

Distr.: General  
7 September 2011  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون

البند ١٤٠ من جدول الأعمال المؤقت\*

وحدة التفتيش المشتركة

سياسات وإجراءات إدارة الصناديق الاستثمارية بمؤسسات منظومة  
الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش  
المشتركة بشأن "سياسات وإجراءات إدارة الصناديق الاستثمارية بمؤسسات منظومة الأمم  
المتحدة" (JIU/REP/2010/7).

\* A/66/150



السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية  
في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

إشتيفان بوستا

جيهان ترزي

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٠



الأمم المتحدة

Arabic

Original: English

السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية  
في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

إشتيفان بوستا

جيهان ترزي

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠١٠

موجز تنفيذي

## السياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2010/7

### الهدف

استعراض السياسات والقواعد والأنظمة السارية فيما يتصل بتنظيم وإدارة الصناديق الاستثمارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فضلاً عن الاتجاهات الرئيسية في حجم هذه الصناديق واستخدامها بشكل عام، بغية تحديد المشاكل التي تعترض تنظيم مختلف أنواع الصناديق الاستثمارية واستنباط أفضل الممارسات في مجال إدارتها، بهدف تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة وتدعيم فعالية وكفاءة تنظيم الصناديق الاستثمارية وإدارتها.

### الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

يتضمن التقرير ١٣ توصية، أربع منها موجهة إلى الهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وخمس منها موجهة إلى رؤسائها التنفيذيين، وثلاث توصيات إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين)، وتوصية واحدة إلى رؤساء شُعب مراجعة الحسابات الداخلية للمنظمات.

وقد سُجلت زيادة إجمالية في تمويل الصناديق الاستثمارية ضمن منظومة الأمم المتحدة خلال فترات السنتين الثلاث المنصرمة. وأدى العدد الكبير من الصناديق الاستثمارية وما تستخدمه من آليات وطرائق تمويل مختلفة إلى تجزؤ هيكل التمويل. وينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن توطد الإدارة المتكاملة لموارد الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية وأن تعزز جهودها لدعوة الجهات المانحة إلى زيادة حصة وحجم الموارد التي تقدمها إلى الصناديق الاستثمارية المواضيعية والأشكال الأخرى من الصناديق المجمع، لضمان اتساق الموارد الخارجة عن الميزانية، بما فيها موارد الصناديق الاستثمارية، مع الأولويات الاستراتيجية والبرنامجية للمنظمات، بهدف تيسير إدارة أكثر كفاءة للصناديق الاستثمارية (التوصيتان ١ و٢).

وترد الأنظمة والقواعد والسياسات والمذكرات الإدارية الأخرى ذات الصلة التي تنظم إدارة الصناديق الاستثمارية في وثائق متعددة، وتستكملها اتفاقات معيارية مختلفة ونماذج إبلاغ وما إلى ذلك. وتُعدّل هذه الوثائق بعد إصدارها بواسطة بيانات منفصلة ومذكرات داخلية في العديد من الحالات. وكثيراً ما تكون هذه الوثائق غير متاحة، أو غير متاحة

بسهولة، لجميع الموظفين المعنيين بإدارة الصندوق الاستثماري. ولذا، ينبغي تجميع الصكوك القانونية القائمة لإدارة وتنظيم الصناديق الاستثمارية وإتاحتها بصيغة ميسرة لجميع الموظفين المعنيين (التوصية ٤).

وفي حين أبرمت المنظمات اتفاقات إطارية أو اتفاقات شراكة طويلة الأمد مع بعض المانحين، فإن المفاوضات الفردية مع الجهات المانحة التي تطلب إدراج أحكام أو متطلبات أو شروط إضافية هي الممارسة المتبعة في معظم الحالات، وهو ما يزيد بشكل كبير من عبء العمل الملحق على عاتق المنظمات. وينبغي للمنظمات، قدر الإمكان، أن تسعى لاستخدام اتفاقات إطارية واتفاقات شراكة طويلة الأمد، بالإضافة إلى الصكوك المعيارية الأخرى، لصناديقها الاستثمارية.

ويتعين وضع سياسات ومبادئ متسقة لاسترداد التكاليف فيما يخص الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية، بما يشمل اعتماد قاعدة لا لبس فيها بشأن تكاليف دعم البرامج وفتات التكاليف المباشرة، لمنع المنافسة غير المنصفة بين منظمات الأمم المتحدة، ولضمان إمكانية المقارنة والشفافية الكاملة لجميع التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم المتعلقة بالصناديق الاستثمارية (التوصيتان ٦ و ٧).

ونظراً لتزايد حجم وعدد الصناديق الاستثمارية وما يترتب على ذلك من مخاطر، فإن على منظمات الأمم المتحدة أن تعزز مراجعة حسابات هذه الصناديق، بما يشمل المسائل المرتبطة مباشرة بتشغيل وتنظيم الصناديق الاستثمارية الكبيرة والموارد الأخرى الخارجة عن الميزانية (التوصية ١١). وعليها في الوقت ذاته أن تضمن إجراء تقييم للمخاطر المتعلقة بتنظيم وإدارة الصناديق الاستثمارية واتخاذ التدابير الملائمة للتعامل مع هذه المخاطر (التوصية ٣).

وقد حدثت زيادة هامة في حجم وعدد الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. ومع أن إطاراً مؤسسياً جيداً، بشكل عام، قد أنشئ لإدارة هذه الصناديق، فإن ثمة مسائل إدارية يتعين معالجتها. وينبغي مراجعة أساليب تنفيذ الإطار القائم واستعراض الدروس المستفادة فيما يتعلق بهذه الصناديق، كما يتعين على وجه الخصوص تحسين أساليب حوكمتها ومراجعة حساباتها (التوصيتان ١٢ و ١٣).

توصيات مقدمة إلى الهيئات التشريعية للنظر فيها

### التوصية ١

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تعزز الإدارة المتكاملة للميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية لضمان اتساق الموارد الخارجة عن

الميزانية، بما في ذلك الصناديق الاستثمارية، مع الأولويات الاستراتيجية والبرنامجية للمنظمات.

#### التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تدعو جميع الجهات المانحة إلى الاستجابة للجهود التي تبذلها المنظمات من أجل زيادة حصة وحجم الصناديق الاستثمارية المواضيعية وغيرها من أشكال الصناديق المجمع، بغية تيسير إدارة أكثر كفاءة للصناديق الاستثمارية.

#### التوصية ٧

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض السياسات والمبادئ المتسقة لاسترداد التكاليف المتعلقة بالصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة من موارد أخرى خارجة عن الميزانية، حالما يتم الاتفاق عليها في مجلس الرؤساء التنفيذيين، بغية تحديث سياسات استرداد التكاليف لدى منظمتها.

#### التوصية ١٢

ينبغي للمجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يدرج ضمن جدول أعماله التجارب والدروس المستفادة من عمليات مكتبه المعني بالصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، بغية عرضها على المجلس الاقتصادي والاجتماعي كي ينظر فيها في إطار الاستعراضات السياسية الشاملة التي تجرى كل ثلاث سنوات وكل أربع سنوات.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	.....	موجز تنفيذي .....
٨	١٣-١	أولاً - مقدمة .....
٨	٨-١	ألف - الهدف والتركيز .....
٩	١٣-٩	باء - الخلفية .....
١١	٢٧-١٤	ثانياً - الحجم والاتجاهات والديناميات .....
١٩	٣٢-٢٨	ثالثاً - المخاطر الرئيسية التي تعترض إدارة الصناديق الاستثمارية .....
٢١	٥٢-٣٣	رابعاً - الأركان المؤسسية .....
٢١	٣٨-٣٣	ألف - الإطار التشريعي .....
٢٢	٤٨-٣٩	باء - العلاقات بين المنظمات والمناخين .....
٢٥	٥٢-٤٩	جيم - هيكل حوكمة الصناديق الاستثمارية .....
٢٧	١٠٣-٥٣	خامساً - المسائل الإدارية والمالية .....
٢٧	٦٦-٥٣	ألف - استرداد التكاليف .....
٣١	٧٣-٦٧	باء - الإبلاغ عن الصناديق الاستثمارية .....
٣٤	٧٦-٧٤	جيم - الاحتياطي التشغيلي .....
٣٥	٧٩-٧٧	دال - العائد من فوائد الصناديق الاستثمارية .....
٣٥	٨٦-٨٠	هاء - تفويض السلطة .....
٣٧	٨٩-٨٧	واو - عرض المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام .....
٣٩	٩٢-٩٠	زاي - إغلاق الصناديق الاستثمارية .....
٤٠	٩٩-٩٣	حاء - مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية .....
٤٢	١٠٣-١٠٠	طاء - تقييم الصناديق الاستثمارية .....
٤٣	١١٧-١٠٤	سادساً - الصناديق الاستثمارية المتعددة المناخين .....
		المرفقات
٥٠	.....	الأول - توزيع الموارد بين الميزانية العادية (م ع) وموارد الصناديق الاستثمارية (ص ١) .....
٥١	.....	الثاني - توزيع الصناديق الاستثمارية حسب المناخين .....
		الثالث - معدلات تكاليف دعم البرامج المطبقة على الصناديق الاستثمارية في مجموعة مختارة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة .....
٥٣	.....	الرابع - مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المناخين التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: الأرصدة المحولة إلى المنظمات المشاركة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ .....
٥٧	.....	الخامس - استعراض عام للإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة .....
٦١	.....	.....

## أولاً - مقدمة

### ألف - الهدف والتركيز

١- أقرت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٠، واستجابةً لمقترح من لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استعراضاً لسياسات وإجراءات إدارة الصناديق الاستثمارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٢- والهدف هو استعراض سياسات الصناديق الاستثمارية والاتجاهات الرئيسية في حجم هذه الصناديق واستخدامها عموماً في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والقواعد والأنظمة العامة والخاصة السارية فيما يتصل بتنظيم هذه الصناديق، وتحديد ما يعترض تنظيم مختلف هذه الصناديق من مشاكل محددة، فضلاً عن إبراز أفضل الممارسات في إدارة هذه الصناديق، بغية تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة. وقد ركز الاستعراض على الجوانب التنظيمية والإدارية للصناديق الاستثمارية دون أن يتطرق إلى أية مسائل برنامجية. وتناول الاستعراض علاقات المنظمات المعنية مع البلدان المانحة والجهات المانحة الأخرى، بما يشمل تخصيص الموارد ومتطلبات واشتراطات الإبلاغ؛ وتقسيم المسؤوليات في مجال إدارة الصناديق الاستثمارية، بما يشمل تفويض السلطة؛ وسياسات استرداد التكاليف؛ ومسائل المحاسبة والإدارة المالية؛ ومشاكل الرقابة فيما يتعلق بإدارة وتنظيم الصناديق الاستثمارية، بما فيها المشاكل المتعلقة برصد هذه الصناديق وتقييم أدائها ومراجعة حساباتها.

٣- وطبقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات عملها الداخلية، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً أولياً واستبيانات ومقابلات وتحليلاً معمقاً. وأجريت مقابلات مع مسؤولي معظم المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة في كل من جنيف ونيويورك وفيينا وروما وباريس وبانكوك، فضلاً عن أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق عمليات التنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. ونظراً لسعة نطاق المسائل المستعرضة، لم يتسن الاضطلاع باستعراض معمق لجميعها بالنسبة لكل منظمة من منظمات الأمم المتحدة. لذا، فإن الإشارة إلى بعض المنظمات في سياق معين يُستخدم لضرب الأمثلة فقط ولا يعني بالضرورة أن الوضع مختلف أو مماثل في منظمات أخرى للأمم المتحدة.

٤- وقد شمل الاستعراض المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. وأشارت الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى إلى عدم وجود أنشطة تُذكر لديها تُمول من الصناديق الاستثمارية. أما المنظمة البحرية الدولية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية فقد قدمت

بيانات إحصائية عن الصناديق الاستثنائية غير أنهما لم تردا كتابياً على الاستبيان. ولم ترد أي معلومات من الاتحاد البريدي العالمي. ونظراً إلى ورود المعلومات على شكل ردود كتابية من الغالبية العظمى من المنظمات، وأن المقابلات التي أجراها المفتشان في مراكز عمل مختلفة شملت حل الأنشطة الممولة من الصناديق الاستثنائية لدى المنظمات المشاركة، فإن الاتجاهات والممارسات الجيدة التي تسنى تحديدها في إدارة الصناديق الاستثنائية يمكن اعتبارها سمة مشتركة على نطاق المنظومة.

٥- ووفق الممارسة المتبعة، التُمتت تعليقات المنظمات المشاركة على مشروع التقرير وأُخذت بعين الاعتبار عند وضع التقرير النهائي.

٦- ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور بين المفتشين بهدف وضع الاستنتاجات والتوصيات الواردة فيه على محك الحكمة الجماعية للوحدة.

٧- وتيسيراً للتعامل مع التقرير وتنفيذ توصياته ورصد تنفيذها، يتضمن المرفق الخامس جدولاً يبين ما إذا كان التقرير قد قُدم إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراءات بشأنه أم للإحاطة به علماً. ويحدّد الجدول التوصيات ذات الصلة بكل منظمة، ويحدد ما إذا كانت التوصيات تقتضي قراراً من هيئتها التشريعية أو ما إذا كان يمكن اتخاذ إجراء بشأنها من طرف مديرها التنفيذي.

٨- ويود المفتشان أن يُعربا عن تقديرهما لجميع من ساعدوهما في إعداد هذا التقرير، وبخاصة من شاركوا في المقابلات ومن أسهموا طواعية بمعرفتهم وخبرتهم.

## باء - الخلفية

٩- لا يوجد ضمن منظومة الأمم المتحدة تعريفاً متفقاً عليه لمصطلح "الصندوق الاستثنائي". فالصناديق الاستثنائية، حسب تعريف الأمانة العامة للأمم المتحدة، هي "حساب يفتح باختصاصات محددة أو بموجب اتفاقات محددة لتلقي التبرعات والإنفاق منها لأغراض التمويل الكلي أو الجزئي لتكاليف أنشطة تتماشى مع أهداف وسياسات المنظمة"<sup>(١)</sup>. غير أن ثمة منظمات أخرى للأمم المتحدة تستخدم مصطلحات وتعريف مغايرة. فمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، على سبيل المثال، تشير إلى هذه الصناديق بوصفها "ودائع" تعرف بأنها "تبرعات تقبلها المنظمة لتمويل أنشطة خارجة عن الميزانية تم الاتفاق عليها مسبقاً مع الجهة المانحة. وتُنشأ هذه الودائع باتفاق خاص مع الجهة المانحة، وهي الترتيب الأكثر ملاءمةً لهيكلة التبرعات المقدمة من جهة مانحة واحدة تضطلع اليونسكو بتجاربها بمسؤولية الإبلاغ المالي

(١) ST/SGB/188، المرفق، الفقرة ٢.

عن الموارد المخصصة لتنفيذ مشروع معين<sup>(٢)</sup>. وتستخدم منظمة الصحة العالمية مصطلح "التبرعات الأساسية" في بيانها الرسمية، وهو يشير إلى أموال مخصصة أو غير مخصصة لتمويل الأهداف المحددة للبرنامج الاستراتيجي، غير أن هناك في كثير من الأحيان قواسم مشتركة عديدة بينها وبين الصناديق الاستثمارية المواضيعية أو القائمة على المشاريع. وبعض المنظمات ليس لديها تعريف للصناديق الاستثمارية، أو لديها تعريف عام جداً، مع أن أنظمتها وقواعدها المالية، فضلاً عن مبادئها التوجيهية وأدلتها الإدارية الأخرى، تشير إلى الصناديق الاستثمارية وتنظم استخدامها.

١٠ - وحقبة غياب مصطلحية مقبولة أو تعريف متفق عليه عموماً للصناديق الاستثمارية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أثارت صعوبات أثناء الاستعراض، وبخاصة فيما يتعلق بنطاق ودقة البيانات الواردة. وقد استخدمت في مجرى الاستعراض المصطلحات التالية: **موارد الميزانية العادية**، الذي يفهم منه الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء في ميزانية المنظمة؛ و**الموارد الخارجة عن الميزانية**، الذي يفهم منه التبرعات الإضافية غير الاشتراكات المقررة في ميزانية المنظمة؛ و**الصناديق الاستثمارية**، الذي يقصد به ذلك الجزء من الموارد الخارجة عن الميزانية الذي يُقدم إلى المنظمات على أساس اتفاقات محددة مع الجهات المانحة لتحقيق أغراض محددة. ويجري من ثم الإبلاغ عن استلام هذه الموارد وإنفاقها إلى الجهات المانحة على حدة، وتكون الجهة المانحة هي مالكة الصندوق الاستثماري إلى حين إغلاقه. وقد لاحظ المفتشان أن بعض التبرعات الخارجة عن الميزانية في بعض المنظمات لا تُسجل في حانة الصناديق الاستثمارية رغم أنها تحمل خصائص هذه الصناديق. كما ووجهت صعوبات، في بعض الحالات، في تمييز الصناديق الاستثمارية عن الأنواع الأخرى من التبرعات، كالحسابات الخاصة على سبيل المثال. وبالتالي استخدم المفتشان البيانات والمعلومات الواردة من المنظمات واعتمداً عليها لتحديد الاتجاهات والديناميات الرئيسية لأحجام الصناديق الاستثمارية وأنواعها.

١١ - واستخدام الصناديق الاستثمارية لتمويل شتى الأنشطة هو أمر شائع في مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد سجل حجم التبرعات، بما فيها تلك المقدمة للصناديق الاستثمارية، زيادة كبيرة خلال العقد المنصرم وشكل مصدراً هاماً لتمويل أنشطة مؤسسات المنظومة. بل إن التبرعات سجلت زيادة أكبر من تلك التي سجلتها موارد الميزانية العادية في الغالبية العظمى من مؤسسات المنظومة. كما شهد الحجم الإجمالي للصناديق الاستثمارية زيادة في غالبية المنظمات خلال الفترة ذاتها. وكان جل هذه الصناديق إما يستند إلى مشاريع أو هادفاً إلى المنفعة الذاتية أو مواضيعياً. ومنذ عام ٢٠٠٤، لوحظت زيادة كبيرة كذلك في عدد وحجم التمويل المقدم للصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، التي أصبحت تحظى بشعبية لتمويل

(٢) الدليل الإداري لليونسكو، ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الفقرة ٢-٥.

أنشطة في ميادين تشمل المساعدات الإنسانية، والفترة الانتقالية، وبناء السلم، والتنمية، والأنشطة الأخرى القطرية لمنظومة الأمم المتحدة.

١٢- وقد استجابت بعض المنظمات (كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو) لهذه التطورات بمزيد من الاهتمام، وقامت بتحديث سياساتها وقواعدها وأنظمتها الخاصة بإدارة التبرعات، بما فيها الصناديق الاستئمانية، فيما أولت منظمات أخرى (كالأمانة العامة للأمم المتحدة) اهتماماً أقل لهذه التطورات. ولا تزال إدارة الصناديق الاستئمانية وتنظيمها في منظمة الأمم المتحدة خاضعة لأنظمة وقواعد اعتُمدت قبل أكثر من ٢٠ عاماً. وهناك تفاوت كبير أيضاً في مستوى تفصيل الأنظمة والقواعد والسياسات التي تنظم إدارة هذه الصناديق وتنظيمها. فقد وضعت بعض المنظمات مبادئ توجيهية وأدلة مفصلة لصناديقها الاستئمانية مستكملةً بذلك الأحكام العامة لأنظمتها وقواعدها المالية، في حين لم تقم بذلك منظمات أخرى. وبالتالي، فإن إدارة وتنظيم الصناديق الاستئمانية في المنظمات الأخيرة يجري عادةً على أساس مخصص وبتكلفة أكبر عوضاً عن إجرائه على نحو منظم ومتسق وأكثر كفاءة.

