EP

الأمم المتحدة

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

Distr.
LIMITED
UNEP/OzL.Pro/ExCom/35/64
2 November 2001

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف
لتنفيذ بروتوكول مونتريال
الاجتماع الخامس و الثلاثون
مونتريال ، 5-7 ديسمبر 2001

ورقة عن موضوع تكاليف المساندة : متابعة للمقرر 65/34

أولا- مقدمة

1- إن اللجنة التنفيذية ، بموجب مقررها 31/32 قد طلبت من اليونيب " أن يقدم ورقة تبين كيف تستعمل بصفة عامة الحصة البالغة 13 في المئة التي تخصص كتكاليف مساندة للوكالات ، وتبين كذلك كيفية استعمال تلك الحصة في مشروعات مماثلة محددة تم تنفيذها فعلاً" . ومما دعا إلى صدور ذلك المقرر إدراج عنصر يتعلق " برصد وتقييم مساعدة المشروعات "، جاء في طلب من اليونيب يتعلق بالموافقة على خطط إدارة غازات التبريد في بنن .

2- قدم اليونيب الوثيقة المطلوبة (UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/52 and Add.1) إلى الاجتماع الـ 34 للجنة التنفيذية . وتضمنت الوثيقة معلومات مفصلة عن استعمال تكاليف مساندة البرامج وعن توزيع الأموال التي تتضمنها تلك التكلفة بين مركز الصناعة والبيئة التابع لليونيب (التكاليف الموضوعية) وبين مكتب الأمم المتحدة في نيروبي (التكاليف الإدارية) . وتضمنت الوثيقة كذلك تحليلاً للمشروعات تبين كيف يصرف بند الرصد والتقييم في الميزانية في مشروع جرت الموافقة عليه وتنفيذه .

3- بعد أن نظرت اللجنة التنفيذية في الوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/51 and Add.1 قررت ما يلي :

"(أ) أن تنظر بمزيد من التعمق في اجتماعها الـ 35 في موضوع تكاليف المساندة ، لاسيما فيما يتعلق بإمكانية ما يلي :

(1) تصحيح توزيع تكاليف المساندة بين إدارات الشؤون الموضوعية وإدارات الشؤون الإدارية في الوكالات المنفذة ؛

(2) زيادة تكاليف المساندة التي تصرف للوكالات المنفذة لإدارة شؤون المشروعات الصغيرة ، دون زيادة النسبة الكلية من الموارد التي تخصص لتغطية تلك التكاليف ؛

(3) كفالة أن يكون أي تصحيح لتكاليف المساندة متمشياً تماماً مع القواعد واللوائح المالية لمنظومة الأمم المتحدة ؛

(ب) أن تطلب من أمانة الصندوق المتعدد الأطراف إعداد ورقة حول هذه المسألة بتشاور مع أمين خزانة اليونيب ومركز الصناعة والبيئة التابعة لليونيب .

(المقرر 65/34) "

4- ناقشت الأمانة تنفيذ هذا المقرر مع الوكالات المنفذة الأربع خلال اجتماع التنسيق بين الوكالات التي عقد في مونتريال في أوائل سبتمبر 2001 . واتضح خلال المناقشة أن موضوع تكاليف مساندة الوكالات أمر عالجه بطريقة سوية بيت استشارة هو (Pricewaterhouse Coopers) في دراسة نظرت فيه اللجنة التنفيذية في اجتماعها الـ 26 (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67) . ولذا تم الاتفاق على أن تقوم كل وكالة منفذة باستعراض توزيع التكلفة على نحو ما حدده بيت الخبرة الاستشارية المذكور ، وأن تؤيد استمرار صلاحية ذلك الترتيب . ونتائج استعراض كل وكالة منفذة واردة في القسم الثاني من الورقة .

5- إن الوكالات المنفذة ، عند تقديمها إسهاماتها إلى الأمانة في سبيل إعداد هذه الورقة ، أعربت كذلك عن آرائها وشواغلها بشأن المشروعات الصغيرة الواردة في محفظة مشروعاتها ، وبشأن الآثار المترتبة على هذه المشروعات الصغيرة على تكلفة تنفيذها . والمسائل المتعلقة بإمكان تعديل النسب المئوية لتكلفة المساندة يناقشها القسم الثالث من الورقة ويتضمن القسم الرابع معلومات عن القواعد واللوائح المعمول بها في الأمم المتحدة بشأن تكاليف المساندة .

