

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 2009/6/12-8

## مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

### استعراض الإطار المالي

مقدمة للمجلس للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.A/2009/6-C/1**

15 May 2009

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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 اجتماع المجلس التنفيذي بفترة كافية.

نائب المدير التنفيذي: السيدة: G.Casar رقم الهاتف: 066513-2885

رئيس الشؤون المالية بالنيابة: السيد: S. O'Brien رقم الهاتف: 066513-2682

يمكنكم الاتصال بالسيدة Panlilio C، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

خلال المداولات التي جرت بشأن خطة البرنامج الإستراتيجية (2008-2011)، لاحظ أعضاء المجلس التنفيذي ضرورة استعراض الأطر المالية للبرنامج من أجل ضمان أن تقدم آليات البرنامج التمويلية قدرا كافيا من المرونة والقابلية للتنبؤ والشفافية لدعم التنفيذ الكامل للخطة.

واستنادا إلى هذه المداولات؛ المناقشات غير الرسمية التي جرت فيما بعد مع أعضاء المجلس، والبنك الدولي وفرقة بوسطن الاستشارية؛ وتحليل الأمانة الأولي بشأن التغيرات في السياقات الخارجية والداخلية منذ الاستعراض الرئيسي الأخير في عام 2003، حدد الاستعراض الحالي ثلاثة مجالات رئيسية لتحقيق توافق في الآراء لإجراء دراسة ومناقشة بشكل أدق:

- (1) ضمان القابلية للتنبؤ والاستقرار بخصوص تمويل البرنامج؛
- (2) تحقيق مستوى أعلى من المرونة والفعالية في استخدام الموارد؛
- (3) تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد.

وستكون المواءمة والتنسيق الاستراتيجيان مع منظومة الأمم المتحدة من الجوانب الهامة في الاستعراض. وستضطلع لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد المنشأة حديثا بما يلي:

- ◀ الإشراف على تحديد الأولويات الاستراتيجية في تخصيص كافة الموارد، بما في ذلك صناديق الإنتمان؛
- ◀ ضمان وضع السياسات والخطوط التوجيهية والإجراءات والامتثال لها في إطار الإطار المالي للبرنامج؛
- ◀ تحديد نظرة استراتيجية شاملة عن كافة احتياجات ومواطن الضعف بالنسبة لعمليات البرنامج؛
- ◀ تحديد المجالات ذات الأولوية للنداءات والعمليات الرئيسية لحشد الموارد.

وستشرف اللجنة على المراحل اللاحقة لعملية الاستعراض، التي ستشمل أيضاً اجتماعات مع أعضاء المجلس وإعداد وثائق المجلس. وسيتم استشارة خبراء خارجيين من البنك الدولي وغير ذلك من الجهات الشريكة عند الإقتضاء.

تورد هذه الوثيقة الجدول الزمني.

## مشروع القرار\*

إن المجلس التنفيذي، وقد نظر في "استعراض الإطار المالي" (WFP/EB.A/2009/6-C/1)، يحيط علماً بالجدول الزمني للاستعراض ويتطلع إلى تلقي تقرير أكثر شمولاً ليقدم إلى الدورة العادية الثانية للمجلس التنفيذي في نوفمبر/تشرين الثاني 2009.

\* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.



## مقدمة

- 1- في سياق المناقشات المتعلقة بالخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2011)، لاحظ أعضاء المجلس أن هناك حاجة إلى استعراض للأطر المالية للبرنامج لضمان أن آليات تمويل البرنامج توفر قدرًا من المرونة والشفافية وقابلية التنبؤ يكفي لدعم التنفيذ الكامل للخطة.<sup>1</sup> وبينت الأحداث التي جرت منذ الموافقة على الخطة أن هناك حاجة أيضاً إلى مراعاة التغيرات التي طرأت على بيئة البرنامج الخارجية والداخلية، ومنها دور البرنامج في الاستجابة للأزمة الغذائية، والتحويلات الهيكلية في الأسواق العالمية المتصلة بالأزمة المالية، والتقدم المحرز في التنسيق وفي تنفيذ مبادرة توحيد الأداء في الأمم المتحدة.
- 2- وعلى ضوء هذه العوامل، دفعت الأمانة باستعراض الإطار المالي قُدماً بعدد من الطرق:
- (1) أجرت الأمانة مناقشات غير رسمية مع القوائم بهدف تحديد مجموعة أساسية من المسائل التي سيتناولها الاستعراض، وبهدف التحقق من هذه المجموعة.
- (2) أجرت الأمانة مناقشات غير رسمية على الصعيد الثنائي مع عدد من فرادى الدول الأعضاء التمتست خلالها آراء هذه الدول.
- (3) دُعي البنك الدولي لاستعراض الهيكل المالي للبرنامج بغية تحديد الطرق التي تعزّز نظم إدارة المخاطر فيه.
- (4) تعاقدت الأمانة، بدون مقابل، مع مجموعة بوسطن الاستشارية [The Boston Consulting Group (BCG)] لإجراء استعراض تشخيصي للمسائل الرئيسية المتعلقة بالإطار المالي وقياس البرنامج بالمقارنة مع الوكالات الشبيهة الأخرى.
- (5) أجرت الأمانة استعراضاً لهيكلها التنظيمي تضمن إعادة ترتيب نظم الإدارة والمساءلة المالية على أساس توصيات ترمي إلى تعزيز المساءلة.
- (6) أجري تكييف لهيكل وتنفيذ شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات ونجز 2 (WINGS II) تمكيناً له من استيعاب الخطة الاستراتيجية الجديدة.
- (7) اعتمد البرنامج المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وهو بذلك الوكالة الأولى التي قامت بذلك في منظومة الأمم المتحدة، مما يعتبر تقدماً حاسماً في نظم الإبلاغ المالي في البرنامج.
- 3- وفي أعقاب هذه الخطوات، يبدو أن توافقاً في الآراء ظهر حول المسائل المركزية التي يتعين تناولها كجزء من الاستعراض المالي. وترمي هذه الوثيقة القصيرة إلى تحديد الخلفية الأساسية للاستعراض وسياقه، وتقديم عرض مقتضب للمسائل الرئيسية التي سيتناولها الاستعراض، واقتراح إجراء يؤخذ به للتقدم بهذه العملية.

