برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 10-2014/11/13

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

للموافقة

أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2014/5-D/1
10 October 2014
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (http://executiveboard.wfp.org)

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للموافقة

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مساعد المدير التنفيذي لإدارة تسيير الموارد والمساءلة، ورئيس الشؤون المالية: السيد M. Juneja هاتف: 066513-2885

مدير شعبة الميزانية والبرمجة: السيد F. Curran هاتف: 066513-2408

رئيس دائرة الميزانية: السيد C. Gardner هاتف: 066513-2077

للاستفسار عن توفر وثائق المجلس التنفيذي، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف: 066513-2645).

موجز تنفيذي

هذه الورقة هي الثانية في سلسلة تغطي مرحلتي استعراض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة ومشاورات الأمانة مع المجلس. وكانت المرحلة الأولى قد قدمت خلال الدورة العادية الأولى للمجلس لعام 2014 بالوثيقة المعنونة "أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**"، التي عرضت سياق الاستعراض ومحركاته وطرحت أربعة أسئلة أعطت المناقشة شكلها. وتستند هذه الوثيقة، وهي جزء من المرحلة الثانية، إلى المشاورات غير الرسمية مع المجلس، وتستعرض ثلاثة من تلك الأسئلة:

- **البرنامج** منظمة ممولة بنسبة 100 في المائة من المساهمات الطوعية: فهل ينبغي النظر في اتباع نُهج قائمة على التمويل الأساسي أو على أنواع مختلفة من التمويل لتغطية التكاليف المتغيرة غير المباشرة؟
- هل ينبغي أن يستمر **البرنامج** في تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة، أم ينبغي أن يتفاوت ذلك المعدل تبعا لنوع التدخل؟
- هل يمكن **للبرنامج** أن يستخدم معدلات متفاوتة لتكاليف الدعم غير المباشرة للتشجيع على تعبئة الموارد وذلك على سبيل المثال من خلال التعاون بين بلدان الجنوب أو مساهمات الحكومات المضيفة؟

وفيما يتعلق بالسؤال الأول، وفي حين أن الأمانة تسلم بأن التمويل غير المخصص والمتعدد السنوات يمكّن **البرنامج** من تنفيذ مهمته بصورة أشد كفاءة وفعالية، فإنها تستنتج أن الحصول على تمويل أساسي سيكون أقل تحبيذاً بالنسبة **للبرنامج** من النموذج الحالي.

أما فيما يتعلق بالسؤال الثاني، فإن الأمانة تستنتج أن الأخذ بمعدلات مختلفة لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة وفقاً لفئات البرامج أو لأنواع الأنشطة لن يكون محبذاً هو أيضاً. فنموذج المعدل الواحد يتصف بالبساطة والشفافية.

وأما بالنسبة للسؤال الثالث، فإن الإدارة تستنتج أن من المرجح أن تعديل الترتيبات القائمة فيما يتعلق بمعدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة سيشجع التعاون بين بلدان الجنوب أو مساهمات الحكومات المضيفة. ويظهر من تحليل المساهمات التي وردت في الفترة 2009-2013 أن تقلبات التعاون بين بلدان الجنوب ومساهمات الحكومات المضيفة لم تتأثر بمعدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة بل بعوامل من قبيل احتياجات المساعدة الغذائية الناشئة عن الأزمات الإنسانية، وبالتصورات حول جودة برامج **البرنامج**. ولذا فإن الأمانة توصي بالاحتفاظ بالممارسة الحالية فيما يتعلق بمعدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة.

على أن **البرنامج**، بموجب نهجه الحالي إزاء مساهمات القطاع الخاص، يطبق معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة بما يتراوح بين 10 في المائة و20 في المائة، استناداً إلى مصفوفة يأخذ بها. ومن شأن معدل واحد أن يكون أكثر إنصافاً وشفافية وكفاءة، كما أن الأخذ بمعدل ملائم يضمن المواءمة مع مبدأ استرداد كامل التكلفة. ونظراً لتحسن الكفاءة التشغيلية – مما ينعكس في انخفاض تكاليف تعبئة الأموال من القطاع الخاص – ولارتفاع مساهمات القطاع الخاص منذ عام 2012، فإن الأمانة توصي بمعدل واحد نسبته 10 في المائة للمانحين من القطاع الخاص. ويتماشى هذا المعدل مع مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف الذي أقره المجلس خلال دورته السنوية لعام 2013، وهو يضمن أن يقدم المانحون من القطاع الخاص ما يكفي من النقد لتغطية تكاليف الإدارة والتكاليف الإدارية المتعلقة بمساهماتهم.

والسؤال الرابع الذي يطرحه الاستعراض هو كما يلي:

- في ضوء الاعتراف بأن بعض التكاليف المرتبطة بالدعم والإدارة تغطيها مصادر أخرى غير معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة، فإن على **البرنامج** أن يجري تحليلاً تفصيلياً لتكاليفه غير المباشرة وأن يستعرض حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، وهو حساب يشكل شبكة أمان للتقلبات غير المخطط لها في استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة. هل ينبغي **للبرنامج** مواصلة النظر في مصادر متعددة لتمويل تكاليف من قبيل تكاليف الأمن والاستثمارات غير المتكررة؟

ومن المزمع إجراء مزيد من المشاورات مع المجلس عام 2015. وستعد وثيقة نهائية لتقديمها إلى الدورة السنوية لعام 2015 وستتناول السؤال الرابع، كما ستلخص العمل المنجز بخصوص الأسئلة الأربعة جميعها وستقترح طريقة لتحديد معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج** لكي يوافق عليها المجلس.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**" (WFP/EB.2/2014/5-D/1) ويتطلع إلى استكمال الاستعراض في عام 2015.

