الأمم المتحدة

DP/2004/36

Distr.: General
14 July 2004
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثانية لعام ٢٠٠٤

٢٠ إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، نيويورك

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن التقرير الذي يتناول إدارة التكاليف الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآثارها على استرداد التكاليف*

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن إدارة التكاليف الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآثارها على استرداد التكاليف (DP/2004/35). واجتمعت اللجنة، أثناء نظرها في هذا الموضوع، بممثلي مدير البرنامج.

٢ - ويقدّم تقرير مدير البرنامج عملا بالفقرة ٦ من مقرر المجلس التنفيذي ٢٠٠٣/٢٢، التي تطلب تقريرا عن سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لاسترداد التكاليف [يقدم إلى] المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية التي ستعقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، على أن يتضمن المنهجية المتبعة في حساب المعدلات فضلا عن تقديم آخر ما لديه من معلومات بشأن كفاية المعدلات المؤقتة، وخيارات الإبلاغ الشفاف عن الإيرادات المتأتية من استرداد التكاليف، بما في ذلك إمكانية إدراج هذه الإيرادات في حساب ميزانية الدعم في فترة السنتين المقبلة، مع مقارنة بالممارسات التي تتبعها الصناديق والبرامج الأخرى ضمن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية''.

* وضعت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية هذه الوثيقة في صيغتها النهائية بتاريخ ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٤.

050804 050804 04-42544 (A)

٣ - ويقدم التقرير صورة أكثر تفصيلا لسياسة استرداد التكاليف التي يتبعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومن بينها موضوع تحقيق المواءمة بين مبادئ استرداد التكاليف وممارساته في صناديق وبرامج مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وهو يمثل، بذلك، استكمالا لنهج استرداد التكاليف الذي يتبعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعروض أصلا في سياق تقديرات ميزانية البرنامج لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ (DP/2003/28). ويذكر مدير البرنامج أن التقرير لا يتضمن أي اقتراح يدعو إلى إدخال تغيير على السياسة الحالية لاسترداد التكاليف أو يدعو إلى خروج كبير على تلك السياسة.

٤ - وقد أيد المجلس التنفيذي في الفقرة ٥ من مقرره ٢٢/٢٠٠٣، كترتيب مؤقت، النهج المتعلق باسترداد التكاليف الوارد في الفقرات ١٣٠ إلى ١٣٤ من تقديرات ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وكما هو مبين في الفقرة ١٣٢ من الوثيقة DP/2003/28، تحركت منهجية استرداد التكاليف خلال فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ من معدل قدره ٣ في المائة على نطاق المنظومة إلى معدل يتراوح بين ٣ و ٥ في المائة. ثم زاد ذلك إلى نطاق منقح يتراوح بين ٥ و ٧ في المائة فيما يتعلق بتقاسم التكاليف من أطراف ثالثة ومن الصناديق الاستئمانية بخصوص الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وفي حالة تقاسم التكاليف من الحكومة المحلية، سيبلغ المتوسط الإجمالي لمعدل استرداد التكاليف ٣ في المائة للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

٥ - وقد أحيطت اللجنة علما بأن استرداد التكاليف فيما يتعلق بخدمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما زال يدور حول ثلاثة مجالات رئيسية هي: (أ) الخدمات التي تقدم إلى البرامج الممولة من الموارد الأخرى؛ و (ب) الخدمات التي تقدم إلى منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري؛ و (ج) الخدمات التي تقدم إلى بعض كيانات الأمم المتحدة على مستوى المقر. وتتناول الوثيقة DP/2004/35 أساسا استرداد تكاليف خدمات الدعم المقدمة إلى البرامج الممولة من الموارد الأخرى. وقد عمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عند وضع سياسة استرداد التكاليف، إلى تصنيف الخدمات التي تقدم إلى فئتين هما: خدمات دعم الإدارة العامة، بما في ذلك الرقابة العامة، وخدمات دعم التنفيذ؛ وتتعلق تلك الأخيرة بالخدمات في مجال المعاملات التي تقدمها بصفة رئيسية المكاتب القطرية إلى البرامج والمشاريع مباشرة (انظر DP/2003/28، الفقرة ١٣١، و DP/2004/35، الفقرات ٣٦ إلى ٤٩ والمرفق دال).

٦ - ومن العناصر الحاسمة الأهمية في سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتعلقة باسترداد التكاليف تحقيق التواؤم مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى. وقد أحيطت اللجنة علما بأن