<sup>1</sup> لاحظت الخطة الاستراتيجية (2008-2009) (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1) أن "من شأن تنفيذ هذه الاستراتيجية أن يثير النقاش بشأن آليات البرنامج للتمويل، التي قد تقتضي تعديلات. وستعقد مناقشات موازية بين الأمانة والدول الأعضاء في البرنامج لاستعراض أطر التمويل الحالية للبرنامج وفئات البرامج من أجل كفاءة أن تتمكن الدول الأعضاء من اعتماد تنفيذ الخطة الاستراتيجية بشكل كامل. ومن شأن آليات التمويل أن توفر مرونة أكبر للاستجابة بفعالية لمختلف السياقات والاحتياجات- بما في ذلك من خلال توفير قدرة أكبر على التنبؤ والتقليص من تخصيص الموارد- مع توفير المساءلة والشفافية فيما يتعلق بتخصيص موارد البرنامج." (الفقرة 9)

## السياق

- 4- يعتبر الإطار المالي للبرنامج فريداً من نوعه في منظومة الأمم المتحدة وهو، في وقت واحد، مصدر للقوة ولتحديات تواجه البرنامج. فنظراً لعدم وجود اشتراكات مقررة وغياب مستوى ثابت للموارد الأساسية، يتعين على البرنامج أن يتصدى كل عام لتحديات التماس الموارد لميزانيته كلها وإدارة مستويات متغيرة من تكاليف الدعم.
- 5- وقد نشأ الإطار المالي الحالي عن سياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل خلال فترة السنتين 1996-1997، والتي أدخلت للمرة الأولى مفهوم استرداد كامل التكلفة. ومنذ ذلك الحين، أجريت عدة استعراضات وتعديلات هامة على الإطار المالي، وهي تشمل ما يلي:
- 1999 أدى استعراض السياسات الأصلية للموارد والتمويل الطويل الأجل إلى إعادة تعريف عدة فئات من فئات التكاليف وإلى اتخاذ قرار بتطبيق تكلفة دعم غير مباشرة وحيدة على جميع المساهمات، بغض النظر عن الفئة البرنامجية.
- 2002 وافق المجلس على تخفيض في معدل تكلفة الدعم غير المباشرة من 7.8 في المائة إلى 7 في المائة، وعلى إنشاء حساب تسوية للدعم البرنامجي والإدارة (WFP/EB.3/2002/5-C/1).
- 2003 أدى استعراض شامل للإطار المالي إلى قبول المساهمات النقدية التي تقدمها الحكومات النظرية باعتبارها مساهمات من المانحين (الوثيقتان WFP/EB.1/2003/5-A/1 و WFP/EB.A/2003/6-A/1).
- 2004-2005 أدخلت تغييرات هامة على الإطار المالي بغية تعديل الآليات الموجودة لتمويل السلف أو تنفيذ آليات جديدة: أنشئت آلية تمويل رأس المال العامل وسقفها 180 مليون دولار أمريكي (WFP/EB.1/2005/5-C)، وأعيد تحديد استخدامات حساب الاستجابة العاجلة ورفع مستواه المستهدف إلى 70 مليون دولار أمريكي (WFP/EB.3/2004/12-A)، وأدخلت تغييرات على المادة 8-1 من اللائحة المالية مكنت من تكبد النفقات خلال مرحلة إعداد المشروع (WFP/EB.1/2005/5-C).
- 2006 استعرض المجلس مرة أخرى معدل تكلفة الدعم غير المباشرة وقرر الإبقاء على مستواه البالغ 7 في المائة (WFP/EB.A/2006/6-C/1).
- 6- ويواجه البرنامج حالياً عدة تحديات جديدة تتطلب استعراضاً آخر للإطار المالي. فالمجموعة الابتكارية من أدوات البرمجة التي أدخلتها خطة البرنامج الاستراتيجية للفترة (2008-2011) تتطلب النظر في آليات التمويل التي ستدعم تلك الأدوات. إضافة لذلك، أدى الضغط الشديد على البرنامج خلال الأزمتين الغذائية والمالية في 2008-2009 إلى تسليط الأضواء على الحاجة إلى طرق تعالج آثار التطورات التالية: (1) التراجع في توفر الأغذية؛ (2) تقلبات أسعار السلع ومعدلات الصرف؛ (3) الزيادة الكبيرة في الاحتياجات المتعلقة بالجوع بسبب الأزمة المالية العالمية.
- 7- كما أن مما له أهمية حاسمة بالنسبة للبرنامج أن ينظر في تنسيق الممارسات الفضلى في السياسة المالية لدى الوكالات الشقيقة، وبالأخص وكالات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مع تطور مبادرة توحيد الأداء. ويتعين أن يسترشد الاستعراض وأن يستنير بإعلان باريس لفعالية المعونة ومناقشات المتابعة في المنتدى الثالث الرفيع المستوى لفعالية المعونة الذي انعقد في أكرا، في غانا في سبتمبر/أيلول 2008.

