو بعض هذا النمو في هذه الفترة إلى عوامل محددة، كما جاء أعلاه. وزادت الموارد الأساسية وغير الأساسية بنحو ٣٤ و٦٧ في المائة بالترتيب، وارتفعت بالتالي نسبة الموارد غير الأساسية في إجمالي الموارد من ٧٢,٥ إلى ٧٦,٧ في المائة.

١٣- وتتلقي برامج أخرى تابعة للأمم المتحدة جزءاً من تمويلها من موارد الميزانية العادية للأمم المتحدة، بما فيها المخدرات والجريمة، واللاجئين، والبيئة. ومع ذلك، فإن هذه الموارد تظل جزءاً ضئيلاً جداً من إجمالي التمويل بالنسبة إلى معظم البرامج التي تلقتها (انظر المرفق الأول، الجدول ٢)، ودون المستويات التي كانت متوقعة في أول الأمر^(٥).

(٥) ينص النظام الداخلي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن النفقات الإدارية للمفوضية تمول في إطار ميزانية الأمم المتحدة وأن جميع النفقات الأخرى تمول بواسطة التبرعات (النظام الداخلي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مرفق بقرار الجمعية العامة ٤٢٨ (د-٥) الصادر في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠، المادة ٢٠). وبالمثل، نص قرار الجمعية العامة المنشئ لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة على أن تمول الميزانية العادية للأمم المتحدة تكاليف مجلس الإدارة وأمانة صغيرة؛ أما التكاليف الأخرى فيجب تغطيتها كلياً أو جزئياً من صندوق التبرعات (قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د-٢٧)، الجزء الثاني، الفقرة ٣ والجزء الثالث، الفقرة (١)).

الرسم البياني ٣

برامج مختارة تابعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٥-٢٠٠٠
(مليارات دولارات الولايات المتحدة الاسمية)



المصدر: بيانات قدمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة الإنمائية وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١٤- ويوضح الرسم البياني ٣ أعلاه الموارد الأساسية وغير الأساسية مجتمعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووكالة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ولأغراض هذا التحليل، اعتبرت الموارد المتلقاة من الميزانية العادية للأمم المتحدة غير المخصصة والتبرعات لأغراض عامة موارد أساسية، في حين أن الموارد غير الأساسية تشمل التبرعات المخصصة. وارتفع إجمالي الموارد المستمدة من التبرعات بنحو ٦٢ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، والموارد الأساسية وغير الأساسية بنحو ٤٥ و ٧٣ في المائة على الترتيب، ونسبة الموارد غير الأساسية إلى إجمالي الموارد من ٥٩,٥ إلى ٦٣,٧ في المائة.

باء - الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

١٥- تنص المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة على أن تنظر الجمعية العامة في أي ترتيبات مالية أو ميزانية للوكالات المتخصصة وتقرها وتدرس ميزانياتها الإدارية قصد تقديم توصيات، وهي أحكام تنعكس في اتفاقات العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المعنية. بيد أن أساليب التمويل الحالية للوكالات المتخصصة منصوص عليها في نظمها الأساسية (أو نصوص مشابهة) ومفصلة في لوائحها المالية. وتنص الأنظمة الأساسية في معظم الحالات على أن توزع مصروفات الميزانيات المعتمدة المقدرة بين الدول الأعضاء على أساس المقياس الذي يحدده الجهاز التشريعي الأعلى^(٦). وتتوقع النظم الأساسية لمعظم المنظمات بعض التمويل إضافة إلى الاشتراكات المقررة (الهدايا

(٦) لكن الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية اعتمدت نظاماً للتبرع تقوم على مبادئ طوعية.

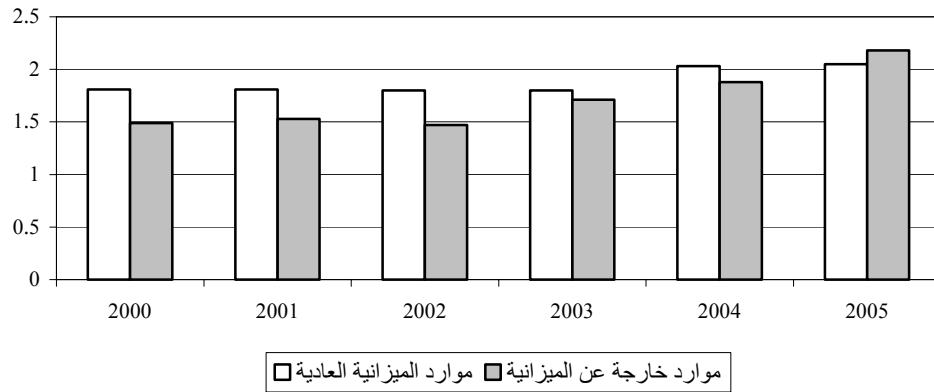
والشركات والإعانات والتبرعات) من كيانات عامة وخاصة. وبالنسبة إلى العديد من الوكالات المتخصصة، وكذلك الوكالة الدولية للطاقة الذرية، كان من المعتاد أن تمول موارد الميزانية العادية البنية الأساسية الإدارية والعمل الأساسي والمعياري، مع توجيه مبالغ محدودة من تلك الموارد إلى برامج التعاون التقني، وهي مجالات كانت تعتمد كثيراً على موارد من خارج الميزانية.

١٦ - وعلى الرغم من تقديم بعض التبرعات، يعتقد المفتشون أن هدف الأنظمة الأساسية، في معظمها، هو إقرار الميزانيات التي يتعين تمويلها بواسطة الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء. بيد أن برامج العمل المعتمدة من الدول الأعضاء، في عملية الميزانية البرنامجية، قد تكون مفرطة في الطموح بالنسبة للميزانيات المعتمدة لتنفيذها، وهو وضع ساهم في تفاقمه سياسات عدم النمو في الميزانيات. وما يؤكد الحاجة لتكملة موارد الميزانية العادية المستمدة من الاشتراكات المقررة عن طريق التبرعات أن منظمات عدة، بما فيها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، تدرج الآن تقديرات للموارد الخارجة عن الميزانية في مقترحاتها للميزانية البرنامجية، وهو ما جرت عليه العادة في الأمم المتحدة لسنوات عدة.

الرسم البياني ٤

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ٢٠٠٥-٢٠٠٠

(مليارات دولارات الولايات المتحدة الإسمية)



المصدر: بيانات مقدمة من الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

١٧ - ويوضح الرسم البياني ٤ أعلاه موارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية مجتمعة للوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٠. وارتفع إجمالي الموارد المستمدة من التبرعات بنحو ٢٨ في المائة بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، و موارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية بنحو ١٢ و ٤٧ في المائة على الترتيب، وارتفعت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية إلى أكثر من نصف إجمالي الموارد في عام ٢٠٠٥. وكما أشير أعلاه، يجب أخذ تأثير عوامل محددة في الاعتبار عند تفسير هذه البيانات. وإضافة إلى ذلك، كان هناك تفاوت شديد في تجارب مختلف الوكالات، وقد استعرضت في المرفق الأول أدناه.

ثالثاً - زيادة التبرعات وأثرها على تنفيذ البرامج

ألف - الأثر الإيجابي لزيادة التبرعات على تنفيذ البرامج

توسيع الأنشطة

١٨ - حدث توسع في أنشطة العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتسارعت وتيرته في السنوات الأخيرة. وإذا كان العمل المعياري قد ظل مهماً، فقد حدث توسع كبير في الأنشطة التنفيذية في عدد كبير من المجالات. ففي الأمم المتحدة، تركزت هذه الزيادة على حفظ السلم، إذ تضاعف إجمالي الميزانية أربع مرات منذ عام ١٩٩٨^(٧). لكن حدث أيضاً نمو في الأنشطة التنفيذية في مجالات أخرى، مثل الإغاثة الإنسانية والعدالة الجنائية، وهي أنشطة مولت من الموارد الخارجة عن الميزانية. ويمكن ملاحظة اتجاهات مثيلة في العديد من الوكالات المتخصصة. وقد سهل التبرع نمو هذه الأنشطة.

حفز الكفاءة

١٩ - أدى عنصر عدم التيقن بشأن الحصول على التبرعات، وازدياد الاعتراف بالحاجة إلى التنافس على موارد مالية شحيحة، إلى جعل المنظمات أكثر دينامية وكفاءة. ولم يكن ممثلو البلدان المانحة وحدهم من اعتبر ذلك جانباً إيجابياً للتبرع، بل أمانات معظم المنظمات أيضاً.

القيمة التي يضيفها الموظفون المقدمون دون مقابل

٢٠ - تقدم بعض البلدان المانحة تبرعات على شكل موظفين دون مقابل مثل الخبراء المعاونين/الموظفين الفنيين المستدئين وخبراء التعاون التقني الذين تقبل خدماتهم على أساس عدم السداد^(٨). وكل المنظمات تعتبرهم مورداً نفيساً، ليس فقط لأنهم يزيدون في الموارد من الموظفين. فالخبراء المعاونون/الموظفون الفنيون المبتدئون يمكنهم في الغالب بث الحيوية والأفكار الجديدة، ويمكن للموظفين الذين لديهم خبرة أوسع أن يساهموا بخبرة محددة. وكانت هذه البرامج موفقة في الوكالات التقنية مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) حيث يوجد طلب على المهارات التقنية المتخصصة، لكنها أيضاً مهمة في البرامج الإنمائية والإنسانية، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي يوجد لديها حالياً نحو ١٠٠ موظف فني مبتدئ.

(٧) A/60/692، الفقرات ٣-٦.

(٨) فرقست الأمم المتحدة بين الموظفين التقليديين المقدمين دون مقابل مثل الخبراء المعاونين وخبراء التعاون التقني (النوع الأول) والموظفين المقدمين غير التقليديين (النوع الثاني) الذين لا يمكن قبولهم إلا في حالات استثنائية (A/51/688).

باء - الأثر السلبي لزيادة التبرعات على تنفيذ البرامج

ضعف القدرة على التنبؤ

٢١- يتوقف تنفيذ البرامج في إطار دورات البرمجة السنوية أو على مدى سنتين بشكل أساسي على تدفق الأموال. فنظام التمويل القائم على الاشتراكات المقررة ينطوي على نوع من اليقين بشأن مستوى التمويل الذي يمكن لمنظمة من المنظمات أن تتوقع الحصول عليه في إطار زمني محدد. وإضافة إلى ذلك، تلجأ المنظمات إلى حوافز أو عقوبات أو كليهما لتحسين مستوى جمع الاشتراكات المقررة. ويمكن لضعف القدرة على التنبؤ بالتبرع، وعدم وجود آليات مماثلة لتشجيع دفع ما تم التعهد به، أن يقوض تخطيط وتنفيذ البرامج والمشاريع على الأجلين القصير والطويل على السواء. والتنفيذ التدريجي للإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مع تركيزه على الأداء والمساءلة، هو الذي يؤكد هذه المعضلة^(٩).

٢٢- وتتأثر جميع المنظمات بعدم القدرة على التنبؤ والاستدامة، وبالأخص تلك التي تعتمد على التبرع في كل مواردها الأساسية أو معظمها. وحاولت بعض المنظمات حل المشكلة، جزئياً على الأقل، بأن اقترحت على الدول الأعضاء أن تخضع نسبة من التبرعات لمقاييس يمكن التنبؤ بها. فمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على سبيل المثال قدمت اقتراحات في عام ٢٠٠٣ من أجل إطار تمويلي أوسع نطاقاً، بما في ذلك نموذج لمستوى أساسي يبلغ ٣٠ في المائة كوسيلة لتوسيع قاعدة المانحين للمفوضية وسد النقص المزمع في التمويل^(١٠). واستمد النموذج من تطبيق جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة نسبته ٣٠ في المائة من الميزانية السنوية للمفوضية، مقدرة وفقاً لمتوسط اشتراكات دولة من الدول على مدى السنوات العشر الماضية أو اشتراكها في آخر سنة مالية. وكل الاشتراكات المستندة إلى النموذج عبارة عن تبرعات، واقترح انتهاج نهج تدريجي بشأن النظام الجديد.

٢٣- وفي القرار بشأن تنفيذ الإجراءات المقترحة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لم تتناول الجمعية العامة نموذج المستوى الأساسي البالغ ٣٠ في المائة. وبدلاً من ذلك، ذكرت بالفقرة ٢٠ من النظام الأساسي للمفوضية ودعت إلى تطبيقه^(١١). كما جددت التأكيد على الصيغة التطوعية لتمويل المفوضية وطلبت إلى الدول أن تساهم قدر استطاعتها في التمويل الكامل للميزانية المعتمدة^(١٢).

(٩) اعترف بأن المطابقة بين الموارد وأهداف المنظمة على الأجل الطويل عنصر أساسي في الإدارة القائمة على النتائج. انظر JIU/REP/2004/6، الفقرات ٤٠-٤٨.

(١٠) انظر "Strengthening the capacity of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to carry out its mandate" (A/58/410), paras. 53-61.

(١١) تنص المادة ذات الصلة في النظام الأساسي على تمويل النفقات الإدارية للمفوضية من ميزانية الأمم المتحدة (انظر الحاشية ٥ أعلاه).

(١٢) قرار الجمعية العامة ٥٨/١٥٣، الفقرتان ٧-٨.

٢٤- وعلى العكس من ذلك، اعتمد مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ٢٠٠٢ جدولاً إرشادياً للتبرعات، على أساس تجريبي في أول الأمر، بهدف رفع مستوى القدرة على التنبؤ بتدفق الموارد على صندوق البيئة. وفي إطار هذا النظام، ينبغي حساب التبرعات على أساس قدرة كل بلد على الدفع، مع الإشارة إلى الصيغة التي وضعت للاشتراكات في الميزانية العادية للأمم المتحدة (انظر الإطار ١ أدناه).

٢٥- وأفاد برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأهم النتائج المحققة من خلال مباشرة المرحلة التجريبية للجدول الإرشادي بوصفها عملية توسيع كبيرة لقاعدة المانحين، وتم تلقي مستوى أعلى من التبرعات لصندوق البيئة من البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والبلدان النامية. وعلاوة على ذلك، تحسن الاستقرار المالي لأن أغلبية مطلقة من البلدان على الأقل حافظت على مستوى تبرعاتها لصندوق البيئة. كما كانت هناك قدرة أكبر على التنبؤ بالتبرعات لصندوق البيئة لأن أغلبية البلدان تبرعت بمبالغ تزيد عما جاء في الجدول الإرشادي أو تعادله أو تقترب منه كثيراً^(١٣).

٢٦- وإذا كان يبدو أن جميع الدول الأعضاء لا توافق على جدول التبرعات الإرشادي لصندوق الأمم المتحدة للبيئة، فإن النظام الجديد ساعد على تحسين القدرة على التنبؤ بالموارد ومدى كفايتها، على الأقل في المراحل الأولية. كما نجم عنه توسيع نطاق "ملكية" الدول الأعضاء للمنظمة بمشاركة المزيد من البلدان في النظام الجديد، بما فيها أقل البلدان نمواً. وزيادة على ذلك، رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتقدم المحرز في تنفيذ الأحكام المتعلقة بتعزيز دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة ووضعه المالي، كما يرد في الجزء الثالث - باء من التذييل. بمقرر مجلس الإدارة د-١/٧^(١٤).

الإطار ١

جدول التبرعات الإرشادي

اعتمد مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في دورته الاستثنائية السابعة عام ٢٠٠٢ تقرير الفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية للوزراء أو ممثلهم بشأن الإدارة البيئية الدولية (المقرر د-١/٧) المؤرخ ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٢). ومن بين ما وصى به الفريق اقتراحه وضع جدول تبرعات إرشادي لصندوق الأمم المتحدة للبيئة قصد توسيع قاعدة التبرعات وتعزيز القدرة على التنبؤ بالتبرعات للصندوق (الجزء الثالث - باء) من التذييل بالمقرر د-١/٧).

ويتوقع أن يأخذ الجدول الإرشادي في الحسبان ما يلي:

- ❑ جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة؛
- ❑ معدل حد أدنى إرشادي بنسبة ٠,٠٠١ في المائة؛
- ❑ معدل حد أعلى إرشادي بنسبة ٢٢ في المائة؛

(١٣) UNEP/GCSS.IX/INF/6, para. 21.

