برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 5- 2003/2/7

مسائل المالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

برنامج العمل والخطة المفصلة لاستعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لعام 2003

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2003/5-A/1
23 January 2003
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مساعد المدير التنفيذي لشؤون الإدارية (ADD):	Ms J. Mabutas	رقم الهاتف: 066513-2007
مدير المشروع لاستعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل (ADD):	Mr S. O'Brien	رقم الهاتف: 066513-2682

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

طلب المجلس التنفيذي من الأمانة، في عرضه المجمل لبرنامج عمله المؤقت للفترة المالية 2003-2004، أن تقدم برنامج عمل وخطة مفصلة لاستعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لعام 2003 لينظر فيهما المجلس في دورته العادية الأولى لعام 2003.

تأتي هذه الوثيقة تلبية لهذا الطلب، إذ تعرض عناصر التمويل طويل الأجل، وتشير إجمالا إلى القضايا التي سيشملها استعراض سياسات التمويل طويل الأجل، وتقترح المراحل التي تنطوي عليها عملية استكمال الاستعراض.

مشروع القرار*

إن المجلس التنفيذي:

(أ) يوافق على الخطة المفصلة بوصفه إطارا مفاهيميا وتحديدا لنطاق القضايا التي سيشملها استعراض عام 2003 لسياسات التمويل طويل الأجل؛

(ب) يوافق على برنامج العمل بوصفه عرضا للعملية التي سيجري اتباعها في استعراض سياسات التمويل طويل الأجل لعام 2003.

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

الجزء الأول: الخلفية

1- بدأ العمل بسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في برنامج الأغذية العالمي اعتبار من الفترة المالية 1996-1997. وتقرر آنذاك استعراض فعالية وكفاءة هذه السياسات في نهاية الفترة المالية الأولى[1]. وعلى ذلك، تم استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل من قبل فريق عمل تابع للمجلس التنفيذي، واستكمل هذا الاستعراض في عام 1999[2]، وبدأ العمل بالسياسات المنقحة للموارد والتمويل طويل الأجل اعتبارا من الفترة المالية 2000-2001.

2- وتأتي عملية الاستعراض الراهنة استطرادا لتقييم فعالية وكفاءة هذه السياسات ولاستعراض المسائل والصعوبات المواجهة في تطبيقها. وقد عجل جزئيا بهذا الاستعراض القرارات الأخيرة للمجلس التنفيذي، بما فيها القرار المتعلق ببرنامج العمل المؤقت للفترة المالية 2003-2004 (القرار 2002/م ت-43/3)[3]، والقرار المتعلق بالاستعراض الأخير لتكاليف الدعم غير المباشر (القرار 2002/م ت-7/3)[4]. ومن ثم، فإن هذا الاستعراض يغطي أيضا القضايا التي آثارها المجلس التنفيذي والتي أثيرت في محافل أخرى.

3- وتقدم هذه الوثيقة الخطة المفصلة وبرنامج العمل لاستعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، حسبما تم تحديدهما في برنامج العمل المؤقت للفترة المالية (2003-2004) للمجلس التنفيذي. كما تحدد الوثيقة أهداف الاستعراض ونطاقه والمنهجية المتبعة فيه وجدوله الزمني.

4- وقد تم توزيع نسخة أولية لهذه الوثيقة على أعضاء المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2002، ونوقشت هذه النسخة في اجتماع غير رسمي للمجلس في 2003/1/14. وتم تضمين هذه الوثيقة النهائية التعليقات والردود الواردة من أعضاء المجلس.

5- وأشار عدد كبير من أعضاء المجلس في الاجتماع غير الرسمي إلى أنه سيكون من الصعب الانتهاء من استعراض الوثيقة في التوقيت المحدد في مايو/أيار 2003 نظرا إلى اتساع نطاق الاستعراض. وتوضح الخطة المفصلة كلا من قضايا السياسات الاستراتيجية والمسائل المالية المحددة.

6- وكان هناك اتفاق عام في الاجتماع على أن الخطة المفصلة (الجزء الثاني من هذه الوثيقة) ستكون بمثابة إطار مفاهيمي لعملية استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل برمتها، وإن كان ينبغي التصدي للقضايا على مرحلتين.

7- ولذلك، فعلى الرغم من أن برنامج العمل الحالي للمجلس التنفيذي يشير إلى ضرورة الانتهاء من عملية الاستعراض في دورة المجلس في مايو/أيار، فإن هذه الوثيقة تقترح تناول القضايا على مرحلتين:

(أ) **المرحلة الأولية**: قضايا يجري تناولها في الدورة السنوية للمجلس في مايو/أيار 2003؛

(ب) **المرحلة النهائية**: قضايا يجري تناولها في الدورة العادية الثالثة للمجلس في أكتوبر/تشرين الأول 2003.

8- وستحدد القضايا التي سيجري تناولها في كل دورة على أساس المعايير التالية:

- القضايا الاستراتيجية أو المسائل المالية المحددة؛
- القضايا اللازمة للخطة الاستراتيجية المقرر عرضها على المجلس في مايو/أيار 2003 أو الخطة الإدارية المقرر عرضها على المجلس في أكتوبر/تشرين الأول 2003، أو المتصلة بهما؛
- القضايا التي تقضي قرارات سابقة للمجلس التنفيذي بالتصدي لها في هذا الإطار الزمني.

9- ويشمل الجزء الأخير من الوثيقة جزءين:

(أ) **الجزء الثاني، الخطة المفصلة للاستعراض**: تحدد نطاق الاستعراض بعرض عناصر سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، وتحديد القضايا التي سيشملها الاستعراض (والناجمة عن قرارات المجلس أو عن تنفيذ الأمانة للسياسات)، وتقديم عرض مجمل لبعض الدراسات التي ستجري لحل هذه القضايا.

(ب) **الجزء الثالث، برنامج العمل**: يحدد ويعرض المراحل والخطوات التي تقترحها الأمانة لاستكمال الاستعراض، إلى جانب المعالم الرئيسية للاستعراض.

([1]) وثيقة لجنة سياسات المعونة الغذائية 5/40.

([2]) الوثيقة WFP/EB.1/99/4-A.

([3]) الوثيقة WFP/EB.3/2002/14.

([4]) الوثيقة WFP/EB.3/2002/14.

10- وستكون المنهجية العامة المتبعة في الاستعراض عريضة القاعدة وجامعة قدر الإمكان. وإضافة إلى المشاورات الداخلية الموسعة والمشاورات مع أعضاء المجلس، ستبحث التطورات الحاصلة في منظمات الأمم المتحدة الأخرى للاستفادة من "الدروس" والمساعدة في مواءمة السياسات. وسيشمل الاستعراض أيضا، حسب الاقتضاء، نتائج الأعمال الجارية التي يقوم بها الفريق العامل التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن المواءمة – والمبادرات الأخرى المتعلقة بالمواءمة.

11- وستعقد المشاورات بين الأمانة والمجلس من خلال هيئة المكتب، حسبما يرد في الجزء الثالث من هذه الوثيقة.

12- ولذا، يوصي المدير التنفيذي المجلس بما يلي:

(أ) الموافقة على الخطة المفصلة بوصفها إطارا مفاهيميا وتحديدا لنطاق القضايا التي سيشملها استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لعام 2003؛

(ب) الموافقة على برنامج العمل بوصفه عرضا للعملية التي سيجري اتباعها في استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لعام 2003.

الجزء الثاني: الخطة المفصلة للاستعراض

القسم ألف: المقدمة

13- سيعرض هذا القسم من الاستعراض بإيجاز تطور سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، والتغييرات المدخلة عليها، والمناقشات والقرارات الأخيرة للمجلس التنفيذي التي دفعت إلى إجراء الاستعراض الراهن.

14- كما سيعرض التوجيه والإرشاد اللذين قدمتهما هيئة المكتب خلال الاستعراض، إلى جانب عملية التشاور المضطلع بها لأغراض الاستعراض.

القسم باء: عرض عام لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل

15- سيشمل هذا القسم أيضا تقييما رفيع المستوى للسياسات وتحديد السياسات البديلة الممكنة وتقديرها. وسينطوي هذا على دراسة المنظمة ورسالتها واستراتيجياتها والإطار العام الذي تعمل فيه، بما في ذلك الأولويات الناشئة للجهات المانحة، والتطورات في منظمات الأمم المتحدة الأخرى، وسائر الاتجاهات التي تؤثر في المنظمة.

16- وضمانا لإجراء استعراض شامل لهذه السياسات، سيعرض هذا القسم ويدرس أيضا الأهداف الأصلية لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل ونطاقها، وسيقيم مدى ملاءمة عبارة "الموارد والتمويل طويل الأجل" وعبارات أخرى.