ثانيا- توزيع تكاليف المساندة

6- في 1998 ، قام بيت الخبرة الاستشارية Pricewaterhouse Coopers ، الذي جرى التعاقد معه للقيام بالدراسة بشأن التكاليف الإدارية للوكالات المنفذة ، باستعمال نموذج يتضمن بنوداً قياسية للتكلفة ، في سبيل تجميع معلومات عن

التكاليف من الوكالات المنفذة ثم لحساب التكلفة الإدارية الفعلية بعد ذلك التي تتحملها كل وكالة منفذة في تصريف شؤون مشروعات الصندوق .

7- إن النموذج الذي استعمله بيت الخبرة الاستشارية لم يحاول أن يميز في توزيع التكاليف ، بين الإدارة الموضوعية والإدارة الإدارية لكل وكالة ، بل بين التكاليف المباشرة والتكاليف الأخرى (غير المباشرة) التي تمثل مبادئ قياسية في علم المحاسبة . وفي سبيل التصدي للنقطة التي آثارها المقرر المتعلقة بالتوزيع بين إدارة الموضوعات والإدارة الإدارية اقترحت الأمانة على الوكالات المنفذة القيام بالتمييز الآتي فيما يتعلق بتكاليف المساندة ، مع استعمال بنود الانفاق التي جاءت في نموذج الخبير :

- التكاليف التي تتحملها الإدارات الموضوعية : التكلفة المباشرة لوحدة التنسيق التابعة لبروتوكول مونتريال ، شاملة الأجور والمزايا للموظفين والسفر لخدمة المشروعات واستئجار أماكن المكاتب والمعدات وتوريدات المكاتب والاتصالات والخدمات التعاقدية ؛ ورد الأموال المستحقة للبلد والمكتب الميداني ؛ والتكلفة المباشرة للوكالات المنفذة مثل الوكالات المنفذة الوطنية والوسطاء الماليين .

- التكاليف التي تتحملها إدارات الشؤون الإدارية : سداد قيمة الخدمات المركزية بما في ذلك الموارد البشرية والمحاسبة وأنظمة إدارة المعلومات للإدارة العليا وخدمات التوريد والخدمات القانونية والتكاليف العامة للمكتب والإدارة .

8- طلبت الأمانة من الوكالات المنفذة أن تؤيد أن التقسيم إلى الفئتين إنما هو تصوير لتوزيع بنود التكلفة في النموذج الذي استعمله بيت الخبرة الاستشارية ، وإن هذا التقسيم إلى فئتين لا يزال صالحاً .

9- إن اليونديبي واليونيدو والبنك الدولي ، في إجابتها على اقتراح الأمانة ، قبلت تقسيم التكاليف إلى فئتين الذي اقترحته الأمانة وأعطت مفردات التوزيع بين تكاليف الموضوعات والتكاليف الإدارية لديها كما هو مبين في الجدول الأتي أدناه . وذكر اليونيب أن التوزيع على الفئتين الواردتين في ورقة اليونيب إلى الاجتماع الـ 34 لا يزال صالحاً هو أيضا ،. وقدم توزيع التكاليف الوارد في الجدول .

الوكالة المنفذة	التكلفة الواقعة على الإدارات الموضوعية ، مبينة كنسبة مئوية من مجموع تكلفة المساندة	تكلفة الإدارات الإدارية كنسبة مئوية من مجموع تكلفة المساندة
اليونديبي	92	8
اليونيب	60.5	39.5
اليونيدو	76	24
البنك الدولي	95	5

