

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2015/11/13-9

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

تحديث بشأن استعراض الإطار المالي

للنظر



Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2015/5-C/1
2 October 2015
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر.

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

السيد M. Juneja	السيد S. O'Brien
مساعد المدير التنفيذي	مدير
لإدارة تسيير الموارد والمساءلة،	شعبة تكامل أساليب العمل ودعمها
ورئيس الشؤون المالية	
رقم الهاتف: 066513-2885	رقم الهاتف: 066513-2682

موجز تنفيذي

يتألف الإطار المالي للبرنامج من اللائحة العامة واللائحة المالية والنظام المالي، والهيكل المالية، والسياسات والنظم والإجراءات التي تدعم العمليات وتوفّر الرقابة والمساءلة الماليين أمام أصحاب المصلحة. وهو يُمكن البرنامج من تقديم المساعدة الغذائية والتغذوية، والخدمات المشتركة، والاضطلاع بمسؤولياته عن المجموعات.

وعدّل البرنامج مؤخراً أجزاء من الإطار المالي استجابة للطرائق التشغيلية المتغيرة، ولتعزيز الكفاءة والفعالية. وسوف تشكل التغييرات الكبيرة في الطرق التي يستخدمها البرنامج في تقديم المساعدة الغذائية وما يرتبط بها من دعم في السياقات التشغيلية المتغيرة قوة محرّكة للمرحلة المقبلة في استعراض الإطار المالي (2014-2016)، الذي يتناول الجوانب الأساسية للبرنامج المالي للبرنامج.

ويجب على البرنامج، كي يعمل بالشفافية وبالكفاءة والفعالية التي تحتاجها الدول الأعضاء ويتطلبها الشركاء والمانحون والمستفيدون، أن يضع إطاراً مالياً تُحدّد فيه بوضوح الموارد المخصصة على أساس أهداف وحصائل ونواتج معلنة وتكون فيها الصلات بين الأداء المالي والتشغيلي واضحة.

ويعتزم البرنامج إعادة هيكلة إطاره المالي: فمن شأن الموازنة بصورة أفضل بين الموارد والنتائج أن يحسن صنع القرار، خاصة على المستوى الميداني، وسوف يكفل ذلك استخدام الموارد على النحو الأمثل. ويستفيد هذا الاستعراض من الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، ونماذج العمل في منظمات الأمم المتحدة الأخرى.

ويشمل استعراض الإطار المالي مسارات العمل التالية:

◀ التخطيط القائم على الموارد - توحيد الخطط القائمة على الموارد على مستوى المكاتب القطرية لتحسين التخطيط وإدارة الأداء؛

◀ التمويل بالسلف الكلية - تجميع سلطة الميزانية للمكاتب القطرية في بداية الفترة المالية للقضاء على تأثير تجزؤ مسارات التمويل ولزيادة إمكانية التنبؤ بالموارد، ولتعزيز الكفاءة والفعالية؛

الميزنة من أجل تحقيق الفعالية التشغيلية - تنقيح هيكل ميزانية البرنامج للحد من التجزؤ الداخلي ولتبسيط أساليب العمل ولتعظيم الشفافية والمساءلة بما يتفق مع نهج الخطط الاستراتيجية القطرية.

ويتناول الجزء الأول من هذه الوثيقة بالوصف كل مسار من مسارات العمل في استعراض الإطار المالي، ويحدد المخاطر المقترنة بكل مسار، ويضع جدولاً زمنياً وتقديراً للتكاليف حتى نهاية عام 2016. وسوف تناقش الأمانة كل جوانب الاستعراض مع المجلس ومع أصحاب المصلحة الآخرين. وسوف يستفيد هذا الاستعراض أثناء إجرائه من إسهامات الموظفين الميدانيين المتمرسين، وأفضل الممارسات المعمول بها في وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ومتطلبات المانحين.

ويبين الجزء الثاني من الوثيقة نتائج استعراض المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وتعتزم الأمانة زيادة المستوى المستهدف إلى خمسة أشهر من النفقات لدعم زيادة متواضعة في المخاطر المرتبطة بالتوقعات الأقل تحفظاً بشأن المساهمات. كما تعتزم وضع "حد أدنى" للحساب يعادل شهرين من النفقات ويقتصر استخدامه على حالات العجز المستمر بين نفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة. وسوف يستطلع استعراض الإطار المالي إمكانية تخفيض تكلفة الفرصة البديلة لرصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة.

مشروع القرار*

بعد أن نظر المجلس في الوثيقة المعنونة "تحديث بشأن استعراض الإطار المالي" (WFP/EB.2/2015/5-C/1):

- (1) يحيط علماً بالعمل الجاري بشأن استعراض الإطار المالي، والجدول الزمني المقترح، وتقديرات التكاليف لعامي 2015 و2016؛
- (2) يحيط علماً باستعراض المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة وما خلصت إليه الأمانة من وجوب زيادته من مستوى يعادل أربعة أشهر من النفقات المعتمدة لدعم البرامج والإدارة إلى خمسة أشهر من هذه النفقات؛ ووضع حد أدنى يعادل شهرين من النفقات المذكورة؛
- (3) يتطلع إلى تلقي تحديثات منتظمة بشأن استعراض الإطار المالي.

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

الجزء الأول: نظرة عامة على استعراض الإطار المالي

السياق

- 1- يحدّد هذا القسم أهداف استعراض الإطار المالي ويقدم لمحة عامة عن كل مسار من مسارات العمل، والجدول الزمني والنهج المستخدمة، بما يشمل البرامج التجريبية.
- 2- وقد وضع الإطار المالي للبرنامج في منتصف تسعينات القرن الماضي وأصبح، بعد إدخال تعديلات طفيفة عليه، يلبي احتياجاته ويدعم الأخذ بأدوات جديدة، مثل التحويلات القائمة على النقد، وآليات التمويل بالسلف. ووفقاً لالتزام البرنامج بتحقيق مستوى الأداء الذي تتطلبه الجهات المانحة والحكومات المضيفة والمستفيدين من حيث الشفافية والمساءلة بشأن تخصيص الموارد، والقيمة الواضحة مقابل المال، يجب على البرنامج أن يطور إطاره المالي كي يوفر الدعم له حتى عام 2030 على الأقل.
- 3- وفي عام 2014، وافق المجلس على إعادة تنظيم مرفق تمويل رأس المال العامل في ثلاثة مكونات، هي: مرفق للإقراض الداخلي للمشاريع، ومرفق عالمي لإدارة السلع، وخدمات مؤسسية. وأدى ذلك إلى زيادة حجم مرافق التمويل بالسلف وحسن هيكل الدعم عن طريق إنشاء احتياطي منفصل يتناسب حجمه مع مستوى المخاطر في كل فئة⁽¹⁾.
- 4- وخلال الدورة السنوية لعام 2015، قدّم البرنامج المجالات ذات الأولوية في استعراض الإطار المالي وحدّد التحديات التي ما زالت تقيّد إمكانية التنبؤ بموارد البرنامج للمكاتب القطرية ومرونة تلك الموارد والمساءلة عنها⁽²⁾.
- 5- ويستند الإطار إلى الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات الذي يهدف إلى تنسيق ممارسات العمل في منظمات الأمم المتحدة، كما يستند إلى عملية صياغة أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030.
- 6- ويبين الشكل 1 المحركات الداخلية الرئيسية لاستعراض الإطار المالي⁽³⁾، ويبرز بعض التحديات الهيكلية التي يجب أن تتصدى لها الأمانة.

