



المعاهدة الدولية

بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة



A

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت
المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة
الدورة الثالثة للجهاز الرئاسي
تونس العاصمة، تونس 1 – 5 يونيو/حزيران 2009
اللائحة المالية للجهاز الرئاسي – معلومات أساسية

بيان المحتويات

4 – 1	أولا – المقدمة
7 – 5	ثانيا – العرف المتبع حتى هذا التاريخ بشأن مساهمات الأطراف المتعاقدة المقدمة إلى الميزانية الإدارية الأساسية
14 – 8	ثالثا – المساهمات الطوعية في منظومة الأمم المتحدة
15	رابعا – الاستنتاجات

المرفق 1: التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج
وتعبئة الموارد (موجز، JIU/REP/2007/1)

المرفق 2: جدول التبرعات الإرشادي في برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على شبكة الإنترنت على

العنوان: www.planttreaty.org

اللائحة المالية للجهاز الرئاسي – معلومات أساسية

أولا – المقدمة

- 1- وافق الجهاز الرئاسي على لائحته المالية في دورته الأولى. وعند اعتماد هذه اللائحة فإن الجهاز أشار " إلى أن بعض المواد تظل بين أقواس إلى حين إقرارها في دورته الثانية". على أن الجهاز في دورته الثانية لم يتوصل " إلى توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى تعديل لائحته المالية في الدورة الحالية وقرر دراسة لائحته المالية في دورته الثالثة".
- 2- وهذه الأقواس القائمة في اللائحة المالية للجهاز الرئاسي التي لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأنها بعد، وسيُنظر فيها الجهاز في دورته الحالية، تتعلق بمسألة ما إذا كانت المساهمات الطوعية (المشار إليها فيما بعد باسم "المساهمات") المقدمة إلى الميزانية الإدارية الأساسية للمعاهدة يجب أن "تستند إلى جدول تبرعات إرشادي". وينص الخيار 1 للمادة 5-1 (ب) على مثل هذا الجدول الإرشادي. أما الخيار 2 فلا ينص على ذلك. وتعتمد النصوص الواردة بين أقواس في المواد 2-5 و 4-5 و 5-5 على قرار الجهاز الرئاسي فيما يتصل بالمادة 5-1 (ب)، وستُطبق فحسب في حال توافر الجدول الإرشادي المذكور.
- 3- والغاية من هذه الوثيقة هي تزويد الجهاز الرئاسي ببعض المعلومات الواقعية عن العرف المتبع حتى اليوم، وتوجيه اهتمامه إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن أثر التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.
- 4- وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدداً من التغييرات الإضافية الأخرى على اللائحة المالية التي اقترحتها اللجنة المخصصة للطرف الثالث المستفيد. انظر الوثيقة IT/GB-3/09/11 Rev. 1 المعنونة " تقرير رئيس اللجنة المخصصة للطرف الثالث المستفيد". ولا تناقش الوثيقة الحالية هذه التغييرات.

ثانياً – العرف المتبع حتى هذا التاريخ بشأن مساهمات الأطراف المتعاقدة المقدمة إلى الميزانية الإدارية الأساسية

- 5- بالنظر إلى أن مسألة جدول الاشتراكات الإرشادي المحتمل لم تُحسم بعد، فإن الرسالة المؤرخة في 3 نوفمبر/تشرين الثاني 2006، والتي دعت إلى تقديم المساهمات في أعقاب الدورة الأولى للجهاز الرئاسي، كانت تتضمن النص التالي:

عند اعتماد اللائحة المالية لم يقرر الجهاز الرئاسي بعد ما إذا كانت الميزانية الإدارية الأساسية ستُمَوَّل من المساهمات الطوعية المستندة إلى جدول إرشادي، أو من المساهمات الطوعية. وفي حدود ما يمكن أن يكون مفيداً بالنسبة للأطراف المتعاقدة، فقد أرفق جدول إرشادي، يستند إلى جدول اشتراكات المنظمة، والمعدّل وفقاً لتلك البلدان التي كانت بلداناً متعاقدة في 5 سبتمبر/أيلول 2006، باعتباره الضميمة 4 من هذه الرسالة.