17- وسيجري أيضا بحث المبادئ الأساسية والآليات المستخدمة حاليا لضمان تحقيق هذه الأهداف والقضايا الأخرى ذات الصلة بتنفيذ هذه المبادئ، لا سيما فيما يتعلق بالأساليب التي تتبعها الجهات المانحة في تقديم مساهماتها **للبرنامج**، وفي رفع التقارير عن استخدامها.

الأهداف

18- لدى استهلال سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل وافقت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الثامنة والثلاثين "على أن يكون **للبرنامج** قاعدة موارد سليمة ويمكن التنبؤ بها، تحافظ على الطابع المتعدد الأطراف **للبرنامج** وتعززه"[5].

19- وتهدف هذه السياسات إلى "التغلب على العقبات الخارجية، وتوفير موارد يسهل التنبؤ بها ومرنة وضمان استرداد التكاليف بالكامل مع المحافظة في الوقت نفسه على الطبيعة المتعدد الأطراف لبرنامج الأغذية العالمي على المدى الطويل"[6].

20- لذلك تم تلخيص أهداف سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل على النحو التالي[7]:

(أ) الزيادة، قدر الإمكان، من القدرة على التنبؤ بالموارد المتاحة والمرونة في استخدامها مع مراعاة طبيعة **البرنامج** متعددة الأطراف"،
(ب) "ضمان توفير المستوى المطلوب للموارد **للبرنامج** وتحقيق الاستخدام الأمثل لها"،
(ج) "ضمان تمويل التكاليف الإدارية وغير ذلك من التكاليف"،
(د) "توسيع نطاق قاعدة موارد **البرنامج** عن طريق إيجاد جهات مانحة إضافية"،
(هـ) "يتعين على **البرنامج** أن يحتفظ بقدرته على الاستفادة من مختلف أبواب ميزانيات الجهات المانحة".

مبادئ وآليات سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل

21- تحقيقا للأهداف المبينة أعلاه وضع المجلس التنفيذي المبادئ التالية لتنفيذ هذه السياسات.

(أ) **مبدأ استرداد التكاليف بالكامل**- يقتضي أن تغطي كل جهة مانحة جميع التكاليف المتعلقة بتنفيذ مساهماتها.

---

[5] وثيقة لجنة سياسات المعونة الغذائية 18/38.
[6] وثيقة لجنة سياسات المعونة الغذائية 5/40.
[7] مقتبسة من وثيقة لجنة المعونة الغذائية 18/38.

(ب) **نوافذ التمويل**- تصنيف المساهمات وفقا لمدى خضوعها للتوجيه ومستوى متطلبات الإبلاغ المرتبطة بها.

(ج) **فئات البرنامج**- تصنيف البرامج والمشروعات والأنشطة.

(د) **فئات التكاليف**- تصنيف التكاليف إلى:

- تكاليف التشغيل المباشرة- وتشمل تكاليف السلع والنقل البحري، والنقل البرى والتخزين والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى؛
- تكاليف الدعم المباشر؛
- تكاليف الدعم غير المباشر؛

(هـ) **آليات التمويل والصرف**- احتياطي التشغيل، حساب الاستجابة العاجلة، وآلية توفير تكاليف الدعم المباشر مقدما، واستخدام عائد الفوائد.

22- يبحث هذا القسم التعاريف الحالية لهذه المبادئ والآليات وكيفية تنفيذها، والتأكد من أنها لا تزال قابلة للتطبيق في ظل الظروف الراهنة، ومدى تيسير آليات التمويل والصرف الحالية لا لعملية تنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل فحسب، ولكن أيضا لتأدية رسالة المنظمة. وسوف تسلط المناقشة الضوء أيضا على المزايا والمشاكل العامة، إن وجدت، المرتبطة بهذه السياسات.

القسم جيم: مبدأ استرداد التكاليف بالكامل

23- مبدأ استرداد التكاليف بالكامل عنصر أساسي في سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. ويبحث هذا القسم مدى تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف بالكامل والفوائد التي يحققها **للبرنامج** والمشاكل التي تعترض تطبيقه، بما في ذلك القضايا التالية:

عدم قدرة الجهات المانحة على تمويل التكاليف ذات الصلة

24- يعجز بعض الجهات المانحة عن توفير النقدية المطلوبة لتغطية التكاليف ذات الصلة، والآليات القائمة المتاحة **للبرنامج** لتمويل هذه التكاليف محددة. وهذا هو الحال بشكل خاص بالنسبة إلى عدد من الجهات المانحة غير التقليدية. وسيبحث هذا الوضع في إطار مناقشة مسألة تصنيف الجهات المانحة (انظر "تطبيق مبدأ استرداد التكاليف بالكامل بالنسبة إلى الجهات المانحة غير التقليدية" في القسم دال).

التشريعات التي تستبعد بنودا معينة

25- تحظر بعض التشريعات الوطنية على بعض الجهات المانحة تقديم مساهمات لبعض بنود تكاليف الدعم المباشر/ تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى. وسيقدم الاستعراض قائمة ببنود التكاليف هذه، بحسب فئة البرنامج، وسيشرح الأثر المالي لهذه القيود على المستوى العام للمساهمات المقدمة **للبرنامج**، والتأكد من حجم المشكلة والتطلع إلى موارد ممكنة أخرى لتمويل هذه البنود.

استخدام الوفورات وترحيل فائض السلع

26- بالرغم من التحسينات التي طرأت على وضع الميزانيات ورصد الموارد الناجمة عن استخدام نظام WINGS لا يزال من المحتمل أن توجد أرصدة في نهاية المشروعات. ولذلك ستبحث القضايا التالية:

- استخدام الوفورات والفوائض بدلا من النص على إعادة برمجتها حاليا (بعد إجراء مشاورات تستغرق وقتا طويلا)، أو ردها؛
- طرق تمويل واستخدام فائض السلع المرحلة (بين مراحل المشروعات، والمشروعات وفئات البرامج، والبلدان).

المرونة في استخدام عناصر التكاليف أثناء التنفيذ

27- كما يحدث في معظم المنظمات، لا يتفق استخدام الموارد مع مستوى التوقعات دائما. ذلك أن بعض عناصر تكاليف المساهمات الفردية يستخدم بشكل أسرع من البعض الآخر. (مثال ذلك أنه إذا كانت تكاليف النقل الخارجي أقل من المتوقع قد يتبقى رصيد من هذا العنصر حتى بعد نقل جميع الأغذية).

28- والتطبيق الحالي لمبدأ استرداد التكاليف بالكامل يجعل من الصعب استخدام الأرصدة المتبقية في عناصر التكاليف أو إعادة تصنيفها لتدخل في عناصر أخرى تكون مطلوبة لاكتمال العمليات. وسوف تبحث إمكانية السماح بالمرونة في استخدام بعض عناصر التكاليف (بحيث يمكن أن ترتهن بنسبة معينة أو بحد أقصى مطلق) كأحد الحلول المحتملة لهذه المشكلة. وسوف يشمل الاستعراض إجراء تحليل للمشروعات التي لديها أرصدة فائضة كبيرة في أحد العناصر وعجز في عنصر آخر للبرهان على عدم المرونة المذكور.

المساهمات الصغيرة

29- تطبق مبادئ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل على جميع المساهمات بصرف النظر عن حجمها المالي. وسوف تبحث مسألة مدى فعالية تكاليف تطبيق هذا المبدأ على المساهمات الصغيرة، كما سيقدم مخطط بمثل هذه المساهمات. وسوف يشرح الاستعراض أيضا العمليات الإدارية والمحاسبية التي ينطوي عليها هذا الأمر لبيان أوجه القصور في الالتزام بتطبيق مبدأ استرداد التكاليف بالكامل.

القسم دال: نوافذ التمويل وتصنيف الجهات المانحة

30- يركز هذا القسم على ثلاثة مجالات رئيسية هي نوافذ التمويل، وتصنيف الجهات المانحة، والإبلاغ.