(١٤) قرار الجمعية العامة ١٨٩/٦٠، الفقرة ١٠ و٢٢٦/٥٩، الفقرة ١٢.

- معدل حد أعلى إرشادي لأقل البلدان نمواً بنسبة ٠,٠١ في المائة؛
- الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء، لا سيما البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية؛
- الأحكام التي تسمح لأي دولة عضو بأن تزيد مستوى تبرعاتها فوق المستوى الراهن.
- واعتبرت الأمور التالية مهمة عند وضع جداول التبرعات الإرشادية بخصوص المرحلتين النموذجيتين في عام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤-٢٠٠٥:
- الحفاظ على الطبيعة الطوعية للتبرعات المقدمة إلى الصندوق؛
- توسيع قاعدة المانحين ودعوة جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى النظر في تقديم تبرعات منتظمة وكافية للصندوق؛
- إبقاء البلدان على مستوى تبرعات مرتفع وكاف؛
- دعوة البلدان التي كانت وقتئذ تدفع مبالغ أدنى مما يرد في جدول الأمم المتحدة ودون مستوياتها المرتفعة السابقة إلى زيادة تبرعاتها تدريجياً.

المصدر: UNEP/GCSS.VII/6; UNEP/GCSS.IX/3.

٢٧- ويدعم المفتشون دعماً كاملاً جداول التبرعات الإرشادية بوصفها وسيلة لتحسين القدرة على التنبؤ بالموارد وتمدّد كفايتها لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تواجه مشكلة التمويل الأساسي غير المؤكد. ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية تلك الهيئات في تحقيق أهدافها في مجال تنفيذ البرامج.

التوصية ١

ينبغي للأجهزة التشريعية لكل صندوق أو برنامج تابع للأمم المتحدة أن ينشئ فريقاً عاملاً حكومياً دولياً لتقديم اقتراحات بشأن جدول التبرعات الإرشادي للموارد الأساسية استناداً إلى النموذج الذي اعتمدته برنامج الأمم المتحدة للبيئة لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية وتقرها.

٢٨- وهناك نهج آخر لتحسين القدرة على التنبؤ وهو تحديد الأهداف في ظل أطر تمويلية متعددة السنوات مثل تلك التي اعتمدها اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، لكن النتائج كانت متفاوتة. فقد أشار صندوق الأمم المتحدة للسكان إلى أن التعهدات المتعددة السنوات أصبحت أكثر قابلية للتنبؤ بها، لكن كانت هناك مشاكل مع التحويلات وبالتالي إدارة التدفقات المالية. وأفاد اليونيسيف بأنه منذ أول اجتماع سنوي لإعلان التبرعات للإطار التمويلي المتعدد السنوات الذي جرى في عام ٢٠٠٠، لم يلتزم بتقديم تبرعات لأكثر من سنة سوى ٢٢ في المائة من بين معدل سنوي مكون من ٦٠ مانحاً ممن قطعوا تعهدات، وظلت القدرة على التنبؤ شاغلاً أساسياً. ولاحظ الأمين العام أنه بينما كانت الأطر التمويلية المتعددة السنوات فعالة

بوصفها أجهزة للتخطيط بربطها النقاط المرجعية المحددة للموارد بالأهداف على أساس متعدد السنوات وعززت المسألة بالتالي، فإنها لم تتمكن بعد من ضمان توفر الكتلة الحرجة الكافية من التبرعات الأساسية^(١٥).

٢٩- وتتبع منظمات أخرى أيضاً ترتيبات التمويل المتعدد السنوات. فمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وصندوق الأمم المتحدة للبيئة والأونروا، على سبيل المثال، أبرمت اتفاقات شراكة مع مانحين عدة بشأن التمويل المتعدد السنوات. كما أن وكالات متخصصة عدة سلطت الضوء على مبادرات لضمان تعهدات أو أشارت إلى الحاجة إلى اتفاقات تعاون طويلة الأجل مع المانحين الرئيسيين مثل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي. واعتبر إعداد اتفاقات عامة أو نموذجية ومبادئ توجيهية في هذا الشأن أمراً مهماً في هذا المقام.

قابلية التأثر

٣٠- أفادت جميع المنظمات بأنها تلقت معظم التبرعات من عدد محدود من البلدان المانحة، يقل عن عشرة في معظم الحالات^(١٦). ومع أن عدداً قليلاً أيضاً من البلدان يوفر معظم موارد الميزانية العادية لتلك المنظمات التي تتلقى الاشتراكات المقررة، فإن جداول الأنصبة المقررة، التي تربط الاشتراكات الفعلية للبلدان بدخل الفرد فيها، تساعد على ضمان أن يوزع العبء بالتساوي. وباستثناء جدول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، لا توجد آليات موازية تساعد على تحقيق التوازن بين المانحين فيما يتعلق بالتبرعات.

٣١- وكل المنظمات معرضة لفقدان التمويل إذا سحب مانح رئيسي دعمه. وفي حالة فقدان مبالغ كبيرة في موارد الميزانية العادية، قد تخفف الدول الأعضاء المتبقية على الأقل بعض الآثار على الميزانية البرنامجية قصد دعم تنفيذ البرامج. وفي المنظمات التي تمول كلياً أو بشكل كبير من التبرعات، قد تكون الآثار على تنفيذ البرامج أشد. ويحدث ذلك بالخصوص عندما يتوقف التمويل فجأة، كما حدث لصندوق الأمم المتحدة للسكان مؤخراً عندما سحب مانح رئيسي تبرعه. واعتبرت معظم المنظمات، بما فيها الوكالات المتخصصة، قاعدة المانحين لديها ضيقة للغاية، مع احتمال أن يتأثر تنفيذ البرامج. وكان ذلك أيضاً تقدير معظم ممثلي البلدان المانحة الذين قابلهم المفتشون. ومن شأن اعتماد جداول التبرعات الإرشادية أن يساعد على الحد من هذه المشكلة (انظر التوصية ١ أعلاه).

نقص المرونة

٣٢- تنطوي معظم الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية على شروط تقيد مرونتها بالنسبة للمنظمة المتلقية. وهذه الأموال يخصصها المانحون لبرامج أو مشاريع قائمة أو معدة خصيصاً و/أو لمناطق أو بلدان بعينها، ويمكن التمييز بينها أيضاً بطبيعة القيد، من تخصيص "مرن/خفيف" إلى "شديد/ثقيل". وقد تعكس درجة التخصيص، جزئياً على الأقل، دعم المانحين لمجال برنامجي معين. وتحظى حقوق الإنسان حالياً بدعم قوي، ولم يكن نحو ربع موارد مفوضية حقوق الإنسان الخارجة عن الميزانية يخضع لأي شروط في عام ٢٠٠٥، وهو تحسن ملحوظ مقارنة بنسبة ٧ في المائة فقط غير مخصصة في عام ٢٠٠٢.

(١٥) A/60/83-E/2005/72, para. 22.

(١٦) حدث في السنوات الأخيرة نمو في التبرع من المانحين الجدد، لكن نسبته في المجموع لا تزال ضئيلة نسبياً.

٣٣- وتواجه المنظمات صعوبات كثيرة في العمل مع الشروط المفروضة على التبرعات. فبرنامج الأغذية العالمي على سبيل المثال أحصى ١٧ شرطاً في مجال التبرعات والآثار المقترنة بها في المرفق الملحق باستراتيجيته لتعبئة الموارد لعام ٢٠٠٠. وإذا كانت بعض هذه الشروط تتصل تحديداً بولاية برنامج الأغذية العالمي، فهناك شروط أخرى تطبق بصورة أشمل (انظر الإطار ٢ أدناه). ففي عام ٢٠٠٥، شجع المجلس التنفيذي "برنامج الأغذية العالمي على الحصول على نصيب أوفر من التبرعات المتعددة الأطراف التي يمكن التنبؤ بها والمقدمة في بداية السنة المالية للمانح دون أن ترتبط بها شروط بخصوص استعمالها" (١٧).

الإطار ٢

آثار بعض شروط المانحين على برنامج الأغذية العالمي

شرط المانح	أثر الشرط
يشترط المانح أن يشتري بتبرعه ما يلزم من مكان معين.	يقوض قدرة برنامج الأغذية العالمي على تأسيس قراراته في مجال الشراء على اعتبارات سعرية/تشغيلية. كما يسبب مشاكل في شراء كميات ذات حجم أمثل للعمليات، مما يجبر البرنامج على القيام بعمليات شراء متعددة، وهذا قد يتسبب في تأخر وصول الأغذية إلى المستفيدين.
المانح يفرض السلعة الأساسية التي يمكن شراؤها بماله.	ينبغي أن يكون برنامج الأغذية العالمي قادراً على أن يقرر بشأن أنسب سلعة أساسية لخط الإمدادات. ولما كانت الشروط التشغيلية تتغير، فإن هذا الشرط قد يفرض على تكرار التفاوض على التبرعات والتأخير لفترات طويلة لتوفير الأغذية لعمليات البرنامج وعند انقطاع الإمدادات.
يساهم المانح في مصادر ميزانية متنوعة لأن القيود التشريعية تمنع الاستعادة الكاملة للتكاليف من مصدر واحد.	لضمان استيفاء شرط الاستعادة الكاملة للتكاليف، على برنامج الأغذية العالمي أن يعد تقارير مفصلة تتناول التمويل من هذه المصادر المتنوعة.
التبرعات المتعددة الأطراف الموجهة يقتصر استعمالها على مقاطعات محددة يدعمها المانح المعني على أساس ثنائي.	يقوض حياد مساعدة برنامج الأغذية العالمي ويمكن أن تحرم المستفيدين من المساعدة الغذائية التي يعتبر البرنامج أنها ملحة.
قدم أحد المانحين تبرعاً لعملية خاصة وحدد الشركاء المشرفين على التنفيذ والمبلغ الذي ينبغي دفعه إلى الشركاء.	يقوض سلطة برنامج الأغذية العالمي باختيار أنسب الشركاء المشرفين على التنفيذ.

أثر الشرط	شرط المانح
يقوض حياد مساعدة برنامج الأغذية العالمي ويمنعه من توفير المساعدة حيث تمس إليها الحاجة. قد يحجب المساعدة الغذائية عن المساعدة المستفيدين الذي تم تحديدهم على أساس أنهم يحتاجون إلى مساعدة البرنامج.	اشتراط أحد المانحين على البرنامج أن يوزع تبرعه مباشرة على بعض المستفيدين في مناطق معينة وفي مستويات يدعمها المانح.
قد يحتاج التبرع إلى إعادة برمجة وينبغي تحديد مصادر أخرى لتلبية المتطلبات التشغيلية. يؤدي إلى تأخر في وصول الغذاء إلى المستفيدين.	يمكن أن يتأخر كثيراً تأكيد التبرع وتوافره بالتالي.

المصدر: WFP/EB.3/2000/3-B، المرفق الثالث.

٣٤- وأنشأت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في عام ٢٠٠٤، فريقاً عاملاً معنياً بالآثار التي يحدثها التغير في العلاقة بين التمويل العادي والتبرع على الإدارة والبرامج. واعتمدت اللجنة في إثر تقريرها بياناً سياسياً بالنيابة عن المجلس يوصي بأن تتخلى مؤسسات المنظومة عن التبرعات التي تقتزن بها شروط تؤثر في الشراء وفي تعيين الموظفين. ولا ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يمنحوا استثناءات إلا عند الضرورة وفي الحدود الدنيا^(١٨).

٣٥- وسعيًا إلى تحسين المرونة، أطلقت المنظمات مبادرات للتمويل المواضيعي أو المجمع أو كليهما. وتقتزن بالصناديق المواضيعية قيود أقل، وهو ما يسمح بالتخطيط على أجل أطول في الوقت الذي تحفّض فيه تكاليف المعاملات وترتفع فيه الكفاءة. وأبلغ المفتشون بأنه تم احتواء الرد الأولي من جانب المانحين، عندما أنشئت هذه الصناديق في اليونيسيف في عام ٢٠٠٣، لكن التمويل المواضيعي زاد بسرعة في عام ٢٠٠٤، وتبين أنه فعال للغاية في حالات الطوارئ الواسعة النطاق مثل كارثة تسونامي في المحيط الهندي في نهاية عام ٢٠٠٤. وأنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للسكان أيضاً صناديق استثمارية مواضيعية، وأبلغ البرنامج الأخير عن تجارب إيجابية مع تلك الصناديق بشأن السلع الأساسية المتصلة بالصحة الإنجابية والناشور التوليدي.

٣٦- ومن بين الوكالات المتخصصة، أبلغت منظمة العمل الدولية عن أن بعض المانحين ابتعدوا تدريجياً عن التخصيص على مستوى المشاريع إلى أولويات مواضيعية واسعة النطاق طبقاً لعدد من المعايير التي تمت المشاركة في وضعها. وأفادت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) بأن اتفاقها الاستراتيجية/الجامعة مع مانحين محددين يمكن اعتبارها "أقل تخصيصاً" من حيث إن الأموال قدمت لدعم بعض الأنشطة الرئيسية. كما أن أساليب التمويل "غير المخصص" نسبياً تضمنت برامج شراكة استراتيجية أخذ بها مؤخراً مع المانحين تستهدف مجموعة كبيرة من الأنشطة، علاوة على صندوق خاص لحالات الطوارئ.

٣٧- وفي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، أنشئ صندوق مجمع - صندوق بلدان الشمال الأوروبي - في إطار برنامج "التعليم للجميع" الذي كان مبادرة مهمة. واستحدثت منظمة الصحة العالمية آلية لتشجيع المانحين على تقديم الأموال التي يمكن تجميعها، وأنشئ حساب مؤسسي للصناديق المجمع سيستعمل لسد فجوات التمويل. وسعت منظمة الصحة العالمية إلى التأكد من أن جميع مجالات العمل ستستعمل بما لا يقل عن ٦٠ في المائة من الأمن المالي لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ في نهاية عام ٢٠٠٦، مع مراعاة الميزانية العادية والاشتراكات المحددة وغير المحددة المتاحة، ثم استعمال كمية ضئيلة من الموارد الكاملة المرونة لسد الفجوات المتبقية.

٣٨- ويعترف المفتشون بأهمية المبادرات الجديدة بخصوص التمويل المواضيعي والتمويل المجمع في زيادة مرونة الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية التي تتلقاها المنظمات، ويعتقدون أن أسلوب التمويل هذين ينبغي أن يكونا ممارسة معتادة في منظومة الأمم المتحدة. ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ الوصية التالية فعالية المنظمات في تحقيق أهدافها في مجال تنفيذ البرامج.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يضعوا، أو يواصلوا وضع، أساليب تمويل مرنة، مثل التمويل المواضيعي والتمويل المجمع، لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية وتقرها.

٣٩- وفي عام ٢٠٠٣، التقت هيئات عدة تعمل في مجال المساعدة الإنسانية، بما فيها ممثلو الحكومات والجهات المانحة المتعددة الأطراف ومؤسسات الأمم المتحدة، لإقرار المبادئ والممارسات الجيدة في إطار مبادرة معروفة باسم "المنح الإنسانية السليمة". واعترف بالحاجة إلى ضمان وجود تمويل مرّن وقابل للتنبؤ به لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والمنظمات الإنسانية الرئيسية، فضلاً عن الحاجة إلى استكشاف إمكانات الحد من التخصيص واستحداث ترتيبات طويلة الأجل (انظر الفقرة ٩١ أدناه). ويسلم المفتشون بأهمية هذه المبادرة وأشادوا بالمانحين لالتزامهم في هذا الصدد.