ويوافق المجلس على تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة نسبته 10 في المائة على تبرعات القطاع الخاص، وفقاً لمبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف المعروض في الوثيقة "استراتيجية **البرنامج** للشراكة مع القطاع الخاص وتعبئة الموارد منه (2013-2017)" (WFP/EB.A/2013/5-B).

* هذا مشروع قرار، وللاطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

الأساس المنطقي للاستعراض

1- تضمنت الخطة الإدارية (2014-2016) مقترحاً باستعراض معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة. وهناك عدة شواغل أدت إلى المقترح:

أ) القدرة على الصمود مالياً. نظراً لأن **البرنامج** منظمة تمول كلياً من التبرعات ولديها ولاية أساسية تتمثل في الاستجابة لحالات الطوارئ، فإن تقلبات الدخل يمكن أن تقوض بسرعة قدرتها على تغطية جميع التكاليف غير المباشرة. ويستدعي ذلك تثبيتاً دورياً لنموذج استعادة التكاليف في **البرنامج** وشبكات الأمان المالي لديه.

ب) التحول الاستراتيجي: يمكن أن يكون هناك تغير في حجم التكاليف غير المباشرة وتركيبتها بسبب الطبيعة المتغيرة لأنشطة **البرنامج** مع التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية منذ عام 2008 – من قبيل نمو أنشطة النقد والقسائم. كما أن توسع أشكال أنشطة **البرنامج** يتطلب فهماً أفضل لتكاليف دعم البرامج والإدارة.

ج) القيمة مقابل المال المنفق: يتيح استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة فرصة لطمأنة المانحين من أن نموذج استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة يستجيب للشواغل المتعلقة باحتواء التكاليف وبتحقيق القيمة مقابل المال المنفق.

2- وقد اقترحت الأمانة في الخطة الإدارية (2014-2016) إجراء استعراض على مرحلتين يشارك في سياقه المجلس في المشاورات غير الرسمية، على أن يقدم هذا الاستعراض نتائجه وتوصياته في سلسلة من الوثائق. وقد بدأت المرحلة الأولى من الاستعراض في أوائل عام 2014 وطرحت أربعة أسئلة. أما المرحلة الثانية، والتي تغطي المسائل المثارة في كل سؤال، فقد بدأت في مايو/أيار 2014 بمشاورة غير رسمية عرضت الآراء الأولية لدى الأمانة حول الأسئلة الأربعة، وطلبت توجيهاً بخصوص السؤالين الأول والثاني وهيأت للمراحل التالية من الاستعراض.

3- وعرضت المرحلة الأولى على المجلس في الوثيقة "أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**"[1] التي غطت مضمون ومحركات الاستعراض:

- الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات لعام 2012، والذي يدعو إلى مواءمة سياسات تكاليف الدعم غير المباشرة في الأمم المتحدة؛
- بيئة تدبير الموارد الراهنة والمقبلة في **البرنامج**؛
- وجوب تحقيق أعلى مردود من الأموال. ويُعتبر معدل تكاليف الدعم غير المباشرة مؤشرا غير مباشر لكفاءة دعم البرامج والإدارة ووسيلة لتحقيق المستوى الأمثل من الكفاءة والفعالية على المستوى التشغيلي؛
- تغيرات هياكل التكاليف والدعم في **البرنامج**، لاسيما في ظل تزايد استخدام الأنشطة غير القائمة على الأغذية.

4- وتمشياً مع مناقشات التمويل الأساسي والكتلة الحرجة للموارد الأساسية وسياسات تكاليف الدعم في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، درس **البرنامج** البدائل عن نموذجه الحالي لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة. وشمل ذلك استعراض مزايا ميزانية أساسية بنفقات متغيرة أو ثابتة لدعم البرامج والإدارة، والنظر في نماذج بديلة من قبيل التمويل الأساسي أو غير الأساسي لتغطية النفقات المتغيرة أو الثابتة لدعم البرامج والإدارة.

[1] WFP/EB.1/2014/4-B/1

5- وأجريت في مايو/أيار 2014 مشاورة غير رسمية مع المجلس تناولت سؤالي الاستعراض الأول والثاني:

- **البرنامج** منظمة ممولة بنسبة 100 في المائة من المساهمات الطوعية: فهل ينبغي النظر في اتباع نُهج قائمة على التمويل الأساسي أو على أنواع مختلفة من التمويل لتغطية التكاليف المتغيرة غير المباشرة؟
- هل ينبغي أن يستمر **البرنامج** في تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة، أم ينبغي أن يتفاوت ذلك المعدل تبعا لنوع التدخل؟

6- وناقشت مشاورة أخرى أجريت في سبتمبر/أيلول 2014 السؤال الثالث:

