DP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1998/11
17 July 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس التنفيذي لبرنامج
الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق
الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثالثة لعام ١٩٩٨
١٤-١٦ و ٢١-٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، نيويورك
البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت
صندوق الأمم المتحدة للسكان

صندوق الأمم المتحدة للسكان

استعراض ترتيبات الصناديق الاستئمانية الثنائية والمتعددة الأطراف

تقرير المديرة التنفيذية

١ - تم إعداد هذا التقرير استجابة للمقرر ٢٦/٩٧ الذي أوصى فيه المجلس التنفيذي بأن تقوم المديرة التنفيذية باستعراض ترتيبات الصناديق الاستئمانية الثنائية والمتعددة الأطراف وأن تقدم تقريرا إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة لعام ١٩٩٨ (الفقرة ٩).

٢ - ولتغطية العناصر الأساسية للتمويل الثنائية والمتعددة الأطراف لصندوق الأمم المتحدة للسكان ونهج استرداد التكاليف بأكبر قدر ممكن من الدقة فقد نُظم هذا التقرير في خمسة أجزاء: الجزء الأول يعطي مقدمة مختصرة لنشأة التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف ومبررات هذا التمويل؛ ويعطي الجزء الثاني نظرة تاريخية عامة تبين الاتجاهات والمعلومات الحالية المتعلقة بالجهات المتبرعة الرئيسية الثنائية والمتعددة الأطراف؛ ويقدم الجزء الثالث شرحا مختصرا للكيفية التي يجري بها التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف في صندوق الأمم المتحدة للسكان والدروس المستفادة؛ ويناقش الجزء الرابع الخدمات الإدارية وخدمات الدعم التي تقوم بها وحدات صندوق الأمم المتحدة للسكان؛ ويقدم الجزء الخامس معلومات بشأن عملية استرداد التكاليف، وبوجه خاص آليات استرداد التكاليف بالنسبة للترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف العادية القابلة للبرمجة (التمويل المشترك). وينتهي الجزء الخامس بتوصيات المديرة التنفيذية بالنسبة لاسترداد التكاليف الكاملة فيما يتعلق بما يلي: (أ) تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم المتعلقة بالأنشطة الثنائية والمتعددة الأطراف (التمويل المشترك)؛ و (ب) تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي المتصلة بتنفيذ صندوق الأمم المتحدة للسكان للمشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف.

180898 180898 98-21084

أولا - مقدمـــة

٣ - في كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، أقر مجلس الإدارة اقتراح صندوق الأمم المتحدة للسكان المتعلق بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف كما ورد في الوثيقة DP/161. وقد أجمل التقرير المبادئ التوجيهية والترتيبات المالية للتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف، وطرائق التمويل التي ينبغي استخدامها مثل ترتيبات الصناديق الاستئمانية، والإجراءات المتبعة بالنسبة للتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف. وفي المقرر ٢/٧٦ المؤرخ ٢١ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦ أذن المجلس لصندوق الأمم المتحدة للسكان بوضع رسوم خدمة بالنسبة لتكاليف الصندوق أو الوكالة المنفذة. وفي المقرر ٢٩/٩٣ أقر مجلس الإدارة أنظمة مالية جديدة يأذن فيها للصندوق باستخدام ترتيبات اقتسام التكاليف وبإنشاء صناديق استئمانية بالنسبة للتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف.

٤ - ويتم تلقي المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف من الجهات المانحة والبلدان المتلقية للبرامج والمؤسسات المالية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات، وتُستخدم هذه المساهمات في أنشطة سكانية محددة لا يمكن تمويلها من الموارد العامة للصندوق. غير أن الصندوق كان، منذ البداية، ينظر إلى التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف بوصفهما دعما إضافيا محدودا، على الرغم من أهميته، لموارده العامة. وينبغي ألا يُستخدم هذا التمويل إلا بوصفه طريقة تمويل بديلة. وقد تم الحفاظ على هذه السياسة بصورة مستمرة على مدى السنوات، لأن الهدف الرئيسي للصندوق في تعبئة الموارد كان وسوف يظل هو زيادة المساهمات في الموارد العامة. وقد تم تأكيد هذه السياسة مؤخرا في الفروع أولا وخامسا وسادسا من وثيقة استراتيجية التمويل للصندوق DP/FPA/1998/CRP.2 التي قُدمت إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٩٨.

٥ - وظلت المبادئ التوجيهية للتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف على حالها بصورة أساسية كما وردت في البداية في الوثيقة DP/161 الصادرة في عام ١٩٧٦. ولذلك قد يكون من المفيد تقديم ملخص لها كما يلي:

(أ) لا يتم الاضطلاع بالمشروعات الثنائية أو المشروعات المتعددة الأطراف إلا بموافقة القطر المتلقي؛

(ب) يجري التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف لأغراض تمويل الاحتياجات ذات الأولوية المحددة في البرامج القطرية/الإقليمية/الأقاليمية التي تعتبر الموارد العامة المخصصة لها غير كافية. ولذلك يتعين أن تكون الأنشطة الثنائية والأنشطة المتعددة الأطراف جزءا لا يتجزأ من الدعم البرنامجي العادي للصندوق الذي أقره المجلس. غير أنه، وفقا للأنظمة والقواعد المالية للصندوق، لن يبدأ الجزء الثنائي والمتعدد الأطراف إلا عندما يتم تلقي هذه الأموال؛

(ج) ينبغي أن تكون المشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف منسجمة مع السياسات العامة للصندوق ومع أهدافه ومقاصده كما أقرتها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ويمكن أن تشمل المشروعات التي لها أهداف صحية أو تتعلق بالرعاية الاجتماعية أو غيرها من الأهداف الإنمائية ولكنها متصلة بالأنشطة السكانية. ولا يجوز للصندوق أن يمول إلا ذلك الجزء الذي يتصل مباشرة بالسكان، كما يمكن تقديم بقية البرنامج لتمويل آخر ثنائي أو متعدد الأطراف؛

(د) ينبغي تصميم التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف بحيث يزيدان حجم المساعدة السكانية المقدمة إلى البلدان؛

(هـ) ينبغي ألا يتأثر حجم الأموال المتاحة المتعهد بها للموارد العامة للصندوق تأثرا سلبيا نتيجة للدعم الثنائي أو المتعدد الأطراف؛

(و) يتعين تقييم المشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف طبقا للإجراءات العادية التي يتبعها الصندوق في إقرار المشروعات. وعلاوة على ذلك، فإن الصندوق مسؤول عن رصد وتقييم المشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف وكتابة التقارير عنها وفقا لإجراءات الرصد والتقييم المتبعة ووفقا للأنظمة والقواعد المالية للصندوق؛

(ز) تعتبر عملية إدارة وتنسيق المشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف عملية أكثر تعقيدا مما هي عليه في المشروعات الأخرى التي يمولها الصندوق، ولذلك يتعين إيلاء الاهتمام اللازم للجوانب الإدارية لهذه المشروعات.

