الأمم المتحدة

EP

UNEP/EA.1/6

Distr.: General
24 April 2014

Arabic
Original: English

جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة
لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
الدورة الأولى
نيروبي، ٢٣ – ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٤
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت*
الميزانية وبرنامج العمل لفترة السنتين ٢٠١٦–٢٠١٧
وصندوق البيئة ومسائل الميزانية الأخرى

تنقيح القواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

تقرير المدير التنفيذي

أولاً – معلومات أساسية

١ – في أعقاب القرار الذي اتخذته الجمعية العامة بتطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، أصبح من الضروري تنقيح القواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، بما يُحقق مُواءمتها مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام.

٢ – سَلَّم مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في دورته السابعة والعشرين، بالحاجة إلى انتقال ناجز وكفؤ نحو تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام، ووجوب إجراء تنقيحات أخرى للقواعد المالية قد يستدعيها رفع مستوى برنامج الأمم المتحدة للبيئة وفعاليته ومساءلته واستجابته، وطَلب إلى المدير التنفيذي أن يقوم، بالتشاور مع هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة ولجنة الممثلين الدائمين، باتخاذ الخطوات اللازمة وتقديم تقرير بذلك إلى مجلس الإدارة في دورته القادمة.

* UNEP/EA.1/1.

070514 K1400729

الإحاطة المُقدمة إلى لجنة المُمثلين الدائمين، بتاريخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣

٣ - في الجلسة السنوية للجنة الفرعية التابعة للجنة الممثلين الدائمين، والمعقودة في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، قَدَّم مُمثل للأمانة عرضاً للتقدم المحرز والخُطوات المتخذة للموافقة على تنقيحات القواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، لافتاً إلى أن المراقب المالي قد أنشأ في نيسان/أبريل ٢٠١٣ فريقاً عاملاً مُشتركاً من ٤ أعضاء يضم إدارة الشؤون الإدارية، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وذلك لوضع مشروع تنقيحات القواعد المالية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة. وأحاط الممثل اللجنة علماً بأن المراقب المالي قد طلب إلى مكتب الأمم المتحدة في نيروبي أن يضع مصفوفة تتضمن مقارنة النظام المالي للأمم المتحدة وقواعدها المالية المعتمدة مُؤخراً مع القواعد المالية المعمول بها في برنامج الأمم المتحدة للبيئة بغية التوصل في النهاية إلى مُقترح بالتغييرات اللازمة لضمان تحقيق المواءمة. هذا، واستعرض برنامج الأمم المتحدة للبيئة هذه المصفوفة وأجرى التعديلات التي قُدمت إلى مكتب المراقب المالي في حزيران/يونيه ٢٠١٣.

٤ - وَضَع مكتب العمليات والخدمات الداعمة التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، في وقت لاحق، مشروع مُذكرة لتقديمها إلى لجنة الممثلين الدائمين، وتتناول معالجة الأسئلة المتعلقة بالمسألة التي طرحها أعضاء اللجنة في جلستها المعقودة في ٢٥ أيلول/سبتمبر. بيد أن المذكرة تأجل تقديمها حتى تاريخ ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ نظراً لأن مشروع التنقيحات المقترحة للقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لم يَرِد من مكتب المراقب المالي إلا في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

مشروع تنقيحات القواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي عممه المراقب المالي

٥ - عَمَّم مكتب المراقب المالي في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ مشروع تنقيحات القواعد المالية لمراجعتها من قِبل القائمين على إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة. واتفق مشروع التنقيحات مع الاقتراح المقدم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة، مع استثناء واحد: أنه تضمن اقتراحاً مُقدماً من إدارة الشؤون الإدارية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة بإلغاء سلطة المدير التنفيذي على تأمين عقود المشتريات من الخدمات والسلع، المنصوص عليها حاليا في القواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وتنقيحاتها. ومثل هذا التغيير من شأنه أن يُشَكِّل انحرافا كبيرا عن السلطة الحالية للمدير التنفيذي ومدى مساءلته عن الأنشطة الممولة من صندوق البيئة والصناديق الاستئمانية المرتبطة به.

