

برنامج
الأغذية
العالمي

Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme



Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية

روما، 20 - 2002/5/23

مسائل المالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

استعراض أولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر



Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2002/6-A/1
24 April 2002
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.

رقم الهاتف: 066513-2700

Mr S. Sharma

مدير قسم المالية (FS):

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

تقدم هذه الوثيقة استجابة لطلب المجلس التنفيذي في دورته العادية الثالثة في أكتوبر/تشرين الأول 2001 بأن تعرض عليه وثيقة تتضمن استعراضاً أولياً لمعدلات تكاليف الدعم غير المباشر. وتأتي هذه الوثيقة أيضاً استجابة للتوصية التي اعتمدها المجلس التنفيذي عند اعتماد تقرير مجموعة العمل الرسمية بشأن استعراض موارد البرنامج وسياسات التمويل طويل الأجل في دورته العادية الأولى عام 1999، ويقتصر هذا الاستعراض الأولي على طريقة استيفاء وحساب تكاليف الدعم غير المباشر لتمويل دعم البرامج والإدارة ولتحقيق الاسترداد الكامل للتكاليف. وستعالج مسألة المستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة ومدى فعاليته الاقتصادية في الجزء الثاني من التحليل الذي سيقدم إلى المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2002.

وتمهد هذه الوثيقة لتحليل تكاليف الدعم غير المباشر بمقدمة ومعلومات أساسية وتقدم عرضاً تاريخياً لتطور استرداد تكاليف الدعم غير المباشر كآلية تمويلية كما تقدم معلومات تاريخية عن معدلات تكاليف الدعم غير المباشر. ويحتوي الاستعراض الأولي للمستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة ملخصاً عن مستويات الأنشطة التشغيلية ومصروفات دعم البرامج والإدارة لفترات السنتين الثلاث الماضية والمستويات المتوقعة لفترة 2002-2003.

وتقدم الوثيقة شرحاً للمبادئ والافتراضات التي تشكل الأساس لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001، وتعد مقارنات مفصلة بين تقديرات الميزانية الأصلية والمنقحة والنتائج الفعلية لفترة السنتين من حيث حجم العمليات وتكاليفها وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ودخل مصروفات دعم البرامج والإدارة. وتناقش الوثيقة مصادر تمويل دعم البرامج والإدارة لفترة 2000-2001 من خلال استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وغير ذلك من المصادر بما فيها عوائد الفوائد في الحساب العام. وتعرض الوثيقة عدداً من التصورات بشأن الفجوة بين تكاليف الدعم غير المباشر ودعم البرامج والإدارة.

وتركز الوثيقة أيضاً على عدد من المسائل المتصلة بدعم البرامج والإدارة واسترداد تكاليف الدعم غير المباشر بما في ذلك الطابع الثابت والمتحول لتكاليف دعم البرامج والإدارة، وتأثير تغيير الحجم والأسعار، والاختلالات الناجمة عن سياسات البرنامج المحاسبية المتعلقة باقرار الإيرادات والمصروفات. ويناقش التقرير بإيجاز إمكانية اعتماد مستوى ثان أو معدل هامشي لتكاليف الدعم غير المباشر في حال تزايد الأنشطة التشغيلية.

ويحدد التقرير، استناداً إلى ملاحظات أولية، عدداً من الخطوات المحددة التي ينبغي اتخاذها لاستكمال التحليل وإعداد الاستعراض النهائي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر لعرضه على المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2002.

مشروع القرار

إن المجلس التنفيذي:

- (1) يحيط بالاستعراض الأولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر في انتظار نتائج الاستعراض الأشمل والنهائي الذي سيقدم إلى الدورة العادية الثالثة للمجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2002.
- (2) يوافق على الإبقاء على معدل تكاليف الدعم غير المباشر الحالي لعام 2002.
- (3) يوافق على "الخطوات التالية" التي تقترحها الأمانة في الفقرة 78.



مقدمة

- 1- تم في يناير/كانون الثاني 2000 اعتماد معدل موحد لدخل تكاليف الدعم المباشر لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في إطار سياسات البرنامج المنقحة للموارد والتمويل طويل الأجل. و"استرداد تكاليف الدعم المباشر" هو آلية البرنامج من أجل تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة وهي عرضة للمراجعة بموجب التوصية 2.4 في الوثيقة WFP/EB.1/99/4-A التي اعتمدها المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى عام 1999 (الوثيقة WFP/EB.1/99/12)، والتي نصت على أن "يخضع مبدأ المعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشر إلى المراجعة خلال العملية العادية لإعداد الميزانية ويمكن إلغاؤه بقرار من المجلس التنفيذي".
- 2- ولم يكن مجدياً إجراء أي استعراض ذي معنى خلال السنة الأولى من التنفيذ (2000) لأن الأمانة كانت تقوم، يومئذ، بتنفيذ نظام المعلومات الجديد بأسلوب الشركات ولم تكن المعلومات المالية اللازمة للاستعراض متاحة فوراً.
- 3- وقد أكد المجلس التنفيذي منذئذ على ضرورة إجراء هذا الاستعراض وذلك أثناء مناقشاته للموضوعات التالية:
 - برنامج عمل المجلس للفترة 2002-2003 (القرار 2001/EB.3/35)؛
 - ميزانية البرنامج لفترة السنتين 2002-2003 (القرار 2001/EB.3/7)؛
 - شبكة البرنامج للمعلومات والنظام العالمي للمعلومات (WINGS) لتحليل التكاليف واحتوائها (الوثيقة WFP/2001/B.3/5-D/1).
- 4- وتبين من هذه المناقشات أن على الاستعراض أن يعالج مسألتين أولهما المستوى المناسب لميزانية دعم البرامج والإدارة وفعالية تكاليفها؛ وثانيهما طريقة تحصيل وحساب تكاليف الدعم غير المباشر لتمويل دعم البرامج والإدارة وتحقيق استرداد التكاليف بالكامل.
- 5- ورأى بعض أعضاء المجلس أنه ينبغي الاضطلاع بعملية الاستعراض عاجلاً وليس آجلاً ومن هنا تقديم استعراض أولي للدورة السنوية للمجلس التنفيذي لعام 2000 وتقديم استعراض كامل للدورة العادية الثالثة في أكتوبر/تشرين الأول 2002.
- 6- تشمل هذه الوثيقة ما يلي:
 - عرض تاريخي موجز لتطور استرداد تكاليف الدعم غير المباشر كآلية لتمويل دعم البرامج والإدارة؛
 - تحليل لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 يقارن مستويات الإنفاق المقررة في الميزانية بالمستويات المنفذة فعلاً كما يقارن مصروفات دعم البرامج والإدارة بالحجم الفعلي للعمليات على مدى فترات السنتين الثلاث الأخيرة⁽¹⁾؛
 - استعراض للفرق بين الدخل المحقق من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر ومصروفات دعم البرامج والإدارة الفعلية؛
 - عرض القضايا المتصلة بدعم البرامج والإدارة واسترداد تكاليف الدعم غير المباشر بما في ذلك طرق سد الفجوات المحتملة؛
 - ملاحظات أولية وخطوات تالية مقترحة لوضع اللمسات الأخيرة على التحليلات والتوصيات لعرضها على المجلس التنفيذي.