وينص مشروع المادة 5-2 (ب) من اللائحة المالية على أنه "ينبغي لكل طرف متعاقد إبلاغ الأمين، مسبقاً بقدر الإمكان قبل الموعد المستحق للمساهمة، بالمساهمة التي يعتزم تقديمها وتوقيتها المتوقع". ومع أن هذه المادة لم تُعتمد بعد، فإن مثل هذا الإبلاغ سيوفر مساعدة قيمة إلى الأمين المؤقت في تخطيط الإنفاق. ولذلك تُحضر الأطراف المتعاقدة على إرسال مثل هذه الإبلاغات إلى الأمين المؤقت، في أسرع وقت ممكن.

6- وأدرج نص مماثل في الرسالة الدورية المؤرخة في 11 يونيو/حزيران 2008، التي دعت إلى تقديم المساهمات، في أعقاب الدورة الثانية للجهاز الرئاسي.

7- وسألت الأطراف المتعاقدة أمين الجهاز الرئاسي في عدة مناسبات عن مقادير مساهماتها، وقد لفت الأمين انتباه هذه الأطراف في مثل هذه الحالات إلى النصوص المذكورة. وقد يرغب الجهاز الرئاسي في أن يلاحظ أن الأطراف المتعاقدة قد قدمت مساهماتها إلى الميزانية الإدارية الأساسية استجابة إلى دعوات تقديم الأموال تلك، وأنها قامت بذلك جميعاً طبقاً لجدول إرشادية غير رسمية أرفقت بالرسائل الدورية.¹

ثالثاً - المساهمات الطوعية في منظومة الأمم المتحدة

8- عند مواصلة النظر في اللائحة المالية، فقد يرغب الجهاز الرئاسي في أن يراعي تقرير وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة المعنون " التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد"،² الذي صدر عقب اعتماد اللائحة المالية.

9- ويرد موجز التقرير المذكور في المرفق 1 من هذه الوثيقة. وتوجه عناية الجهاز الرئاسي على وجه الخصوص إلى الاستنتاجات الرئيسية التالية بشأن الأثر على تنفيذ البرامج، التي تنطبق بدقة على حالة الميزانية الراهنة للمعاهدة:

" وكان أحد الشواغل الرئيسية ضعف القدرة على التنبؤ بالتبرع وأثره على استدامة تنفيذ البرامج. وهذه المشكلة يمكن التخفيف منها إن كانت نسبة معينة من التبرع خاضعة لمقاييس التبرع التي يمكن التنبؤ بها، كما هي حال النموذج الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام 2002، وهو النموذج الذي يمكن اعتباره مثلاً على الممارسة الأفضل.

" وكانت بعض المنظمات تواجه نقصاً حاداً في الموارد الأساسية، مما أثر في قدرتها على توفير خدمات أساسية. وفي حالات أخرى، كانت الموارد غير الأساسية تمويل المهام الفنية الرئيسية والموظفين".

10- وتلاحظ وحدة التفتيش المشتركة أن:

" نص قرار الجمعية العامة المنشئ لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة على أن تمويل الميزانية العادية للأمم المتحدة تكاليف مجلس الإدارة وأمانة صغيرة؛ أما التكاليف الأخرى فيجب تغطيتها كلياً أو جزئياً من صندوق التبرعات (قرار الجمعية العامة 2997(د-27)، الجزء الثاني، الفقرة 3 والجزء الثالث، الفقرة (1))."³

¹ مع بعض التدوير الطفيف في الأرقام في بعض الحالات توكيلاً للتبسيط الإداري للاطلاع على المعلومات بشأن المساهمات التي قدمتها الأطراف المتعاقدة في الفترة المالية 2008-2009. انظر الوثيقة IT/GB-3/09/20 المعنونة "تقرير عن التقدم المحرز في برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2008-2009 ومعلومات محدثة عن المسائل المالية".

