

لجنة البرنامج والميزانية
الدورة الخامسة والثلاثون
فيينا، ١٤-١٦ أيار/مايو ٢٠١٩
البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت
إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية

مجلس التنمية الصناعية
الدورة السابعة والأربعون
فيينا، ١-٣ تموز/يوليه ٢٠١٩

إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية

تقرير من المدير العام

عُرض على المجلس، في دورته السادسة والأربعين، تقرير عن إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية (IDB.46/11)، وورقة اجتماع بشأن اليونيدو في نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين (IDB.46/CRP.3). وقدمت هاتان الوثيقتان تفاصيل عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وترتيبات التمويل، ومزايا نظام المنسقين المقيمين، وعن أماكن العمل المشتركة والعمليات التجارية.

وطلب المجلس، في مقرره م ت ص-٤٦/م-١٢، إلى المدير العام أن يقدم تقارير منتظمة إلى لجنة البرنامج والميزانية ومجلس التنمية الصناعية والمؤتمر العام بشأن المسائل المتصلة بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

واستناداً إلى الوثائق المذكورة أعلاه، يقدم هذا التقرير معلومات محدّثة عن التطورات الأخيرة المتعلقة بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وكذلك عن الجوانب المتعلقة بالتمويل.

أولاً - معلومات أساسية والتطورات الأخيرة

١ - استُهلّت الإصلاحات الأوسع نطاقاً على مدى عقود لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية استناداً إلى قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات

لدواعي التوفير، لم تُطبع هذه الوثيقة. لذا، يُرجى من أعضاء الوفود التكرم بإحضار نسخهم من الوثائق إلى الاجتماعات.



لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، وقرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢ بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

٢- وفي ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، استُحدث نظام مُنشَط ومستقل للمنسقين المقيمين للأمم المتحدة. ويضم النظام ١٢٩ منسّقاً مقيماً، بمن فيهم ١٢ أميناً عاماً مساعداً، و٣٦ مديراً برتبة مد-٢، و٨١ مديراً برتبة مد-١. وهم يعملون الآن بوصفهم ممثلي منظومة الأمم المتحدة الإنمائية الأرفع رتبة، حيث يشرفون على ١٣١ فريقاً قُطرياً تابعاً للأمم المتحدة لخدمة ١٦٤ بلداً وإقليماً. وتمثل أفرقة الأمم المتحدة القطرية الآلية الرئيسية المشتركة بين الوكالات على الصعيد القطري من أجل عمليتي التنسيق واتخاذ القرارات المشتركين بين الوكالات، وهي تتألف من ممثلي كيانات الأمم المتحدة التي تضطلع بأنشطة تنفيذية من أجل التنمية في البلد المعني. واليونيدو حالياً عضو في الأفرقة القطرية في ٨١ بلداً، كما أنها عضو في ١٩١ مجموعة مشتركة بين الوكالات للأفرقة القطرية على الصعيد العالمي. وهي ترأس أو تشارك في رئاسة ٢١ مجموعة تُعنى أساساً بالتنمية الاقتصادية، وإن كانت تُعنى أيضاً بمسألتي الإدماج الاجتماعي والاستدامة البيئية.

٣- ويحظى المنسّقون المقيمون بدعم مكاتب المنسقين المقيمين، التي حُدّت لكل منها في سياق عملية الإصلاح قدرة دنيا قوامها خمسة موظفين فنيين في المتوسط. واستناداً إلى توافر الأموال في الوقت الحالي، يعمل في مكاتب المنسقين المقيمين حالياً ثلاثة موظفين فنيين وطنيين بإشراف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويساعدهم اثنان من موظفي الدعم يوفرهما البرنامج الإنمائي على أساس دفع الأتعاب.

٤- ويرسي اتفاق لمستوى الخدمات، موقع بين الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الدعم التشغيلي اللازم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المستقبل. وفي السنة الأولى من تنفيذ النظام الجديد، تشير تقديرات الميزانية المرتبطة باتفاق مستوى الخدمات إلى أنه، في عام ٢٠١٩، قد يكون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مسؤولاً عن تشغيل ما يصل إلى ٢٠٤ ملايين دولار، أو أكثر من ٧٠ في المائة من ميزانية نظام المنسقين المقيمين.

