

EP

الأمم المتحدة

Distr.

LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/49

4 March 2005

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

برنامج
الأمم المتحدة
للبيئة



اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف
لتنفيذ بروتوكول مونتريال
الاجتماع الخامس والأربعون
مونتريال، 4-8 نيسان/أبريل 2005

تقرير عن تكاليف مساندة البرامج
لمشروعات التعاون الثنائي
(متابعة للمقرر 40/43)

مقدمّة

1. طلب المقرّر 40/43 من الأمانة أن تحضّر بالتعاون مع الأطراف المعنية ، ورقة يتمّ النظر فيها في الاجتماع الخامس والأربعين ، تتعلق بإجراء حول استعمال أكثر مرونة لتكاليف مساندة الوكالة الثنائية ، على أن لا تتعدّى 13 بالمئة من قيمة المشروعات المعتمدة ، مع الأخذ بالاعتبار المناقشة التي جرت في الاجتماع الثالث والأربعين للجنة التنفيذية .

2. تتناول الورقة الرأهنة مبادئ تطبيق إجراء مرّن لاستعمال الوكالات الثنائية لتكاليف المساندة ، برز خلال المناقشات في الاجتماع الثالث والأربعين ، واجتماع التنسيق بين الوكالات. وتُجري الورقة مراجعة لمستوى تكاليف المساندة التي تلقتها الوكالات بالنسبة للبرامج الثنائية السنوية المستمرة لفترة 1999-2004 ، ولموازنة ممكنة لصندوق خاص بالوحدة الأساسية ، ومراجعة حول المستوى الممكن لتكاليف المساندة للوكالات الثنائية مرتكزة على قيمة المشروعات في خطط أعمالها لعام 2005 . وتختتم الورقة ببعض التعليقات من قبل الأمانة والتوصيات من أجل إجراءات ومبادئ توجيهية تتعلق بسلفة لتمويل وحدة أساسية .

مبادئ من أجل إجراء مرّن يتعلّق بسلفة لتمويل وحدة أساسية

3. لقد برزت المبادئ التالية خلال المناقشة السابقة للجنة التنفيذية حول هذه المسألة وخلال المناقشة في اجتماع 1-2 شباط/فبراير 2005 للتنسيق بين الوكالات ، الذي حضره ممثلون عن ثلاث وكالات ثنائية لديها برامج ثنائية سنوية مستمرة :

- (أ) يمكن استعمال تكاليف المساندة من أجل سلفة لتمويل وحدة أساسية ، كاستعمال مرّن لتكاليف مساندة الوكالة الثنائية المنقذة ؛
- (ب) إنّ المبادئ التوجيهية الموجودة حالياً من أجل تطبيق تكاليف المساندة للوكالات الثنائية وفقاً للمقرّر 41/26 ، يجب أن تبقى سارية المفعول من أجل تحديد المجموع العام لتكاليف المساندة :
- (ج) باستطاعة الوكالات المنقذة أن تختار إمّا التطبيق الحالي للمقرّر 41/26 إبان اعتماد المشروع ، أو التطبيق المحتمل الجديد في المقرّر 41/26 مع سلفة لتمويل وحدة أساسية ؛
- (د) يجب أن تكون سلفة التمويل مرتبطة بقيمة تكاليف المساندة التي سوف تنجم عن تقديمات المشروعات المقترحة المدرجة في خطة العمل السنوية للوكالة الثنائية ؛
- (هـ) يجب أن تُعاد سلفة التمويل إلى الصندوق المتعدّد الأطراف من تكاليف المساندة المتأتية عن موافقات المشروعات ؛
- (و) في حال عدم إعادة سلفة التمويل إلى الصندوق المتعدّد الأطراف من تكاليف المساندة المتأتية عن موافقات المشروعات . فإنّ تلك العناصر غير المسدّدة من سلفة تمويل الوحدة الأساسية يجب أن تُعاد ؛ و
- (ز) بما أن الصندوق المتعدّد الأطراف لم يكن مقصوداً لزيادة طاقة البلدان التي ليست من بلدان المادة 5 ، ينبغي على أي نظام جديد ألا يزيد قيمة أتعاب الوكالة المقصود استعمالها من قبل الوكالات الثنائية في مجال إدارة مشروعاتها ؛

تكاليف مساندة الوكالات (1999-2004)

4. يتضمّن الجدول 1 أدناه مجموع تكاليف المساندة التي تلقتها الوكالات الثنائية التي لديها برامج ثنائية سنوية مستمرة لفترة 1999-2004 ، والمعدل لتلك الفترة .