² لوثيقة JIU/REP/2007/1. النص الكامل للوثيقة متاح على العنوان الشبكي

التالي: http://www.unjiu.org/data/reports/2007/en2007_01.pdf.

³ الصفحة 4، الحاشية 5، من التقرير الرئيسي.

11- وبالطبع فإن ذلك يختلف عن الوضع القائم في المعاهدة، حيث أن تكاليف الجهاز الرئاسي وأمانته الصغيرة ذاتها تعتمد على المساهمات الطوعية تماماً، مما يؤدي إلى تفاقم الافتقار إلى القدرة على التنبؤ ويزيد من أثر ذلك على استدامة تنفيذ البرامج. وبما أن وحدة التفتيش المشتركة قد استرعت الانتباه إلى نموذج جدول التبرعات الإرشادي الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة عام 2002، فقد أُدرج وصف هذا النموذج⁴ في المرفق 2 من التقرير الحالي.

12- كما تلاحظ وحدة التفتيش المشتركة أنه :

" وإذا كان يبدو أن جميع الدول الأعضاء لا توافق على جدول التبرعات الإرشادي لصندوق الأمم المتحدة للبيئة، فإن النظام الجديد ساعد على تحسين القدرة على التنبؤ بالموارد ومدى كفايتها، على الأقل في المراحل الأولية. كما نجم عنه توسيع نطاق "ملكية" الدول الأعضاء للمنظمة بمشاركة المزيد من البلدان في النظام الجديد، بما فيها أقل البلدان نمواً. وزيادة على ذلك، رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتقدم المحرز في تنفيذ الأحكام المتعلقة بتعزيز دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة ووضعها المالي، كما يرد في الجزء الثالث - بء من التذييل بمقرر مجلس الإدارة د-1/7".⁵

13- وتخلص وحدة التفتيش المشتركة في إطار البند المعنون " الآفاق " بأنه :

" يبرز التحليل على نطاق المنظومة الذي يقدمه المفتشون في هذا التقرير الأهمية الكبرى لتوافر الموارد العادية/الأساسية بصورة مناسبة ويمكن توقعها فيما يتعلق بالتنفيذ الفعال للبرامج في كافة مجالات عمل الأمم المتحدة".

14- وفي الختام،

" يدعم المفتشون دعماً كاملاً جداول التبرعات الإرشادية بوصفها وسيلة لتحسين القدرة على التنبؤ بالموارد وبمدى كفايتها للمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تواجه مشكلة التمويل الأساسي غير المؤكد".⁶

رابعا - الاستنتاجات

15- في ضوء توصية وحدة التفتيش المشتركة، وفي حال عدم توصل الجهاز الرئاسي إلى توافق في الآراء بشأن هذا الجانب المعلق من جوانب اللائحة المالية في هذه الدورة، فإنه قد يرغب في إنشاء جماعة عمل حكومية دولية لوضع مقترحات بشأن جدول إرشادي طوعي للمساهمات المقدمة إلى الميزانية الإدارية الأساسية، بالاستناد إلى النموذج الذي اعتمده برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وذلك لكي ينظر فيه الجهاز الرئاسي ويعتمده في دورته الرابعة.

⁴ من الإطار 1 في الصفحة 9 من التقرير الرئيسي.

⁵ الفقرة 26 من التقرير الرئيسي.

⁶ الفقرة 27 من التقرير الرئيسي.

المرفق 1

التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد (موجز ، JIU/REP/2007/1)

الهدف:

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

أهم النتائج والاستنتاجات

أساليب التمويل واتجاهاته

- في الفترة 2000-2005، تزايد التمويل من خارج الميزانية/غير الأساسي بسرعة أكبر من التمويل العادي/الأساسي في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتزامن مع زيادة نسبة التمويل من خارج الميزانية/غير الأساسي في إجمالي التمويل.