٦ - هذا، ورَغِب برنامج الأمم المتحدة للبيئة في الحصول على آراء مكتب الشؤون القانونية بشأن المسائل المتعلقة بتأمين المشتريات. وأكد المكتب في مذكرة مؤرخة في ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ رأيه الذي أبداه في عام ٢٠٠٧ ومُفاده أن المشتريات الممولة من صندوق البيئة لا تزال في الوقت الراهن ضمن سلطة المدير التنفيذي. وهذا يتفق مع رأي المدققين الداخليين الذي أعربوا عنه في تقريرهم لعام ٢٠١١ بشأن تأمين المشتريات في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

٧ - والتقى المديران التنفيذيان لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة بالمراقب المالي، وشددا على أهمية ما يلي: (أ) إمكانية مساءلتهما من قبل مجلسي إداراتهما؛ (ب) اتفاقهما مع الأمين العام؛ و(ج) المتطلبات التشغيلية لبرنامجيهما. وتقرر وجوب أن يجتمع فريق عامل لمناقشة الخيارات المتعلقة بسلطة الشراء وتقديم توصيات في هذا الصدد إلى المسؤولين (وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية وفريقه والمدير التنفيذي لبرنامج الأمم للمتحدة البيئة).

٨ - عَقد الفريق العامل اجتماعه يوم ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، وحضره ممثلون عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ومكتب المراقب المالي، ومكتب خدمات الدعم المركزية. وكَرَّر ممثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة موقف البرنامج المتمثل في ضرورة أن يُمارس المدير التنفيذي كامل التفويض بالشراء عند الاضطلاع بمهام مسؤوليته أمام أصحاب المصلحة، مُوضحاً أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة لم يعتزم إنشاء خدمات الشراء الخاصة به. وأشار إلى أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يُفوض حتى الآن وعلى نطاق واسع بسلطة الشراء إلى إدارة الشؤون الإدارية ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ويعتمد في المقام الأول على خدماتهما، فضلا عن غيرهم من مُقدمي الخدمات داخل منظومة الأمم المتحدة. وكان الأمر هو نفسه أيضاً فيما يتعلق بمختلف أشكال التواجد الاستراتيجي للبرنامج في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك مكاتبه الإقليمية. وأعرب عن الرأي الذي مفاده وجوب أن يحتفظ برنامج الأمم المتحدة للبيئة بسلطة اسناد حالات الشراء إلى مكتب الأمم المتحدة في نيروبي باعتباره مُقدم للخدمات وإلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وأي مُقدم آخر للخدمات من التابعين للأمم المتحدة الذين استوفوا احتياجاتها التشغيلية بشكل أكثر توفيراً وكفاءة. هذا، وسيواصل برنامج الأمم المتحدة للبيئة القيام بذلك امتثالاً للنظام المالي للأمم المتحدة وقواعدها المالية والمبادئ التوجيهية للشراء.

٩ - وأشار إلى أن المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة تعين عليه إصدار تفويضات بمنح سلطات لمديري أمانات الاتفاقيات البيئية، وهي تلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات منفصلة عن الجمعية العامة (على نحو ما أكده مكتب الشؤون القانونية)، والتي من خلالها طلبت الدول الأعضاء، تحديداً، إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة توفير الخدمات اللازمة للأمانات، ووافقت الدول الأعضاء عبر الهيئة الإدارية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة على توفير هذه الخدمات عن طريق برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وبالتالي أصبح المدير التنفيذي مسؤولاً أمام الدول الأعضاء والأطراف الأخرى عن إدارة الأمانات، ومن ذلك على سبيل المثال أنشطة الشراء.

١٠ - وذكر ممثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن مستوى المخاطر التي تعرضت لها المنظمة من خلال الشراء بمعرفة البرنامج كان محدودا للغاية. ففي عام ٢٠١٣، كان مبلغ المشتريات السنوية ٢١,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، منها ٨,٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة خاصة بإجراءات الشراء الأقل من ٤٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، ونصف عمليات الشراء هذه كانت ''مشتريات منخفضة القيمة'' (أقل من ٤ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة). أما معظم المشتريات ذات القيمة العالية (التي بلغت قيمتها الإجمالية ٨,٤ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة) فكانت في استئجار أماكن العمل، وعادة ما كانت في شكل توسعات في عقود الإيجار الحالية.