- هل يمكن **للبرنامج** أن يستخدم معدلات متفاوتة لتكاليف الدعم غير المباشرة للتشجيع على تعبئة الموارد وذلك على سبيل المثال من خلال التعاون بين بلدان الجنوب أو مساهمات الحكومات المضيفة؟

7- وتوجز هذه الوثيقة مناقشات المشاورتين غير الرسميتين والنتائج المنبثقة عنهما.[2]

الافتراضات الأساسية التي يسترشد بها الاستعراض

8- هناك ثلاثة مبادئ يستند إليها نموذج تمويل **البرنامج**: 1) التمويل الطوعي بنسبة 100 في المائة؛ 2) الاسترداد الكامل للتكاليف المتعلقة بالمساهمات؛ 3) انتفاء أسلوب التمويل المتبادل. كما ينبغي أن يتكفل نموذج تمويل **البرنامج** بما يلي:

- البساطة والكفاءة في التسيير والإدارة؛
- المرونة للتمكن من التعديل وفق المستويات التشغيلية المتغيرة؛
- القدرة على التنبؤ بمستويات التمويل والموارد وشفافيتها، فيما يتعلق بميزانية دعم البرامج والإدارة؛
- المعاملة المتكافئة للمانحين؛
- الاتساق مع النُهج التي تأخذ بها الأمم المتحدة ككل، ولاسيما النهج المعمول بها في الصناديق والبرامج.

9- ويشكل النموذج الحالي لميزانية دعم البرامج والإدارة في **البرنامج**، وحساب تسوية دعم البرامج والإدارة، واعتماد معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة يخضع لاستعراض دوري من جانب المجلس، أسلوباً موثوقاً، وشفافاً، وسهلاً لإدارة وتسيير بيئة أعمال **البرنامج**.

10- ويسلم **البرنامج** بأن من المفيد العمل، عند الإمكان، على تحقيق مواءمة تؤدي إلى توحيد المواقف بين الوكالات. وفي الوقت نفسه، فإن الفقرة 50 من قرار الجمعية العامة بخصوص الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات،[3] وتقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن الوثيقة المقدمة إلى المجلس بشأن تكاليف الدعم غير المباشرة،[4] ومداولات لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة، جميعها، اعترفت بوجود نماذج عمل مختلفة. وفي حين أن المواءمة لها قيمتها، فإن الوثائق المذكورة والآراء المعرب عنها تعترف بما يلي: 1) لدى منظومة الأمم المتحدة نماذج عمل مختلفة؛ 2) المواءمة قد تقتضي إدخال تغييرات ليست لفائدة المنظمات المعنية.

---

[2] يرد في الملحق الأول تلخيص لتطور سياسة استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**.

[3] A/RES/67/226

[4] WFP/EB.1/2014/4 (A,B)/2

11- ولا تعتبر معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة مؤشراً مناسباً للكفاءة أو للقيمة مقابل المال المنفق في عمليات وكالة ما، وذلك أساساً لأن تباين الولايات بين وكالات الأمم المتحدة يتطلب هياكل مختلفة للتكلفة، ولا يمكن مقارنة المنظمات التي تستفيد من التمويل الأساسي، مثلاً، بالمنظمات التي تعتمد على الاسترداد الكامل لتكاليف ميزانيات دعم البرامج والإدارة من خلال استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة.

نتائج المشاورات غير الرسمية

السؤال 1: نموذج التمويل الأساسي

12- اعترف استعراض لمزايا وعيوب نموذج التمويل الأساسي[5] في **البرنامج** بفوائد التمويل غير المخصص والمتعدد السنوات في تلبية الاحتياجات التشغيلية والإدارية بصورة أكثر كفاءة وفعالية. وتشمل مجالات العمل التي تستفيد من التمويل الأساسي استجابة **البرنامج** الإنسانية في حالات الطوارئ المفاجئة وأنشطة بناء الصمود. على أن المشاورات مع المجلس سلّمت بوجود صعوبات في الحصول على المساهمات الأساسية من المانحين. فخلال العقدين الماضيين، وعلى الرغم من تكرر النداءات والقرارات الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة، لم يظهر المانحون إلا استعداداً محدوداً لزيادة ما يقدمونه من دعم أساسي للأمم المتحدة عموماً، الأمر الذي يدل عليه الركود النسبي في التمويل الأساسي بالمقارنة بالنمو الكبير في التمويل غير الأساسي.

13- وقد استنتجت الأمانة أن نموذج التمويل الحالي والأدوات المالية المتعلقة بميزانية دعم البرامج والإدارة تتصف بالفعالية وتعمل بشكل مُرض، شريطة ألا تتغير بصورة كبيرة بيئة عمل **البرنامج**.

14- وتشمل المخاطر والتحديات التي تواجه النموذج الحالي الاعتماد على المساهمات القصيرة الأجل في حين أن القدرات المؤسسية – الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة والتي تعتبر أساسية للاستجابة بسرعة وبكفاءة – تتطلب منظوراً متوسط الأجل إلى طويل الأجل. وقد سعى **البرنامج** من خلال إنشاء مرفق ميزنة رأس المال للتصدي لهذا التحدي في نموذج تمويله. كما تعالج هذه المتطلبات، في جانب منها، من خلال استخدام مساهمات المانحين لأنشطة تعزيز المؤسسة وفوائض الحساب العام والاستثمارات غير المتكررة مقابل حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وسيناقش هذا الموضوع مع المجلس في سياق السؤال الرابع في الاستعراض.

