الأمم المتحدة

EP

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/44
18 February 2007

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف
لتنفيذ بروتوكول مونتريال
الاجتمـــــاع الحادي والخمسون
مونتريال، 19-23 مارس / آذار 2007

مشروع اختصاصات لتقييم شامل مستقل للتكاليف الإدارية المطلوبة لفترة السنوات الثلاث 2009 – 2011 (متابعة للمقرّر 27/50)

ان وثائق ما قبل الدورات قد تصدر دون اخلال بأي قرار تتخذه اللجنة التنفيذية بعد صدورها.

لأسباب اقتصادية، لقد تمت طباعة هذه الوثيقة بعدد محدد، فيرجى من المندوبين أن يأخذوا نسختهم معهم الى الاجتماع وألاّ يطلبوا نسخا اضافية.

مقدّمـــــــة

1. تعرض هذه الوثيقة مشروع اختصاصات من أجل تقييم مستقلّ شامل للتكاليف الإدارية للوكالات المنفذة التابعة للصندوق المتعدّد الأطراف، التي ستُطلب لفترة السنوات الثلاث القادمة. وهي تتضمّن أيضاً توصية بأن تتمّ المصادقة على هذه الاختصاصات في الاجتماع الحادي والخمسين للجنة التنفيذية.

2. تمّ إعداد هذه الاختصاصات في أعقاب مقرّر اللجنة التنفيذية في اجتماعها الخمسين الذي يأذن للأمانة "بالاضطلاع بتقييم مستقلّ شامل للتكاليف الإدارية المطلوبة لفترة السنوات الثلاث 2009–2011، عن طريق الاستعانة بخبراء استشاريين مستقلّين أو بشركات استشارات مستقلّة، عند الاقتضاء، والإبلاغ عن استنتاجات هذا التقييم إلى أول اجتماع تعقده اللجنة التنفيذية في عام 2008" (المقرّر 27/50، الفقرة ج) . وقد أدمجت معها تعليقات من الوكالات المنفذة المتعدّدة الأطراف.

الخلفيـــة

3. وقّعت اللجنة التنفيذية اتّفاقيات مع الوكالات المنفذّة المتعدّدة الأطراف التي أذنت برسم مئوي من كافّة المصاريف المأخوذة من الصندوق الاستئماني المحدّد في وثائق المشروع وبرامج العمل الموافق عليها(UNEP/OzL.Pro/ExCom/Inf.3 و4 وUNEP/OzL.Pro/ExCom/8/29 ، المرفق الرابع ، كما عُدّل بالمقرّر 2/25). بالنسبة للبنك الدولي، أوضحت اتّفاقيّته بأنّه سيحصل على المصاريف التي تكبّدها (UNEP/OzL.Pro/ExCom/5/Inf.2). وتجدر الإشارة إلى أن إدارة التكاليف الإدارية ستكون وفقاً لأنظمة الوكالة المعنيّة وقوانينها وتوجيهاتها. وليست هنالك اتّفاقيات مع الوكالات الثنائية المنفذة بشأن أنشطتها بمقتضى الصندوق المتعدّد الأطراف.

4. لقد كانت هنالك أربعة أنظمة للتكاليف الإدارية بمقتضى الصندوق المتعدّد الأطراف منذ نشأته . وفي الأساس كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (يوئنديبي) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (يونيب) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيدو) تتلقّى أتعاباً شاملة بمعدّل 13 بالمئة من قيمة الموافقات على المشروعات وأيضاً من إعداد المشروعات وأنشطة إعداد البرامج القطرية. وخلافاً لذلك كان البنك الدولي يتلقّى ميزانيّة إدارية وقانونية ومالية كعنصر تمويل في برنامج عمله السنوي، الذي تضمّن إعداد المشروعات وإعداد البرنامج القطري كتكاليف إدارية . وكان يتلقّى أيضاً تكاليف مساندة قدرها 3 بالمئة عن المبالغ الموافق عليها لكلّ مشروع على حدة، لتغطية أتعاب وسطائه الماليّين المسؤولين عن تنفيذ المشروع.

5. في اجتماعها الثاني عشر طلبت اللجنة التنفيذية من الأمانة إجراء تمرين لكلفة إدارية مرتكزة على الحاجة لتطوير المعايير UNEP/OzL.Pro/ExCom/12/6، الفقرة 41). ونتيجة لذلك تمّ إجراء أول تقييم مستقلّ تناولته اللجنة التنفيذية في اجتماعها الرابع عشر (UNEP/OzL.Pro/ExCom/14/12). وأدّى ذلك إلى أول تغيير نظامّي، عندما طلب البنك الدولي من اللجنة تطبيق تكاليف المساندة بمستوى 13 بالمئة على كافة مشروعاته الموافق عليها خلال الاجتماع السابع عشر، وفي أعقابه (المقرّر 10/18، الفقرة ب). ومع هذا التغيير تلقت كافة الوكالات المنفذة تكاليف مشروعات قدرها 13 بالمئة كتكاليف إدارية.