⁽¹⁾ الوثيقة WFP/EB.A/2014/6-D/1.

⁽²⁾ الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-C/1.

⁽³⁾ الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-C/1.

الشكل 1: مبررات التغيير

سلطة الميزانية المجرأة و/أو المفتتة

- السلطة المفتتة الخاصة بتكبد التكاليف تقوم على أساس استلام المساهمات أو السلف، ويؤدي ذلك إلى تركيز تشغيلي قصير الأجل وارتفاع تكاليف المعاملات
- التمويل مجزأ بين المشاريع والصناديق الاستثنائية وكذلك بين العديد من مكونات التكاليف في أي مشروع الأمر الذي يحد من القدرة على تحقيق المستوى الأمثل للموارد من أجل التخطيط على الأجلين المتوسط والطويل
- تعدد المشاريع في البلد الواحد يؤدي إلى تفتت مسارات التمويل والبرمجة ويزيد من صعوبة ربط الموارد بالنتائج

تعدد كيانات الميزانية على المستوى القطري

- التفاوت في مدة الكيانات يحول دون اتساق إدارة الأموال
- عمليات الموافقة على الميزانية وإجراءات التنقيح والتحويل المضبغة للوقت

عدم مرونة هيكل الميزانية

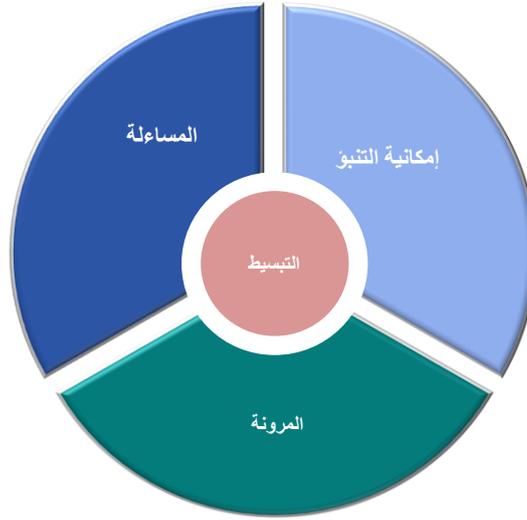
- تعدد مكونات التكاليف وعدم القدرة على تحويل التمويل بين مكونات التكاليف يحد من مرونة مدير المكتب القطري
- يمكن أن يسفر ذلك عن أرصدة غير منفقة وفوائض وعودة الأموال إلى المانحين
- هيكل الميزانية الموجه نحو المدخلات لا يدعم الصلات بالمعلومات المالية والمعلومات المتعلقة بالأداء

7- وسوف يتناول استعراض الإطار المالي هذه التحديات من خلال زيادة واقعية التخطيط، وتعزيز المساءلة، وترشيد العمليات، والحد من تفتت الهياكل الداخلية، وهو ما من شأنه أن يوائم بصورة أفضل بين الأطر المالية وأطر النتائج في البرنامج للتمكن من تحسين إدارة الأداء والإبلاغ عنه. وفيما يلي أهداف الاستعراض التي وضعت بالتشاور مع مديري المكاتب القطرية التابعة للبرنامج واستعرضها المجلس⁽⁴⁾:

- ◀ الهدف 1: زيادة إمكانية التنبؤ بالموارد، حتى يتسنى للمكاتب القطرية تحسين الكفاءة والفعالية التشغيلية؛
- ◀ الهدف 2: زيادة المرونة بغية تحسين الاستجابة للاحتياجات التشغيلية، مع الحفاظ على انضباط الإدارة والإبلاغ والتحليل على الصعيد المالي؛
- ◀ الهدف 3: تعزيز المساءلة عن طريق الربط بين إدارة الموارد وحصائل الأداء؛
- ◀ الهدف 4: تبسيط إطار إدارة الموارد.

(4) الوثيقة WFP/EB.A/2014/6-D/1. اعتمدت الوثيقة ورحب المجلس بإجراء مزيد من المناقشة.

الشكل 2: أهداف استعراض الإطار المالي



8- وحددت الأمانة أولويات مسارات العمل الثلاثة التي سيجري تنفيذها على التوازي لضمان تحقيق فوائد قائمة بذاتها وفوائد جماعية من الأنشطة:

← التخطيط القائم على الموارد؛

← التمويل بالسلف الكلية؛

← الميزنة من أجل الفعالية التشغيلية لدعم الخطط الاستراتيجية القطرية.

9- وكما أكدت المشاورات غير الرسمية، سيستمر تطبيق ثلاثة مبادئ، هي: التمويل الطوعي للبرنامج، والاسترداد الكامل للتكاليف، وتتبع النفقات الخاصة بالمساهمات. غير أن استعراض الإطار المالي سيتناول تطبيق هذه المبادئ بالتشاور مع المجلس.

التخطيط القائم على الموارد

10- التخطيط القائم على الموارد ليس مفهوماً جديداً في البرنامج. وتتجاوز الاحتياجات التشغيلية باستمرار مستوى المساهمات، ويحدّد المديرون أولويات الأنشطة أو فئات المستفيدين، ويعدّلون مستوى المساعدة أو مدتها وفقاً لمستوى التمويل. وتلبية لطلب من المجلس، أدرجت الأمانة أول عملية لتحديد الأولويات في خطة الإدارة (2014-2016) لتوضيح الطريقة التي يزمع بها المديرون تعديل البرمجة وما يترتب على ذلك من آثار على المستفيدين لو اقتصر التمويل على جزء من الاحتياجات التشغيلية. وحسّنت خطط الإدارة اللاحقة هذه العملية من خلال توقعات التمويل حسب البلدان لوضع خطة عمل مؤقتة محددة الأولويات، واقترن ذلك بتحليل للآثار المتوقعة لعدم تلبية الاحتياجات من حيث تخفيض عدد الحصص الغذائية وكميات الأغذية، وقيمة النقد والقائم، ومدة المساعدة، وأعداد المستفيدين حسب نوع النشاط.

11- وسوف يوحد هذا المسار مستوى تخطيطياً واقعياً في البرنامج، وسيميز بوضوح أكبر بين "الاحتياجات" و"الخطط". وسوف يمكّن هذا النهج المكاتب القطرية من تخطيط عملياتها قبل ما يتراوح بين 12 و18 شهراً على أساس الموارد المتوقعة.