عرض تاريخي موجز للتطورات المتصلة بتكاليف الدعم غير المباشر

1994-1991

- 7- سبقت هذه الفترة اعتماد سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. وكانت تكاليف دعم البرامج والإدارة تمول من المساهمات النقدية لإعلان التعهدات العادية الذي كان في معظمه يمثل وقتئذٍ العنصر الإنمائي من مشروعات البرنامج وبرامجه. ولم تكن الأموال النقدية الناجمة عن هذه الموارد كافية لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة تمويلًا كافيًا.
- 8- وفي عام 1991 وبغية سد النقص في الأموال النقدية المتوافرة لدعم البرامج والإدارة أجازت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها تحصيل رسم مؤقت لدعم التكاليف من مشروعات الإغاثة وبرامجها. ومع ذلك استمر النقص في الأموال النقدية مما استدعى إعداد وثيقة عن موارد البرنامج وتمويله قدمت إلى لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في مايو/أيار 1994. وأكدت هذه الوثيقة على أن عنصر الأموال النقدية في إعلان التعهدات العادية المعمول به حينئذٍ لم يكن كافيًا لتغطية تكاليف البرنامج وأنه لا تتوافر وسيلة محددة تتيح للبرنامج الحصول على الأموال المطلوبة لدعم البرامج والإدارة.
- 9- وأنشأت لجنة سياسات المعونة وبرامجها عام 1994 مجموعة عمل رسمية بشأن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل من مهامها الرئيسية أن تقترح على لجنة سياسات المعونة وبرامجها وسيلة محددة تتيح للبرنامج الحصول على التمويل المطلوب لميزانية دعم البرامج والإدارة.

(1) حسبت المصروفات الفعلية استناداً إلى البيانات المالية غير المراجعة لفترة 2000-2001.



ديسمبر/كانون الأول 1995 و1996

- 10- اعتمدت لجنة سياسات المعونة وبرامجها (CFA-40/15) توصيات مجموعة العمل التي كانت تقضي إحداهما بأن تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر التي تحصل كجزء من تكاليف المساهمات المختلفة. واقترحتم مجموعة العمل أيضاً إجراء دراسة لقياس التكاليف والقيام باستعراض لتطبيق السياسات.
- 11- وأقر المجلس التنفيذي عامي 1995 و1996، بناء على دراسة للتكاليف، مجموعات من معدلات تكاليف الدعم غير المباشر (كنسب مئوية من المساهمات) لمختلف الفئات البرنامجية ليجري تطبيقها على المساهمات التي ترد في عامي 1996 و1997. وكانت معدلات تكاليف الدعم غير المباشر للفئات البرنامجية على النحو التالي:

الفئة البرنامجية	النسبة المئوية	
	1996	1997
المشروعات الإنمائية	14.5	13.9
عمليات الإغاثة الممتدة	7.2	7.1
عمليات الطوارئ	4.8	6.0
العمليات الخاصة	15.3	11.9

1998-1997

- 12- وتم الاضطلاع عام 1997 بدراسة أخرى لقياس التكاليف وقدم تقرير إلى الدورة العادية الثالثة للمجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول من السنة ذاتها (WFP/EB.3/97/4-E/Add.1) أوصى باعتماد المعدلات التالية لعام 1998:

النسبة المئوية	الفئة البرنامجية
16.9	المشروعات الإنمائية
7.0	عمليات الإغاثة الممتدة
5.9	عمليات الطوارئ
5.6	العمليات الخاصة

- 13- إلا أن المجلس التنفيذي قرر مراجعة السياسات والإبقاء على المعدلات المعتمدة لعام 1997 بدلاً من اعتماد معدلات جديدة. وقدمت الأمانة استعراضاً لتنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في مايو/أيار 1998. وأنشأ المجلس التنفيذي إثر ذلك مجموعة عمل أخرى لاستعراض تطبيق سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل.

يناير/كانون الثاني 1999

- 14- واعتمد المجلس التنفيذي بعد تلقيه تقرير مجموعة العمل سلسلة من التوصيات منها:
- أن يكون معدل تكاليف الدعم غير المباشر واحداً لجميع الفئات البرنامجية
 - أن يحسب المعدل بتطبيق ميزانية دعم البرامج والإدارة المقررة على مشروع تكاليف التشغيل المباشر وتكاليف الدعم المباشر المتوقعة للأنشطة لفترة السنتين
 - أن يخضع مبدأ المعدل الموحد للمراجعة من خلال العملية المعتادة لإعداد الميزانية وأن يكون قابلاً للإلغاء بقرار من المجلس التنفيذي
 - يقرر معدل تكاليف الدعم غير المباشر الموحد لفترة سنتين ويمكن إعادة النظر فيه سنوياً، إذا استدعى الوضع ذلك (الوثيقة WFP/EB.1/99/4-A).
- 15- سعت مجموعة العمل في استعراضها إلى تحليل عناصر التكاليف ضمن دعم البرامج والإدارة. وتبين أن بعض تكاليف دعم البرامج هذه متصل أو مرتبط مباشرة بتنفيذ المشروعات وينبغي بالتالي أن تعتبر تكاليف دعم مباشر وليس تكاليف دعم غير مباشر.
- 16- ونظرت مجموعة العمل في ثلاثة خيارات لمعاملة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر واقترحتم خفض معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى نحو 7.8 في المائة وسطيًا عن طريق تحويل أو إعادة تصنيف نحو 25 في المائة من تكاليف دعم البرامج والإدارة على صعيد المكاتب القطرية إلى تكاليف دعم مباشر. ويقضي هذا الخيار باستخدام الدخل الناتج عن استرداد تكاليف الدعم غير المباشر لتمويل كل تكاليف دعم المقر والمكاتب الإقليمية والهيكل الأدنى الموحد الضروري للبرنامج على الصعيد القطري بما في ذلك التنظيم والإدارة (الوثيقة WFP/EB.1/99/4-A).
- 17- وأقر المجلس التنفيذي هذا الخيار بما في ذلك اعتماد معدل موحد لتكاليف الدعم غير المباشر قدره 7.8 في المائة يطبق على المساهمات المتعددة الأطراف والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف للفئات البرنامجية الأربع (المشروعات الإنمائية وعمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش والعمليات الخاصة). وأبقى على إمكانية استخدام معدلات متغيرة لتكاليف الدعم غير المباشر تتراوح بين 3 في المائة و7.8 في المائة للمساهمات الثنائية وصناديق الأمانة.



أكتوبر/تشرين الأول 1999-2001

18- عملاً بقرار المجلس التنفيذي الأنف الذكر تم إعداد ميزانيتي فترتي 2000-2001 و2002-2003 على أساس المعدل الموحد البالغ 7.8 في المائة فيما يتعلق بالمساهمات متعددة الأطراف والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف وعلى أساس المعدلات المتغيرة بالنسبة للمساهمات الثنائية وصناديق الأمانة. وقد أجاز المجلس التنفيذي هاتين الميزانيتين.

المستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة

19- يتبين من الجدول التالي أن الإنفاق الفعلي على دعم البرامج والإدارة على مدى فترتي السنتين الثلاث الأخيرة والتقدير لفرقة 2002-2003 بقي ثابتاً إلى حد كبير باستثناء الزيادة التي طرأت في فترة 2000-2001 من أجل تنفيذ عدد كبير وغير معتاد من العمليات. وقد تراجع متوسط تكلفة الطن الواحد من تكاليف دعم البرامج والإدارة خلال الفترة ذاتها من 41 دولاراً إلى 38 دولاراً للطن الواحد.