الآثار على تنفيذ البرامج

- كان لاتجاهات التبرع بعض الآثار الإيجابية على تنفيذ البرامج، بما في ذلك تيسير نمو الأنشطة التنفيذية في العديد من المنظمات وإعطاء زخم تنافسي للكفاءة، لكنها طرحت تحديات كبيرة أيضاً.
- وكان أحد الشواغل الرئيسية ضعف القدرة على التنبؤ بالتبرع وأثره على استدامة تنفيذ البرامج. وهذه المشكلة يمكن التخفيف منها إن كانت نسبة معينة من التبرع خاضعة لمقاييس التبرع التي يمكن التنبؤ بها، كما هي حال النموذج الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام 2002، وهو النموذج الذي يمكن اعتباره مثلاً على الممارسة الأفضل. بيد أن تجربة الأطر التمويلية المتعددة السنوات أقل تشجيعاً في بعض المنظمات.
- وقاعدة المانحين ضيقة في جميع المنظمات. وهذا ينطوي على مظاهر ضعف كافية في تنفيذ البرامج، وكان هناك أثر سلبي واضح في الحالات التي خفض فيها المانحون الرئيسيون تبرعاتهم بدرجة كبيرة أو تراجعوا عنها تماماً.
- وقلصت الشروط المقترنة بالتبرع مرونة التمويل وأعاقت أمانات المنظمات في جهودها الرامية إلى تنفيذ البرامج المكلفة بها. وهناك أدلة على أن التخصيص قد يفضي إلى تشويه أولويات البرامج، وهو أمر انشغل له المفتشون كثيراً. ولحل هذه المشكلة، وضعت المنظمات أساليب تمويل مبتكرة، مثل التمويل المواضيعي والتمويل المجمع، والتي يمكن اعتبارها من أفضل الممارسات. ويعد حسن التواصل بين أصحاب المصلحة عاملاً حاسماً أيضاً.

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

ديناميات التمويل

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

استراتيجيات تعبئة الموارد

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

لا مركزية جمع التبرعات

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

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

التطلع إلى المستقبل

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

توصيات لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية

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

المرفق 2

جدول التبرعات الإرشادي

اعتمد مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في دورته الاستثنائية السابعة عام 2002 تقرير الفريق الحكومي الدولي المفتوح العضوية للوزراء أو ممثليهم بشأن الإدارة البيئية الدولية (المقرر دإ-1/7) المؤرخ 15 شباط/فبراير 2002). ومن بين ما وصى به الفريق اقتراحه وضع جدول تبرعات إرشادي لصندوق الأمم المتحدة للبيئة قصد توسيع قاعدة التبرعات وتعزيز القدرة على التنبؤ بالتبرعات للصندوق (الجزء الثالث - باء) من التذييل بالمقرر دإ-1/7).

ويتوقع أن يأخذ الجدول الإرشادي في الحسبان ما يلي:

- معدل حد أدنى إرشادي بنسبة 0.001 في المائة؛
 - معدل حد أعلى إرشادي بنسبة 22 في المائة؛
 - معدل حد أعلى إرشادي لأقل البلدان نمواً بنسبة 0.01 في المائة؛
 - الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء، لا سيما البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية؛
 - الأحكام التي تسمح لأي دولة عضو بأن تزيد مستوى تبرعاتها فوق المستوى الراهن.
- واعتبرت الأمور التالية مهمة عند وضع جداول التبرعات الإرشادية بخصوص المرحلتين النموذجيتين في عام 2003 و2004-2005:
- الحفاظ على الطبيعة الطوعية للتبرعات المقدمة إلى الصندوق؛
 - توسيع قاعدة المانحين ودعوة جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى النظر في تقديم تبرعات منتظمة وكافية للصندوق؛
 - إبقاء البلدان على مستوى تبرعات مرتفع وكاف؛
 - دعوة البلدان التي كانت وقتئذ تدفع مبالغ أدنى مما يرد في جدول الأمم المتحدة ودون مستوياتها المرتفعة السابقة إلى زيادة تبرعاتها تدريجياً.

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