6. أسفر التقييم الثاني المستقلّ عن تغيير ثالث لنظام الكلفة الإدارية. وقد بوشر في ذلك استجابة لطلب خلال الاجتماع الثامن للأطراف حيث طلب الأطراف من اللجنة التنفيذية أن تعمل من أجل تخفيض تكاليف المساندة من 13 بالمئة إلى معدّل دون الـــ10 بالمئة (المقرّر 4/VIII ، الفقرة 6). وطلبت اللجنة من الخبير الاستشاري أن يحدّد الخيارات والمنهجيّات من أجل تخفيض المستوى الإجمالي للتكاليف الإدارية ، بالتركيز على تعديل النظام

الحالي الموحّد المعتمد على الاتعاب (المقرّر 2/21). وقدّمت مؤسسة Coopers and Lybrand تقرير تقييم إلى الاجتماع السادس والعشرين للجنة التنفيذية (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67). وقد نتج عن ذلك نظام تكاليف إدارية كان في الأساس يُطبَّق على كافة الوكالات، ولكنه مازال عمليّاً كليّاً فقط بالنسبة للوكالات الثنائية، ويُطبَّق جزئياً على يونيب. ونظام التكاليف الإدارية هذا طبّق أتعاب وكالة قدرها 13 بالمئة على المشاريع التي تبلغ قيمتها 000 500 دولار أمريكي كحدّ أقصى ، وأتعاب وكالة قدرها 11 بالمئة على قيمة المشروعات التي تجاوزت الـــ000 500 دولار أمريكي والتي لا تتجاوز الـــ 5 ملايين دولار أمريكي، وأتعاب وكالة يجري التفاوض بشأنها بالنسبة لكلّ مشروع على حدة، للمشروعات التي قُدّرت قيمتها بأكثر من 5 ملايين دولار أمريكي (المقرّر 41/26). وينطبق ذلك على يونيب أيضاً باستثناء برنامجها للمساعدة على الامتثال حيث تبلغ أتعاب الوكالة 8 بالمئة من الكلفة السنوية لبرنامج المساعدة على الامتثال والتعزيز المؤسّسي حيث تكاليف أتعاب الوكالة هي "صفر" لأن برنامج المساعدة على الامتثال يضطلع بإدارة السّواد الأعظم من مشروعات التعزيز المؤسّسي.

7. في سياق سلسلة من الاجتماعات نظرت اللجنة التنفيذية خلالها في مسائل تتعلّق بتخطيطها الاستراتيجي لفترة الامتثال ، لحظت اللجنة بأنّه، على الرّغم من كون حصّة ثابتة للوكالة من موارد المشروعات (كما توفّر آنذاك كأداة لتخصيص الموارد) تعطي الوكالات مزيداً من التنبّؤ بشأن تكاليفها للمساندة، فإن من مساوئها أنّها تحدّد الموارد المخصّصة على فترات طويلة من الوقت غير ضروريّة، كما هي الحال بالنسبة لمعظم مشروعات بروميد الميثيل. ولحظت اللجنة أيضاً أنّ هذا الأمر لم يكن ليصلح لفترة السنوات الثلاث 2002–2005 حيث كان لزاماً التقيّد بجدول زمني أكثر صرامة من أجل تنفيذ المشروعات. ومع قرارها بإلغاء حصص الوكالات، قضت اللجنة التنفيذية بتغيير آخر على نظام التكاليف الإدارية بتزويد "يوئنديبي ويونيدو والبنك الدولي بالميزانيات الإدارية، إلى جانب معدّل منخفض لتكاليف المساندة للأنشطة الفردية" (UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/66 الفقرات من 55 إلى 58، وطلبت اللجنة من الأمانة أن تعالج هذه المسالة "شريطة ألاّ يتجاوز مجموع التكاليف الإدارية مجموع التكاليف الإدارية الحالية". (المقرّر 68/37، ج).