٦ - ولقد كان استخدام المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه ناجحا جدا على مدى العقدين الماضيين، كما أنها ساعدت الصندوق على تحقيق الأهداف الرئيسية التالية: (أ) الحصول على تمويل إضافي للأنشطة السكانية؛ و (ب) الاحتفاظ بالأموال المتوافرة من المصادر الثنائية والمصادر المتعددة الأطراف بوصفها أموالا مكملة للموارد العامة للصندوق؛ و (ج) ضمان ألا يكون استخدام التمويل الثنائي أو التمويل المتعدد الأطراف على حساب دعم الموارد العامة.

ثانيا - نظرة تاريخية عامة والاتجاهات التاريخية

٧ - بدأ التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف بداية متواضعة جدا في عام ١٩٧٦ بمساهمة بلغت نحو ٥٠٠ ٠٠٠ دولار قدمتها السويد لمشروع تنظيم الأسرة في المكسيك. وفي الفترة من عام ١٩٧٦ إلى منتصف الثمانينات، تراوحت المساهمات للمشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف بين مليون دولار و ٣ ملايين من الدولارات في السنة. بيد أن التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف برز في عام ١٩٨٦ بوصفه جزءا هاما من عملية البرمجة في الصندوق على الصعيد القطري، وجاء ذلك، بصورة رئيسية، نتيجة للاختلال المتزايد بين الطلبات المتزايدة الواردة من البلدان النامية للحصول على المساعدة السكانية

والافتقار إلى الموارد العامة للصندوق. وخير تصوير لتطور التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف هو أنه في عام ١٩٨٥ كان برنامج واحد فقط من البرامج القطرية المقترحة للصندوق يشمل اقتراحا بمساعدة ثنائية ومساعدة متعددة الأطراف (١,٢ مليون دولار من مجموع الأموال المخصصة لمتطلبات البرنامج القطري المقترح لذلك العام والبالغة ١٣٦,٠ مليون دولار). وبحلول عام ١٩٨٧، كان ٣٠ برنامجا قطريا من بين ما مجموعه ٣٢ برنامجا تشمل اعتمادا لدعم ثنائي أو متعدد الأطراف. وبحلول عام ١٩٩٣، كانت جميع البرامج القطرية المقدمة لإقرارها تشمل طلب مساعدة ثنائية أو مساعدة متعددة الأطراف، وقد استمر هذا الاتجاه منذ ذلك الحين. وكما لوحظ في القسم الثاني من الوثيقة DP/FPA/1998/CRP.2 فإن العنصر الثنائي والمتعدد الأطراف للبرامج القطرية الموافق عليها حاليا يبلغ ٢٠٢ مليون دولار. والمتوقع هو توجيه ١٣٤ مليون دولار منها، أي ٦٧ في المائة، إلى البلدان ذات الأولوية من الفئة ألف.

٨ - ويقدم الجدول ١ والشكلان ١ و ٢ موجزا للموارد العامة والموارد الثنائية والمتعددة الأطراف للصندوق في الفترة من عام ١٩٨٦ إلى عام ١٩٩٧. وخلال هذه الفترة بلغ مجموع الإيرادات حوالي ٢,٩ بليون دولار، كان منها نحو ١٤٨ مليون دولار، أي ٥ في المائة من المجموع، للدعم الثنائي والمتعدد الأطراف. وهذا يبين أن الصندوق قادر على الإبقاء على سياسته بأن يظل التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف جزءا صغيرا مكملا للموارد البرنامجية العامة. كما يبين الجدول أيضا التمويل السنوي الثنائي والمتعدد الأطراف كنسبة مئوية من الموارد العامة. وفي عام ١٩٩٧، زادت المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف زيادة كبيرة عما كانت عليه في عام ١٩٩٦. وقد أدى هذا العامل، بالإضافة إلى الانخفاض اليسير في الموارد العامة عام ١٩٩٧، إلى حدوث زيادة في الإيرادات الثنائية والمتعددة الأطراف بلغت ٩ في المائة من مجموع الموارد. ويتوقع أن تبلغ الإيرادات الثنائية والمتعددة الأطراف في عام ١٩٩٨ حوالي ٢٥ مليون دولار، أي ٨ في المائة من مجموع الموارد.

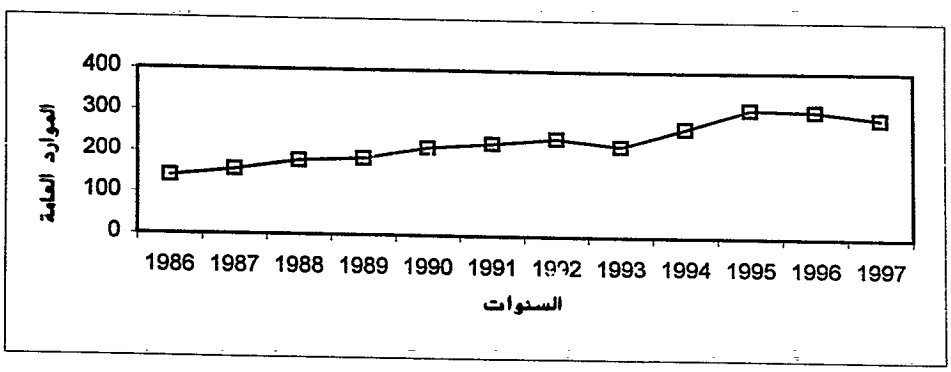
الجدول ١ - موارد صندوق الأمم المتحدة للسكان في الفترة ١٩٨٦-١٩٩٧
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