١٣- ولم يُجر قط استعراض لتنظيم وإدارة الصناديق الاستئمانية على نطاق منظومة الأمم المتحدة ككل. فقد أصدرت وحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٧٢ تقريراً عن الصناديق الاستئمانية في الولايات المتحدة (JIU/REP/72/1) غطى جوانب معينة من إدارة الصناديق الاستئمانية في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وتناولت تقارير أخرى للوحدة جوانب معينة من هذا الموضوع، ومنها تقريرها عن التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد (JIU/REP/2007/1) وتقريرها عن تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2002/3). كما أصدر مراجعو حسابات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الخارجيون والداخليون ومكاتب التقييم في هذه المؤسسات تقارير متنوعة تتطرق إلى مسألة إدارة هذه الصناديق وتنظيمها. وقد أخذت في الاعتبار هذه التقارير في السياق المناسب، كما روعيت المناقشات والنقاش الدائر على مستوى مجلس الرؤساء التنفيذيين واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في المسائل ذات الصلة، كسياسات استرداد التكاليف وفتح التكاليف والمسائل المتعلقة بالصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين.

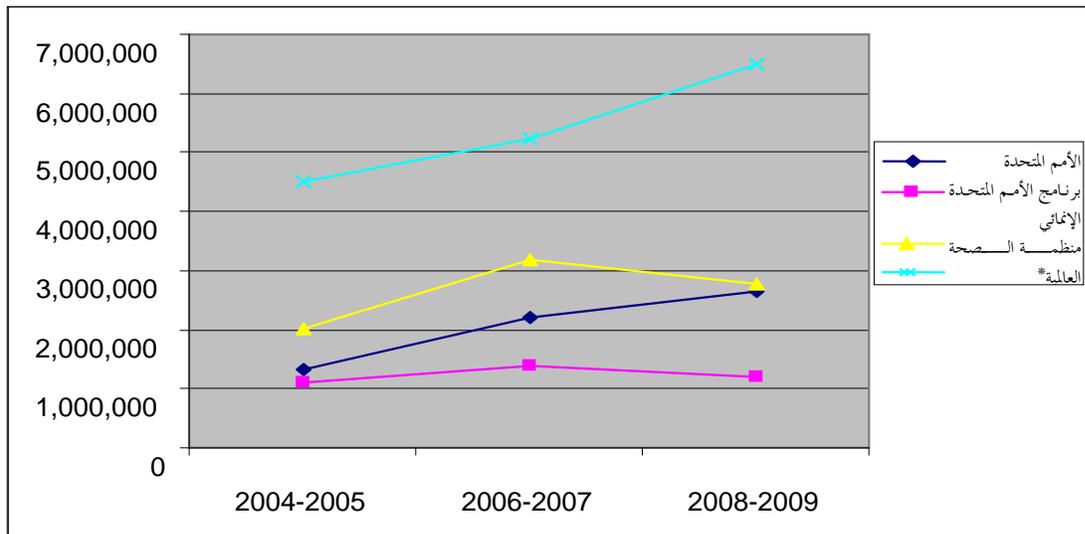
## ثانياً - الحجم والاتجاهات والديناميات

١٤- سُجلت زيادة إجمالية في تمويل الصناديق الاستئمانية ضمن منظومة الأمم المتحدة خلال فترات السنتين الثلاث الماضية ليرتفع من حوالي ١٢,١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، إلى نحو ١٥,١ مليار دولار في فترة السنتين ٢٠٠٦-

٢٠٠٧، ثم إلى نحو ١٦,٨ مليار دولار في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩<sup>(٣)</sup>. وهذه الزيادة في حجم تمويل الصناديق الاستثمارية ظاهرة عامة على نطاق المنظومة وتنطبق على صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة في آن. ولوحظت أعلى زيادة في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

الشكل ١

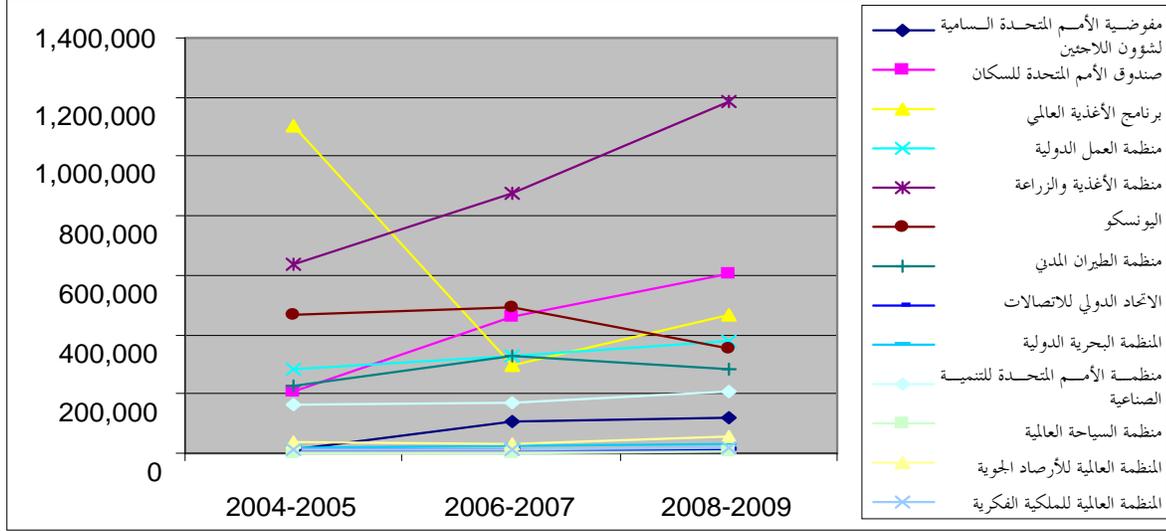
ديناميات الصناديق الاستثمارية خلال فترات السنتين الثلاث الماضية في المنظمات التي لديها صناديق استثمارية كبيرة الحجم



(٣) انظر الشكل ١ والمرفق الثاني فيما يلي.

## الشكل ٢

## ديناميات الصناديق الاستثمارية خلال فترات الستين الثلاث الماضية في المنظمات التي لديها صناديق استثمارية صغيرة الحجم



المصدر: معلومات واردة من المنظمات.

١٥- وفي إطار الزيادات الإجمالية في حجم تمويل الصناديق الاستثمارية التي تديرها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لوحظت زيادة كبيرة في التمويل بواسطة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، حيث بلغ مجموع الالتزامات التراكمية للمانحين ٤,٥ مليارات دولار في الفترة بين عام ٢٠٠٤ و عام ٢٠٠٩<sup>(٤)</sup>. وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، حوّل مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين مبلغ ٣,٠٢ مليارات دولار. ويوضح في المرفق الرابع توزيع الأرصدة المحوّلّة بين المنظمات المشاركة.

١٦- أما بخصوص مصادر الصناديق الاستثمارية<sup>(٥)</sup>، فقد تبرعت الدول الأعضاء بالحصة الأكبر (٦١ في المائة) تليها الجهات المانحة الخاصة (١٩ في المائة) في فترة الستين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وبلغت التبرعات المقدمة من منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الدولية خارج منظومة الأمم المتحدة ٩ في المائة و ١١ في المائة على التوالي للفترة نفسها. وخلال فترات

(٤) الإحصاءات المتعلقة بالتزامات المانحين لصناديق الأمم المتحدة الاستثمارية المتعددة المانحين، التي يديرها مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ (<http://mdtf.undp.org>)؛ انظر أيضاً الرسم البياني في الفقرة ١٠٥ أدناه.

(٥) احتُسبت النسبة المئوية على أساس البيانات الواردة في المرفق الثاني، باستثناء منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، إذ لم تقدم هذه المنظمات بيانات مفصلة حسب فئة الجهات المانحة. وتضم فئة الجهات المانحة الخاصة جهات مانحة أخرى أيضاً.

الستين الثلاث الماضية، تراجعت تبرعات الدول الأعضاء بنحو ٧ في المائة، فيما لوحظت زيادة في تبرعات المنظمات الدولية (نحو ٩ في المائة) والتبرعات المقدمة من منظمات الأمم المتحدة الأخرى (٥ في المائة) خلال الفترة نفسها. ولعل زيادة التبرعات المقدمة من هذه الأخيرة ترتبط بحقيقة أن جزءاً من تبرعات الدول الأعضاء تُقدم إلى الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التي تُدرج في إحصاءات المنظمات المشاركة بوصفها موارد من منظمات أخرى للأمم المتحدة.

١٧- وتظل البلدان الأعضاء المصدر الأكبر لتمويل الصناديق الاستثمارية، حيث تتخذ تبرعاتها غالباً شكل صناديق استثمارية ثنائية. غير أن بعض المنظمات الأخرى، كمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية واليونسيف ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، تحصل على موارد مالية لا يُستهان بها من منظمات دولية أخرى ومؤسسات مالية، وهي موارد ما فتئت تزداد خلال الأعوام الماضية<sup>(٦)</sup>. وتتمتع المنظمات بخبرة أكبر في العمل مع الحكومات لما لديها من اتصال دائم معها من خلال ممثليها في الهيئات التشريعية ذات الصلة، الأمر الذي ييسر عملية جمع الأموال وتعبئة الموارد وإبرام الاتفاقات الإطارية واتفاقات الشراكة مع بعض البلدان المانحة الكبرى، من خلال الشبكات القائمة، مما يمكن من برمجة هذه الموارد على سنوات متعددة.

١٨- أما التبرعات المقدمة من الجهات المانحة الخاصة للصناديق الاستثمارية فهي محدودة، ولكنها تشهد زيادة طفيفة إجمالاً. ويتعلق الاستثناء الملحوظ في هذا الصدد باليونسيف التي لديها باع طويل في التعاون مع القطاع الخاص، بما في ذلك عن طريق لجائها القطرية. فقد تلقت اليونسيف نحو ثلث موارد صناديقها الاستثمارية من جهات مانحة خاصة خلال فترة الستين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، وانخفضت النسبة إلى الخمس في فترة الستين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، رغم أنها تظل نسبة مرتفعة قياساً بالمنظمات الأخرى. أما بالنسبة لمعظم مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، فإن تبرعات القطاع الخاص للجهات الاستثمارية يتخذ شكلاً عشوائياً وتوجهه في معظم الحالات دوافع الجهات المانحة وليس احتياجات المنظمات وأولوياتها. وتكمن صعوبة أخرى في أن هذه المؤسسات الخاصة لا خبرة لديها عادة في العمل مع منظمات الأمم المتحدة، والعكس صحيح. لذا فإن تعبئة الموارد في أوساطها أكثر صعوبة مما هو الأمر مع الجهات المانحة العامة. كما أن إبرام اتفاقات رسمية معها يستغرق وقتاً أطول عادةً وهو أكثر صعوبة لما ينطوي عليه من تبعات قانونية وما يمثله من تجربة جديدة بالنسبة للطرفين. غير أن بعض المنظمات، كاليونسكو وبرنامج الغذاء العالمي ومنظمة الصحة العالمية، بدأت تضع استراتيجية لتحسين جمع الأموال من الجهات المانحة الخاصة والتعاون معها، بهدف الحصول على المزيد من التبرعات لصناديقها الاستثمارية الممولة من القطاع الخاص. وقد أُبلغ المفتشان بأن الجهات المانحة الخاصة، ومنها المؤسسات الخاصة العاملة في ميدان رعاية الطفولة والصحة والأمراض، يمكن أن تصبح مصدراً إضافياً هاماً لموارد الصناديق الاستثمارية على الصعد العالمي والإقليمي والقطري على السواء.

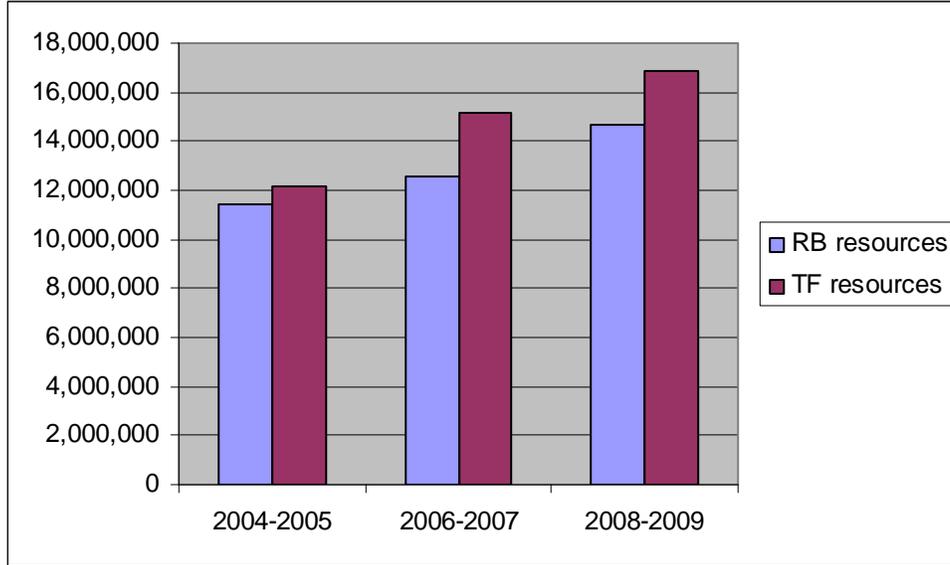
(٦) انظر الجدول في المرفق الثاني.

ومع أن إمكانية ازدياد الموارد المقدمة من القطاع الخاص محدودة في العديد من المنظمات بسبب خصائص ولايتها، فإن التعاون مع هذا القطاع سيشجع لهذه المنظمات توسيع قاعدة الجهات المانحة وقد يكون له أثر إيجابي أيضاً على صورة المنظمة. ويتفق المفتشان مع هذه الملاحظة، شريطة أن تكون المنظمات هي من يملك زمام التصرف بالتبرعات وفقاً لاحتياجاتها وأولوياتها.

١٩- ويتسق ازدياد حجم الصناديق الاستثمارية مع الاتجاه العام المتمثل في ازدياد التبرعات خارج الميزانية على نطاق المنظومة في حين تشهد موارد الميزانية العامة ركوداً و/أو زيادة طفيفة. وقد أدى هذا الاتجاه إلى اتساع حصة الموارد المخصصة للصناديق الاستثمارية قياساً بموارد الميزانية العادية في الغالبية العظمى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويشكل هذا الوضع مصدراً رئيسياً لتجزؤ هيكل التمويل لدى هذه المنظمات، فضلاً عن تأثيره على عمليات البرمجة والتخطيط والميزنة فيها. ويوضح الشكل ٣ الموارد الإجمالية لكل من الميزانية العادية والصناديق الاستثمارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة خلال فترات السنتين الثلاث الماضية.

الشكل ٣

ديناميات موارد الميزانية العادية وموارد الصناديق الاستثمارية خلال فترات السنتين الثلاث الماضية



المصدر: بيانات مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (A/65/187) عن الميزانية العادية؛ والرود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة بشأن الصناديق الاستثمارية.

### الميزانية المتكاملة

٢٠- بخلاف الممارسة السابقة حيث كانت التبرعات المقدمة إلى الصناديق الاستثمارية، باعتبارها تبرعات أخرى، تُعامل بشكل منفصل عن البرامج والميزانية العادية باعتبارها مصدر

دخل إضافي ومخصص أساساً، فقد بدأت المنظمات تضع برامج وميزانيات متكاملة تغطي الموارد العادية والخارجة عن الميزانية على السواء، بما في ذلك موارد الصناديق الاستثمارية التي تُستكمل عادةً بإطار استراتيجي و/أو نهج قائم على النتائج يستعرض الأولويات الاستراتيجية للمنظمة في الأمدين القصير والمتوسط. وقد وُجّه انتباه المفتشين إلى الممارسات الجيدة ذات الصلة في كل من منظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف، ومنظمة الصحة العالمية.

٢١- ومع أن أولويات الجهات المانحة لا يزال لها دور هام وحاسم في كثير من الأحيان، فقد أُبلغ المفتشان أن نهج التخطيط البرنامجي المتكامل القائم على الأولويات والمطبق من خلال البرامج والميزانيات المتكاملة والأطر الاستراتيجية قد هيأ شروطاً أفضل لضمان أن تكون الموارد المخصصة للصناديق الاستثمارية أكثر توجيهاً نحو البرامج وأكثر اتساقاً مع احتياجات المنظمات وأولوياتها. كما علم المفتشان أن بعض المنظمات رفضت عروض تمويل للصناديق الاستثمارية عندما تتنافى الأهداف والشروط المرتبطة بالتمويل مع الأولويات الاستراتيجية للمنظمات أو ولاياتها.

٢٢- وتتبع المنظمات طرقاً مختلفة في تجميع الصناديق الاستثمارية، غير أن أكثرها شيوعاً هو التمييز بين الصناديق القائمة على المشاريع، والصناديق الهادفة إلى المنفعة الذاتية والصناديق المواضيعية (المخصصة لنطاق أوسع أو لمواضيع معينة) والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. ونظراً لاختلاف التصنيفات والصعوبات المحاسبية الناجمة عن تماهي الخط الفاصل بين الأنواع المختلفة من الصناديق الاستثمارية، فإن البيانات الواردة في الردود الكتابية لم تكن قابلة للمقارنة بشكل كامل ولم تتح تقييم الحصص ومقارنتها بين مختلف أنواع الصناديق الاستثمارية. فحجم الصناديق الاستثمارية الذاتية المنفعة يرتبط مباشرة بالمنظمة أو البلد المعني، وقد يكون حجمها كبيراً في مناطق معينة (كأمريكا اللاتينية والمنطقة العربية) وفي ميادين نشاط معينة (كالتعليم والغذاء). أما حجم الصناديق المواضيعية فهو منخفض عموماً، غير أنه قد يصل في منظمات قليلة إلى نحو ٢٠ أو ٣٠ في المائة. أما آلية الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين فيقل حجمها عن ١٠ في المائة، ولكنها تشهد نمواً سريعاً في بعض المنظمات.

## تجزؤ الموارد

٢٣- على الرغم من إعلان باريس بشأن فعالية المعونات وبرنامج عمل أكرا<sup>(٧)</sup>، فإن البيانات تشير إلى أن الاتجاه إلى تخصيص الموارد خارج الميزانية ورصد الموارد بواسطة الصناديق الاستثمارية لا يزال قوياً عموماً. ويتفاوت عدد الصناديق الاستثمارية وحجم تمويلها تفاوتاً

(٧) إعلان باريس هو اتفاق دولي تم التصديق عليه في ٢ آذار/مارس ٢٠٠٥، وقدمت فيه الحكومات تعهدات بمواصلة تكثيف جهودها لتعزيز فعالية المعونات.

شديداً في مختلف المنظمات بسبب تباين أنشطتها وممارساتها التمويلية. ولوحظ إجمالاً أن الغالبية العظمى من الصناديق الاستثمارية، باستثناء بعض الصناديق الاستثمارية المواضيعية الكبيرة والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، تُخصص لها موارد كبيرة وتعتمد بشدة على المشاريع وتقتضي عملية إبلاغ فردية صارمة تجاه الجهات المانحة. ويؤدي ذلك إلى صغر أحجام الصناديق الاستثمارية في المتوسط، وهو ما يسبب تجزؤ الأنشطة ويرفع تكلفة المعاملات. فمعظم المنظمات لديها بضع مئات من الصناديق الاستثمارية. وفي فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، على سبيل المثال، كان لدى الأمم المتحدة نحو ٤٥٠ صندوقاً استثمارياً بلغ حجم تمويلها الإجمالي ٢,٦ مليار دولار، في حين كان لدى منظمة العمل الدولية ٩٣٩ صندوقاً استثمارياً بلغ حجم تمويلها الإجمالي ٣٧٨ مليون دولار، وكان لدى برنامج الغذاء العالمي ٢٩٠ صندوقاً استثمارياً بلغ حجم تمويلها الإجمالي ٤٦٥ مليون دولار؛ وكان لدى منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ٧٧٩ صندوقاً استثمارياً بلغ مجموع تمويلها الإجمالي ٢٠٥ ملايين دولار<sup>(٨)</sup>. ورغم الفروق الكبيرة في أحجام تمويل الصناديق الاستثمارية بين المنظمات وعلى نطاق المنظومة ككل من حيث أرقام التمويل الفعلية ومتوسط الحجم، فقد لاحظ المفتشان أن متوسط حجم تمويل الصناديق الاستثمارية كان منخفضاً عموماً، مع بعض الاستثناءات، ولكنه يشهد زيادة طفيفة.