الجدول 1: تاريخ مستوى التشغيل ومستوى دعم البرامج والإدارة

	*97-1996	*99-1998	2001-2000	2003-2002 (المحتمل)
حجم العمليات (بآلاف الأطنان)	4 885	6 272	7 736	5 471
إجمالي الإنفاق على دعم البرامج والإدارة (بملايين الدولارات)	226.2	230.8	238.8	209.8
تكلفة الطن الواحد (بالدولار)	46	37	31	38
مصروفات دعم البرامج والإدارة المعدلة (بملايين الدولارات)*	200.9	205.5	238.8	209.8
تكاليف دعم البرامج والإدارة المعدلة للطن الواحد (بالدولار)	41	33	31	38

* عدلت لاستبعاد التكاليف المتغيرة للمكاتب القطرية.

20- وإذا ما أريد معرفة ما إذا كانت مستويات دعم البرامج والإدارة هذه تعكس مستوى فعالاً من المراقبة والإنفاق فإنه لا بد من القيام بدراسة قياس أشد دقة للهيكل التنظيمية وطرق العمل والنظم والتكنولوجيا المتاحة؛ والاضطلاع بتقدير لاختصاصات الموظفين المطلوبة ولغيرهم من الموارد في ضوء التغييرات الكثيرة التي تمت في المنظمة؛ وإجراء استعراض معمق للاتجاهات والأولويات القائمة في تنفيذ البرامج والمشروعات. ولا بد أيضاً من إتاحة مزيد من الوقت إلى أن يترسخ ويستقر تغييران رئيسيان جديداً في المنظمة هما اللامركزية وتنفيذ نظام المعلومات الجديد بأسلوب الشركات WINGS فيصبح بالإمكان تقييم تأثيرهما على المستوى العام لدعم البرامج والإدارة تقييماً سليماً.

21- ولهذا لا تركز هذه الوثيقة إلا على مسألة طريقة أو عملية توليد الدخل من تكاليف الدعم المباشر كمصدر رئيسي من مصادر تمويل دعم البرامج والإدارة. ويفترض التحليل الأولي والنتائج المعروضة هنا أن المستوى الحالي لدعم البرنامج والإدارة هو مستوى ملائم.

ميزانية دعم البرامج والإدارة والمصروفات الفعلية

المبادئ والافتراضات

22- دعم البرامج والميزانية هو ذلك الجزء من ميزانية البرنامج الذي يتعلق بتقديم أنشطة الدعم غير المباشر للبرنامج⁽²⁾ ولا يمكن ربطها مباشرة بأي فئة برنامجية أو نشاط معين. وتشمل الأنشطة التي تقع ضمن هذه الفئة⁽³⁾:

حداً أدنى من الهيكلية المكتبية القطرية اللازمة لحضور البرنامج؛

تكاليف دعم المكاتب الإقليمية (أي المكاتب الخارجية أو شبه الإقليمية)؛

كل تكاليف دعم المقر.

23- كانت ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 أول ميزانية تقدر وفق سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل المنقحة.

24- ومع مراعاة التصنيف الأنف الذكر وأنشطة الدعم غير المباشر المتصلة بدعم البرامج والإدارة وقرار المجلس التنفيذي بشأن معدل تكاليف الدعم المباشر، فقد أعدت ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 استناداً إلى المبادئ والافتراضات التالية:

2 النظام المالي للبرنامج 1-1.

3 الوثيقة WFP/EB.1/99/4-A.



(أ) يمول دعم البرامج والإدارة في معظمه من المساهمات من أجل تكاليف الدعم غير المباشر وكذلك من المساهمات النقدية الحكومية النظرية ومن إلغاء الالتزامات غير المسددة عن فترات سابقة عملاً بالنظام المالي ومن مصادر أخرى. وسيسمى مجموع هذه الموارد فيما يلي بدخل دعم البرامج والإدارة.

(ب) حدد الدخل المتوقع من تكاليف الدعم غير المباشر لتمويل دعم البرامج والإدارة عن طريق تطبيق معدل تكاليف الدعم غير المباشر كنسبة مئوية من التكاليف المباشرة المقدرة (للتشغيل والدعم) لمشروعات البرنامج وعملياته للفترة 2000-2001.

(ج) بُنيت ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 على عدة تقديرات للعمليات (بالأطنان) وللموارد (قيمها أو تكاليفها) التي سبق أن قدرت وحددت في الخطة المالية والاستراتيجية للفترة 2002-2005 (الوثيقة WFP/EB.A/2001/5-B/1).

(د) تعد ميزانية دعم البرامج والإدارة على أساس السننتين.

(هـ) للمدير التنفيذي صلاحية تعديل الميزانية (بالزيادة أو النقصان) حسب تغير حجم العمليات إذا ما تجاوزت التغيرات نسبة 10 في المائة من المستوى المقرر (الوثيقة WFP/EB.3/97/13).

تقديرات الميزانية والأرقام الفعلية للفترة 2001-2000

25- كانت فترة السننتين 2001-2000 فترة غير عادية للبرنامج بسبب الزيادة الكبيرة في المساهمات التي نجم عنها ارتفاع المستوى التشغيلي وزيادة تكاليف دعم البرامج والإدارة.

المستوى التشغيلي

26- وضعت الميزانية الأصلية لفترة 2001-2000 (الوثيقة WFP/EB.3/993-A)، التي أقرها المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 1999 على أساس توقع مستوى من العمليات قدره 5.165 ألف طن ونفقات تشغيل قدرها 2 464 مليون دولار (انظر الجدول 2). وبلغ مستوى العمليات الفعلي خلال فترة السننتين 7.736 ألف طن ونفقات التشغيل 2 899.1 مليون دولار (أي بواقع زيادة قدرها 50 في المائة في الكمية و 18 في المائة في نفقات التشغيل).

الجدول 2: المستوى التشغيلي - التقديرات والأرقام الفعلية

	العمليات الأساسية		المجموع
	عمليات إضافية	(بالآلاف الأطنان)	
ألف - الكمية			
الكمية الأصلية	5.165	صفر	5.165
التغيرات	(559)	2.575	2.016
التقديرات المعدلة	4.606	2.575	7.181
الكمية الفعلية	5.046	2.690	7.736
	بملايين الدولارات		
باء - القيمة			
القيمة الأصلية	2 464.0	صفر	2 464.0
التغيرات	(459.0)	1 160.0	701.0
التقديرات المعدلة	2 005.0	1 160.0	3 165.0
القيمة الفعلية	2 117.3	781.8	2 899.1

الدخل من تكاليف الدعم غير المباشر

27- كان الدخل المنتظر توليده من تكاليف الدعم غير المباشر لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة، أصلاً، 191.9 مليون دولار عدل لاحقاً مع تزايد العمليات إلى 248 مليون دولار أي بزيادة صافية قدرها 56.1 مليون دولار (انظر الجدول 3).

الجدول 3: تكاليف الدعم غير المباشر ودعم البرامج والإدارة: التقديرات والأرقام الفعلية

	العمليات الأساسية		المجموع
	عمليات إضافية	(بملايين الدولارات)	
ألف - تكاليف الدعم غير المباشر			
التكاليف الأصلية	191.9	0	191.9
التغيرات	(35.3)	91.4	56.1
التقديرات المعدلة	156.6	91.4	248.0
التكاليف الفعلية	151.5	36.0	*187.5
باء - تكاليف دعم البرامج والإدارة			



التكاليف الأصلية	193.9	0.0	193.9
التغيرات/إعادة حساب التكاليف	(2.2)	48.0	(45.8)
التقديرات المعدلة	191.7	48.0	239.7
الإنفاق الفعلي	190.7	48.1	238.8

* كان هناك مبلغ إضافي قدره 45 مليون دولار من دخل تكاليف الدعم غير المباشر للفترة 2000-2001 مقرر استلامه في ديسمبر/كانون الأول 2001 إلا أنه لم يرد إلا في يناير/كانون الثاني 2002.