الموارد	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	المجموع
الموارد العامة	١٤٠	١٥٦	١٧٨	١٨٥	٢١٢	٢٢٤	٢٣٨	٢٢٠	٢٦٥	٣١٣	٣٠٩	٢٩٠	٢ ٧٣٠
الموارد الثنائية والمتعددة الأطراف	٤	٤	١١	٦	١٠	٨	١٢	١٦	١٤	١٦	٢٠	٢٩	١٥٠
مجموع الموارد	١٤٤	١٦٠	١٨٩	١٩١	٢٢٢	٢٣٢	٢٥٠	٢٣٦	٢٧٩	٣٢٩	٣٢٩	٣١٩	٢ ٨٨٠
الموارد الثنائية والمتعددة الأطراف كنسبة مئوية من مجموع الموارد	٣	٣	٦	٣	٥	٣	٥	٧	٥	٥	٦	٩	٥

الموارد العامة

الشكل ١

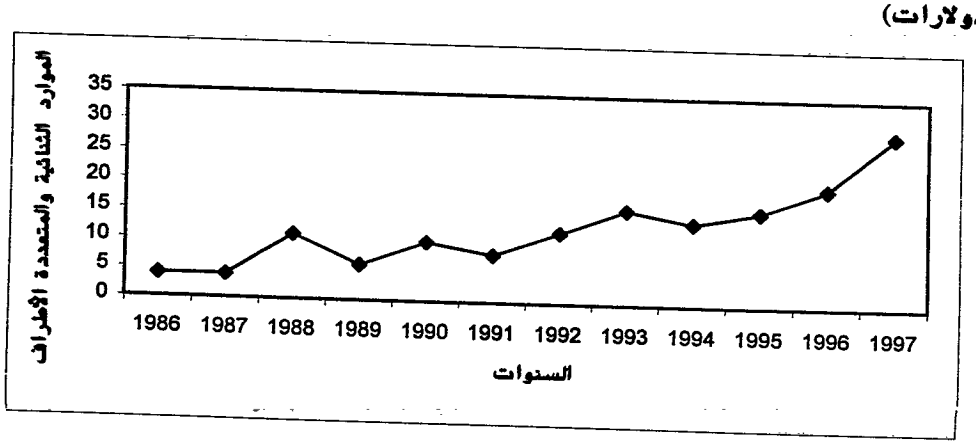
(بملايين الدولارات)



الموارد الثنائية والمتعددة الأطراف

الشكل ٢

(بملايين الدولارات)



٩ - ويبين الجدول ٢ الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف ومساهماتها في السنوات الثلاث الأخيرة (١٩٩٥ إلى ١٩٩٧). وكانت أكبر البلدان المساهمة خلال هذه الفترة هي النرويج وهولندا وأستراليا والمملكة المتحدة وبلجيكا والسويد. وخلال السنوات القليلة الأخيرة، زادت ألمانيا وإيطاليا ولكسمبرغ واسبانيا دعمها الثنائي والمتعدد الأطراف. كما أن فرنسا أبلغت الصندوق مؤخرا بأنها ستقدم مساهمة كبيرة للمشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف في أفريقيا في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩. أما فيما يتعلق بالمنظمات الحكومية الدولية فقد التزمت اللجنة الأوروبية في عام ١٩٩٧ لفترة أربع سنوات بمبلغ يزيد عن ٣٠ مليون دولار لمشروعات الصحة التناسلية في آسيا. كما أن الجماعة الأوروبية تساند أيضا المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف في أفريقيا والدول العربية وأمريكا الوسطى. وعلاوة على ذلك، يواصل صندوق الخليج العربي للتنمية تقديم مساهمات منتظمة ثنائية ومتعددة الأطراف.

١٠ - ويقدم الجدول ٣ والشكل ٣ معلومات عن توزيع التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف في عام ١٩٩٧ بحسب الأقاليم. وقد خُصص أكبر اعتماد من الأموال الثنائية والمتعددة الأطراف لأفريقيا، إذ حصلت على ٥٨ في المائة من المجموع أي حوالي ١٥,٩ مليون دولار. ويُتوقع أن يستمر هذا الاتجاه في المستقبل المنظور.

ثالثا - إدارة التمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف والدروس المستفادة

١١ - لما كانت الموارد الثنائية والموارد المتعددة الأطراف قد شكلت جزءا صغيرا من مجموع موارد الصندوق في الفترة من عام ١٩٧٦ إلى أوائل الثمانينات، فقد تم تناول العمليات الثنائية والمتعددة الأطراف في البداية من جانب الوحدات القائمة للصندوق. بيد أنه بازدياد المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف، ومع زيادة تعقيد العمل المطلوب لإدارتها وزيادة اعتماده على العنصر البشري فقد أصبحت الحاجة ماسة لاتباع نهج أكثر انتظاما وشمولا. وفي أواخر عام ١٩٨٧، قامت المديرة التنفيذية بإنشاء وحدة تنمية الموارد التي أعيدت تسميتها فأصبحت فرع تنمية الموارد، وهو الفرع الذي أنيطت به، في جملة مهام أخرى تتعلق بتعبئة الموارد، مسؤولية تنسيق العملية الثنائية والمتعددة الأطراف في المقر وفي الميدان. وقد تلا هذا التغيير التنظيمي فيما بعد، في عام ١٩٩٠، وضع مجموعة شاملة من المبادئ التوجيهية للاضطلاع بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف. وقد جمعت هذه المبادئ التوجيهية بين التعليمات والممارسات القائمة المتصلة بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف للصندوق بأسلوب أكثر تماسكا وعملية.