- 12- ولن تحل الخطط القائمة على الموارد محل تقديرات الاحتياجات التي ستظل تشكّل الأساس لعمليات تصميم البرامج والتدخلات، ولكنها ستعزّز المساءلة وإدارة الأداء عن طريق تسهيل مقارنة النتائج التشغيلية مع الخطط الأصلية، وسوف يمكّن ذلك أيضاً البرنامج من تقييم أدائه من حيث القيمة مقابل المال بصورة أفضل.
- 13- ويراعي هذا المسار ما يلي: (1) مختلف النهج والنماذج المعتمدة بصورة غير رسمية في المكاتب القطرية لمواءمة التمويل مع التنفيذ التشغيلي؛ (2) وضع برنامج عمل مؤقت محدّد الأولويات لخطة الإدارة، وعمليات إدارة المشاريع التي ما زالت قيد الإعداد. وسيجري تنظيمة على النحو التالي:
- ◀ الخطوة الأولى: تحديد الاحتياجات التشغيلية حسب المشروع والنشاط والمستفيدين وطرائق التحويل وأنواع الأغذية.
- ◀ الخطوة الثانية: تقدّر المكاتب القطرية التمويل السنوي المتوقع من خلال تحويل مستويات التمويل السابقة والrahنة حسب المشروع وربما حسب الجهة المانحة.
- ◀ الخطوة الثالثة: وضع خطط على أساس الموارد المتوقعة، وتحديد أولويات الأنشطة وتعديل أعداد المستفيدين وأحجام الحصص الغذائية ومدة تقديم المساعدة.
- 14- وسوف تختبر الأمانة التخطيط القائم على الموارد في بضعة بلدان اعتباراً من سبتمبر/أيلول 2015 حتى يونيو/حزيران 2016. وسوف تدعم هذه الاختبارات برامج تمويل السلف الكلية التجريبية المبيّنة أدناه.
- 15- وفيما يلي معايير اختيار البلدان التي ستشملها البرامج التجريبية: (1) خليط وأحجام العمليات؛ (2) تنوع المانحين؛ (3) التزام إدارة المكتب القطري؛ (4) القدرة على إدارة الموارد؛ (5) احتمالات الحصول على المستوى الأدنى للتمويل على أقل تقدير. وسوف يدعم البرامج التجريبية فريق عامل في المقر الرئيسي.
- 16- وسوف تقيّم نتائج البرامج التجريبية في يوليو/تموز 2016، قبل إنشاء منصة موحّدة في المكاتب القطرية. وسوف يزوّد مديري المكاتب القطرية ومديري المشاريع بأدوات تجمع بين مستويات الموارد المتوقعة والمعلومات المتعلقة بسلاسل الإمداد وإدارة الموارد.
- 17- وللتخفيف من احتمالات تركيز المانحين على تدبير الموارد لقضايا معيّنة بدلاً من النقص المحتمل في الخطط القائمة على الاحتياجات، سيقوم البرنامج بما يلي: (1) مواصلة تعميم الاحتياجات التشغيلية والدعوة إلى التمويل الكامل من أجل تلبية احتياجات جميع المستفيدين؛ (2) استحداث قياسات لربط حالات النقص بحصائل معيّنة تبيّن الآثار المترتبة على المستفيدين؛ (3) توضيح الفرق بين الاحتياجات والخطط في عمليات جمع الأموال.
- 18- ويبيّن الشكل 3 الجدول الزمني لمسار التخطيط القائم على الموارد.

الشكل 3 الجدول الزمني للتخطيط القائم على الموارد



التمويل بالسلف الكلية

- 19- الغرض من التمويل بالسلف الكلية هو إعطاء المكاتب القطرية سلطة ميزانية مجمعة لتكبد التكاليف منذ بداية الفترة المالية على سبيل المثال. ويمثل ذلك توسيعاً لمرافق الإقراض الداخلي الحالي للمشاريع الذي يقدم قروضاً إلى المشاريع باستخدام المساهمات المتوقعة كضمان.
- 20- وسوف يزيد التمويل بالسلف الكلية إمكانية التنبؤ بالموارد على مستوى المكاتب القطرية من خلال سلف مجمعة لتحسين الفعالية التشغيلية. وستُمكن إزالة الشكوك المحيطة بالتمويل وعدم انتظامه المكاتب القطرية من تنفيذ المشاريع بكفاءة أكبر وبمزيد من الاستمرارية؛ وسوف تتمكّن المكاتب القطرية، على سبيل المثال، من إبرام عقود خلال مدة الفترة المالية بدلاً من إبرامها بصورة مُجزأة.
- 21- والخطوة الأولى هي اختبار النهج في بضعة بلدان بغرض ما يلي: (1) تحقيق قيمة تشغيلية من خلال تعزيز الكفاءة والفعالية؛ (2) تحسين المفهوم ودعم إطار المساءلة؛ (3) تحديد المخاطر وقياسها؛ (4) تعلم الدروس لتطبيقها على نطاق أوسع؛ (5) الانخراط مع المانحين لتحقيق أكبر قيمة تشغيلية من خلال تحسين العمليات.
- 22- ومن المتوقع أن تتلقى المكاتب القطرية المشاركة سلفة وسلطة ميزانية لعام 2016 على أساس التمويل النقدي المتوقع وغيره من المتغيرات. وسوف تُحدّد الالتزامات والنفقات على أساس السلف المقدّمة، وسوف تستخدم المساهمات المستلمة لسداد تلك السلف وفقاً لشروط المانحين.
- 23- وفي ظل السياق الفريد الذي يعمل فيه كل مكتب قطري، سيتباين نهج التمويل بالسلف الكلية. وسوف يمكّن ذلك الأمانة من تقييم مستوى تقبل المخاطر على مختلف المستويات وتحديد طرق تعظيم القيمة التشغيلية للسلف.
- 24- وبعد الانتهاء من البرامج التجريبية، ستقيّم الأمانة ما يتحقق من زيادات في الكفاءة والفعالية. وسوف تقارن البرامج التجريبية بالنموذج الحالي لإثبات إمكانية زيادة الكفاءة وتحسين تقديم المساعدة إلى المستفيدين.
- 25- وسوف تدير الأمانة عدداً صغيراً من البرامج التجريبية من خلال مرفق الإقراض الداخلي للمشاريع بدعم من الاحتياطي التشغيلي. ومن المقترح تجنيب ما يتراوح بين 150 و200 مليون دولار أمريكي من الحد الأقصى لمرفق الإقراض الداخلي للمشاريع البالغ 570 مليون دولار أمريكي. ويمكن تخصيص السلف الكلية على دفعات متجددة لتخفيض مجموع رصيد السلف ولتقليل المخاطر إلى أدنى حد.

26- وستُختار البلدان المشمولة بالبرامج التجريبية على أساس ما يلي: (1) المشاركة في تجربة التخطيط القائم على الموارد؛ (2) التمويل السابق الذي تسنى التنبؤ به؛ (3) الاستقرار من حيث الاحتياجات والموارد؛ (4) التزام مدير المكتب القطري؛ (5) القدرات في المكتب القطري. وسوف تضع المكاتب القطرية المختارة نموذجاً للمخاطر و"اتفاقاً" - أي وثيقة تحدد جوانب المساءلة عن البرامج التجريبية في إطار إعداد تلك البرامج التجريبية.

27- ويبين الشكل 4 الجدول الزمني لمسار العمل في التمويل بالسلف الكلية.

الشكل 4: الجدول الزمني للتمويل بالسلف الكلية



الميزة من أجل الفعالية التشغيلية

28- سيستعرض هذا المسار الهيكل الحالي للبرنامج وسيطرح خيارات بشأن هيكل محسّن لتعظيم قدرة البرنامج على الاستجابة بكفاءة وفعالية للاحتياجات التشغيلية ذات الأولوية باستخدام الإدارة المالية المنضبطة والإبلاغ والتحليل، مما ييسر جمع الأموال. وسيجري تنفيذ الأعمال بالتشاور مع أصحاب المصلحة.

29- ويهدف هيكل الميزانية المنفّح إلى ما يلي:

- ◀ مواءمة الموارد مع إطار النتائج لتحسين الشفافية؛
- ◀ تعزيز تقديم التقارير إلى الجهات المانحة وبيان كيفية استخدام كل مساهمة على حدة؛
- ◀ زيادة مرونة تدبير الموارد لتحقيق الأهداف الاستراتيجية؛
- ◀ تبسيط الميزنة على المستوى القطري؛
- ◀ دعم التعبئة السريعة للموارد في حالات الطوارئ.