مصروفات دعم البرامج والإدارة

- 28 قدرت ميزانية دعم البرامج والإدارة الأصلية للفترة 2000-2001 أصلاً بمبلغ **193.9 مليون دولار أمريكي** وأعيد حساب تكاليفها فيما بعد لتقدر بمبلغ **191.7 مليون دولار أمريكي** عملاً بسعر الدولار مقابل اللير الإيطالي الذي حدده مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة في دورة نوفمبر/تشرين الثاني 1999. و عملاً بالمبدأ (هـ) من الفقرة 24 وفي ضوء الارتفاع المتوقع في عدد العمليات مارست المديرية التنفيذية صلاحيتها (بتعديل الميزانية وفق تغير حجم العمليات) وازدادت ميزانية دعم البرامج والإدارة بالتالي بنسبة 25 في المائة (**27.5 مليون دولار عام 2000** و **20.5 مليون دولار عام 2001** لتصل إلى ما مجموعه **239.7 مليون دولار**). وبلغ إجمالي الزيادة المتحققة لفترة السنتين وقدرها **48 مليون دولار** نسبة 85 في المائة من الزيادة المقدره وقدرها **56.1 مليون دولار** في دخل تكاليف الدعم غير المباشر (انظر الجدول 3). وبلغ إجمالي المصروفات **238.8 مليون دولار** بما فيها تخصيص **6.3 مليون دولار** للحساب الخاص لبرنامج تحسين الإدارة المالية.
- 29 صرفت معظم الأموال الإضافية لدعم البرامج والإدارة (زيادة 25 في المائة) لدعم إدارة الزيادة في الكمية بنسبة 50 في المائة البالغة 269 ألف طن كما ورد في الجدول 2. وقد أقرت المديرية التنفيذية مقترحات للميزانية الإضافية وقررت في الوقت نفسه أن لا تدرج في هذه المخصصات إلا المصروفات المتعلقة إما بأنشطة مرتبطة بزيادة حجم العمليات أو بأنشطة ذات طابع متكرر.
- 30 وباختصار، قدر المستوى التشغيلي بكمية قدرها 7 181 ألف طن ونفقات تشغيلية قدرها **3 165 مليون دولار أمريكي** مع ميزانية موازية لدعم البرامج والإدارة قدرها **239.7 مليون دولار**. وبلغ المستوى التشغيلي الفعلي **7 736 ألف طن** بنفقات تشغيلية قدرها **2 899.1 مليون دولار** ومصروفات دعم البرامج والإدارة قدرها **238.8 مليون دولار**.

الجدول 4: مصروفات دعم البرامج والإدارة ومستوى التشغيل (2001-2000)

النسبة المئوية	التغير	الإنفاق الفعلي	التقدير الأصلي	الكمية (بالآلاف الأطنان)
50	2 571	7 736	5 165	المصروفات التشغيلية (بملايين الدولارات)
18	435.1	2 899.1	2 464	مصروفات دعم البرامج والإدارة (بملايين الدولارات)
23	44.9	238.8	193.9	مصروفات دعم البرامج والإدارة للطن الواحد (بالدولار الأمريكي)
(18)	(7)	31	38	

- 31 ازداد حجم العمليات، كما يتبين من الجدول 4، بنسبة 50 في المائة وارتفعت المصروفات التشغيلية بنسبة 18 في المائة. وفي نفس الوقت ازدادت مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 23 في المائة مما أدى إلى انخفاض تكاليف دعم البرامج والإدارة للطن الواحد بنسبة 18 في المائة.

تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة: تكاليف الدعم غير المباشر ومصادر أخرى

دخل تكاليف الدعم غير المباشر

- 32 تمول ميزانية دعم البرامج والإدارة بشكل رئيسي من دخل تكاليف الدعم غير المباشر. ويجري تقدير دخل الدعم غير المباشر اللازم لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة أثناء إعداد ميزانية السنتين. وتستقى هذه التقديرات من مساهمات المانحين في التكاليف المباشرة (للتشغيل والدعم) من خلال تطبيق معدل تكاليف الدعم غير المباشر الذي يقرره المجلس التنفيذي.
- 33 وقد طبق فيما يخص ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 معدل قدره 7.8 في المائة على المساهمات باستثناء العمليات الثنائية وصناديق الأمانة (التي طبقت بشأنها معدلات تتراوح بين 3 في المائة و7.8 في المائة) للتوصل إلى دخل مقدر قدره **191.9 مليون دولار** لتمويل الميزانية الأصلية. وكما ذكر آنفاً تمت مراجعة ميزانية دعم البرامج والإدارة لتصل إلى **239.7 مليون دولار** بما يتناسب مع الزيادة في حجم العمليات خلال فترة السنتين.
- 34 وبلغ إجمالي دخل تكاليف الدعم غير المباشر الذي جرى تحصيله وتدوينه كدخل لفترة السنتين 2000-2001 مبلغ **187.5 مليون دولار** وفق ما هو مفصل في الجدول التالي.



الجدول 5: دخل تكاليف الدعم المباشر لفترة 2000-2001 (بملايين الدولارات)

باب التمويل	الفئة البرنامجية					المجموع
	مشروعات إنمائية	عمليات طوارئ	عمليات إغاثة ممتدة وإنعاش	عمليات خاصة	صناديق الأمانة	
مساهمات متعددة الأطراف	23.2	4.8	12.1	-	-	40.1
مساهمات موجهة متعددة الأطراف - 7.8%	4.2	98.2	34.5	4.0	-	140.9
عمليات ثنائية وصناديق الأمانة - معدلات مختلفة	-	-	-	-	6.6	6.6
قبل عام 1996	-	-	-	(0.1)	-	(0.1)
المجموع	27.4	103.0	46.6	3.9	6.6	187.5

35- سنستخدم لأغراض تحليل دخل تكاليف الدعم غير المباشر مقابل مصروفات الميزانية لفترة السنتين مبلغ 187.5 مليون دولار المسجل كدخل خلال فترة السنتين كما يرد في الجدول 5. إلا أن هذا الدخل قد لا يوازي قيمة مجموع المساهمات أو المصروفات بسبب اختلافات التوقيت كما سيرد لاحقاً في هذه الوثيقة.

المصادر الأخرى لتمويل دعم البرامج والإدارة

36- من المصادر الأخرى التي تدرج كما ذكر آنفاً كمصادر دخل لتمويل دعم البرامج والإدارة، إضافة إلى دخل تكاليف الدعم غير المباشر، المساهمات الحكومية النقدية النظرية والوفورات المحققة من إلغاء التزامات من فترات سابقة بقيت دون تسديد لمدة تزيد عن المدة التي ينص عليها النظام المالي. وبناء على ذلك واستناداً إلى المبدأ (أ) من مبادئ تمويل دعم البرامج والإدارة المحددة في الفقرة 24 فإن إجمالي الأموال المولدة لتمويل المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة التي تبلغ 238.8 مليون دولار أمريكي لفترة السنتين 2001-2000 هو 196.9 مليون دولار أمريكي كما يرد في الجدول 6.