٥- ولضمان استقلال المنسقين المقيمين ونزاهتهم، فُصلت مهام المنسق المقيم عن مهام الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وستُحوّل عقود موظفي مكاتب المنسقين المقيمين تدريجياً إلى عقود الأمانة العامة للأمم المتحدة.

٦- ويحظى نظام المنسقين المقيمين المُعاد تنشيطه بدعم مكتب الأمم المتحدة للتنسيق الإنمائي الذي جرى تحسينه، والذي يضم ٦٧ وظيفة في مقر الأمم المتحدة و٢٨ وظيفة في خمسة مكاتب إقليمية. ويُعتبر مكتب الأمم المتحدة للتنسيق الإنمائي الجهة المسؤولة عن إدارة نظام المنسقين المقيمين، وهو يقدم الخدمات الاستشارية لأفرقة الأمم المتحدة القطرية تحت إشراف نائبة الأمين العام. ومكتب الأمم المتحدة للتنسيق الإنمائي مكتب تنسيق قائم بذاته داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة، ويرأسه الأمين العام المساعد للتنسيق الإنمائي، الذي يقدم تقاريره إلى نائبة الأمين العام بصفتها رئيسة مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

٧- وتحت إشراف المنسق المقيم، تُعدُّ أفرقة الأمم المتحدة القطرية أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بالتعاون مع الحكومات الوطنية وبالتشاور مع الأطراف المعنية الأخرى، لكفالة الملكية والتواؤم مع الأولويات الإنمائية الوطنية، بما فيها خطة عام ٢٠٣٠. وتُعدُّ أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الأداة الأهم لتخطيط أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية وتنفيذها في كل بلد. وبذلك يُسترشد بها فيما يخص حضور كيانات الأمم المتحدة المشاركة في تصميم وتنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وفيما يخص تكوين تلك الكيانات ومحور تركيزها البرنامجي.

٨- وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت وثيقتان إرشاديتان مهمتان، وهما التوجيهات الخاصة بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وإطار الإدارة والمساءلة، لا تزالان قيد الإعداد من قبل الفريق الانتقالي لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية والأفرقة المرجعية الداعمة المكوّنة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية. ومن المقرر الانتهاء من وضع إطار الإدارة والمساءلة بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٩. وسوف يحل الإطار محل نظام الإدارة والمساءلة لعام ٢٠٠٨ التابع لنظام المنسقين المقيمين، وسوف يحدد الأدوار والمسؤوليات وأوجه المساءلة داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وبذلك، فهو يرتبط بتصميم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الجديد، حيث تكون كيانات الأمم المتحدة مسؤولة أمام المنسق المقيم عن إسهامها في نتائج الإطار.

٩- كما تعكف مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والدول الأعضاء في الوقت الراهن على تحديد عملية الاختيار والمعايير من أجل تكوين أفرقة الأمم المتحدة القطرية في المستقبل. وتحدّد عضوية أفرقة الأمم المتحدة القطرية في بداية أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الجديدة وييسرها المنسقون المقيمون.

ثانياً- ترتيبات التمويل

١٠- على النحو المفصّل في تقرير الأمين العام "التقديرات المقننة المتصلة بنظام المنسق المقيم تحت الباب ١، تقرير السياسات والتوجيه والتنسيق عموماً" (٤٢٤/٧٣)، سيكلّف نظام المنسقين المقيمين المعاد تنشيطة ٢٨١,٢ مليون دولار في السنة. ويشمل هذا المبلغ نحو ٢٤٦ مليون دولار للمنسقين المقيمين وتكاليف الموظفين لدى مكاتب المنسقين المقيمين ومكتب الأمم المتحدة للتنسيق الإنمائي. أما المبلغ المتبقي، وقدره ٣٥ مليون دولار، فيخص أنشطة التنسيق، الموزعة على نطاق مكاتب المنسقين المقيمين وخمسة أفرقة إقليمية تابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، لحفز الجهود القطرية فيما يخص المبادرات ذات الأولوية، بما في ذلك التقييمات المشتركة؛ والتحليل وجمع البيانات؛ ووضع البرامج المشتركة؛ والتخطيط المشترك والابتكار؛ والاتصالات والدعوة؛ ورصد التقدم المحرز في تحقيق نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والإبلاغ عن هذا التقدم.