الجدول ٢ - المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف
من المانحين الرئيسيين ١٩٩٥ - ١٩٩٧

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

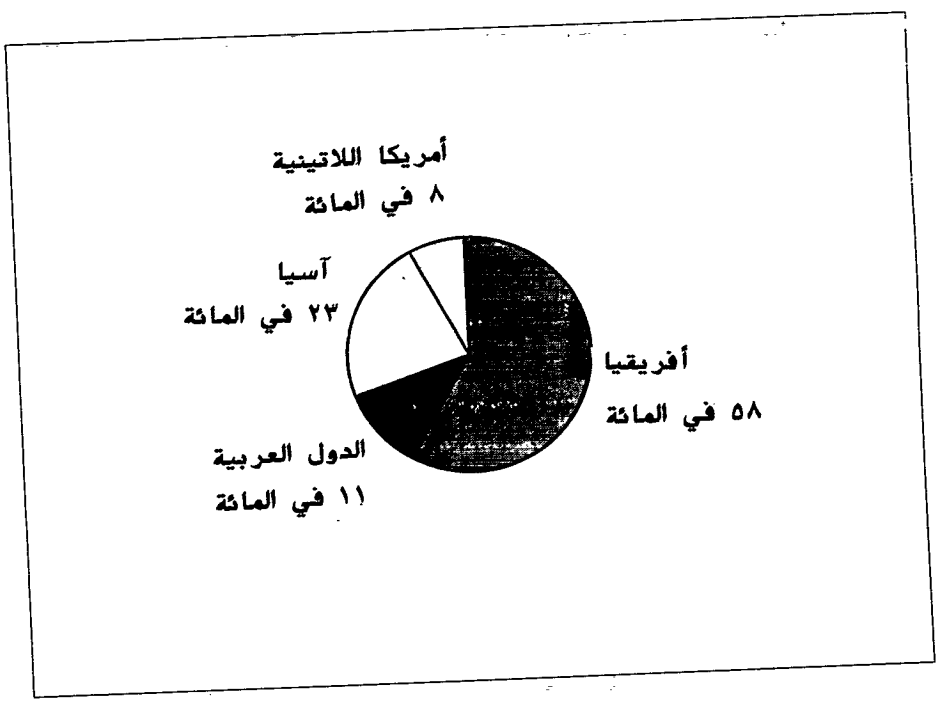
الصناديق الاستئمانية	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	المجموع
اسبانيا	٣١٩ ٠٠٠	٨١٩ ٠٠٠	٣٧١ ٠٠٠	١ ٥٠٩ ٠٠٠
استراليا	٢ ٥٦٢ ٠٠٠	٢ ٥٩١ ٠٠٠	٢٢٧ ٠٠٠	٥ ٣٨٠ ٠٠٠
ألمانيا	-	٥٠٧ ٠٠٠	-	٥٠٧ ٠٠٠
إيطاليا	-	-	١ ٧٧٢ ٠٠٠	١ ٧٧٢ ٠٠٠
بلجيكا	١ ١٥٥ ٠٠٠	٥٨٥ ٠٠٠	٥٣٠ ٠٠٠	٢ ٢٧٠ ٠٠٠
الجماعة الأوروبية	-	١٩٧ ٠٠٠	٥ ٣٦٠ ٠٠٠	٥ ٥٥٧ ٠٠٠
الجمعية الكندية للصحة العامة	-	-	٩٠٢ ٠٠٠	٩٠٢ ٠٠٠
الدانمرك	-	-	٤٥٨ ٠٠٠	٤٥٨ ٠٠٠
السويد	٤٨٥ ٠٠٠	-	١ ١٥٣ ٠٠٠	١ ٦٣٨ ٠٠٠
سويسرا	١٧ ٠٠٠	٤٧ ٠٠٠	-	٦٤ ٠٠٠
صندوق الخليج العربي للتنمية	١٢٥ ٠٠٠	٢١٧ ٠٠٠	٥٢٩ ٠٠٠	٨٧١ ٠٠٠
فرنسا	-	-	-	-
فنلندا	-	-	-	-
كندا	١٦١ ٠٠٠	٣٧٥ ٠٠٠	٧٣١ ٠٠٠	١ ٢٦٧ ٠٠٠
لكسمبرغ	٩٢٦ ٠٠٠		٢٥٥ ٠٠٠	١ ١٨١ ٠٠٠
المملكة المتحدة	١ ٠٥١ ٠٠٠	١ ٨٩٠ ٠٠٠	٢ ٣٧٩ ٠٠٠	٥ ٣٢٠ ٠٠٠
النرويج	٤ ٨٦٤ ٠٠٠	٦ ١٥٥ ٠٠٠	٦ ٨٩٨ ٠٠٠	١٧ ٩١٧ ٠٠٠
النمسا	-	-	-	-
هولندا	١ ٠٧٦ ٠٠٠	٣ ٤٥٨ ٠٠٠	٥ ٨٧٦ ٠٠٠	١٠ ٤١٠ ٠٠٠
جهات أخرى	٣ ٢٦٠ ٠٠٠	٣ ٣٥٩ ٠٠٠	١ ٩٥٩ ٠٠٠	٨ ٥٧٨ ٠٠٠
المجموع	١٦ ٠٠١ ٠٠٠	٢٠ ٢٠٠ ٠٠٠	٢٩ ٤٠٠ ٠٠٠	٦٥ ٦٠١ ٠٠٠

الجدول ٣ - توزيع الأموال الثنائية والمتعددة الأطراف في عام ١٩٩٧ حسب الأقاليم

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

آسيا	٦ ٢٦٥ ٠٠٠
أفريقيا	١٥ ٩٧٣ ٠٠٠
أمريكا اللاتينية	٢ ٠٦٣ ٠٠٠
الدول العربية	٣ ١٣٣ ٠٠٠
المجموع	٢٧ ٤٣٤ ٠٠٠

الشكل ٣ - التوزيع حسب الأقاليم



١٢ - وكما لوحظ سالفا فإنه يتم الاضطلاع بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف (التمويل المشترك) داخل الصندوق بوصفه عملية شاملة تتقاسم العمل فيها وحدات متعددة. ولكل وحدة عمل محدد تؤديه بغية كفالة تقدم الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف بفعالية من مرحلة ما إلى المرحلة التي تليها. وبالإضافة إلى فرع تنمية الموارد تم تعيين مراكز اتصال ثنائية ومتعددة الأطراف في كل وحدة من الوحدات المعنية لتوفير الخدمات العامة التنظيمية والمالية والإدارية وخدمات الشراء الضرورية لمساندة طرائق التمويل المشترك الثنائي والمتعدد الأطراف. والعملان الأكثر أهمية واستنفادا للوقت في هذه العملية هما إعداد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف وإدارة المدخلات المالية والفنية بما يتفق وأحكام هذه الاتفاقات. ويُطلب إلى المكاتب القطرية للصندوق، وخاصة ممثلي الصندوق، بالإضافة إلى فرع تنمية الموارد، والفرع المالي، ومراكز الاتصال في الشُعب الجغرافية والوحدات الأخرى في المقر، أن تكرس وقتا طويلا لإجراء الاتصالات بشأن المدخلات المالية والفنية بما في ذلك إعداد المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف، وإعداد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، ودفع المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف في حينها وبصورة كافية؛ وإعداد ميزانيات المشروعات والاعتمادات المقابلة؛ وضمان توافر الشفافية والمساءلة؛ وإعداد التقارير المالية والفنية الكاملة والدقيقة. وهناك خدمة أخرى هامة من خدمات الدعم يقدمها فرع المشتريات بالصندوق، وتجمع بين توافر الخبرة الفنية والمعرفة التشغيلية لدى شراء المعدات واللوازم بحيث تكون جيدة النوع ويتم الحصول عليها بأفضل الأسعار وبترتيبات مثلى للصيانة والخدمة، مع مراعاة مزايا وعيوب الشراء المحلي مقابل الشراء الدولي. وينبغي للمكاتب القطرية والشُعب الجغرافية، بصورة خاصة، أن تدير الأنشطة وترصد تنفيذها وتقدم تقارير منتظمة عن التقدم المحرز فيها.