الجدول 1

تكاليف مساندة الوكالات الثنائية الإجمالية المختارة لفترة 1999-2004 ، والمعدل (بالدولار الأمريكي)

الوكالة	1999	2000	2001	2002	2003	2004	المجموع العام	المعدل
كندا	42,380	61,227	101,736	60,450	47,509	77,825	391,127	65,188
فرنسا	151,958	12,342	53,039	105,700	110,728	174,275	608,042	101,340
ألمانيا	518,146	364,904	310,122	584,829	643,578	311,547	2,733,124	455,521
اليابان	283,500	96,158	29,055	58,942	4,404	496,502	968,561	161,427
السويد	34,450	-	26,000	13,266	29,256	30,815	133,787	22,298
المجموع	1,030,434	534,631	519,952	823,187	835,475	1,090,964	4,834,641	805,774

موازنة نموذجية من أجل سلفة تمويل وحدة أساسية

5. اعتماداً على فئات التكاليف الواردة في دراسة لمؤسسة PriceWaterhouse/Coopers Study حول التكاليف الإدارية التي أسفرت عن المقرر 41/26 ، فقد أوردنا على سبيل المثال في الجدول 2 تكاليف وحدة الوكالة الأساسية للبنك الدولي البالغة حسب التوزيع بالتناسب 500.000 دولار أمريكي من التكاليف الفعلية البالغة 1.5 مليون دولار أمريكي.

الجدول 2

موازنة نموذجية لسلفة تمويل خاصة بوحدة أساسية ثنائية

موظفو الوحدة الأساسية	US \$313,000
سفر	US \$78,000
معدات	US \$23,000
إيجار	US \$27,000
خدمات تعاقدية	US \$17,000
تسديد خدمات مركزية	US \$42,000
المجموع	US \$500,000

6. إن الموازنة النموذجية أعلاه البالغة 500.000 دولار أمريكي تمكن من تسديد نفقات سفر جذرية وكلفة الموظفين ، ولكن وكالات ثنائية قليلة ستكون مرشحة للحصول على مثل مستوى التمويل هذا من تكاليف المساندة ، بسبب قدرتها على أن تستعمل فقط 20 بالمئة من الإسهامات التي تعهدت بها من أجل تنمية برامج كبرى (راجع الجدول 3 أدناه) .

تكاليف مساندة الوكالات في خطة عمل 2005

7. إن التكاليف الإجمالية لمساندة الوكالات التي ستكون مؤهلة بموجب النظام الحالي لتكاليف المساندة للوكالات الثنائية وفقاً للمقرر 41/26 ، مُدرجة في الجدول 3 أدناه .

الجدول 3

مجموع تكاليف المسندة اعتماداً على القيمة المحددة في خطط أعمال الوكالات الثنائية المنفذة لعام 2005

الوكالة	المجموع في خطة العمل (000 دولار أمريكي)	تكاليف المساندة المقدرة (000 دولار أمريكي)
كندا	205	24
فرنسا	2,367	224
ألمانيا	2,047	197
إيطاليا	4,470	470
اليابان	7,276	794
السويد	398	45
النمسا	257	33
الولايات المتحدة الأمريكية	5,375	375

8. يمكن اعتبار مبالغ تكاليف المساندة الواردة في الجدول 3 كمستويات قصوى مؤهلة للتمويل في حال اعتماد الإجراءات والمبادئ التوجيهية المقترحة. إنمّا تجدر الإشارة إلى أنّ خطط عمل الوكالات المنفذة المتعددة الأطراف والثنائية تنزع إلى الحصول على مستويات طموحة للموافقة لا يتمّ تحقيقها في الغالب. وعلى الوكالات الثنائية التي تطالب بسلفات أن تأخذ هذا الواقع بعين الاعتبار، وذلك تحاشياً لإعادة مبالغ سلفة الوحدة الأساسية الزائدة عن تكاليف المساندة المتأثية عن الموافقات الفعلية للمشروعات.