ألف- نوافذ التمويل

31- تقدم المساهمات إلى **البرنامج**، في إطار السياسات الحالية للموارد والتمويل طويل الأجل، من خلال ثلاث نوافذ تمويلية هي[8]:

32- يعتبر الوصول إلى مستوى كاف من الأموال غير المشروطة التي يمكن استخدامها بمرونة ضرورة حيوية لقدرة **البرنامج** على الاستجابة والفعالية ميدانيا. ويبين الاستعراض الأخير للكشوف المالية المراجعة وتقرير أداء الميزانية للفترة المالية 2000-2001 وجود زيادة مستمرة في نوافذ التمويل الموجه متعدد الأطراف وهبوط في نوافذ التمويل متعدد الأطراف. وهذا الاتجاه نحو زيادة توجيه المساهمات وفرض اشتراطاتها يقيد من قدرة **البرنامج** على تحقيق الاستخدام الأمثل لموارده. كما أنه:

(أ) يشكل قيدا إضافيا على وفاء **البرنامج** بولايته وعلى قدرته على ضمان استخدام الموارد بأكثر الأساليب كفاءة وفعالية في التكاليف؛

(ب) يقلل من قدرة **البرنامج** على الاستجابة السريعة للاحتياجات الحرجة ويؤخر تنفيذ العمليات؛

(ج) يزيد من كثافة العمل وكثافة التكاليف المتعلقة بالتفاوض بشأن المساهمات وبرمجتها والإبلاغ عنها؛

(د) يؤثر سلبا على العمليات حيث يؤدى، مثلا، إلى عدم انتظام توقيت تدفق الموارد؛

[8] تعريفات النظام المالي.

(ه) يقلل من قدرة **البرنامج** على تمويل البرامج/ العمليات التي يقل إقبال الجهات المانحة عليها وإن كانت على نفس القدر من الأهمية؛

33- يبحث هذا الجزء من استعراض سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل الاستخدام الحالي لنوافذ التمويل ويسعى إلى إيجاد وسيلة أفضل لتحقيق التوازن بين المساهمات الموجهة متعددة الأطراف والمساهمات متعددة الأطراف، وسيبحث أيضا النتائج التكاليفية، والآثار الأخرى المرتبطة بإدارة توجيهات الجهة المانحة وتلبية شروطها.

34- مع تزايد صفة التوجيه في المساهمات وزيادة الشروط التي تفرضها الجهات المانحة، تراجعت بشكل كبير القدرة على التنبؤ بالموارد (وكيف يمكن استخدامها). ويبحث هذا القسم هذه القضية كما يبحث ما يلي:

(أ) يتضاءل عدد الجهات المانحة التي تعلن عن تعهداتها التقريبية للفترة المالية **للبرنامج**. وهذا الأمر يقيد من قدرة **البرنامج** على تخطيط الاستخدام العام لموارده.

(ب) تؤدى زيادة صفة التوجيه في المساهمات وشروطها إلى الحد من القدرة على التنبؤ بالموارد المتاحة على مستوى الأنشطة/ المشروعات، وهذا يقيد بدوره من القدرة على تخطيط هذه الأنشطة/ المشروعات.

35- يتعامل **البرنامج** مع المبالغ التي يتلقاها من خلال نافذة التمويل الثنائي على أساس كل حالة على حدة. وفى بعض الحالات يقتضي بعض الأحكام المطبقة على هذه المساهمات زيادة توضيح كيفية تصنيفها والإبلاغ عن استخداماتها.

36- تتعلق إحدى القضايا الرئيسية التي سيوضحها هذا القسم من الاستعراض بتكاليف الدعم التي تُحمّل على المساهمات الثنائية وما إذا كان يجب تحملها كتكاليف للدعم غير المباشر أو كتكاليف للدعم المباشر أو كليهما. ويوجد حاليا معدلات متفاوتة لتكاليف الدعم غير المباشر التي تفرض على هذه المساهمات ويودع عائد هذه التكاليف في الحساب العام أو تضاف بشكل مباشر إلى المساهمات الثنائية.

37- القضية الأخرى التي يبحثها هذا القسم هي زيادة الفرص المتاحة **للبرنامج** لتزويد البلدان المتلقية والجهات المانحة بالخدمات الثنائية التي لا تتعلق مباشرة بالأغذية وإنما قد تكون في شكل مساعدات تقنية.

باء – تصنيف الجهات المانحة

38- تتعلق السياسات الراهنة للموارد والتمويل طويل الأجل بفئتين من الجهات المانحة، هما الجهات المانحة التقليدية والجهات المانحة غير التقليدية التي تشمل القطاع الخاص. ويشير الفحص الدقيق لهاتين الفئتين إلى أن السياسات التي تحكم مساهماتهما تكون في بعض الحالات قاصرة، إذ أنها تشمل تمويل عناصر التكاليف التي لا تستطيع بعض الجهات المانحة غير التقليدية والقطاع الخاص الإسهام فيها. وسوف يبحث هذا القسم حالة الفئتين ومدى مساهماتهما في **البرنامج** على مدى السنوات الست الماضية، والصعوبات التي اعترضت تطبيق مبدأ استرداد التكاليف بالكامل، والعمليات الإدارية التي ينطوي عليها التعامل مع الطبيعة الفريدة لكل فئة من هذه الجهات المانحة.

39- **الجهات المانحة التقليدية**، هي الحكومات التي تقدم المنح إلى **البرنامج** منذ إنشائه بصفة مستمرة (إما على أساس سنوي أو تلبية لنداءات **البرنامج**). وأصبحت مساهماتها في **البرنامج** جزءا من اعتمادات الميزانية. ويبرم معظم هذه الجهات اتفاقيات شراكة متعددة السنوات أو مذكرات تفاهم مع **البرنامج** تنص عموما على الطريقة التي يدير بها **البرنامج** ما تقدمه من مساهمات.

40- **الجهات المانحة غير التقليدية** وهي القطاع الخاص والحكومات التي تقدم المنح إلى **البرنامج** على أساس أكثر تخصيصا. ويبرم **البرنامج** عقودا خاصة أو مذكرات تفاهم مع هذه الجهات المانحة بشأن التصرف في مساهماتها.

41- وتتسم المساهمات المقدمة من الجهات المانحة غير التقليدية بقدر أكبر من المرونة في استرداد التكاليف بالكامل باتباع الأساليب التي يستخدمها **البرنامج** في تغطية التكاليف ذات الصلة التي قد لا تستطيع هذه الجهات المانحة توفيرها مثل،

- المبالغ المقدمة نقدا من الجهات المانحة التقليدية؛

- تحويل السلع إلى نقد (أي بالبيع)؛
- التنازل عن بعض عناصر التكاليف؛
- الحساب العام.

42- ولكن النظرة الأكثر تمعنا تبين أنه على الرغم من وجود هذه الآليات فإن المبالغ التي تتاح من خلالها لا تكفى لتغطية التكاليف المرتبطة بعدد من الجهات المانحة غير التقليدية. ولذلك فإنه بينما تتيح الجهات المانحة غير التقليدية فرصة كبيرة لتوفير الموارد **للبرنامج** فإن المساهمات النقدية لتغطية التكاليف المرتبطة بها يمكن أن تثير مشاكل، لاسيما فيما يتعلق ببعض المساهمات العينية المقدمة عينا والشحنات الكبيرة الحجم.

43- تعتبر الإجراءات والقواعد والمبادئ التوجيهية الجارية في تمويل التكاليف ذات الصلة بالبلدان المانحة غير التقليدية غير كافية. فقد أخذ تمويل التكاليف غير الغذائية لهذه المساهمات يزداد صعوبة باطراد مع عزوف الجهات المانحة التقليدية عن تمويل التكاليف وعدم كفاية مستوى موارد الحساب العام **للبرنامج** وتزايد صعوبة تحويل السلع إلى نقد. وسيكشف هذا القسم من استعراض سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل تمويل التكاليف ذات الصلة، كما سيبحث الخيارات التالية لاتباع سياسات محددة في معالجة المساهمات المقدمة من هذه الجهات المانحة:

(أ) تطبيق معايير الأهلية على الجهات المانحة غير التقليدية؛

(ب) استخدام مساهمات القطاع الخاص في تغطية التكاليف غير الغذائية، بما في ذلك الخدمات العينية (النقل واللوجستيات، الخ)؛

(ج) استخدام النقل البرى والتخزين والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، وتكاليف الدعم المباشر للمشروعات التي توجه إليها مساهمات الجهات المانحة غير التقليدية؛

(د) استخدام عائد الفوائد؛

(ه) السعي للحصول على منح تمويلية إضافية و/أو أموال أخرى خاص لتغطية هذه التكاليف؛

(و) استخدام وفورات المشروعات التي يتم تحديدها أثناء فترة تنفيذها؛

(ز) زيادة تحويل السلع إلى نقد.