١٣ - واللامركزية التي أخذ بها مؤخرا فيما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية من جانب عدد من الجهات المانحة الرئيسية الثنائية والمتعددة الأطراف التي نقلت شؤون هذه المساعدة إلى سفاراتها في البلدان ذات البرامج قد أدخلت ديناماتية جديدة على الطريقة التي يتم بها التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف داخل الصندوق. وهذا التحول الأخير من جانب المانحين، بتركيزهم على الميدان، تطلب من ممثلي الصندوق وموظفيهم أن يصبحوا أكثر نشاطا في الاتصال بالمانحين المحتملين وأن يقدموا خدمات الدعم الضرورية للإدارة اليومية لحافظة المشروعات التي تتلقى المساعدة الثنائية والمتعددة الأطراف. كما يتعين على مقر الصندوق أن يجري تعديلات أيضا. وفي ضوء هذه التطورات الأخيرة بدأ في مطلع عام ١٩٩٧ العمل في تنقيح المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٠ كجزء من جهود الصندوق في وضع مبادئ توجيهية برنامجية عامة جديدة. ويتوقع أن تصدر المبادئ التوجيهية الجديدة المتعلقة بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف في نهاية عام ١٩٩٨.

١٤ - ومن حيث الدروس المستفادة منذ عام ١٩٧٦، فإن النقاط التالية جديرة بالملاحظة:

(أ) إن التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف هو أداة هامة للتمويل المشترك لأنه يتيح للجهات المانحة أن تكرس التمويل الثنائي لمشروعات محددة في البرامج القطرية؛

(ب) إن الموارد الثنائية والمتعددة الأطراف قد سدت فجوات التمويل في عدد كبير من المشروعات الجديرة بالمساعدة والتي لا يمكن تنفيذها بدون هذه الموارد؛

(ج) إن العملية الثنائية والمتعددة الأطراف أسهمت في زيادة الاتصالات بين الصندوق والجهات المانحة ليس بشأن المسائل الثنائية والمتعددة الأطراف فحسب بل وبشأن مسائل أخرى كذلك. ومن أمثلة ذلك أن المشاورات السنوية التي يجريها الصندوق حاليا مع كثير من المانحين الرئيسيين قد تطورت إلى منتدى أوسع كثيرا بين المانحين الثنائيين والصندوق. وقد أسفر ذلك، من نواح شتى، عن وجود حوار وتفاهم أفضل بين الصندوق والجهات المانحة التي يتعامل معها؛

(د) إن العملية الثنائية والمتعددة الأطراف تهيئ الفرصة للصندوق للعمل الوثيق مع المانحين الثنائيين لا لزيادة موارده فقط بل ولتعزيز تنسيق المساعدة التقنية أيضا. ومن شأن ذلك أن يعزز الدور التنسيقي للصندوق في الميدان؛

(هـ) إن التنسيق الداخلي للصندوق فيما يتعلق بالتمويل الثنائي والمتعدد الأطراف أسفر عن أمثلة جيدة للعمل بروح الفريق داخل الصندوق امتدت إلى أنشطة أخرى من أنشطة البرمجة؛

(و) إن العملية الثنائية والمتعددة الأطراف هي أصلا عملية تتسم بكثافة العمالة وتقوم على الاتصالات. وتكرس أوقات طويلة للموظفين في المكاتب القطرية للصندوق وفي المقر لتقديم الدعم الإداري والفني الضروري لرصد المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف رصدا فعالا؛

(ز) إن حجم العمل اللازم لتنظيم وإدارة المساعدة الثنائية والمتعددة الأطراف قد ازداد كثيرا منذ عام ١٩٩٢. ويقوم الصندوق حاليا، عن طريق فرع تنمية الموارد، برصد ١٥٠ اتفاقا لمشروعات ثنائية ومتعددة الأطراف و ١٨ صندوق استئمانيا ثنائيا ومتعدد الأطراف. وفي عام ١٩٩٧ أضيف أكثر من ٣٥ مشروعا جديدا إلى حافظة المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف؛

(ح) إن العملية في عمومها، ابتداء من تقديم المقترحات حتى الحصول على موافقة الجهة المانحة، هي عملية يمكن أن تستغرق من سنة إلى سنة ونصف، مما يسفر عن تأخيرات في تنفيذ المشاريع. وعلاوة على ذلك فإن عملية الاستعراض والإقرار المطولة تتطلب من وحدات الصندوق المتابعة المستمرة للإجراءات المنتظرة.

١٥ - وخلال الدورة العادية الثالثة للمجلس التنفيذي لعام ١٩٩٧ أبدى عدد من الوفود اهتماما بالزيادة التي حدثت في أنشطة التمويل المشترك وما قد تسببه من ضغط على ميزانية الدعم لفترة السنتين. ولذلك تصدى البعض لمسألة استرداد التكاليف. وفي متابعته لهذا الموضوع حدد الصندوق مجالين للاهتمام: (أ) إمكانية تحميل تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم على مشروعات التمويل المشترك الثنائي والمتعدد الأطراف؛ و (ب) مدى ملاءمة النظام والمستوى الحالي لسداد تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي.