السؤال 2: تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة، مقابل الأخذ بمعدلات مختلفة لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة تبعاً لاختلاف أنواع البرامج والأنشطة

15- استنتجت المشاورات غير الرسمية التي جرت في مايو/أيار 2014 أن نموذج المعدل الواحد الذي يأخذ به **البرنامج** حالياً هو النموذج الأكثر ملاءمة لضمان مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف. فهو بسيط ومن السهل إدارته؛ كما يستند إلى منهجية شفافة غير معقدة؛ ويركز المناقشة على هيكل ميزانية دعم البرامج والإدارة وكفاءتها وفعاليتها.

16- ويطبق منذ عام 2003 معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة تبلغ نسبته 7 في المائة على المساهمات المقدمة لجميع فئات البرامج: عمليات الطوارئ، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والعمليات الخاصة، والمشروعات

[5] "الموارد الأساسية هي تلك المختلطة المقدمة دون قيود والتي يتصل استخدامها وتطبيقها بصورة غير مباشرة بالولايات المتعددة الأطراف والخطط الاستراتيجية للكيانات المختلفة، والتي توافق عليها الهيئات الرئاسية المعنية في تلك الكيانات كجزء من عملية حكومية دولية. وفي المقابل فإن الموارد غير الأساسية هي في معظمها مخصصة، وفق ما يقرره مانحوها، مما يجعلها مقيدة من حيث استخدامها وتطبيقها". A/67/94–E/2012/80، "تحليل تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية لعام 2010".

الإنمائية، والبرامج القطرية. ويعامل على قدم المساواة جميع المانحين من القطاع العام. وهناك استثناءات ستجري مناقشتها في الأقسام الفرعية التالية وهي تتمثل في معدل نسبته 4 في المائة يطبق على الصناديق الاستئمانية المحلية والتي تتعلق ببلدان بذاتها، وعلى إعفاء مساهمات النقدية الحكومية المناظرة من تكاليف الدعم غير المباشرة، والمعدلات المختلفة لمساهمات القطاع الخاص، ومتوسطها 12 في المائة وتتراوح بين 10 و20 في المائة. وفي عام 2013، تولد عن معدل الـ 7 في المائة 95 في المائة من مجموع عائدات تكاليف الدعم غير المباشرة، أما الباقي فقد تأتى عن مساهمات في الصناديق الاستئمانية المحلية ومساهمات القطاع الخاص.

السؤال 3: المعدلات المختلفة كحافز على تعبئة الموارد

17- يستند اقتراح معدلات أدنى لتكاليف الدعم غير المباشرة إلى أن من شأن هذه المعدلات أن تشجع على تقديم مساهمات إضافية. على أن فعالية معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة كحافز لتعبئة الموارد يعتمد على ما يلي:

- إمكانات تعبئة موارد إضافية عبر قنوات تمويل مختلفة؛
- حجم الموارد الإضافية بالمقارنة بمستويات التمويل الإجمالية؛
- زيادة الدخل المتأتي عن تكاليف الدعم غير المباشرة من التمويل الأعلى بالمقارنة بخسارة دخل تكاليف الدعم غير المباشرة بسبب انخفاض معدل استرداد التكاليف.

18- وهناك عوامل إضافية يمكن النظر فيها وهي تشمل ما يلي:

- التمويل المتبادل بين المانحين عندما لا تترافق المعدلات الأدنى لتكاليف الدعم غير المباشرة بانخفاض في تكاليف دعم البرامج والإدارة؛
- تحديات إعادة التفاوض على معدلات أدنى لتكاليف الدعم غير المباشرة أو الرجوع عنها عند الحاجة، من قبيل حالة عدم تلبية التوقعات المتعلقة بأثرها؛
- أنشطة واستثمارات المنظمات الشريكة – وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية غير الحكومية العاملة في نفس الميدان – والتي يمكن أن تسعى للحصول على التمويل عبر نفس القنوات.

مصادر تمويل البرنامج، بما في ذلك الصناديق الاستئمانية

19- معظم التمويل المقدم إلى **البرنامج** مخصص لبرامج أو مشروعات. وخلال السنوات الخمس الماضية، جاء نحو 85 في المائة من التمويل من شركاء التمويل التقليديين: المانحون من لجنة المساعدة الإنمائية – منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتأتي المساهمات الأخرى من التعاون بين بلدان الجنوب ومن القطاع الخاص والحكومات المضيفة.