تشويه أولويات البرامج

٤٠- كان أحد الشواغل الرئيسية للمفتشين يتمثل في احتمال أن تتسبب التبرعات في تشويه أولويات البرامج - بل ولايات - مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وإذا كانوا يعترفون بأن خطر تشويه الولايات لا يكاد يذكر، لأن هذه الولايات واسعة جداً بشكل عام، فإن تشويه خطر أولويات البرامج يظل قائماً، لأن بإمكان المانحين التأثير في توازن البرامج التي نفذت بالفعل من خلال تخصيص التبرعات. وأعرب الأمين العام عن قلق مماثل مؤداه أن مخاطر تشويه الأولويات كبيرة، سواء على صعيد المنظومة ككل أو فيما يتعلق بزخم البرامج واتجاهات المنظمات كل على حدة. وقد تكون النتيجة "تركيز الأنشطة التنفيذية حول مواضيع محددة تتطابق مع خيارات المانحين أكثر من تطابقها مع الأولويات العامة للبرامج المحددة على الصعيدين الوطني أو الدولي" (١٩).

٤١- وليس من السهل قياس تشويه أولويات البرامج، لكن ثمة مؤشرات واضحة على التأثير الذي قد تحدثه تفضيلات المانحين، بما في ذلك الإفراط في تمويل البرامج أو نقص تمويلها في إطار الدورة البرنامجية، والأنصبة النسبية في التبرع ككل لمختلف البرامج والبرامج الفرعية وشتى المناطق والبلدان (ترد بعض الأمثلة في الإطار ٣ أدناه). وأحد الأسباب الرئيسية لهذه الاختلالات هو أن الأموال، في البلدان المانحة، تندفق من وكالات حكومية مختلفة لها ولايات وأولويات مختلفة.

٤٢- وفي مواجهة هذه الاختلالات، لا بد من رسم استراتيجيات لتعزيز التطابق بين أولويات المنظمات وأولويات المانحين. وشددت المنظمات على التواصل والحوار المنتظم بين مختلف أصحاب المصلحة بوصفهما عاملين رئيسيين في هذه العملية، سواء في أثناء اجتماعات مجالس الإدارة أو خارجها، في المقر وفي الميدان. وكان من المهم التحدث أكثر فأكثر مع المانحين بوصفهم مجموعة وليس مع كل واحد على حدة.

٤٣- وأفادت منظمة الصحة العالمية بأن نقاشات مكثفة جرت بانتظام مع نحو ٢٠ مانحاً بشأن الحاجة إلى المزيد من المرونة وبأن العديد منهم استجابوا لها، لا سيما في المجالات التي تشتد فيها الحاجة. وتحسن التوازن في تنفيذ الميزانية البرنامجية في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ومن المتوقع تحقق المزيد من التقدم في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، باستعراض الأقران في عملية إعداد الميزانية، والمزيد من الرصد من أجل تقديم معلومات في الوقت المناسب إلى جميع أصحاب المصلحة بشأن نمط الهبات. وأكدت الوكالة الدولية للطاقة الذرية أيضاً على أن المانحين لبرنامج الأمن والسلامة في المجال النووي استجابوا للإرشادات الخاصة بأولويات البرنامج. وكان من المهم إقامة علاقة تعاون منفتحة مع المانحين ووجود تفاعل استباقي، لضمان توزيع الأموال التي كانت أقرب ما يمكن للأولويات.

٤٤- وشددت الفاو على ضرورة أن يكون جميع أصحاب المصلحة على علم ويأخذوا في الحسبان المعلومات المناسبة والتطورات السياسية. هذا الوعي الكبير وتشمل هذه التوعية الواسعة، على سبيل المثال: التوجهات في الوثائق الرئيسية مثل إطارها الاستراتيجي الطويل الأجل؛ والإلمام بالأساليب الجديدة في بيئة المساعدة؛ والتركيز المتزايد على تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في برامج الفاو المناسبة؛ وضرورة انعكاس القضايا الغذائية والزراعية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر على الصعيد القطري. وكان ينبغي تقديم مساعدة فعالة لمن وضعوا مشاريع الفاو قصد ضمان الاتساق مع السياسات والأولويات التي أقرتها مجالس الإدارة.

الإطار ٣

تأثير ما يفضله المانحون على أولويات البرامج

- ❑ **الأمم المتحدة/مكتب منسق الشؤون الإنسانية:** أحدث التخصيص خللاً في التمويل الكلي، علماً بأن بعض الأنشطة مولت بسخاء وبعضها الآخر يواجه نقصاً حاداً في التمويل.
- ❑ **اليونيسيف:** كلما كان حجم الموارد الأخرى المخصصة في إجمالي الموارد أكبر، كان اليونيسيف أميل إلى أن يصبح متعهداً بدلاً من أن يكون شريكاً، وكان تأثيره أضعف على رصد دخل للأهداف الاستراتيجية.
- ❑ **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** في عام ٢٠٠٤، صُرفت نسبة ٤٤ في المائة من الموارد المخصصة للبرامج على هدف أساسي من أصل خمسة أهداف أساسية، وهو "تعزيز الحكم الديمقراطي"، وكانت ضعف ما خصص لثاني أكبر الأهداف الأساسية وهو "تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والتخفيف من حدة الفقر البشري".
- ❑ **مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة:** تؤثر العوامل الجغرافية - السياسية في تخصيص المانحين لكل من المشاريع والأقاليم/البلدان.
- ❑ **برنامج الأمم المتحدة للبيئة:** انتشرت الصناديق الاستثمارية؛ وابتعدت مخصصات هذه الصناديق بين البرامج الفرعية عن الأولويات التي حددها مجلس الإدارة لصندوق البيئة. ولا توجد آلية تضمن تخصيص الصناديق الاستثمارية طبقاً للأولويات وخطة العمل المتفق عليها.
- ❑ **مؤئل الأمم المتحدة:** أحدث التخصيص خللاً بين الأموال المتلقاة وبرنامج العمل المعتمد، علماً بأن بعض البرامج قد أفرط في تمويلها والبعض الآخر تم تنفيذه جزئياً.
- ❑ **منظمة العمل الدولية:** يتعين على البرامج التشغيلية أن توفق بين نهج المنظمة وخبرتها من جهة واحتياجات وأولويات الدول الأطراف وما يفضلها المانحون من جهة أخرى، وهو ما قد ينجم عنه اختلالات في تخصيص الموارد جغرافياً أو مواضيعياً. وإذا لم يكن هناك مجال قد أفرط في تمويله، فإن بعضها، مثل القضاء على عمل الأطفال، حظي بالتمويل بسهولة، لكن الحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي لم يحولا بنفس السهولة.
- ❑ **الفاو:** أدى الاتجاه نحو تخصيص التبرعات، إضافة إلى تراكم التخفيضات في اعتمادات الميزانية العادية على مدى فترات سنتين عدة إلى وجود برنامج ميداني مغاير بعض الشيء، بتركيز العمل فيه بشدة على بعض المجالات، على حساب طائفة واسعة من طلبات المساعدة الواردة من البلدان المتلقية في المجالات التقنية الصادر بشأنها تكليف.
- ❑ **اليونسكو:** لم تكن هناك أي برامج أفرط في تمويلها؛ وبعضها تلقى تمويلًا جيداً، مثل التوعية الوقائية بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز، لكن ذلك لم يشمل كل الحالات.
- ❑ **منظمة الصحة العالمية:** كان الاعتماد شديد على التبرعات وتخصيصها يشكل تحدياً كبيراً في محاولة ضمان تنفيذ فعال ومتوازن للميزانية البرنامجية، لا سيما بسبب البنية اللامركزية في ستة مكاتب إقليمية، والحاجة إلى تأمين تمويل كاف لكل مكاتب المنظمة ومجالات العمل. وفي الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، حققت الأموال المجمعة الهدف المحدد في الميزانية عموماً، لكن الأموال لم تكن تتطابق مع الأولويات؛ ففي ٣٥ مجالاً من مجالات العمل، أفرط في تمويل بعضها، لا سيما "الاستعداد للطوارئ ومواجهتها"، و"التحصين وتطوير اللقاحات"، وعانى بعضها نقصاً في التمويل، وبالأخص "جعل الحمل أكثر أمناً" و"صحة المرأة". وتحسن الوضع في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، لكن ظلت بعض الاختلالات موجودة.

المصدر: الأجوبة على الاستبيان وفي المقابلات.

٤٥ - وقالت منظمة العمل الدولية إنها تعترم وضع "خطة رئيسية للتعاون التقني" تطبق بالتزامن مع دورة "الإطار السياساتي الاستراتيجي" وتتكون من النتائج ذات الأولوية المستمدة من آحاد "برامج العمل اللائق القطرية" وما يتصل بها من احتياجات مالية. وستتيح الخطة للمانحين إطاراً مرجعياً متوسط الأجل يتم التعهد بموجبه على أساس التفضيلات كل على حدة. وشجع المانحون أيضاً على مطابقة دوراتهم المالية مع "الإطار السياساتي الاستراتيجي" قصد تعزيز اتساق البرامج الممولة من خارج الميزانية مع الأولويات والاستراتيجيات العامة. واقتُرحت المنظمة إيجاد مجال لتبسيط الآليات المشتركة بين الوكالات للعمل مع المانحين في إطار عمليات التنمية الوطنية.

٤٦ - وبالنسبة إلى المنظمة البحرية الدولية، يمكن التوفيق بين أولوياتها وأولويات المانحين لها عبر وضع اتفاقات شراكة لضمان الاتفاق المتبادل بشأن أنشطة التعاون التقني التي ستمول، وهي نقطة تنطبق أيضاً على العديد من المنظمات التي وضعت أو تضع اتفاقات شراكة مع المانحين.

٤٧ - ولدى المناقشة مع ممثلي المانحين، ظهرت مواقف شتى. فالبعض أشار إلى أن حكوماتهم لا تعتبر التبرعات وسيلة للتأثير في سياسات المنظمات أو أولوياتها، وإنما بوصفها طريقة للمساعدة على إنجاز هذه الأولويات، وأشاروا إلى أن التخصيص قد يستهدف البرامج الممولة تمويلاً ناقصاً أو الكوارث المفاجئة. بيد أن بعض الحكومات ترى أن التخصيص يعبر بوضوح في واقع الأمر عن اهتمامها ببعض القضايا، مع التأكيد على أنه سيأتي تمويل مستقر ومتعدد السنوات لهذه القضايا. وقيل أيضاً إن التخصيص قد يرتبط بتقييم المانحين للإدارة والأداء في مختلف المنظمات.

٤٨ - وأشار ممثلو المانحين أيضاً إلى أن الحاجة الملحة إلى تمويل الطوارئ الإنسانية، مثل الزلازل و كارثة تسونامي في المحيط الهندي عام ٢٠٠٤ قد تحول وجهة الأموال من أولويات أخرى، مثل البرامج الطويلة الأجل الرامية إلى بناء القدرات على الحماية من الكوارث، وهو ما يسبب التشوهات. وتعزز هذه العمليات عادة بنداءات عاجلة في وسائل الإعلام، غالباً ما يقوم بها كبار المسؤولين في الأمم المتحدة من أجل تمويل هذه الكوارث.

٤٩ - وكما يبين هذا التحليل الموجز، تعد قضية تأثير ما يفضله المانحون على أولويات البرامج قضية معقدة ومتعددة الجوانب، ومن البديهي أنه ليس من اليسير حلها. لكن إن استمرت الاتجاهات الراهنة، فإن نسبة التبرعات إلى مجموع التمويل ستستمر في الازدياد، وهو ما يعزز خطر حدوث تشوهات في أولويات البرامج. وهذا يؤكد على الحاجة إلى أساليب تمويل مرنة، مثل التمويل المواضيعي والتمويل المجمع، وهي موضوع التوصية ٢ أعلاه. كما يشدد المفتشون على الأهمية الحيوية للتواصل المنتظم والحوار المفتوح بين مختلف أصحاب المصلحة. ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية المنظمات في تحقيق أهدافها في مجال تنفيذ البرامج.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يستعرضوا سياسات وإجراءات منظماتهم التي توجه التفاعلات مع البلدان المانحة ويراجعوها، عند الاقتضاء، للتأكد من أن تلك التفاعلات تجري على نحو منهجي ومنفتح.

الدعم من خارج الميزانية/غير الأساسي للأنشطة العادية/الأساسية

٥٠ - الموارد العادية/الأساسية هي جوهر التعددية، غير أن بعض مؤسسات الأمم المتحدة تواجه نقصاً حاداً في الموارد الأساسية، وهو ما يؤثر على قدرتها على توفير خدمات أساسية. وتستعمل الموارد من خارج الميزانية/غير الأساسية في بعض الحالات لسد الفجوات وتمويل الخدمات الأساسية.

٥١ - والموارد الأساسية هي حجر الزاوية في تمويل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وهي محدّد أساسي لقدرة مكاتبها. ووضع برنامج قوي على الموارد الأساسية شرط لا بد منه لتوزيع الأموال غير الأساسية المخصصة توزيعاً فعالاً. ففي كل من اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تجاوز معدل نمو الموارد غير الأساسية معدل نمو الموارد الأساسية في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤، وارتفعت نسبة الموارد غير الأساسية إلى مجموع الموارد (انظر المرفق الأول، الجدول ١ أدناه). وهذا يطرح مسائل الاستدامة لأن الموارد الأساسية وغير الأساسية لا يمكن استبدال إحدهما بالآخرى. وقد تحدث صعوبات في الحفاظ على الهياكل البرنامجية والإدارية لدعم وتبدير التمويل غير الأساسي المتنامي.

٥٢ - وأدى انخفاض حاد في نسبة الموارد الأساسية في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى زيادة الضغط على البنية الأساسية وخفض عدد الموظفين في الخدمات الإدارية الرئيسية؛ وكان من الضروري التماس تبرعات مخصصة لمواصلة تطوير الإدارة القائمة على النتائج ودورة إدارة المشاريع. وبينت دراسة عن إدارة الوقت أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٤ عن جميع مكاتبه أن الموارد الخارجة عن الميزانية تدعم المهام الرئيسية. كما يواجه برنامج الأمم المتحدة للبيئة نقصاً في التمويل الأساسي، علماً بأن التبرع لصندوق البيئة، وهو أهم مصدر لتمويل أنشطة البرنامج، لا يزال عاجزاً عن تغطية الميزانية المعتمدة من مجلس الإدارة، مما يجبر البرنامج على تقليص برنامج عمله. وتمول الموارد غير الأساسية مهام مواضيعية رئيسية ونسبة كبيرة من موظفي البرنامج.

٥٣ - وبالمثل، تمول التبرعات في الوكالات المتخصصة الأنشطة الأساسية في بعض الحالات، مثل برنامج أمن الطيران الذي وضعته منظمة الطيران المدني الدولي. وتحدد الوكالة الدولية للطاقة الذرية الأنشطة الأساسية غير الممولة في الميزانية العادية التي تشتمل على أنشطة من المتوقع أن تمول من خارج الميزانية، وأنشطة لا يرى كيف ستمول. وفي الوكالات حيث تنخفض نسبة موارد الميزانية العادية إلى مجموع الموارد، يتزايد الاحتمال بأن بعض العمل الأساسي والمعياري على الأقل سيمول من موارد خارجة عن الميزانية. ويعتقد المفتشون أن ذلك يسبب قلقاً بالغاً.

٥٤ - وفي القرارات المتلاحقة بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، أكدت الجمعية العامة مجدداً أهمية الموارد الأساسية ودعت البلدان المانحة إلى زيادة مساهماتها في الميزانيات الأساسية/العادية لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية زيادة كبيرة، كما دعت بلداناً أخرى قادرة على فعل ذلك، وعند الاقتضاء، المساهمة على أساس متعدد السنوات^(٢٠).

(٢٠) قرارات الجمعية العامة ١٩٢/٥٣، الجزء بء، و٢٠١/٥٦، الجزء الثاني، و٢٥٠/٥٩، الجزء الثاني.