١١- وفي عام ٢٠١٤، وبعد الإلغاء التدريجي للقسم الممول من الجهات المانحة من ميزانية المنسقين المقيمين، أُبرم اتفاق بشأن تقاسم التكاليف على نطاق المنظومة لتمويل نظام المنسقين المقيمين. وكان الاتفاق مستنداً إلى سيناريو تمويل عالمي قوامه نحو ١٢٥ مليون دولار لعام ٢٠١٦، يتولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تمويل ٨٩ مليون دولار (٧١ في المائة) منها،

وتتقاسم الكيانات الأعضاء، وعددها ١٨ كياناً، بما فيها اليونيدو، تمويل مبلغ ٣٦ مليون دولار (٢٩ في المائة).

١٢- ويتمثل الجانب الأهم من جوانب نظام المنسقين المقيمين المعاد تنشيطه في الفصل بين مهام المنسقين المقيمين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ولهذا الفصل آثاره على نموذج التمويل الجديد، بما في ذلك خفض مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نظام المنسقين المقيمين إلى ٣,١٠ ملايين دولار، بالتزامن مع زيادة المساهمات في التكاليف المتقاسمة بين الكيانات الأخرى الأعضاء في مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

١٣- وقررت الجمعية العامة، في قرارها ٢٧٩/٧٢، أن يوفر تمويل نظام المنسقين المقيمين المعاد تنشيطه ومكتب التنسيق الإنمائي على أساس سنوي، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، من خلال ما يلي:

(أ) فرض ضريبة تنسيق بنسبة ١ في المائة على المساهمات غير الأساسية، المخصصة لأغراض بعينها بشكل صارم، والواردة من أطراف ثالثة إلى الأنشطة المتصلة بالتنمية التي تنفذها الأمم المتحدة؛

(ب) مضاعفة الترتيبات الحالية لتقاسم التكاليف فيما بين كيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛

(ج) تقديم تبرعات متعددة السنوات ويمكن التنبؤ بها إلى صندوق استئماني مخصص لدعم فترة البدء.

ألف - ترتيبات تقاسم التكاليف

١٤- يتوخى القرار ٢٧٩/٧٢ مضاعفة الترتيبات الحالية لتقاسم تكاليف مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية فيما بين كيانات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية كعنصر واحد في نموذج تمويل المنسقين المقيمين الجديد. ومن المتوقع أن يولد ذلك ٧٧,٥ مليون دولار من أجل تكاليف عام ٢٠١٩ لنظام المنسقين المقيمين.

١٥- وقد كانت مساهمات تقاسم التكاليف تُحسب، وهي ما زالت تُحسب في الوقت الحاضر، على أساس صيغة تشمل: '١' رسماً أساسياً سنوياً (حسب النفقات السنوية للكيان)؛ '٢' العبء على النظام (استناداً إلى حصص أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي يشارك الكيان فيها)؛ '٣' نفقات الوكالة (باستثناء النفقات للأغراض الإنسانية) وعدد الموظفين كبديل مجمع لحجم الوكالة. وقد استندت الأرقام المستخدمة لحساب حصص الأعوام ٢٠١٦ و ٢٠١٧ و ٢٠١٨ إلى بيانات مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق للعامين ٢٠١٢/٢٠١٣.

١٦- ولما كانت كيانات أعضاء عدة في مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة توجد في الوقت الراهن في منتصف فترة سنتين ذات ميزانية معتمدة أصلاً، فإن مضاعفة حصتها لعام ٢٠١٩ غير ممكن. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، تلقت اليونيدو طلباً بزيادة مساهمتها

عام ٢٠١٩ بحيث تكون بمبلغ ٢,٦ مليون دولار. بيد أنه بالنظر إلى دورة ميزانية فترة السنتين (٢٠١٩-٢٠١٨) والنظام المالي والقواعد المالية لديها، لم تكن اليونيدو في وضع يمكنها من زيادة المساهمة لعام ٢٠١٩ بما يتجاوز المبلغ الذي اعتمده الدول الأعضاء والمتفق عليه مع الأمانة العامة للأمم المتحدة في اتفاق وُقِع في ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٨ و ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨، وهو ٨١٧ ٧٨٩ دولاراً.