٢٤- وقد بدأت منظمات عديدة، كالأمم المتحدة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف في استحداث مجموعات للصناديق الاستثمارية أو في إنشاء صناديق استثمارية مواضيعية تتيح للجهات المانحة تقديم موارد مخصصة لنطاق أوسع من الأنشطة أو لمجال مواضيعي محدد يتسق مع أولويات المنظمة. ويرى المفتشان في هذا الصدد أن نهج الصندوق الاستثماري المواضيعي المطبق لدى صندوق الأمم المتحدة للسكان أو اليونيسيف يمكن اعتباره ممارسة جيدة. فهو يضمن اتساقاً أفضل مع الخطة الاستراتيجية للمنظمة وإطار النتائج التي تتوخاها، ويتيح تمويلًا متعدد السنوات، ويفضي إلى إدارة محاسبية و تمويلية أكثر كفاءة، ويسر الإبلاغ عن طريق تقرير سنوي مجمع واحد موجه لجميع الجهات المانحة بدلاً من الإبلاغ الفردي، وهو ما يؤدي بالتالي إلى خفض التكلفة الإجمالية للمعاملات.

٢٥- كما بذلت منظمات عديدة (منها الأمم المتحدة والأونكتاد وصندوق الأمم المتحدة للسكان) جهوداً لخفض عدد صناديقها الاستثمارية وتمكنت من تحقيق ذلك. غير أن المفتشين يريان استمرار الحاجة إلى بذل المزيد من الجهود، لا سيما أن هذا الهيكل المجزأ للصناديق الاستثمارية يجعل من الصعب على المنظمات ضمان خضوع أنشطتها للأولويات المتفق عليها، على النحو الذي أقرته هيئاتها الإدارية. وقد يؤدي ذلك إلى قصور في الكفاءة أو إلى خلل في التركيز. ويرى المفتشان أن تجميع الموارد المقدمة لفرادى الصناديق الاستثمارية في صناديق أكبر

(٨) بيانات مستخلصة من الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

تخدم أغراضاً أكثر عمومية، أو تجميعها في مجموعات و/أو تعزيز استخدام الصناديق الاستثمارية المواضيعية من شأنه أن يساعد في الحد من تجزؤ الموارد ويضمن بشكل أفضل تعزيز اتساق الصناديق الاستثمارية مع أولويات المنظمات واحتياجاتها، ما يجعل زمام هذه الصناديق بيد المنظمات أكثر مما هو بيد الجهات المانحة. كما أن استحداث مجموعات للصناديق الاستثمارية وتعزيز استخدام الصناديق الاستثمارية المواضيعية سيصب في منفعة الجهات المانحة بدورها لأنه سيعزز كفاءة إدارة الصناديق بسبب انخفاض تكلفة المعاملات والتخلص من التزامات الإبلاغ الفردية لكل مشروع على حدة. ويرى المفتشان أن على الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا مقترحات لإنشاء صناديق مواضيعية وغيرها من الصناديق المجمعة ذات المخصصات المواضيعية أو الواسعة النطاق لدى إعداد مقترحات البرامج والميزانية، من أجل تيسير إدارة الصناديق الاستثمارية على نحو أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة.

٢٦- وتتسق الجهود التي تبذلها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، رغم أن سلوك الجهات المانحة أكثر تأرجحاً. فبعض الجهات المانحة التقليدية مستعدة وراغبة في اتباع هذا النهج، في حين لا تزال جهات مانحة أخرى تفضّل الصناديق الاستثمارية القائمة على المشاريع أو التخصص الشديد في إنفاق موارد الصندوق. ويرى المفتشان أن الاستفادة من التجارب الإيجابية في مجال الموارد المجمعة وتعزيز الشفافية في تسيير هذه الصناديق والإبلاغ المحسّن القائم على النتائج عن إدارتها ستؤدي جميعها إلى زيادة تدريجية في نسبة هذه الموارد من الحجم الإجمالي للصناديق الاستثمارية.

٢٧- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين التاليتين إلى تعزيز فعالية وكفاءة إدارة الصناديق الاستثمارية وتنظيمها، استناداً إلى أفضل الممارسات.

#### التوصية ١

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تعزز الإدارة المتكاملة للميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية لضمان اتساق الموارد الخارجة عن الميزانية، بما في ذلك الصناديق الاستثمارية، مع الأولويات الاستراتيجية والبرنامجية للمنظمات.

#### التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تدعو جميع الجهات المانحة إلى الاستجابة للجهود التي تبذلها المنظمات من أجل زيادة حصة وحجم الصناديق الاستثمارية المواضيعية وغيرها من أشكال الصناديق المجمعة، بغية تيسير إدارة أكثر كفاءة للصناديق الاستثمارية.

### ثالثاً - المخاطر الرئيسية التي تعترض إدارة الصناديق الاستثمارية

٢٨- يشير استخدام الصناديق الاستثمارية مخاطر كبيرة للمنظمات. ونظراً للطابع المتفاوت لهذه الصناديق، سواء من حيث الحجم أو الهيكل أو الأنشطة، فضلاً عن تباين السياسات والقواعد والأنظمة السارية في شتى المنظمات، فإن مدى تعرض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك ضمن المنظمة الواحدة نفسها، للمخاطر المتعلقة بالصناديق الاستثمارية يتفاوت بشدة أيضاً.

٢٩- ومع أن المخاطر المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية تتشابه جداً مع تلك المتعلقة ببرمجة وتنفيذ الأنشطة الممولة بموارد الميزانية العادية، فإن ثمة مخاطر إضافية معينة ترتبط تحديداً بسمات هذا الشكل من أشكال التمويل وطبيعته. وتُحدّد المخاطر المتعلقة بالصناديق الاستثمارية من خلال عمليات تقييم المخاطر التي تجريها منظمات الأمم المتحدة. كما أجرت بعض المنظمات عمليات تقييم خاصة لصناديقها الاستثمارية. وفي هذا السياق، تعد عمليات تقييم المخاطر للصناديق الاستثمارية للأمم المتحدة التي اضطلع بها مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية أمثلة جيدة<sup>(٩)</sup>.

٣٠- وتشمل أكثر المخاطر التي حددها المنظمات تكراراً ما يلي<sup>(١٠)</sup>:

- إمكانية الحياد عن الأولويات والاحتياجات المحددة، على النحو الذي أقرته الهيئات الإدارية للمنظمات؛
- انعدام إمكانية التنبؤ بالموارد على المدى الطويل، وعدم وفاء الجهات المانحة بعهودها التمويلية؛
- التنافس بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على الجهات المانحة المحتملة؛
- عدم كفاية سياسات ومعدلات استرداد التكاليف، واحتمال التمويل التناقلي لأنشطة الصندوق الاستثماري من موارد الميزانية العادية؛
- تجزؤ الأنشطة والتمويل بسبب العدد الكبير من الصناديق الاستثمارية القائمة على المشاريع، وما يترتب على ذلك من أوجه عدم الكفاءة والتكاليف الباهظة للمعاملات؛
- عدم كفاية قدرات الرصد والتقييم والإبلاغ، وبخاصة في مجال مسؤوليات الإبلاغ المتعدد المرهقة؛

(٩) مكتب خدمات الرقابة الداخلية، المهمة رقم AG2009/510/02 - تقييم المخاطر المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية العامة.

(١٠) تناول توصيات فردية بعض هذه المخاطر تحديداً، كالتوصيتين ١ و ٢ أعلاه.

- التقسيم غير الواضح للمسؤوليات بين مختلف الوحدات التنظيمية المشاركة في إدارة الصندوق الاستئماني، بما في ذلك المقر والمكاتب الإقليمية والميدانية، وهو ما يمكن أن يؤدي أيضاً إلى فجوات محاسبية وخطوط إبلاغ مزدوج؛
- ضعف التنسيق وتبادل المعلومات بين مختلف الوحدات التنظيمية المعنية بتنظيم وإدارة الصندوق الاستئماني؛
- عدم كفاءة استخدام الأموال وإساءة استخدامها وممارسات الغش، فضلاً عن المخاطر المتعلقة بالتعاون مع شركاء منفذين قد لا يلتزمون بمعايير الأمم المتحدة في مجالات المحاسبة والإدارة والرقابة الماليتين، وقد لا تكون لديهم القدرات الكافية في هذه المجالات؛
- الخسائر الناجمة عن تقلبات أسعار الصرف عندما تكون عملة الصندوق الاستئماني غير عملة المنظمة؛
- برمجة الأنشطة وتنفيذها في حالات النزاع، كمراحل ما بعد النزاع والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية؛
- المقترحات غير الواقعية للمشاريع.

٣١- ويرى المفتشان أن على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن توسع نطاق عمليات تقييم المخاطر التي تجريها المنظمة عن طريق مواصلة إدراج المخاطر التي تتعلق تحديداً بتنظيم وإدارة الصناديق الاستئمانية، للتوصل بشكل أفضل إلى تحديد هذه المخاطر وتخفيف حدتها. وتكتسي هذه المسألة أهمية خاصة في ظل الحجم المتزايد للموارد الخارجة عن الميزانية، مما فيها تلك المخصصة للصناديق الاستئمانية.

٣٢- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز تحديد المخاطر المتعلقة بإدارة وتنظيم الصناديق الاستئمانية وتخفيف حدتها.

### التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضمنوا تقييم المخاطر المتعلقة بالصناديق الاستئمانية واتخاذ التدابير الملائمة لإدارة هذه المخاطر.

## رابعاً - الأركان المؤسسية

### ألف - الإطار التشريعي

٣٣- ترد الأحكام الأساسية المتعلقة بإنشاء الصناديق الاستثنائية وتنظيمها وإدارتها في النظم الداخلية و/أو الأنظمة والقواعد المالية للمنظمات. وعادة ما يكملها المزيد من القواعد والإجراءات المفصلة في صكوك قانونية مختلفة، بما في ذلك الأوامر الإدارية والمبادئ التوجيهية وأدلة إدارة المشاريع أو المشتريات والتعميمات وما إلى ذلك. وفي ما عدا بعض الحالات الاستثنائية فإن الوثائق الأساسية قديمة عموماً، رغم تحديثها المتواتر بواسطة تعديلات شتى إما في الوثيقة ذاتها أو غالباً عن طريق المذكرات الداخلية أو فرادى الرسائل الإدارية. وتكمل هذه الوثائق سلسلة من الاتفاقات الموحدة ومذكرات التفاهم والرسائل الموحدة الموجهة إلى المانحين ونماذج الإبلاغ والقوالب وما إلى ذلك.

٣٤- ويصعب غالباً، حتى على الموظفين المعنيين بإدارة الصناديق الاستثنائية على مختلف المستويات، اتباع وإيجاد جميع الأحكام المنطبقة بصيغتها الحالية، بما أن الأحكام واردة في وثائق قانونية وقواعد ونشرات إدارية واتفاقات موحدة مختلفة خضعت في الغالب للتعديل بواسطة مذكرات أو رسائل داخلية وإدارية. وفي حالة الأمم المتحدة على سبيل المثال، صدرت نشرات الأمين العام (ST/SGB) والأوامر الإدارية (ST/AI) ذات الصلة في الثمانينات. وهي تتضمن أحكاماً مفصلة، ويمكن أن تكون قد حُدثت وتُقحَّت في مرحلة لاحقة (كما هو الحال مثلاً في مسائل استرداد التكاليف وتفويض السلطة) بواسطة مذكرات داخلية مُحالة إلى الأطراف المعنية الرئيسية، لكنها غير متاحة بسهولة ويصعب الحصول عليها بالنسبة إلى جميع الموظفين المعنيين بالصناديق الاستثنائية. والوضع هنا مشابه لما يحدث في سائر منظمات منظومة الأمم المتحدة.

٣٥- وأُعْلِمُ المفتشان بأن الأمانة العامة للأمم المتحدة باشرت مؤخراً استعراضاً داخلياً محدود النطاق بخصوص السياسات والممارسات القائمة فيما يتصل بالصناديق الاستثنائية. وتجدر الإشارة إلى شروع الأمانة في عمل من هذا القبيل في عام ٢٠٠٣، لكنها توقفت دون إحداث أي تغيير فعلي في الممارسات والأنظمة النافذة. وتتوخى العملية الجديدة، المتوقع اختتامها في مطلع عام ٢٠١١، تدعيم السياسات القائمة بواسطة نظام جديد محكم للاتفاقات النموذجية. وفي وقت كتابة هذا التقرير، لم تكن قد أُتِيحت تفاصيل إضافية. وأفادت بعض المنظمات الأخرى، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي، بأنها تقوم بتحديث وتوحيد قواعدها وإجراءاتها المتصلة بإدارة الصناديق الاستثنائية. ويحث المفتشان المنظمات على احتتام هذا العمل على سبيل الأولوية.

٣٦- ونظراً إلى تنامي حجم الصناديق الاستثنائية وعددها وزيادة عبء العمل الملقى على عاتق الموظفين العاملين في هذا المجال، ليس داخل المقر فحسب بل أيضاً في المكاتب الإقليمية

والقطرية على نحو متزايد، يرى المفتشان أن جميع الصكوك القانونية وما يتصل بها من قواعد وأنظمة متعلقة بالصناديق الاستثمارية ينبغي أن تكون محل استعراض وتوحيد بحيث تغدو صيغتها أكثر تكاملاً وملاءمة للمستعمل. وينبغي أن تراعي هذه العملية آخر التطورات فضلاً عن التعديلات والتنقيحات السابقة في الوثائق الأساسية. وينبغي أن تكون القواعد المنطبقة الموحدة والمحدثة متاحة ومتيسرة لموظفي المنظمات في المقر وفي الميدان. وينبغي أن يتلقى الموظفون تدريباً مناسباً فيما يتعلق بأنظمة الصناديق الاستثمارية وقواعدها وسياساتها.

٣٧- وفي هذا الصدد، يرى المفتشان أن الدليل الإداري لليونسكو، الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، يتيح تجميعاً شاملاً وشفافاً للقواعد والأنظمة النافذة<sup>(١١)</sup>. والدليل الإداري هذا، الذي يمكن تصفحه على الإنترنت وله صلات شبكية مباشرة بتفاصيل مختلفة، أداة عمل ممتازة لجميع المستعملين في جميع مقرات العمل، ويمكن أن يُعتبر من الممارسات الحسنة في مجموعة الأدوات المماثلة.

٣٨- ومن المتوقع أن يُعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية وكفاءة تنظيم الصناديق الاستثمارية وإدارتها بالاستناد إلى أفضل الممارسات.

#### التوصية ٤

ينبغي أن يقوم الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتوحيد وتحديث الصكوك القانونية القائمة المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية وتنظيمها في منظماتهم، وأن يكفلوا إتاحتها وتيسرها لجميع الموظفين المعنيين في صيغة ملائمة للمستعمل.

#### باء - العلاقات بين المنظمات والمانيين

٣٩- تولى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عناية متزايدة لأنشطتها المتعلقة بجمع الأموال وتعبئة الموارد، وقد أنشئت وحدات تنظيمية على حدة للاضطلاع بهذا النشاط في المقر. وإذا تزايد جمع الأموال على المستوى الإقليمي في شكل تبرعات من المؤسسات الإنمائية الإقليمية أو مصارف التنمية الإقليمية والصناديق الاستثمارية الهادفة إلى المنفعة الذاتية، تؤدي المكاتب الإقليمية والقطرية هي الأخرى دوراً مهماً في هذا الصدد. وفي الآن ذاته، تفوض بعض البلدان المانحة شؤون مفاوضات جمع الأموال والصناديق الاستثمارية لممثلاتها في المناطق أو البلدان المعنية.

(١١) انظر الفصل (٥) من الدليل والمرفقات ذات الصلة.

٤٠ - والمنظمات على اتصال دائم بالمناخين الرئيسيين، من خلال هيئتها التشريعية و/أو اجتماعات المناخين وتظاهرات أخرى، وتُبدل جهود جدية في سبيل إقامة علاقات العمل وأواصر التعاون طويلة الأمد مع المناخين والحفاظ عليها. وتولي المنظمات اهتماماً خاصاً لتشجيع البرمجة متعددة السنوات مع المناخين التقليديين من خلال اتفاقات شراكة واتفاقات إطارية أطول أمداً، وكذلك لتوسيع دائرة البلدان المانحة وتوسيع قاعدة المناخين باجتذاب بلدان مانحة ناشئة جديدة ومناخين جُدد من القطاع الخاص. ولاحظ المفتشان تطورات إيجابية في المجالين. فقد اجتذبت عدة منظمات (مثل الأمم المتحدة واليونيسيف) قدراً كبيراً من التبرعات المقدمة من القطاع الخاص إلى الصناديق الاستثمارية. وتحقق منظمات أخرى (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة وصندوق الأمم المتحدة للسكان) نجاحاً في زيادة حصة التبرعات المترتبة على اتفاقات الشراكة على مدى فترات الستين الثلاث الماضية، وهو ما يتيح البرمجة على سنوات متعددة.

### متطلبات المناخين غير العادية

٤١ - تحاول المنظمات، لدى التفاوض على اتفاقات الصناديق الاستثمارية، استخدام اتفاقات وصيغ إبلاغ موحدة قائمة على أفضل الممارسات. فقد أبرمت المنظمات اتفاقات إطارية أو اتفاقات شراكة طويلة الأمد مع بعض المناخين، وأنشئت الصناديق الاستثمارية الجديدة بواسطة مراسلات بسيطة. غير أن أغلبية الحالات تقتضي إجراء مفاوضات على حدة مع المناخين الذين يفرضون أحكاماً ومتطلبات واشتراطات إضافية. ويطلب المناخون في أغلب الأحيان تحديد المخصصات إضافة إلى جداول المدفوعات ونسب استرداد تكاليف دعم البرامج الخاصة ويفرضون متطلبات إبلاغ غير عادية وبنوداً إضافية بشأن الغش أو الفساد أو الإرهاب أو التأمين أو الأمن أو حقوق الملكية، ومتطلبات مراجعة وتقييم محددة. وتتعلق طلباتهم في حالات نادرة بطرائق الشراء أو التعيين الخاصة بالبرامج أو المشاريع الممولة من الصناديق الاستثمارية. ويحدث أحياناً أن تواجه المنظمة الواحدة مواقف مختلفة من البلد المانح ذاته بسبب تباينات الأنظمة أو الممارسات الداخلية في مختلف الوزارات أو المؤسسات في البلدان المانحة.

٤٢ - وفي حالات كثيرة، يقبل المناخون الاتفاقات الموحدة بعد عملية التفاوض. أما في حال عدم القبول، فإن معالجة الطلبات الخاصة وتلبيتها غالباً ما يؤديان إلى مفاوضات مطولة وعمليات أخرى، لأسباب منها أن قبول بعض الأحكام والطلبات غير العادية يقتضي تشاوراً مع الإدارات المختصة، مثل إدارات الشؤون القانونية أو المراقب العام، ويستدعي في أحيان كثيرة موافقة هذه الإدارات. ونظراً إلى كثرة الصناديق الاستثمارية في المنظمات، يتحمل الموظفون المعنيون عبء عمل كبيراً لا في مرحلة إبرام الاتفاق فحسب بل أيضاً على امتداد دورة إدارة الصندوق الاستثماري. وعلاوة على ذلك، يتسبب تواتر طلبات المناخين على دمج بنود غير عادية في إعاقاة تنسيق الجهود على مستوى المنظومة ككل.

٤٣- وأعلم المفتشان بأن المانحين يقدمون أحياناً طلبات محددة خارج عملية الاتفاق المتصل بالصندوق الاستئماني، الأمر الذي يتسبب للمنظمات في صعوبات أكثر مما تواجهه في إطار الاتفاقات الرسمية. ويثني المفتشان المنظمات عن قبول تلك الممارسات، بما أنها قد تنطوي على مخاطر ومسؤوليات قانونية ويمكن ألا تكون في توافق تام مع القواعد والأنظمة التي تحكم المنظمات، ناهيك من أنها غير مطابقة لمعايير الشفافية الواجب على المنظمات احترامها.

٤٤- وفي حين حصل المفتشان على أرقام متنوعة من منظمات مختلفة، يختلف أكثر من ٢٠ في المائة من اتفاقات الصناديق الاستئمانية بعد المفاوضات عن الاتفاقات الموحدة، بصفة عامة، وتُدرج فيها متطلبات إضافية تتعلق أساساً بطرائق الإبلاغ. وحرصاً على زيادة فعالية إدارة الصناديق الاستئمانية، يثني المفتشان المانحين عن تضمين اتفاقات الصناديق الاستئمانية متطلبات غير عادية.