الدعم من الموارد العادية/الأساسية إلى الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية

٥٥ - تستلزم إدارة الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية دعماً إدارياً كبيراً يستوجب تحمل تكاليف. لقد درست قضية تكاليف الدعم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة دراسة مكثفة، بما في ذلك في تقرير أصدرته وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠٠٢^(٢١). ومن المعترف به على نطاق واسع أن هناك بعض الدعم لهذه التكاليف من الموارد العادية/الأساسية. فقد لوحظ أن سياسات تكاليف الدعم لمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تسمح بهذا الدعم، تلميحاً أو تصريحاً، وأن "المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه معظم معدلات تكاليف الدعم في الأمم المتحدة - الصيغة الأصلية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - تعتبر سداد تكلفة الدعم جزئياً... تعبيراً مالياً مناسباً عن الشراكة"^(٢٢). وعلى الرغم من هذه الاعتبارات، يساور المفتشين القلق لأن هذا الدعم يحول مسار الموارد من البرامج أو المشاريع أو الأنشطة الصادر بها تكليف من الأجهزة التشريعية إلى تلك التي لها نطاق أضيق وثنائي.

٥٦ - وأبرز تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٢ نقصاً في اتساق سياسات وممارسات استعادة تكاليف الدعم بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة^(٢٣). واستجابة لتوصيات هذا التقرير، إضافة إلى مداولات اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، أنشئ فريق عامل تقوده اليونسكو برعاية الشبكة المعنية بالمالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. ووضع الفريق العامل التعاريف والمبادئ التالية:

- التكاليف المباشرة (مثل موظفي المشروع والمعدات) ينبغي أن تتحملها المشاريع مباشرة؛
- التكاليف غير المباشرة الثابتة (مثل الإدارة العليا) ينبغي أن تمول من الموارد العادية/الأساسية؛
- التكاليف غير المباشرة المتغيرة، المعروفة أيضاً بتكاليف دعم البرامج (مثل الوحدات الإدارية الداعمة لأنشطة المشاريع) ينبغي أن تغطي في إطار المشروع.

٥٧ - وخلص الفريق العامل مؤخراً إلى أن "تشمل سياسات استعادة التكاليف كلا من تكاليف دعم البرامج والتكاليف المباشرة"^(٢٤). كما أفاد بأن التعاون جارٍ لوضع منهجيات من أجل إعداد تكاليف الموظفين المعيارية^(٢٥). وأقرت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين استنتاجات الفريق العامل، ووافقت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على الاستناد إلى هذه الاستنتاجات في عملها بشأن اتساق سياسات استعادة تكاليف الدعم. ويعتقد المفتشون اعتقاداً راسخاً بأن هناك حاجة ماسة إلى التعجيل بهذه

(٢١) JIU/REP/2002/3.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرات ١١-١٥.

(٢٣) المرجع نفسه، الفقرات ٥٧-٦٥ والتوصية ١١.

(٢٤) CEB/2005/5, paras. 48-54.

(٢٥) أجرى خبراء استشاريون دراسة جدوى للجوانب التقنية لتطبيق مبادئ حساب التكلفة في أمانة الأمم المتحدة وسيقدم تقرير شامل إلى الدورة الحادية والستين للجمعية العامة (A/60/714).

السياسات بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، استناداً إلى استنتاجات الفريق العامل التابع للشبكة المعنية بالمالية والميزانية التي أنشأها مجلس الرؤساء التنفيذيين. ومن المتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين الإدارة عبر تطوير أفضل الممارسات ونشرها.

التوصية ٤

ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين الإسراع بالعمل على تنسيق سياسات الخاصة باستعادة تكاليف الدعم التي يجري تنفيذها حالياً برعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق.

تكاليف مرتفعة للمعاملات

٥٨- قد تنطوي إدارة العديد من دورات وإجراءات المانحين على تكاليف معاملات مرتفعة، من بينها متطلبات مكلفة بإعداد تقارير اشتراطها مانحون معينون واعتبرتها المنظمات مشكلة في مناسبات عدة. وتنطوي التبرعات المخصصة بدورها على تكاليف إدارية مرتفعة نسبياً، لكن إعاقه هذه الهبات قد تحدث أثراً مبطناً.

قضايا البرمجة

٥٩- أشارت بعض الأمانات إلى أن الضغط المستمر من أجل جمع الأموال قد يؤثر على قراراتها البرمجية. فالبرامج التي تتناول مواضيع ملحة حالياً، مثل الدعم المقدم في مرحلة ما بعد النزاع، قد يجلب التمويل على نحو أسهل من مواضيع أخرى قد تتناسب أكثر مع أولويات برامج المنظمة. وبالتالي فإن التنافس على الموارد قد يزيد من احتمال تشويه أولويات البرامج. وهي قضية أخرى تتعلق بانتقائية التخصيص التي نجم عنها تجزئة تنفيذ البرامج، وهو ما اعتبرته اليونيدو مشكلة كبيرة في إطار جهودها لتنفيذ برامج متكاملة.

تحويل الموارد إلى أنشطة جمع الأموال

٦٠- يجب على المنظمات أن تنفق الموارد من أجل تعبئة الموارد. فلما كانت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية إلى مجموعة الموارد تزداد، والتنافس على هذه الموارد يمتد، أصبح من اللازم تكريس المزيد من الوقت والجهد لأنشطة جمع الأموال. ويقدم المرفق الثاني لهذا التقرير لمحة عامة عن الاستراتيجيات الراهنة لتعبئة الموارد، وهياكل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وإجراءاتها. وجمع الأموال نشاط يقوم على كثافة استخدام اليد العاملة، ويجب أن يوفر للهيكل التي تدعمه مهنيون ذوو خبرة وموظفو دعم مناسبون، يحولون الموارد من أنشطة البرامج والمشاريع.

قضايا الموارد البشرية

٦١- يقيد النظام الإداري للموظفين تمديد عقود الخبراء الذين يوظفون للعمل في المشاريع، وقد اعتبرت ذلك مشكلةً بالنسبة لتنفيذ برامج إحدى الوكالات التقنية التي توظف خبراء ذوي تخصصات دقيقة. واعتبرت منظمات أخرى أن الطبيعة المؤقتة لعقود الموظفين في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية قد تحبط المعنويات وتحدث آثاراً مثبطة.

كما قد تتضرر معنويات الموظفين بسبب استخدام الموظفين المقدمين دون مقابل إذا رُئي أن هؤلاء الموظفين ميزة في عمليات التوظيف المقبلة سواء كانت تنافسية أو غير ذلك. وأفادت معظم المنظمات بأنها طبقت قواعد صارمة على عمليات التوظيف المقبلة، لكن البعض اعترف بأن هؤلاء الموظفين لهم ميزة نسبية. كما قد تحدث آثار مثبطة في الحالات التي تتاح فيها للموظفين المقدمين دون مقابل ظروف عمل أفضل من الموظفين الدائمين.

٦٢- وليس من السهل تحديد الآثار التي تحدثها قضايا الموارد البشرية هذه على تنفيذ البرامج، لكنها تظل مثار قلق لمنظمات عدة. وساور المفتشين قلق بالغ لأن الخبراء المعاونين/الموظفين الفنيين المبتدئين في معظم المنظمات لا يستخدمون إلا من البلدان المتقدمة، ويعتقدون أنه ينبغي أن يكون هناك تمثيل جغرافي متوازن. ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية تلك البرامج.

التوصية ٥

ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين أن يتأكدوا من أن الاتفاقات المتفاوض بشأنها مع آحاد البلدان المانحة بخصوص برامج الخبراء المعاونين/الموظفين الفنيين المبتدئين تشمل عنصر تمويل للمرشحين من البلدان الممثلة تمثيلاً ناقصاً والبلدان غير الممثلة.

رابعاً - دينامية التمويل

ألف - التنافس على الموارد

٦٣- ولئن كان التمويل من التبرعات في تزايد، فهذه الموارد لا تزال قليلة مقارنة مع الطلب، وتتنافس مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل الحصول عليها، سواء فيما بينها أو مع كيانات أخرى مثل المنظمات غير الحكومية. وتتوقف حدة هذا التنافس على عدة عوامل، منها الطابع الخاص لفرادى الولايات وما يتصل بها من مزايا مقارنة. وأفادت معظم المنظمات، سواء كانت وكالات متخصصة تقنية أو صناديق أو برامج بحالات محددة كانت تتنافس فيها مع مؤسسات أخرى من منظومة الأمم المتحدة لتمويل أنشطة في مجالات برنامجية متماثلة؛ ومن الأمثلة الشائعة على ذلك الأنشطة المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز. وكان ثمة توافق في الآراء بين المنظمات مؤداه أن هذا التنافس مفيد بشكل عام، وتسليم بالحاجة إلى العمل دوماً على تحسين تنفيذ البرامج والإبلاغ للحفاظ على ثقة المانحين، وهو رأي أعرب عنه المانحون أنفسهم.

٦٤- وأكدت بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تنامي منافسة قطاع المنظمات غير الحكومية في السنوات العشر الماضية، ولا سيما من جانب كبريات المنظمات غير الحكومية من نصف الكرة الشمالي، التي أضيفت إليها مؤخراً منظمات من نصف الكرة الجنوبي. ويمكن أن تجتذب هذه المنظمات من التمويل الحكومي ما يجعلها منافسة مباشرة على الصعيد القطري، ولا سيما في مجال البرامج الإنسانية. وتستخدم مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بصورة تقليدية منظمات غير حكومية كوكالات تنفيذية، لكن بعض هذه المنظمات أصبح الآن يمول مباشرة من المانحين، وانخفضت نسبة ما تخصصه المفوضية من ميزانيتها للوكالات التنفيذية انخفاضاً حاداً في السنوات العشر الأخيرة. ويعتبر أحد البلدان المانحة أن المنظمات غير الحكومية أكثر كفاءة وفعالية وأقل بيروقراطية من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وقدم جزءاً هاماً من تبرعاته عن طريق هذه المنظمات، لكن باقي المانحين لا يشاطرونه بالضرورة هذا الرأي.

٦٥- ولئن كانت مزايا التنافس أمراً مسلماً به عموماً، فإن بعض المنظمات أشارت إلى التكاليف المترتبة على الجهود المستهلكة للوقت وغير المثمرة أحياناً المبدولة من أجل جمع الأموال. وإضافة إلى ذلك، عندما تُخصّص الموارد عن طريق عملية تنافسية لتقديم العروض، قد ينشأ عدد من الصعوبات الأخرى، منها عدم ملائمة القواعد القانونية والمالية، وضيق الإطار الزمني لإعداد المقترحات التقنية والمالية، والشروط المحددة مسبقاً. وترى منظمة العمل الدولية، على سبيل المثال، أن هذه الاعتبارات تضع بعض المعوقات أمام مشاركتها في عمليات المنافسة المتعلقة بالمشاريع التي تمولها المصارف الإنمائية، والاتحاد الأوروبي، والوكالات المانحة الثنائية^(٢٦).

٦٦- وهناك أثر سلبي آخر للتنافس على الموارد له صلة بمعدلات تكاليف الدعم. وتستخدم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عدة معدلات لتكاليف الدعم، تتراوح عادة بين معدل قياسي يبلغ ١٣ في المائة وصفر^(٢٧). وفي حين يمكن تبرير هذا التعدد في المعدلات في العديد من الحالات بتنوع الأنشطة البرنامجية والترتيبات التمويلية وتوزيع التكاليف وبكثافة العمل فيها، فمن الواضح أن التنافس على موارد قليلة خارجة عن الميزانية/غير أساسية هو أيضاً أحد عوامل تحديد معدلات تكاليف الدعم. وكان تقرير وحدة التفتيش المشتركة الصادر في عام ٢٠٠٢ بشأن تكاليف الدعم قد خلص إلى أن تنافس الوكالات المتخصصة على الموارد الخارجة عن الميزانية/غير الأساسية على أساس معدلات تكاليف الدعم كان محدوداً نسبياً، نظراً إلى أن هذه الوكالات غالباً ما تعمل في أسواق منفصلة. لكن التنافس أقوى بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لها ولايات متماثلة أو متداخلة في مجالات من قبيل التنمية أو المساعدة الإنسانية؛ وفي هذه الحالات من المرجح أكثر أن يتأثر المانحون بمعدلات تكاليف الدعم^(٢٨).

٦٧- ونظراً إلى عدم وجود ممارسة لقياس التكاليف على نطاق المنظومة، ليس ثمة ما يدل على أن معدلات تكاليف الدعم الأقل نسبياً التي تطبقها بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ترتبط بكفاءة أعلى. لكن المانحين قد يعتبرون المعدلات الأقل مؤشراً على الكفاءة، ولا ينبغي التقليل من أهمية الميزة المقارنة لذلك فيما يتصل بجهود تعبئة الموارد التي تبذلها المنظمات المعنية. وفي هذا الصدد، اعتبرت ممارسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتمثلة في إدماج التكاليف غير المباشرة للدعم كجزء من تكلفة مدخلات ونفقات مشاريع البرنامج الإنمائي الفنية مصدر قلق خاص، لأن ذلك يبدو مشوهاً للمزايا المقارنة بما يخدم مصلحة البرنامج الإنمائي^(٢٩).

باء - التمويل المقدم من القطاع الخاص

٦٨- ليس تعامل منظومة الأمم المتحدة مع القطاع الخاص ظاهرة جديدة، لكن برزت مبادرات جديدة في السنوات الأخيرة، تمثلت في أمور منها ازدياد عدد الصناديق والمؤسسات العالمية وغير ذلك من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ونظراً إلى ما تواجهه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من منافسة متزايدة على الموارد، فقد سعى بعضها إلى زيادة تدفق الأموال المقدمة من القطاع الخاص.

(٢٧) للاطلاع على استعراض لمعدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية التي تطبقها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، انظر JIU/REP/2002/3، الصفحتان ١٢-١٣.

(٢٨) المرجع نفسه، الفقرات من ٥٣ إلى ٥٦.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرتان ٤١ و٤٢ والتوصية ٧.

الجدول ١

التمويل المقدم من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والأفراد:
مؤسسات منتقاة من منظومة الأمم المتحدة

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية	الموارد المقدمة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والأفراد كنسبة إلى الموارد الإجمالية ^(١) (في المائة)	الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية	الموارد المقدمة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والأفراد كنسبة إلى الموارد الإجمالية ^(٢) (في المائة)	صناديق وبرامج الأمم المتحدة
	٢٠٠٠		٢٠٠٥	
منظمة العمل الدولية	٠,٤	٠,٨	٣٢,٩ ^(ب)	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	١,٧	٣,١	٢,٢	صندوق الأمم المتحدة للسكان
منظمة الصحة العالمية	٢١,٦ ^(ج)	١١,٤	٠,٩	برنامج الأغذية العالمي
الاتحاد الدولي للاتصالات	٣,٣	٧,٨	١,٥	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	٠,٩	١,٨	٢,٧	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٠,٨	١,٧	٣,٤	الأونروا

المصدر: بيانات مقدمة من المنظمات.

(أ) تشمل الموارد الإجمالية الاشتراكات المقررة والتبرعات، لكنها تستثنى الإيرادات المتأتية من مصادر أخرى.

(ب) ۲۰۰۴.

(ج) تشمل المساهمات العينية المقبوضة مرة واحدة.

٦٩- تُبين البيانات المقدمة من المنظمات بشأن مساهمات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والأفراد في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ تفاوتات من سنة لأخرى في معظم الحالات، ولا تستشف منها اتجاهات ملموسة بشكل واضح. وفي معظم المنظمات، تظل هذه الموارد عنصراً صغيراً جداً من التمويل الإجمالي المتأتي من المساهمات (الجدول ١). وتظل اليونسكو الاستثناء من بين الصناديق والبرامج، حيث تستمد ثلث إيراداتها السنوية من الأموال التي تجمعها اللجان الوطنية السبع والثلاثون. ومنظمة الصحة العالمية هي الوحيدة من بين الوكالات المتخصصة التي أفادت بتلقي مبالغ كبيرة من القطاع الخاص/المنظمات غير الحكومية/الأفراد.

٧٠- وإذا كانت معظم المنظمات قد أقرت بالإمكانات التي يتيحها القطاع الخاص كمصدر للتمويل، فإن بعضها أشار إلى الحاجة إلى تحديد سياسة ملائمة ووضع أدوات مناسبة لتلقي الأموال من المانحين لمؤسسات وأفراد من القطاع الخاص.