44- ليست كل العروض بالمساهمات العينية من الجهات المانحة غير التقليدية عروض مقبولة **للبرنامج**، مثلما يكون الحال عندما لا تقترن بمبالغ نقدية تكفى لتغطية التكاليف ذات الصلة، وهو ما يؤدى كثيرا إلى الإخفاق في تلبية احتياجات المشروعات. ولم يتم وضع تعريف كامل للسياقات والظروف المعينة التي ينبغي **للبرنامج** أن يقبل المساهمات في إطارها. ويتعين توضيح تكاليف إدارة هذه المساهمات والتصرف فيها وغيرذلك من المتطلبات اللازمة للإبلاغ بشكل أكثر تحديدا.

45- بالرغم من أن الجهات المانحة من القطاع الخاص تقع ضمن فئة الجهات المانحة غير التقليدية فإنها ليست حكومات، كما أن ثقافات الجهات المانحة من القطاع الخاص تختلف، كما قد يكون لها منظور مختلف بشأن شراكاتها مع **البرنامج** بشكل يؤثر على سلوكها. وتجربة **البرنامج** محدودة في هذا المجال، ويتطلب الأمر تطوير السياسات المحددة التي تحكم العلاقة مع الجهات المانحة من القطاع الخاص.

46- ويضع هذا القسم إطارا سياساتيا يحكم علاقة **البرنامج** بالقطاع الخاص باستخدام المبادئ التوجيهية للأمين العام كأساس يقوم عليه التعاون مع القطاع الخاص. وسيعتمد على خبرات منظمات الأمم المتحدة الأخرى في هذا المجال في صياغة السياسة.

47- ويتعين على هذه السياسة أن تأخذ في الاعتبار مبادئ إشراك القطاع الخاص والقضايا القانونية والمالية والبرنامجية والاتصالية الفريدة التي قد تنشأ عن ذلك. وسيتم عرض تحليل لتكاليف وفوائد هذه المبادرة، كما ستفحص النتائج المترتبة عليها في ما يتعلق بالهدف العام وهو زيادة تأمين الموارد وتوسيع قاعدة الجهات المانحة **للبرنامج**.

القسم هاء: فئات البرامج

48- المقصود بفئات **البرامج** هو تصنيف عمليات **البرنامج** على أساس طبيعة المشروعات التي تنفذ، أي التنمية والإغاثة في حالات الطوارئ، والإغاثة الممتدة والإنعاش، والإعمار، والعمليات الخاصة. وبرغم أن هذه الفئات كانت قد أرسيت قواعدها وقت وضع سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل في عام 1996 فإنها كانت موجودة بالفعل وكانت تطبق في تصنيف المشروعات قبل ذلك الوقت. (كان الاستثناء الوحيد هو فئة عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش التي كانت فرعا من الموارد العادية وقتها).

49- وسوف يتم إعداد هذا القسم من الاستعراض بالتنسيق الوثيق مع وضع خطة استراتيجية. ولكن تجنبا لتعطيل استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل سوف يفترض، لأغراض التمويل، أنه سيتم الإبقاء على فئات البرامج الحالية. وهذا الافتراض عرضة للتغيير حسب تقدم المشاورات والمناقشات بشأن الخطة الاستراتيجية.

القسم واو: فئات التكاليف

50- يبحث هذا القسم فئات التكاليف (تعريفها وطبيعتها والأساس الذي يقوم عليه تقدير القيمة النقدية وتقدير الرسوم والمحاسبة) بما في ذلك بحث مدى ملاءمتها وصلاحية تطبيقها تحقيقا لأهداف سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. وتشرح الفقرات التالية القضايا التي ستستعرض في إطار كل فئة من فئات التكاليف.

ألف : تكاليف التشغيل

51- يعرف النظام المالي تكاليف التشغيل بأنها تكاليف:

(أ) السلع؛

(ب) النقل البحري* والتكاليف ذات الصلة؛

(ج) النقل البرى والتخزين والمناولة؛

(د) أي مدخلات أخرى يقدمها **البرنامج** للمستفيدين وحكومات البلدان المتلقية أو شركاء التنفيذ الآخرين (تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى)[9].

52- ويبين الملحق الأول أبواب التي تندرج فيها هذه الفئات من التكاليف.

53- تحدد اللائحة العامة أسلوب تحديد قيمة كل من فئات التكاليف هذه وقت تأكيد المساهمات على النحو التالي:

---

[9] تعريف النظام المالي.

[10] المادة الثالثة عشرة-6 من اللائحة العامة.

[11] يوصف هذا العنصر من التكلفة بأنه "النقل الخارجي" كما ورد في اللائحة العامة و"النقل البحري" كما ورد في النظام المالي ومن المقترح تغيير كلمة "البحري" إلى كلمة "خارجي" تحقيقا للتناسق وتعبيرا عن المضمون الصحيح لهذا العنصر (نظرا لوجود أمثلة تشترى فيها السلع خارج البلد الذي ينفذ فيه المشروع ولكنها لا تنقل بالضرورة عن طريق البحر)

54- النفقات التي تحمل على هذه الأبواب هي:

(أ) السلع؛

(1) السلع المشتراة: قيمة النفقات الفعلية؛
(2) السلع العينية: تقوم القيمة على أساس الأسعار السائدة في السوق العالمية أو بأسعار اتفاقية المعونة الغذائية، أو بالسعر المبين في فاتورة الجهة المانحة؛

(ب) النقل الخارجي والتكاليف ذات الصلة: قيمة النفقات الفعلية؛

(ج) النقل البرى والتخزين والمناولة: الحصة التناسبية للنفقات الفعلية على أساس كمية السلع؛

(د) تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى: الحصة التناسبية للنفقات الفعلية على أساس كمية السلع.

55- يفحص هذا القسم التعريف والتكوين الجاري لتكاليف التشغيل، ومدى عدالة الإجراءات المتبعة حاليا في تحميل هذه التكاليف على الجهات المانحة. وسيركز ذلك على القضايا التالية:

المدخلات أو الدعم

56- يخصص بعض التكاليف، المصنفة حاليا كتكاليف للدعم، لتنظيم شراء السلع وتسلم السلع العينية والنقل (الخارجي

57- وسوف تبحث الاعتبارات الأخرى (مثل أفضليات الجهات المانحة ومراعاة الشفافية) لتحديد جدوى أي من تصنيفات هذه التكاليف.

النقل البرى والتخزين والمناولة

58- ضمانا لتحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة على الجهات المانحة لمشروعات وعمليات معينة أنشئ حساب تسوية للنقل البرى والتخزين والمناولة. وسوف يبحث الاستعراض مدى صلاحية استخدام هذه الآلية ومدى تحقيقها لأهدافها، وقد تطرح توصيات في هذا الشأن.

فئة تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى

59- عيد تصنيف تكاليف المدخلات المقدمة من **البرنامج** والمستخدمة في الأنشطة بشكل مباشر، والتي كانت تصنف من قبل كتكاليف دعم مباشر، لتكون تكاليف تشغيل (تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى) اعتبارا من 1 يناير/ كانون الثاني 2000. وسوف يعاد النظر في فئة تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى لتحديد ما إذا كانت الفوائد المتوقعة لهذه الفئة قد تحققت أم لا.

باء : تكاليف الدعم

60- تصنف تكاليف الدعم حاليا في فئتين يعرفهما النظام المالي على النحو التالي[12]:

- **تكاليف الدعم غير المباشر**: "هى التكاليف التي تسهم في دعم عملية تنفيذ المشروعات والأنشطة دون أن ترتبط بذلك مباشرة".
- **تكاليف الدعم المباشر**: "هى التكاليف التي ترتبط ارتباطا مباشرا بتقديم دعم لعملية ما ولا تصرف في حالة توقف تلك العملية".

[12] تعريفات النظام المالي.

61- تتألف تكاليف الدعم غير المباشر حاليا من:

- التنظيم والإدارة (في المقر جميعا)؛
- دعم البرنامج – المقر؛
- دعم البرنامج – المكاتب الإقليمية؛
- دعم البرنامج – المكاتب القطرية: حاليا شكل موحد لجميع المكاتب القطرية.

62- وتصنف جميع تكاليف الدعم الأخرى كتكاليف دعم مباشر. ويبين الملحق الثاني الأبواب التي تدرج فيها فئات التكاليف هذه.

63- يعرف النظام تقدير القيمة وقت تأكيد المساهمة على النحو التالي:

- تكاليف الدعم المباشر: حصة تناسبية من ميزانية المشروع في تاريخ تقديم المساهمة، واستنادا إلى كمية السلع؛
- تكاليف الدعم غير المباشر: نسبة مئوية من التكاليف المباشرة وفقا لما يقرره المجلس''.