الوكالات التنفيذية اتفقت، في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، على تعريف مشترك للمبادئ لأغراض استرداد التكاليف (DP/2004/35، الفقرة ١٠). واستنادا إلى مناقشات دارت بقيادة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في إطار شبكة الأمم المتحدة للشؤون المالية وشؤون الميزانية (وهي هيئة فرعية من هيئات اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالإدارة)، على أن الهدف من المواءمة ينبغي ألا يتمثل في تحديد نسبة مئوية موحدة لتكاليف دعم البرامج أو لاستردادها بالنسبة لجميع منظمات الأمم المتحدة، وذلك انطلاقا من الإدراك التام لوجود ولايات مختلفة وأنماط تمويل مختلفة وهياكل تنظيمية وتنفيذية مختلفة للوكالات، ووجود هياكل مختلفة لديها فيما يتعلق بالتكاليف نتيجة لذلك. كما أن الوكالات اتفقت، تماشيا مع توصيات وحدة التفتيش المشتركة (انظر JIU/REP/2002/3)، على مبادئ أساسية مشتركة لاسترداد التكاليف من شأنها أن تتيح للمنظمات والمانحين مقارنة ممارسات استرداد التكاليف بين المنظمات. واتفقت منظمات الأمم المتحدة على تعاريف مشتركة لفئات التكاليف، من بينها مختلف عناصر التكاليف المباشرة، الثابتة والمتغيرة، كما اتفقت على أن ينطبق استرداد التكاليف عموما على التكاليف غير المباشرة المتغيرة (انظر أيضا الفقرات ١١ إلى ١٧ من الوثيقة DP/2004/35).

٧ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية من المرفق جيم للوثيقة DP/2004/35 أن مقارنة ممارسات استرداد التكاليف في منظمات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لا معنى لها، لأن أساس حساب معدلات الدعم غير المباشر يختلف إلى حد كبير من منظمة إلى أخرى. وترى اللجنة أن من اللازم أن تتبع الكيانات المعنية جميعها نفس الصيغة لتحقيق مقارنة مجدية. وينبغي أن تواصل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها إجراء مشاورات من أجل زيادة مواءمة المبادئ المتعلقة باسترداد التكاليف، بهدف تحديد العناصر المشتركة في إطار كل فئة من فئات التكاليف تحديدا واضحا، فضلا عن تحديد الفروق الناجمة عن الولايات المختلفة وطرائق العمل المختلفة.

٨ - وتدرك اللجنة الاستشارية وجود فروق كبيرة في الطريقة التي تُمول بها منظمات الأمم المتحدة، ووجود فروق في ما يقابل ذلك من آليات تمويل للتكاليف الإدارية وتكاليف دعم البرامج، وفي أساليب استرداد تكاليف خدمات الدعم التي تقدم للأنشطة الممولة من موارد مخصصة (أخرى). وتوافق اللجنة على أن الهدف من مواءمة استرداد التكاليف ليس تحديد نسبة مئوية موحدة لتكاليف دعم البرامج أو لاسترداد التكاليف من أجل جميع منظمات الأمم المتحدة. ومع ذلك ترى اللجنة أن من الممكن توحيد معظم معدلات استرداد التكاليف في إطار فئات التكاليف أو المشاريع المتفق عليها من الجميع، وأن من الممكن زيادة الشفافية فيما يتعلق بالأساليب المستخدمة لحساب معدلات استرداد التكاليف. وقد لاحظت

اللجنة في الماضي أن كل خدمة تقدم يجب أن يدفع المستفيدون منها ثمنها، بما في ذلك التكاليف الإدارية والتنظيمية، وأن وجود تحديد دقيق للتكاليف اللازمة لتقديم الخدمات يجب أن يصبح أمرا لا بد منه لكي تتسنى المطالبة بسداد منصف (انظر، مثلا، DP/2001/24، الفقرة ٥).

٩ - وأحيطت اللجنة علما بأن سياسة استرداد التكاليف التي يتبعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتعلق أيضا بمفهوم هيكل أساسي. فقد بدأ البرنامج، كجزء من ميزانيته الخاصة بتقديم الدعم لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، يطبق مفهوم الهيكل الأساسي فيما يتعلق بالمكاتب القطرية والمقر. وتعريف الهيكل الأساسي هو أنه التكاليف التي تشكل الحد الأدنى للكتلة الحرجة من قدرة الموظفين وما يرتبط بها من تكاليف تشغيل. ويرد تفسير لتلك التكاليف في الفقرات ٣١ إلى ٣٥ من الوثيقة DP/2004/35. ويموّل الهيكل الأساسي بالكامل من الموارد العادية في إطار ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم الدعم الخاصة بفترة السنتين. أما التكاليف التي تتجاوز الهيكل الأساسي فهي تقسم بالتناسب بين الموارد العادية والموارد الأخرى (انظر أيضا DP/2004/28، الفقرتين ٦٠ و ٨٣). وتلاحظ اللجنة أن الهيكل الأساسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعرَّف، في سياق التعاريف المتوائمة للتكاليف، بأنه تكلفة غير مباشرة ثابتة، وأنه لا يُعتبر خاضعا لاسترداد التكاليف بالنظر إلى أن هذه التكلفة لا تتأثر بحجم الموارد الأخرى التي يديرها البرنامج (انظر DP/2004/35، الفقرة ٢١). أما تكاليف جميع الخدمات الإدارية والتنفيذية الخارجة عن نطاق الهيكل الأساسي فإن البرنامج يعتبرها تكاليف غير مباشرة متغيرة. وهذه التكاليف تتذبذب كدالة لحجم الموارد التي يديرها البرنامج (DP/2004/35، الفقرة ٢٢).