30- وفي إطار الهيكل الحالي للميزانية، تدير المكاتب القطرية عدة ميزانيات للمشاريع والعديد من فئات التكاليف في كل مشروع. ويزداد تفتت التمويل بسبب توجيه المانحين مساهماتهم إلى أنشطة محددة. ويقوم هيكل إدارة الموارد المالية على أساس المدخلات ولا يتفق مع البيانات المستخدمة للإبلاغ عن الأداء. وعن طريق الحدّ من هذا التفتت وتعزيز هيكل الميزانية، يمكن للبرنامج أن يواصل تقديم المساعدة في حالات الطوارئ، وسيكون في وسعه الاستفادة من عمليات التخطيط وحساب التكاليف المتعددة السنوات والموجهة نحو تحقيق النتائج.

31- وستجري مواءمة مسار العمل مع نهج الخطط الاستراتيجية القطرية لضمان توحيد هيكل الميزانيات في الحوافز القطرية، وبالتالي الحدّ من التفتت. وسوف يراعي النهج الموجه نحو المستخدمين وجهات نظر جميع أصحاب المصلحة، وسيشجّع الحوار، وسوف يسعى لإيجاد حلول أكثر بساطة وأقل بيروقراطية.

- 32- وبدأت بالفعل المرحلة الأولى، وهي مرحلة التحليل. وتشمل هذه المرحلة استعراض عمليات الميزنة الحالية في البرنامج وتحديد الاحتياجات المطلوبة في المستقبل، مع مراعاة الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات بغرض تحديد إطار مالي متوائم مع الأطر المالية في وكالات الأمم المتحدة الأخرى حيثما أمكن. وسوف يشمل العمل استعراض البيان المالي لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على سبيل المثال، وستجري دراسة بعض المنظمات غير الحكومية لتحديد إمكانية التنسيق أو التكامل.
- 33- وينصبّ التركيز في المرحلة الثانية على وضع الخيارات والتشاور، بما يتفق أيضاً مع مبادرة الخطط الاستراتيجية القطرية. وسوف يضع البرنامج خيارات لإنشاء كيان للميزانية يمكنه دعم جميع تدخلات وطرائق المساعدة الغذائية على المستوى القطري في ميزانية واحدة.
- 34- وسيجري التشاور مع أصحاب المصلحة لتحديد قائمة الخيارات الأولية التي ستُحسّن في المرحلة الثالثة، وهي مرحلة المناقشات الداخلية، لتحديد الخيارات التي تنطوي على أكبر الإمكانيات؛ كما ستقيّم التكلفة المحتملة لكل خيار. وسيجري اختبار الخيارات في المكاتب القطرية لتقييم آثارها ولتحديد المخاطر المصاحبة لها بغرض اختيار الخيار المفضّل الذي سيُعرض بعد ذلك على المجلس للموافقة عليه.
- 35- وتشمل المرحلة الرابعة مزيداً من التحسين والاختبار للخيار المختار ووضع خطة للتنفيذ، رهناً بموافقة المجلس.
- 36- وحددت بالفعل المرحلة الأولى عدة مخاطر وتدابير للتخفيف منها. ويتمثل الخطر الأول في عدم كفاية مشاركة المكاتب القطرية أو شعب المقر أو أصحاب المصلحة أو الدول الأعضاء. ولمعالجة هذا الخطر، سيجري البرنامج مشاورات داخلية موسّعة وسيواصل بانتظام مع المجلس وسيجري مناقشات ثنائية حسب ما تقتضيه الحاجة.

الشكل 5: الجدول الزمني للميزنة من أجل الفعالية التشغيلية



الجدول الزمني وتقديرات تكاليف استعراض الإطار المالي

- 37- يبيّن الشكل 6 الجدول الزمني لمسارات عمل استعراض الإطار المالي ومشاوراته حتى نهاية عام 2016. وسوف تعمل الأمانة مع هيئة المكتب لتحديد متطلبات إجراء مشاورات أو جلسات إعلامية إضافية.

الشكل 6: الجدول الزمني الموحد لمسارات عمل استعراض الإطار المالي

2016			2015			
الربع الرابع	الربع الثالث	الربع الثاني	الربع الأول	الربع الرابع	الربع الثالث	الربع الثاني
	التقييم يوليو/تموز 2016	فترة التنفيذ 2015-يونيو/حزيران 2016		تحديد الخيارات أغسطس/آب 2015	التحليل يوليو/تموز 2015	التخطيط القائم على الموارد
التحليل والتقييم يونيو/حزيران 2016 فصاعداً			فترة التنفيذ 2016	الإعداد أغسطس/آب-ديسمبر/كانون الأول 2015		التصويل بالسلف الكلية
الاقتراح النهائي للمجلس التنفيذي يونيو/تموز - نوفمبر/تشرين الثاني 2016		قائمة الخيارات النهائية يونيو/حزيران 2016	بنهاية كانون الثاني - يونيو/حزيران 2016	تحديد الخيارات والتشاور أغسطس/آب - ديسمبر/كانون الأول 2015	التحليل أبريل/نيسان-يونيو/تموز 2015	الميزنة من أجل الفعالية التشغيلية
	مشاورة غير رسمية	حلقة دراسية حول إدارة الموارد المالية		مشاورة غير رسمية		مشاركات المجلس التنفيذي
	المجلس التنفيذي نوفمبر/تشرين الثاني 2016	المجلس التنفيذي مايو/أيار 2016		المجلس التنفيذي نوفمبر/تشرين الثاني 2015		

38- وأثناء عملية التشاور، طلب أعضاء المجلس لمحة عامة عن الميزانية لاستعراض الإطار المالي. ولذلك يعرض الجدول 1 توزيع تكاليف الموظفين وغير الموظفين في الميزانية المعتمدة لعام 2015 والميزانية المقترحة لعام 2016.

الجدول 1: ميزانية استعراض الإطار المالي (2015 و2016) (بملايين الدولارات الأمريكية)		
الميزانية المقترحة لعام 2016	الميزانية المعتمدة لعام 2015	التكاليف
1 297 740	1 766 387	تكاليف الموظفين
315 000	375 000	الخبراء الاستشاريون
427 412	251 928	تكاليف التشغيل المباشرة
39 848	46 685	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
180 000	200 000	السفر
80 000	60 000	التدريب
160 000	400 000	تكاليف أخرى
* 2 500 000	3 100 000	المجموع

* سوف تُعرض للموافقة كمبادرة مؤسسية حاسمة في خطة الإدارة (2016-2018).

39- ويبيّن الجدول 1 تقدير الاستثمارات المطلوبة للانتهاج من استعراض الإطار المالي (2015-2016) ويعرض الاستنتاجات ومشاريع القرارات على المجلس للموافقة عليها في دورته العادية الثانية لعام 2016.

40- ورهنأً بالمناقشات التي ستجرى مع أعضاء المجلس التنفيذي في عامي 2015 و2016، يمكن أن تشمل الاقتراحات المعروضة على الدورة العادية الثانية لعام 2016 تغييرات كبيرة على النظم والسياسات المالية في البرنامج. ويمكن أن تشمل الخيارات في مسار عمل الميزنة من أجل الفعالية التشغيلية، على سبيل المثال، تنفيذ ميزانيات الحوافز القطرية وتحديث النظم والإجراءات والتدريب فيما يخص تخطيط موارد المؤسسة وإدارة الأداء.