الفجوة القائمة بين دخل ومصروفات دعم البرامج والإدارة

37- تظهر مقارنة دخل دعم البرامج والإدارة مع المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة وجود فجوة بينهما لفترة السنتين 2001-2000 كما هو مبين في الجدول 6 التالي:

الجدول 6: الفجوة بين دخل ومصروفات دعم البرامج والإدارة (بملايين الدولارات)

المصدر	2001-2000
دخل تكاليف الدعم غير المباشر	187.5
المساهمات النقدية الحكومية النظرية	3.1
الوفورات المحققة من إلغاء التزامات من فترات سابقة	6.3
مجموع الدخل من المصادر الأخرى	9.4
مجموع دخل دعم البرامج والإدارة	196.9
المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة	238.8
الفجوة في دعم البرامج والإدارة	(41.9)

38- وعلى الرغم من أن هذا الجدول يبين وجود فجوة أو نقص قدره 41.9 مليون دولار أمريكي في دخل تكاليف الدعم غير المباشر فإن هذا النقص كان سيكون فائضاً قدره 3.1 مليون دولار لو أن مساهمات في تكاليف الدعم غير المباشر قدرها 45 مليون دولار وصلت في الموعد المنتظر في ديسمبر/كانون الأول بدلاً من يناير/كانون الثاني 2002. وقد أشير إلى ذلك في الجدول 3.

استخدام الحساب العام

39- من المفروض نظرياً أن يمول دخل دعم البرامج والإدارة دعم البرامج والإدارة كلياً إلا أن الحال ليس كذلك بسبب الاختلالات الهيكلية الناجمة عن عدة عوامل تفصلها الوثيقة WFP/EB.3/97/4-C منها:



- أن مصروفات دعم البرامج والإدارة لا تختلف مباشرة بنفس الدرجة التي تختلف بها مصروفات التشغيل والدعم المباشرين لأن جزءاً من تكاليف دعم البرامج والإدارة يبقى ثابتاً ضمن نطاق معين أياً كان حجم العمليات. وهذا ما يفسر عدم تعديل مستوى ميزانية دعم البرامج والإدارة بعد إجازتها إذا لم يتجاوز التغيير في حجم العمليات صعوداً أو نزولاً نسبة 10 في المائة من المستوى المقدر أصلاً.
- يمكن أن تؤدي التغييرات التي تطرأ على عنصر التكاليف المتغير من تكاليف الدعم غير المباشر إلى ظهور فجوات أو زيادات بين توافر الموارد واحتياجات التمويل لأي ميزانية لدعم البرامج والإدارة بعد إجازتها تقدر في بداية فترة السنتين استناداً إلى مستوى مفترض للعمليات في كل فئة برنامجية.
- السياسات المحاسبية للبرنامج بشأن تسجيل الإيرادات وتحقق النفقات التي تؤثر على مساهمات التكاليف المباشرة وعلى دخل تكاليف الدعم غير المباشر على نحو سواء.
- حجم العمليات وتكاليف السلع والنقل وغيرها.
- ويرد شرح للعوامل التي تسبب الفجوات في الجزء التالي.

- 40- أقرت مجموعة العمل عام 1998 بوجود الفجوة وبضرورة سدها وناقشت كيف يمكن استخدام الصندوق العام لهذه الغاية. وحيدت المجموعة استخدام الصندوق العام لتمويل الفجوات الناشئة عن اختلافات هامشية بين مجموع مستردات تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة؛ وهو ما يتوافق مع التوصية الرابعة لمجموعة العمل التي أقرها المجلس التنفيذي⁽⁴⁾:
- أن يخضع استخدام الحساب العام للتوصيات التي تقدمها الأمانة للمجلس التنفيذي، وتقضي هذه التوصيات عادة باستخدام الحساب العام لتمويل أنشطة استثنائية محددة فحسب، تنفذ مرة واحدة، وليس لسد أية فجوة طفيفة محتملة للبنود المتكررة بين استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة.*
- 41- وقد شهد البرنامج فجوات في تمويل دعم البرامج والإدارة بلغت 43.7 مليون دولار في فترة 1996-1997⁽⁵⁾ و8.3 مليون دولار في فترة 1998-1999⁽⁶⁾. وأبلغت الأمانة عن هذه الفجوات في الكشوف المالية المراجعة التي قدمتها عن فترتي السنتين ذاتي الصلة والتي أقرها المجلس التنفيذي⁽⁷⁾.
- 42- ينبغي أن لا يغرب عن البال أن معدلات تكاليف الدعم غير المباشر خلال فترتي السنتين هاتين اختلفت باختلاف المساهمات والفئات البرنامجية كما ورد في الفقرة 11 آنفاً.

بعض القضايا المتصلة بدعم البرامج والإدارة واسترداد تكاليف الدعم غير المباشر

- 43- كما سلف القول يتأثر تحديد المعدل المناسب لتكاليف الدعم غير المباشر كأساس لتمويل دعم البرامج والإدارة بعدة عوامل ويتوقف إلى حد كبير على الافتراضات التي يستند إليها.
- 44- وأول العناصر التي تؤثر على تحديد المعدل هو طابع دعم البرامج والإدارة ذاته. وهناك اتفاق عام على أن ميزانية دعم البرامج والإدارة كميزانية عامة تتألف من عناصر ثابتة ومتغيرة.

الطابع الثابت والمتغير لتكاليف دعم البرامج والإدارة

- 45- ناقشت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الأربعين وأقرت (CFA-40/15) مفهوم الميزانية المرنة لدعم البرامج والإدارة التي يتحدد مستواها من خلال عنصرين هما التكاليف الثابتة والمتغيرة والتكاليف المباشرة (للتشغيل والدعم).
- 46- ما يحدد الجزء الثابت والمتغير من تكاليف الدعم غير المباشر هو القدرة الثابتة المطلوبة للاضطلاع بالحد الأدنى المتوقع من الأنشطة والمرونة اللازمة لتوسيع القدرة على أداء أنشطة إضافية. وعموماً، تعتبر خدمات الدعم التي لا ترتبط مباشرة بمستوى الأنشطة التي يضطلع بها خدمات ثابتة بينما تعتبر خدمات الدعم التي تتغير مباشرة بتغير الأنشطة خدمات متغيرة.
- 47- وقد بين تحليل أجري أثناء إعداد ميزانية فترة 1996-1997 أن نحو نصف تكاليف دعم البرامج والإدارة هي تكاليف ثابتة⁽⁸⁾. ومع ذلك كان من المنتظر أن يتجاوز عنصر التكاليف الثابتة في ميزانية دعم البرنامج والإدارة للفترة 2000-2001 هذه النسبة بسبب تحويل بعض بنود الإنفاق إلى فئة تكاليف الدعم المباشر كما سبق بيانه في الفقرتين 15 و16 آنفاً. ومعظم هذه التكاليف هي تكاليف للمكاتب القطرية مرتبطة بمشروعات وكانت تعتبر في الأصل تكاليف متغيرة.