<u>موضوع توزيع التكلفة بين الإدارة الموضوعية والإدارة الإدارية في كل وكالة</u>

10- إن المسألة المتعلقة بتوزيع تكاليف المساندة بين الإدارات الموضوعية والإدارات الإدارية في كل وكالة منفذة ينبغي من حيث المبدأ أن تظل ترتيباً داخلياً في كل وكالة . ويبدو أن ذلك يتمشى مع اتفاق اللجنة التنفيذية مع كل وكالة . والنص المتعلق بهذا الموضوع في الاتفاقات المذكورة وارد أدناه :

الوئنديبي : تفرض على الصندوق الاستئماني نسبة مئوية من مجموع نفقات المشروعات المنفذة من موارده، ويقوم البرنامج الانمائي ، وفقا لنظمه وقواعده وتوجيهاته ، باستخدام ذلك المبلغ لسداد تكلفة خدمات الدعم المقدمة من الوكالات المنفذة المختارة أو من البرنامج الانمائي ذاته ، وتشمل أي خدمات دعم أخرى لازمة . ويحدد المبلغ المطلوب لمثل هذه التكاليف في وثائق المشروعات وبرامج العمل المعتمدة .

اليونيب : تفرض على الصندوق الاستئمانى نسبة مئوية من مجموع نفقات المشروعات المنفذة من موارده ، ويقوم برنامج البيئة ، وفقا لنظمه وقواعده وتوجيهاته ، باستخدام ذلك المبلغ لسداد تكلفة خدمات الدعم المقدمة من

أي من الوكالات المنفذة المختارة الأخرى أو من برنامج البيئة ذاته . ويحدد المبلغ المطلوب لمثل هذه التكاليف في وثائق المشروعات وبرامج العمل المعتمدة .

اليونيدو : سوف تقيد على الحساب الخاص نسبة مئوية من جميع نفقات المشروعات التي تنفق من الحساب الخاص والتي سوف تستعملها اليونيدو ، وفقا لنظمها وتوجيهاتها ، وتشمل نفقات الخدمات المساندة الأخرى التي تكون لازمة . وسوف تحدد في وثائق المشروعات الموافق عليها وفي برامج العمل الخاصة بها المبالغ اللازمة وكذلك تكاليف الخدمات المساندة التي تنفقها الوكالة .

البنك الدولي : يسدد إلى البنك الدولي بالكامل وعلى أساس سنوي جميع المصروفات التي تكبدها في الأنشطة التي يضطلع بها في إطار هذه الترتيبات . ويتم السداد على أساس التكاليف التقديرية ، على أن تجرى تسوية في نهاية السنة المالية للبنك ، وتخصم هذه المصروفات من موارد الصندوق الاستئماني .

11- مع أن توزيع التكلفة يمكن أن يصبح قضية تعرض على اللجنة التنفيذية ، إذا كان هناك سبب للاعتقاد بأن وكالة ما قد قامت بزيادة تكلفة المساندة التي تحصل عليها بالأخذ من موارد التكاليف المعتمدة للمشروع نفسه .

12- في هذه الحالة قد ترغب اللجنة التنفيذية في أن تنظر في تفحص توزيع تكاليف المساندة بين الفئتين داخل الوكالة التي يعنيها الأمر . ويمكن أن يطلب من الوكالة نفسها ذلك التفحص في سياق المراجعة الداخلية والخارجية المطلوب أن تقوم بها الوكالة ، كما يقضي بذلك اتفاقها مع اللجنة التنفيذية .

ثالثا- إعادة توزيع نسبة تكاليف بين المشروعات الكبيرة والمشروعات الصغيرة

13- طلب من الوكالات المنفذة أن تقدم تعليقاتها عن تكاليف المساندة الخاصة للمشروعات الصغيرة . وفيما يلي ملخص لإجاباتها على هذا الطلب :

اليونديبي : أيد أن نسبة الـ 13 في المئة للتكاليف الإدارية لا تغطي تماماً تكاليف تنفيذ المشروعات الصغيرة . واليونديبي مرتبط بالتوجيه الصادر في 1998 عن مجلسه التنفيذي الذي يقضي بأن أموال اليونديبي المخصصة للاستعمالات الجوهرية لا يمكن استعمالها كمعونة لأنشطة الصناديق الاستئمانية .

