

Distr.: General
29 June 2017
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الثانية لعام ٢٠١٧

من ٥ إلى ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، نيويورك

البند ١٥ من جدول الأعمال المؤقت

صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية

استعراض الاحتياطي التشغيلي لصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية

موجز

تشير هذه الوثيقة إلى قرار المجلس الإداري (المسمى الآن المجلس التنفيذي) ٢١/٧٩ الذي يوجه صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية إلى إنشاء وتعهد احتياطي تشغيلي بمستوى ٢٠ في المائة على الأقل من الالتزامات المتعلقة بمشاريعه، وتوصي في هذا الخصوص بمنهجية جديدة لإنشاء وتعهد الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية (الأساسية) والموارد الأخرى (غير الأساسية)، لضمان توافر مستويات كافية من السيولة لدى الصندوق.

وفي عام ٢٠١٦، ونتيجة للطابع المتغير لعمليات الصندوق واستجابةً لتوصية مقدمة من مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، أجرت الإدارة استعراضاً لمنهجية إنشاء وتعهد الاحتياطي التشغيلي. وتغطي المنهجية الحالية الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية ولا تنطبق على الموارد الأخرى. وفي حين شهدت أنشطة الصندوق ومزيج التمويل تغييراً كبيراً منذ عام ١٩٧٩، فإنه لم يجر تحديث الصيغة المستخدمة في حساب الاحتياطي التشغيلي. وعلى وجه الخصوص، لا تراعي المنهجية الحالية بالقدر الكافي التغيرات التي حدثت في طرائق برامج الصندوق، أو إطاره لإدارة المخاطر، أو التحولات التي حدثت في قدراته التشغيلية والتمويلية.

ويقدم هذا التقرير استعراضاً للمنهجية الموضوعية من خلال القرار ٢١/٧٩ والمطبقة منذ عام ١٩٧٩.

وتتضمن هذه الوثيقة توصيات إدارة الصندوق بشأن المنهجية المناسبة لحساب احتياطي تشغيلي ملائم لكل من الموارد العادية والموارد الأخرى.



واستناداً إلى الاستعراض الذي أجراه الصندوق للمنهجيات البديلة، يوصي الصندوق باعتماد الصيغة المبينة في الفصل الثالث من هذا التقرير، المعنون "المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية للصندوق" لحساب الاحتياطي التشغيلي المتعلق بالموارد العادية، وباعتماد الصيغة المبينة في الفصل الرابع المعنون "المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد الأخرى للصندوق" لحساب الاحتياطي التشغيلي المتعلق بالموارد الأخرى.

عناصر قرار

قد يرغب المجلس التنفيذي فيما يلي: (أ) أن يشير إلى القرار ٢١/٧٩ للمجلس الإداري للصندوق (المسمى الآن المجلس التنفيذي) الذي وافق على المنهجية الحالية لتحديد مستوى الاحتياطي التشغيلي؛ (ب) أن يحيط علماً باستعراض الإدارة الحالي للاحتياطي التشغيلي للصندوق، استناداً إلى التحليل المستقل الذي أعد لتقييم المنهجيات البديلة لحساب الاحتياطي التشغيلي للصندوق، لكل من الموارد العادية والموارد الأخرى؛ (ج) أن يوافق على الصيغة التي أوصت بها إدارة الصندوق لحساب مستوى الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية والموارد الأخرى؛ (د) أن يطلب إدراج النتائج الناشئة عن المنهجية المنقحة في الميزانية المتكاملة للصندوق اعتباراً من عام ٢٠١٨.

المحتويات

الصفحة

٣	أولاً - مقدمة
٣	ثانياً - تاريخ الاحتياطي التشغيلي والتغيرات في طرائق برامج الصندوق وإطاره المحاسبي
٥	ثالثاً - المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية للصندوق (الأساسية)
٦	رابعاً - المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد الأخرى (غير الأساسية) للصندوق . . .