(4) WFP/EB.1/99/4-A

(5) WFP/EB.3/98/4-A، الحسابات المراجعة لفترة السنتين (1996/1997)

(6) WFP/EB.3/2000/4B-1، الحسابات المراجعة لفترة السنتين (1998-1999)

(7) وثيقة المجلس التنفيذي عن قرارات وتوصيات المجلس التنفيذي

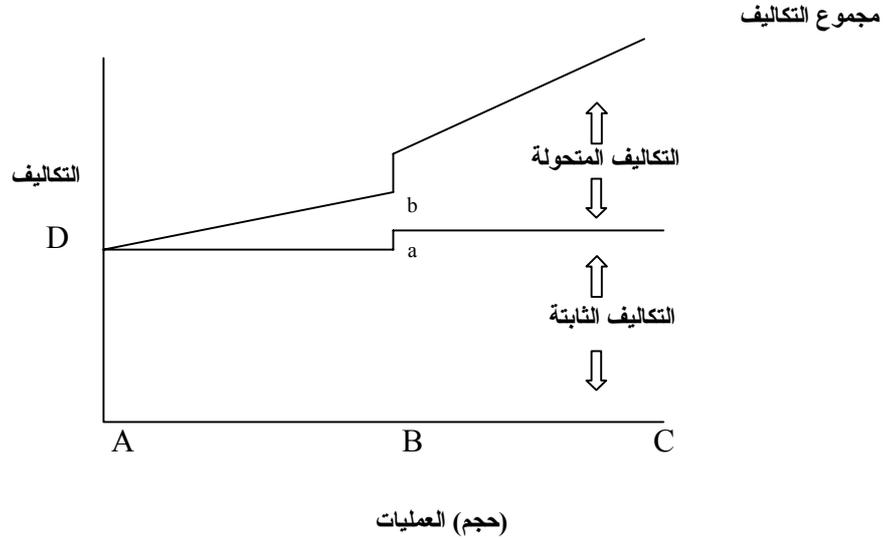
(8) الوثائق 1. CFA40/4/REV.1 و WFP/EB.3/97/4-A و WFP/EB.3/99/3 – ميزانية البرنامج لفترتي السنتين 1996-1997 و 1998-

1999 و 2000-2001.



48- تبقى التكاليف الثابتة على حالها (النقاط من A إلى D في الشكل أدناه) ضمن نطاق معين من العمليات (من النقطة A إلى B). وعندما يتجاوز مستوى العمليات هذا النطاق (عند النقطة B) يصبح من الضروري توفير قدرة إضافية مما يتطلب زيادة في مستوى التكاليف الثابتة "على خطوات" (من النقطة a إلى b). وهذا هو مبرر الصلاحية الممنوحة للمجلس التنفيذي بتعديل الميزانية عندما تتجاوز نسبة الزيادة أو الانخفاض في حجم العمليات 10 في المائة من المستوى المقدر أصلاً.

تأثير تغيير حجم العمليات على التكاليف الثابتة



49- عندما قدر أن حجم العمليات سيرتفع من 5.165 ألف طن إلى 7.181 ألف طن (بزيادة قدرها 39 في المائة) في الفترة 2000-2001، رفعت ميزانية دعم البرامج والإدارة من 193.9 مليون دولار أمريكي (أعيد حساب تكاليفها وقدرت بمبلغ 191.7 مليون دولار أمريكي) إلى 239.7 مليون دولار (بزيادة قدرها 24 في المائة).

معدل المستوى الثاني أو المعدل الهامشي لتكاليف الدعم غير المباشر

50- بناء على هذا ومع مراعاة التفاعل بين العنصرين المذكورين آنفاً وتأثيرهما على دعم البرامج والإدارة (أي كون أنشطة ومصروفات دعم البرامج والإدارة لا تتباين بعلاقة خطية ومتساوية مع تغيير حجم العمليات وأسعار السلع وغيرها من التكاليف المباشرة) فإن هناك ما يبرر تطبيق مفهوم معدل هامشي لتكاليف الدعم غير المباشر يستند إلى مستوى ثانٍ أو حجم إضافي من العمليات. وهذا ما سيستقصى في المرحلة اللاحقة من هذا الاستعراض.

تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة

51- العنصر الثاني الذي يؤثر في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر هو الأساس الذي يتألف من تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة التي تتأثر مباشرة بالحجم والسعر على نحو سواء.

□ حجم عمليات البرنامج مقدراً بالأطنان. يبقى الجزء الثابت من تكاليف الدعم غير المباشر، ضمن نطاق معين من كمية الأغذية المسلمة في السنة أو في فترة السنتين، غير متأثر بتغيير الحجم ضمن ذلك النطاق. أما الجزء المتغير من التكاليف فإنها تتغير مع تغيير الحجم حتى ضمن هذا النطاق. وعندما يتجاوز الحجم هذا النطاق فإن التكاليف الثابتة والمتغيرة على حد سواء تتغير على خطوات كما سلف القول.

□ أسعار السلع والنقل الخارجي والداخلي وغير ذلك من التكاليف المباشرة الأخرى. تحدد هذه الأسعار والتكاليف التكاليف الإجمالية لتكاليف التشغيل والدعم المباشرة التي تستخدم بالتالي كأساس لتطبيق معدل تكاليف الدعم غير المباشر. وليس من شأن أي زيادة أو انخفاض ينتج عنه زيادة في التكاليف أو الوفورات أن يؤثر على مستوى أنشطة دعم البرامج والإدارة وبالتالي على مستوى المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة. إلا أن هذه التغيرات في الأسعار والتكاليف يمكن أن تقلص أو توسع قاعدة إجمالي التكاليف المباشرة وبالتالي دخل تكاليف الدعم غير المباشر الناتج عن هذه الصيغ. وقد تقضي هذه التغيرات أيضاً إلى إحداث فجوة في تمويل دعم البرامج والإدارة.

الاختلال في دخل تكاليف الدعم غير المباشر الناتج عن السياسات المحاسبية

52- تقوم السياسة المحاسبية للبرنامج بشأن الدخل على عدم اعتبار وتدوين أي نوع من أنواع الدخل المكتسب (باستثناء الفوائد) إلا بعد استلامه أو تحصيله فوراً. وهذا ما يعرف بالطريقة النقدية في حساب الدخل. وفي معظم الحالات يرد دخل تكاليف الدعم غير المباشر في نفس الوقت الذي يجري فيه تحصيل المساهمات لعناصر التكاليف الأخرى. إلا أن بعض المانحين يسهمون في عنصر تكاليف الدعم غير المباشر من مصادر أخرى وقد يقدمون مساهماتهم في أوقات متباينة؛ وبالتالي فإن مساهماتهم لعناصر التكاليف الأخرى ولتكاليف الدعم غير المباشر تدون في تواريخ مختلفة تتقاطع أحياناً مع فترات مالية مختلفة.



53- وهذا ما حدث في الفترة المالية 2000-2001 عندما لم يرد حتى يناير/كانون الثاني 2002 مبلغ قدره 45 مليون دولار كان من المنتظر استلامه في ديسمبر/كانون الأول كدخل تكاليف الدعم المباشر عن مساهمات عام 2001. ولو أن هذا المبلغ استلم ودون عام 2001 لارتفع دخل تكاليف الدعم غير المباشر بهذا المقدار. وبناء على ذلك فإن مبلغ 12.5 مليون دولار من النقص الذي يبينه الجدول 4 وقدره 41.9 مليون دولار يعود إلى اختلاف التوقيت على النحو التالي:

بملايين الدولارات	
دخل تكاليف الدعم غير المباشر عن الفترة 2000-2001 المستلم عام 2002:	45
تكاليف الدعم غير المباشر عن فترة سابقة المستلمة خلال فترة السنتين	32.5
النقص الناتج عن اختلاف التوقيت	12.5

اختلال المساهمات في التكاليف والمصروفات المباشرة بسبب السياسات المحاسبية

54- هناك أيضاً اختلال ناجم عن الإجراءات المحاسبية المتصلة بتكاليف ومصروفات (التشغيل والدعم) المباشر. فمن جهة يستخدم البرنامج الطريقة النقدية في مسك حسابات الدخل والتي لا يدون فيها الدخل إلا عند استلام المساهمة فعلاً. وهذا يعني أنه حتى عندما يؤكد المانحون على مساهماتهم فإنها لا تسجل كدخل إلا عندما تحصل فعلاً. وبنهاية كل فترة مالية تجد هناك حالات لمساهمة ما يؤكد عليها في فترة سنتين معينة ولا تحصل وتدون كدخل إلا في فترة سنتين لاحقة.