### المؤسسات الإنمائية الإقليمية

٤٥- تنطوي المفاوضات المتعلقة بإنشاء صناديق استئمانية ممولة من مؤسسات التنمية الإقليمية على صعوبات خاصة. وبصفة عامة، تملك مصارف التنمية وغيرها من المؤسسات المالية الإقليمية أموالاً ومنحاً وقروضاً ضخمة يمكن أن تكون مصدراً لتمويل أنشطة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بواسطة الصناديق الاستئمانية. وعلى وجه الخصوص، تكون اللجان الإقليمية للأمم المتحدة وبعض المكاتب الإقليمية الأكبر التابعة للوكالات المتخصصة مهتمة بالتعاون مع تلك المؤسسات. غير أن بعض الشروط التي تفرضها حالياً المؤسسات الإنمائية الإقليمية في آسيا وأمريكا اللاتينية مثلاً تتعارض وأحكام الاتفاقات الموحدة للأمم المتحدة، وذلك عائد على سبيل المثال إلى بعض القيود المتصلة بعملية الشراء والتعيين (تقتصر عملية العطاءات المحدودة إقليمياً على الدول الأعضاء في المؤسسات المالية الإقليمية في حين تُطبق منظومة الأمم المتحدة عملية عطاءات مفتوحة بلا حدود جغرافية) إضافة إلى بعض المتطلبات المالية ومتطلبات الإبلاغ.

٤٦- ولاحظ المفتشون أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تتبع نهجاً مختلفة في معالجة هذه المشاكل: فبعضها يرجع إلى لوائح القائمة ويطبقها تطبيقاً صارماً، ولا يتنازل بقبول شروط ومتطلبات إضافية تطلبها المؤسسات المانحة، في حين يُظهر البعض الآخر "مرونة" أكبر. وعلى الرغم من أن هذه المنظمات لا تُدمج بصفة رسمية أي متطلبات أو شروط إضافية في اتفاقات الصناديق الاستئمانية ذات الصلة، فهي تستوفيها بالفعل (وذلك مثلاً عندما تطبق طرائق شراء أو تعيين من قبيل عمليات العطاءات التنافسية المحدودة إقليمياً) في تنفيذ الأنشطة الممولة من المؤسسات المالية ومصارف التنمية الإقليمية. وفي إحدى الحالات مثلاً وُقِع اتفاق غير عادي

لتمويل مشروع، وجاء هذا الاتفاق في تذييل للاتفاق الإطارى بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائى ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية.

٤٧- ويرى المفتشان أن من المحبذ إلى حد كبير أن تعتمد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة موقفاً موحداً ومشترکاً بشأن الظروف التى يمكن فى ظلها قبول الموارد من المؤسسات المالية ومصارف التنمية الإقليمية. وينبغى أن يكون هذا الموقف الموحد متكيفاً بالقدر الكافى مع الظروف الإقليمية بغية تمكين اللجان أو المكاتب الإقليمية من قبول/تلقي موارد إضافية للأنشطة تنشئ مع ولاياتها وأولوياتها وتتوافق مع قواعدها وأنظمتها. ويتمثل أحد التوقعات المشروعة أيضاً فى ألا تمس مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بإمكانات بعضها البعض فى التنافس على تلك الموارد.

٤٨- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الاتساق فيما يتصل بالتعاون بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية ومصارف التنمية الإقليمية.

#### التوصية ٥

ينبغى أن يكون الأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين، موقفاً موحداً بشأن ظروف وطرائق قبول وتلقي موارد للصناديق الاستثمارية من المؤسسات المالية ومصارف التنمية الإقليمية. وحال تكوين هذا الموقف الموحد، ينبغى تحديث قواعد المنظمات وأنظمتها وسياساتها وتقديمها إلى الهيئات التشريعية فى كل منها للموافقة عليها.

#### جيم - هيكل حوكمة الصناديق الاستثمارية

٤٩- ينظم إطار المنظمات التشريعية بصفة عامة هيكل حوكمة الصناديق الاستثمارية. ويمكن أن يُنظّم هذا الهيكل أيضاً فى قرارات الهيئات التشريعية أو فى الوثائق التى يوافق عليها الرؤساء التنفيذيون فيما يتعلق بإنشاء الصناديق الاستثمارية، كما يُنظّم فى غالب الأحيان فى اتفاقات الصناديق الاستثمارية المبرمة مع المانحين. وتعرض هذه الوثائق هيكل حوكمة الصناديق الاستثمارية، بما فى ذلك إنشاء اللجان التوجيهية و/أو أمانات الصناديق الاستثمارية وتركيباتها ودورها وولايتها. وعادة ما تتألف اللجان التوجيهية للصناديق الاستثمارية من ممثلين للمانحين وللتنظمات إضافة إلى جهات معنية أخرى من قبيل ممثلين للبلدان المعنية فى حالة الصناديق الاستثمارية القطرية. وتختلف أدوار اللجان التوجيهية، لكنها تضطلع فى معظم الأحيان بوظيفة صنع القرار وبدور استشارى ورقابى فيما يتعلق بأنشطة الصندوق. ويمكن أيضاً أن تتضمن اتفاقات الصناديق الاستثمارية أحكاماً تحدد المستويات والقضايا والمسائل التى ينبغى أن تتدخل فيها آلية التشاور بين المانحين والمنظمة.

٥٠- ونظراً إلى اختلاف أنواع الصناديق الاستثمارية وحجمها ومحاور تركيزها ومستويات عملها التي قد تكون عالمية أو إقليمية أو قطرية، توجد تباينات كثيرة في هياكل حوكمة الصناديق الاستثمارية داخل المنظمة ذاتها وبين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وبصفة عامة، يشكل إدارة وتنظيم الصناديق الاستثمارية الخاصة بالمشاريع جزءاً من عمليات المنظمة وإجراءاتها العادية المتعلقة باعتماد المشاريع/البرامج وتنفيذها، وهي عمليات وإجراءات تشارك فيها إدارات مختلفة (الإدارات التقنية والمحاسبية والمالية والقانونية والرقابية وغيرها). غير أن الصناديق المواضيعية والصناديق الاستثمارية ذات الأحجام الأكبر والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، مثل الصندوق المركزي للاستجابة إلى الطوارئ وصندوق الأمم المتحدة لبناء السلم وصندوق الأمم المتحدة الاستثماري للأمن البشري، والصناديق القطرية عادة ما تتسم بهيكل حوكمة مخصص يضم لجنة توجيهية أو استشارية أو مجلساً لأمناء الصندوق وأمانة معززة بموارد بشرية مسخرة لدعم حسن تنفيذ النشاط الممول من الصندوق.

٥١- وأعلم المفتشان بأنه لا وجود بصفة عامة لمشاكل بنوية كبيرة تتصل بحوكمة الصناديق الاستثمارية. غير أن عملية صنع القرار، على مستويات منها لجان الصناديق الاستثمارية، تفتقر إلى الوضوح والفعالية في بعض الحالات، مما يؤثر أيضاً على المساءلة والشفافية. ويؤكد هذا الكلام الملاحظات المقدمة أثناء بعض عمليات التقييم ومراجعة الحسابات التي خضعت لها صناديق استثمارية معينة. أما بخصوص الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، فقد أُشير أيضاً إلى أن عدداً مفرطاً من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يساهم في الصناديق الاستثمارية القطرية بصفة منظمات مشاركة، وهو ما يعوق في أحيان كثيرة صنع القرار وإدارة الصناديق وتنظيمها بفعالية وكفاءة. وأخيراً، شُدّد على أهمية أن تُمثّل البلدان المعنية تمثيلاً مناسباً في اللجان التوجيهية للصناديق الاستثمارية القطرية.

٥٢- ويتفق المفتشان مع هذه الملاحظات. غير أنهما يمتنعان عن تقديم توصيات محددة، بما أنه لا وجود بصفة عامة لمشاكل بنوية كبيرة متصلة بحوكمة الصناديق الاستثمارية. فالمسائل المثارة مسائل ذات طابع تشغيلي وقد حددها المنظمات المعنية وأعدت النظر فيها وعالجتها بالفعل، مما يُعني عن اتخاذ تدابير على مستوى المنظومة. أما بخصوص حوكمة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، فيرجى الاطلاع على الفقرات من ١٠٦ إلى ١١٤ أدناه.

## خامساً - المسائل الإدارية والمالية

### ألف - استرداد التكاليف

٥٣- لطالما كانت سياسات ومبادئ استرداد التكاليف المتصلة بالأنشطة الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية، بما فيها الصناديق الاستثمارية، موضوع نقاشات مستفيضة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولقد تضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة المتعلق بتكاليف الدعم<sup>(١٢)</sup> والصادر في عام ٢٠٠٢ استعراضاً مطوّلاً لتكاليف الدعم المتصلة بالأنشطة الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية، وهو ما شجع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على إعادة النظر في صياغة وتطبيق سياساتها المتعلقة بتكاليف الدعم. ونظراً إلى النمو المطرد في حجم الموارد الخارجة عن الميزانية في الميزانيات العامة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فقد شرعت هذه المؤسسات في تطبيق سياسة استرداد كامل للتكاليف، وفقاً لما اعتمده هيئتها التشريعية، مما يتيح استرداد جميع التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم المتصلة بالأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية. وفي بعض المنظمات، يجب أن تقدّم إلى الهيئات التشريعية تقارير دورية عن تنفيذ هذه السياسة.

٥٤- ويختلف استرداد تكاليف دعم البرامج من منظمة إلى أخرى في بعض الجوانب. وعلى وجه التحديد، تطبّق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة نسباً مختلفة لتكاليف دعم البرامج. فأمانة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة تطبّق نسبة موحدة تعادل ١٣ في المائة، في حين أن صناديق وبرامج الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان عادة ما تطبّق نسبة مشتركة أدنى تعادل ٧ في المائة<sup>(١٣)</sup> وتغطي التكاليف غير المباشرة الثابتة والمتغيرة للأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية. والخروج عن النسب الموحدة في أنواع معينة من الأنشطة وعدم التقيّد بتلك النسب أمر يحدث في جميع المنظمات أو يمكن أن يوافق عليه الرئيس التنفيذي و/أو المراقب العام للمنظمة ذات الصلة في حالات معينة يُذكر منها على سبيل المثال برامج الطوارئ والبرامج التي يرتفع فيها مستوى المشتريات.

٥٥- ونسب استرداد تكاليف دعم البرامج المطبقة في الأنشطة الممولة من الصناديق الاستثمارية تختلف من منظمة إلى أخرى. ونسب الاسترداد الموحدة المعمول بها عموماً في منظمة ما تطبّق أيضاً على الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها<sup>(١٤)</sup>. وتطبق معظم المنظمات أيضاً نسباً محددة (أدنى) على أنواع أو فئات معينة من الصناديق الاستثمارية و/أو

(١٢) تقرير وحدة التفتيش المشتركة "Support costs related to extrabudgetary activities in Organizations of the United Nations system" (الوثيقة JIU/REP/2002/3).

(١٣) بذلت الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية جهوداً في سبيل تنسيق نسبة الاسترداد المطبقة لديها بحيث تساوي ٧ في المائة (انظر الوثيقة CEB/2006/HLCM/20).

(١٤) انظر أيضاً المرفق الثالث من هذه الوثيقة، وهو يتضمن نسب الاسترداد المطبقة على الصناديق الاستثمارية في منظمات مختارة من منظومة الأمم المتحدة.

الأنشطة منها على سبيل المثال الصناديق الاستثمارية المتصلة بالطوارئ والصناديق الاستثمارية الذاتية والصناديق الاستثمارية التي ترتفع فيها حصة المشتريات<sup>(١٥)</sup>. ويمكن أن يأذن الرئيس التنفيذي أو المراقب العام للمنظمة بإعفاءات أو استثناءات عند الطلب وفي ظروف معينة، عندما يتعين مثلاً توزيع مجموع تكاليف دعم البرامج على منظمات مختلفة عند الاستعانة بوكالات منفذة. ونظراً إلى عدد الاستثناءات التي أُذِن بها، فإن إجمالي نسب تكاليف دعم البرامج المطبقة على الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها باتت أدنى في الواقع العملي من النسب الموحدة المطبقة.

٥٦- وأعلم المفتشان بأن مسائل استرداد التكاليف المتصلة بالصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها، مثل النسب المطبقة وطرائق وإجراءات تحديد نسب الاسترداد التي تحيد عن النسبة الموحدة للمنظمة وفتات التكاليف وحساب التكاليف المباشر، هي مسائل قيد المناقشة في سياق نقاش العام الجاري بين الوكالات بشأن استرداد تكاليف الأنشطة الخارجة عن الميزانية<sup>(١٦)</sup>. وتناقش أيضاً مسائل التوزيع الداخلي لتكاليف دعم البرامج بين المقر والمكاتب الميدانية، علاوة على توزيع تلك التكاليف بين الوحدات الإدارية والتقنية المركزية للمنظمات. ورغم اعتبار المناقشات مفيدة جداً لتوضيح عناصر متنوعة من سياسة استرداد التكاليف وزيادة مراعاة التكاليف وترويج ثقافة حساب التكاليف، لم تُفض هذه المناقشات إلا إلى بعض النتائج المحدودة.

٥٧- ومسائل استرداد التكاليف المتصلة بالصناديق الاستثمارية وغير ذلك من البرامج الممولة من موارد خارجة عن الميزانية مهمة جداً وتقتضي الاتفاق عليها لعدد من الأسباب. ففي منظمات عدة، لا تكفي النسب الحالية لاسترداد تكاليف دعم البرامج لتغطية جميع التكاليف الحقيقية (يقدر أن حجم التكاليف غير المباشرة الثابتة والمتغيرة يناهز في معظم الحالات ضعف أعلى نسبة مطبقة لاسترداد تلك التكاليف)؛ ونتيجة لذلك، يتعين في بعض الحالات توفير دعم إضافي من الميزانية العادية. وسعيًا إلى معالجة هذه المسألة، بدأت المنظمات تضع تكاليف الدعم مباشرة على حساب البرامج والمشاريع المعنية. غير أن بعض المنظمات انتقدت هذه الممارسة لما تتسم به من نقص في الشفافية يُعزى جزء منه إلى اختلاف فتات التكاليف وهيكل المحاسبة في مختلف المنظمات. واعتُبر أيضاً أن وضع تكاليف الدعم مباشرة على حساب البرامج والمشاريع

(١٥) انظر على سبيل المثال اليونيسكو ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الطيران المدني الدولي.

(١٦) انظر على سبيل المثال المناقشة الجارية والعمل المنجز في إطار الفريق العامل التابع للجنة الإدارية الرفيعة المستوى والمعني بتكاليف دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية، والفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى والمعني بسياسة استرداد التكاليف، بما في ذلك فرقة عمله المعنية بتصنيف التكاليف (وقد أجرت دراسة استقصائية في عام ٢٠٠٧ بخصوص سياسات استرداد التكاليف في منظومة الأمم المتحدة).

يزيد إلى حد كبير تكاليفها وعبء المحاسبة والإدارة المالية ويضخم من ثم إجمالي التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات. ووضع تكاليف الدعم مباشرة على حساب المنظمات مفيد بالنسبة إلى المنظمات التي تتلقى نسبة إجمالية عالية من التبرعات، لما تتسم به في غالب الأحيان من أطر تشريعية أكثر مرونة.

٥٨- ولوحظ أيضاً أن الحالة الراهنة ستدكي حدة التنافس على الأموال بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إذ يمكن أن تحاول كل منها تقديم عرض أدنى بنسب استرداد أقل. وأخيراً أشير أيضاً إلى النمو المطرد في نسبة الموارد الخارجة عن الميزانية مقارنة بموارد الميزانية العادية علاوة على أن نسبة الاسترداد الحالية لا تغطي في غالب الأحيان جميع التكاليف الحقيقية. ويمكن أن يفضي ذلك إلى عجز المنظمات في مرحلة ما عن تحقيق ما يتوقعه المانحون من نواتج ونتائج، مما سيؤثر سلباً على مصداقيتها وسمعتها.

٥٩- وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى الحالة الراهنة لممارسات الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، التي تطبق نسبة استرداد تعادل ٧ في المائة والتي ما فتئت تمول الصناديق الاستثمارية بصورة مطردة في الأعوام الماضية، ظهر دعوة ملحة واتجاه إلى تطبيق نسبة ٧ في المائة على مدى الأعوام الأخيرة، وبدأ الأمر يتحول إلى ممارسة شائعة على صعيد المنظومة. ومن تبعات هذا الاتجاه أن المانحين باتوا يجادلون أكثر فأكثر في تطبيق نسبة ١٣ في المائة ويصرون على تطبيق نسبة ٧ في المائة على صناديقهم الاستثمارية الثنائية أيضاً. وفي المقابل فإن بعض المانحين مستعدون أيضاً لتوسيع نطاق التكاليف المحسوبة مباشرة على البرامج/المشاريع. وأفاد المفتشان بأن المانحين ذاهم يعتمدون مواقف مختلفة في منظمات مختلفة في بعض الحالات.

٦٠- ويرى المفتشان أن نسبة ٧ في المائة نسبة أكثر جاذبية من الناحية التسويقية بالنسبة إلى المانحين، رغم أن تفاوت مستويات التكاليف المباشرة المحسوبة يمكن أن يجعل من الصعب مقارنة التكاليف الإجمالية الحقيقية لإدارة الصندوق الاستثماري وتنظيمه. غير أن هذه الممارسة ستهدئ الظروف للمنافسة غير الشريفة على الأموال ويمكن أن تزج بالمنظمات التي تطبق نظاماً أقل تعقيداً لحساب التكاليف في اتجاه يؤدي إلى تفاقم الدعم التناقلي بين موارد الميزانيات العادية والموارد الخارجة عن الميزانية.

٦١- ولاحظ المفتشان أنه توجد بصفة عامة مدرستان فكريتان مختلفتان في هذه المسائل يقوم اختلافهما على تباين نماذج الأعمال بين صناديق اللجنة التنفيذية وبرامجها من جهة والوكالات المتخصصة من جهة أخرى:

(أ) ترى المدرسة الأولى أن تطبيق حساب التكاليف المباشر تطبيقاً واسعاً نهج أقل شفافية (حتى بتطبيق نسبة استرداد ثابتة أدنى). بما أنه يترك مجالاً لحساب تكاليف غير مباشرة

"مخفية" في إطار بنود مختلفة من الميزانية. ويقتضي هذا النهج أيضاً اعتماد نظم حساب باهظة التكلفة مما يزيد إجمالي تكاليف المعاملات. وإضافة إلى ذلك، تواجه المنظمات المعتمدة على قاعدة معارف وخبرات داخلية وتمويل من الميزانية العادية (كما هو الحال في جُل المنظمات التي تمارس أنشطة معيارية وتقنية متطلبة مثل الوكالات المتخصصة) صعوبات في حساب جزء من تكاليف الموظفين على أنها تكاليف مباشرة تتحملها برامج/مشاريع محددة. وهذا ما يبرر الدفاع القوي عن نسبة ١٣ في المائة المطبقة في أمانة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة.

(ب) تميل المدرسة الثانية إلى توسيع تطبيق حساب التكاليف المباشر بنسبة استرداد موحدة أدنى، لأنها تعتمد بالفعل على نظم حساب وتجارب مكرسة فيما يتعلق بحساب التكاليف المباشر. زد على ذلك أن أنشطتها ذات الطابع التشغيلي بالأساس ومواردها المحدودة من الميزانية العادية تُفسر عدم اعتمادها بالقدر ذاته على الخبرة الداخلية، إذ تعهد أيضاً بجزء من أنشطتها إلى مستشارين خارجيين، ولا تجد صعوبة في وضع تكاليف ذلك مباشرة على حساب البرامج ذات الصلة. ونتيجة لذلك، يمكنها أن تطبق بسهولة نسبة الاسترداد الأدنى التي تعادل ٧ في المائة.