١٧- ولم يُحدّد على وجه الدقة في الوقت الراهن مبلغ المساهمة المتوقع سداده من اليونيدو في عام ٢٠٢٠ وما بعده، حيث إن مديري مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة اتفقوا في الاجتماع الذي عقده في ٢ أيار/مايو ٢٠١٨ على ضرورة مراجعة صيغة تقاسم التكاليف وتحديثها لفترة السنتين ٢٠٢٠-٢٠٢١.

١٨- وفي إطار إعداد مقترحات المدير العام بشأن البرنامج والميزانيتين للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١ (PBC.35/5-IDB.47/5)، اعتبرت أمانة اليونيدو أن الطلب الوارد من مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة بشأن مساهمة اليونيدو في اقتسام التكاليف لعام ٢٠١٩ مؤشّر على أن المبلغ لفترة السنتين المقبلة سيصل إلى ٥,٣ ملايين دولار (أو ٤,٧ ملايين يورو).

١٩- وقد كانت المبالغ التي وافقت عليها الدول الأعضاء عن الأعوام ٢٠١٧ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩، والاتفاقات الموقعة بين اليونيدو وأمانة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية قوامها أقل من ٠,٨ مليون دولار في السنة. وسوف تسفر الزيادة المقترحة عن تكاليف إضافية بمبلغ ٣,٧ ملايين دولار (أو ٣,٢ ملايين يورو) في ميزانية اليونيدو لفترة السنتين ٢٠٢٠-٢٠٢١. وعملاً بالممارسة السابقة، تقترح أمانة اليونيدو بأن تُعطى مساهمة تقاسم التكاليف من الميزانية العادية للمنظمة.

٢٠- وتخضع المساهمة في ترتيبات تقاسم التكاليف الخاصة بمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١ للمداولات الجارية وللموافقة على البرنامج والميزانيتين لفترة السنتين ٢٠٢٠-٢٠٢١.

باء- ضريبة التنسيق

٢١- يتمثل عنصر آخر من عناصر نموذج التمويل في ضريبة بنسبة ١ في المائة تضيفها الجهات المانحة إلى التبرعات التي هي عبارة عن مساهمات غير أساسية مخصصة لأغراض بعينها بشكل صارم وواردة من أطراف ثالثة لأغراض الأنشطة المتصلة بالتنمية التي تنفذها الأمم المتحدة.

٢٢- وقد أعد مكتب الأمم المتحدة للتنسيق الإنمائي، بالتشاور مع الدول الأعضاء في نيويورك وكيانات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، توجيهات تنفيذية لتطبيق ضريبة التنسيق.

٢٣- ووفقاً لأحدث مشروع للتوجيهات بتاريخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٩، يُحتمل أن يخضع اتفاق المساهمة للضريبة إذا استوفيت جميع الشروط التالية: تموّل المساهمة أنشطة متصلة بالتنمية؛ تُخصّص المساهمة تخصيصاً مُحكماً لبرنامج أو مشروع كيان وحيد؛ ترد المساهمة من جهة مانحة واحدة. وفيما يخص التبرعات المقدمة إلى اليونيدو، قد يشمل ذلك الاعتمادات المخصصة

من الحسابات الفرعية لصندوق التنمية الصناعية واتفاقات الصناديق الاستثمارية لمشاريع محددة، ما لم ينطبق أحد الشروط المذكورة أدناه.

٢٤- ولا تنطبق الضريبة إذا انطبق واحد على الأقل من الشروط التالية: ورود المساهمة من صندوق رأسي عالمي؛ ورود المساهمة من كيان تابع للأمم المتحدة؛ كون المساهمة مقدمة لبرنامج قطري بكامله، من دون تخصيص ضمن البرنامج القطري؛ كون المساهمة مخصصة لمشروع أو برنامج تموله جهات مانحة متعددة حيث تكون الأموال مختلطة ولا يُقدّم تقرير منفصل لكل جهة مانحة على حدة؛ توجيه المساهمة إلى صندوق مجمع، بما في ذلك البرامج المشتركة والصناديق المواضيعية الخاصة بوكالات بعينها؛ كون المساهمة عينية؛ ورود المساهمة من بلد مشمول ببرنامج، سواء أكان برنامجاً خاصاً به أو برنامج بلد آخر؛ كون اتفاق المساهمة الإجمالية لأقل من ١٠٠.٠٠٠ دولار؛ كون الغرض من المساهمة هو تمويل أنشطة يصنفها الكيان التابع للأمم المتحدة باعتبارها تدرج ضمن المساعدة الإنسانية أو عمليات السلام أو الخطة العالمية والمساعدة المتخصصة.