١٠ - ووظائف الدعم الإداري العامة، التي يتعين على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يؤديها قبل بدء تنفيذ برنامج وبعده وأثناءه، حيث لا يمكن ربط التكلفة بأنشطة فرادى من أنشطة البرنامج، تشمل تلك المذكورة في الفقرة ٣٧ من الوثيقة DP/2004/35. والهياكل اللازمة لأداء هذه المهام هي انعكاس لحجم الموارد التي يديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومن أجل استرداد التكاليف غير المباشرة المتغيرة المتكبدة، تُحمّل على كل مصدر من مصادر الأموال حصته التناسبية من هذه التكاليف غير المباشرة المتغيرة. وسيواصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استخدام معدلات الاسترداد التي أيدها المجلس التنفيذي في مقرره ٢٠٠٣/٢٢. ويحمّل رسم إداري عام للتكاليف غير المباشرة المتغيرة، في حدود نسبة تتراوح بين ٥ و ٧ في المائة، على جميع البرامج الممولة من موارد أخرى من مانحين لأغراض تقاسم التكاليف من أطراف ثالثة والصناديق الاستئمانية (DP/2004/35، الفقرة ٤١ والمرفق جيم).

١١ - وقد حُددت رسوم الدعم الإداري العام لأغراض التكاليف غير المباشرة المتغيرة بالنسبة للبرامج الممولة من موارد أخرى من جانب الحكومات المتلقية بخصوص برامجها هي، في إطار نهج التمويل بواسطة تقاسم التكاليف، بمتوسط قدره ٣ في المائة مقيسا بالنسبة إلى حافظة البرامج الخاصة بكل بلد على حدة. وفي معظم الحالات، وفي إطار هذا الترتيب، تكون الحكومة المحلية هي مصدر التمويل الوحيد لحافظة برامجها التي تكون مؤسسات غير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هي التي وضعت نسبة كبيرة من تصميمات المشاريع التي تتضمنها (انظر DP/2004/35، الفقرة ٤٣-٤٤ والمرفق).

١٢ - وكما هو مذكور أعلاه، يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خدمات أيضا أثناء تنفيذ البرامج، إما إلى حكومات البلدان التي تنفذ فيها البرامج دعما للتنفيذ الوطني، أو إلى منظمات الأمم المتحدة الأخرى في تنفيذ البرامج الخاصة بها (انظر DP/2004/35، الفقرتين ٤٥ و ٤٦ والمرفق دال). وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يحدد أنصبة مقررة لرسم يُفرض على خدمات دعم التنفيذ هذه، يغطي التكلفة الكاملة ويصنّف على أنه تكلفة مباشرة. وقد أعد البرنامج جدولا، يشار إليه على أنه ''قائمة أسعار عامة''، يحدد متوسطات الأسعار هذه لكل معاملة معيارية من المعاملات الخاصة بكل خدمة من الخدمات (DP/2004/35، الفقرات ٤٧ إلى ٤٩ والمرفق دال).

١٣ - وأحيطت اللجنة الاستشارية علما، بناء على استفسار منها، بأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدأ في تطبيق نظام جديد لتكنولوجيا المعلومات (وهو نظام للتخطيط لموارد المؤسسات يحمل اسم ''أطلس'') في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، لدعم المنظمة فيما يتعلق بالتوصل إلى تحليل مفصّل لإيرادات الاسترداد ولصياغة الهياكل اللازمة صياغة أفضل، وهو ما كان لا يتحقق في الماضي بسبب القيود التي ينطوي عليها النظام الذي كان متبعا. ويتمثل الهدف النهائي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نَسبْ جميع التكاليف إلى مصدر التمويل الصحيح نَسبًا صحيحا. وسيعاد النظر في التمييز بين التكاليف غير المباشرة الثابتة والمتغيرة وسيجري مزيد من الصقل لذلك التمييز، مع مراعاة التغيرات الهيكلية الناجمة عن تنفيذ نظام أطلس، وسيعرض على المجلس التنفيذي في سياق ميزانية الدعم لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وأحيطت اللجنة علما أيضا بأن نظام أطلس يجري تطبيقه في صندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

١٤ - وتحيط اللجنة الاستشارية علما بتقرير ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبالتقدم الذي أحرزته منظمات الأمم المتحدة فيما يتعلق بموضوع مواءمة استرداد التكاليف. وتشجع اللجنة جميع منظمات الأمم المتحدة المعنية على مواصلة جهودها في هذا الصدد، مع مراعاة

المسائل المحددة التي أثارتها اللجنة في الفقرات السابقة. ويتمثل الهدف من ذلك في تحقيق توازن عادل بين الحاجة إلى كفالة عدم إعانة الموارد الأساسية لأنشطة المشاريع إعانة مالية لا داعي لها والحاجة في الوقت ذاته إلى كفالة عدم تناقص الموارد المتاحة للمشاريع تناقصا لا داعي له. وتعتزم اللجنة أن ترصد التقدم المحرز في سياق ميزانية الدعم الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وتثق في إمكانية التوصل إلى وسيلة لزيادة الشفافية في تحديد معدلات استرداد التكاليف.