64- تحمل قيمة النفقات على هذه الأبواب على النحو التالي:

- **تكاليف الدعم المباشر**: حصة تناسبية من النفقات الفعلية استنادا إلى كمية السلع؛
- **تكاليف الدعم غير المباشر**: نسبة مئوية من التكاليف المباشرة وفقا لما يقرره المجلس.

65- يستعرض هذا القسم التعريفات والإجراءات المتعلقة بتحديد قيمة تكاليف الدعم وتقاضيها. وسوف تبحث القضايا التالية:

التمييز بين التكاليف المباشرة وغير المباشرة

66- توصلت دراسة مقارنة حديثة عن تكاليف الدعم في **البرنامج** وفي منظمات الأمم المتحدة الأخرى إلى أن المنظمات الأخرى التي خضعت للدراسة ليس لديها فئة تكاليف تعادل تكاليف الدعم المباشر. ويبحث هذا القسم سبب ذلك كما يبحث مزايا وعيوب استخدام فئة تكاليف الدعم المباشر وما إذا كان تقسيم تكاليف الدعم بين تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر تقسيم مناسب أو لا.

إعادة تصنيف تكاليف الدعم غير المباشر إلى تكاليف الدعم المباشر

67- حسبما نوقش في إطار الاستعراض الأخير لتكاليف الدعم غير المباشر، وفي ضوء التعريفات والسياسات الحالية، ثمة مبرر قوى يدعو إلى إعادة تصنيف أي عناصر متغيرة من تكاليف دعم البرنامج والإدارة التي تحمل على تكاليف الدعم غير المباشر التي يمكن أن ترتبط بشكل مباشر بإحدى العمليات كتكاليف دعم مباشر. وبرغم أن ذلك قد لا يتطلب تغيير السياسات إلا أنه سيجرى فحصها كجزء من الاستعراض، كما ستوضع خيارات للنظر فيها في إطار إعداد ميزانية الفترة 2004-2005.

68- تقضي التعريفات والسياسات الحالية أن تكون هناك **"صلة مباشرة** بين

- استخدام طرق وإجراءات جديدة في إقامة هذه الصلة المباشرة أو

تكاليف الدعم الثابتة والمتغيرة

69- بعد هذا البحث لتكاليف الدعم غير المباشر وتصنيف تعريف تكاليف الدعم المباشر قد تظل هناك تكاليف دعم غير

(1) مدى صلاحية هذا التعريف، أي إذا كانت التكاليف ثابتة بطبيعتها هل يجب تصنيفها كتكاليف غير مباشرة؟؛

(2) ما إذا كان ذلك يتطلب تكاليف معينة يغير تصنيفها من تكاليف دعم مباشر إلى تكاليف دعم غير مباشر؛

(3) في سياق تغير الأوضاع المالية للعديد من برامج وصناديق الأمم المتحدة ترى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أنه ينبغي **"للبرنامج"** أن يضمن توافر المرونة الكافية للتكاليف الثابتة لتكاليف الدعم المباشر لاستيعاب تغير وضع العمليات والبرامج بأقل تكلفة ممكنة"[13].

توقيت تكاليف الدعم غير المباشر

70- تتطلب السياسة الراهنة أن تؤكد الجهات المانحة تخصيص مبلغ لتكاليف الدعم غير المباشر يعادل نسبة مئوية من التكاليف المباشرة المؤكدة. غير أنه إذا كانت التكاليف المباشرة الفعلية المصروفة تقل عن المبالغ المؤكدة فليست هناك سياسة واضحة بشأن ما إذا كان يحق ردّ مبلغ تكاليف الدعم غير المباشر إلى الجهة المانحة أم لا. وبعبارة أخرى ما هي النقطة التي ينبغي عندها تحميل تكاليف الدعم غير المباشر على الجهة المانحة.

تكاليف الدعم المباشر التناسبية (تنطبق أيضا على تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وتكاليف النقل البرى والتخزين والمناولة)

71- تقوم السياسة الراهنة على أساس أن تتحمل الجهات المانحة حصة تناسبية من تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى أو تكاليف النقل البرى والتخزين والمناولة (أو الدعم المباشر و/أو الإدارة) طبقا لقيمتها النسبية. وتوضح هذه السياسة التي هي إما قائمة على استخدام شكل موحد لتكاليف الدعم المباشر في جميع المكاتب القطرية بشكل كبير أو في الكثير منها أو على أساس كل حالة على حدة في المكاتب القطرية التي لا تستخدم شكلا موحدا، أنه يجب وجود مدخرات كافية لتكاليف الدعم المباشر التي لا تولد قدرا كافيا من تكاليف الدعم المباشر، رغم أنه من المتوقع لها أن تحافظ على حد أدنى من متطلبات أو مستويات التنظيم والإدارة والاتصال والدعوة والكفاءة التقنية (تكاليف هشاشة الأوضاع ووضع حد لها وتمايز الجنسين، الخ) وتوجيه السياسات (صندوق الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية والتنسيق بين الوكالات، الخ) والإشراف (الرصد والتقييم ومراجعة الحسابات). وسيعاد النظر في سياسة تشكل جميع التكاليف وذلك:

(أ) أن تقصر على التكاليف المصروفة حتى تاريخ الانتهاء (وفي هذه الحالة لا تتحمل المساهمة نفس الحصة من التكاليف مثل ما تتحمله المساهمات الأخرى)؛ أو

(ب) سياسة تشكل جميع التكاليف وذلك

(ب) سياسة تشكل جميع التكاليف وذلك المصروفة حتى نهاية المشروع (وفي هذه الحالة يمكن القول بأن المساهمة تتحمل حصة من التكاليف التي تنشأ بعد تاريخ الانتهاء).

: سيجرى أيضا تقييم استخدام الشكل الموحد للمكاتب الإقليمية نظرا لأنه من المتوقع أيضا لهذه المكاتب أن تحافظ على حد أدنى من المتطلبات حتى تكون قادرة على توفير الية للصرف عند وقف النشاط". وسيبحث هذا القسم ما يلي: إن التعريف الراهن لتكاليف الدعم المباشر يتطلب "وقف الصرف عند وقف النشاط" للمكاتب القطرية لتقديم الدعم بشكل يتسم بفعالية التكاليف.

[13] تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

القسم زاي: آليات الصرف والتمويل

ألف – تكاليف التشغيل

72- إن تنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل المشار إليها أعلاه بشكل منعزل يجعل تنفيذ كل عملية تعتمد اعتمادا كاملا على تسلم مساهمات هذه العملية مسبقا. غير أن طبيعة عمليات **البرنامج** تتطلب درجة من المرونة والقدرة على الاستجابة لن يتسنى تحقيقها في هذه الحالة. لذلك فإن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل تحدد آليات سد احتياجات التمويل و/أو الصرف المرحلي في ظروف معينة:

(أ) **احتياطي التشغيل**: تستخدم هذه الآلية لضمان استمرارية العمليات في حالة العجز المؤقت في الموارد النقدية عندما تكون المساهمات مؤكدة ولكن لم تدفع مبالغها نقدا بعد.

(ب) **حساب الاستجابة العاجلة**: تستخدم هذه الآلية في تقديم الأغذية وما تتطلبه من تكاليف الدعم المباشر لعمليات معينة لم تحصل بعد على مساهمات مؤكدة ولكن من المتوقع بشكل معقول تقديم مساهمات إليها.

(ج) **آلية توفير تكاليف الدعم المباشر مقدما**: تهدف آلية الضمان هذه إلى تمكين المنظمة من صرف مبالغ تكاليف الدعم المباشر كسلفة من مساهمات مؤكدة، وتستند في ذلك إلى الحساب العام.

73- يبحث هذا القسم مدى كفاية آليات الصرف والتمويل هذه من حيث مستواها وتغطيتها. ويشمل استعراض القضايا التالية:

النطاق

74- سيجرى فحص نطاق كل من الآليات الجارية والصلات القائمة بينها، كما سيتم توضيح أي تداخل بينها أو ثغرات فيها.

احتياطي التشغيل

75- سيبحث نطاق ومدى كفاية احتياطي التشغيل في ضوء مستوى نشاط **البرنامج**. ويشمل ذلك فحص اتجاهات مستوى المساهمات وتجميع هذا الاحتياطي واستخدامه.

حساب الاستجابة العاجلة

76- تغير تكوين أنشطة **البرنامج** بشكل كبير خلال السنوات العديدة الماضية مع الزيادة الضخمة في احتياجات الطوارئ. غير أن المستوى المستهدف لحساب الاستجابة العاجلة ظل كما هو بدون تغيير حتى مع زيادة استخدامه في عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش والعمليات الخاصة.