الجدول 1: المساهمات المؤكدة حسب ركائز التمويل،[أ] الاتجاه خلال خمس سنوات (بملايين الدولارات)

	الركيزة	2009	2010	2011	2012	2013
1أ	الحكومات المضيفة	82.0	119.8	61.6	167.8	153.4
1ب	الحكومات المضيفة الفريدة [ب]	63.8	66.7	44.6	138.4	116.7
2أ	التعاون بين بلدان الجنوب – مجموعة بريكس[ج]	60.3	62.1	143.2	131.3	85.7
2ب	التعاون بين بلدان الجنوب – مصادر أخرى	6.1	18.2	5.1	5.8	6.5
2ج	التعاون بين بلدان الجنوب – الشرق الأوسط	34.9	106.3	78.8	39.0	99.5
3	صناديق المانحين المتعددين	217.8	209.0	203.8	223.1	224.9
4 و5	لجنة المساعدة الإنمائية – منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	3 536.6	3 209.9	3 133.8	3 359.5	3 772.2
6	المانحون من القطاع الخاص	103.8	141.5	85.3	65.2	84.7
	المجموع [د]	**4 023.3**	**3 813.8**	**3 694.6**	**3 962.3**	**4 390.0**
	حصة الركيزتين 4 و5 كمجموع	**%88**	**%84**	**%85**	**%85**	**%86**

[أ] الأولى = الموارد القطرية من الحكومات المضيفة؛ الثانية = الاقتصادات الصاعدة والخليج؛ الثالثة = الأمم المتحدة، والجهات المانحة المتعددة الأطراف، والصناديق المواضيعية؛ الرابعة = قنوات جديدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ الخامسة = القاعدة الحالية للجهات المانحة مع تقليل مشروطية الجهات المانحة؛ السادسة = القطاع الخاص.

[ب] الحكومات المضيفة الفريدة تساهم في ظل ركيزة وحيدة فحسب.

[ج] مجموعة بريكس = البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا.

[د] لا يساوي المجموع مجموع أنواع المانحين الفرادى، نظراً لأن بعض المانحين يحسبون في أكثر من ركيزة واحدة: الجزائر، ومصر، والهند، والعراق، وجمهورية إيران الإسلامية، والجمهورية العربية السورية، واليمن.

20- وفي الوقت الراهن، توفر الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء والصناديق العالمية من قبيل صندوق مكافحة الإيدز والسل والملاريا ومرفق البيئة العالمية، مصدراً صغيراً للتمويل، وإن كانت أهميته كبيرة.

⇦ *دور الصناديق الاستئمانية في البرنامج*

21- توفر الصناديق الاستئمانية المرونة التي تمكن **البرنامج** من القيام بأنشطة قد يصعب تأمين الموارد لها عن طريق القنوات الثابتة.

22- والصناديق الاستئمانية المؤسسية موجودة في المقر الرئيسي وهي تمكّن من اتخاذ المبادرات في مجال التعزيز المؤسسي، بما في ذلك تنفيذ الابتكارات أو الأنشطة التجريبية التي لا يمكن أن تمول أو لا تمول عن طريق ميزانية دعم البرامج والإدارة. ويطبق معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة على هذه الموارد.

23- أما الصناديق الاستئمانية المحددة ببلدان معينة فهي تدعم المشروعات والبرامج على المستوى القطري. ويطبق معدل استرداد موحد لتكاليف الدعم غير المباشرة نسبته 4 في المائة عندما يخطط لنشاط الصندوق الاستئماني ويمول وينفذ ويدار داخل البلد المعني. وتتطلب هذه المشروعات قدراً أقل من الدعم من المقر الرئيسي ومن ميزانية دعم البرامج والإدارة. وتمكّن الصناديق الاستئمانية المحددة ببلدان معينة **البرنامج** من تزويد البلدان الأعضاء بدعم لتنمية القدرة وفقاً لاحتياجاتها الخاصة دون أن يكون فيها عادة عنصر غذائي.

24- وسيجري التدليل على تطبيق معدل أدنى لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة نظراً لتبسيط ترتيبات دعم البرامج والإدارة للصناديق الاستئمانية المحددة ببلدان معينة، عندما يتناول **البرنامج** السؤال الرابع من الاستعراض، وذلك بإجراء تحليل أكثر تفصيلاً لتكاليفه غير المباشرة. وبانتظار ذلك، لا ترى الأمانة أن هناك أي سبب يدعو للخروج عن الممارسات الحالية لتحديد معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة لأغراض الصناديق الاستئمانية، فهذه المعايير تتفق مع مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف.

مساهمات التعاون بين بلدان الجنوب، ومساهمات الحكومات المضيفة ومساهمات القطاع الخاص[6]

⇦ *مساهمات التعاون بين بلدان الجنوب، ومساهمات الحكومات المضيفة*

25- يعرّف مكتب الأمم المتحدة لشؤون التعاون بين بلدان الجنوب هذا التعاون بأنه "عملية يتابع فيها بلدان أو أكثر من البلدان النامية أهدافاً وطنية فردية و/أو مشتركة لبناء القدرات من خلال تبادل المعارف والمهارات والموارد والدراية التقنية، ومن خلال الأعمال الجماعية الإقليمية والأقاليمية، بما في ذلك الشراكات التي تضم الحكومات والمنظمات الإقليمية والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص، لفائدة فرادى البلدان أو لفائدتها المتبادلة، في إقليم واحد أو عبر عدة أقاليم." وبالنسبة **للبرنامج**، يتعلق التعاون بين بلدان الجنوب بتبرع حكومات البلدان النامية بالأغذية أو النقد من ميزانياتها العامة لبرامج **البرنامج**. ويمكن أن يُستكمل ذلك بترتيبات ثلاثية أو ترتيبات توأمة وبموجبها يقدم عادة أحد البلدان النامية الأغذية لدعم أحد الأنشطة على المستوى القطري بينما يقوم بلد آخر بتغطية التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم.[7]

26- وتمثل مساهمات البلدان المضيفة المساهمات التي تقدمها إلى **البرنامج** حكومة البلد النامي للمساعدة على تنفيذ أنشطة تقع ضمن ولاية **البرنامج** التقنية في ذلك البلد نفسه.[8] وتشمل مساهمات البلدان المضيفة المساهمات النقدية الحكومية المناظرة والتي تُقدم داخل البلد المعني لدعم عمليات **البرنامج**. ولا تخضع هذه المساهمات لتكاليف الدعم غير المباشرة لأنها تغطي عادة استئجار المرافق والمنافع. أما حجم المساهمات الحكومية حالياً فهو محدود.