41- وسوف تتشاور الأمانة مع المجلس وأصحاب المصلحة في كل مراحل استعراض الإطار المالي. وسوف تُحسب تكاليف الخيارات والاقتراحات لتزويد المجلس بكل المعلومات ذات الصلة قبل أن يبيت في اقتراحات استعراض الإطار المالي ومبادرات إدارة التغيير التي ينبغي تنفيذها.

الدعم الخارجي

- 42- تشترك مجموعة بوسطن الاستشارية، بدون مقابل، في إجراء استعراض الإطار المالي بعد التقييم الذي أجرته في عام 2014 لآليات التمويل والإقراض في البرنامج. وكجزء من مسار عمل التمويل بالسلف الكلية، ستجري مجموعة بوسطن الاستشارية تحليل خط الأساس للبرنامج التجريبي وستقيس ما تحقق من زيادة في الكفاءة والفعالية في نهاية عام 2016. وسوف يكون لها وجود قطري لدعم مسار عمل الميزنة من أجل الفعالية التشغيلية.
- 43- وسوف تستعرض مجموعة بوسطن الاستشارية أيضاً عمليات إدارة الموارد والاختصاصات المشتركة في مسارات العمل على مستوى المكاتب القطرية وستعمل مع الأمانة لتحديد جوانب القصور وإعداد توصيات بشأن التحسينات.

الجزء الثاني: استعراض المستوى المستهدف لحساب تسوية تكاليف دعم البرامج والإدارة

خلفية الاستعراض

- 44- وفقاً لخطة الإدارة (2014-2016)⁽⁵⁾، استعرضت الأمانة مسألة معدّل تكاليف الدعم غير المباشرة بالتشاور مع المجلس، وركّزت أثناء ذلك على السياق والعوامل المحرّكة ومسائل السياسات الأربع التي شملت تكاليف دعم البرامج والإدارة واستخدام حساب تسوية تكاليف دعم البرامج والإدارة كمصدر للتمويل.
- 45- وعُرضت الاستنتاجات على المجلس في دورته العادية الأولى⁽⁶⁾ ودورته العادية الثانية⁽⁷⁾ لعام 2014، وكذلك في دورته السنوية لعام 2015⁽⁸⁾. وبعد التشاور والنظر في توصيات الأمانة، قرر المجلس عدم الحاجة إلى إدخال أي تغييرات على سياسة تكاليف الدعم غير المباشرة باستثناء تطبيق معدّل واحد لتكاليف الدعم غير المباشرة بما نسبته 10 في المائة على تبرعات القطاع الخاص.
- 46- وتم الاتفاق على ضرورة استعراض المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة لتقييم المرونة المالية للبرنامج في مواجهة تقلّبات الإيرادات. ولم يطرأ على المستوى المستهدف المحدّد حالياً بأربعة أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة أي تغيير منذ عام 2006. وقد شمل الاستعراض تحليلاً يتناول أفضل الممارسات المعمول بها في منظمات الأمم المتحدة الأخرى وفي المنظمات غير الحكومية.
- 47- وأجرت الأمانة أيضاً "اختباراً لفحص مدى الإجهاد" في مختلف السيناريوهات باستخدام مستويات متباينة من إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة لتقدير المدة المطلوبة لتفقيح ميزانية دعم البرامج والإدارة ولتقييم أثر تخفيض عدد الموظفين عندما تنخفض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة عن المستوى المتوقّع في خطة الإدارة مقابل الحفاظ على الموظفين للإبقاء على القدرات الأساسية للبرنامج لحين استلام المساهمات.
- نظرة عامة على حساب تسوية دعم البرامج والإدارة**
- 48- بالنظر إلى أن البرنامج منظمة ممولة تمويلًا طوعياً، يمكن لتقلّبات الإيرادات أن تقوّض بسرعة قدرته على تغطية التكاليف غير المباشرة. وأنشئ حساب تسوية دعم البرامج والإدارة في عام 2002 كاحتياطي متعدد الأغراض لإدارة الفائض والعجز بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة وبالتالي التخفيف من خطر عدم تحقّق إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة بالمعدل المتوقّع. واعتمدت الأمانة مستوى مستهدفاً يعادل أربعة أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة. ويوافق المجلس على كل استخدامات الحساب.
- 49- وخلال الدورة السنوية لعام 2015، أيّد المجلس، رهنأً بموافقة محدّدة، استخدام رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة للأغراض التالية:

⁽⁵⁾ الوثيقة WFP/EB.2/2013/5-A/1.

⁽⁶⁾ الوثيقة WFP/EB.1/2014/4-B/1.

⁽⁷⁾ الوثيقة WFP/EB.2/2014/5-D/1.

⁽⁸⁾ الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-C/1.

- ◀ تغطية أي فارق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة والنفقات المعتمدة لميزانية دعم البرامج والإدارة؛
- ◀ كاحتياطي لمواجهة حالات الانخفاض في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة في المستقبل، أو نقص تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في المستقبل؛
- ◀ للمبادرات المؤسسية الحاسمة أو صناديق الدعم المواضيعية؛
- ◀ لتعزيز احتياطات البرنامج.⁽⁹⁾

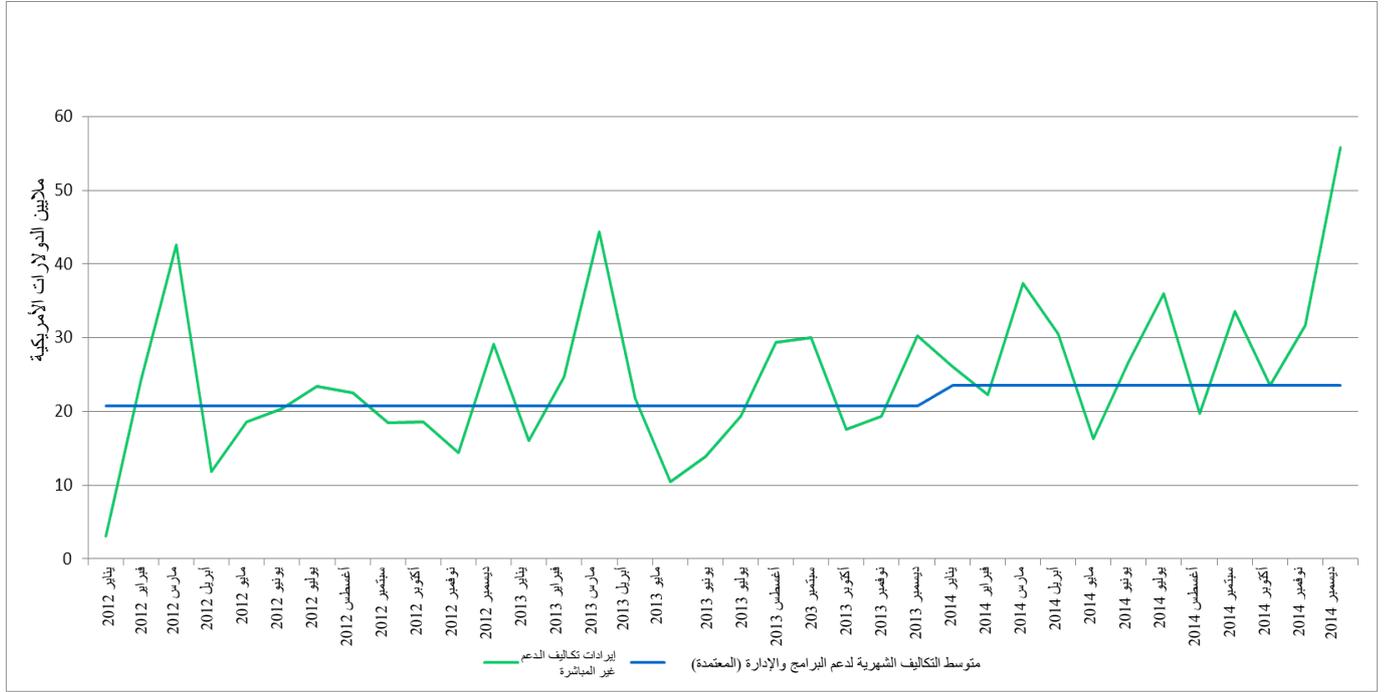
50- وتنشأ عن الإدارة المتحفظة لميزانية دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة المستقرة حالياً فوائض دورية تزيد على المستوى المستهدف في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وتمكّن هذه الفوائض من استخدام حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، رهناً بموافقة المجلس، في القرارات المتعلقة بأمر من قبيل تحويلات الاحتياطات والأولويات المؤسسية، والمتطلبات الملحة الأخرى اللازمة لتعزيز التنظيمي التي لولا ذلك لتعدت تغطيتها من الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة.