77- وسوف تبحث القضايا التالية في هذا السياق:

(أ) مستوى ونطاق حساب الاستجابة العاجلة بالمقارنة بحجم العمليات- سوف يستعرض المستوى المستهدف للحساب وطبيعة المشروعات التي يمكن تمويلها؛

(ب) مستوى السلطة المخولة للمديرين القطريين والإقليميين في إقرار حسابات الاستجابة العاجلة لعمليات الطوارئ الجديدة؛

(ج) معايير وإجراءات استخدام حساب الاستجابة العاجلة مثل:

(1) عدم القدرة على استخدام الأموال عندما يحدث توقف حرج مؤقت في الإمدادات؛

(2) التأخر في صرف الأموال بسبب تعطل إقرار عمليات الطوارئ الذي يعد شرطا لتخصيص حساب الاستجابة العاجلة؛

(3) عدم وضوح إجراءات تخصيص أموال حساب الاستجابة العاجلة للبنود غير الغذائية والحد الأقصى للنفقات؛

(4) قلة الفرص المتاحة لتجديد رصيد الحساب.

آليات توفير التكاليف مقدما

78- إن توقيت متطلبات تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى لمشروع ما لا يرتبط بالضرورة بتسليم الأغذية في إطار هذا المشروع. وليس من غير المعتاد طلب تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى قبل

79- وفي هذا السياق سيتم تقييم نطاق ومدى كفاية آليات توفير تكاليف الدعم المباشر مقدما مع تقييم مخاطر عدم الاسترداد. ومع تعذر استخدام هذه الآليات لتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وانطباق نفس مسألة التوقيت على هذه التكاليف فإن هذا القسم سيبحث الحاجة الممكنة إلى وجود آليات لتوفير تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى مقدما.

80- سيشمل هذا القسم، قدر الإمكان، تقديرا لاختلاف التوقيت بين المتطلبات وإتاحة الأموال، كما سيستعرض المستوى الإجمالي لتكاليف الدعم المباشر/ تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وعلاقتها بتوفير التكاليف مقدما.

درجة الاستعداد

81- لا تتوافر **للبرنامج** آلية راسخة أو كافية لتمويل أنشطة الاستعداد، مثل تلك التي تتضمن تقدير الاحتياجات من الأغذية، باستثناء حساب محدود جدا لإعداد المشروعات، الذي يتم تجنيبه كل سنه من المساهمات متعددة الأطراف لفئة برامج التنمية.

82- وخلص استعراض أجرى مؤخرا لتكاليف الدعم المباشر وعمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش إلى أنه ''ينبغي وضع حساب لتمويل إعداد المشروعات. ويمكن سحب المبالغ للمشروع من هذا الحساب في مرحلة التخطيط، وبمجرد إقراره تعاد المبالغ إلى الحساب. وإذا لم يتم إقرار المشروع ينبغي توافر آلية لتمويل تكاليف تخطيط المشروعات وإعدادها''

83- لذلك ستبحث الخيارات المتاحة لوضع وتمويل الأنشطة الحرجة للإعداد.

المتطلبات المؤسسية الأخرى

84- سيتم أيضا بحث التمويل والصرف على المتطلبات المؤسسية الأخرى، مثل تقدير الاحتياجات، ووضع خطط الطوارئ، وأنشطة التمايز بين الجنسين، والرصد والتقييم. وسيجرى، على وجه الخصوص، بحث كيفية معالجة بنود التكاليف التي لا ترتبط في البداية بالعمليات وإنما قد ترتبط بها بشكل مباشر في ما بعد بسبب الطبيعة المتطورة لهذه العمليات.

باء – تكاليف الدعم

تكاليف الدعم غير المباشر

85- ترصد تكاليف الدعم غير المباشر في ميزانية دعم البرنامج والإدارة التي توضع لفترة سنتين، وإن كان المدير التنفيذي مخولا حاليا "سلطة تعديل بند دعم البرنامج والإدارة والبرنامج في الميزانية وفقا لأي تغيير في حجم العمليات إذا بلغت قيمة هذا التغير أكثر من عشرة في المائة من المستوى المحدد"[14]..

86- تمول تكاليف الدعم غير المباشر أساسا من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر بتطبيق معدل استرداد واحد على جميع مساهمات المنظمات، باستثناء حالات محددة عندما يتم التنازل عن استرداد هذه التكاليف.

تكاليف الدعم المباشر

87- ترصد تكاليف الدعم المباشر في ميزانية المشروع وتمول على أساس تناسبي من المساهمات المقدمة للمشروع.

---

[14] الوثيقة WFP/EB.3/2001/14.

استخدام عائد غير مؤكد من تكاليف الدعم غير المباشر في تمويل ميزانية مؤكدة لدعم البرنامج والإدارة

88- أبرزت وثيقة حديثة لاستعراض تكاليف الدعم غير المباشر[15] عدم اليقين الذي تنطوي عليه آلية تمويل تكاليف الدعم غير المباشر. وهذا الغموض يخلق لا محالة فجوة بين دخل ميزانية دعم **البرنامج** والإدارة ونفقاتها. وسوف تبحث المسائل التالية في هذا السياق:

(أ) البدائل المتاحة لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة، بما في ذلك بحث الوسائل الممكنة لجعل هذا التمويل مستقلا عن الكمية مع ضمان استمرار تحمل الأطراف المانحة كافة نسبة منصفة من هذه التكاليف؛

(ب) البدائل المتاحة لتحديد مستوى ميزانية دعم البرامج والإدارة، حسبما يرد في وثيقة تكاليف الدعم غير المباشر "لا ينبغي [تحديد] ميزانية دعم البرامج والإدارة على مجرد اعتبارات من قبيل الكمية أو نسبة التكاليف المباشرة"[16].

(ج) كيفية استخدام حساب تسوية ميزانية دعم **البرنامج** والإدارة في تمويل الفجوات طويلة الأجل لهذه الميزانية، بما في ذلك أثر مبدأ استرداد التكاليف بالكامل على استخدام الحساب؛

(د) النتائج التمويلية المحتملة الناجمة عن تغيير تصنيف تكاليف الدعم غير المباشر إلى تكاليف الدعم المباشر أو تغير تصنيف تكاليف الدعم المباشر إلى تكاليف الدعم غير المباشر من حيث تمويل تكاليف الدعم غير المباشر التي تكون ذات طبيعة أكثر ثباتا؛

(ه) في ضوء مناقشة الطبيعة الثابتة/ المتغيرة لتكاليف الدعم غير المباشر وأي عملية إعادة تصنيف تترتب عليها ستبحث السلطة المخولة حاليا للمدير التنفيذي لتعديل ميزانية دعم البرنامج والإدارة (عندما يحدث تغيير في مستوى العمليات يزيد على نسبة عشرة في المائة)؛

(و) تنص سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل على أن معدل تكاليف الدعم غير المباشر "تحدد بتطبيق الميزانية المعتمدة لدعم البرنامج والإدارة على تكاليف دعم التشغيل المباشر وتكاليف الدعم المباشر للأنشطة عن الفترة المالية" وتعتبر عملية وضع ميزانية دعم البرنامج والإدارة عملية داخلية أساسا، بينما تعتمد عملية تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر على عوامل خارجية عديدة. وهذا يعني أن مستويات ميزانية دعم البرنامج والإدارة

المساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر (تنطبق أيضا على تكاليف دعم التشغيل المباشرة الأخرى)

89- إن تكاليف الدعم المباشر هي عادة تكاليف تناسبية تحملها الجهات المانحة وفقا للسلع التي تسهم بها في العمليات. غير أن المساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى لاترتبط عادة بأي سلع. وهذا الأمر يسبب مشاكل في التحديد التناسبي لهذه التكاليف. وسوف تبحث هذه المسألة في هذا القسم.

القسم حاء: المسائل الأخرى المتعلقة بسياسة الموارد والتمويل طويل الأجل

90- يبحث هذا القسم موضوعات محددة غير نمطية في إطار سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. ويشمل ذلك:

(ألف) عائد الفوائد[17]

91- تنص المادة الحادية عشرة-2 من النظام المالي على أنه يجوز "للمدير التنفيذي أن يستثمر الأموال غير المطلوبة في الحال على أن تراعى دواعي الأمن والسيولة والربحية".

([15]) الوثيقة WFP/EB.3/2002/5-C/1.

([16]) الوثيقة WFP/EB.3/2002/5-C/1.

([17]) مستقى من قرار المجلس التنفيذي 2002/م ت-7/3.