١١ - ولَفت إلى أنه في بعض الأحيان كانت هناك ثمة حاجة ملحة تقتضي من برنامج الأمم المتحدة للبيئة القيام بمشتريات عاجلة، وخاصة في إطار العمليات التي تتم في سياق ما بعد الصراعات والكوارث، فيما يتعلق بضرورة توافر المعرفة بالأسواق المحلية والقدرة على الشراء السريع. بالإضافة إلى ذلك، ارتكز الكثير من احتياجات برنامج الأمم المتحدة للبيئة من المشتريات على المتطلبات المحلية في نحو ٤٠ موقع في جميع أنحاء العالم، بالإضافة إلى المشاريع المقامة في المناطق. وفي الغالب، لم يكن مكتب الأمم المتحدة في نيروبي مُجهزاً لتقديم مثل هذه الخدمات المتعلقة بتأمين المشتريات. وعلى الرغم من أن الجزء الأعظم من مشتريات برنامج الأمم المتحدة للبيئة كانت تتم عن طريق إدارة الشؤون الإدارية ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ارتأى المدير التنفيذي ضرورة أن يحافظ برنامج الأمم المتحدة للبيئة على قُدرته على العمل مع غيرهما من مُقدمي الخدمات،

ولا سيما تلك القائمة على الأرض، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

١٢ - كما أشار الممثل إلى أن المدير التنفيذي، من حيث إدارة المخاطر، يُفوض سلطة الشراء فقط إلى الموظفين المؤهلين، الذين يُشترط فيهم تلقي التدريب المناسب قبل ممارسة هذه السلطة. وقَدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة هذا التدريب سواء على الانترنت أو على يد مُدربين للموظفين المكلفين بمسؤوليات المشتريات (تم تدريب ١٤٥ موظفاً في عام ٢٠١٣).

ثانياً - سُبل المُضي قُدماً

١٣ - تَضع الجمعية العامة، وفقاً للإطار التنظيمي القائم، لوائح الأمم المتحدة ويُصدر الأمين العام القواعد المالية. ويتم تعريف تطبيق اللوائح والقواعد من خلال الإجراءات والمبادئ التوجيهية التي تَرِد في نشرات الأمين العام، والتعليمات الإدارية وأدلة الإجراءات والسياسات.

١٤ - ويُشير برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أن مشروع تنقيحات القواعد المالية الواردة بتاريخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ والمقترحة من مكتب المراقب المالي، أوضحت في البند ٢٠١-١ مصدر تفويض السلطة لدى المدير التنفيذي. وفيما يلي نص البند ٢٠١-١ بصيغته المنقحة من قبل المراقب المالي:

> تُنظم هذه القواعد الإدارة المالية لصندوق برنامج الأمم المتحدة للبيئة (المشار إليه فيما يلي باسم الصندوق) والمنشأ بموجب قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د - ٢٧) وغير ذلك من الموارد خارج الميزانية. ويتم إصدارها وفقاً للنظام المالي للأمم المتحدة بصيغته المعدلة فيما يتعلق بالصندوق بموجب قرار الجمعية العامة ٣١٩٢ (د - ٢٨). وبموجب هذا البند، يُفوض الأمين العام إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة سلطة ومسؤولية تنفيذ هذه القواعد المالية، من أجل الإدارة السليمة للصندوق والأموال المرتبطة به. ويجوز للمدير التنفيذي بدوره أن يُفوض غيره من مُوظفي الأمم المتحدة بسلطة جوانب مُعينة من هذه القواعد المالية. ويجب أن تُبين هذه التفويضات بالسلطة ما إذا كان يجوز للمسؤولين المكلفين المضي في تفويض غيرهم بهذه السلطة.

١٥ - يوافق برنامج الأمم المتحدة للبيئة على هذا الحكم، ويرى وجوب أن يسري تطبيقه أيضاً على سلطة الشراء. فبدلاً من تغيير القاعدة المتعلقة بسلطة الشراء، يُمكن زيادة توضيح الإجراءات من خلال المزيد من نشرات الأمين العام أو غير ذلك من أشكال الترتيبات الداخلية في الأمم المتحدة. ويمكن لها أن تُحدد شروط تفويض الآخرين، والتدريب والحدود المسموح بها.