8. تمّ اقتراح أحدث نظام للتكاليف الإداريّة على الاجتماع الثامن والثلاثين بنيّة أنّه سيضمن الحفاظ على مستويات التوظيف الحالية في الوكالات المنفذة ، وعلى أنشطتها الأساسيّة، وأنّه سيوفّر تكاليف مساندة كافية لتنفيذ المشروعات على أساس يمكن توقعه. (UNEP/OzL.Pro/ExCom/38/59، الفقرة 4). وهو يتضمّن مبلغ مليون ونصف دولار أمريكي يخضع لمراجعة سنويّة من أجل وحدة أساسية، إضافة إلى تطبيق أتعاب وكالة قدرها 7,5 بالمئة لمشروعات لها تكاليف مشروع قدرها 000 250 دولار أمريكي أو أكثر (بما في ذلك مشروعات التعزيز المؤسسي وإعداد المشروعات) وأتعاب وكالة قدرها 9 بالمئة لمشروعات تكون كلفة مشروعاتها دون الـــ000 250 دولار أمريكي (بما في ذلك إعداد البرامج القطرية) (المقرّر 68/38). وفي اجتماعها السادس والأربعين عدّلت اللجنة تعديلاً طفيفاً مبالغ الوحدات الأساسيّة وجعلتها على أساس التحليل في الوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/46/40. وحُدّدت أسعار الأساس لتكاليف الوحدات الأساسية ليوئنديبي ويونيدو بـــ1,7 مليون دولار أمريكي بدلاً عن 1,5 مليون دولار أمريكي، ووافقت اللجنة على إمكانية زيادة سنوية حتى مستوى الـــ 3 بالمئة ليوئنديبي ويونيدو والبنك الدولي (المقرّر 35/46).

9. في اجتماعها التاسع والأربعين وافقت اللجنة اللتنفيذية على "أن تنظر في قدرة يوئنديبي ويونيدو والبنك الدولي على تقديم مشروعات منجزة في المواعيد المحدّدة، في سياق استعراضها للتكاليف الإدارية" (المقرّر 7/49 ج). وعلى هذا الأساس أدركت اللجنة الحاجة إلى تقييم أكثر شموليّة لأنظمة التكاليف الإدارية بهدف توفير قدرة كافية لإتمام كافة الأنشطة الضرورية لتحقيق احتياجات بلدان المادة 5 في جهودها من أجل الامتثال خلال فترة السنوات الثلاث القادمة، ولتوفير رقابة وتبليغ كافيين للجنة التنفيذية، بما في ذلك الأخذ بالحسبان الخطط الجارية لاستعمال رصيد تكاليف المساندة وأيّ مسألة من مسائل التدقق المالي ذات الصلة.

بنود ينظر فيها الخبير الاستشاري

10. في اجتماعها الخمسين ، وخلال استعراض تكاليف الوحدات الأساسية المقترحة لعام 2007، تمّ تبليغ اللجنة التنفيذية بأن هنالك رصيداً هاماً من تكاليف المساندة يتراوح مبلغه بين 30,8 مليون دولار أمريكي و40,8 مليون دولار أمريكي. ومع أنه كان ممكناً استعمال هذا المبلغ بحيث أنه عبارة عن أرصدة بتاريخ 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 (بالنسبة للحالة الأولى)، وفقط المبالغ الموافق عليها لعام 2006 (في الحالة الثانية) ستظلّ الوكالات المنفذة تتلقّى تكاليف مساندة عن الموافقات وتكاليف الوحدات الأساسية، على الأقلّ حتى نهاية فترة السنوات الثلاث الحالية. إضافة إلى ذلك كان بإمكان هذا المبلغ أن يغطّي، من حيث المبدأ، تكاليف مساندة لفترة سنتين أو ثلاث سنوات إضافية، من تكاليف إدارية إجمالية.

11. خلال فترة السنوات الثلاث 2009–2011، ستتمّ إزالة موادّ كلورو فلورو كربون ورابع كلوريد الكربون مع حلول العام 2010. وبعد 2010 يبقى فقط إزالة 20 بالمئة من خط الأساس بالنسبة لبروميد الميثيل ، و30 بالمئة من خط الأساس بالنسبة لثلاثي كلورو الإيثان، فضلاً عن إزالة هيدرو كلورو فلورو كربون المقرّرة في حدود العام 2040. وينبغي أن يأخذ تقييم التكاليف الإدارية بالحسبان التكاليف المتعلّقة بأنشطة الإقفال بالنسبة لعمليات الإزالة عام 2010.

12. إن توفير تكاليف المساندة يمكّن الوكالات المنفذة من إتمام الرقابة والمساعدة التقنيّة والتزامات الرّصد على مستوى البرنامج حتى نهاية عام 2010، وما بعد ذلك، إلى أن يتمّ إكمال المشروعات، وتقارير الإتمام وعمليات التقييم، وإلى أن تتمّ تسوية الحسابات وإقفالها، ويتمّ تحقيق كافة الالتزامات في الاتفاقيات المتعددة السنين. كما سيجري استعمالها لرصد مشروعات ذات أنشطة بعد 2010.