92- ووفقا للمادة الحادية عشرة-3 من النظام المالي "تودع عائدات الاستثمار في الحساب الخاص الذي أخذت منه الأموال المستثمرة – حيثما ينطبق ذلك، وفى كل الحالات الأخرى تودع في الحساب العام تحت بند الإيرادات المتنوعة". وتنص المادة الرابعة-1 من النظام المالي على معاملة إيرادات الاستثمار كإيرادات متنوعة.

93- بناء على ما تقدم فان استخدام الإيرادات المتنوعة من الحساب العام يتضمن، على الأقل جزئيا، استخدام عائد الفوائد. وقد أعرب بعض الجهات المانحة عن قلقها إزاء استخدام هذا العائد مبينة أن تشريعاتها تحظر استخدام الفوائد المتحققة من هذه الأموال. كما طلب بعض الجهات المانحة من **البرنامج** تحويل فوائد أي رصيد غير مصروف من مساهماتها في نهاية المشروع أو البرنامج أو على فترات منتظمة. ومن شأن عدم الوفاء بهذا المتطلبات أن يؤدى إلى زيادة العبء الإداري ويضعف من الطبيعة المتعددة الأطراف لموارد **البرنامج** ويفقده مصدرا محتملا لتحقيق إيرادات إضافية.

94- ستبحث المسائل التالية في إطار الاستعراض:

(أ) خيارات معاملة الفوائد عندما تواجه الجهة المانحة قيودا تشريعية؛

(ب) الخطوات اللازمة لتحقيق أفضل استخدام لعائد الفوائد مع مراعاة التشريعات المطبقة لدى الجهة المانحة؛

(ج) توافق النظام المالي الحالي مع هذه التشريعات؛

(د) ملكية عائد الفوائد (الفوائد المحصلة على الرصيد غير المصروف من المشروعات المكتملة)؛

(ه) تحديد مبالغ عائد الدخل المتعلقة بكل جهة مانحة وتأثير أي ''أرصدة سلبية'' على هذه العملية؛

(و) الأسلوب الراهن في معالجة عائد الدخل بشكل مختلف عن معاملة موارد الحساب العام (من حيث الإقرار المطلوب إصداره لاستخدامه)؛

(ز) الأساليب المتبعة لدى منظمات الأمم المتحدة الأخرى؛

(ح) تأثير السياسة الجديدة على معاملة الدخل العائد من الفوائد.

(باء) المساهمات النقدية الحكومية النظيرة[18]

95- سيبحث الاستعراض أيضا السياسات الراهنة ومعاملة المساهمات النقدية الحكومية النظيرة. وتتعلق القضايا التي ستناقش تحت هذا البند بتنفيذ المادة الرابعة-7 من النظام المالي والمشاكل المرتبطة بطرائق احتساب المساهمات النقدية الحكومية النظيرة وتسجيلها وجمعها.

96- يشمل هذا القسم استعراض ما يلي:

(أ) تعريف ونطاق المساهمات النقدية الحكومية النظيرة وفعالية ومصداقية المادة الرابعة-7 من النظام المالي في ما يتعلق بالمتطلبات الإجبارية ومدى كفايتها وفعاليتها؛

(ب) الصعوبات الكبيرة في إبرام وتنفيذ الاتفاقات الأساسية مع الحكومات المتلقية حسبما تنص عليه المادة الرابعة-7 من النظام المالي؛

(ج) المعالجة المحاسبية المناسبة للمساهمات النقدية الحكومية النظيرة بما في ذلك الطرق البديلة لتسجيلها (باعتبارها مستحقات أو على أساس نقدي مثلا)؛

(د) طرائق تحديد القيمة النقدية للمساهمات العينية الحكومية النظيرة وتسجيلها وما قد يكون لذلك من تأثير على ميزانية دعم البرنامج والإدارة؛

(ه) العلاقة بين المساهمات الحكومية النقدية النظيرة والشكل الموحد لميزانية دعم البرنامج والإدارة في المكاتب القطرية والخيارات القائمة خارج هذه الميزانية لمعاملة المساهمات النقدية الحكومية النظيرة، بما في ذلك

[18] مستقى من قرار المجلس التنفيذي 2002/م ت-7/3.

(1) تقديم الائتمانات مباشرة إلى المكاتب القطرية المعنية؛
(2) العائد المتنوع للحساب العام؛
(3) الأشكال الموحدة في المكاتب القطرية باعتبارها ميزانية لدعم البرنامج والإدارة وتكاليف للدعم المباشر معا، أو كعنصر تكلفة منفصل.

(و) الاختلاف بين وجهات نظر الجهات المانحة والحكومات المضيفة بشأن الطبيعة التطوعية لهذه المساهمات؛

(ز) الطرائق التي تستخدمها بواسطة منظمات الأمم المتحدة الأخرى؛

(ح) المعايير و القواعد المالية المستخدمة لتكملة معاملة المساهمات النقدية الحكومية النظيرة.

97- تم بالفعل الانتهاء من تحليل شامل للمساهمات النقدية الحكومية النظيرة المذكورة، ويجري استعراضه داخليا من قبل الأمانة. وكان من المزمع في بادئ الأمر عرض هذه الوثيقة على المجلس في فبراير/شباط. ولكن من أجل مواءمة موعد استعراض المساهمات النقدية الحكومية النظيرة مع سائر قضايا الموارد والتمويل طويل الأجل، ستطرح هذه الوثيقة للتشاور مع هيئة المكتب وأعضاء المجلس قبل عرضها على المجلس التنفيذي في مايو/أيار.

(جيم) التنازل عن استرداد تكاليف الدعم غير المباشر

98- تتعلق المسألة التي ستناقش تحت هذا البند بالتنازل عن استرداد تكاليف الدعم غير المباشر للمساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر وفقا للفقرتين (هـ) و (و) والمادة الثالثة عشرة-4 من اللائحة العامة **للبرنامج**

99- يشمل هذا القسم فحص معايير التنازل عن استرداد تكاليف الدعم غير المباشر إلى جانب القضايا التالية:

(أ) يمكن أن يسبب التنازل عن تكاليف الدعم غير المباشر عجزا في تغطية ميزانية دعم البرنامج والإدارة؛

(ب) النظام الأساسي لا يتعرض للمساهمات التي تنطوي على تكاليف الدعم غير المباشر؛

(ج) المساهمات التي يتسلمها **البرنامج** صافية تكاليف الدعم غير المباشر (مثل أصدقاء **البرنامج**) تؤثر في عائد تكاليف الدعم غير المباشر؛

(د) ما هي أهمية المساهمات العينية لتكاليف الدعم المباشر وما هو أثرها على تكاليف الدعم غير المباشر؛

(ه) هل ينبغي تمديد نطاق البند (و) من المادة الثالثة عشر-4 من اللائحة العامة ليشمل النقل البرى والتخزين والمناولة و/أو تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى؟؛

(و) لا تحتسب جميع المساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر (مثل الاتفاقيات الاحتياطية). ولذلك ستفحص إجراءات توثيق وحسابات جميع المساهمات العينية لتكاليف الدعم المباشر؛

(دال) توليد الأموال محليا

100- يولد **البرنامج** الأموال محليا من خلال بيع السلع (تعرف هذه العملية عموما بالتحويل إلى نقد)، حسبما تنص المادة الحادية عشرة-1 من اللائحة العامة والمادة الرابعة-6 من النظام المالي. وسيشمل هذا الجزء من الاستعراض سياسات مالية محددة للتسجيل المحاسبي لهذه الأموال وإدارتها.

101- سيقيم هذا الاستعراض ما يلي:

(أ) السياسات والإجراءات والمبادئ التوجيهية لأنواع مختلفة من الأموال المولدة محليا؛

(ب) تطبيق مبدأ استرداد التكاليف بالكامل في هذه الحالات؛

(ج) معاملة مصروفات تكاليف الدعم غير المباشر/المصروفات الإدارية لهذه الأموال.

(هاء) تقديم الخدمات اللوجستية إلى طرف ثالث

102- يقدم **البرنامج** مجموعة من الخدمات لوكالات الأمم المتحدة الأخرى وأعضاء المنظمات الخاصة والطوعية على أساس قصير الأجل (مرة واحدة) أو طويل الأجل. وهذه الأنشطة لا ترتبط مباشرة بتوزيع الأغذية. غير أن هناك فرصا متاحة، أثناء تنفيذ **البرنامج** لعملياته وبخاصة في مجال النقل واللوجستيات، لاقتسام هذه الأنماط من الخدمات مع المنظمات المشاركة الأخرى. وتشمل هذه الخدمات:

- مركز اللوجستيات المشترك للأمم المتحدة؛
- الخدمة الجوية الإنسانية للأمم المتحدة؛
- مستودع الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية؛
- الاتفاقات التقنية مع أطراف ثالثة (اليونيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة، الخ).