اليونيب : لاحظ أن أكثر من 50 في المئة من المشروعات هي مشروعات بمبلغ لا يزيد عن 50.000 دولار أمريكي ، وكثيراً ما يكون اقل من هذا المبلغ بكثير . وفي كل حالة ، يقتضي القيام بالتبليغات نفسها المطلوبة لمشروع أكبر من ذلك بعشرة أضعاف . ولذلك ، على أساس تطبيق مبدأ النسبية ، تكون تكلفة أداء الخدمات الإدارية للمشروعات الصغيرة أعلى بكثير من التكاليف التي تنفق في سبيل المشروعات الكبيرة . ولذا يمكن أن يقال أن هذه المشروعات تقتضي جهداً إدارياً كبيراً جداً .

اليونيدو : ذكر أن نتائج دراسة مسحية في 1998 حول عينة تمثل مجموع المشروعات الصغيرة دلت على أن التكاليف الإدارية لهذه المشروعات تتراوح بين 16.3 و 24.5 في المئة .

البنك الدولي : ذكر أن القدرة التقنية المحدودة للصناعات الصغيرة ، وصعوبة تقصي ورصد هذه المشروعات وأسلوب تنفيذها من خلال الوسائط الماليين المحليين ، أمر يقتضي مستوى من تكلفة المساندة أعلى من المستوى الحالي ، لتصريف شؤون هذه المشروعات الصغيرة . بيد أن المشروعات الكبيرة في قطاع الإنتاج الداخلة ضمن محفظة مشروعات البنك توفر العنصر اللازم لتحقيق التوازن بين التكلفة الأعلى التي تقتضيها المشروعات الصغيرة ، لتمكين البنك من تحقيق المتوسط البالغ 13 في المئة بصفة عامة . أعرب البنك كذلك عن قلقه بشأن إمكانية زيادة تكاليف إدارة شؤون خطط التمويل الابتكارية التي يقوم البنك باستنباطها في خططه الوطنية للإزالة ، وبشأن وقع التفاعل الوثيق الجاري بين العاملين بالبنك والفريق الوطني القائم بتنفيذ خطط الإزالة الوطنية .

14- لقد ذكر أن نظام تكاليف المساندة الحالي إنما هو نتيجة التصحيح الذي أدخلته اللجنة التنفيذية في 1998 ، وحل محل النظام الإصلي لتكاليف المساندة الذي كان يقوم على أساس ثابت قدره 13 في المئة تشمل جميع المسائل . والنظام الحالي فيه تعويض عن الخدمات التي تقدمها الوكالات المنفذة على أساس المبادئ التوجيهية التالية :

- تطبيق أجر للوكالة قدره 13 في المئة للمشروعات التي تصل قيمتها إلى 500.000 دولار ؛
- بالنسبة للمشروعات التي تزيد قيمتها عن 500.000 دولار ولكن حتى وبما فيه 500.000 دولار أمريكي ، يطبق أجر للوكالة يبلغ 13 في المئة على الـ 500.000 دولار الأولى ثم نسبة 11 في المئة على الرصيد الباقي .
- المشروعات التي تزيد قيمتها عن 5.000.000 دولار يجري تقديمها على أساس كل حالة على حدة .

15- أن مقرر اللجنة التنفيذية بتقييم إمكانية زيادة تكاليف المساندة التي تصرف للوكالات المنفذة لإدارة شؤون المشروعات الصغيرة ، قد وضع في إطار برامترات واضحة تقضي بأن النسبة الكلية للموارد لمثل تلك التكاليف ينبغي عدم زيادتها . ويمكن أن تكون ثمة مسألتان مرتبطتان بمحاولة تعديل النسب المئوية لتكاليف المساندة .

مسألة محفظة المشروعات المستقبلية

16- إن الآثار المالية الكلية لتعديل النسب المئوية لتكاليف المساندة ستكون رهناً بمحفظة المشروعات المستقبلية للصندوق ، وهي محفظة تتحدد بدورها بحجم استهلاك الـ ODS المتبقي في بلدان المادة 5 . ولذا فإن النظر في تكاليف المساندة ينبغي أن يأخذ بنهج يتطلع إلى الأمام ، خصوصاً في سياق الهدف الاستراتيجي للصندوق في السنوات القادمة .