تعليقات

استعمال الوكالات الثنائية لتكاليف المساندة

9. يعرض الجدولان 1 و 3 تكاليف مساندة الوكالات التي أسندت أو قد تُسند للتعاون الثنائي من 1999 إلى 2005. إنمّا تجدر الإشارة إلى أن وكالات ثنائية عديدة حولت جزئياً أو كلياً تكاليف مساندة لوكالات منفذة متعددة الأطراف. وعليه فإنّ هذه الوكالات الثنائية التي فعلت ذلك، لم تتمكن من نيل تكاليف المساندة الخاصة بها. والاحتفاظ بأتعاب الوكالة التي تمّ الحصول عليها قد يكون كافياً لإنشاء وحدة أساسية.

10. بموجب النظام المقترح بإمكان وكالة ثنائية أن تستخدم تكاليف مساندة الوكالة التي تلقتها من موافقات فعلية للمشروعات، من أجل تسديد سلفة تمويل وحدتها الأساسية إلى الصندوق المتعدّد الأطراف.

11. إذا قامت وكالات متعددة الأطراف بتنفيذ مشروعات لوكالات ثنائية بسلفات تمويل للوحدة الأساسية، قد تكون هنالك تكاليف إضافية للصندوق المتعدّد الأطراف، لأنّ تكاليف مساندة الوكالات المتعددة الأطراف ستصبح عندئذ تكاليف مشروعات. مع ذلك فإن اختيار وكالة منفذة ثنائية أو متعددة الأطراف لمقاول من الباطن سيؤوّل دائماً إلى بعض النفقات العامة المرتبطة به. وقد أثبتت الوكالات المنفذة المتعددة الأطراف جدارتها في تنفيذ مشروعات في بلدان المادة 5، وقد أفاد بعض الأعضاء أن بعض الوكالات الثنائية تحتاج إلى خبرة هذه الوكالات المنفذة المتعددة الأطراف لتنفيذ مشروعاتها.

12. مع ذلك قد تكون قيمة جدوى التكاليف مناسبة أكثر للصندوق المتعدّد الأطراف إذا سدّد أتعاب وكالة واحدة. وعلى هذه الوكالات التي تختار تمويلاً للوحدة الأساسية، أن تحاول تنفيذ مشروعاتها الخاصة من دون مساعدة الوكالات المنفذة المتعددة الأطراف التابعة للصندوق، وذلك لتحاشي تسديد أتعاب وكالة مزدوجة. وهذه الحال تنطبق على عدد من الوكالات الثنائية التي لها مشروعات مستمرة.

تعريف تكاليف المساندة وإعداد المشروعات

13. يعرض الملحق 1 تعريفاً لتكاليف المساندة الإدارية بالنسبة لتكاليف الوحدة الأساسية لوكالة منقذة . وقد وصفت دراسة مؤسسة Price Waterhouse/Coopers Study الوحدة الأساسية أنها وحدة منسقة . وتجدر الإشارة إلى أن ليس ثمة أي ذكر لإعداد المشروعات في لائحة التكاليف المؤهلة في ذلك التعريف . وفي الواقع ، واعتماداً على الدراسة ، يجب عدم اعتبار التكاليف المسندة إلى مشروعات كالتكاليف مساندة .

14. إن إعداد المشروعات هو فئة تكاليف مستقلة تلقت تمويلًا من أجلها الوكالات المنفذة الثنائية والمتعددة الأطراف . والواقع أن تكاليف مساندة الوكالات تُحتسب فضلاً عن تكاليف إعداد المشروع . وسبب ذلك أن إعداد المشروع هو نشاط يجب رصده وإدارته كأى من عناصر مشروع آخر . لذلك فإن الوكالات المنفذة الثنائية والمتعددة الأطراف تتلقى في معظم الحالات ، تكاليف مساندة نسبتها 13 بالمئة ، إضافة إلى إعداد المشروع .