٦٢- ويرى المفتشان أن هذه الاعتبارات الخاصة وجاذبية نسب الاسترداد الأدنى وصعوبة مقارنة التكاليف الإجمالية الحقيقية المباشرة وغير المباشرة يمكن أن تدفع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة إلى التنافس على الموارد مع منظمات أخرى من منظومة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك فإن هذه المنظمات إذا واصلت تطبيق نسب استرداد أدنى فقد ينتهي بها الأمر إلى الخسارة خاصة إذا ما أخذت على عاتقها عبئاً لا يمكن تمويله في المدى الطويل من الموارد العادية، نظراً إلى التزايد المطرد في حجم الصناديق الاستثمارية.

٦٣- وفي سياق الاتجاه العام نحو تطبيق نسبة ٧ في المائة على الصناديق الاستثمارية، يُعرض على الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة مقدار كبير من أموال الصناديق الاستثمارية الجديدة على أن تُطبق نسبة ٧ في المائة كشرط أساسي. لذلك، فإن من مصلحة المنظمات اعتماد قواعد مشتركة واضحة بشأن التكاليف الممولة ونسبة الاسترداد المطبقة وأنواع التكاليف المحسوبة مباشرة على البرامج/المشاريع، وهو أمر من شأنه أن يُعزز الشفافية والوضوح في حساب تكاليف دعم البرامج.

٦٤- ولم تأت مساعي التوصل إلى موقف مشترك بشأن هذه المسائل بنتائج حاسمة حتى الآن، رغم ما أُنجز من أعمال وما أُحرز من تقدم منذ عام ٢٠٠٣، لا سيما على مستوى مجلس الرؤساء التنفيذيين، بفضل الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية رفيعة المستوى والمعني بسياسة استرداد التكاليف، وبفضل فرقة عمل الوكالات المتخصصة. وتعكف عدة منظمات حالياً، منها أمانة الأمم المتحدة، على استعراض سياساتها ونسبها المتعلقة باسترداد التكاليف.

٦٥- ويرى المفتشان أن من الممكن الاتفاق على هذه المسائل التقنية والمالية والحاسوبية إذا ما توافرت الإرادة السياسية على مستوى الرؤساء التنفيذيين وآزرها دعم الدول الأعضاء. ويرى المفتشان أن الاستمرار في إرجاء هذه القرارات المهمة المتعلقة بتنسيق سياسات ومبادئ استرداد التكاليف سيُفضي إلى تفاقم المنافسة غير الشريفة على التمويل بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وسيؤجج مشكلة عدم الشفافية وعدم إمكانية مقارنة تكاليف الدعم والتكاليف الإدارية الحقيقية المتصلة بإدارة الصناديق الاستثمارية وتنظيمها. ولن يكون هذا الوضع في صالح المنظمات ولا في صالح الدول الأعضاء عموماً. واعتماد قواعد شفافة لاسترداد التكاليف سيخدم أيضاً مصلحة المانحين ويُسهّل اتخاذهم للقرارات المتعلقة بتمويل البرامج والمشاريع في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٦٦- ومن المتوقع أن يُعزز تنفيذ التوصيتين التاليتين عنصر الاتساق على مستوى المنظومة ككل في سياسات ومبادئ تكاليف دعم البرامج الممولة من الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة من موارد أخرى خارجة عن الميزانية.

#### التوصية ٦

ينبغي أن يبعث الأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، روحاً جديدة في العمل المشترك بين الوكالات بغية التوصل إلى اتفاق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن مواءمة سياسات ومبادئ استرداد التكاليف الممولة من الصناديق الاستثمارية وكذلك الأنشطة الممولة من موارد أخرى خارجة عن الميزانية. وينبغي أن تتضمن سياسة استرداد التكاليف قاعدة واضحة بشأن نسبة تكاليف دعم البرامج وفئات التكاليف المحسوبة على البرامج مباشرة.

#### التوصية ٧

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض السياسات والمبادئ المتسقة لاسترداد التكاليف المتعلقة بالصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة من موارد أخرى خارجة عن الميزانية، حالما يتم الاتفاق عليها في مجلس الرؤساء التنفيذيين، بغية تحديث سياسات استرداد التكاليف لدى منظماتها.

### باء - الإبلاغ عن الصناديق الاستثمارية

٦٧- تحاول مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قدر الإمكان استخدام اتفاقها الموحد للصناديق الاستثمارية التي تتضمن طرائق إبلاغ موحدة عن تلك الصناديق وعن الأنشطة الممولة

منها. ويشمل هذا الإبلاغ عادة تقديم تقارير مالية وموضوعية/سردية سنوية تتضمن معلومات محدّثة عن حالة تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة من الصندوق الاستئماني، وتقريراً مالياً وموضوعياً/برنامجياً ختامياً عن إغلاق الصندوق الاستئماني أو نهاية البرنامج/المشروع الممول منه. وتفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بصورة عامة بالتزامات الإبلاغ العادية رغم أنها تواجه أحياناً صعوبات في الوفاء بالمواعيد المحددة من المانحين.

٦٨- وتظهر صعوبات الإبلاغ في حال وجود عدد كبير من الصناديق الاستئمانية و/أو البرامج/المشاريع التي يستلزم كل منها إعداد تقارير على حدة، أو عندما يفرض المانحون متطلبات أو طرائق إبلاغ إضافية.

٦٩- وأعلم المفتشان بأن الإبلاغ عن الصناديق الاستئمانية والأنشطة الممولة منها يلقي على عاتق المنظمات عبئاً إدارياً ضخماً، حتى بوجود الإبلاغ الموحد وصيغ الإبلاغ الموحدة المعتمدة على نطاق واسع، وذلك بسبب كثرة الصناديق الاستئمانية المتصلة بالمشاريع في منظمات كثيرة. وفي المنظمات الأصغر حجماً، يجري سنوياً إعداد عدة تقارير تُقدم إلى المانحين، في حين تُعد المنظمات الأكبر حجماً آلاف التقارير سنوياً (منظمة العمل الدولية: نحو ٦٠٠ ٢ تقرير، ومنظمة الأغذية والزراعة: قرابة ٧٠٠ ٢ تقرير، ومنظمة الصحة العالمية: قرابة ٥٠٠٠ ٥ تقرير). ويرى المفتشان بهذا الخصوص أن توسيع استخدام الصناديق الاستئمانية المواضيعية، التي تطبق عموماً نهج الإبلاغ التجميعي بدلاً من تقديم تقرير إلى كل مانح على حدة، من شأنه أن يُخفف إلى حد كبير ثقل العبء الإداري المُلقى على عاتق المنظمات. وبطبيعة الحال يستدعي ذلك ثقة أكبر في المنظمة من جانب المانحين، وهو ما يمكن تحقيقه أيضاً من خلال زيادة الشفافية في إدارة الموارد وتقديم تقارير عامة عن الأنشطة الممولة من الصناديق الاستئمانية إلى الهيئات التشريعية للمنظمات. ويعتقد المفتشان أن التجارب الإيجابية في إدارة الصناديق الاستئمانية المواضيعية في كل من الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف، مثلاً، تُثبت وجهة هذا الخيار، رغم أن بعض المنظمات أفادت بأنها لا تتوقع تحسناً كبيراً في هذا الاتجاه نظراً إلى اختلاف مواقف المانحين في هذا الصدد.

٧٠- وعادة ما تشمل متطلبات الإبلاغ غير العادية التي يشترطها المانحون طلبات تتصل بتوقيت التقارير المالية وتواترها ودوريتها، بما في ذلك طلبات تقديم تقارير مالية مرحلية، أو توزيع ميزاني مكيف للمصروفات أو لبنود الميزانية، أو الإبلاغ بعملة مختلفة عن تلك التي تستخدمها المنظمة في العمليات المالية. ولا تصدر هذه الطلبات عن البلدان المانحة فحسب، بل عن جميع فئات المانحين بما فيها المانحون من القطاع الخاص ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تمول أنشطة في منظمات أخرى داخل المنظومة. وفي هذه الحالة الأخيرة، أفادت عدة منظمات بأن تقديم التقارير إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مهمة شاقة بصفة خاصة نظراً إلى مختلف بنود الميزانية المطبقة. وتتمثل صعوبة أخرى تواجهها المنظمات في أن عدداً متزايداً من

المانحين لا يطلبون تقارير عن الإنفاق فحسب بل يشترطون أيضاً تقارير أكثر تواتراً عن الأنشطة أو النتائج. وبما أن النظم المحاسبية والمالية القائمة في حلّ المنظمات لا يمكنها تقديم البيانات والمعلومات المطلوبة تقدماً آلياً، تضطر المنظمة إلى الاعتماد على تدخلات يدوية مما يزيد عبء العمل والتكاليف. وباستطاعة المنظمات التي شغلت بالفعل نُظم تخطيط موارد المؤسسات وشرعت في استخدامها أن تتكيف بصورة أسهل مع التزامات وطلبات الإبلاغ الإضافية هذه.

٧١- ويتطلب الوفاء بالتزامات الإبلاغ تجاه المانحين عملاً مستمراً في وحدات المحاسبة والشؤون المالية وكذلك في الوحدات المختصة المعنية بتنفيذ المشاريع. ويصح هذا القول بصفة خاصة إذ ما فتى حجم الصناديق الاستثمارية و/أو عدد المشاريع الممولة منها يتزايد بقدر كبير، أو عندما يقدم المانحون طلبات إبلاغ إضافية. لذلك، يشجع المفتشان المانحين على الحد من متطلبات إبلاغهم الإضافية والاعتماد على نطاق أوسع على الإبلاغ الموحد عن أنشطة الصناديق الاستثمارية. ومن شأن هذا أن يسهل أيضاً زيادة تنسيق الإبلاغ على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وأعلم المفتشان أيضاً بأن مرحلة إبرام الاتفاقات لا يولى فيها اعتبار كاف دائماً لعبء العمل الذي سينجم عن فرض متطلبات إبلاغ إضافية. زد على ذلك أن الإجراءات الداخلية التي تحكم في بعض المنظمات إبرام اتفاقات الصناديق الاستثمارية مع المانحين لا تتضمن آليات تشاور أو تبادل للمعلومات مع الوحدات المسؤولة عن تنفيذ عملية الإبلاغ. لذلك لا يهتم جامعو أموال الصناديق اهتماماً كافياً بالعبء الناتج عن قبول متطلبات إبلاغ غير عادية.

٧٢- ويرى المفتشان أن ضمان الإبلاغ المناسب عن الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها ورصدها بصورة ملائمة منذ مرحلة التفاوض على اتفاقات الصناديق الاستثمارية مع المانحين يقتضي الاهتمام بتوافر ما يكفي من الموارد والموظفين لهذا الغرض. وينبغي أيضاً أن تتضمن الاتفاقات المبرمة بشأن الصناديق الاستثمارية أحكاماً في هذا الصدد. وهذا مهم بصفة خاصة لضمان الشفافية الكافية في أنشطة الصناديق الاستثمارية وموارد المانحين. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكفل المنظمات مستقبلاً قدرة نظمها الخاصة بتخطيط موارد المؤسسة على تقديم المعلومات والبيانات اللازمة للإبلاغ المالي عن الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها.

٧٣- ومن المتوقع أن يعزّز تنفيذ التوصية التالية فعالية وكفاءة وشفافية إدارة الصناديق الاستثمارية وتديرها.

#### التوصية ٨

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة قدرة نظمهم الحالية والمستقبلية لتخطيط موارد المؤسسات على توفير البيانات المالية اللازمة لإدارة الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها ورصدها والإبلاغ عنها.

## جيم - الاحتياطي التشغيلي

٧٤- في الأمم المتحدة، تنص الأحكام المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية<sup>(١٧)</sup> على الاحتفاظ باحتياطي تشغيلي نسبته ١٥ في المائة سعياً إلى ضمان إدارة مالية سليمة للصناديق الاستثمارية. وفي حين أن هذا الاحتياطي غير مكرّس رسمياً في سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يقوم ضمان الإدارة المالية الحذرة على الدقة في تخطيط المشاريع ورصدها وصرف مواردها، بما يشمل أحكاماً صارمة لا تجيز الشروع في الأنشطة الممولة من الصناديق الاستثمارية إلا بعد تلقي الموارد أو من خلال تطبيق زيادة سنوية تتراوح نسبتها من ٥ إلى ٧ في المائة من تكاليف البرامج/المشاريع التي تستغرق مرحلة تنفيذها فترة أطول كما هو الحال في منظمة العمل الدولية واليونسكو.

٧٥- وأُعْلِمَ المفتشان بأن هذا الاحتياطي التشغيلي المرتفع لا يروق للمانحين. ومن زاوية المنظمة، يقلص هذا الاحتياطي أيضاً جانب المرونة في إدارة البرامج/المشاريع، إذ تتاح للبرمجة موارد أقل أو لا تتاح إلا في مرحلة متأخرة من تلك العملية. ورغم أن الأمم المتحدة، شأنها في ذلك شأن بعض المنظمات الأخرى التي لا تطبق احتياطياً تشغيلياً ثابتاً، أفادت بأن هذا الاحتياطي ضروري لتغطية أي نقص مثلاً في حال وقوع أحداث ونتائج غير مخططة وغير متوقعة، بحيث يساهم هذا الاحتياطي في تقليل المخاطر المالية إلى أدنى حد، ألمح بعض المسؤولين الذين حادثهم المفتشان إلى أن من الممكن ممارسة إدارة مالية حذرة باحتياطي تشغيلي أصغر لا سيما فيما يتصل بالصناديق الاستثمارية الأكبر حجماً و/أو الأقصر أجلاً. واقترحت الاستعاضة عن تطبيق احتياطي مرتفع إلى حد ما على جميع الصناديق الاستثمارية بلا تمييز واعتماد أحكام أكثر مرونة تتيح تطبيق احتياطات تشغيلية متفاوتة على الصناديق الاستثمارية المختلفة، بالاستناد إلى تقييم للمخاطر يأخذ بعين الاعتبار عوامل شتى مثل حجم الصندوق وأجله ونوعية النشاط وعوامل أخرى.

٧٦- وأُعْلِمَ المفتشان بأن مكتب المراقب المالي للأمم المتحدة يعمل حالياً على استعراض السياسات المعمول بها فيما يتصل بالصناديق الاستثمارية. ويشمل الاستعراض أيضاً أموراً منها الاحتياطي التشغيلي ونسبة استرداد تكاليف دعم البرامج وإمكانية تخفيض عدد الصناديق الاستثمارية. وفي وقت قيام وحدة التفتيش المشتركة بهذه المراجعة، كانت عملية الاستعراض الداخلية في أمانة الأمم المتحدة لا تزال جارية ولم تكن قد أتيحت تفاصيل إضافية. ويرى المفتشان أن استعراض وتحديث الصكوك القانونية المتعلقة بإدارة الصناديق الاستثمارية، على نحو ما اقترح في التوصية ٢، ينبغي أن يُنفَّذَ على سبيل الأولوية، وأن مسألة الاحتياطي التشغيلي ينبغي أن تعالج في هذا الإطار.

(١٧) انظر الأوامر الإدارية ST/AI/284، بشأن الصناديق الاستثمارية العامة، و ST/AI/285، بشأن الصناديق الاستثمارية للتعاون التقني، و ST/AI/286، بشأن حسابات دعم البرامج.

## دال - العائد من فوائد الصناديق الاستثمارية

٧٧- يجري على مستوى المنظمة تجميع الموارد المالية غير المصروفة مؤقتاً من الصناديق الاستثمارية وإعادة استثمارها وفقاً لسياسة الاستثمار العامة للمنظمة، وهي سياسة تخضع للأنظمة والقواعد المالية. وتقسّم الفوائد العائدة من تلك الاستثمارات بصفة عامة في منتصف السنة على فرادى الصناديق الاستثمارية بالاستناد إلى متوسط الرصيد النقدي المتبقي لكل صندوق في نهاية الشهر. ويعتمد إجمالي مقدار الفوائد العائدة وحصّة فرادى الصناديق الاستثمارية منها على سعر الفائدة الجاري ويمكن أن يكون المبلغ كبيراً لا سيما في حالة الصناديق الاستثمارية الأكبر حجماً.

٧٨- ويخضع استخدام هذا العائد من الفوائد للأنظمة المالية للمنظمات والاتفاقات المانحين/الصناديق الاستثمارية في كل منظمة. ويمكن أن يختلف الوضع من منظمة إلى أخرى. وبصورة عامة، يذهب العائد من الفوائد إلى الصناديق الاستثمارية. غير أن بعض المانحين، لأسباب منها ما يتصل بتشريعاتهم المحلية، يطلبون رد الفوائد إليهم. وتستخدم بعض المنظمات كامل العائد من الفوائد (مثل اليونيسيف) أو جزءاً منه (مثل اليونسكو) كمساهمة في حساب دعم الميزانية العامة للمنظمة، في حين تصرفه منظمات أخرى بأكمله للصناديق الاستثمارية، ما لم تنص اتفاقات المانحين على خلاف ذلك.

٧٩- ويرى المفتشان أن من الحُبذ اعتماد ممارسة موحدة داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتصل باستخدام عائد الفوائد من الصناديق الاستثمارية، بغية تعزيز موقفها تجاه المانحين لدى التفاوض على استخدام هذا العائد. وإضافة إلى ذلك، فإن توحيد الموقف، في حالة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، سيساهم في زيادة اتساق الإبلاغ عن هذا العائد على نطاق المنظومة.

## هاء - تفويض السلطة

٨٠- يقتضي تنظيم الصناديق الاستثمارية وإدارتها تنسيقاً وتعاوناً وثيقين فيما بين مختلف الوحدات في المقر وفي المكاتب الإقليمية والقطرية. وعلى الرغم من أن العمل في الماضي كان في معظمه مركزاً في المقر، فإن الاتجاه العام السائد في السنوات الأخيرة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يصب في مجرى تحقيق اللامركزية بشكل كلي أو جزئي في بعض الأنشطة المتصلة بالصناديق الاستثمارية على المستويين الإقليمي والقطري. ولا تخص هذه اللامركزية أنشطة التنفيذ والرصد والتقييم المتعلقة بالصناديق الاستثمارية فحسب، بل تنطبق أيضاً على دورة إدارة الصناديق الاستثمارية في مراحلها الأولى، من قبيل جمع الأموال وما يتصل بذلك من مفاوضات مع المانحين.

٨١- ويتجلى ذلك في الاتجاه الذي يمضي إليه بعض المانحين المتمثل في تفويض عمليات التفاوض على اتفاقات الصناديق الاستثمارية لسفاراتهم أو بعثاتهم التمثيلية على المستويين الإقليمي والقطري، كما يتجلى في زيادة تيسر التمويل على هذين المستويين، وعلى سبيل المثال من خلال المؤسسات المالية والمصارف الإنمائية الإقليمية، والصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين والبلدان المانحة التي توفر التمويل من أجل البرامج أو المشاريع المنفذة في بلدانها وأقاليمها (صناديق استثمارية ذاتية المنفعة). وبوجه عام، لوحظ ارتفاع كبير في السنوات الأخيرة في عدد الصناديق الاستثمارية وحجمها على المستوى القطري.

٨٢- ويمكن لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لديها شبكات قوية من المكاتب القطرية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية تحمل زيادة أعباء العمل المتصلة بالصناديق الاستثمارية على المستوى القطري وإدارتها بقدر أقل من المشاكل. وبوجه عام، فقد فوّضت هذه المنظمات السلطة إلى مستوى معين من إدارة الصناديق الاستثمارية، على الرغم من أن المفتشين قد أبلغوا بأن الموظفين في الميدان يحتاجون في بعض الأحيان إلى تدريب أفضل في مجال إدارة الصناديق الاستثمارية. وفيما يخص المنظمات الأخرى، تطرح المشاركة في الأنشطة الممولة من الصندوق الاستثماري وتنفيذها مشاكل جسيمة من حيث ضمان القدرات الكافية والموظفين المدربين تدريباً جيداً على المستوى القطري.