جيم - معوقات فعالية جمع الأموال

٧١- سعى المفتشون إلى استطلاع آراء الأمانات بشأن العوامل التي تعيق حالياً تحقيق الفعالية في جمع الأموال. وفي حين أشار العديد منها إلى عوامل خاصة بمنظمتها، إلا أنه برزت بعض القواسم المشتركة، منها عدم كفاية معرفة الأمانات بالأساليب والأدوات الجديدة لتقديم المعونة، مثل الصناديق العالمية وغيرها من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أو معوقات السياسات العامة التي تعرقل الوصول إلى هذه الأدوات، والحاجة إلى مبادئ توجيهية وجاهزة وإلى تدريب الموظفين المعنيين. ومما يعيق جمع الأموال هناك أيضاً عدم إبراز إمكانات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالإسهام بقيمة مضافة؛ وذكر أن مرد ذلك هو جوانب القصور المتعلقة بالاتصالات، بما في ذلك على صعيد العلاقات العامة والتسويق. وأعربت بعض الأمانات عن اعتقادها بأن ثمة تصوراً راسخاً لدى المانحين بأن الشركاء يتبعون نهجاً غير منسقة وبوجود ازدواجية وانعدام للكفاءة، الأمر الذي يؤثر سلباً على جمع الأموال. وتتعلق معوقات أخرى بشروط المانحين، ودورات الميزانيات المتسمة بقصر فتراتها وبطابعها الجامد، والآجال غير الواقعية، والإجراءات البيروقراطية، والقدرة الاستيعابية المحدودة.

دال - الشراكات

٧٢- اعتبرت المنظمات أن التنسيق والتعاون ونهج الشراكة عوامل رئيسية في بيئة التمويل التنافسية. فمنظمة العمل الدولية مثلاً أفادت بأنها تقوم بصورة متزايدة بتنسيق برمجتها مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، وأنها تتوقع في المستقبل أن تشارك في الجهود المشتركة لجمع الأموال، ولا سيما على الصعيد القطري. وسعت منظمة الأغذية والزراعة إلى الانضمام إلى شراكات مع المؤسسات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة، كسياسة عامة، لتنفيذ أنشطة لها أثر عالمي وإقليمي وإقليمي ودون إقليمي، مثل تلك المتعلقة بمكافحة إنفلونزا الطيور. وأنشأ البرنامج الإنمائي مكتباً للموارد والشراكات الاستراتيجية. وأشارت اليونيسيف إلى أن مسائل فنية مثل تلك المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز قد عززت أيضاً التعاون بين الوكالات، ولا سيما بين الجهات الراعية لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز. وترى بعض المنظمات أنه إذا كانت آليات من قبيل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد حسنت من تنسيق البرمجة على الصعيد القطري في السنوات الأخيرة، فلا يزال بالإمكان عمل أكثر من ذلك.

٧٣- وتولي البلدان المانحة أهمية كبرى للتنسيق فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما في مجال الأنشطة الإنسانية، كما أشار بعضها إلى أن التعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية أمر أساسي. وشددت البلدان المانحة والمنظمات كلاهما على الحاجة إلى تطوير شراكات فيما بين مختلف أصحاب المصلحة.

خامساً - استراتيجيات تعبئة الموارد

٧٤- إن تعزيز الوضع المالي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أمر يشغل مجالس إدارة مختلف المنظمات وأماناتها، حيث يقوم الرؤساء التنفيذيون بتقديم تقارير منتظمة بشأن تدابير تحسين مستويات التمويل، سواء فيما يتعلق بتحصيل الاشتراكات المقررة أو التبرعات المعلنة، أو بجمع أموال إضافية. والمنظمات ملتزمة بالسعي إلى إيجاد سبل جديدة لزيادة مواردها وبعضها ماضٍ في وضع أو تحديث سياسات واستراتيجيات لتعبئة الموارد من أجل إرشاد هذه الجهود على نحو أكثر منهجية. وتصمم هذه الاستراتيجيات لتعزيز قدرة المنظمات على تنفيذ ولاياتها عن طريق زيادة التمويل المحصل سواء من المصادر التقليدية أو غير التقليدية، وتحسين الاستقرار المالي وإمكانية توقع الموارد، وتوسيع قاعدة المانحين، وتشجيع استخدام تقنيات مبتكرة لجمع الأموال.

٧٥- وتورد في المرفق الثاني لمحة عامة عن استراتيجيات وهياكل وممارسات تعبئة الموارد في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ويجري استعراض بعضها بمزيد من التفصيل فيما يلي. واستنتج المفتشون أن المنظمات بشكل عام تتبع مبادئ توجيهية وإجراءات داخلية تتعلق بالتعامل مع الحكومات المانحة، وأن بعضها وضع آليات مماثلة للمراقبة المتعلقة بالقطاع الخاص. لكن وجود استراتيجيات لتعبئة الموارد المؤسسية معتمدة رسمياً من الهيئات التشريعية هو أمر أكثر شيوعاً، كما هو متوقع، في الصناديق والبرامج التي تعتمد كلياً أو بنسبة كبيرة على التبرعات منه في الوكالات المتخصصة.

ألف - استراتيجيات تعبئة الموارد

صناديق وبرامج مختارة

٧٦- كانت الجمعية العامة قد أقرت عند اعتمادها تدابير في منتصف التسعينات لإعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما بالحاجة إلى زيادة موارد الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية زيادة كبيرة على أساس يمكن توقعه ومستمر ومضمون (القرار ٢٢٧/٥٠). وذكرت أيضاً أنه ينبغي أن تتوفر في الأنشطة التنفيذية خصائص أساسية تتمثل في طابعها العالمي والطوعي وأن تقوم على المنح، وأن تكون حيادية ومتعددة الأطراف، فضلاً عن قدرتها على تلبية احتياجات البلدان النامية بطريقة مرنة. ودعت مجالس إدارة اليونسكو، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي بناءً على ذلك إلى اعتماد هدف محدد وواقعي فيما يتعلق بالموارد الأساسية، استناداً إلى احتياجاتها البرنامجية وولاياتها الخاصة^(٣٠). وتم وضع استراتيجيات تمويلية واعتمادها على هذا الأساس.

٧٧- وعرضت استراتيجية اليونسكو لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتعبئة الموارد بصورة واضحة في وثيقة استراتيجية شاملة، وافق عليها المجلس التنفيذي للمنظمة، حيث ركزت هذه الوثيقة على زيادة الموارد الأساسية وتحسين

(٣٠) قرار الجمعية العامة ٢٢٧/٥٠، المرفق الأول، الفقرات ١ و ٤ و ١٢ وقرارها ٢٠٣/٥٢، الفقرة الرابعة من

الدباجة والفقرة ٦.

توقعها، وزيادة تقاسم الأعباء، وعلى مسائل تمويلية إضافية، منها النهج المواضيعية والمتعددة الأقطار والإبلاغ^(٣١). الأموال من القطاع الخاص، وأنشطة المكاتب الميدانية. وطلب إلى المكاتب القطرية أن تضع استراتيجيات وطنية لجمع الأموال تتعلق بالتمويل الإضافي، كجزء من عمليات التخطيط القطرية.

٧٨- وجرى تحديث استراتيجية اليونسيف في عام ٢٠٠٦ لمراعاة التوجه الحالي في بيئة التمويل، مثل النهج اللامركزي، ونمو الشراكات والمؤسسات العالمية، والتمويل القائم على المنح، والدعم المباشر للميزانيات، والإصلاح والمواءمة على صعيد الأمم المتحدة، بما في ذلك آليات رصد الأموال عن طريق البرمجة المشتركة. وتقرر الاستراتيجية الجديدة بالنهج الجديدة، وتغير ملامح التعاون الإنمائي، والأولويات الوطنية في مجال المساعدة، ومسألة قدرات الموظفين ذات الصلة على الصعيد القطري.

٧٩- واعتمدت استراتيجية التمويل للبرنامج الإنمائي، حسبما حدده مقرر المجلس التنفيذي ٢٣/٩٨، أهدافاً تمويلية سنوية وإطاراً تمويلياً متعدد السنوات يتضمن الأهداف البرنامجية والموارد والميزانية والنتائج، من أجل زيادة الموارد الأساسية. وتشجع الاستراتيجية البلدان الأعضاء على الإعلان عن تبرعاتها الأساسية وفقاً لدورة مدتها ثلاث سنوات، بالنسبة للبلدان التي يتيسر لها ذلك، وعن مواعيد مدفوعاتها. ويتكون الإطار التمويلي المتعدد السنوات، على نحو ما تطور الآن، من عنصرين، هما إطار النتائج الاستراتيجية وإطار الموارد المتكامل. ويجمع الإطار الثاني بين جميع مصادر التمويل، سواء الموارد الأساسية أو غير الأساسية، المتعلقة بالبرامج ودعم البرامج والتنظيم والإدارة ودعم الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة^(٣٢).

٨٠- وبناءً على طلب المجلس التنفيذي (المقرر ٢/٩٨)، أجرى البرنامج الإنمائي تقييماً للموارد غير الأساسية في عام ٢٠٠١. وشمل التقييم توصية باعتماد نهج متميز في تعبئة الموارد^(٣٣). وبشكل عام، سوف تتبع استراتيجية تعبئة الموارد مبادئ مبنية بوضوح، لكن على الصعيد الميداني من المرجح أن تتغير ثوابت الاستراتيجية من قطر إلى قطر، بما يراعي اختلاف الظروف القطرية والإقليمية. وكجزء من الاستراتيجية العامة، يكتسي تحديد مصادر التمويل الناشئة نفس أهمية تعزيز الشراكات مع الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف الرئيسية. ومن شأن الاتفاقات العالمية الواضحة مع المانحين أن تسهل كثيراً الاتفاقات الماثلة على الصعيد القطري. ويتعين على البرنامج الإنمائي أن يلتزم على نحو واضح بتعبئة الموارد دعماً للأولويات الإنمائية الرئيسية. وأخيراً، كانت هناك حاجة إلى رفع مستوى كفاءات ومهارات أفرقة المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي بقدر كبير، مع التركيز على توجّه قائم على تحقيق النتائج، والكفاءات الفنية والتقنية في المجالات المواضيعية ذات الأولوية، والريادة وتنظيم

(٣١) E/ICEF/1999/5.

(٣٢) "الإطار التمويلي الثاني المتعدد السنوات، ٢٠٠٤-٢٠٠٧"، DP/2003/32.

(٣٣) "Evaluation of non-core resources"، مكتب التقييم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حزيران/يونيه

٢٠٠١، الجزء ٩-٤، وثيقة مقدمة إلى المجلس التنفيذي تحت الرمز DP/2001/CRP.12.

المشاريع. ولم يعتمد المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي رسمياً الاستراتيجية الموصى بها لتعبئة الموارد، واكتفى بالإحاطة علماً بالتقرير المتعلق بالتقييم في عام ٢٠٠٢^(٣٤).

٨١- وقام برنامج الأغذية العالمي باستعراض استراتيجياته لجمع الأموال في عام ١٩٩٩ استجابة لقراري الجمعية العامة ٢٢٧/٥٠ و ٢٠٣/٥٢، واستنتاجات فريقه العامل المعني بالموارد وسياسات التمويل الطويلة الأجل. وسعت استراتيجية تعبئة الموارد التي اعتمدها المجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٠ إلى تحسين توقع الموارد بتشجيع المانحين على الإعلان عن تعهدات مبدئية متعددة السنوات، على أساس التزاماتهم بموجب اتفاقية المعونة الغذائية، وبالسعي إلى إبرام اتفاقات موحدة معفرادى الحكومات المانحة بهدف إتاحة تقديرات للموارد السنوية المتوقعة^(٣٥). وكان الهدف المستوحى من تدابير تعزيز المساهمات المتعددة الأطراف وتقليص الشروط هو تحسين المرونة، مع إتاحة تحسين تأمين الموارد بزيادة تقاسم الأعباء فيما بين المانحين الحاليين. وأقر بأهمية القطاع الخاص في إذكاء الوعي العام ببرنامج الأغذية العالمي، وكمصدر لموارد جديدة. واقترحت تدابير لتناول مسألة تمويل التنمية، والتصدي للطوارئ، بما فيها الطوارئ "المنسية"، والإجراءات الداخلية، من قبيل تقديم تقارير موحدة ومتسقة بشأن المشاريع.

٨٢- وفي الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥، اتخذ برنامج الأغذية العالمي مزيداً من التدابير لتحسين قدراته في مجال تعبئة الموارد، بما في ذلك تطبيق اللامركزية في بعض الأنشطة بهدف تعزيز العلاقات مع أوساط مانحيه. واعتمد أيضاً استراتيجية لإشراك حكومات وكيانات خاصة أخرى بهدف توسيع قاعدة مانحيه^(٣٦). وفيما يتعلق بالحكومات المانحة المحتملة التي ليست لها القدرة على تحمل شرط الاسترداد الكامل للتكاليف، لكنها تلي بعض معايير الأهلية، يقترح تقديم مساعدة على شكل ترتيبات متنوعة للتوأمة. واسترشاداً بإطار التعاون مع المانحين من القطاع الخاص الذي حدده الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وضعت استراتيجية للجهات المانحة من القطاع الخاص تقوم على تلبية الطلب وعلى أساس احتياجات برنامج الغذاء العالمي.

٨٣- وجاء وضع استراتيجية تعبئة الموارد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أيضاً تلبية لقرار الجمعية العامة ٢٢٧/٥٠، ومقررات متعددة للهيئة التشريعية للبرنامج في الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٠. وكانت أهداف الاستراتيجية هي تحقيق الاستقرار لتمويل أنشطة البرنامج التقليدية وزيادة هذا التمويل وزيادة إمكانية توقعه، وتوسيع قاعدة المانحين في القطاعات الحكومية وغير الحكومية، وتحفيز مبادرات مبتكرة لجمع الأموال^(٣٧). وشملت التدابير الرامية إلى تعبئة أموال إضافية من المصادر التقليدية تشجيع الالتزامات الجماعية من جانب بلدان مجتمعة لتلبية أنصبة محددة مسبقاً من الميزانية البرنامجية المعتمدة، والتخطيط الاستراتيجي للشراكات المالية والبرنامجية مع آليات التمويل الإقليمية والعالمية. وستجمع الأموال من القطاع الخاص بالتقيد تماماً بالمبادئ التوجيهية التي أصدرها الأمين العام فيما يتعلق بالتعاون بين الأمم المتحدة وأوساط المؤسسات التجارية، لكن أقر أيضاً بالحاجة إلى نهج مبتكرة في هذا القطاع التنافسي.

(٣٤) DP/2003/2.

(٣٥) WFP/EB.3/2000/13؛ WFP/EB.3/2000/3-B.

(٣٦) WFP/EB.3/2004/15؛ WFP/EB.3/2004/4-C.

(٣٧) UNEP/GC.21/7/Add.1.

وكالات متخصصة مختارة

٨٤- اعتمد مجلس إدارة منظمة العمل الدولية استراتيجية لتعبئة الموارد في عام ٢٠٠٤. وحددت الاستراتيجية بعض التحديات، منها الحاجة إلى توسيع نطاق قاعدة الموارد المقدمة من المانحين وتعزيزها، والسعي إلى تحسين التوازن القطاعي والجغرافي على صعيد أنشطة التعاون التقني. ومثلت كفالة استمرارية جهود التعاون التقني الطويلة الأجل مسألة أخرى مطروحة، بالإضافة إلى ارتفاع تكاليف معاملات الإجراءات الخاصة بالمانحين^(٣٨). ومن أجل معالجة هذه التحديات، تسعى منظمة العمل الدولية إلى إبرام اتفاقات شراكة مع عدد أكبر من المانحين على أساس تمويل متعدد السنوات وآليات لاتخاذ القرارات يتماشيان مع دوراتها البرنامجية وأولوياتها الاستراتيجية. ويُنظر أيضاً في تحسين دور المكاتب الميدانية لمنظمة العمل الدولية، عن طريق التفاوض مع ممثلي المانحين على الصعيد المحلي من أجل تعبئة موارد إضافية. ومن أجل تنفيذ الاستراتيجية، تتخذ منظمة العمل الدولية خطوات لتحسين آلياتها الداخلية لتعبئة الموارد، كما تركز على عدد من العناصر الرئيسية التي فصلت في التقرير المقدم إلى دورة عام ٢٠٠٦ لمؤتمر العمل الدولي^(٣٩).