15. مع ذلك يجب ألا تُحرم الوكالات الثنائية من اختيار استعمال تكاليف مساندة الوكالة الخاصة بها لإعداد المشروعات ، ومن الامتناع عن طلب أموال لإعداد المشروعات يؤول إلى اكتساب الصندوق المتعدد الأطراف توفيراً صافياً . ولكن إعداد المشروع يجب ألا يُعتبر تخويلاً عندما يكون الوضع بصدد بنود تكاليف الوحدة الأساسية للوكالات المنفذة الثنائية والمتعددة الأطراف . وقد يُسمح به كجزء من تسليم مادام يسفر عن توفير صافٍ للصندوق .

حسنة سلفة تمويل الوحدة الأساسية للوكالات الثنائية

16. لقد حظي الصندوق المتعدد الأطراف بوكالات ثنائية عدّة مع استدامة ممثلين واسعي الاطلاع على إجراءات الصندوق المتعدد الأطراف وعلى أنظمتها ومبادئه التوجيهية . وتقضي الضرورة أن تكون لكافة الوكالات ، الثنائية منها والمتعددة الأطراف ، مثل هذه الذاكرة المؤسسية من أجل تنفيذ أنشطة الصندوق المتعددة الأطراف لبلدان المادة 5 بصورة عملية وفاعلة . ومهمّ خلال فترة الامتثال ، أن تكون الوكالات المنفذة الثنائية والمتعددة الأطراف ، وبخاصة الوكالات الثنائية التي لها برامج سنوية مستمرة ، قادرة على الاستجابة بسرعة لحاجات بلدان المادة 5 . ومهمّ أيضاً أن تأخذ الوكالات الثنائية بعين الاعتبار أنه يجب تسديد سلفات تمويل الوحدة الأساسية من موافقات مشروعات فعلية ، قد تنزع إلى مطابقة قيمة أدنى من تلك المبيّنة في موازنتها المقترحة .

17. من المتوقع أن تمكن الإجراءات والمبادئ التوجيهية المقترحة وحدة أساسية نحيفة وفاعلة من الإسهام في هذا الهدف مع تحصيل وفورات صافية محتملة ، ولكن من دون وقع سلبي على المستوى الحالي لتكاليف مساندة الوكالة المحولة للوكالات الثنائية المنفذة .

توصيات

قد ترغب اللجنة التنفيذية في :

1. أن تأخذ علماً بالوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/49
2. أن تقرّ أنه يمكن استعمال التكاليف الإدارية كإعداد مشروعات ، إذا كان في مثل هذا الاستعمال وفورات صافية للصندوق المتعدد الأطراف ؛ و
3. أن تعتمد الإجراءات والمبادئ التوجيهية التالية لسلفة تمويل وحدة أساسية :

(أ) على الوكالات الثنائية التي تختار سلفة لتمويل الوحدة الأساسية أن تعتمد الاجراءات التالية بنوع خاص :

- (i) أن تقدّم موازنة مرتكزة على فئات كلفة الوحدة الأساسية المبيّنة في دراسة الكلفة الإدارية التي رُفعت إلى الاجتماع السادس والعشرين UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67 التي قد تتضمن إعداد مشروع ؛

- (ii) أن تقدّم سلفة تمويل الوحدة الأساسية في الوقت نفسه كخطة عمل سنوية ، مشيرة إلى أنه يمكن تقديمها في أن معاً قبل سنة خطة العمل ؛ و
- (iii) أن تضمّن ، في طلباتها سلفات للسنوات اللاحقة ، حساباً للمصروفات مقابل موازنة السنة السابقة .
- (ب) تتطلب المبادئ التوجيهية لسلفات تمويل الوحدة الأساسية أن توافق الوكالات الثنائية التي تختار هذه الطريقة :
- (i) على أن تجعل القيمة الإجمالية لسلفة تمويل الوحدة الأساسية في مستوى تكاليف المساندة المبيّنة في خطة عمل الوكالة الثنائية ، اعتماداً على تطبيق المقرر 41/26 ، ولكن على أن تطالب بموازنات حريصة من أجل وحدات أساسية نحيفة وفاعلة يُعاد تسديدها للصندوق المتعدّد الأطراف من موافقات المشروعات ؛
- (ii) على أن يُحتمل تضمين إعداد المشروعات كبند لكلفة لسلفة تمويل وحدة أساسية ، فقط إذا كان سيسفر عن وفورات صافية للصندوق ، وهو لا يُعتبر كتحويل ؛
- (iii) على أن تخضع موازنات سلفة تمويل الوحدة الأساسيّة ومصروفاتها لمراجعة سنوية من قبل اللجنة التنفيذية ؛ و
- (iv) على أن تعيد أي مبالغ من سلفة تمويل الوحدة الأساسيّة ، لا تكون قد أعيد تسديدها للصندوق المتعدّد الأطراف من موافقات المشروعات في سنة خطة السلفة / العمل .