ويرد فيما يلي وصف مختصر لتكلفتي الدعم المتحملتين فيما يتعلق بالمشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف:

(أ) إن تكاليف خدمات الإدارة والدعم تشمل كل أنواع الدعم التنظيمي والإداري المقدم مباشرة لوضع ومراقبة ورصد المشروعات الممولة من المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف وفقا لأحكام اتفاق التمويل الثنائي أو المتعدد الأطراف. ويتعين على الصندوق أن يقدم الدعم والخدمات التنظيمية والإدارية الأساسية في إطار هيكله القائم وبالموظفين الموجودين. ولا تسدد حاليا للصندوق تكاليف خدمات الإدارة والدعم هذه؛

(ب) تغطي تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي مهارات وخبرات الموظفين الفنية والإدارية التي يقدمها الصندوق في تنفيذ المشروعات ذات التمويل الثنائي أو المتعدد الأطراف. وكان المجلس التنفيذي قد أذن في وقت سابق بأن تسدد التكاليف للصندوق بنسبة ٥ في المائة لتغطية العمل الزائد اللازم لتنفيذ المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف والمشروعات العادية. وكما يلاحظ فيما يلي، فإن الصندوق يقترح زيادة النسبة المئوية للدعم الإداري والتنفيذي لتصبح ٧,٥ في المائة، وبذلك تعكس بصورة أدق تكاليف هذه الخدمات، وتضع الصندوق في مستوى وكالات التنفيذ الأخرى، التي تفرض رسما مقداره ٧,٥ في المائة لقاء الخدمات.

١٦ - وفي ضوء ما ذكر سالفا، فإن الوقت قد حان لاستعراض الأساليب التنفيذية الحالية للتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف لتحديد التكاليف التقديرية التي ينبغي أن يتحملها الصندوق لتقديم الخدمات الإدارية وخدمات الدعم. وإذا كان من المسلم به أن استرداد التكاليف للاضطلاع بالتمويل الثنائي والتمويل المتعدد الأطراف هو بالفعل عملية معقدة، فقد استفاد الصندوق من التقارير التي أعدها مؤخرا بشأن هذا الموضوع كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف. وإن كثيرا من التعاريف والاستنتاجات العامة الواردة في هذه التقارير تنطبق على الصندوق كما أنها تأتي متفقة مع عملية تنسيق الميزانية التي تمت مؤخرا؛ ولذلك فإن عدم تكرارها في هذا التقرير يبدو أمرا عمليا. وبدلا من ذلك فإن التقرير يستفيد من بعض طرائق استرداد التكاليف التي يستخدمها كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف، ويركز على تزويد المجلس، بأسلوب يتسم بأكبر قدر ممكن من الوضوح، بتقديرات التكاليف التي يتحملها الصندوق لتقديم الخدمات الإدارية وخدمات الدعم لرصد المشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف.

رابعا - الخدمات الإدارية وخدمات الدعم التي تقدمها وحدات الصندوق فيما يتعلق بالمشروعات الثنائية والمشروعات المتعددة الأطراف

١٧ - لأغراض هذا التحليل ينظر إلى الخدمات الإدارية وخدمات الدعم بوصفها تشمل أربع عمليات رئيسية، هي: (أ) وضع ومناقشة المشروعات المحتملة مع المانحين والمتلقين؛ و (ب) التفاوض بشأن الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف وصياغتها؛ و (ج) تقديم الدعم التنفيذي؛ و (د) رصد الجوانب المالية

والفنية للمشروعات وتقديم التقارير عنها وفقا لأحكام الاتفاقات المحددة. وتوضع تقديرات مستويات حجم العمل في الوحدات على أساس عينات من العمليات الثنائية والمتعددة الأطراف في كل فئة بالنسبة لكل وحدة رئيسية في الميدان وفي المقر. وتستخدم هذه المعلومات لتقرير نوعية ونمط العملية التي تبين، بدورها، فئة الموظفين ورتبهم، مثل الرتبة ف - ٤ أو الرتبة خ ع - ٤، والاستنتاجات الأولية فيما يتعلق بكمية الوقت اللازمة لهذه العمليات. ويرد فيما يلي موجز لنتائج هذا التحليل البسيط الواضح، بينما يرد عرض للآثار المالية المباشرة لتقديم الخدمات الإدارية وخدمات الدعم في الجدول ٤ وفي الشكلين ٤ و ٥.

١٨ - ويقوم الممثلون القطريون للصندوق بالإضافة إلى المكاتب القطرية وفرع تنمية الموارد في المقر بدور كبير في جميع مراحل الدورة الثنائية والمتعددة الأطراف، وخاصة في المراحل الأولى. أما صياغة المشروع الثنائي أو المتعدد الأطراف والاتصال بالجهات المانحة فيقوم بهما المكتب القطري للصندوق في المقام الأول بالتشاور مع القطر. ويكفل المكتب القطري توافر الخبرة الفنية الضرورية في المجالات التي سوف يشملها المشروع الثنائي أو المتعدد الأطراف، مثل المهارات التقنية والقدرات التنظيمية والإدارية. وخلال هذه العملية، يقدم دعم إداري كبير، وخاصة فيما يتعلق بالمدخلات والتوجيه بشأن سياسات الصندوق وإجراءاته وبشأن المسائل المالية والإدارية. ويقوم ممثلو الصندوق أيضا بدور أساسي في المرحلة الثانية من العملية وهي مرحلة التفاوض بشأن الاتفاق الثنائي أو المتعدد الأطراف. وبمساندة وحدات المقر، وفي المقام الأول فرع تنمية الموارد، يتم إعداد الاتفاق وإقراره من جانب الأطراف المعنية. وبغية تيسير هذه العملية تستخدم قدر الإمكان نماذج الاتفاقات الموجودة حاليا في المبادئ التوجيهية للعمليات الثنائية والمتعددة الأطراف التي يشترك فيها الصندوق. ويحدث في بعض الحالات أن تطلب الجهات المانحة استخدام نماذجها الخاصة، وبذلك تطول مرحلة إعداد الاتفاق. كما أن مراكز اتصال الشُعب الجغرافية والفرع المالي تشترك أيضا وبنشاط كبير بغية كفالة أن تكون أحكام الاتفاق متمشية مع الأولويات البرنامجية والأنظمة والقواعد المالية للصندوق. وفي المرحلتين الثالثة والرابعة من الدورة، يتعين على الصندوق أن يقدم الخدمات الإدارية وخدمات الدعم الضرورية لدعم المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف. وتشمل هذه الخدمات: الإدارة المالية، والاتصالات وإعداد التقارير، وحفظ السجلات وصونها، والمشتريات، والسوقيات وتجهيز البيانات. وتقوم وحدات المقر بالتنسيق مع المكتب القطري بالنسبة لمعظم هذه الأنشطة.