٨٣- وإضافة إلى ذلك، لا تزال بعض المنظمات، مثل منظمة الأمم المتحدة، تنفذ عمليات وإجراءات تتسم بمركزية شديدة على مستوى صنع القرار فيما يخص الصناديق الاستثمارية وبقلة تفويض السلطات إلى المكاتب الإقليمية أو القطرية. وعادة ما تستند ممارسات هذه المنظمات إلى النموذج التقييدي الذي يقتضي الاضطلاع بمعظم الأعمال في المقر. بيد أنه بالنظر إلى الحالة الناشئة وإلى بيئة المانحين فإن تلك الهياكل كثيراً ما تؤدي إلى إبطاء عمليات التفاوض وإبرام الاتفاقات المتعلقة بالصناديق الاستثمارية وتنفيذها (صياغة المشروع، على سبيل المثال). وتتعلق المشاكل الأكثر تواتراً ببطء استجابة الدوائر القانونية للمنظمات وبالإطار الزمني للحصول على رد فعل من مكتب المراقب المالي لتجهيز طلبات المانحين المتعلقة بتكاليف دعم البرامج. وليس غريباً أن يقدم المانحون أموالاً في فترة قريبة جداً من نهاية عامهم المالي، وهو ما يمنح المنظمات مهلة قصيرة للغاية يخشى فيها أن تخسر المنظمات الأموال المقدمة إليها إن لم تكن ردة فعلها سريعة.

٨٤- ومع أن تفويض السلطة فيما يتعلق بإدارة الصناديق الاستثمارية في الأمانة العامة للأمم المتحدة منصوص عليه في الأوامر الإدارية ذات الصلة، فالواقع هو أن هذا التفويض نادراً ما يُطبق وهو يغطي الصناديق الاستثمارية بالتعاون التقني بشكل رئيسي. ويفضّل مكتب المراقب المالي أن يلجأ إلى الإعفاءات أو القرارات على أساس كل حالة على حدة، عوضاً عن تفويض

السلطات على نطاق واسع. وهذه الممارسة تستغرق وقتاً طويلاً وتؤدي إلى حالات تأخير وصعوبات عملية، ليس ذلك فحسب بل أيضاً تُضرب بالسمعة أحياناً إذا تعذر تجهيز طلبات المانحين وعروضهم على نحو كفاء وفي الوقت المحدد.

٨٥- ويرى المفتشان أنه ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تكيف أساليب عملها مع الحالة الناشئة ومع بيئة المانحين وأن تُسلم بأعباء العمل المتزايدة وتنهض بها وأن تنفذ الأنشطة الممولة من الصناديق الاستثنائية على المستوى الإقليمي، وبصفة خاصة المستوى القطري. وينبغي لمؤسسات المنظومة أن تستعرض السياسات القائمة التي تنتهجها بشأن تفويض سلطة إدارة الصناديق الاستثنائية، بهدف تفويض سلطة كافية للمكاتب الإقليمية والقطرية كيما يتسنى لها التكيف مع الظروف الجديدة والمتغيرة. وينبغي للمنظمات أن تضمن توفر القدرات الكافية والموظفين المدربين تدريباً جيداً لمكاتبها الإقليمية والقطرية لكفالة تنظيم الصناديق الاستثنائية وإدارتها على هذين المستويين.

٨٦- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين التاليتين إلى تعزيز المساءلة والفعالية والكفاءة فيما يخص تنظيم الصناديق الاستثنائية وإدارتها.

#### التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استعراض أحكام تفويض السلطة بشأن إدارة الصناديق الاستثنائية وتحديثها للتكيف مع الدور المتغير والمتزايد للمكاتب الإقليمية والقطرية.

#### التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان احتواء البرامج التدريبية المتاحة للموظفين الميدانيين على تدريب مناسب في مجال تنظيم الصناديق الاستثنائية وإدارتها.

### واو - عرض المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

٨٧- بلغت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مراحل مختلفة من عملية الانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام<sup>(١٨)</sup>. ولذلك، فإن التجارب التي مرت بها فيما يتعلق بهذه المعايير

(١٨) انظر أيضاً تقرير وحدة التفتيش المشتركة "Preparedness of United Nations Organizations for the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)" (JIU/REP/2010/6).

متفاوتة، بما في ذلك التغييرات والآثار المترتبة عن ذلك على تنظيم الصناديق الاستثمارية وإدارتها. وقد كلف مجلس الرؤساء التنفيذيين فرقة العمل المعنية بمعايير المحاسبة التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى بدعم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تحقيق اتساق تفسيراتها وتطبيقها للسياسات والممارسات المحاسبية من أجل الامتثال لشروط المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، بما في ذلك المسائل المتصلة بالمحاسبة المالية وما ينجم عنها من آثار محتملة على تنظيم الصناديق الاستثمارية.

٨٨- وأبلغ المفتشان بأن الشروط الواردة في مختلف المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ستؤثر على المحاسبة المتعلقة بالصناديق الاستثمارية. وقد يستدعي ذلك إجراء بعض التغييرات في الممارسة الحالية لإدارة الصناديق الاستثمارية، غير أن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ستتيح عموماً معلومات أدق وأكثر شفافية عن تنظيم تلك الصناديق:

- لا تذكر المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام شيئاً عن محاسبة الصناديق. وبناء على ذلك، يجوز للمنظمات على عكس شروط نظام الأمم المتحدة للترتيبات الاحتياطية، أن تكشف المعلومات المتعلقة بمصادر الصناديق وطابعها بأساليب مختلفة؛
- يربط المعيار المحاسبي الدولي للقطاع العام (٢٣) (إيراد المعاملات التي لا تقوم على التبادل) إثبات الإيراد بإثبات الأصول. وتنص المحاسبة على أساس الاستحقاق على أن تسجل الإيرادات في الفترات المالية التي تكتسب فيها وأن تسجل النفقات في الفترات التي تقدم فيها السلع والخدمات. ولذلك، يمكن تسجيل الإيرادات العائدة من صندوق استثماري قبل استلام الإيرادات النقدية وإثباتها كإيرادات عند إبرام العقد الملزم مع الجهة المانحة؛
- يتضمن المعيار المحاسبي الدولي للقطاع العام (٤) (آثار التغييرات في أسعار الصرف الأجنبي) شروطاً ترتبط بعملة الوظيفة (الأساس) في كل منظمة وتطبيق أسعار الصرف.

٨٩- وإن من أصعب جوانب عمل فرقة العمل هو إثبات الإيراد العائد من المعاملات التي لا تقوم على التبادل، بما في ذلك الإيرادات العائدة من الصناديق الاستثمارية. وقد قدمت الفرقة المنشأة على نطاق المنظومة إرشادات إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لدعم تحقيق اتساق تفسيرات المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وتطبيق هذه المعايير. وقد نوقشت هذه الإرشادات وحظيت بالقبول كأداة مفيدة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويتعين تفسير تلك الإرشادات في إطار الترتيبات المحددة للمنظمات المعنية، بما في ذلك تعريف الصناديق الاستثمارية لدى كل منها. ولا تتناول المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام شروط تقديم التقارير إلى المانحين التي تمثل مسألة داخلية تخص المنظمات. بيد أن تنفيذ المعيار المحاسبي الدولي للقطاع العام (٢٣)

سيفضي إلى توافر بيانات مالية تقوم على أساس الاستحقاق في حين أن من المرجح أن تستمر بعض التقارير المقدمة إلى المانحين على الأساس التقليدي النقدي المعدل، وبالتالي سيتعين أن يكون لدى المنظمات نظم معلومات قادرة على استخراج التقارير المعدة بكلتا الطريقتين للمعاملات نفسها.

## زاي - إغلاق الصناديق الاستثمارية

٩٠- إن إغلاق الصناديق الاستثمارية هو المرحلة الأخيرة في عملية تنظيم الصناديق الاستثمارية. وهذا الإغلاق محكوم بالأنظمة المالية للمنظمات وغيرها من الصكوك التشريعية السارية على الصناديق الاستثمارية، فضلاً عن اتفاق الصندوق الاستثماري ذي الصلة المبرم مع الجهة المانحة. ودرجت العادة على أن يقدم تقرير مالي وموضوعي نهائي إلى الجهة المانحة بعد إنهاء جميع المعاملات المتصلة بالأنشطة الممولة من الصندوق الاستثماري، وتستخدم أية أرصدة غير منفقة حسب توجيهات الجهة المانحة الواردة في اتفاق الصندوق الاستثماري أو حسب الطلبات الإضافية اللاحقة للجهة المانحة.

٩١- ولاحظ المفتشان أن عدد الصناديق الخاملة مرتفع نسبياً في معظم المنظمات، ولاسيما في حالة الصناديق الاستثمارية المتصلة بالمشاريع، وأن إغلاق الصناديق ينتهي بعد فترة طويلة دون إجراء أي معاملات تتعلق بالحسابات ذات الصلة. وفي حالات كثيرة تظل الصناديق الاستثمارية مفتوحة لمدة عامين بعد إجراء آخر المعاملات. ويمكن اعتبار ذلك إلى حد بعيد إدارة مالية حكيمة، لكنه يدل في أغلب الأحيان على عدم وجود عملية رصد سليمة. ويشكل العدد الكبير للصناديق الاستثمارية الخاملة وغير المغلقة أعباء لا لزوم لها على المنظمات من حيث المحاسبة وإعداد التقارير الإضافية. وقد أكدت هذه الملاحظة أيضاً مجموعة من عمليات مراجعة الحسابات الداخلية والخارجية والاستعراضات التي أجريت للصناديق الاستثمارية التي تديرها المنظمات.

٩٢- ويرى المفتشان أنه وفقاً لعمليات مراجعة الحسابات الداخلية والخارجية والاستعراضات الخاصة بكل منظمة، فإنه ينبغي للمنظمات أن تغلق الصناديق الاستثمارية الخاملة لكي تتفادى الأعمال والتكاليف الإضافية فيما يخص المحاسبة والإدارة وإعداد التقارير. وفي هذا الخصوص، هناك حاجة إلى زيادة تحسين رصد الصناديق الاستثمارية والأنشطة الممولة منها، وبوجه عام إلى اتباع نهج أكثر استباقية بشأنها. ويلزم أيضاً لإصلاح الوضع أن تأتي ردود المانحين في الوقت المناسب على طلبات المنظمات بشأن إغلاق الصناديق الاستثمارية الخاملة.

## حاء - مراجعة حسابات الصناديق الاستثنائية

٩٣- تنص الاتفاقات المتعلقة بالصناديق الاستثنائية المبرمة مع المانحين على أن تدار الموارد المالية التي يقدمها المانحون وتراجع الحسابات المتعلقة بها وفقاً للأنظمة والقواعد المالية للمنظمة المعنية دون غيرها. وتنص الأنظمة والقواعد المالية السارية في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على أن يخضع تنفيذ أنشطة الصناديق الاستثنائية وبرامجها أو مشاريعها لمراجعة الحسابات من جانب شعبة مراجعة الحسابات الداخلية ومراجعي الحسابات الخارجيين للمنظمة (مبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات)<sup>(١٩)</sup>.

٩٤- وعلى الرغم من وجود أحكام واضحة في الأنظمة والقواعد المالية للمنظمات، فقد بيّنت منظمات كثيرة للمفتشين أن المانحين يعترضون بكثرة على مبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات أثناء عملية التفاوض. وطلب بعض المانحين مراراً القيام بمراجعة حساباتهم الخاصة، أو طالبوا بمراجعة إضافية منفصلة للحسابات يجريها مراجعون خارجيون للحسابات.

٩٥- وكانت المنظمات ترفض هذه الطلبات بصورة منهجية وتتقيد عموماً بمبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات. وفي حالات قليلة فقط أدى هذا الموقف الحازم إلى إعاقه إبرام اتفاقات تتعلق بالصناديق الاستثنائية، وعادة ما كان ينتهي الأمر بالمانحين إلى قبول مبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات واحترامه. وفي بعض الحالات كانت تقدم حلول وسط ويكتفي المانحون بالمطالبة بالحصول على بعض المعلومات الإضافية، أو كانت المنظمة توافق على إجراء مراجعة خاصة لحسابات الصندوق الاستثنائي وأنشطته من قبل مراجعين خارجيين للحسابات على أساس سداد التكاليف. وغالباً ما يقبل المانحون ضمانات المنظمة بإجراء مشاورات وثيقة ومستمرة ومعقدة مع إدارة الصندوق الاستثنائي بشأن الأنشطة، وتكتملتها بمعلومات وبيانات إضافية من خلال طرائق إبلاغ أكثر صرامة. كما تتيح بعض المنظمات للمانحين تقارير مراجعة حسابات الصناديق الاستثنائية وهو ما يعزز تجاوب المانحين مع قبول مبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات.

٩٦- وتظهر حالة خاصة في جميع المنظمات فيما يتعلق بالأنشطة والمشاريع التي يمولها الاتحاد الأوروبي من خلال الصناديق الاستثنائية، حيث تستكمل مراجعة الحسابات الخارجية والداخلية العادية للمنظمات بمهمة التحقق في إطار الاتحاد الأوروبي. بموجب الإطار المالي والإداري المبرم بين الجماعة الأوروبية والأمم المتحدة. وأبلغ المفتشان بأنه قد تم التوصل إلى حلول للمشاكل الأولية التي كانت قائمة قبل إبرام اتفاق الإطار المالي والإداري المبرم بين الجماعة الأوروبية والأمم المتحدة، على الرغم من استمرار وجود بعض الصعوبات التنفيذية. ومنذ إبرام هذا الاتفاق، وضعت عملية من خلال المشاورات الرفيعة المستوى بين الأمم المتحدة والاتحاد

(١٩) للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة، "The Audit Function in the United Nations System" (JIU/REP/2010/5), chapter III.

الأوروبي عبر الفريق العامل المعني بالإطار المالي والإداري المبرم بين الجماعة الأوروبية والأمم المتحدة لمعالجة هذه المشاكل، بما في ذلك المسائل المتعلقة بمهام التحقق المضطلع بها في إطار الاتحاد الأوروبي.

٩٧- وبناءً على ما تقتضيه المعايير الدولية لمراجعة الحسابات الداخلية، ينبغي لوظيفة مراجعة الحسابات الداخلية في المنظمات أن تكفل دراسة المخاطر المتعددة على نحو سليم، من خلال تخطيط فعال لمراجعة الحسابات على أساس درجة المخاطرة عند القيام بمراجعة الحسابات الداخلية. ولا تميز وظيفة المراجعة الداخلية للحسابات بين النشاط الممول من الصناديق الاستثمارية أو من موارد أخرى بل تستعرض البرامج أو المشاريع بجميع جوانبها. ولا توجد دلائل تبين للمفتشين أن الصناديق الاستثمارية والأنشطة التي تمولها هذه الصناديق تخضع لمراجعة الحسابات بدرجة أقل من أي نشاط آخر تموله أنواع أخرى من الموارد المالية. وقد أشار المفتشان إلى أنه على الرغم من أن الأنشطة والبرامج والمشاريع الممولة من الصناديق الاستثمارية تخضع بجميع جوانبها لمراجعة الحسابات الداخلية، فإن مراجعة الحسابات التي تركز تركيزاً خاصاً على الصناديق الاستثمارية وعلى أنشطتها نادرة جداً في الوكالات المتخصصة. وفي حالات قليلة أجريت مراجعة خاصة للحسابات تتعلق بأنشطة بعض الصناديق الاستثمارية المواضيعية الكبيرة (على سبيل المثال في الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان) أو كانت مراجعة الحسابات تركز بشكل خاص على أنشطة أخرى ممولة من موارد من خارج الميزانية (منظمة اليونسكو) يحتمل أن تكون قد تحددت كمجالات على درجة عالية من المخاطر.

٩٨- وقد تناولت عمليات مراجعة الحسابات تلك بعض المسائل الوجيهة والهامة للغاية، مثل تعبئة الموارد بين مختلف فئات المانحين، وتجزؤ الصناديق الاستثمارية، والحاجة إلى تحسين الأحكام الواردة في اتفاقات المانحين، ومسائل استرداد التكاليف ضمن مسائل أخرى، وساعدت على تحسين عمليات الصناديق الاستثمارية وإدارتها في تلك المنظمات، بما في ذلك تعزيز فعاليتها وكفاءتها. وإن المفتشين إذ يأخذان في حسابهما ارتفاع حجم الصناديق الاستثمارية وتزايدها بوجه عام على نطاق منظومة الأمم المتحدة ككل والمخاطر المتعددة المرتبطة بتنظيمها وإدارتها، فإنهما يريان ضرورة أن تتناول خطط مراجعة الحسابات الداخلية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الصناديق الاستثمارية والأنشطة التي تمولها على نحو يتناسب مع درجات مخاطر كل منها، وبالتالي ينبغي تخصيص موارد كافية لتحقيق ذلك.

٩٩- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وكفاءة تنظيم الصناديق الاستثمارية وإدارتها وزيادة تغطيتها في مراجعة الحسابات.

## التوصية ١١

ينبغي لرؤساء شعب مراجعة الحسابات الداخلية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عند إعداد خططهم المتعلقة بمراجعة الحسابات الداخلية أن يضمنوا توجيه الاهتمام المناسب للمخاطر التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بتشغيل الصناديق الاستثمارية وتنظيمها، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر الصناديق الاستثمارية الكبيرة.

## طاء - تقييم الصناديق الاستثمارية

١٠٠- تكفل معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقييم البرامج والمشاريع الممولة من الصناديق الاستثمارية في نهاية تنفيذها. وهذه التقييمات هي في أغلبها تقييمات برمجية تركز على النواتج والنتائج التي حققتها البرامج والمشاريع، لكنها تشمل أيضاً في أحيان كثيرة بيانات ومعلومات مالية. ويشكل المانحون القوة المحركة الرئيسية لهذه الممارسة لكونهم يخضعون لمساءلة دوائهم الوطنية فيما يخص توفير ضمانات موثوقة تكفل استخدام الموارد المخصصة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استخداماً فعالاً بما يتمشى مع النتائج المتوقعة المتفق عليها. وشرط التقييم هو عنصر نموذجي من عناصر اتفاقات الصناديق الاستثمارية في الأغلبية العظمى من المنظمات. وهذا الشرط إلزامي في اتفاقات الصناديق الاستثمارية المبرمة مع الاتحاد الأوروبي أو المؤسسات المالية الدولية.

١٠١- وتعامل التكاليف المرتبطة بالتقييمات بوصفها تكاليف مباشرة للبرامج والمشاريع الممولة من الصناديق الاستثمارية وعادة ما تدرج في ميزانية البرنامج أو المشروع الخاص بها. وفي بعض المنظمات (على سبيل المثال منظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية)، فإن الأحكام ذات الصلة التي تتعلق بالصناديق الاستثمارية تنص على إجراء تقييمات إلزامية للبرامج أو المشاريع التي تتجاوز حجماً معيناً (على سبيل المثال ١٠٠.٠٠٠ دولار أمريكي في منظمة اليونسكو)، في الوقت الذي تُجرى فيه التقييمات في المنظمات الأخرى على النحو المتفق عليه مع المانحين أو بما يتمشى مع شروط التقييم المعيارية السارية في المنظمة المعنية. وقد أعرب المفتشان عن انبهارهما بقائمة التقييمات التي أُجريت لبرامج ومشاريع ممولة من الصناديق الاستثمارية في معظم المنظمات. ولاحظوا أن زيادة انتشار ثقافة التقييم بوجه عام في منظومة الأمم المتحدة كممارسة شائعة قد أثرت تأثيراً إيجابياً على تغطية التقييم للأنشطة الممولة من الصناديق الاستثمارية.

١٠٢- وتُجرى عمليات التقييم بواسطة مستشارين خارجيين أو وحدة التقييم في المنظمة المعنية. وفي معظم الحالات، تتضمن اتفاقات المانحين أو الصناديق الاستثمارية بنداً للتقييم ينص على أن يشارك ممثلون للمانحين في عملية التقييم بموجب شروط معينة.

١٠٣- ولم يُصدر استعراض وحدة التفتيش المشتركة أي أحكام تتعلق بنوعية تقارير التقييم والتوصيات الواردة فيها. بيد أن المفتشين يرغبان في حث إدارة المنظمات على استخلاص الدروس المستفادة من عمليات التقييم وإدراجها في عملية إدارة الصناديق الاستثنائية وتنظيمها داخل المنظمات.