55- ومن جهة أخرى يستخدم البرنامج طريقة حساب المصروفات على أساس الاستحقاق. وبموجب هذه الطريقة تعتمد المصروفات وتدون عند استلام السلع والخدمات المطلوبة خلال فترة السنتين وفيما يخص أوامر الشراء أو العقود التي تنفذ أو تحال إلى الموردين أو البائعين المعنيين بنهاية فترة السنتين.

56- وفضلاً عن هذا فإن النظام المالي يخول الأمانة عقد النفقات دون انتظار التحصيل الفعلي للمساهمات. وتمول هذه النفقات بداية إما من احتياطي التشغيل (استناداً إلى مساهمة مؤكدة) ومرفق التسليف لتكاليف الدعم المباشر (استناداً إلى مستويات مجازة من المجلس التنفيذي دون أن تكون مستندة بالضرورة إلى مساهمات مؤكدة) أو من حساب الاستجابة الفورية أحياناً.

57- لا يظهر هذا النوع من الاختلال إلا عندما ينظر إلى المشروعات في إطار فترة ما كفترة سنتين معينة. وقد يفوق إجمالي الإنفاق على المشروعات إجمالي الدخل الفعلي وتلك هي الحالة في المراحل المبكرة من تنفيذ المشروعات وبعدها ومع الزمن ومع اقتراب اختتامها يعكس الوضع نفسه (ليفوق الدخل المصروف). وقد أدركت مجموعة العمل لعام 1999 هذا الخلل فأوصت باستخدام عوائد الفوائد لتمويل هذا الخلل في آلية الاسترداد لدعم البرامج والإدارة مما سبق ذكره في الفقرة 40.

58- وعندما ينظر إلى الدخل والمصروفات على مدى عمر مشروع ما بالكامل فإنه لا يظهر أي اختلال لأن التقرير المالي عن المشروع بعد استكمالها يعكس مبلغاً متساوياً من الدخل الفعلي والمصروفات الفعلية. ويعود هذا إلى أن أي زيادة في الدخل الفعلي المحصل (باستثناء دخل تكاليف الدعم غير المباشر عن الزيادة ذات الصلة) من المصروفات الفعلية تدون كفوائض عن المشروعات المستكملة ويعلم بها المانحون المعنيون فتعاد برمجتها لصالح مشروعات أخرى أو تعاد إلى المانحين، حسب الحالة.

59- أما فيما يخص دخل تكاليف الدعم غير المباشر المحصل من فوائض الأموال فإن العادة جرت على تسجيله في حساب الصندوق العام الذي يدون فيه دخل تكاليف الدعم غير المباشر وإدراجه في تمويل دعم البرامج والإدارة لفترة السنتين التي يحصل هذا الدخل فعلاً خلالها. وفي الحالات التي يسمح المانحون فيها بإعادة برمجة الفوائض فإن هذه الفوائض تعامل معاملة المساهمات الجديدة لصالح المشروعات دون أن تجبى عنها أي استردادات أخرى لتكاليف الدعم غير المباشر.

الفجوة بين دعم البرامج والإدارة وتصورات المقارنة الممكنة وتكاليف الدعم غير المباشر

60- تنجم الاختلافات بين دخل تكاليف الدعم المباشر وتمويل دعم البرامج والإدارة عن عوامل عديدة هي: الطابع الثابت والمتحول لمصروفات دعم البرامج والإدارة، والتكاليف المباشرة (بعد تأثرها بالحجم والأسعار) والسياسات المحاسبية (التي تؤدي إلى اختلافات في التوقيت وإلى اختلافات هيكلية).

61- ونحن نعرض في هذا التحليل الأولي الإجراءات المعمول بها حالياً والبديلة لمقارنة إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ومصروفات دعم البرامج والإدارة.

الإجراء المعمول به حالياً: المستند إلى إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المستلمة فعلاً خلال فترة السنتين

62- الإجراء المعمول به حالياً هو تدوين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر التي ترد فعلاً خلال فترة السنتين ذات الصلة. وينبغي، نظرياً، أن يساوي هذا المبلغ 7.8 في المائة من المساهمات المقدمة لتكاليف التشغيل والدعم المباشر لمختلف البرامج والمشروعات إلا أن الأمر غالباً ما لا يكون على هذا النحو. ويبين الجدول التالي الإيرادات التي تولد بهذه الطريقة والفجوة.



الجدول 7: الإجراءات المعمول به حالياً

بملايين الدولارات	
دخل تكاليف الدعم غير المباشر (انظر الجدول 5)	187.5
مصادر أخرى	9.4
مجموع دخل دعم البرامج والإدارة (انظر الجدول 6)	196.9
المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة	238.8
فائض التمويل	(41.9)

63- وباستخدام هذا الإجراء تكون الفجوة عجزاً قدره 41.9 مليون دولار أمريكي. وبموجب السياسات القائمة يمكن تمويل هذا العجز من فوائد الصندوق العام رهنأ بموافقة المجلس التنفيذي. إلا أنه ينبغي ملاحظة أنه لما كان السبب الرئيسي لنشوء الفجوة هو تأخر ورود مبلغ 45 مليون دولار (استلم في يناير/كانون الثاني 2002) فإن هذا ينبغي أن يؤدي إلى نشوء فائض مساوٍ في فترة السنتين الحالية (2002-2003)، على فرض عدم وجود متغيرات أخرى.

التصور الأول: على أساس توليد دخل تكاليف الدعم غير المباشر من مساهمات مستلمة

64- يستند التصور الأول إلى توليد دخل تكاليف الدعم غير المباشر من المساهمات المقدمة خلال فترة السنتين من أجل تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة. ولو اتبع هذا التصور وعلى فرض تطبيق معدل 7.8 في المائة على العمليات الثنائية فإن وضع دخل تكاليف الدعم غير المباشر ومصروفات دعم البرامج والإدارة للفترة 2000-2001 سيكون على الوجه المبين في الجدول 8.

الجدول 8: استرداد دخل تكاليف الدعم غير المباشر عند استلام المساهمات

بملايين الدولارات	
مجموع المساهمات للتكاليف المباشرة	2 944.9
استرداد تكاليف الدعم غير المباشر على أساس 7.8%	233.6
مصادر أخرى	9.4
مجموع دخل دعم البرامج والإدارة	243.0
مصروفات دعم البرامج والإدارة	238.8
فجوة التمويل - الفائض	4.2

65- فلو كان الإجراء يقضي بإقرار دخل تكاليف الدعم غير المباشر كنسبة من إجمالي المساهمات نشأ فائض قدره 4.2 مليون دولار لفترة السنتين 2000-2001 ولسجل هذا الفائض في الحساب العام. ويعود الفرق بين هذه الطريقة والطريقة الأولى إلى الفجوة الزمنية في تسجيل مساهمات تكاليف الدعم غير المباشر.

التصور الثاني: على أساس معدل تكاليف دعم غير مباشر قدره 7.8 في المائة على تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة الفعلية

66- ينطوي التصور الثاني على تطبيق معدل 7.8 في المائة لتكاليف الدعم غير المباشر على مجموع تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة الفعلية المحققة خلال فترة السنتين على النحو المبين في الجدول 9.