17- يبدو من حجم استهلاك الـ ODS المتبقي في معظم بلدان المادة 5 إن العمل الذي لا يزال مطلوباً القيام به سيكون معظمه في قطاع صيانة التبريد ، وحتى في البلدان التي لا يزال لديها بعض الصناعات التي تستعمل الـ ODS في تصنيعها والتي لابد من تحويلها ، فإن حجم المنشآت قد لا يكون مبرراً للاستمرار في تطبيق نهج معالجة كل مشروع على حدة ، بل قد يوحي بضرورة الأخذ بنهج مظلي أو بنهج قطاعي . ومن هذا المنظور من المتوقع أن يشاهد عدد متزايد من المشروعات القطاعية أو المشروعات المظلية وخطط إدارة غازات التبريد وخطط الإزالة الوطنية ، بدلاً من المشروعات الفردية الصغيرة . وهذه المشروعات /البرامج المتعددة السنوات سوف تتطلب تغيراً في الخدمات التي تؤديها الوكالات المنفذة فبدلاً من أن تستعين بخبراء استشاريين وتقوم بتوريد المعدات ، ستقوم الوكالات بإسداء المشورة المباشرة عن الجوانب المختلفة المتعلقة بتنفيذ الامتثال . وقد تتطلب الخدمات الجديدة المتوقعة من الوكالات درجة أعلى من التشاور المباشر بين العاملين في الوكالة والسكان المحليين في بلدان المادة 5 ، وقد تمتد الخدمات على مدى عدة سنوات . فكيف سوف يستوعب نظام تكاليف المساندة هذا التغير في الخدمات ؟

18- إن خطط إدارة غازات التبريد وخطط الإزالة الوطنية /القطاعية ، التي ترتهن بحجم استهلاك الـ ODS المتبقي في البلدان المعنية ، أمر قد ينطوي على اختلافات كبيرة في القيمة ، بيد أن الخدمات المتوقعة من الوكالات قد تكون هي نفس الخدمات . وبعبارة أخرى إن خطة صغيرة لإدارة غازات التبريد قد لا تقتضي ، من الناحية النسبية ، انتباهاً أقل من العاملين في الوكالة بالقياس إلى خطة كبيرة لإدارة غازات التبريد . بيد أنه إذا طبقت النسبة المئوية نفسها لتكاليف المساندة على جميع

خطط إدارة غازات التبريد بصرف النظر عن حجمها ، فإن جودة الخدمات التي تؤدى إلى خطط إدارة غازات التبريد الصغيرة لا تكون مساوية لجودة الخدمات التي تؤدى لخطط إدارة غازات التبريد الكبيرة .

19- ولذا فإن المسألة التي ينبغي النظر فيها عند تصحيح النسب المئوية لتكاليف المساندة هي التنمية المزمعة لمحفظة المشروعات التي لدى الصندوق ، والخدمات المتوقعة من جانب الوكالات المنفذة لخدمة تلك المحفظة . فهل يمكن لنظام تكاليف المساندة الحالي مع مستوى الإنفاق الحالي على هذه التكاليف ، أن يخدم المحفظة المستقبلية ؟ أو هل ستستطيع الوكالات المنفذة إيجاد محفظة متنوعة تضم مشروعات ذات أحجام متباينة ، للوفاء باحتياجات التنمية المستقبلية ؟

موضوع تحديد ما هو المشروع الصغير

20- إن النية في زيادة تكلفة المساندة بالنسبة للمشروعات الصغيرة إنما هي توفير حافز أكبر في سبيل وضع وتنفيذ تلك المشروعات ، على افتراض أن هذه المشروعات تنال في الوقت الحاضر من تكاليف المساندة تعويضاً أقل مما تستحق ، كما تقول بذلك ورقة اليونيب (UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/52 and Add.1) . والمفتاح المؤدي إلى تنفيذ مثل هذه السياسة إنما هو التوصل إلى هذه المشروعات بالفعل .