تحليل إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة في البرنامج

51- يعتمد المجلس الميزانية السنوية لنفقات دعم البرامج والإدارة من خلال خطة الإدارة؛ وتتفاوت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة تبعاً لمستوى المساهمات الطوعية. ويُستخدَم حساب تسوية دعم البرامج والإدارة أساساً لسد ثغرات التمويل من سنة إلى أخرى، وكذلك لتسوية الفروق الشهرية بين الإيرادات والنفقات. ويقارن الشكل 7 إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة الشهرية ومتوسط نفقات دعم البرامج والإدارة الشهرية من عام 2012 حتى عام 2014 لتسليط الضوء على تغيير التوقيت والمساهمات من شهر إلى شهر. وخلال تلك الفترة، حُدّد المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة بما يعادل أربعة أشهر من نفقة ميزانية دعم البرامج والإدارة - 83 مليون دولار أمريكي للسنتين 2012 و2013، و93.9 مليون دولار أمريكي لعام 2014.

⁽⁹⁾ الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-C/1.

الشكل 7: مقارنة إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ومتوسط النفقات الشهرية لدعم البرامج والإدارة،
2012-2014 (بملايين الدولارات الأمريكية)



52- وفي عام 2012، بلغ مجموع إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة 255 مليون دولار أمريكي، واعتمدت ميزانية قدرها 249.1 مليون دولار أمريكي لدعم البرامج والإدارة. وبالرغم من تحقيق فائض إجمالي بلغ 6.5 مليون دولار أمريكي، كان هناك عجز في الإيرادات بلغ في المتوسط 5.7 مليون دولار أمريكي خلال سبعة أشهر من عام 2012. وبلغ أكبر عجز في شهر واحد 17.7 مليون دولار أمريكي في يناير/كانون الثاني 2012.

53- وفي عام 2013، بلغ مجموع إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة 283.5 مليون دولار أمريكي، واعتمدت ميزانية قدرها 249.1 مليون دولار أمريكي لتكاليف دعم البرامج والإدارة. وحققت ذلك فائضاً قدره 36.6 مليون دولار أمريكي في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وكان هناك عجز في الإيرادات بلغ في المتوسط 4.6 مليون دولار أمريكي خلال ستة أشهر من عام 2013، وسجلت ثلاثة أشهر متتالية عجزاً بلغ في مجموعه 18.6 مليون دولار أمريكي، وهو أكبر عجز سجله تحليل السنوات الثلاث.

54- وفي عام 2014، بلغ مجموع إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة 354.7 مليون دولار أمريكي، واعتمدت ميزانية قدرها 281.8 مليون دولار أمريكي لميزانية دعم البرامج والإدارة، مما حقق فائضاً قدره 76 مليون دولار أمريكي في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة. وسجلت ثلاثة أشهر فقط عجزاً بلغ متوسطة 4.1 مليون دولار أمريكي.

55- وكما يتبين من هذه الأرقام، يُستخدم رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة إسمياً خلال أي سنة تقويمية؛ ويكفي المستوى المستهدف الحالي لتغطية أي عجز مؤقت بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة. ويبين الشكل 9، والوارد في نهاية الوثيقة، نفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة وأرصدة حساب تسوية دعم البرامج والإدارة لكل سنة تقويمية اعتباراً من عام 2002 حتى عام 2015.

ملخص نتائج استعراض أفضل الممارسات في منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية

- 56- شمل الاستعراض المكتبي لمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية فحص الوثائق العامة، مثل الكشف المالية، لتحديد سياسات الاحتياطات ومستوياتها. وتمولّ منظمات الأمم المتحدة - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان- بمساهمات طوعية في الغالب الأعم وتمائل البرنامج في الحجم والأهداف والنطاق الجغرافي. وأما المنظمات غير الحكومية فهي منظمة الخطة الدولية، ومؤسسة كير الدولية، ومنظمة الرؤية العالمية، والمنظمة العالمية لإنقاذ الطفولة.
- 57- ولا يوجد لدى أي من تلك المنظمات احتياطي مثل حساب تسوية دعم البرامج والإدارة الذي أنشئ للتخفيف من خطر تقلب الإيرادات في تغطية تكاليف الدعم، وإن كان معظمها لديه سياسات للاحتياطات من أجل "كفالة الاستمرارية والسلامة المالية"⁽¹⁰⁾. وللتخفيف من المخاطر، مثل نقص الموارد وتفاوت التدفقات النقدية.
- 58- ويتفاوت مستوى الاحتياطات. وتهدف بعض المنظمات إلى تحقيق رصيد من الموارد العادية في احتياطاتها في نهاية السنة يعادل ما يتراوح بين ثلاثة وستة أشهر من النفقات⁽¹¹⁾. وتُحدّد أرصدة الاحتياطات في المنظمات الأخرى عند مستوى أو نطاق ثابت أو تُحسب كنسبة مئوية من المساهمات الصافية.
- 59- وكشف الاستعراض المكتبي عن أن إدارة حساب تسوية دعم البرامج والإدارة في البرنامج تتفق مع الممارسات المتبعة في تحديد فترة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر من النفقات.

تحديد مستوى مستهدف لتحقيق المستوى الأمثل لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة

- 60- تعكف الأمانة على تحسين موارد ميزانية دعم البرامج والإدارة وتحقيق الاستخدام الأمثل لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة كجزء من الأعمال التي جرت مؤخراً لإعادة تشكيل البرنامج وبناء القدرة في الميدان، من أجل تأمين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة. وتميل الأمانة إلى التقليل من تقديرات المساهمات المتوقعة في خطط الإدارة عند تقدير إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة وعند وضع ميزانية دعم البرامج والإدارة (الجدول 2). ويمكن لزيادة المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة، على سبيل المثال، أن يدعم تحسين التخطيط لمتطلبات دعم البرامج والإدارة من خلال توقعات أقل تحفظاً فيما يخص الإيرادات، ولكن ذلك يمكن أن ينطوي أيضاً على مخاطرة أكبر.