المرفق I

تكاليف مساندة إدارية لوحدة التنسيق (من دراسة مؤسسة Price Waterhouse/Coopers Study ، الفصل الثالث "تعريف التكاليف الإدارية الصفحتان 8-9) .

بالنسبة لوحدة التنسيق الخاصة بكل وكالة منفذة ، وبحيث أنها تساند الصندوق المتعدد الأطراف ، قد تُعتبر التكاليف التالية مؤهلة :

1. التكاليف المباشرة لوحدة التنسيق التي تتضمن
 - الرواتب والمكاسب الجانبية للموظفين الدائمين والمتعاقدين (مستشارون) ؛
 - السفر المتعلق بأنشطة الصندوق المتعدد الأطراف ، وللرصد الإداري للمشروعات ؛
 - كلفة إيجار المكتب متضمنة تخصيصاً عادلاً من تكاليف التشغيل ، مرتكزاً على نسبة المساحة غير المنظورة ؛
 - المعدات ، أدوات المكتب ، نفقات الاتصالات البعيدة المدى والنفقات العامة المرتكزة على مصروفات معيئة ؛
 - خدمات تعاقدية مرتبطة بأنشطة وحدة التنسيق .
2. تخصيص كلفة عادل من خدمات الدعم المركزية للوكالة المنفذة ، وسوف يتضمّن ذلك تخصيصاً معقولاً وعادلاً من مصروف الخدمات المركزية ، مثل :
 - الموارد البشرية ، مرتكزة على العدد المتناسب للموظفين
 - المحاسبة ، مرتكزة على حجم المعاملات المولدة
 - أنظمة إعلام للإدارة ، مرتكزة على العدد المتناسب لمراكز العمل ، والأنظمة الفعلية التي تستعملها وحدة التنسيق
 - المشتريات والخدمات القانونية ، مرتكزة على حجم العمليات المولدة
 - خدمات مكتب وخدمات إدارية عامة ، مرتكزة على العدد المتناسب للموظفين .
3. تخصيص عادل لتكاليف المكتب الإقليمية والميدانية . ويمكن جعل هذا التخصيص بصورة إجمالية ، على أساس النشاط المالي ، أي إنفاق الصندوق المتعدد الأطراف مقابل مجموع إنفاق الوكالة .
4. التكاليف المباشرة للهيئات المنقذة ، أكانت وكالات تطبيق ، أو حكومات وطنية ، أو وسطاء ماليين ، أو مستشارين آخرين تعاقدت معهم الوكالات المنفذة لدرجة أنهم متداخلون في إدارة المشروعات . وسُحِّدَ هذه التكاليف عن كلّ عقد خدمة على حدة ، أو أنها سُنَّعِن بنسب مطابقة للقيمة العادلة للخدمات التي تمّ الحصول عليها . وهذه التكاليف سوف تستثنى التكاليف الموافق عليها كجزء من موازنات المشروعات (مثلاً : كلفة مستشاري منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيدو) في العديد من مشروعاتها) .

التكاليف غير المؤهلة

يُقترح أن تُعتبر البنود التالية غير مؤهلة لغايات تحديد التكاليف الإدارية الفعلية :

- السفر غير المتعلق مباشرة بأعمال الصندوق المتعدّد الأطراف ، بما في ذلك شطر الأسفار المتعدّدة
- الغايات غير التابع للصندوق المتعدّد الأطراف ، والأسفار المتعلقة بالأنشطة التي لا علاقة لها بدور الوكالة المنقذة ؛
- مخصّصات النفقات العامّة التي تمّ إرصادها في المبالغ العامة للوكالات المنفذة .
- الرسوم الهادفة إلى التأمين على مواطن العجز أو التكاليف في البرامج والموازنات والأنشطة الأخرى .
- أي تكاليف مسندة إلى المشروعات .