13. لا يمكن أن تستعمل الوكالات المنفذة التابعة للأمم المتحدة مبالغ تكاليف المساندة ذات الصلة بالمشروعات حتى يكون هنالك صرف ذو صلة بالمشروعات يحرّر المبالغ لأغراض إدارية. وستكون هنالك بالتالي مسألة نظر في التدقّق المالي في تحديد ما إذا كانت المبالغ كافية لتتمكن الوكالات من إدارة محفظات أوراقها المالية الحالية والموافق عليها من حيث المبدأ، من أجل تحقيق أهداف امتثال عام 2010. ويجب أن يأخذ تقييم رصيد تكاليف المساندة بالحسبان أيّاً من هذه الاعتبارات مع تدقّق مالي قد ينجم بالنسبة للوكالات المنفذة.

14. في اجتماعها التاسع والأربعين وافقت اللجنة التنفيذية على "أن تنظر في قدرة يوئنديبي ويونيدو والبنك الدولي على تقديم مشروعات منجزة في المواعيد المحدّدة في سياق استعراضها للتكاليف الإدارية في اجتماعها الخمسين" (المقرّر 7/49 ج). ويجب أن يتضمّن التقييم مراجعة لأنظمة التكاليف الإدارية لهذه الوكالات من أجل بلدان المادّة 5 ، لتحقيق جهودها الامتثاليّة خلال فترة السنوات الثلاث القادمة، والوفاء بمسؤوليّاتها الاستئمانيّة، وتوفير التبليغ للجنة التنفيذية. ويجب أن يأخذ هذا الأمر بالحسبان الخطط الجارية من أجل استعمال رصيد تكاليف المساندة وأيّ من مسائل التدقّق المالي ذات الصلة.

15. مع أن يونيب لا تتلقى تكاليف وحدات أساسيّة، نظرت التقييمات المستقلة السابقة أيضاً في تكاليف يونيب الإدارية. وكما هو مبيّن أعلاه، فإن المقرّر 41/26 هو القاعدة للتكاليف الإدارية ليونيب والوكالات الثنائية . وفي مجال تحديد مستوى التكاليف الإدارية في المقرّر 41/26، أخذت مؤسسة Coopers and Lybrand بالاعتبار التكاليف السابقة ليونيب والوكالات الأخرى. وعلى غرار ذلك يجب إجراء مراجعة لتكاليف يونيب الثنائية الإدارية في نطاق الفئات التي حدّدتها مؤسسة Coopers and Lybrand. وبما أن الوكالات الثنائية لم تخضع لتاريخه لأي تقييم للتكاليف الإدارية، يجب إجراء مراجعة مماثلة للوكالات الحالية المتعاطية في أنشطة ثنائية جارية.

16. في مجال القيام بهذا العمل، على الخبير الاستشاري أن يأخذ بالحسبان التقارير السّابقة المعدّة عن هذا الموضوع من قبل الخبراء الاستشاريين المستقلّين والأمانة. وينبغي استخدام هذه المعلومات لإحلال معايير لتكاليف الإدارة الخاصة بالمشروعات المالية. ويمكن أيضاً استعمال فئات التكاليف الإدارية المستخدمة في دراسات سابقة كقاعدة للتحليل، ولكنّ يمكن إضافتها أو تعديلها حسب الإقتضاء. ويتوجّب النظر أيضاً في المدى الذي تُستخدم فيه الموارد الحالية لمعالجة متطلّبات التكاليف الإدارية المستقبليّة. وعلى الخبير الاستشاري أن يحدّد أيضاً الخدمات المقدّمة مع التكاليف الإدارية، مع الأخذ بالحسبان أنظمة التكاليف الإدارية المختلفة ليونيب والوكالات المنفذة المتعدّدة الأطراف والثنائية.

17. يتوجّب على الخبير الاستشاري أيضاً أن يأخذ بالحسبان إجراءات التنفيذ المختلفة المستعملة من طرف الوكالات المنفذة المتعدّدة الأطراف والثنائية. وفي بعض الحالات يُستعان بالتكاليف الإدارية لإدارة برامج من خلال وكالات أخرى، فيما تستعين بعض الوكالات بموظّفيها لتنفيذ مشروعات وافقت عليها اللجنة التنفيذية. وفي بعض الحالات تُحَوَّل أتعاب الوكالة إلى الوكالة المنفذة (على سبيل المثال تعمد بعض الوكالات على تحويل مبالغ لوكالات وطنية منفذة و/أو لوسطاء ماليين)، وفي حالات أخرى تحتفظ الوكالة التي تدير المشروع بالأتعاب بنسب مختلفة.