٨٥- وقامت أمانة منظمة الصحة العالمية، على إثر مشاورات داخلية، بوضع إطار شامل لتعبئة الموارد في عام ٢٠٠٥، تضمن التوصية بنهج جديدة، بما فيها إنشاء دائرة لتعبئة الموارد تتولى إتاحة تنسيق ودعم لخدمة المكاتب والموظفين على جميع مستويات المنظمة من أجل تمكينهم من التعامل بفعالية أكبر مع المانحين^(٤٠). ويقوم فريق استشاري مؤلف من مديرين كبار بتقديم الإرشاد إلى دائرة تعبئة الموارد وبالتحديد الأهداف والغايات، في حين يقدم تدريب بشأن تعبئة الموارد وبناء القدرات إلى مجموعة كبيرة من الموظفين. واقترحت أيضاً تدابير لتحسين تعبئة الموارد على الصعيد القطري، بما في ذلك زيادة تفويض الصلاحيات للممثلين القطريين، وإدراج تعبئة الموارد كهدف من أهداف استراتيجيات التعاون القطري. ويعتزم أيضاً وضع استراتيجية مؤسسية واضحة للاتصالات والدعوة، وآليات جديدة للتمويل، ويخطط التنفيذ تدريجياً في ظرف سنتين. ويتيح إطار تعبئة الموارد أساساً لإجراء المزيد من المشاورات وإمكانية وضع سياسات عامة واستراتيجيات لتعبئة الموارد على صعيد المنظمة. وفضلاً عن ذلك، شاركت منظمة الصحة العالمية في مناقشات موسعة مع مانحيها من الدول الأعضاء لتشجيع مواءمة وتنسيق المساهمات وفقاً لميزانية البرامج المعتمدة، وتبسيط الشروط الإدارية المتصلة بذلك.

٨٦- وكما يتبين من الاستعراض المقتضب السابق، أحرزت بعض المنظمات تقدماً هائلاً في وضع استراتيجيات لتعبئة الموارد. ومع تزايد انتشار الاعتماد على التمويل من التبرعات في منظومة الأمم المتحدة، ستجد جميع المنظمات بصورة متزايدة أن وضع هذه الاستراتيجيات أمر ضروري. ويرى المفتشون أن للهيئات التشريعية دوراً

(٣٨) GB.291/TC/1، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الجزء الثاني.

(٣٩) "The role of the ILO in technical cooperation"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الخامسة والتسعون، ٢٠٠٦، التقرير السادس، الجزء الثالث.

(٤٠) "Resource Mobilization Framework"، منظمة الصحة العالمية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

حاسماً في بلورة هذه العمليات ودعمها، ويعتقدون أن تنفيذ التوصية التالية سيحسن فعالية تحقيق المنظمات لأهدافها المتعلقة بتنفيذ البرامج.

التوصية ٦

ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تضع بعد استراتيجية مؤسسية لتعبئة الموارد أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين وضع استراتيجية لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية وتوافق عليها.

باء - النهج اللامركزي في جمع الأموال

٨٧- أدت مبادرات إصلاح الأمم المتحدة في العقد الأخير، ومقررات الجمعية العامة المتخذة في سياق الاستعراضات الشاملة كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية المتعلقة بالتنمية، إلى توجيه الاهتمام بصورة متزايدة نحو العمليات التي تجري على الصعيد القطري. وثمة سعي إلى تحقيق المزيد من التواءم عن طريق نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين، والتقييمات القطرية الموحدة، وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وخطط التنمية الوطنية، إلى جانب التشديد على أوجه تكامل واندماج البرامج. وتُبذل جهود مماثلة في المجال الإنساني عن طريق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وعملية النداءات الموحدة التي بدأ العمل بها في عام ١٩٩٤. وفي هذا السياق، تعتمد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والوكالات المانحة بصورة متزايدة على عمليات وأنشطة تمويلية لا مركزية. ففي منظمة العمل الدولية مثلاً، بلغت الأموال المعبأة محلياً نسبة تعادل نحو ١٥ في المائة من إجمالي تمويل التعاون التقني في عام ٢٠٠٢، وازدادت هذه النسبة لتبلغ نحو ٢٥ في المائة في عام ٢٠٠٤.

٨٨- وكما يرد في المرفق الثاني، يقوم معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بجمع الأموال على الصعيد القطري، ومن المؤلف أيضاً أن تقوم الإدارات التقنية في مختلف الوكالات بإجراء اتصالات مباشرة مع المانحين. لكن تعدد النهج قد لا يكون بالضرورة أفضل خيار من حيث الأولويات البرنامجية للمنظمة، وقد تترتب عليه أوجه قصور من قبيل الازدواجية، والافتقار إلى التوحيد، وحالات سوء الفهم. ويتضمن الدليل الشامل للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين الخاص بالمكاتب الميدانية، الذي يتناول مسألة العلاقات مع المانحين وتعبئة الموارد، دراسات حالات إفرادية لتوضيح المشاكل التي قد تنشأ من عدم التنسيق في أنشطة جمع الأموال بين المكاتب والمقر، وما قد يترتب على ذلك من آثار على العلاقات مع المانحين. وتُقر المنظمات بالحاجة إلى تنسيق تعبئة الموارد مركزياً لتفادي هذه المشاكل. ويعتقد المفتشون أن تنفيذ التوصية التالية سيحسن كفاءة أنشطة تعبئة الموارد.

التوصية ٧

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون أن تشمل استراتيجية تعبئة الموارد التي يجري وضعها لمنظمتهم وجود كيان للتنسيق المركزي وأن تحدد الأدوار والمسؤوليات وأي سلطات مفوضة فيما يتصل بتعبئة الموارد بصورة واضحة عن طريق الأدوات الإدارية المناسبة.

سادساً - الآفاق

٨٩- ذكر الأمين العام في تقريره المعنون "خيارات وطرائق تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة" أن "عدم كفاية الموارد الأساسية اللازمة للإدارة وإعداد البرامج [يمثل] أهم عائق يواجه أداء الكيانات الإنمائية"^(٤١). ويبرز التحليل على نطاق المنظومة الذي يقدمه المفتشون في هذا التقرير الأهمية الكبرى لتوافر الموارد العادية/الأساسية بصورة مناسبة ويمكن توقعها فيما يتعلق بالتنفيذ الفعال للبرامج لا في مجال التنمية فحسب بل أيضاً في كافة مجالات عمل الأمم المتحدة.

٩٠- وتقرر المبادرات المتخذة مؤخراً بالحاجة إلى التغيير. وفي إعلان روما بشأن المواعمة الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٣، أبرزت المؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، والبلدان الشريكة، إدراكاً منها لضرورة إدخال تحسينات على فعالية التنمية، الأهمية الكبرى لاتباع نهج قطري يشدد على إمساك البلدان بزمam المبادرة، والقيادة من جانب الحكومات، وبناء القدرات، فضلاً عن مختلف طرائق تقديم المعونة. وفي إعلان باريس بشأن فعالية المعونة الصادر في آذار/مارس ٢٠٠٥، قرر الوزراء المعنيون بتعزيز التنمية في البلدان المتقدمة والنامية، ورؤساء المؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية اتخاذ تدابير بالغة الأثر لإصلاح الأساليب المتبعة في تقديم وإدارة المعونة، واتفقوا على اعتماد مؤشرات لرصد التقدم المحرز من حيث الإمساك بزمam المبادرة، المواعمة، والتوافق، وتحقيق النتائج، والمساءلة المتبادلة.

٩١- وفي مجال المساعدة الإنسانية، أيدت مختلف الكيانات، في سكتهم لم في عام ٢٠٠٣، مبادئ المنح الإنسانية والممارسة الجيدة (انظر الفقرة ٣٩ أعلاه). وتناولت الممارسات الجيدة مسألة التمويل المقدم من المانحين، والإدارة والمحاسبة، بما في ذلك الإقرار بأن الاحتياجات المتغيرة في سياق الأزمات الإنسانية تتطلب استجابة دينامية ومرنة، والتزاماً بالعمل على كفالة إمكانية التوقع والمرونة في تمويل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وغير ذلك من المنظمات الإنسانية الرئيسية.

٩٢- واستجابة لنتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، أنشأ الأمين العام في شباط/فبراير ٢٠٠٦، فريقاً رفيع المستوى لاستطلاع الكيفية التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة أن تعمل بمزيد من التناسق والفعالية على الصعيد العالمي في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة. وتضمنت ولاية الفريق العامل "المسألة المتشعبة المتمثلة في زيادة إمكانية توقع تمويل منظومة الأمم المتحدة... وأثر ذلك على النظم القائمة والإصلاح المقترح..."^(٤٢). وأجرى الفريق مشاورات مع مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك مشاورة بشأن "التمويل مقابل النتائج"، استعرض فيها الحالة الراهنة وخيارات متنوعة تتعلق بالتمويل^(٤٣). ويشيد المفتشون بمبادرة الأمين العام المتمثلة في إنشاء الفريق وكفالة أن تكون مسائل التمويل عنصراً محورياً

(٤١) A/60/83-E/2005/72، الفقرة ٢٠.

(٤٢) <http://www.un.org/events/panel/html/page2.html>

(٤٣) <http://www.un.org/events/panel/html/page3.html>

في عمله^(٤٤). وهم يبحثون الأمين العام على العمل على تسريع عمليات الإصلاح الجارية التي ترمي إلى ضمان إمكانية أفضل لتوقع التمويل في منظومة الأمم المتحدة.

٩٣ - وأكد رؤساء الدول والحكومات من جديد، عند اعتمادهم لنتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، على "الأهمية الحيوية لوجود نظام فعال متعدد الأطراف"، وشددوا على "الدور الأساسي الذي تقوم به الأمم المتحدة"^(٤٥). ويجدو المفتشين أمل صادق في أن يكفل هذا التأكيد المجدد إتاحة موارد عادية/أساسية مناسبة ويمكن توقعها ومضمونة لدعم النظام المتعدد الأطراف للأمم المتحدة في الأجل الطويل.

(٤٤) صدر تقرير الفريق الرفيع المستوى وقت وضع اللمسات النهائية على هذا التقرير.

(٤٥) انظر قرار الجمعية العام ١/٦٠، الفقرة ٦.

المرفق الأول

الاتجاهات في مجال التمويل، ٢٠٠٠-٢٠٠٥^(١)

١- في جميع المنظمات، تؤثر عوامل محددة على نسب النمو في الفترة الراهنة، بما في ذلك تراجع قيمة دولار الولايات المتحدة مقابل العملات الأخرى، وتمويل عمليات التصدي للكوارث الطبيعية.

مكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها

٢- تعتمد الشؤون الإنسانية بدرجة كبيرة على التمويل من الموارد الخارجة عن الميزانية، حيث لم تتجاوز الموارد المتأتية من الميزانية العادية للأمم المتحدة في ميزانية مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في عام ٢٠٠٥ ما نسبته ١١ في المائة. وازدادت التبرعات المقدمة إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية زيادة حادة في عام ٢٠٠٤ مقارنة مع عام ٢٠٠٣، ويعود ذلك جزئياً إلى استجابات المانحين للتصدي للكوارث الطبيعية.

٣- وازدادت الموارد الإجمالية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بنسبة ٩٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، وازدادت موارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية بنسبة ٧٠ في المائة و ١٠٠ في المائة على التوالي، ومثلت الموارد الخارجة عن الميزانية ثلثي الموارد الإجمالية في عام ٢٠٠٥. وعلى إثر توصية مؤتمر قمة عام ٢٠٠٥، قررت الجمعية العامة مضاعفة تمويل الميزانية العادية للمفوضية على مدى خمس سنوات.

الجدول ١

أهم صناديق وبرامج الأمم المتحدة

معدل نمو الموارد الأساسية وغير الأساسية ٢٠٠٥-٢٠٠٠ (في المائة)		الموارد غير الأساسية ٢٠٠٥ (في المائة)		الموارد الأساسية ٢٠٠٠ (في المائة)	الموارد الأساسية ٢٠٠٥ (في المائة)
منظمة الأمم المتحدة للطفولة		٣٥,٥		١٠١,٧	٤٩,٧
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي		٣٢,٨		٩٦,٩	٧١,٣
صندوق الأمم المتحدة للسكان		٣٦,٩		٣٥,٤	٣٥,٥
برنامج الأغذية العالمي		١١,٦		٦٣,٣	٩٨,٩

المصدر: بيانات مقدمة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق

الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي.

(أ) البيانات بالخط المائل هي بيانات لعام ٢٠٠٤.

(١) يتناول التحليل الموارد المستمدة من الاشتراكات المقررة والتبرعات؛ وتستثنى الإيرادات المتأتية من مصادر أخرى.

٤- وفي صندوق الأمم المتحدة للسكان، ازدادت الموارد الأساسية وغير الأساسية بنسبة تتجاوز الثلث بقليل بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، وظلت المساهمات غير الأساسية تمثل نحو ثلث مجموع المساهمات. وشهد البرنامج الإنمائي واليونيسيف معدلات نمو مماثلة في الموارد الأساسية، لكن المساهمات غير الأساسية ازدادت بوتيرة تعادل ثلاثة أمثال وتيرة نمو المساهمات الأساسية، وازدادت نسبة المساهمات غير الأساسية إلى مجموع المساهمات بصورة حادة لتبلغ ٧٩ في المائة و ٦٠ في المائة على التوالي في المنطمتين. واليونيسيف هي المنظمة الوحيدة من بين هذه المنظمات التي تستمد قدراً كبيراً من تمويلها من التبرعات من مصادر القطاع الخاص؛ وقد ازداد هذا التمويل بنسبة تفوق ٥٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥.

٥- وتقدم نسبة قليلة جداً فقط من موارد برنامج الأغذية العالمي باعتبارها مساهمات مالية متعددة الأطراف غير مخصصة (أساسية)؛ أما الموارد الباقية فهي مخصصة، أي إنها مساهمات متعددة الأطراف مخصصة تقدماً نقداً أو عيناً أو على شكل خدمات. وإذا كان مستوى نوعي الموارد قد كان متقلباً بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، فإن نمو المساهمات النقدية المتعددة الأطراف غير المخصصة كان أبطأ بكثير من نمو المساهمات المتعددة الأطراف الموجهة.

الجدول ٢

برامج مختارة للأمم المتحدة

معدل نمو الموارد الأساسية وغير الأساسية ٢٠٠٥-٢٠٠٠ (في المائة)		موارد الميزانية العادية للأمم المتحدة كنسبة إلى الموارد الإجمالية (في المائة)		الموارد غير الأساسية كنسبة إلى الموارد الإجمالية (في المائة)		موارد غير الأساسية كنسبة إلى الموارد الإجمالية (في المائة)	
الموارد المتأتمية من الميزانية العادية للأمم المتحدة	الموارد الأساسية الأخرى	الموارد الأساسية الإجمالية ^(١)	الموارد غير الأساسية	٢٠٠٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٠
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	٦١,٥	٥,٥	٢٩,٥	١١١,٣	١٤,٢	١٢,٥	٦٦,٩
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	٩٦,٤	٧٠,٥	٧٣,٩	٥٢,٠	٢,٧	٣,٤	٧٩,٦
الأونروا	٤٨,٤	٤١,١	٤١,٥	١١٩,٢	٣,٦	٣,٤	٢٣,٦
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	٢٠,٥	٨,٩	٩,٧	٥٦,٣	٤,٣	٤,١	٣٧,١

المصدر: بيانات مقدمة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والأونروا، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(١) يشمل نمو الموارد الأساسية الإجمالية الموارد المتأتمية من الميزانية العادية للأمم المتحدة وموارد أساسية أخرى.