أولا - مقدمة

- ١ - يستجيب هذا التقرير للتوصية المتعلقة بمراجعة الحسابات المقدمة من مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة في عام ٢٠١٤ التي طُلب فيها إلى صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية أن ينقح الطريقة التي يستخدمها في حساب الاحتياطيات لتخفيف حدة المخاطر المرتبطة بتقاسم التكاليف والصناديق الاستثمارية فيما يتعلق بالمخاطر المتصلة بالنفقات والمخاطر الهيكلية ومخاطر الخصوم. وللاستجابة لذلك الطلب، شرع الصندوق في عام ٢٠١٦ في إجراء استعراضه للاحتياطي التشغيلي.
- ٢ - وتعرض هذه الوثيقة نتائج استعراض المنهجية المستخدمة حالياً في حساب الاحتياطي التشغيلي للصندوق، وتشير إلى أن هذه المنهجية، التي وضعها المجلس الإداري (المسمى الآن المجلس التنفيذي) في قراره ٢١/٧٩، لا تنطبق إلا على الموارد العادية.
- ٣ - وتقدم الوثيقة موجزاً مقتضباً لتاريخ الاحتياطي التشغيلي للصندوق وتعرض تحليلاً للتغيرات الرئيسية المنفذة في طرائق برامج الصندوق وإطاره المحاسبي وقدراته التشغيلية والتمويلية منذ عام ١٩٧٩، ثم تتناول المنهجية الموصى بها التي يقترحها خبراء استشاريون مستقلون من خارج الصندوق لحساب الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية للصندوق والموارد الأخرى.
- ٤ - ويعتمد الصندوق تعريفي 'الموارد العادية' و 'الموارد الأخرى' المستخدمين في تقديرات الميزانية المتكاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ (DP/2013/41).

ثانياً - تاريخ الاحتياطي التشغيلي والتغيرات في طرائق برامج الصندوق وإطاره المحاسبي

- ٥ - ينفذ الصندوق ولايته^(١)، منذ إنشائه، لمساعدة أقل البلدان نمواً على السعي من أجل تحقيق النمو الشامل، وذلك باتباع المبادئ التوجيهية التالية:
 - (أ) الاستفادة من الموارد المحلية العامة والخاصة وإطلاق عناؤها من أجل تحقيق التنمية المحلية؛
 - (ب) تشجيع الاندماج المالي، الذي يشمل التمويل الرقمي، باعتباره عنصراً تمكينياً رئيسياً للحد من الفقر ولتحقيق النمو الشامل؛
 - (ج) توضيح كيف يمكن أن يؤدي تنفيذ المشاريع المالية محلياً خارج العواصم إلى تسريع وتيرة النمو في الاقتصادات المحلية، وتشجيع تطوير الهياكل الأساسية بحيث تتسم بالاستدامة وتكون لها القدرة على الصمود أمام تغير المناخ، وتمكين المجتمعات المحلية.
- ٦ - ويموّل الصندوق طوعياً، وتموّله بشكل رئيسي الحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف والمنظمات الدولية والمؤسسات والقطاع الخاص. وترد المساهمات في صورة موارد عادية (أساسية) وموارد أخرى (غير أساسية). وللأغراض النقدية وأغراض الاستثمار، يُستخدم مزيج من أموال الموارد العادية والموارد الأخرى؛ إلا أن كل مساهمة وكل حالة إنفاق تسجل وتعرض بياناتها المحاسبية بصورة منفصلة في السجلات المالية للمشروع أو البرنامج المعني.

(١) قرار الجمعية العامة ٢١٨٦ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦.

٧ - وفيما يتعلق بالأنشطة الممولة من الموارد العادية، أذن المجلس الإداري للصندوق بأن يدير هذه الأنشطة بتمويل جزئي وأن يسمح بالموافقة على الأنشطة البرنامجية مقابل الإيرادات المتوقعة.