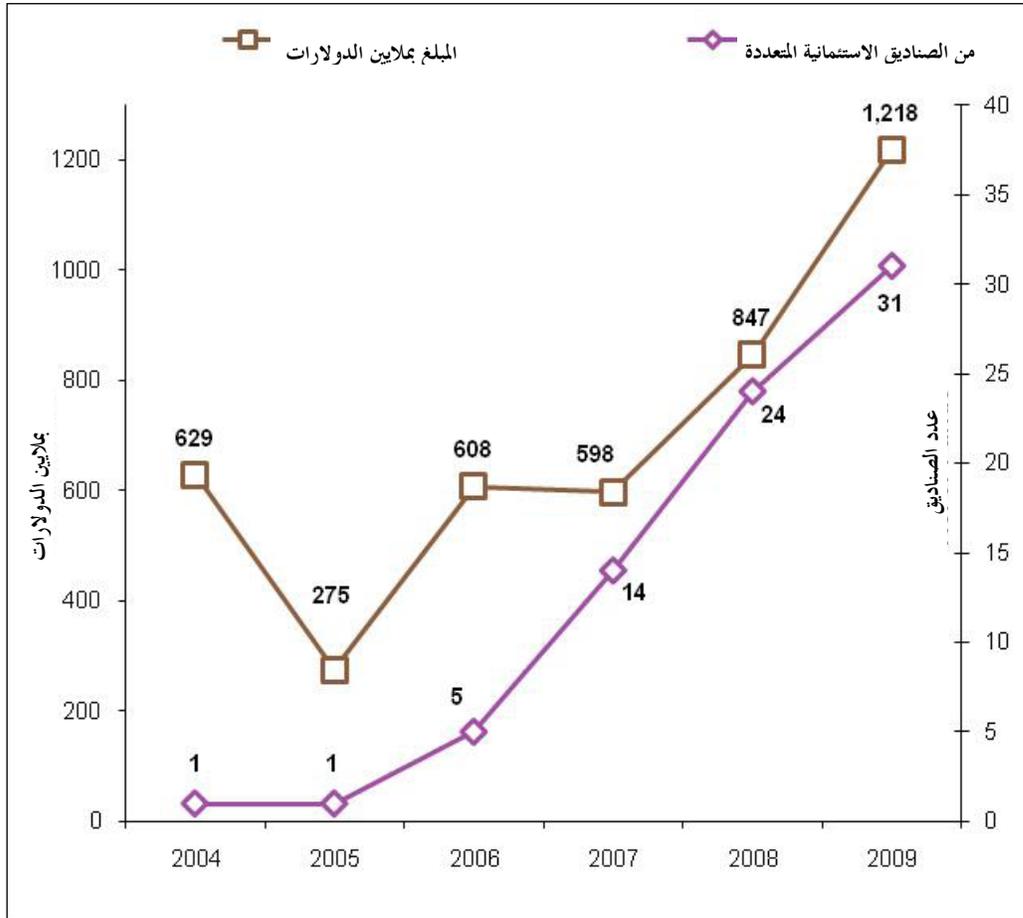
## سادساً - الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين

١٠٤- إن الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين، بما فيها صناديق التمويل الواحد عبارة عن طريقة خاصة لتوجيه مساهمات المانحين عبر آلية مجمعة للبرامج المواضيعية أو البرامج القطرية التي لها أهمية استراتيجية. ويتمثل هدف الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين في تقديم تمويل يتسم بالمرونة والتنسيق ويمكن التنبؤ به من أجل دعم الأنشطة الإنمائية وتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية والأنشطة المنسقة لمنظمات الأمم المتحدة في الأوضاع الإنسانية وحالات ما بعد النزاع وفي المراحل الانتقالية. ومن المتوقع أن تيسر هذه الطريقة أيضاً التنسيق البرنامجي وتخفيض التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات الخاصة بتنظيم الصناديق الاستثنائية. وإن الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين وصناديق توحيد أداء الأمم المتحدة المنشأة على المستوى القطري تمكن البلدان المستفيدة من المشاركة بنشاط في الصناديق من خلال عضويتها في اللجان التوجيهية لكل صندوق. وعلى الرغم من أن معظم المانحين يدعمون هذه الطريقة الخاصة بتجميع الموارد بسبب ما تطوي عليه من خفض تكاليف إدارة الصناديق، فإن بعضهم لا يجدها مغرية بما يكفي لكونها لا تتيح إمكانية التخصيص الصارم أو تلقي التقارير الفردية بشأن استخدام الموارد الممنوحة.

١٠٥- وقد ارتفع عدد عمليات تمويل الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين وحجم هذه العمليات ارتفاعاً كبيراً في السنوات الماضية. وفي نهاية عام ٢٠٠٩، بلغ إجمالي قيمة الالتزامات المتراكمة لأكثر من ٥٠ مانحاً زهاء ٤,٥ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. وكان حجم الصناديق المنشأة في المرحلة الأولية يتراوح بين ٠,٥ مليون دولار وبضعة مئات الملايين من الدولارات. ومن المتوقع أن يستمر مفهوم توحيد الأداء فضلاً عن توسيع ممارسة البرمجة القطرية في زيادة اهتمام المانحين بالصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين، ومن المنتظر زيادة نمو الصناديق في السنوات المقبلة. وتشارك أكثرية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في صندوق أو عدة صناديق استثنائية متعددة المانحين. وقد اتسع نطاق المجالات والأنشطة التي تمولها الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين في السنوات الماضية. وتكتسي بعض هذه الصناديق طابعاً

عالمياً وهي تموّل أنشطة في بلدان عديدة، لكن أكثريتها توفّر الموارد للأنشطة المضطلع بها في بلد محدد واحد<sup>(٢٠)</sup>.

رسم بياني  
المساهمات السنوية المقدمة من المانحين عن طريق مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩



المصدر: مذكرة معلومات أساسية للاجتماع المشترك بين المانحين ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين المعقود في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

(٢٠) انظر المرفق الرابع للاطلاع على الجدول الذي يبين مساهمات المانحين (الالتزامات) في الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التي يديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حسب المنظمة والصندوق الاستثماري المتعدد المانحين حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، انظر أيضا [www.undp.org/mdtf](http://www.undp.org/mdtf).

## الإطار المؤسسي والحوكمة

١٠٦- وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على مدى السنوات الماضية مجموعة من الصكوك والوثائق القانونية الموحدة التي تشكل إطاراً تشريعياً مشتركاً لتشغيل الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وإدارتها داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتشمل الوثائق القانونية، في جملة ما تشمله مذكرة توجيهية لإنشاء الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، ومذكرة تفاهم ستوقع بين منظمات الأمم المتحدة المشاركة والوكيل الإداري، واتفاقات إدارية موحدة توقع بين فرادى المانحين والوكيل الإداري<sup>(٢١)</sup>.

١٠٧- وفي موازاة ذلك، أنشئ أيضاً إطار مؤسسي يشمل مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وآلية الإشراف (مجموعة الإشراف على الإدارة المالية، ومجموعة الأمين العام المساعد للمنظمات المشاركة) من أجل تنظيم عمليات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وتنسيقها. وإن مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين الذي يعمل كوكيل إداري في إطار مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وإن كان يعمل كمركز خدمة ذاتي التمويل، يدير ٣١ صندوقاً من أصل ٣٢ صندوقاً من الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. وعلى الرغم من أن المكتب يشكل جزءاً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لكنه ينفصل كلياً عن عمليات الأنشطة الأخرى التي يضطلع بها البرنامج عن طريق "جدار واق". ويضمن مبدأ الجدار الواقي فصل الوظائف بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفه وكالة تنفيذ للأمم المتحدة، ومكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يؤدي دور الوكيل الإداري المعني بالصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين في المنظومة برمتها. وتغطي تكاليف مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين عن طريق رسوم إدارة مخصصة للوكيل الإداري نسبتها ١ في المائة (تخصم عند المصدر من كل مساهمة). وقد شارك المكتب، ضمن جملة أمور، في التفاوض على الاتفاقات، وتلقي الموارد المالية من المانحين، وإنفاق الموارد على المنظمات المشاركة، وإعداد التقارير السنوية والنهائية للمانحين عن الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين على أساس التقارير الواردة من المنظمات المشاركة، وتنظيم اجتماعات للمانحين بشأن أنشطة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين عند الاقتضاء.

١٠٨- ويدير مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين أيضاً موقع "Gateway" الإلكتروني، على شبكة الإنترنت تتيح إمكانية الحصول على تقارير مالية وسردية تعددها المنظمات المشاركة وكثيراً ما تُستخرج مباشرة من نظم المحاسبة في تلك المنظمات، وبالتالي تقدم إلى المانحين والجمهور عامة معلومات عن أداء مختلف الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. ويحتوي الموقع على مصادر واسعة للمعلومات التي يصل إليها المستخدم بسهولة، ومن ثم توفر للمانحين والمستفيدين درجة عالية من الشفافية بشأن تنفيذ المشاريع الممولة من الصناديق الاستثمارية

(٢١) للاطلاع على المزيد من المعلومات، انظر <http://www.undg.org> و <http://mdtf.undp.org>.

المتعددة المانحين. وقد أعرب مدراء المشاريع الخاصة بالمنظمات المشاركة عموماً عن تقديرهم لوجود هذا الموقع.

١٠٩- وبوجه عام، قدمت المنظمات المشاركة تعليقات إيجابية على عمليات الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين. وأعربت بعض المنظمات عن قلقها لأن الصناديق والبرامج التي يعنى بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة التنفيذية قد تلقت حصة من تمويل الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين أكبر مما تلقت وكالات الأمم المتحدة الأخرى. ووجه اهتمام المفتشين إلى بعض المسائل التي تتعلق بعمل الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين وإطارها التنظيمي من أجل مواصلة النظر فيها.

١١٠- وكانت الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين في الأصل بمثابة أداة لسد الفجوات التمويلية على أساس عمليات تقييم الاحتياجات وتوافر التمويل. بيد أن البرامج التي تمولها الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين كثيراً ما كان يوجهها توافر الأموال التي يقدمها المانحون أكثر مما توجهها الاحتياجات والأولويات الوطنية. وإضافة إلى ذلك أعربت بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن قلقها لأن توافر الموارد من الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين قد يستخدم أيضاً "للتعدي" على الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها بعض منظمات الأمم المتحدة.

١١١- وهناك مناقشة مستمرة بين المنظمات المشاركة بشأن ما إذا كانت نسبة رسوم الإدارة المخصصة لخدمات الوكيل الإداري البالغة ١ في المائة هي نسبة ملائمة أو مفرطة. وإذا وُضع في الاعتبار طول أجل الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين واستمرار التزامات إعداد التقارير الدورية ومختلف الخدمات الإضافية، مثل موقع "Gateway"، فضلاً عن الحاجة إلى إدارة الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين الصغيرة أيضاً، فإن النسبة المقررة قد يكون لها ما يبررها. وإضافة إلى ذلك فإن حتى المنظمات التي تنتقد رسوم الإدارة المقررة للوكيل الإداري لا ترغب في الاضطلاع بمسؤوليات الوكيل الإداري. وقد أبلغ المفتشان بأن مكتب الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين يعترض إجراء استعراض للاستخدام الحالي لنسبة رسوم الإدارة المخصصة للوكيل الإداري البالغة ١ في المائة، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تغيير النسبة أو تغيير الطريقة التي يُفرض بها الرسم المخصص للوكيل الإداري. وينبغي دراسة إمكانية تطبيق حد أدنى للرسوم فيما يخص الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين أو رسم إنشاء كما يفعل البنك الدولي على سبيل المثال، وإن كان ينبغي مراعاة اعتبارات غير الاعتبارات المالية المحضة، مثل المنفعة السياسية للصناديق الصغيرة فيما يخص بلدان أو مناطق معينة.

١١٢- ومن وجهة نظر عملية، وُجهت انتقادات متكررة إلى التأخر في الإفراج عن الأموال اللازمة لتنفيذ المشاريع، وإلى الإطار الزمني القصير جداً الذي يمكن فيه استخدام الموارد. وقد أبلغ المفتشان بأن حالات التأخير لا ترتبط عادة بإجراءات الوكيل الإداري بل ببطء اتخاذ القرار على مستوى اللجنة التوجيهية للصندوق الاستثنائي المتعدد المانحين أو فريق الأمم المتحدة

القطري. وتؤدي حالات التأخير الطويل إلى مخاطر المساس بسمعة المنظمة التي تنفذ المشاريع وإلى تفاقم الاستخدام غير الفعال للموارد. وأشار أيضاً إلى أن إمكانية الدفع المسبق قد تثير صعوبات في بعض المنظمات، ووجهت انتقادات تتعلق بتغطية التأمين فيما يخص الأنشطة المضطلع بها في إطار الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين.

١١٣- وأبلغ المفتشان أيضاً بأنه على المستوى القطري، يكون أحياناً عدد المنظمات المشاركة في المشاريع الممولة من صندوق استثماني متعدد المانحين و/أو المشاركة كأعضاء في اللجنة التوجيهية مرتفعاً للغاية، وهو ما يؤدي إلى تباطؤ عملية الموافقة على المشاريع ويطيل مدة تخطيطها وصياغتها وتنفيذها. ولا يؤثر ذلك سلباً على فعالية وكفاءة عملية التنسيق والتعاون فيما بين المنظمات فحسب بل يزيد أيضاً من التكاليف. وإضافة إلى ذلك، لا تملك بعض المنظمات القدرات الكافية في البلد للمشاركة بصورة مجدية في البرامج أو المشاريع التي يديرها عادة رئيس فريق الأمم المتحدة القطري. وكذلك في بعض الأحيان لا تتناسب الميزانية المقررة للبرامج الممولة من الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين مع الأنشطة المتوقع أن تضطلع بها المنظمة.

١١٤- ويرى المفتشان أن هناك حاجة إلى توفير منتدى لمناقشة تجارب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين والدروس المستفادة منها، بما في ذلك تبادل الآراء بين الجهات صاحبة المصلحة الرئيسية، بشأن استخدام هذه الصناديق الاستثمارية بفعالية وكفاءة. وعلى الرغم من أن الحوار قد بدأ مع البلدان المانحة ومن المتوقع أن يتخذ صفة مؤسسية بين المانحين ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في المستقبل القريب، فإنه لا تبذل جهود واضحة لإشراك مستفيدين آخرين في الحوار. ويمكن التوصل إلى حل محتمل عن طريق الهيئات الإدارية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وللأمم المتحدة التي تشارك فيها البلدان المانحة والمستفيدة على السواء. وبناءً على ذلك يقترح المفتشان أن يكون عمل مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين مدرجاً على جدول أعمال المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفي سياق أوسع، ينبغي أن ترد أعمال الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وتجاربها على جدول أعمال المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار الاستعراضات الشاملة التي تُجرى كل ثلاث سنوات وكل أربع سنوات. وسيتيح ذلك أيضاً إبراز الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وما تنجزه من أعمال بوضوح أكبر.

### مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين

١١٥- يلزم تلافي أوجه القصور وسد الثغرات القائمة في تغطية مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. وفي ظل الإطار الحالي تضطلع كل منظمة مشاركة بمسؤولية مراجعة حسابات الموارد التي تردها عن طريق الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وفقاً لأنظمتها وقواعدها المالية. بيد أن تجميعاً بسيطاً لمراجعة الحسابات المتعلقة بأجزاء فردية لا يمكن اعتباره مراجعة كافية لحسابات الصندوق الاستثماري المتعدد المانحين بأكمله. ويشير الوضع الحالي إلى أن كل منظمة تهتم بالجزء الخاص بها فقط، والنتيجة النهائية هي بالأحرى لغز يتكون

من قطع فردية عوضاً عن أن يكون صورة كاملة للوضع. ويهدف تحسين الحالة أبرم اتفاق خاص بين شعب مراجعة الحسابات الداخلية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتأييد من جماعة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنسيق أعمال مراجعة الحسابات ووظائفها على نحو أفضل بين المنظمات المشاركة، وفي الوقت نفسه احترام سلطة مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية واختصاصاتها ومواردها وتخطيطاتها الخاصة بمراجعة الحسابات على أساس المخاطر. ويرمي إطار مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين إلى تيسير مقارنة عمليات مراجعة الحسابات فيما يخص البرامج الممولة من الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، بما في ذلك عن طريق إجراء تقييمات منسقة للمخاطر وتحديد أطر زمنية مشتركة لمراجعة الحسابات وأشكال متناسبة لإعداد التقارير.

١١٦- وبينما تمثل نتيجة إطار مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين خطوة هامة نحو الأمام فإن تنفيذها العملي فضلاً عن التعاون والتنسيق بين شعب مراجعة الحسابات الداخلية يشير إلى أن المجال متاح للتحسين على النحو المبين في مثالي مراجعة حسابات الصندوق الاستثماري للعراق، وحسابات الصندوق الإنساني للسودان<sup>(٢٢)</sup>. ويمكن النظر في مختلف الخيارات لتعزيز آلية مراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، بما في ذلك التفويض الطوعي لمراجعة الحسابات الخاصة ببرنامج أو مشروع إلى منظمة مشاركة أخرى من منظمات الأمم المتحدة، أو إجراء عمليات مراجعة حسابات مشتركة مع فريق متعدد الاختصاصات معتمد ومخصص يضم ممثلين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشاركة عندما يكون عدد المشاركين محدوداً، أو تفويض جميع المنظمات المشاركة لمراجعة الحسابات إلى مستشار خارجي وحيد. وبينما لا يوجد خيار مثالي بين هذه الخيارات، وينطوي كل منها على مزايا وعيوب، فإن أي خيار من تلك الخيارات يشكل في نظر المفتشين حلاً أفضل من ترك حسابات الصندوق الاستثماري المتعدد المانحين دون مراجعة متكاملة لحساباته.

١١٧- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين التاليتين إلى تعزيز فعالية الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وكفاءتها إضافة إلى تغطية مراجعة حساباتها.

## التوصية ١٢

ينبغي للمجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يدرج ضمن جدول أعماله التجارب والدروس المستفادة من عمليات مكتبه المعني بالصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، بغية عرضها على المجلس الاقتصادي والاجتماعي كي ينظر فيها في إطار الاستعراضات السياسية الشاملة التي تجرى كل ثلاث سنوات وكل أربع سنوات.

(٢٢) للاطلاع على مزيد من التفاصيل انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2010/5)، الفصل الخامس.

## التوصية ١٣

ينبغي أن يطلب الأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين، إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية استعراض الإطار الحالي لمراجعة حسابات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين بالتعاون الوثيق مع رؤساء شعب مراجعة الحسابات الداخلية للمنظمات المشاركة في الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين من أجل إدراج مفاهيم التخطيط على أساس درجة المخاطر وتعزيز تغطية مراجعة الحسابات للصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين وتحقيق عمليات أكمل لمراجعة الحسابات.