21- هناك عدة طرق لتحديد ما هو المشروع الصغير ، وميزانية المشروع هي أحد هذه الطرق . وبينما استعمال ميزانية المشروع باعتبارها المعيار المحدد للحجم ، هو أمر يبدو صراطاً مستقيماً وسهلاً إدارته ، إلا أنه قد لا يكون دائما منصفاً بالنسبة للأنماط المختلفة من المشروعات التي تقتضي مستوى مختلفاً من الجهد من جانب الوكالات المنفذة لإدارة شؤون تلك المشروعات . فمثلاً إن إعداد مشروع بمبلغ 30.000 دولار قد يقتضي حداً أدنى من الجهد في إدارة شؤونه إذا كانت توجد من قبل فعلاً نماذج للمشروع جيدة السبك ويوجد فريق جاهز من الخبراء المحليين يستعان بهم . ومن ناحية أخرى فإن مشروعاً قيمته 30.000 للاسترداد وإعادة التدوير قد يقتضي البحث عن خبير استشاري وعن توريد المعدات اللازمة للتدريب وتسليم تلك المعدات في موقع التدريب وترجمة المواد المستعملة في التدريب إلى اللغة المحلية ، واختيار المتدربين وإعداد موقع التدريب وتحديد توقيت كل عنصر لإمكان تحديد ميعاد الافتتاح . ومن الواضح أن الجهد المطلوب لتحقيق هذا المشروع يفوق الجهد اللازم لإعداد المشروع .

22- ولذا فإن محاولة تحديد المشروع الصغير ينبغي أن تتجاوز مجرد النظر إلى ميزانية المشروع كي تشمل النظر إلى الجهد اللازم لإدارة شؤون الأنماط المختلفة من المشروعات ، والمسألة هنا هي مسألة النظر في المعايير التي ينبغي استعمالها لتحديد المشروعات الصغيرة .

رابعا- القواعد واللوائح المالية للأمم المتحدة بشأن تكاليف المساندة

23- إن مراقبة الأمم المتحدة لتكاليف المساندة مبينة في التعليمات الإدارية ST/AI/286 الصادرة في أول يناير 1982 بشأن حسابات مساندة البرامج . وتوجد لدى الأمانة صورة من هذه الوثيقة للرجوع إليها . وفيما يلي ترجمة الأقسام المتعلقة فقط بالموضوع المطروح هنا .

إجراءات للموافقة على حسابات مساندة البرامج وإدارة تلك الحسابات

1- أحكام عامة

أ- تغطي هذه التعليمات إدارة شؤون أموال مساندة البرامج التي وردت فيما يتعلق بالصناديق الاستئمانية وصناديق التشغيل ، التي دفعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية والوكالات المتخصصة إلى الأمم المتحدة .

ب- في حدود المبادئ التوجيهية التي تضمنتها تلك التعليمات سوف تفوض سلطة اعتماد ميزانيات مساندة البرامج وتخصيص أموالها ، فيما يتعلق بمشروعات التعاون التقني التي تنفذها المكاتب خارج المقر ، إلى رؤساء تلك المكاتب .

ثالثا- إعداد الميزانيات السنوية

ب- إن موارد مساندة البرامج ينبغي استعمالها في المجالات التي توجد فيها علاقة يمكن إثباتها بين النشاط المساند المعني وبين الأنشطة التي درت إيرادات مساندة البرامج . وفي هذا الصدد ينبغي أن تكفل المكاتب التي تستعمل موارد مساندة البرامج توزيعاً منصفاً بين إدارة المشروعات وإدارة البرامج والوظائف الإدارية المركزية (أي الشؤون المالية والشؤون الشخصية والخدمات العامة . ويمكن أن تستعمل موارد مساندة البرامج لدعم المشروعات في برامج التعاون التقني . وعناوين البنود التي يمكن أن تستعمل فيها أموال مساندة البرامج تشمل :

1- الوظائف – الأخصائيين والخدمات العامة ؛

2- الخبراء الاستشاريين ؛

3- المساعدة المؤقتة وساعات العمل الإضافية ؛

4- السفر ؛

5- استئجار الأماكن ؛

6- توريدات ومواد المكاتب ؛

7- معدات المكاتب ؛

8- النفقات المتنوعة .