٢٥- وفيما يخص اليونيدو، من شأن هذا أن يستبعد، في جملة أمور، المساهمات المقدمة من الصناديق الرأسية العالمية، مثل مرفق البيئة العالمية والصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال؛ والتمويل من مانحين متعددين أو التمويل المشترك بين الوكالات، مثل صناديق الأمم المتحدة الاستثمارية المتعددة المانحين (الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين/الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء)، والصناديق الاستثمارية الوطنية المتعددة المانحين، والبرامج المشتركة؛ والصناديق المجمعّة والصناديق المواضيعية، مثل الصندوق الاستثماري للأمن الغذائي، والصندوق الاستثماري للطاقة المتجددة، والصندوق الاستثماري لبناء القدرات المتصلة بالتجارة، والصندوق الاستثماري لتوظيف الشباب، والصندوق الاستثماري لأمريكا اللاتينية والكاريبي، والصندوق الاستثماري للشراكة؛ وكذلك الموارد غير الأساسية المحلية، مثلاً في شكل تقاسم التكاليف للبلدان المستفيدة من البرامج.

٢٦- وعلاوة على ذلك، لا تنطبق الضريبة على المساهمات الأساسية، مثل الميزانية العادية والمشاريع الممولة من الميزانية العادية في إطار البرنامج العادي للتعاون التقني؛ والحساب الخاص للتبرعات لأغراض الأنشطة الأساسية؛ وصندوق التجهيزات الكبرى؛ وحساب الأغراض العامة في صندوق التنمية المؤسسية.

٢٧- وتنص التوجيهات التنفيذية كذلك على أن يوجه نائب الأمين العام رسالة إلى الجهات المانحة وجميع الدول الأعضاء لإبلاغها رسمياً بالضريبة. وسوف تطبق ضريبة التنسيق على جميع اتفاقات المساهمات ذات الصلة الموقعة في تاريخ هذه الرسالة أو بعده. وستتضمن الرسالة خيارين لدفع الضريبة: أحدهما تديره الجهات المانحة والآخر تديره الوكالات.

٢٨- وفي حالة الخيار الذي تديره الجهات المانحة، تنفق الأمانة العامة للأمم المتحدة والجهة المانحة رسمياً على الأساس لحساب الضريبة وتوقيت سدادها. ولا يكون لفرادى الكيانات أي دور في إدارة الضريبة.

٢٩- وفي حالة الخيار الذي تديره الوكالات، تقيم اليونيدو في مرحلة الاقتراح ما إذا كان اتفاق ما يخضع للضريبة؛ وتبلغ الجهة المانحة بمبلغ الضريبة؛ وتدرج، في تلك الحالات، شرطاً موحداً بشأن ضريبة التنسيق في نص الاتفاق المتعلق بالمساهمة. وتُدفع الضريبة إلى اليونيدو التي تحولها لاحقاً إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة. وستتطلب إدارة الضريبة التي تديرها الوكالات أن تتولى اليونيدو إعداد طرائق تعاقدية جديدة والتفاوض عليها مع الجهات المانحة؛ وتدوين استلام الضريبة؛ والاحتفاظ بقائمة بالاتفاقات الموقعة لموافاة الأمانة العامة بمعلومات محدّثة بشأنها؛ وتنفيذ عمليات تحويل دورية إلى الأمانة العامة.

٣٠- وبصرف النظر عن الخيار الذي يقع عليه الاختيار، تقع المساءلة عن كيفية استخدام الضريبة على عاتق الأمانة العامة للأمم المتحدة وليس الكيان الموقع على اتفاق المساهمة. وبناءً على ذلك، تتولى الأمانة العامة إعداد التقارير عن استخدام الضريبة.

ثالثاً- الإجراء المطلوب من اللجنة اتخاذه

٣١- لعلّ اللجنة تودُّ أن تحيط علماً بالمعلومات الواردة في هذه الوثيقة.