الجدول 9: استرداد تكاليف الدعم غير المباشر على المصروفات الفعلية

بملايين الدولارات	
التكاليف الفعلية لكل الفئات البرنامجية بما فيها العمليات الثنائية وصناديق الأمانة	2 899.1
دخل تكاليف الدعم غير المباشرة من خلال تطبيق معدل 7.8 في المائة على ما سبق	226.1
المصادر الأخرى	9.4
مجموع دخل دعم البرامج والإدارة	235.5
المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة	238.8
فجوة التمويل - العجز	(3.3)



67- المعدل المطبق في هذا التصور هو واحد لكل الفئات بما فيها العمليات الثنائية وصناديق الأمانة. ولو طبقت المعدلات المتغيرة المعمول بها للعمليات الثنائية وصناديق الأمانة على التكاليف المباشرة الفعلية لهذه العمليات لبلغ العجز مبلغاً أكبر بقليل.

التصور الثالث: استحداث معدل جديد لتكاليف الدعم غير المباشر قائم على التكاليف الفعلية

68- يقضي التصور الثالث باستحداث معدل جديد لتكاليف الدعم غير المباشر من خلال تطبيق مجموع مصروفات دعم البرامج والإدارة السنوية على مجموع مصروفات التكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة. وما يجري في هذا التصور هو أنه بدلاً من أن يستخدم معدل 7.8 في المائة المحدد سلفاً يطبق مصروفات دعم البرامج والإدارة الفعلية على مجموع تكاليف (التشغيل والدعم) المباشرة الفعلية لفترة السنتين. ويستخدم هذا المعدل لتوليد دخل تكاليف الدعم غير المباشرة.

الجدول 10: دعم البرامج والإدارة الفعلي على مصروفات التكاليف المباشرة

بملايين الدولارات

(أ) مصروفات دعم البرامج والإدارة/أ	238.8
(ب) التكاليف المباشرة الفعلية (تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر)	2 899.1
المعدل: (أ)/(ب)	%8.2

69- ينتظر من المانحين في هذا التصور المساهمة بنسبة إضافية قدرها 0.4 في المائة من مجموع مصروفات فترة السنتين لصالح تكاليف الدعم المباشرة، إضافة لنسبة 7.8 في المائة.

70- اقتصر في هذا الاستعراض الأولي على الإجراء المعمول به حالياً وثلاث تصورات بسبب ضيق الوقت. وسيتم استقصاء الخيارات الأخرى لاحقاً.

ملاحظات أولية

71- بعدما تقدم من تحليل أولي ندرج فيما يلي الملاحظات التالية التي استخدمت فيها البيانات المالية غير المراجعة كمصدر للمصروفات الفعلية:

فيما يخص المستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة

72- لم يتم إجراء تقدير نهائي للمستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة ولمدى مردودية الأنشطة ذات الصلة للتأكد مما إذا كانت تمثل أنسب البنى الأساسية التنظيمية وأنجعها لإدارة عمليات البرنامج. ومن الصعب الإجابة على هذا التساؤل حالياً خاصة وأن البرنامج ما زال في مرحلة مبكرة من التحول إلى اللامركزية وأن نظام المعلومات بأسلوب الشركات الجديد ما زال في مرحلة تثبيت الأقدام والانتشار إلى المكاتب القطرية.

73- ومن الممارسات التجارية المتبعة لدراسة المستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة المعالمة؛ أي مقارنة أداء المنظمة بمعايير القطاع التجاري. وينطوي هذا في حالة البرنامج على مقارنة مستوى أنشطة دعم البرامج والإدارة في البرنامج مع مستوى أنشطة المنظمات والوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة التي تتشابه معه إلى درجة تقل أو تكثر في طابع العمليات ونطاقها وفي مستويات الموارد.

فيما يخص المنهجية

74- ينبغي إجراء تحليلات إضافية لأسباب نشوء هذه الفجوات بغية تحديد مدى علاقتها باختلاف أوقات إقرار الإيرادات و/أو الطابع الثابت والمتحول لدعم البرامج والإدارة.

75- ينبغي متابعة دراسة دعم البرامج والإدارة من أجل تحديد بنود الإنفاق التي تعتبر تكاليف ثابتة ضمن النطاق الأول للعمليات الذي يحدد في بداية ميزانية السنتين وتلك التي تعتبر تكاليف متحركة. وينبغي تحديد التكاليف المتصلة بمجموعات الإنفاق الثابتة والمتحركة على نحو أوضح وتحديد طريقة تغير هذه التكاليف مع تغير مستوى العمليات.

76- ومن الضروري في هذا التحليل دراسة التأثير العريض للعمليات ليس على تمويل دعم البرامج والإدارة فحسب بل على تمويل تكاليف الدعم المباشر أيضاً.

77- ومن المحتمل أن يفرض الاستنتاج المستخلص من تحليل التكاليف الثابتة والمتحركة إلى ظهور معدلين لتكاليف الدعم غير المباشر أحدهما للمساهمات الأصلية والثاني معدل هامشي للمساهمات الإضافية عند بلوغ مستوى معين من العمليات. وحين يظهر معدل هامشي ينبغي التعرف على طريقة عمله (ما إذا كان شاملاً أو قائماً على المانحين) وأسباب نشوئه.



الخطوات التالية

- 78- واستكمالاً لهذا الاستعراض للملاحظات الأولية ستتخذ الخطوات التالية في الاستعراض الذي سيكون موضوع تقرير يقدم في أكتوبر/تشرين الأول 2002:
- (أ) استكمال تحليل الاختلالات الهيكلية ومراجعة الأساليب المحاسبية المعمول بها لتسجيل الإيرادات والمصروفات.
- (ب) تحليل هيكلية تكاليف دعم البرامج والإدارة بما في ذلك التكاليف الثابتة والمتحركة وهيكلية المكاتب القطرية وتأثير تغيير حجم العمليات وقيمتها. وسيشكل هذا الأساس من أجل تحديد الزيادة "على خطوات" في التكاليف الثابتة وإمكانية تحديد معدل ثانٍ لتكاليف الدعم غير المباشر ووضع إجراءات لتنفيذ ذلك.
- (ج) الرجوع، عند تحليل المعدلات والتكاليف الثابتة والمتحركة في دعم البرامج والإدارة، إلى خيارات التمويل الأخرى التي عرضتها مجموعة العمل لعام 1998.
- (د) إجراء دراسة مقارنة للتمويل والتكاليف في الإدارة والدعم لمنظمات الأمم المتحدة المشابهة وتحديد المستويات المناسبة.
- (هـ) عرض نتائج هذه التحليلات والدراسة على مراجع الحسابات الخارجي ليستعرضها ويقدم توصياته بشأنها في أكتوبر/تشرين الأول 2002.
- (و) وضع توصيات بشأن طرق حساب المبالغ التي ينبغي استيفاؤها وتحصيلها أو جبايتها كإيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر لتمويل دعم البرامج والإدارة بالمستويات الملائمة والوقت المناسب.
- (ز) اقتراح أو صياغة أي سياسات أخرى تنبثق عن هذه الدراسة.

توصيات

- 79- الأمانة ملتزمة بالعمل مع المجلس التنفيذي من أجل التوصل إلى مستوى فعال اقتصادياً لدعم البرامج والإدارة، والوصول إلى اتفاق بشأن طريقة حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشر وتحديد الآليات اللازمة من أجل تدارك الاختلالات الهيكلية. لهذا فإن المديرية التنفيذية توصي المجلس التنفيذي بما يلي:
- (1) أن يحيط بالاستعراض الأولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر في انتظار التوصل إلى استعراض نهائي وأكمل سيرعرض على الدورة العادية الثالثة للمجلس في أكتوبر/تشرين الأول 2002.
- (2) أن يبقي على معدل تكاليف الدعم غير المباشر الحالي لعام 2002.
- (3) أن يوافق على "الخطوات التالية" التي تقترحها الأمانة في الفقرة 78.