٨ - وعلى النحو المبين في النظام المالي والقواعد المالية للصندوق^(٢)، المحدثين في عام ٢٠١٢ من أجل تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، يهدف الاحتياطي التشغيلي إلى تعويض وتغطية المخاطر التالية (التي تنطبق حصراً على الموارد الأساسية):

(أ) التقلبات ذات الاتجاه التنازلي أو حالات النقص في الموارد؛

(ب) التدفقات المالية غير المتكافئة؛

(ج) الزيادات في التكاليف الفعلية بالمقارنة مع التقديرات عند التخطيط أو التقلبات في الإنجاز؛

(د) حالات الطوارئ أو الخصوم الأخرى التي تسفر عن فقدان موارد التزام الصندوق بتوفيرها لبرامجها. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تشمل المخاطر ما يلي: مخاطر الغش؛ وعدم معرفة الوقت الذي تقدم فيه المساهمات النقدية التي يتعهد بها شركاء التمويل من عام إلى عام؛ وتقلب القيمة الدولارية للمساهمات بسبب تقلبات أسعار صرف العملات الأجنبية؛ وتناقص الإيرادات مع انعدام القدرة على إحداث خفض متناسب في النفقات الإدارية في الوقت المناسب.

٩ - وفي الوقت الحالي، يوجد لدى الصندوق احتياطي تشغيلي للموارد الأساسية فحسب. وقد وجه القرار ٢١/٧٩ الصندوق إلى إنشاء وتعهد احتياطي تشغيلي بمستوى يبلغ ٢٠ في المائة على الأقل من الالتزامات المتعلقة بمشاريعه. ويطبق الصندوق هذه المنهجية منذ عام ١٩٧٩ لإنشاء وتعهد الاحتياطي التشغيلي تحسباً للمخاطر المتصلة بالموارد العادية. وفي حين شهدت أنشطة الصندوق تغيراً كبيراً من حيث القدرات التشغيلية والتمويلية منذ عام ١٩٧٩، لم يجرِ تحديث الصيغة والمنهجية المتبعين في حساب الاحتياطي التشغيلي بما يعكس هذه التغيرات.

١٠ - وبالنسبة للموارد الأخرى، فإن المخاطر المتصلة بالإيرادات تخففها بدرجة كبيرة القاعدة ٥-٧ (ب) من القواعد المالية للصندوق^(٣)، التي تنص على ضرورة أن يتلقى الصندوق المساهمات قبل الدخول في أي التزامات وقبل تنفيذ أي من الأنشطة المقررة. إلا أن الموارد غير الأساسية للصندوق تخضع أيضاً لأنواع أخرى من المخاطر، كمخاطر الغش؛ وتقلب القيمة الدولارية للمساهمات بسبب تقلبات أسعار صرف العملات الأجنبية؛ والزيادات في التكاليف الفعلية بالمقارنة مع التقديرات عند التخطيط أو بسبب التقلبات في الإنجاز؛ وتناقص الإيرادات مع انعدام القدرة على إحداث خفض متناسب في النفقات الإدارية في الوقت المناسب؛ وحالات الطوارئ أو الخصوم الأخرى التي تسفر عن فقدان موارد التزام الصندوق بتوفيرها لبرامجها.

١١ - وقد شهد الصندوق في العقد الأخير زيادةً كبيرة في حجم ونسبة المساهمات في الموارد الأخرى مقارنة بالمساهمات في الموارد العادية. وفي حين مثلت الموارد الأخرى في عام ٢٠٠٦ ما نسبته

(٢) النظام المالي والقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ (عملاً بقرار المجلس التنفيذي ٣٣/٢٠١١).

(٣) النظام المالي والقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ (عملاً بقرار المجلس التنفيذي ٣٣/٢٠١١).

٣٦,٧ في المائة من مجموع الموارد (٨,١ ملايين دولار من الموارد الأخرى من مجموع الموارد البالغ ٢٢ مليون دولار)، فقد زادت النسبة نفسها في عام ٢٠١٥ إلى ٧٨,٥ في المائة (٤٥,٦ مليون دولار من الموارد الأخرى من مجموع الموارد البالغ ٥٨ مليون دولار). ويشير نمو الأنشطة الممولة من الموارد الأخرى، التي يلزم وفقاً للنظام المالي والقواعد المالية للصندوق أن تمّول بالكامل^(٤)، إلى أنه ينبغي للصندوق تجنب احتياطات للطوارئ تحسباً للمخاطر المرتبطة بهذه الأنشطة. ومع ذلك، لا توجد لدى الصندوق صيغة وافق عليها المجلس التنفيذي لحساب الاحتياطي التشغيلي للأنشطة الممولة من الموارد الأخرى. وتقتصر هذه الورقة هذه الصيغة.