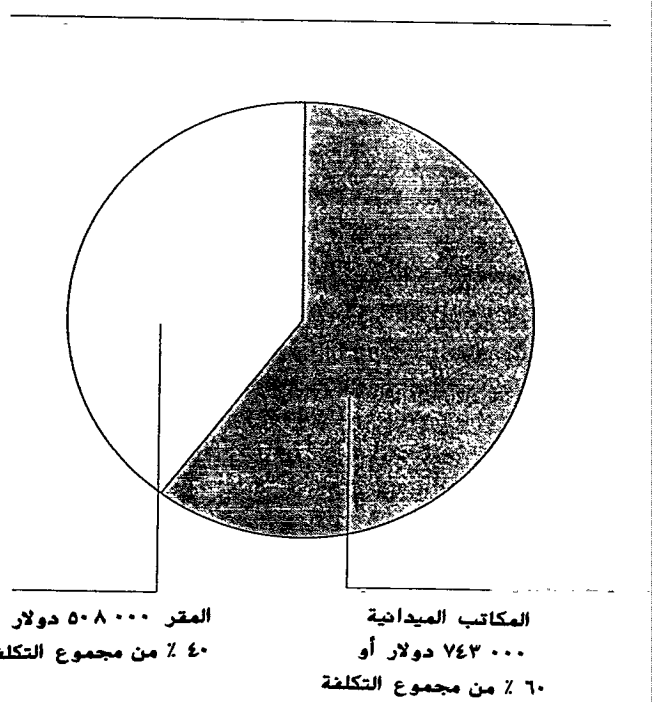
١٩ - ولتحديد تقديرات تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم في المكاتب القطرية للصندوق بغرض إعداد ورصد المشروعات الممولة من المساهمات الثنائية والمتعددة الأطراف جرى أولا استعراض للتعرف على المكاتب الميدانية التي تدير حافظات ثنائية ومتعددة الأطراف وتتجاوز نفقاتها السنوية مليون دولار. وعندئذ تم اختيار وتحليل مكتب نموذجي باستخدام إطار العملية المبين في الفقرة ١٧ أعلاه. وتدل النتائج المؤقتة على أن موظفي المكتب القطري ينفقون بصورة روتينية ما يتراوح بين ١٠ في المائة و ١٥ في المائة تقريبا من أوقاتهم على هذه الخدمات الإدارية وخدمات الدعم. واذا أخذ في الاعتبار العدد الحالي للمكاتب القطرية في هذه الفئة (١٧ مكتبا) والمكاتب القطرية التي لديها حافظات ثنائية ومتعددة الأطراف أقل من ذلك بكثير (٢٦ مكتبا)، فإن الصندوق يقدر أن نحو ٦٠ في المائة من تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم الثنائية والمتعددة الأطراف يتم تحملها في الميدان، كما يتضح من الجدول ٤ والشكلين ٤ و ٥.

الجدول ٤ - تفاصيل تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم
(بآلاف دولارات الولايات المتحدة)

المكاتب الميدانية		٧٤٣
المقر		٥٠٨
	فرع تنمية الموارد	٢٢١
	الشُعب الجغرافية	١٦٦
	الفرع المالي	٨٦
	فرع المشتريات	٣٥
المجموع الكلي		١ ٢٥٠

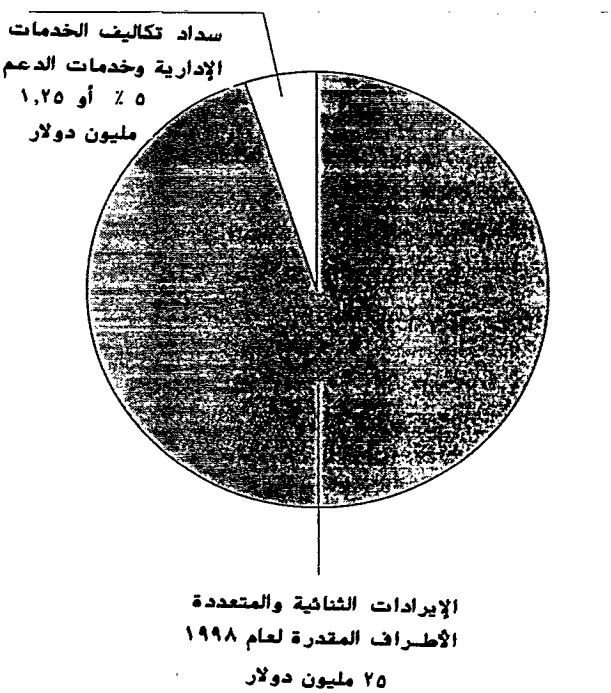
الشكل ٤

توزيع التكاليف بين الميدان والمقر



الشكل ٥

الإيرادات الثنائية والمتعددة الأطراف المقدرة لعام ١٩٩٨ والنسبة المئوية لاستعادة تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم



٢٠ - وفي المقر يقوم فرع تنمية الموارد والشُعب الجغرافية بالمهام الرئيسية للخدمات الإدارية وخدمات الدعم، بمساندة كبيرة من الفرع المالي فيما يتعلق بالتحليل المالي والمسائل المتعلقة بالتقارير. وكما ذكر سابقا فقد كان من أسباب إنشاء فرع تنمية الموارد لتنسيق التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف، مثل إعداد ورصد إجراءات التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف، ومساعدة المكاتب القطرية ووحدات المقر على إدارة خدمات الدعم المقدمة للمشاريع الثنائية والمتعددة الأطراف. وأكثر من نصف أوقات موظفي فرع تنمية الموارد مكرس لهذا العمل. أما في الشُعب الجغرافية، فتقوم مراكز الاتصال الثنائية والمتعددة الأطراف بالاتصال بصورة مستمرة مع موظفي البرنامج ومع فرع تنمية الموارد والمكاتب الميدانية بشأن تطور المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف ورصدها. أما الفرع المالي فيقوم بالمهام المالية الرئيسية، بينما يؤدي فرع المشتريات عددا محدودا من الواجبات الإدارية في المرحلة الرابعة من الدورة الثنائية أو المتعددة الأطراف غير المشمولة في أنشطته العادية أو التي تغطى من رسوم تنفيذ مشروع الدعم الإداري والتنفيذي البالغة نسبتها ٥ في المائة.