27- ولم يشكل المعدل الحالي لتكاليف الدعم غير المباشرة إشكالاً في مفاوضات التمويل المتعلقة بمساهمات التعاون بين بلدان الجنوب أو المساهمات الحكومية. فهناك عوامل أخرى يبدو أن لها أهمية أكبر: سمعة **البرنامج** وقدرته على توريد المساعدة الغذائية للمجموعة الضعيفة بصورة يمكن التعويل عليها وبفعالية وكفاءة؛ وقدرته على إدارة المساهمات الكبيرة والصغيرة؛ وإطار المساءلة لديه وقدرته في مجال الإبلاغ؛ وقدرته على العمل مع الشركاء المحليين؛ والنتائج التي يحققها. ويؤكد هذا الاستنتاج ما أوردته دراسة **للبرنامج** والمنظمات غير الحكومية[9] أعدت عام 2003 وخلصت إلى أن "معظم قرارات المانحين التي تتعلق بتعيين حصص **البرنامج** والمنظمات غير الحكومية وفيما بين هذه المنظمات من موارد المعونة الغذائية اتُخذت بناء على أسس برنامجية وسياساتية وليس على أساس عقد مقارنة بين تكاليف الدعم".

---

[6] يستند هذا القسم إلى ردود وردت من مديري **البرنامج** وغيره من منظمات الأمم المتحدة، من قبيل منظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

[7] يمكن أن يشمل هذا التعاون الثلاثي بلداً أو أكثر من البلدان المتقدمة و/أو واحدة أو أكثر من المنظمات المتعددة الأطراف.

[8] تصنف بعض كيانات الأمم المتحدة هذه المساهمات في الأنشطة البرنامجية باعتبارها صناديق استئمانية أحادية الطرف.

[9] "دراسة مقارنة بين برنامج الأغذية العالمي والمنظمات غير الحكومية" (WFP/EB.1/2003/4-D).

28- وتقضي اللائحة العامة والنظام الأساسي **للبرنامج** بوجوب التحلي بالمرونة عملاً على التشجيع على تعبئة الموارد، وذلك عن طريق التعاون بين بلدان الجنوب، بما في ذلك التوأمة،[10] شريطة ألا يتم التكبد بتكاليف دعم غير مباشرة إضافية كبيرة.

29- ويسلم **البرنامج** بتزايد أهمية التعاون بين بلدان الجنوب، وهو تعاون يلعب دوراً صغيراً، وإن كانت أهميته كبيرة، في التمويل الإجمالي **للبرنامج**، إلى جانب مساهمات الحكومات المضيفة، بما في ذلك الصناديق الاستئمانية. ولا توصي الأمانة بأي تغيير في المعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشرة والذي تبلغ نسبته 7 في المائة، أو 4 في المائة بالنسبة للصناديق الاستئمانية المحلية المتعلقة ببلدان بذاتها.

⇦ *القطاع الخاص*

30- يشمل القطاع الخاص، وفق تعريف **البرنامج** له، أفراد القطاع الخاص والمؤسسات الخيرية المستقلة والشركات والمؤسسات الخيرية التابعة للشركات. وتشمل سياسات تعبئة الموارد من القطاع الخاص مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، مع آليات تشمل رسم إدارة خاص بالقطاع الخاص وجرى العمل به في الفترة 2008-2013، والمعدلات الحالية لمانحي القطاع الخاص، وهي تتراوح بين 10 و20 في المائة. وتضمن هذه المعدلات أن يغطي مانحو القطاع الخاص تكاليف الإدارة والتسيير المتعلقة بمساهماتهم.

31- وتستند معدلات **البرنامج** المتمايزة لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة المتعلقة بمساهمات القطاع الخاص – والتي وافق عليها المجلس في يونيو/حزيران 2013 وبدأ العمل بها في ديسمبر/كانون الأول – إلى نوع المانح وحجم المساهمة ودرجة تعقيدها وإلى إدارتها. ويعرض الجدول 2 هذه المعدلات.

الجدول 2: معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة فيما يتعلق بمساهمات القطاع الخاص (بالنسبة المئوية)

نوع المانح	المعدل العادي	المعدل الأدنى الخاص بالمساهمات الكبيرة/غير المعقدة
الشركات والمؤسسات الخيرية التابعة للشركات	20	12
الأفراد	15	15
المؤسسات الخيرية المستقلة	15	10
الأموال التي تجمعها المكاتب القطرية	12	10

32- وهناك مرونة تمكن من الخروج على هذا النموذج في ظل ظروف معينة،[11] غير أن المعدل المطبق على مساهمات القطاع الخاص لا يمكن أن يكون أقل من معدل 7 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشرة أو 4 في المائة للصناديق الاستئمانية والحسابات الخاصة.