١٢ - وعلى النحو الذي قرره الجمعية العامة في قرارها ٢٨٣/٦٠، غير الصندوق معايير المحاسبة من المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. ونتيجة لذلك، حول الصندوق معلوماته المالية الخارجية والداخلية من الأساس النقدي المعدل الذي كان يستخدمه في السابق في عمله المحاسبي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق (وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام). وينشأ عن الامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام أساس مختلف لتسجيل الإيرادات والمصروفات.

ثالثاً - المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية للصندوق (الأساسية)

١٣ - مع ملاحظة أنه قد أُذن بإدارة الموارد العادية للصندوق على أساس التمويل الجزئي للسماح بالموافقة على الأنشطة البرنامجية مقابل الإيرادات المتوقعة، تستند المنهجية الموصى بها لحساب الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية إلى الصيغة التالية: يُحسب الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية باعتباره ٥٠ في المائة (أي ما يعادل ستة أشهر) من متوسط استخدام الموارد العادية في نفقات الميزانية البرنامجية والمؤسسية، على أساس التدفق النقدي، على مدى السنوات الثلاث السابقة.

١٤ - ومن شأن تطبيق النهج الموصى به على الموارد الفعلية لعام ٢٠١٥ أن يسفر عن احتياطي تشغيلي للموارد الأساسية مقداره ٨,٦ ملايين دولار. وبتطبيق الصيغة التي يستخدمها الصندوق حالياً والتي تقتضي تمويل الاحتياطي التشغيلي بالكامل بمستوى لا يقل عن ٢٠ في المائة من التزامات الصندوق فيما يتعلق بالمشايخ، يكون مستوى الاحتياطي ١٢,٤ مليون دولار.

١٥ - ويسفر التغير الموصى به في المنهجية الحالية لحساب الاحتياطي التشغيلي للموارد العادية عن تحديد مستوى الاحتياطي باعتباره دالة لنفقات الصندوق وليس لالتزاماته فيما يتعلق بالمشايخ. ووفقاً لتحليل المخاطر الذي أجراه خبراء استشاريون مستقلون من الخارج، يعتقد الصندوق أن المنهجية الموصى بها ستعوض بشكل أفضل المخاطر التالية (التي تنطبق حصراً على الموارد الأساسية):

(أ) التقلبات ذات الاتجاه التنازلي أو حالات النقص في الموارد؛

(ب) التدفقات المالية غير المتكافئة؛

(٤) القاعدة المالية ١٠-٤٠٠.

(ج) الزيادات في التكاليف الفعلية بالمقارنة مع التقديرات عند التخطيط أو بسبب التقلبات في الإنجاز؛

(د) حالات الطوارئ أو الخصوم الأخرى التي تسفر عن فقدان موارد التزم الصندوق بتوفيرها لبرامجها.

رابعاً - المنهجية الموصى بها لحساب مستويات الاحتياطي التشغيلي للموارد الأخرى (غير الأساسية) للصندوق

١٦ - مع ملاحظة أنه يلزم وفقاً لأحكام النظام المالي والقواعد المالية للصندوق تمويل الموارد الأخرى تمويلًا كاملاً، تستند المنهجية الموصى بها لحساب الاحتياطي التشغيلي للموارد الأخرى إلى الصيغة التالية: يعادل الاحتياطي التشغيلي المتعلق بالموارد الأخرى مجموع الاحتياطي المخصص للمخاطر المتصلة بالنفقات، أي متوسط المصروفات على مدى ثلاث سنوات مضروباً في ٢ في المائة، ومضافاً إليه احتياطي ثابت مقداره ٠,٤ مليون دولار تحسباً يخصص لمواجهة مخاطر الخصوم الاحتمالية.

١٧ - ومن شأن تطبيق النهج الموصى به على الموارد الفعلية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ أن يسفر عن احتياطي تشغيلي للموارد الأخرى مقداره ١,٢ مليون دولار.