## نظرة عامة عن استعراض الإطار المالي

### المدى

- 8- تهدف عملية الاستعراض الراهنة إلى ضمان أن الإطار المالي للبرنامج قادر على الاستجابة للتحديات التي تطرحها البيئة الخارجية وأنه متواءم مع عمليات البرنامج الاستراتيجية. وستركز العملية على استعراض المبادئ الرئيسية للإطار الحالي ودراسة تطورها والممارسات التنظيمية المتصلة بها ومدى انطباقها على الوضع الحالي للبرنامج واحتياجاته الراهنة.
- 9- واستناداً إلى المناقشات حول الخطة الاستراتيجية، والمناقشات اللاحقة غير الرسمية مع أعضاء المجلس، والتحليل الأولي الذي قامت به الأمانة حول تغيرات البيئات الخارجية والداخلية منذ الاستعراض الأخير في 2003، يتناول الاستعراض الحالي ثلاثة مجالات أساسية، هي:
- (1) ضمان قابلية التنبؤ بتمويل البرنامج واستقرار هذا التمويل؛
  - (2) بلوغ مستوى أعلى من المرونة والفعالية في استخدام الموارد؛
  - (3) تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد.
- 10- وكما ذكر أعلاه، تُعتبر المواءمة والتنسيق الاستراتيجيان مع منظومة الأمم المتحدة من الجوانب الهامة في الاستعراض.

### ← قابلية التنبؤ بالتمويل واستقراره

- ← تمثل قدرة البرنامج على الاستجابة للتغيرات الكبيرة المفاجئة في أعداد المستفيدين تحدياً إدارياً كبيراً. فبينما كان مبدأ استرداد كامل التكلفة مفيداً عموماً، فإن إدارة التكاليف التشغيلية الأساسية لها مشاكلها نظراً لأن حجم الوكالة يتغير وفقاً لمستويات التمويل المتناسبة مع الاحتياجات التشغيلية.
- ← يمكن لإطار مالي يقوم على حجم الحمولة أن يصعب من دعم عدة تدخلات ابتكارية حددتها الخطة الاستراتيجية لا تتطلب إلا حجماً منخفضاً أو لا تتطلب أي حمولة.
- ← سيحدد الاستعراض الآليات الممكنة لمقابلة أوجه عدم التوازن القصيرة الأجل ولتمكين البرنامج من الاستجابة للاتجاهات العامة الكبرى بصورة كافية وفي الوقت المناسب.

### ← المرونة والفعالية في استخدام الموارد

- ← للمرونة في استخدام الموارد والانتفاع بها على أمثل وجه أهمية حيوية لضمان فعالية عمليات البرنامج وكفاءتها، ولكفالة الإدارة المناسبة للأرصدة غير المنفقة.
- ← يمكن للبرنامج أن يستفيد من زيادة مرونة التمويل التي تمكنه من نقل الأموال بين عناصر التكاليف ضمن المشروعات والتي تعطيه بنية موحدة للتكاليف تدعم الأنشطة سواء كانت هذه الأنشطة تستند إلى السلع أم لا. كما أن من شأن زيادة المرونة أن تمكن البرنامج من التعامل مع المراحل المبكرة من المشروعات، وبخاصة في سياق حالات الطوارئ.