103- لا يوجد حاليا نمط معياري واحد للطريقة التي يتعامل بها **البرنامج** مع هذه الأنشطة في هيكل برنامجه أو طريقة ومستوى أنماط تكاليف الدعم غير المباشر الخاصة بها. وفي الوقت الراهن يؤدى إدخال هذه الأنشطة في ميزانيات المشروعات إلى اتخاذ الترتيبات العادية لتكاليف الدعم غير المباشر. وتشمل الآليات الأخرى المستخدمة في هذا المجال عقد اتفاقات وإبرام مذكرات تفاهم مع طرف ثالث تضاف بمقتضاها معدلات جزافية ولا تفرض رسوم في بعض الحالات عندما تدخل جميع تكاليف العملية في النداءات الموحدة.

104- نظرا لتزايد الطلب على تقديم الخدمات اللوجستية من **البرنامج** إلى أطراف ثالثة، ونظرا لكبر حجم العائد والنفقات المتعلقة بهذه الأنشطة يتعين وضع منهجية موحدة مصحوبة بسياسات أكثر تحديدا واتصالا.

105- قد تحتاج القضايا الثلاث التالية (قائمة غير شاملة) إلى حسمها:

(أ) ما هي أنسب أداة لإدارة هذا النوع من العمليات؟

(ب) ما هي أنسب تكلفة دعم غير مباشر تفرض على هذه الأنشطة؟

(ج) هل ينبغي أن يكون **البرنامج** هو الأداة الوحيدة التي تنقل مساهمات الجهات المانحة من خلالها إلى النشاط المذكور؟

القسم طاء: أثر القضايا الاستراتيجية الأخرى

106- ينظر **البرنامج** في القضايا التالية التي قد تنشأ بخلاف القضايا التي يتضمنها استعراض سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل:

- وضع إطار يقوم على أساس الإدارة بالنتائج لدعم البرنامج والإدارة؛
- خطة الإدارة للفترة 2004 – 2005؛
- الخطة الاستراتيجية للفترة 2004-2007.

107- وسيدمج أي أثر ينجم عن هذه القضايا على سياسة الموارد والتمويل طويل الأجل في القسم المناسب من وثيقة الاستعراض النهائية مع تقدم العمل في هذه الموضوعات.

القسم ياء: الخلاصات والتوصيات

108- سيبين هذا القسم الخلاصات الرئيسية للاستعراض وتوصياته.

الجزء الثالث: برنامج العمل

109- يقترح النظر في استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لعام 2003 على أربع مراحل منفصلة تسم بالنقاط البارزة التالية:

- **المرحلة الأولى: وضع الخطة المفصلة وبرنامج العمل:**
  - توزع الأمانة مشروع الخطة المفصلة وبرنامج العمل: 10 ديسمبر/كانون الأول 2002
  - مشاورة غير رسمية للمجلس بشأن الوثيقة النهائية للمجلس التنفيذي: 14 يناير/كانون الثاني 2003
  - استعراض لجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة: خلال الأسبوع المنتهي في 31 يناير/كانون الثاني 2003 (يتعين تأكيد هذا التاريخ)
  - قيام اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية باستعراض الخطة المفصلة وبرنامج العمل: 5 فبراير/ شباط (بواسطة الفيديو)
  - تقدم الخطة المفصلة النهائية وبرنامج العمل النهائي رسميا إلى المجلس التنفيذي: 6-7 فبراير/ شباط 2003
- **المرحلة الثانية: جمع المعلومات وعقد مشاورات ثنائية غير رسمية:**
  - تعليقات موضوعية من أعضاء المجلس على القضايا المحددة في الخطة المفصلة: 14 فبراير/ شباط 2003
  - تقدم الأمانة معلومات تفصيلية بشأن القضايا المحددة ونتائج المشاورات الثنائية غير الرسمية مع قوائم المجموعات: 21 فبراير/شباط 2003
  - تحدد هيئة مكتب المجلس، بالتشاور مع الأمانة، أولويات القضايا وتستبين القضايا التي ستدرج في المرحلة الأولية من هذا الاستعراض
- **المرحلة الثالثة: تقديم الوثيقة الأولية لاستعراض الموارد والتمويل طويل الأجل إلى المجلس التنفيذي:**
  - تستعرض هيئة مكتب المجلس التنفيذي القضايا ذات الأولوية والاستنتاجات والتوصيات: الاجتماعات العادية: 5 فبراير/ شباط، أو 14 فبراير/ شباط، أو 28 مارس/آذار (يتعين تأكيد جميع هذه التواريخ)
  - تقدم الأمانة، تحت توجيه هيئة المكتب، السياسات المقترحة: 9 أبريل/نيسان 2003
  - تقديم الوثيقة الأولية لاستعراض الموارد والتمويل طويل الأجل إلى أمانة المجلس التنفيذي والعلاقات بين الوكالات لتجهيزها: 11 أبريل/نيسان 2003
  - إصدار الوثيقة الأولية للموارد والتمويل طويل الأجل: 25 أبريل/نيسان 2003
- **المرحلة الرابعة: قيام اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة ببحث الوثيقة الأولية لاستعراض الموارد والتمويل طويل الأجل**
  - استعراض لجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة: خلال الأسبوع 5-9 مايو/أيار 2003 (يتعين تأكيد هذا التاريخ)
  - استعراض اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: 12-13 مايو/أيار (يتعين تأكيد هذا التاريخ)
  - ينظر المجلس التنفيذي في المقترحات الواردة في الوثيقة الأولية لاستعراض الموارد والتمويل طويل الأجل: 26-30 مايو/أيار 2003
- **المرحلة الخامسة: المرحلة النهائية استعراض القضايا الأخرى**
  - ستقدم القضايا التي لا تشملها وثيقة الاستعراض الأولية، المقدمة في اجتماع مايو/أيار للمجلس التنفيذي، في اجتماع المجلس في أكتوبر/تشرين الأول. وسترد إجمالا هذه القضايا، والجدول الزمني لحلها، في الملحق بالوثيقة المعدة للمرحلة الأولية للاستعراض (انظر المرحلة الرابعة).

الملحق الأول

التوزيع الحالي لتكاليف التشغيل

1. **السلع:**
   (أ) السلع العينية.
   (ب) النقد بدلا من السلع.
2. **النقل الخارجي:**
   (أ) النقل الخارجي- الشحن البحري
   (ب) النقل الخارجي - الشحن البرى
   (ج) النقل الخارجي - الشحن الجوى
   (د) الشحن
   (ه) التفريغ
   (و) التخزين
   (ز) رسوم الوكالات
   (ح) التعبئة
   (ط) نقل السلع من وسيلة لأخرى
   (ي) التدخين
   (ك) التأمين
   (ل) الرقابة
3. **النقل البرى والتخزين والمناولة**
   (أ) تكاليف عمليات الميناء.
   (ب) النقل البرى.
   (ج) النقل الجوى.
   (د) تكاليف النقل من وسيلة لأخرى.
   (ه) عمليات التسليم الأمامية.
   (و) تكاليف التوزيع.
   (ز) التكاليف الأخرى للنقل البرى والتخزين والمناولة.
4. **تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى**
   (أ) تكاليف الموظفين
   (ب) التكاليف المتكررة (الإيجار والمرافق، الخ)
   (ج) تكاليف المعدات/ التكاليف الرأسمالية.
   (د) تكاليف تحويل الأغذية.

الملحق الثاني

التوزيع الحالي لتكاليف الدعم

1. **تكاليف الدعم غير المباشر**
   - (أ) الموظفون
   - (ب) بدل العمل الإضافي
   - (ج) الخبراء الاستشاريون
   - (د) السفر
   - (ه) الإعلام والمطبوعات
   - (و) الوثائق والاجتماعات
   - (ز) التدريب
   - (ح) الاتصالات
   - (ط) نظام معلومات الإدارة
   - (ي) الاستضافة
   - (ك) نفقات تشغيلية أخرى
   - (ل) خدمات من منظمة الأغذية والزراعة
   - (م) خدمات من منظمات الأمم المتحدة الأخرى
   - (ن) مساهمات إصلاح الأمم المتحدة
2. **تكاليف الدعم المباشر**
   - (أ) الموظفون
   - (ب) الخبراء الاستشاريون
   - (ج) السفر
   - (د) الاتصالات
   - (ه) نظم المعلومات
   - (و) نفقات مكتبية أخرى