الجدول 2: المساهمات المتوقعة والفعلية للفترة 2008-2014 (بملايين الدولارات الأمريكية)							
2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4 200	3 700	3 750	7 500		5 200		المتوقعة*
5 381	4 380	4 044	3 597	4 130	4 205	5 038	الفعلية**

*خطة الإدارة.

**الحسابات السنوية المراجعة، كشف الأداء المالي.

(10) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

(11) الوثيقة DP/2014/20 " ... يتمثل المستوى المعقول للسيولة التي ينبغي أن تتوفر للبرنامج الإنمائي في موارده العادية ما يعادل نفقات فترة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر"؛ والوثيقة E/ICEF/2014/AB/L.5

"... يعرّف المستوى المعقول لسيولة الموارد العادية بأنه يعادل نفقات فترة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر".

- 61- ومن شأن زيادة المستوى المستهدف أن يمكّن الأمانة من اعتماد نهج متوسط الأجل في ميزانية دعم البرامج والإدارة بما يتفق مع خطة الإدارة لفترة السنوات الثلاث. وسوف يساعد ذلك على استقرار ميزانية دعم البرامج والإدارة وتجنّب تخفيض أعداد الموظفين المعيّنين لفترات قصيرة أو إعادة هيكلتهم، ويساعد على الحفاظ على قدرات الاستجابة للطوارئ.
- 62- ومن شأن زيادة المستوى المستهدف أن يفيد أيضاً معدل تكاليف الدعم غير المباشرة الذي يُعتمد سنوياً في خطة الإدارة؛ ويمكن تغييره في المدى القصير استجابة لتقلبات الإيرادات أو النفقات، ولا يمكن الموافقة على الزيادات أو التخفيضات إلا بعد إجراء مشاورات. وينبغي أن تكون زيادة المستوى المستهدف كافية لاستيعاب أي تغييرات ولتقليص الحاجة إلى تعديل معدل تكاليف الدعم غير المباشرة استجابة لتقلبات الإيرادات.
- 63- وفي ضوء ما سبق، تعتزم الأمانة زيادة المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة بمقدار شهر واحد ليصبح خمسة أشهر من النفقات.
- 64- وسوف تستمر شبكة الأمان المالي القوية الحالية في توفير حماية من تقلبات التمويل للدعم والخدمات الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وسوف تمكّن زيادة المستوى المستهدف الأمانة من إجراء توقّعات أقل تحفظاً بالنسبة للإيرادات، وتحسين تخطيط ميزانية دعم البرامج والإدارة لدعم العمليات ومتطلبات الطوارئ.

تحليل اختبار الإجهاد في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة وتحديد حد أدنى

- 65- خلّلت المرونة المالية لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة من حيث عرضها الأولين: (1) تغطية الفرق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة والنفقات المعتمدة لدعم البرامج والإدارة؛ (2) التأمين من مخاطر نقص إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة أو نقص تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة. وتناول التحليل الذي استند إلى مستوى ميزانية دعم البرامج والإدارة لعام 2015، سيناريو هين اثنين: (1) إيرادات قدرها 4 1 مليار دولار أمريكي، وهو متوسط مستوى المساهمات في الفترة من عام 2009 حتى عام 2013، باستثناء مستويات الإيرادات الاستثنائية في السنتين 2008 و2014؛ (2) إيرادات قدرها 3 6 مليار دولار أمريكي، وهو مستوى المساهمات في عام 2011 وأقل مستوى في السنوات الأخيرة.

السيناريو 1

الإيرادات المستلمة: 4 071 مليون دولار أمريكي

إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة المستلمة: 262.6 مليون دولار أمريكي

الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة: 281.8 مليون دولار أمريكي

يتعيّن تخفيض الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة بنسبة 7 في المائة، أي 19.2 مليون دولار أمريكي، إذا قررت الأمانة موازنة نفقات دعم البرامج والإدارة مع تكاليف الدعم المباشرة المحصّلة من إيرادات قدرها 4 071 مليون دولار أمريكي.

وإذا اتخذت إجراءات فورية لتخفيض نفقات دعم البرامج والإدارة بما نسبته 7 في المائة، يتوقّع تحقيق ذلك خلال فترة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر بتكلفة إسمية غير متكررة.⁽¹²⁾

(12) الوثيقة WFP/EB.A/2006/6-C/1.

وإذا لم تتخذ الأمانة أي إجراء لتخفيض تكاليف دعم البرامج والإدارة وذلك مثلاً إذا اعتُبر الهبوط في الإيرادات مؤقتاً وإذا كان من المرجح أن يتوقف ذلك الهبوط في السنة التالية، سينخفض رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة سنوياً بما يعادل 0.8 أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة.

السيناريو 2

الإيرادات المستلمة: 3 597 مليون دولار أمريكي

إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة المستلمة: 232 مليون دولار أمريكي

الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة: 281.8 مليون دولار أمريكي

معدل التكاليف غير المباشرة ثابت عند نسبة 7 في المائة

لمواءمة مستوى نفقات دعم البرامج والإدارة مع مستوى الإيرادات، سيتعين على الأمانة تخفيض الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة بما نسبته 18 في المائة، أي 49.8 مليون دولار أمريكي.

وإذا انخفضت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة إلى هذا المستوى، يرجح أن يكون أقل إجراء فوري يتم اتخاذه إجراء تخفيض نسبته 7 في المائة في نفقات دعم البرامج والإدارة على امتداد فترة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر على غرار مستوى التخفيض في السيناريو 1.

إذا اعتُبر الانخفاض في الإيرادات بعد ستة أشهر انخفاضاً دائماً، سيلزم اتخاذ إجراء آخر لتخفيض نفقات دعم البرامج والإدارة إلى مستوى إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة البالغ 232 مليون دولار أمريكي. ويرجح أن يستغرق هذا التخفيض الإضافي ما يتراوح بين ستة أشهر واثنى عشر شهراً؛ ويمكن أن ينطوي على تكلفة غير متكررة تصل إلى 15 مليون دولار أمريكي.

وفي هذا السيناريو، وبعد وصف إجراءات تخفيض التكاليف المتخذة على مرحلتين، سيصل مجموع السحب من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة إلى 47 مليون دولار أمريكي. وينشأ جزء من هذه التكلفة (32 مليون دولار أمريكي، أي 1.35 شهر من نفقات دعم البرامج والإدارة) عن الحفاظ على نفقات دعم البرامج والإدارة عند مستوى أعلى من مستوى إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة خلال فترة تخفيض التكاليف. والجزء الآخر عبارة عن تكاليف غير متكررة (ما يصل إلى 15 مليون دولار أمريكي، أي 0.64 شهر من نفقات دعم البرامج والإدارة) راجعاً إلى التكاليف غير المتكررة.

إذا لم تتخذ الأمانة أي إجراء لتخفيض تكاليف دعم البرامج والإدارة، سينخفض رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة بما يعادل شهرين من نفقات دعم البرامج والإدارة سنوياً.

66- وأظهر التحليل أن شهرين من النفقات المعتمدة لدعم البرامج والإدارة كافيان لتغطية الفرق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة الناجم عن انخفاض الإيرادات مثلما في كل سيناريو. ويراعي ذلك المدة التقديرية والتكاليف غير المتكررة التي ينطوي عليها تعديل هيكل تكاليف دعم البرامج والإدارة.