خامسا - استرداد التكاليف بالنسبة لترتيبات الصناديق الاستئمانية الثنائية والمتعددة الأطراف

ألف - سداد تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم

٢١ - سبقت الإشارة إلى أن تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم تختلف عن تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي. فهي لا تنطبق إلا على أنشطة التمويل المشترك، ولا تسدد إلا للصندوق. والغرض من فرض رسوم على الخدمات الإدارية وخدمات الدعم هو استرداد تكاليف إدارة المشروعات التي تقع خارج الأنشطة البرنامجية العادية للصندوق والتي يتم دعمها من ميزانية الدعم لفترة السنتين.

٢٢ - ويقدم الصندوق دعما إداريا وفنيا كاملا للأنشطة الممولة من موارد ثنائية أو متعددة الأطراف. والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف تستلزم تقديم دعم تنظيمي وإداري من الصندوق، بصرف النظر عن الوكالة المنفذة، لخدمات مثل وضع الاتفاقات والاحتفاظ بها، وتسجيل الأموال، وتسوية الحسابات، وتقديم الدعم الفني، ورصد الجوانب الفنية للمشروعات، والمراقبة والتقييم، فضلا عن إعداد التقارير المالية والإدارة العامة عن المشروعات. وأداء هذه الأعمال يمثل ضغطا كبيرا على موارد الصندوق (ميزانية الدعم لفترة السنتين) حيث لا يحصل الصندوق حاليا على أي تعويض عن هذه الأعمال. ولذلك فإنه يقدم الدعم لتنظيم وإدارة المشروعات الثنائية والمتعددة الأطراف من موارد مالية عامة مخصصة لدعم الأنشطة العادية للصندوق.

٢٣ - ويستعرض الصندوق الممارسات الحالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (كما وردت في الوثيقة DP/1998/3) الذي يتمتع بولاية عامة من المجلس التنفيذي لاسترداد التكاليف الزائدة والمرتبطة بإدارة الأنشطة الممولة من موارد إضافية. كما أن الصندوق قام مؤخرا بدراسة سياسة اليونيسيف بالنسبة لاسترداد التكاليف (الوثيقة E/ICEF/1998/AB/2.6). ويقترح الصندوق، بروح تهدف إلى مواءمة إجراءاته مع

إجراءات المنظمات الشريكة، تقرير معدل لاسترداد تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم بنسبة ٥ في المائة تفرض على جميع مشروعات الصناديق الاستئمانية الثنائية والمتعددة الأطراف. وسوف يتم توزيع الإيرادات المتحققة من استرداد تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم على الوحدات التي تحمل أكثر الأعباء الإدارية للمشروع أو النشاط الذي يتعلق به الأمر. وينبغي توزيع التكاليف المستردة حسبما هو مبين في الشكل ٤ على أساس ٦٠ في المائة للمكاتب القطرية ذات الصلة و ٤٠ في المائة لوحدات المقر ذات الصلة.

باء - سداد تكاليف الخدمات الإدارية والتنفيذية

الترتيبات الثنائية والمتعددة الأخرى (التمويل المشترك)

٢٤ - تقدم اتفاقات الصناديق الاستئمانية المتعددة الأطراف حاليا تمويلا لسداد تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي بنفس المستويات المقررة في إطار موارد البرمجة العادية. والصندوق، الذي يعمل بوصفه وكالة منفذة لمشروعات الصناديق الاستئمانية، مؤهل لتسلم تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي المسددة المرتبطة بجميع نفقات المشروعات بالمستوى الحالي البالغ ٥ في المائة. وهذه التكاليف مشمولة في نفقات الصناديق الاستئمانية (أي الممولة من الجهة المانحة) وتقيد لحساب ميزانية الدعم لفترة السنتين للصندوق.

٢٥ - وتنطبق على خدمات المشتريات التي يقدمها الصندوق ويمكن استرداد تكاليفها، والتي يبلغ عنها حاليا تحت الصناديق الاستئمانية، نسبة سداد مماثلة هي ٥ في المائة (رسم المشتريات). وقد كانت قيمتها الصافية تقيد، حتى عام ١٩٩٨، لحساب الإيرادات المتنوعة للصندوق. واعتبارا من عام ١٩٩٨ أصبحت نفقات/ إيرادات الشراء التي يمكن استردادها تقيد لحساب ميزانية الدعم لفترة السنتين وفقا لنظام المواءمة بين ميزانيات الدعم في كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وسوف تظل رسوم المشتريات المستردة عند مستوى ٥ في المائة.

٢٦ - وتقترح المديرة التنفيذية زيادة معدل سداد التكاليف للصندوق بوصفه وكالة منفذة لتصبح ٧,٥ في المائة بالنسبة لمشروعات الصناديق الاستئمانية الثنائية والمتعددة الأطراف، لتكون متناسبة مع الوكالات الأخرى للأمم المتحدة ومتسقة مع تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي المقررة في إطار الموارد المبرمجة العادية المذكورة أعلاه.

موجز المقترحات المتعلقة باسترداد التكاليف

٢٧ - ترد فيما يلي مقترحات المديرة التنفيذية فيما يتعلق باستيراد تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الدعم والدعم الإداري والتنفيذي:

(أ) ينبغي فرض رسوم للخدمات الإدارية وخدمات الدعم بنسبة ٥ في المائة على جميع الأنشطة الثنائية والمتعددة الأطراف وأن توزع هذه الرسوم بين المكاتب القطرية المعنية ووحدات المقر بنسبة ٦٠ في المائة و ٤٠ في المائة على التوالي؛

(ب) ينبغي زيادة تكاليف الخدمات الإدارية والتنفيذية لتنفيذ الصندوق لمشروعات الصناديق الاستئمانية من المستوى الحالي وهو ٥ في المائة إلى ٧,٥ في المائة.

التوصية

٢٨ - توصي المديرة التنفيذية بأن يقر المجلس التنفيذي باستمرار استخدام التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف باعتباره طريقة قابلة للاستمرار لتكملة الموارد العامة لصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبأن يقر التوصيات المتعلقة باسترداد التكاليف كما هي مجملة أعلاه.

- - - - -