٦- ونتج عن إعادة هيكلة جرت في عام ٢٠٠٣ وضع برنامج موحد للمخدرات والجريمة. واستناداً إلى أساس موحد، فقد ازدادت موارد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المتأتمية من الميزانية العادية للأمم المتحدة بنحو ٦٢ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، لكنها تراجعت كنسبة إلى الموارد الإجمالية. وازدادت الموارد غير الأساسية بوتيرة تعادل ما يقرب من أربعة أمثال نمو إجمالي الموارد الأساسية، حيث عرفت نسبة الموارد غير

الأساسية إلى إجمالي الموارد زيادة حادة من نحو ٦٧ في المائة إلى ٧٧ في المائة. ومثل تراجع نسبة الأموال المخصصة للأغراض العامة وعدم إمكانية توقعها تحدياً واجهه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بصفة خاصة في تنفيذه برنامج المخدرات الموكول إليه. وكانت الحاجة إلى ضمان الحصول على تبرعات مضمونة ويمكن توقعها لتمويل هذا البرنامج موضوع قرارات اتخذتها هيئة إدارة المكتب مؤخراً^(٢).

٧- وينص النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن تخصص النفقات الإدارية للمفوضية من موارد الميزانية العادية للأمم المتحدة (انظر الفقرة ١٣، والحاشية ٥ أعلاه). وفي حين زاد التمويل من هذا المصدر بنسبة تبلغ ٩٦ في المائة تقريباً بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، فقد ظل يمثل أقل من ٤ في المائة من الموارد الإجمالية في عام ٢٠٠٥، وتلبي نسبة كبيرة من النفقات الإدارية من التبرعات. ونظراً إلى ازدياد الموارد الأساسية الإجمالية بوتيرة تفوق نمو الموارد غير الأساسية في هذه الفترة، فإن نسبة الموارد غير الأساسية إلى الموارد الإجمالية قد تراجعت قليلاً. وقد ضاعفت مبادرات جمع الأموال من القطاع الخاص الموارد المتأتية من هذا القطاع في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، لكن نسبة هذه الأموال إلى الموارد الإجمالية ظلت منخفضة جداً وبلغت أقل من ٣ في المائة.

٨- وتتلقي وكالة الأونروا موارد من الميزانية العادية للأمم المتحدة لتمويل تشغيل موظفيها الدوليين، لكن تلك الموارد كانت تمثل أقل من ٤ في المائة من مجموع الموارد في عام ٢٠٠٥. ويتوقف الجزء الأكبر من الميزانية العادية للوكالة وجميع مشاريعها وميزانياتها للطوارئ على التبرعات. وتنفذ الأنشطة الأساسية للوكالة بالاعتماد على أموال من ميزانيتها العادية؛ وبشكل عام، يساهم المانحون بأموال غير مخصصة تصرف لهذا الغرض. وتعد جميع المساهمات في المشاريع وأنشطة الطوارئ مساهمات مخصصة، وعموماً، كان هناك اتجاه نحو المزيد من التخصيص، وازدادت نسبة الموارد غير الأساسية إلى الموارد الإجمالية من ٢٤ في المائة إلى ٣٢ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، على الرغم من أن هذا النمو لم يشمل الوكالة بقدر كبير.

٩- وتخصص اعتمادات من الميزانية العادية للأمم المتحدة لتمويل تكاليف هيئة إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة صغيرة (انظر الفقرة ١٣، والحاشية ٥ أعلاه). ونظراً إلى ازدياد التمويل من التبرعات، سواء كمساهمات غير مخصصة مقدمة إلى صندوق البيئة أو كمساهمات مخصصة مقدمة إلى عدد متزايد من الصناديق الائتمانية، فإن نسبة الموارد المتأتية من الميزانية العادية للأمم المتحدة إلى الموارد الإجمالية قد تراجعت لتبلغ نحو ٤ في المائة في عام ٢٠٠٥. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، نمت الموارد غير الأساسية بوتيرة أسرع من نمو الموارد الأساسية الإجمالية، فزادت نسبة الموارد غير الأساسية إلى الموارد الإجمالية من نحو ٣٧ في المائة إلى ٤٦ في المائة. لكن هذا الازدياد يعزى في جزء منه إلى عوامل محددة، بما في ذلك تمويل اتفاقيتي روتردام وستكهولم.

١٠- ويتلقى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أيضاً إيرادات مخصصة لأنشطة أساسية موكولة إليه، وذلك من موارد الميزانية العادية للأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠٤، كانت نسبة ٢٠ في المائة من الإيرادات الإجمالية

(٢) لجنة المخدرات، القراران ٩/٤٦ و ٣/٤٨.

لبرنامج غير مخصصة (٩ في المائة كموارد الميزانية العادية و ١١ في المائة كتبرعات أساسية لأغراض عامة)؛ أما النسبة الباقية فمثلت تبرعات مخصصة لمشاريع محددة في بلدان بعينها^(٣).

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

١١ - في الفترة التي يشملها الاستعراض، تفاوتت التبرعات من سنة إلى أخرى في معظم الوكالات، وبالتالي فإن معدلات النمو قد تكون متأثرة بعوامل محددة في كل سنة، وينبغي تحليلها بعناية.

الجدول ٣

الوكالات المتخصصة^(١) والوكالة الدولية للطاقة الذرية

الموارد الخارجة عن الميزانية كنسبة إلى الموارد الإجمالية (في المائة)		معدل النمو، ٢٠٠٠-٢٠٠٥ ^(ب) (في المائة)		
٢٠٠٥	٢٠٠٠	الموارد الخارجة عن الميزانية	موارد الميزانية العادية	
٤٠,٠	٣٥,٧	٣٦,٢	١٣,٣	منظمة العمل الدولية
٤٦,٣	٤٩,٧	٢,١	١٦,٩	منظمة الأغذية والزراعة
٥٣,٣	٤٢,٩	٧٠,٦	١٢,٠	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
٦٩,٨	٦٠,٣	٥٣,٨	١,٠	منظمة الصحة العالمية
١١,٠	١١,١	٥,٤-	٤,٤-	الاتحاد الدولي للاتصالات
٢٦,٨	٢٥,٧	٧,٠	٠,٨	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
٢٣,٨	٢١,٧	٦٢,٧	٤٣,٩	المنظمة البحرية الدولية
٦٤,١	٥١,١	١٥١,٥	٤٧,٧	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
٨,٢	٦,٥	١٠٢,٦	٥٦,٩	منظمة السياحة العالمية
٣٠,٤	٢٧,٨	٤٥,٧	٢٨,١	الوكالة الدولية للطاقة الذرية

المصدر: بيانات مقدمة من الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

(أ) باستثناء منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، اللتين تحصلان على جزء كبير من إيراداتهما من مصادر أخرى.

(ب) بيانات بعملة غير دولار الولايات المتحدة، محولة إلى الدولار حسب أسعار الصرف التشغيلية للأمم المتحدة؛ وبالتالي فإن بعضاً من نسب النمو هذه متأثرة ضمناً بمعدلات الصرف.

١٢- وتتلقى منظمة العمل الدولية تبرعات من البلدان الأعضاء ومنظمات شريكة، تقدم في معظمها في إطار برامج أو مشاريع التعاون التقني. ورغم بعض التقلبات، فقد ازدادت الموارد الخارجة عن الميزانية بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ بنحو ٣٦ في المائة، مقابل ازدياد موارد الميزانية العادية بنحو ١٣ في المائة؛ وشهدت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية إلى الموارد الإجمالية زيادة طفيفة لتبلغ ٤٠ في المائة. وكانت معظم التبرعات مخصصة لبرامج أو مشاريع محددة.

١٣- وتتصل التبرعات المقدمة إلى منظمة الأغذية والزراعة بالتعاون التقني الممول من المانحين. وحدثت تقلبات طفيفة في الموارد الخارجة عن الميزانية في الفترة موضع النظر، وبلغت نسبة النمو ٢ في المائة تقريباً. ويعزى النمو الذي شهدته الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ بالأساس إلى المساعدة المقدمة في حالات الطوارئ والاتفاقات المتعلقة بالصناديق الاستثمارية الأحادية. وفي ظل نمو اسمي منعدم للميزانية العادية لعدة فترات سنتين، ظلت الاشتراكات المقررة ثابتة إلى غاية الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ومثلت الزيادة في فترة السنتين هذه ١٧ في المائة من الزيادة في الفترة موضع النظر. وتراجعت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية إلى الموارد الإجمالية تراجعاً طفيفاً بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٠. وكانت معظم التبرعات مخصصة.

١٤- وكان النمو الاسمي في الميزانية العادية لليونسكو منعدماً في جل فترات السنتين الأخيرة، وزادت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية إلى الموارد الإجمالية بنحو ١٠ نقاط مئوية بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، لتبلغ أكثر من ٥٠ في المائة. لكن نمو الموارد الخارجة عن الميزانية شهد تقلبات قوية في هذه الفترة، ما يبين تأثير عوامل محددة مثل تخصيص اعتمادات كبرى لصندوق استثماري ذاتي في أحد البلدان، وكذلك برنامج النفط مقابل الغذاء. وكانت معظم التبرعات مخصصة لبرامج أو مشاريع محددة أو لبلدان أو مناطق بعينها.

١٥- وفي منظمة الصحة العالمية، كان التوازن المتغير كبيراً بشكل خاص بين الاشتراكات المقررة والتبرعات، وشهد التمويل الخارج عن الميزانية (الإضافي) اتجاهاً تصاعدياً واضحاً، مقابل نمو يكاد يكون منعدماً في موارد الميزانية العادية. وبدا هذا الاتجاه متواصلاً في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، حيث تأتي نسبة تقدر بـ ٧٢ في المائة من ميزانية البرامج من مصادر التبرعات، وهي أعلى نسبة على الإطلاق. وتعتمد جميع مجالات العمل التقنية إلى حد كبير على التبرعات. وكان ٨٠ في المائة تقريباً من التمويل من التبرعات "محدداً"، أي أن استخدامه مخصص لمجالات وأنشطة بعينها، علماً أن هذه الأموال المخصصة عبثت في العديد من الحالات من أجل مجالات عمل بعينها وكانت تمثل استجابات لتوقعات منظمة الصحة العالمية. وكان يتم تجميع الأموال غير المخصصة على مستوى الإدارة أو مجال العمل أو المستوى التنظيمي، بحسب درجة المرونة التي يسمح بها كل مانح.

١٦- وفي صعيد منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، شهدت التبرعات نمواً سريعاً، في ظل اتجاه تصاعدي واضح طوال ثلاث من فترات السنتين، وازدادت نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية إلى مجموع الموارد لتناهز ٦٤ في المائة. وكان النمو الحقيقي للميزانية العادية منعدماً طيلة عدة فترات سنتين في المنظمة؛ وتأثر نمو موارد الميزانية العادية البالغ ٤٨ في المائة بتقلبات معدلات الصرف. وتمول أنشطة التعاون التقني من التبرعات استناداً إلى ثلاثة مواضيع رئيسية ذات أولوية، ينفذ أووسعها نطاقاً، أي الطاقة والبيئة، في إطار تعاون وثيق مع مرفق البيئة العالمية وبروتوكول مونتريال، اللذين يمولان الجزء الأكبر من هذا النشاط. وكانت جميع التبرعات تقريباً مخصصة لمشاريع محددة في بلدان بعينها.

١٧- وفي الوكالات الأصغر، اتسمت التبرعات خلال الفترة المستعرضة بتقلبها؛ ولم يلاحظ اتجاه تصاعدي واضح إلا في منظمة السياحة العالمية. وكانت التقلبات حادة بصفة خاصة في المنظمة البحرية الدولية، مما أثر على تنفيذ برامج التعاون التقني في وقتها، ولا سيما في السياقات التي تسعى فيها المنظمة إلى الحصول على أموال خارجة عن الميزانية لاستكمال مواردها الخاصة. وكانت جميع التبرعات مخصصة بالكامل في كل من منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة السياحة العالمية، وكانت مخصصة بقدر كبير في الاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

١٨- وتتلقى الوكالة الدولية للطاقة الذرية بصورة تقليدية أكبر نسبة من تمويلها من الاشتراكات المقررة، وتمول الموارد الخارجة عن الميزانية برامج التعاون التقني وبعض الأنشطة المشتركة. وفي حين أن موارد الميزانية العادية لا تزال هي الأوفر، فقد تزايدت أهمية التمويل من التبرعات خلال العقد الماضي، وذلك في ضوء نمو حقيقي منعدم في الميزانية العادية حتى عام ٢٠٠٤. وحدث تغير ملحوظ في عام ٢٠٠٢ تمثل في إنشاء برنامج جديد للسلامة والأمن في المجال النووي، يمول من موارد خارجة عن الميزانية في حدود ٩٠ في المائة.

المرفق الثاني

تعبئة الموارد: الاستراتيجيات والممارسات الحالية

الهياكل والممارسات الحالية لتعبئة الموارد	استراتيجية تعبئة الموارد	
مكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها		
خطة الإدارة الاستراتيجية هي أيضاً أداة لتعبئة الموارد، تبين الأولويات والاحتياجات من الموارد، سواء العادية أو الخارجة عن الميزانية. وتعمل وحدة تعبئة الموارد كجهة تنسيق لجمع الأموال، لا سيما على صعيد الأنشطة الميدانية. وتحدد خطة العمل السنوية للوحدة الأهداف والأنشطة التمويلية المحددة وتكمل خطة الإدارة الاستراتيجية. وتعمل الوحدة في إطار تعاون وثيق مع الشعب الفنية وتجري اتصالات منتظمة مع البعثات الدائمة. وتوجه الشعب الفنية متطلباتها إلى الوحدة التي تجري اتصالات بالمانحين حسب الاقتضاء؛ ولا تقوم الشعب الفنية بجمع الأموال مباشرة.	"استراتيجية التمويل" (وثيقة داخلية، ١٩٩٩)؛ عدلت لاحقاً وفقاً للأولويات، وسيجري تطويرها في سياق خطة الإدارة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
تحت إشراف المدير التنفيذي، تتولى خمس وحدات لجمع الأموال مسؤولية تنفيذ الاستراتيجية: مكتب تمويل البرامج (تنسيق العلاقات مع الحكومات المانحة)، وشعبة القطاع الخاص، والمكتب الإقليمي في جنيف (تنسيق تمويل اللجان الوطنية)، وفرعاً بروكسل وطوكيو. ونظراً إلى البنية اللامركزية لليونيسيف، فإن ممثلي المنظمة يشاركون في جمع الأموال من جهات التمثيل الحكومية والقطاع الخاص على الصعيد القطري.	"استراتيجية اليونيسيف لتعبئة الموارد" (E/ICEF/1999/5)، ومقرر المجلس التنفيذي ٨/١٩٩٩. وكان وضع استراتيجية جديدة جارياً في عام ٢٠٠٦ تماشياً مع التوجه الراهن للبيئة التمويلية.	اليونيسيف
أنشئ مكتب الموارد والشراكات الاستراتيجية في عام ٢٠٠٠ من أجل تعزيز وظيفة تعبئة الموارد في البرنامج الإنمائي، لا سيما قدرته المؤسسية على بناء شراكات جديدة. وتعباً الموارد على المستوى المؤسسي والإقليمي والقطري.	"استراتيجية تمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، مقرر المجلس التنفيذي ٢٣/٩٨، و"إطار التمويل المتعدد السنوات"، مقرر المجلس التنفيذي ١/٩٩، اللذان أكدتهما المجلس التنفيذي في مقرره ٩/٢٠٠٢.	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
يجري وضع استراتيجية رسمية لتعبئة الموارد؛ وطلب إلى جميع المكاتب القطرية أن تعد استراتيجية لجمع الأموال من أجل برامجها القطرية، بحيث تدرج تلك الاستراتيجية في الاستراتيجية المؤسسية. وستوكل مسؤولية تنفيذ الاستراتيجية إلى عدة وحدات، وسيضطلع فرع تعبئة الموارد بدور جهة التنسيق.	"استراتيجية تمويل صندوق الأمم المتحدة للسكان"، مقرر المجلس التنفيذي ٢٤/٩٨؛ وتشمل الاستراتيجية وضع إطار تمويلي متعدد السنوات. استوجب مقرر المجلس التنفيذي ٩/٢٠٠٠ مواصلة تطوير استراتيجية تعبئة الموارد لصندوق الأمم المتحدة للسكان.	صندوق الأمم المتحدة للسكان