18. إن مكاتب الوكالات المنفذة التي تُعنى بمسائل خاصّة بالصندوق المتعدّد الأطراف، تتعاطى أيضاً في تنفيذ أنشطة مموّلة لاتفاقيات بيئية أخرى متعدّدة الأطراف. وفي اجتماعها الخمسين قرّرت اللجنة التنفيذية "ألاّ تُصرف ميزانية برنامج المساعدة على الامتثال إلاّ وفقاً لصلاحيات آلية التمويل الواردة في المادة 10 من بروتوكول مونتريال، وبالتالي ألاّ تُصرف الموارد على أنشطة التنسيق بين الاتفاقيات البيئية المتعدّدة الأطراف" (المقرّر 26/50 الفقرة "أ" (3). وعلى الخبير الاستشاري أن يتثبّت من كيفيّة إنجاز هذا الأمر بالنسبة لكافة الوكالات، بحيث أن المكاتب المتعاطية في أنشطة للصندوق المتعدد الأطراف، هي في الغالب ، متعاطية أيضاً في أنشطة مُموّلة لاتفاقيات بيئية أخرى متعددة الأطراف.

19. على الخبير الاستشاري أن يأخذ أيضاً بالحسبان خبرة الوكالات المنفذة مع آليات تمويل أخرى متعدّدة الأطراف. وبالنسبة لذلك تتوجّب إعادة النظر في التكاليف الإدارية المستخدمة من أجل مرفق البيئة العالمية وغيرها من المبالغ الشاملة والإقليمية على النّحو الملائم، بهدف وضع توصية لتكاليف إدارية مستقبلية خاصة بالصندوق المتعدد الأطراف.

20. على الخبير الاستشاري أن يقترح تغييرات على أنظمة التكاليف الإدارية الحالية تمكّن الوكالات المنفذة من توفير مساندة إدارية كافية لبلدان المادة 5 لمساعدتها على تحقيق الامتثال خلال فترة السنوات الثلاث القادمة، بهدف توفير قدرة كافية لإتمام كافة الأنشطة الضرورية بالنسبة لبلدان المادة 5 لإنجاز جهودها الامتثالية، خلال فترة السنوات الثلاث القادمة، وتمكين الوكالات المنفذة من ممارسة مسؤولياتها الاستئمانية، وتوفير رقابة وتبليغ كافيَين للجنة التنفيذية. وفي هذا المجال، ينبغي أن تؤخذ بالحسبان التحديات لفترة السنوات الثلاث (2009–2011) كما هو مبيّن أعلاه، وبنوع خاص بالنسبة لإجراءات الرقابة المستقبلية، والحاجة كذلك للتثبّت من أن كافة الالتزامات والحسابات المالية قد أقفلت . وتقييم أية تكاليف إضافية بعد 2011 يجب أن يأخذ بالحسبان أي أنشطة مشروعات من المتوقّع إجراؤها بعد 2010.

21. يتوجب على أي تغييرات على أنظمة تكاليف إدارية حالية، أن تأخذ بالحسبان الخطط الحالية من أجل استعمال رصيد تكاليف المساندة، وأي مسألة من مسائل التدقّق المالي المشار إليها أعلاه. ومن أجل ذلك يتوجب على الخبير الاستشاري أن ينظر في توجّهات تنفيذ المشروعات لحافظة الأوراق النقدية الحالية للمشروعات

الموافق عليها، وبالنسبة لتكاليف المساندة المكتسبة مقابل تلك التي لا تكون مكتسبة ، والتكاليف المتغيّرة مقابل التكاليف الثابتة.

الأهداف القابلة للتحقيق

22. على الخبير الاستشاري أن يقدّم تقريراً حول التقدّم إلى اللجنة التنفيذية في اجتماعها الثالث والخمسين في سياق التقييم السنوي لتكاليف الوحدات الأساسية. وينبغي تقديم مشروع تقرير في حدود 15 يناير/كانون الثاني 2008. ويتوقع تقديم التقرير النهائي في حدود 15 فبراير/شباط 2008 لتنظر فيه اللجنة التنفيذية في اجتماعها الرابع والخمسين.

توصيـــة

23. قد ترغب اللجنة التنفيذية اعتماد مشروع الاختصاصات، مع الأخذ بالعلم بأن أمانة الصندوق المتعدّد الأطراف ستعرض التكاليف المرتكزة على عطاءات من خبراء استشاريّين ذوي كفاءة، إلى اللجنة التنفيذية في اجتماعها الثاني والخمسين.