67- غير أن شهرين من نفقات دعم البرامج والإدارة لن يكونا كافيين لدعم أي زيادة كبيرة في عبء العمل أو في الاستجابة للطوارئ، كما أنهما غير كافيين لدعم المبادرات المؤسسية الحاسمة أو تحويلات الأموال المواضيعية أو الزيادة في خدمات البرنامج.

- 68- وفي ضوء ما سبق، تخلص الأمانة إلى أنه من المناسب أن يكون لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة مستويان:
- ◀ شهران من نفقات دعم البرامج والإدارة، وهو الحد الأدنى المطلوب لتسوية الفرق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة والنفقات المعتمدة لتكاليف دعم البرامج والإدارة ولمواجهة خطر انخفاض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة أو نقص تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة؛
- ◀ خمسة أشهر من نفقات الدعم والبرامج والإدارة، وهو المستوى المستهدف لتوفير شبكة أمان مالي أقوى لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة تغطي الفرق المؤقت بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة والنفقات المعتمدة لدعم البرامج والإدارة، ومواجهة مخاطر نقص إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة أو نقص تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة وتغطية المبادرات المؤسسية الحاسمة وتحويلات الأموال المواضيعية والزيادة في الاحتياطي.
- 69- ولذلك تعتزم الأمانة زيادة المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة إلى خمسة أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة، ووضع "حد أدنى" في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة بما يعادل شهرين من نفقات دعم البرامج والإدارة.
- 70- وكما يوضح الشكل 8 فإن استخدام جزء الحساب الذي يقل عن "الحد الأدنى" سوف يقتصر على حالات العجز المستمر بين نفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة.

الشكل 8: إدارة حساب تسوية دعم البرامج والإدارة

حساب تسوية دعم البرامج والإدارة

التدابير المحتملة

المستوى المستهدف	التدابير المحتملة
المستوى المستهدف	<ul style="list-style-type: none"> - متاح لتحويلات الاحتياطي والمبادرات المؤسسية الحاسمة - استعراض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في حال الاستمرار
الحد الأدنى	<ul style="list-style-type: none"> - متاح لعمليات السحب المقيدة لصالح تحويلات الاحتياطي والمبادرات المؤسسية الحاسمة - استخدام مفرط تكتيكي لنفقات دعم البرامج والإدارة مقابل الإيرادات المفترضة لتكاليف الدعم غير المباشرة (مثل الثقة بتوافر مساهمات مقبلة)
	<ul style="list-style-type: none"> - عدم السحب لصالح المبادرات المؤسسية الحاسمة أو تحويلات الاحتياطي - تخفيضات فورية في نفقات دعم البرامج والإدارة - استعراض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في حال الاستمرار

تكلفة الفرص البديلة لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة

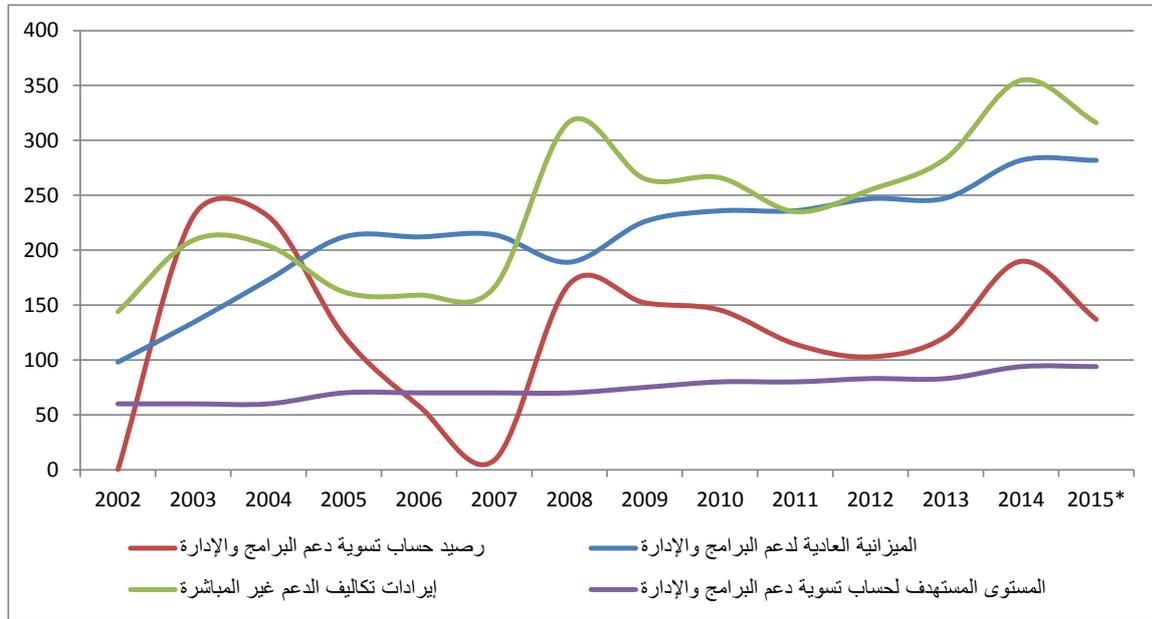
- 71- يشكّل رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة أحد عناصر مجموعة أدوات إدارة المخاطر في البرنامج. ومقارنة بالاحتياطي الأخرى للبرنامج، مثل حساب الاستجابة العاجلة أو الاحتياطي التشغيلي اللذين يستخدمان لتفسير تقديم السلف إلى العمليات، يتميز حساب تسوية دعم البرامج والإدارة بطابعه الثابت إلى حد كبير. وعلى سبيل المثال، وبموجب المادة العاشرة-5 من النظام المالي، فإن احتياطي التشغيل يهدف إلى ضمان استمرارية العمليات في حالة حدوث نقص مؤقت في الموارد. وقد استخدمت الأمانة رصيد هذا الاحتياطي (95.2 مليون دولار أمريكي) في تقديم سلف بلغت قيمتها الإجمالية

4.2 مليار دولار أمريكي منذ عام 2005، وشهد عام 2014 تقديم سلف بقيمة تزيد عن مليار دولار أمريكي.⁽¹³⁾ ويحتفظ حساب تسوية تكاليف دعم البرامج والإدارة برصيد احتياطي منذ عام 2002 ولكنه لم يولد القيمة ذاتها لعمليات البرنامج خارج الخطط السنوية لدعم البرامج والإدارة. ولذلك فإن الحفاظ على رصيد هذا الحساب ينطوي على تكلفة فرص بديلة ضخمة.

72- ويمكن لوضع حد أدنى لحساب تسوية تكاليف دعم البرامج والإدارة أن يمكّن من استخدام مقادير تتجاوز هذا الحد للتأمين من المخاطر الأخرى، مثل احتياطي التمويل بالسلف. ويتمشى ذلك مع ما هو قائم في منظمات الأمم المتحدة الأخرى المشمولة بالاستعراض التي تستخدم عدداً أكبر من الاحتياطيات العامة لإدارة فئات المخاطر العريضة.

73- وسوف يستكشف استعراض الإطار المالي سبل تقليص تكلفة تلك الفرص البديلة وتعظيم القيمة التي يحققها حساب تسوية دعم البرامج والإدارة.

الشكل 9: رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة ونفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة للفترة 2002-2015 (بملايين الدولارات الأمريكية)



(13) الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-J/1.