33- ويصعب تبرير المعدل الموحد الخاص بالشركات، ونسبته 20 في المائة، خاصة عندما تكون الشركات مدركة لوجود معدل أدنى لتكاليف الدعم غير المباشرة لدى وكالات الأمم المتحدة الأخرى، من قبيل منظمة الأمم المتحدة للطفولة

[10] المادة الثالثة عشرة – من اللائحة العامة **للبرنامج**.

[11] بالنسبة للتبرعات الكبيرة الخاضعة لمتطلبات الإبلاغ العادية بدون احتياجات إضافية تتعلق بالاتصالات.

ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومن شأن تخفيض المعدل أن يجعل **البرنامج** أكثر قدرة على المنافسة في ميدان تعبئة الموارد من شركات القطاع الخاص. وتستخدم وكالات الأمم المتحدة الأخرى معدلات أدنى لتكاليف الدعم غير المباشرة، ويوجد لدى معظمها معدل واحد لجميع تبرعات القطاع الخاص.

34- وقد ظهر أن تطبيق النموذج محفوف بالمشكلات. فهناك مجال للتفسيرات المختلفة فيما يتعلق بمعنى "المنخفضة التعقيد" بحيث يمكن تأهيل المساهمات للمعدل المنخفض لتكاليف الدعم غير المباشرة. وفي كثير من الأحيان، تؤدي المفاوضات بين المانحين ووحدات **البرنامج** الساعية للحصول على التمويل، والرامية إلى تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة أو الإعفاء منه فيما يتعلق بمساهمات القطاع الخاص، إلى انعدام الكفاءة وزيادة تكاليف المعاملات دون إضافة أية قيمة. ويقول مانحو القطاع الخاص الحاليون والمتوقعون إن النموذج الحالي يصعب على الفهم والتطبيق، وإن من شأن توحيد المعدل أن ييسر المزيد من الشفافية والكفاءة في إدارة المساهمات.

35- وتقضي استراتيجية **البرنامج** لشراكات القطاع الخاص وتعبئة الموارد منه (2013-2017) بإجراء استعراض دوري وتسوية منتظمة للمعدلات المفروضة على مانحي القطاع الخاص بحيث تعكس ديناميات التكاليف والأسواق. ومنذ عام 2012، ارتفعت عائدات مساهمات القطاع الخاص وانخفضت التكاليف المتعلقة بها. ويمكن بفضل الزيادة الناتجة في الكفاءة تلقي قدر من تكاليف الدعم غير المباشرة من القطاع الخاص يقلّ عن المستوى المتوسط الحالي البالغ 12 في المائة.

36- وتقترح الأمانة الأخذ بمعدل واحد نسبته 10 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشرة من تبرعات القطاع الخاص، وهو ما يتماشى مع استراتيجية **البرنامج** لشراكات القطاع الخاص وتعبئة الموارد منه (2013-2017). ومن شأن هذا المعدل الواحد أن يلقى الترحيب لدى الشركاء المتوقعين من القطاع الخاص، كما أنه سيكون أكثر مواءمة مع معدلات المنظمات الأخرى وسيؤدي إلى تحسين كفاءة التنفيذ والإدارة. وسيكون متسقاً أيضاً مع مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف.[12]

الخطوات المقبلة

37- استناداً إلى الاستعراض حتى الآن وإلى المشاورات مع أعضاء المجلس، فإن الأمانة تستنتج أنه لا يوجد ما يستدعي إحداث تغير أساسي في سياسات **البرنامج** وممارساته. وتلتمس الأمانة موافقة المجلس على تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة نسبته 10 في المائة فيما يتعلق بتبرعات القطاع الخاص، وهو ما يتفق مع مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف الذي اعتمده المجلس في يونيو/حزيران 2013.

38- ويتصل التحليل الوارد في هذه الوثيقة بأسئلة الاستعراض 1 و2 و3، وهو يقدم خلفية لدراسة السؤال الرابع والأهم:

- نظراً لأن بعض التكاليف المرتبطة بالدعم والإدارة تغطيها مصادر أخرى غير معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة، فإن على **البرنامج** أن يجري تحليلاً تفصيلياً لتكاليفه غير المباشرة وأن يستعرض حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، وهو حساب يشكل شبكة أمان للتقلبات غير المخطط لها في استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة. هل ينبغي **للبرنامج** مواصلة النظر في مصادر متعددة لتمويل تكاليف من قبيل تكاليف الأمن والاستثمارات غير المتكررة؟

39- وسيبدأ تحليل التكاليف اللازم لتناول هذا السؤال في الفصل الأخير من عام 2014. ومن المنتظر أن يتألف هذا العمل من دراسة تفصيلية لميزانية **البرنامج** المتكررة لدعم البرامج والإدارة، وللمقترحات الأخرى المتعلقة بالميزانية الممولة من

[12] WFP/EB.A/2013/5-B، الفقرة 47.

حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وسيُسترشد بالمشاورات غير الرسمية مع المجلس في إعداد وثيقة تعرض عليه للموافقة في الدورة السنوية لعام 2015. وستقدم تلك الوثيقة استنتاجات تلخص استعراض معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**.