الهياكل والممارسات الحالية لتعبئة الموارد	استراتيجية تعبئة الموارد	
مكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها (تابع)		
قبل عام ٢٠٠١، كان جمع الأموال عملية مركزية إلى حد بعيد؛ ومنذ عام ٢٠٠٢، طبق النهج اللامركزي، وشمل ذلك مكاتب العلاقات مع المانحين مثل الولايات المتحدة والمفوضية الأوروبية، وتعزيز مكتب اليابان، وإنشاء مكاتب جديدة في عواصم أخرى. وأنشئت إدارة جمع الأموال والاتصالات في عام ٢٠٠٣، التي تخضع لإشراف أحد نواب المدير التنفيذي وتتألف من أربع جهات تعنى بالعلاقات مع المانحين، وكبار المانحين، والقطاع الخاص، والاتصالات.	"استراتيجية حشد الموارد لبرنامج الأغذية العالمي" (WFP/EB.3/2000/3-B)، المعتمدة بصيغتها المعدلة بموجب مقرر المجلس التنفيذي 2000/EB.2، "الشراكات الجديدة لمواجهة الاحتياجات المتزايدة - توسيع قاعدة الجهات المانحة للبرنامج" (WFP/EB.3/2004/4-C) المعتمدة بموجب مقرر المجلس التنفيذي 2004/EB.3/4.	برنامج الأغذية العالمي
يضطلع قسم التمويل المشترك والشراكات بوظيفة الريادة والتنسيق، لكن يمكن لجميع الوحدات أن تقوم بجمع الأموال، بما فيها المكاتب الميدانية. وعلى الصعيد الميداني، يتعين إحالة الطلبات المقدمة للممثلين المحليين للحكومات المانحة إلى العواصم، كما يجري تنسيقها من جانب قسم التمويل المشترك والشراكات. وتحدد خطة عمل القسم الأهداف والنتائج المتوخاة، مع التأكيد على توسيع قاعدة المانحين والشراكات.	تشكل الوثيقة "Fund Raising, Policy and Procedures" (سياسات وإجراءات جمع الأموال) (توجيه إداري، 2004، UNODC/MI/6/Rev.1) ووثائق أخرى أساساً للاستراتيجية.	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
تضطلع دائرة العلاقات مع المانحين وتعبئة الموارد، ضمن شعبة العلاقات الخارجية، بمجال عمل واسع فيما يتعلق بتعبئة الموارد، وللممثلين في عواصم البلدان المانحة، والممثلين في إطار العمليات الميدانية، والمكاتب/مكاتب الاتصال أيضاً أدوار ومسؤوليات محددة تنص عليها وثيقة داخلية صادرة في عام ٢٠٠٣. وتضطلع دائرة القطاع الخاص والشؤون العامة بالريادة في مجال جمع الأموال على صعيد القطاع الخاص، كما تقدم مبادئ توجيهية داخلية.	الوثيقتان المعنوتان "المبادئ التوجيهية لتوفير موارد الميزانية الموحدة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين" و"المقرر المتعلق بتعبئة الموارد من أجل الميزانية الموحدة: مؤتمر إعلان التبرعات"، (EC/50/SC/CRP.23)، اللتان اعتمدتهما اللجنة التنفيذية في عام ٢٠٠٠. يندرج الاتفاق بشأن استراتيجية جديدة لجمع الأموال ضمن أهداف الأداء الإداري لعام ٢٠٠٦ (السنداء العالمي لعام ٢٠٠٦).	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين
ستكون إدارة العلاقات الخارجية مسؤولة عن تنفيذ استراتيجية تعبئة الموارد عند اعتماد صيغتها الرسمية والموافقة عليها. ويندرج الاتصال المباشر بالمانحين بالأساس ضمن اختصاصات المفوض العام وإدارة العلاقات الخارجية، لكن مديري المكاتب الميدانية أيضاً يظلون على اتصال وثيق مع المانحين ويشجعون على ذلك وفقاً لقواعد واضحة. وأنشئت وحدة مكلفة بجمع الأموال من المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، ومن المنطقة العربية.	في إطار عملية التطوير التنظيمي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، تقوم إدارة العلاقات الخارجية حالياً بصياغة استراتيجية لتعبئة الموارد.	الأونروا

الهياكل والممارسات الحالية لتعبئة الموارد	استراتيجية تعبئة الموارد	
مكاتب الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها (تابع)		
تضطلع وحدة تعبئة الموارد بمسؤولية تنسيق الأنشطة، والعمل بصورة مباشرة إلى جانب المانحين وجميع الشعب، تحت إشراف نائب المدير التنفيذي. وتتضمن الاستراتيجية تفويض مبادرات جمع الأموال إلى طائفة أوسع من الموظفين، بمن فيهم مديرو الشعب والمديرون الإقليميون. ويجري الموظفون اتصالاً مباشراً مع نظرائهم في أوساط المانحين لتعبئة الموارد، وتنسق وحدة تعبئة الموارد المقترحات المقدمة، وتختار المشاريع حسب الأولويات المحددة.	"مشروع استراتيجية تعبئة الموارد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة" (UNEP/GC.21/7/Add.1)، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، المعتمد بموجب مقرر مجلس الإدارة ٣٢/٢١ في عام ٢٠٠١.	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
يعمل المديرون كجهات تنسيق لتعبئة الموارد وهم مخولون صلاحية التفاوض مع المانحين. والمهمة الرئيسية لنائب المدير التنفيذي هي إعادة تنشيط إدارة مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعمل شعبة تمويل المستوطنات البشرية المنشأة في عام ٢٠٠٤.	بدأ العمل بشأن تحسين استراتيجية حشد المانحين، التي سيقودها النائب الجديد للمدير التنفيذي المعين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، تحت قيادة المدير التنفيذي.	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)
تضطلع دائرة التعاون التقني بتنفيذ الاستراتيجية. ويتاح لفرادى الشعب والفروع والأقسام والموظفين العاملين في مجال التعاون التقني إمكانية الاتصال مباشرة بالمانحين، لكن بعض المانحين يفضلون التعامل مع كيان موحد (دائرة التعاون التقني).	ترد استراتيجية تعبئة الموارد في استراتيجية التعاون التقني. (TD/B/50/14 (Vol. I)).	الأونكتاد
الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية		
تضطلع إدارة التعاون الإنمائي والشراكات بمسؤولية تنفيذ الاستراتيجية. وأعدت خطة عمل داخلية سعيًا إلى ما يلي: زيادة وتحسين برامج الشراكات مع الوكالات المانحة؛ وزيادة تعبئة الموارد المحلية؛ وتعزيز الشراكات مع القطاعين العام/الخاص؛ والاستجابة للفرص التنافسية؛ وتطوير النواتج وتهيئتها.	"حشد الموارد: الاستراتيجية والتنفيذ" (GB.291/TC/1, sect. II)؛ طلب إلى المكتب تنفيذ الاستراتيجية بموجب مقرر مجلس الإدارة الصادر في عام ٢٠٠٤ (GB.291/PV).	منظمة العمل الدولية
تعبئة الموارد مسؤولية مؤسسية، ويشجع جميع الموظفين على مواصلة الحوار الفعلي مع المانحين. وتضطلع إدارة التعاون الفني (على المستوى المركزي) وممثلو منظمة الأغذية والزراعة في البلدان المعنية بإجراء المفاوضات الرسمية وإبرام اتفاقات التمويل (في حدود مبلغ محدد). وتقوم دائرة تطوير البرامج الميدانية بتنسيق التمويل الخارج عن الميزانية المحصل من المصادر المتعددة الأطراف والثنائية من أجل المشاريع والبرامج الطويلة الأجل. وتقوم وحدة محددة كذلك بتنسيق الحصول على التمويل من القطاع الخاص ومن السلطات المحلية. وتقوم شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بتنسيق وإدارة تعبئة الموارد من أجل مشاريع وبرامج الطوارئ وإعادة التأهيل. وتشارك المكاتب الميدانية بصورة متزايدة في تعبئة الموارد، وكثيراً ما تعمل على نحو مباشر مع المانحين على الصعيد القطري، حيث يتخذ المزيد من قرارات التمويل بصورة لا مركزية على المستوى الميداني.	لا توجد استراتيجية رسمية شاملة على المستوى المؤسسي العام، لكن في ضوء الإصلاحات الجارية في الأمم المتحدة، يعزز وضع استراتيجية من هذا القبيل في المستقبل القريب. ويجري وضع استراتيجية لتعبئة الموارد من أجل العمليات الطارئة.	منظمة الأغذية والزراعة

الهياكل والممارسات الحالية لتعبئة الموارد	استراتيجية تعبئة الموارد	
الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية (تابع)		
يُعرض الوثيقة المعنونة "أنشطة اليونسكو الخارجة عن الميزانية. دليل عملي (٢٠٠٤) (UNESCO's extrabudgetary activities. A practical guide) السياسات العامة والإجراءات والممارسات التي تنظم الأنشطة الممولة من المساهمات الخارجة عن الميزانية. وتضطلع شعبة التعاون مع مصادر التمويل الخارج عن الميزانية بدور الوسيط بين مديري البرامج في المقر/الميدان والمناخين. ويمكن لمديري البرامج/المشاريع الاتصال مباشرة بالمناخين، لكن الموافقة على جميع الهبات ينبغي أن تتم على المستوى المركزي.	يقوم المدير العام باستعراض الاستراتيجية المقترحة.	اليونسكو
لا يوجد موقع أو جهة اتصال رسمي لتعبئة الموارد.	لا توجد استراتيجية رسمية على نطاق المنظمة.	منظمة الطيران المدني الدولي
تقوم إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء بتنسيق تعبئة الموارد على المستوى المؤسسي، وتتعاون بصورة وثيقة مع أفرقة المقر والمكاتب الإقليمية عن طريق آلية فريق تعبئة الموارد على الصعيد العالمي. وأقامت الإدارات والموظفون التقنيون الرئيسيون كالمعتاد اتصالات مباشرة مع المناخين المحتملين، لكن يجري تعزيز النهج المؤسسي (مبادرة تجميع التمويل/الحسابات المؤسسية). ويعد الاتصال المباشر عاملاً هاماً فيما يتعلق بالقطاع الخاص والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية.	تتضمن الوثيقة المعنونة "إطار تعبئة الموارد" (Resource Mobilization Framework) (وثيقة داخلية، ٢٠٠٥) أساساً لإجراء مشاورات أخرى ووضع سياسات واستراتيجيات لتعبئة الموارد.	منظمة الصحة العالمية
تجري الشُعَب المعنية اتصالات مباشرة من أجل تمويل مشاريع محددة، لا سيما مشاريع التعاون والتنمية.	لم تحدد استراتيجية واضحة.	الاتحاد البريدي العالمي
تختص وحدة الشراكات والتعزيز بتعبئة الموارد، وإقامة علاقات مع الشركاء، والمتابعة.	توجد استراتيجية رسمية.	الاتحاد الدولي للاتصالات
للحصول على تبرعات لتمويل أنشطة مدرجة في الميزانية العادية، يمكن للإدارات/الشُعَب/الأفراد الاتصال بالمناخين بصورة مباشرة؛ وفيما يتعلق بالتعاون التقني، تقوم إدارة أنشطة التعاون الإقليمي والتقني بالاتصال بالمناخين والتفاوض معهم.	أنشئت لجنة التوجيه في عام ٢٠٠٤ من أجل تطوير وتنفيذ سياسات واستراتيجية عامة لتعبئة الموارد.	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
تتولى لجنة التعاون التقني وشعبة التعاون التقني مسؤولية تنفيذ الاستراتيجية. ويمكن لمديري البرامج إجراء اتصال مباشر بالمناخين، وتنسق شعبة التعاون التقني تعبئة الموارد وتخضع لإشراف مجلس الإدارة.	"استراتيجية التمويل وتعبئة الموارد في الأجل الطويل" (TC 46/4)، ١٩٩٨). تجري صياغة استراتيجية جديدة.	المنظمة البحرية الدولية

الهياكل والممارسات الحالية لتعبئة الموارد	استراتيجية تعبئة الموارد	
الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية (تابع)		
يخوز لمديري البرامج في المنظمة العالمية للملكية الفكرية أن يبادروا إلى إجراء اتصال مباشر بالمانحين سعياً للحصول على تمويل. لكن قسم تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية، التابع لقطاع تنسيق العلاقات الخارجية، هو المسؤول عن تحديد الفرص الجديدة المتعلقة بالموارد الخارجة عن الميزانية المتاحة للمنظمة وتنسيقها على الصعيد الداخلي.	أنشأ برنامج وميزانية الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ وظيفة تعبئة الموارد بهدف صياغة وتنفيذ استراتيجية أكثر استباقية في مجال تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية.	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
يضطلع الفريق المعني بالشراكات الاستراتيجية وتعبئة الموارد بوظيفة تعبئة الموارد وتنسيقها على الصعيد المركزي. وتضطلع المكاتب القطرية والمكاتب التقنية وأفرقة البرامج المتكاملة بمسؤولية تعبئة الموارد على المستوى اللامركزي، على الرغم من أن الخطوات النهائية المتعلقة بالاتفاقات تجري في المقر. وتمثل الشراكات على الصعيد القطري عنصراً محورياً في نهج تعبئة الموارد.	لا توجد استراتيجية رسمية. وقد دعا المدير العام إلى إنشاء فرقة عمل خاصة معنية بتعبئة الأموال ويجري إعداد ورقة في هذا الصدد.	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
تقع مسؤولية تنفيذ الاستراتيجية، ولا سيما فيما يتعلق بالاتصال بالمانحين، على دائرة التعاون التقني/برنامج السياحة المستدامة - الحد من الفقر، والممثلين الإقليميين.	توجد استراتيجية لتعبئة الموارد، لكنها ليست مكتوبة.	منظمة السياحة العالمية
ثمة إجراءات داخلية لالتماس التبرعات. وتطبق قواعد تتعلق بقبول التبرعات (INFCIRC/370/Rev.2، ٢٠٠٤). وفي إطار برنامج التعاون التقني، يجري خلال عملية إعداد البرنامج تحديد المشاريع أو الأنشطة غير الممولة. وفي بعض الحالات، يمكن للموظف المعني بإدارة البرنامج، بالتعاون مع نظيره المعني بالبرنامج على المستوى القطري، أن يحدد مصادر التمويل؛ وإلا، تقوم شعبة دعم وتنسيق البرامج (إدارة التعاون التقني) بالاضطلاع بتعبئة الموارد. وفي مجال الأمن النووي، ينفذ مكتب الأمن النووي استراتيجية مباشرة، تُجرى في سياقها اجتماعات دورية مع المانحين. وفيما يتعلق ببرنامج العمل من أجل علاج السرطان، يتولى المكتب المعني بهذا البرنامج الاتصال بالمانحين.	لا توجد استراتيجية رسمية. وثمة اقتراح لإيجاد إطار لتعبئة الموارد مماثل لإطار منظمة الصحة العالمية.	الوكالة الدولية للطاقة الذرية

المرفق الثالث

لحة عن الإجراء المطلوب اتخاذه من جانب المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها												الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية											
		الأمم المتحدة*	الأونكتاد	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	الأونروا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	صندوق الأمم المتحدة للسكان	منظمة الأمم المتحدة للطفولة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة العمل الدولية	منظمة الأغذية والزراعة	اليونسكو	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	الاتحاد الدولي للاتصالات	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المنظمة البحرية الدولية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	منظمة السياحة العالمية	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
القرار	لا تتخذ إجراء للعلم والاستعراض	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ١			ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٢		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٣		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٤		ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
التوصية ٥		ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
التوصية ٦		ت	ت	ت		ت				ت						ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
التوصية ٧		ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن

مفتاح الجدول:

ت: توصية تتطلب قراراً تتخذه الهيئة التشريعية.

ن: توصية تتطلب إجراء يتخذه الرئيس التنفيذي.

فارغ: توصية لا تتطلب إجراء تتخذه هذه المنظمة.

* تشمل جميع الكيانات المدرجة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 بخلاف ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأونروا.