١٦ - و عُقدت مشاورات إضافية، في ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٤، بين إدارة الشؤون الإدارية، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة، ذَكر فيها مدير إدارة المشتريات أن إدارة الشؤون الإدارية سوف تُصدر اقتراحا بحلول منتصف نيسان/أبريل ٢٠١٤، لكي ينظر فيه وكلاء الأمين العام لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة وإدارة الشؤون الإدارية، فضلا عن المراقب المالي. وبتاريخ ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٤، أرسل برنامج الأمم المتحدة للبيئة مُذكرة إلى مدير المشتريات تحوي مُدخلات.

المُرفق

مُذكرة من المدير التنفيذي مُقدمة إلى لجنة الممثلين الدائمين بشأن القاعدة المالية (٢٠٣-٣)، بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣

اشتمل الاجتماع السنوي للجنة الفرعية التابعة للجنة الممثلين الدائمين، بتاريخ ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، على مناقشة بشأن التنقيح المقترح للقواعد المالية لبرنامج الأمم لمتحدة للبيئة. وتُقدم هذه المذكرة، بناء على طلب اللجنة الفرعية، مزيداً من المعلومات الأساسية وشرحا عن التعديل المقترح للقاعدة المالية ٢٠٣-٣ بشأن المساهمات التي تَرِد من المنظمات الغير الحكومية. وتجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى هذه المذكرة، سوف تُعد الأمانة العامة ورقة للاجتماع المقرر عقده في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، الذي سيناقش بندا من بنود جدول الأعمال بشأن التنقيحات على القواعد المالية. وتنص القاعدة ٢٠٣-٣ من النصوص التشريعية والمالية المنقحة المتعلقة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق البيئة ٢٠٠٣ على ما يلي: ''لا يجوز قبول المساهمات الطوعية التي تتجاوز ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة من مصادر غير حكومية إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الإدارة أو هيئته الفرعية''.

ويود المدير التنفيذي أن يسترعي نظر الحكومة إلى أن القاعدة المذكورة أعلاه تحول دون القبول الفعال للأموال من مصادر غير حكومية.

تخضع المساهمات الواردة من المصادر غير الحكومية لسياسات برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومبادئه التوجيهية المتعلقة بالشراكات والتي تشترط أن يتم استعراض هذه الجهات المساهمة وإجازتها من جانب لجنة الشراكات قبل تسلم الأموال. وقد أُستعرضت ضمانات برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبُذلت العناية الواجبة من قبل مدققي الحسابات التابعين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، وأُعتبرت ''مُرضية''، وهو أعلى تصنيف ممكن.

بالإضافة إلى ذلك، قد يثبت تعارض هذه القاعدة مع الجداول الزمنية للجهات المساهمة ذاتها، مما يُؤخر وأحياناً يحول دون قبول هذه الأموال واستخدامها.

كما يود المدير التنفيذي أيضاً أن يسترعي نظر الحكومة إلى أن النظام المالي للأمم المتحدة وقواعدها المالية لا تُوجد فيهما قاعدة مماثلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القاعدة ٢٠٣-٢ التي تنص على: ''تُقبل المساهمات الطوعية المخصصة لمشروع أو غرض محدد دون أي قيود على استخدامها. وفيما يتعلق بالمساهمات الواردة من جهات غير الحكومات، يجوز للمدير التنفيذي أن يمنح استثناءات من هذه القاعدة وأن يُقدم بشأنها تقريرا إلى الهيئة الإدارية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة''، تضمن وبصورة منهجية إخطار لجنة الممثلين الدائمين بكافة الأموال التي يتم استلامها.

وعلاوة على ذلك، فقد أجرت الأمانة تحقيقاً إضافياً، عقب استعلام قدمه أحد الممثلين خلال جلسة اللجنة الفرعية التابعة للجنة الممثلين الدائمين، ولا تعلم الأمانة أية واقعة أُرسل فيها مثل هذا الطلب إلى اللجنة ولم يُؤيَّد، الأمر الذي يضع أيضاً القيمة المضافة من هذه القاعدة في موضع شك.

لذا، يقترح المدير التنفيذي إلغاء القاعدة ٢٠٣-٣.