← سيتناول الاستعراض أطر التكلفة الحالية لحساب التكاليف وآليات التمويل الراهنة وسينظر في خيارات تحسين المرونة.

### ← تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد

- ← يُعتبر أن لطرائق تلقي البرنامج المساهمات ولأساليب تخصيصها أهمية أساسية في تحديد مستوى أداء عملياته.
- ← من الممكن أن يستفيد البرنامج من وجود معايير لتخصيص الموارد تتصف بقدر أكبر من الوضوح، بالإضافة إلى تحسين التماسك والاتساق في استخدام الفئات البرنامجية وآليات التمويل.
- ← سيتناول استعراض الإطار المالي آليات البرنامج الحالية للتمويل وتخصيص الموارد بغية تعزيز التماسك بينها وتحسين شفافيته.

## العملية

- 11- على النحو المعروض أدناه، ستشرف لجنة جديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد على المراحل المتتالية من عملية الاستعراض، والتي ستشمل كذلك اجتماعات مع أعضاء المجلس وإعداد وثائق المجلس. وسيُستشار حسب الاقتضاء خبراء خارجيون من البنك الدولي وغيره من الشركاء.

### لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد

- 12- استجابة لطلبات المجلس المتعلقة بزيادة التركيز الاستراتيجي على ترتيب أولويات الموارد، ستشكل لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد في مايو/أيار 2009؛ إلى جانب إنشاء إدارة جديدة لإدارة الموارد والمساءلة<sup>2</sup> وتمثل ولاية هذه اللجنة في الإشراف على أنشطة الإدارة المالية وتخصيص الموارد في البرنامج.
- 13- وستقوم اللجنة تحديداً بما يلي:
- ← الإشراف على ترتيب الأولويات الاستراتيجية في تخصيص جميع الموارد، بما في ذلك الصناديق الاستثنائية؛
  - ← كفالة وضع السياسات والمبادئ التوجيهية والإجراءات ضمن الإطار المالي للبرنامج، وضمان الامتثال لها؛
  - ← الحفاظ على الرؤية الاستراتيجية لجميع الاحتياجات وأوجه القصور في عمليات البرنامج؛
  - ← ترتيب الأولويات بين المجالات بالنسبة للنداءات الرئيسية وعمليات جمع الأموال.
- 14- وسترفع اللجنة توصياتها إلى المدير التنفيذي. وسيرأسها نائب المدير التنفيذي ورئيس شؤون العمليات وستضم جميع نواب المدير التنفيذي الآخرين ومدير العمليات ومدير شعبة العلاقات مع الحكومات المانحة ومدير شعبة تصميم البرامج ودعمها ومدير شعبة الميزانية والبرمجة وغيرهم حسب الحاجة.
- 15- والرؤية العامة المتاحة للجنة تجعلها أداة مناسبة لاستعراض الإطار المالي العام للبرنامج.

<sup>2</sup> سيشرف على هذه الإدارة نائب المدير التنفيذي لإدارة الموارد والمساءلة ورئيس الشؤون المالية.





## الاجتماعات مع الأعضاء

16- من السمات الحاسمة الأهمية في عملية الاستعراض المشاورات الدورية مع الأعضاء حول بعض جوانب المسائل الأساسية. ومن المتوقع في الوقت الحاضر تنظيم ثلاث اجتماعات في الفترة بين مايو/أيار وأكتوبر/تشرين الأول 2009 لمناقشة ما يلي:

- (1) خلفية استعراض الإطار المالي وسياقه: تاريخ الاستعراضات السابقة للإطار وتطور المسائل موضع النظر؛
- (2) القياس مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى ومع المنظمات غير الحكومية: كيف يُقارن البرنامج بنظرائه من الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية من حيث هياكل التكلفة وآليات التمويل؛
- (3) التخفيف من آثار التقلبات وتحسين قابلية التنبؤ: الأدوات الممكنة والنهج الابتكارية المتاحة للبرنامج للتخفيف من المخاطر المتعلقة بتقلبات السوق (بمشاركة البنك الدولي في المناقشة).

## الوثائق التي ستقدم إلى المجلس

17- من المتوقع أن تقدم إلى المجلس وثيقتان أخريان تتعلقان بالاستعراض الأولي. ستقدم في الدورة العادية الثانية للمجلس التنفيذي لعام 2009، وستلخص نتائج الاستعراض وتلفت الأنظار إلى أي قرارات تتطلب موافقة المجلس. أما الثانية فستتضمن أية تغييرات تتطلب موافقة المجلس وستقدم في الدورة العادية الأولى للمجلس التنفيذي لعام 2010.

## الجدول الزمني