توزيع الموارد بين الميزانية العادية (م ع) وموارد الصناديق الاستثمارية (ص ١)  
(بآلاف دولارات الولايات المتحدة)

٢٠٠٩-٢٠٠٨		٢٠٠٧-٢٠٠٦		٢٠٠٥-٢٠٠٤		
ص ١	م ع	ص ١	م ع	ص ١	م ع	المنظمة
٢ ٦٤٥ ١٩٤	٤ ٣١٣ ٠٦٤	٢ ٢٠٣ ٤٦٠	٣ ٧٥٧ ٧١٠	١ ٣٣٢ ١٤٧	٣ ٢٢٦ ١٩٢	الأمم المتحدة
١ ٢١ ٥٧٨	٧ ٩٨٨٥	١٠ ٨ ٩٩٧	٦ ٨ ٥٠١	١١ ٥٨٨	٦ ٦ ٢٨٤	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
٦ ٤٨١ ٤٢٤	٢ ٥٥٧ ٠٠٠	٥ ٢٣٤ ١٥١	١ ٨٣٨ ٠٠٠	٤ ٤٩٣ ٦٢٣	١ ٥٨٣ ٩٠٠	اليونيسيف
١ ١٩٢ ٢٨٠	٢ ١١١ ٩٣٦	١ ٣٧٧ ٦٨٩	١ ٩٠٥ ٠٠٠	١ ١١٠ ١٦٤	١ ٧٦٧ ٢٩٥	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي*
٦٠ ٦٩٠٠	٩٥٥ ٩٠٩	٤٥٨ ٢٠٠	٨٤٦ ٤٥٣	٢١١ ١٠٠	٦٩٣ ٥٤٦	صندوق الأمم المتحدة للسكان
٤٦٥ ٢٤٢		٢٩٥ ١٨٣		١ ١٠٤ ٠٦٦		برنامج الأغذية العالمي
٣٧٨ ٢٧٤	٦٤١ ٧٣٠	٣٣٠ ٧٢٦	٥٩٤ ٣١٠	٢٨٣ ٦٦٥	٥٢٩ ٥٩٠	منظمة العمل الدولية
١ ١٨٨ ٧٣٠	٩٢٩ ٨٤٠	٨٧٤ ٦٨٤	٧٦٥ ٧٠٠	٦٣٩ ٤٢٤	٧٤٩ ١٠٠	منظمة الفاو
٣٥٢ ٦٨٦	٦٣١ ٠٠٠	٤٨٩ ٦٢٣	٦١٠ ٠٠٠	٤٦٨ ٧٨٥	٦١٠ ٠٠٠	اليونسكو
٢٨١ ٥٥٠	١٣٩ ١٦٢	٣٣٠ ٩٤٧	١٣٢ ٣٣١	٢٢٥ ٨٥٤	١٢٥ ١٢٥	منظمة الطيران المدني الدولي
٢ ٧٨٧ ٥٨٥	٩٥٨ ٨٤٠	٣ ١٨٣ ١٦٠	٩١٥ ٣١٤	٢ ٠٢٣ ٥١٥	٨٨٠ ١١٠	منظمة الصحة العالمية
	٣١ ٣١٦		٥٩ ٠٠٨		٥٤ ٩٢٤	الاتحاد البريدي العالمي
١٠ ٣٥٩	٢٥٨ ٠٨٢	١١ ٦٧٥	٢٥٩ ١١٠	١١ ٦٩٨	٢٥٢ ٩٧٨	الاتحاد الدولي للاتصالات
٥٧ ٦١٧	١١٣ ٠٠٠	٣٢ ٩٨٦	٩٦ ٦٦٤	٣٦ ٤٦٤	٩٧ ٨٢٢	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
٣٠ ٦٠١	١٠٧ ٦٩٩	٢٤ ٦١٧	٨٧ ٠٢٨	١٩ ٧٦٣	٧٧ ١٤٥	المنظمة البحرية الدولية
١٦ ٥٠٥	٦٠٣ ٤٨١	١٢ ٦٩٦	٤٠٥ ٣٤٤	١٠ ٥١٣	٥٢٣ ٩٩٢	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
٢٠٥ ٠٦٧	١٩٣ ٠٣٧	١٦٩ ١٥٤	١٨٦ ٠٨٤	١٦٢ ٣٢٩	١٨٢ ٢٤٨	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)
٣ ٩١٨	٣٦ ٠٨٣	١ ٨٩٣	٣٣ ٥٧٢	١ ٧٧٦	٢٧ ٩٨٠	منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة
١٦ ٨٢٥ ٥١٠		١٤ ٦٦١ ٠٦٤		١٥ ١٣٩ ٨٤١		المجموع
٣١ ٤٨٦ ٥٧٤		٢٧ ٦٩٩ ٩٧٠		٢٣ ٥٩٤ ٧٠٥		المجموع الكلي

المصدر: بيانات مجلس الرؤساء التنفيذيين (A/65/187) فيما يخص موارد الميزانية العادية؛ والردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة بشأن موارد الصناديق الاستثمارية.

\* أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن بيانات الميزانية العادية لا تتضمن سوى الإيرادات الأساسية.

## المرفق الثاني

## توزيع الصناديق الاستثنائية حسب المانحين\*

٢٠٠٩-٢٠٠٨		٢٠٠٧-٢٠٠٦		٢٠٠٥-٢٠٠٤											
القطاع الخاص	المنظمات الدولية	المنظمات الدولية	الدول الأعضاء	القطاع الخاص	المنظمات الدولية	المنظمات الدولية	الدول الأعضاء	القطاع الخاص	المنظمات الدولية	المنظمات الدولية	الدول الأعضاء	القطاع الخاص	المنظمات الدولية	المنظمات الدولية	الدول الأعضاء
المجموع	وآخرون	وآخرون	وآخرون												
٢٦٤٥١٩٤	٢٢٨٠٧٠	٨٨٨٥٣٣	٧٠١٣٠	١٤٥٨٤٦١	٢٢٠٣٤٦٠	٣٤٠٩٢٨	٤٩٣٥٥٩	٧٨٨٥٦	١٢٩٠١١٧	١٣٣٢١٤٧	٣٢١٨١١	٧٢١٥٧	٦١٠٧٣	٨٧٧١٠٦	الأمم المتحدة
١٢١٥٧٨	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	١٠٨٩٩٧	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	١١٥٨٨	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
٦٤٨١٤٢٤	١٩٤٥١٠١	٣١٧١٥٩	٧١٦٩٠٥	٣٥٠٢٢٥٩	٥٢٣٤١٥١	١٤٢٣٤٢٨	٢٦١٧٥٧	٤٧١٢٣٨	٣٠٧٧٧٢٨	٤٤٩٣٦٢٣	١٨٤٦٠٥٢	١٥٢٢٤٤	١٣٥٣٢١	٢٣٦٠٠٠٦	اليونيسيف
١١٩٢٢٨٠	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	١٣٧٧٦٨٩	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	١١١٠١٦٤	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
٦٠٦٩٠٠	صفر	صفر	صفر	٦٠٦٩٠٠	٤٥٨٢٠٠	صفر	صفر	٤٥٨٢٠٠	٢١١١٠٠	صفر	صفر	صفر	صفر	٢١١١٠٠	صندوق الأمم المتحدة للسكان****
٤٦٥٢٤٢	٩٥٥٢٢	٣١١٠١	٢٦٠٦١	٣١٢٥٥٨	٢٩٥١٨٣	٣٢١٢٨	٢٥٩٩٢	٨٧٣٩	٢٢٨٣٢٤	١١٠٤٠٦٦	١٦٠٥١	٨٤٤٣	١٠٩٤٥	١٠٦٨٦٢٧	برنامج الأغذية العالمي****
٣٧٨٢٧٤	١٢٦٧٠	٢٦٠٤٣	٤٨٧٠٢	٢٩٠٨٥٩	٣٣٠٧٢٦	٥٨٠٣	١٥٣٨٣	٣٣٣٤٠	٢٧٦٢٠٠	٢٨٣٦٦٥	٣٢٦٠	٦٨٧٨	١٦٣٦٤	٢٥٧١٦٣	منظمة العمل الدولية
١١٨٨٧٣٠	٧٨٨٧٧	٧١٠٥٧	١٦٣٩٨٨	٨٧٤٨٠٨	٨٧٤٦٨٤	٣١٣٠١	٤٧٢٣٢	١١٤٥٤٦	٦٨١٦٠٥	٦٣٩٤٢٤	١١٠١٠	١٥٥٥٧	٦٥٦٥٣	٥٤٧٢٠٤	الفاو**
٣٥٢٦٨٦	٢٤٠٤٩	٢٧٥٧٤	٧٧٤٠٩	٢٢٣٦٥٤	٤٨٩٦٢٣	١٥٢٣٧	٢٣٤٤٥	٥١٢١٧	٣٩٩٧٢٤	٤٦٨٧٨٥	١٨٧٥٩	١٩٢٧١	٥٦٦١٧	٣٧٤١٣٨	اليونسكو
٢٨١٥٥٠	٩٩٦	١٩٠	٢٠١	٢٨٠١٦٣	٣٣٠٩٤٧	١٣٥٤	١٧٥٥	صفر	٣٢٧٨٣٨	٢٢٥٨٥٤	١٢٠٤	١٦١٩	صفر	٢٢٣٠٣١	منظمة الطيران المدني الدولي
٢٧٨٧٥٨٥	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	٣١٨٣١٦٠	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	٢٠٢٣٥١٥	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	منظمة الصحة العالمية***
١٠٣٥٩	٤٦٥٠	١٦٩٠	٢٠٠	٣٨١٩	١١٦٧٥	٦١٧١	صفر	صفر	٥٥٠٤	١١٦٩٨	٥٩٤٨	١٠٢٧	١٦٣٧	٣٠٨٦	الاتحاد البريدي العالمي للاتصالات

	٢٠٠٩-٢٠٠٨					٢٠٠٧-٢٠٠٦					٢٠٠٥-٢٠٠٤				
	القطاع الخاص		المنظمات الدولية		الدول الأعضاء	القطاع الخاص		المنظمات الدولية		الدول الأعضاء	القطاع الخاص		المنظمات الدولية		الدول الأعضاء
	المجموع	آخرون	المجموع	آخرون	المجموع	المجموع	آخرون	المجموع	آخرون	المجموع	المجموع	آخرون	المجموع	آخرون	المجموع
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	٥٧٦١٧	١٤٨	٤٣٨٤	٥٧٦٦	٤٧٣١٩	٣٢٩٨٦	٧٥٦	١١٨	١١١٩	٣٠٩٩٣	٣٦٤٦٤	١٥٩٣	١٠٠٧	١٥٠٤	٣٢٣٦٠
المنظمة البحرية الدولية	٣٠٦٠١	٢٢٧٦	٣٠٧٠	٣٩٢٨	٢١٣٢٧	٢٤٦١٧	٣٢٤٦	٤٠٢٠	٩٤٦٦	٧٨٨٥	١٩٧٦٣	١٣٧٥	٣٠٩٠	١٠١١٧	٥١٨١
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	١٦٥٠٥					١٢٦٩٦	٢٤	صفر	٢٧٤	١٢٣٩٨	١٠٥١٣	صفر	٢٥٨	٤١٩	٩٨٣٦
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)	٢٠٠٠٦٧	٢٠٧٧	٢٥٥٨٠	٤٥٦٤٥	١٣١٧٦٥	١٦٩١٥٤	١٦٢٣	٢٧٥٨٥	٢٦٤٨٦	١١٣٤٦٠	١٦٢٣٢٩	٢٢١٩	١٣٤٥٨	٢١٤٨٢	١٢٥١٧٠
منظمة السياحة العالمية	٣٩١٨	صفر	صفر	٣٥٩٤	٣٢٤	١٨٩٣	صفر	صفر	صفر	١٨٩٣	١٧٧٦	صفر	صفر	صفر	١٧٧٦
المجموع	١٦٨٢٥٥٠	٢٣٩٤٤٣٦	١٣٩٦٣٨١	١١٦٢٥٢٩	٧٧٥٤٢١٦	١٥١٣٩٨٤١	١٨٦١٩٩٩	٩٠٠٨٤٦	٧٩٥٢٨١	٦٩١١٨٦٩	١٢١٤٦٤٧٤	٢٢٢٩٢٨٢	٢٩٥٠٠٩	٣٨١١٣٢	٦٠٩٥٧٨٤

\* أرقام مقدمة رداً على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

\*\* مع تليفود والموظفين الفنيين المعاونين.

\*\*\* أشارت منظمة الصحة العالمية إلى أن هذه الأرقام هي مساهمات طوعية.

\*\*\*\* هناك ثلاث مساهمات ثنائية استثنائية مقدمة من أجل العراق تصل قيمتها إلى ٩٤٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة.

\*\*\*\*\* أشار صندوق الأمم المتحدة للسكان إلى أنه لا يمكن بالضرورة مقارنة البيانات على مدى السنوات المعنية لأن المعلومات المتعلقة بالتوزيع حسب المناطق لم تكن متاحة إلا في السنوات الأخيرة.

## المرفق الثالث

## معدلات تكاليف دعم البرامج المطبقة على الصناديق الاستثمارية في مجموعة مختارة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

المنظمة	معدل موحد لتكاليف دعم البرامج	حالات الحياد عن المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج	الملاحظات
الأمم المتحدة	١٣ في المائة	لا يمكن منح الاستثناءات بشكل كلي أو جزئي إلا عملاً بطلب ملح يُقدم إلى المراقب المالي. ففي حالة المشاريع الممولة من صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، على سبيل المثال، يمكن فرض تكاليف غير مباشرة تتراوح بين ٥ و ٩ في المائة (إضافة إلى تكاليف غير مباشرة معينة يفرضها الوكيل الإداري)	تنطبق سياسات ومعدلات تكاليف دعم البرامج للأمم المتحدة أيضاً على اللجان الإقليمية الخمس وغيرها من هيئات الأمانة العامة للأمم المتحدة
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)	٧ في المائة	ينطبق معدل منخفض قدره ٥ في المائة فيما يخص الصناديق غير المواضيعية التي تجمع أموالها من القطاع الخاص في البلدان التي تنفذ فيها البرامج. وإضافة إلى ذلك يمكن الموافقة على تخفيض نسبته ١ في المائة في معدل استرداد التكاليف في فئتين هما: البرامج المشتركة، في الحالات التي يرى المدير التنفيذي فيها أن هذا التخفيض سيصب في صالح تعزيز الجهود الجماعية لوكالات الأمم المتحدة، والتبرعات المقدمة إلى اليونيسيف التي تزيد قيمتها عن ٤٠ مليون دولار، في الحالات التي يقتنع المدير التنفيذي فيها بأن ذلك يحقق وفورات الحجم.	
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٧ في المائة	يمكن في ظروف استثنائية جداً أن تمنح الإدارة العليا إعفاءات من المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٧ في المائة	ينطبق معدل منخفض قدره ٥ في المائة على أنشطة المشتريات وفي الحالة التي تمول فيها جهة مانحة برامج أو مشاريع في بلدها.	

المنظمة	معدل موحد لتكاليف دعم البرامج	حالات الحياد عن المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج	الملاحظات
برنامج الأغذية العالمي	٧ في المائة و ٤ في المائة	ينطبق معدل كامل قدره ٧ في المائة لتكاليف دعم البرامج أو لتكاليف الدعم غير المباشرة على أنشطة الصناديق الاستثنائية التي تتضمن جميع مواصفات أي مشروع عادي من مشاريع برنامج الأغذية العالمي (أي التخطيط والشراء ورصد التسليم وما إلى ذلك) وتعتمد على خدمات المكاتب الإقليمية ووحدات المقر على غرار أي مشروع عادي. وينطبق معدل قدره ٤ في المائة لتكاليف دعم البرامج أو لتكاليف الدعم غير المباشرة على أنشطة الصناديق الاستثنائية التي يجري تخطيطها ورصد مواردها وتنفيذها وإدارتها في البلد نفسه، على أن تغطي أموال مجموعة محلياً التكاليف العامة الناشئة ما لم يمنح المدير التنفيذي إعفاء منها. ويمكن للمدير التنفيذي أن يمنح تخفيضاً أو إعفاءً من رسوم تكاليف دعم البرامج أو تكاليف الدعم غير المباشرة فيما يخص المساهمات العينية عندما يصب التخفيض أو الإعفاء في صالح المستفيدين من برنامج الأغذية العالمي، شريطة أن تكون تكاليف دعم البرامج غير كبيرة ولا توجد أعباء إضافية على البرنامج على المستوى الإداري ومستوى إعداد التقارير.	
منظمة العمل الدولية	١٣ في المائة	يمكن التفاوض على معدل مخفض لتكاليف دعم البرامج بصورة استثنائية. وجميع الإعفاءات من تكاليف الدعم يقرها أمين الصندوق والمراقب المالي عن طريق رئيس شؤون الميزانية والمالية.	
منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)	١٣ في المائة	يمكن منح إعفاءات من المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج في بعض الظروف. وتفوض سلطة الموافقة على معدلات تكاليف دعم البرامج التي تخرج عن المعايير لمدير مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد.	
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)	١٣ في المائة	يمكن الإعفاء من المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج أو تعديله في ظروف استثنائية وإذا وافق المدير العام على الاستثناء قبل التوقيع على الاتفاق. وتقبل اليونسكو معدلات قدرها ٧ في المائة فيما يخص البرمجة المشتركة والمشاريع التي تمويلها الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين وتلك التي يمولها الاتحاد الأوروبي.	

المنظمة	معدل موحد لتكاليف دعم البرامج	حالات الحياد عن المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج	الملاحظات
منظمة الطيران المدني الدولي	١٠ في المائة	فيما يخص دائرة المشتريات للطيران المدني في منظمة الطيران المدني الدولي، ينطبق جدول تدرجي كالتالي: ٦ في المائة فيما يخص المشتريات التي تصل قيمتها إلى ٠٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة؛ و ٤ في المائة لتلك التي تتراوح قيمتها بين ١٠٠ ٠٠٠ و ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة؛ ومعدل يمكن التفاوض عليه للقيمة التي تتجاوز ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة.	
منظمة الصحة العالمية	١٣ في المائة	يمكن منح إعفاءات من المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج لأنماط معينة من الصناديق الاستثمارية في ظروف استثنائية.	
الاتحاد البريدي العالمي	لا ينطبق		
الاتحاد الدولي للاتصالات	١٠ في المائة ومن ٥ إلى ٧ في المائة	تمثل سياسات الاتحاد الدولي للاتصالات الحالية في فرض معدل موحد قدره ١٠ في المائة على المشاريع الصغيرة الحجم ومن ٥ إلى ٧ في المائة على المشاريع الكبيرة الحجم. وعادة ما تُفرض نسبة ٦ إلى ٧,٥ في المائة فيما يخص الصناديق الاستثمارية و ٣ إلى ٥,٢٥ في المائة على بعض مشاريع الصناديق الاستثمارية الكبرى.	
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	لا ينطبق		
المنظمة البحرية الدولية	١٣ في المائة	يبلغ المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج ١٣ في المائة. حالة الخروج عن المعدل: تعتمد على الاتفاق، وتنطبق المعدلات المخفضة (تتراوح بين ٦ و ٨ في المائة) على منظمات الأمم المتحدة/المنظمات الدولية الأخرى والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي. وفي حالة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التي أنشأتها منظمة البحرية الدولية، لا تفرض تكاليف دعم لأن الصناديق تُجمع دون تحديد المانحين ولا توجد تقارير فردية تُقدم إلى المانحين غير التقارير الموحدة العامة المقدمة إلى هيئات المنظمة البحرية الدولية.	
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	١٢ في المائة و ١٣ في المائة	ينطبق معدل قدره ١٢ في المائة لتكاليف دعم البرامج على الصناديق الاستثمارية المتعلقة بالموظفين الفنيين المبتدئين وآخر قدره ١٣ في المائة لتكاليف دعم البرامج على جميع الصناديق الاستثمارية الأخرى. ومع ذلك، ينطبق معدل قدره صفر في المائة لدعم تكاليف البرامج على الصناديق الاستثمارية التي يمولها بلد نام. كما ينطبق معدل مخفض قدره ٧ في المائة لتكاليف دعم البرامج بصورة استثنائية.	

المنظمة	معدل موحد لتكاليف دعم البرامج	حالات الحياد عن المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج	الملاحظات
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)	٧ إلى ١٣ في المائة	إن حالات الحياد عن المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج ممكنة. وفي الحالات الاستثنائية التي يبرر فيها تنفيذ مشروع فردي أو نشاط فردي تطبيق معدل مختلف فإن المدير العام هو الذي يقر هذا المعدل بمشورة مدير الخدمات المالية (اليونيدو)، الأنظمة المالية، (106.3/106.4.2).	يجري حالياً النظر في المذكرة السياسية الهامة التي أصدرها المدير العام بشأن تكاليف دعم البرامج وفقاً للقاعدة ١٠٦-١٠٦/٣-٤-٢ من الأنظمة والقواعد المالية لليونيدو كما يجري تحديثها.
منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة		لم تضع منظمة السياحة العالمية سياسات أو معدلات موحدة لاسترداد تكاليف الدعم. ووفقاً للأنظمة والقواعد المالية لمنظمة السياحة العالمية يمكن استرداد تكاليف الدعم فيما يخص إدارة مختلف أنماط الصناديق الاستثمارية، وإن كان المعدل غير محدد ويمكن التفاوض عليه على أساس مخصص قبل التوقيع على الاتفاق. ويتولى الأمين العام أو المسؤولون ذوو السلطات المفوضة عملية التفاوض على تطبيق معدل لتكاليف دعم البرامج ويتخذون قرارات بشأنه.	