الملحق الأول

تطور سياسة معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج

تطورت سياسة معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج** على مراحل عدة منذ عام 1995.[1]

قبل عام 1995	*تمويل التكاليف الثابتة من المساهمات النقدية العادية*، مما أدى إلى مشاكل في التمويل وخصوصاً بالنسبة لتمويل تكاليف الدعم.
1995	*اعتماد مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف*، حيث جرى تخصيص المساهمات المستلمة لتكاليف الأغذية الفعلية والنقل الخارجي للمشروع ولنصيبه من النقل البري والتخزين والمناولة وتكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة المتصلة بذلك. وكانت معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة تحدَّث سنوياً[2] استناداً إلى دراسات التكاليف، وكان يوافق على معدلات متمايزة[3] لأغراض عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والمشروعات الإنمائية والعمليات الخاصة.[4]
1999	*إعادة تعريف بعض فئات التكاليف، بما في ذلك تكاليف دعم البرامج والإدارة، وقرار استخدام معدل واحد لاسترداد التكاليف*، بغض النظر عن فئة **البرنامج** وذلك من خلال تطبيق الميزانية المعتمدة لدعم البرامج والإدارة على [التكاليف التشغيلية المباشرة] و[تكاليف الدعم المباشرة] المتوقعة للأنشطة خلال الفترة المالية. وسيخضع مبدأ المعدل الموحد للاستعراض من خلال العملية المعتادة لوضع الميزانية وسيكون من الممكن وقف العمل به بقرار من المجلس التنفيذي.[5]
2002	استعراض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة،[6] أدى إلى *تحديد ثغرة في دعم البرامج والإدارة* تتألف من الفارق في فترة معينة بين نفقات دعم البرامج والإدارة والدخل المتأتي من تكاليف الدعم غير المباشرة.
2003	*إنشاء حساب تسوية دعم البرامج والإدارة*[7] لتسجيل الثغرات بين نفقات دعم البرامج والإدارة والدخل المتأتي من تكاليف الدعم غير المباشرة، وتخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة إلى 7 في المائة لعام 2003. ويسمح حساب تسوية دعم البرامج والإدارة بعزل الدخل المتأتي من تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة من باقي الحساب العام، الأمر الذي يضمن التمكن من الاقتصار على استخدام الدخل المتأتي من تكاليف الدعم غير المباشرة على الأغراض التي يوافق عليها المجلس، واستخدامه عموماً لنفقات دعم البرامج والإدارة أو النفقات ذات الطبيعة المشابهة، من قبيل صندوق الأصول الرأسمالية أو بناء القدرات.[8] وتمثل هدف الإدارة في الإبقاء على الثغرة بنسبة الصفر إما من خلال التسويات الهيكلية لميزانية دعم البرامج والإدارة أو من خلال تسويات لمعدل تكاليف الدعم غير المباشرة.
2006	*تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشرة على أساس النتائج الفعلية لمراجعة الحسابات المالية*. مع أن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة المحدد بهذه الطريقة أعلى دائماً، فقد حوفظ على المعدل بنسبة 7 في المائة.
2011	التحول من دورة السنتين لخطة الإدارة والميزانية إلى خطة إدارة لمدة ثلاث سنوات وإلى *ميزانية سنوية*، تخضع لموافقة سنوية على أساس متجدد.[9]
2014	إدماج تعبئة الموارد من القطاع الخاص في ميزانية دعم البرامج والإدارة لضمان أن يغطي مانحو القطاع الخاص تكاليف الإدارة والتسيير المتعلقة بمساهماتهم.

[1] "أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في **البرنامج**" (WFP/EB.1/2014/4-B/1).

[2] في عام 1997، وافق المجلس على اعتماد معدل تكاليف الدعم غير المباشرة لفترة السنتين بدلاً من اعتماده لسنة واحدة.

[3] "مراجعة سياسات برنامج الأغذية العالمي بشأن الموارد والتمويل الطويل الأجل" (WFP/EB.2/98/11).

[4] "استعراض طرائق تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر" (WFP/EB.1/2006/6-A/1).

[5] "تقرير جماعة العمل الرسمية بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي" (WFP/EB.3/98/4-D).

[6] يطبق معدل تكاليف الدعم غير المباشرة على جميع المساهمات الواردة وذلك لتعويض **البرنامج** عن نفقات دعم البرامج والإدارة المتكبدة عند تنفيذ المشروعات، وذلك في المقام الأول في المقر الرئيسي وفي المكاتب الإقليمية.

[7] يعامل حساب تسوية دعم البرامج والإدارة كجزء من الحساب الخاص بغية "تسجيل جميع نفقات دعم البرامج والإدارة وكامل الدخل المطبق على تمويل هذه النفقات"، ولتحسين الشفافية وتيسير اتخاذ القرارات المتعلقة بمعدلات تكاليف الدعم غير المباشرة.

[8] الاستثناء الوحيد هو التحويلات إلى حساب الاستجابة العاجلة في مرفق سلف تكاليف الدعم المباشر.

[9] "استعراض دورة خطة الإدارة" (WFP/EB.A/2011/6-B/1).

WFP
wfp.org/ar