

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 2014/2/11-10

## مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 4 من جدول الأعمال

أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير  
المباشرة في البرنامج

للنظر



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.1/2014/4-B/1**  
7 January 2014  
ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

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

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

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

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

## ملخص

روجعت في عام 2002 سياسة البرنامج بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة ووضعت أسلوباً لتحديد المعدل في عام 2006. ونظراً لما طرأ بعد ذلك من تغييرات كبيرة على السياق التشغيلي، اقترحت خطة الإدارة (2014-2016) إجراء استعراض في عام 2014 للتأكد من أن السياسة والأسلوب المعمول بهما يدعمان الأهداف الاستراتيجية وإطار نتائج الإدارة.

ويُطبق معدل لتكاليف الدعم غير المباشرة على كل المساهمات المستلمة كوسيلة لتعويض البرنامج عن نفقات دعم البرامج والإدارة التي يتكبدها في الأغلب في مقره الرئيسي ومكاتبه القطرية عند تنفيذ المشروعات. ويتفق ذلك مع مبدأ الاسترداد الكامل لتكاليف العمليات ومع اللائحة العامة في تحمل كل جهة مانحة تغطية "جميع تكاليف التشغيل والدعم لمساهماتها"<sup>(1)</sup>.

وسيجري الاستعراض المقترح على مرحلتين بالتشاور مع المجلس في النصف الأول من عام 2014.

وتحدّد المرحلة الأولى التي تتناولها هذه الوثيقة سياق ومحركات الاستعراض على النحو التالي:

◀ يدعو استعراض عام 2012 الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات إلى مواءمة سياسات تكاليف الدعم غير المباشرة في الأمم المتحدة.

◀ ستستغلّ بيئة تدبير الموارد الراهنة والمقبلة في البرنامج عاملاً في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشرة.

◀ يجب تحقيق أعلى مردود من الأموال. ويُعتبر معدل تكاليف الدعم غير المباشرة مؤشراً غير مباشر لكفاءة دعم البرامج والإدارة ووسيلة لتحقيق المستوى الأمثل من الكفاءة والفعالية على المستوى التشغيلي.

◀ تتغيّر هياكل التكاليف والدعم في البرنامج، لا سيما في ظل ازدياد استخدام النهج غير القائمة على الأغذية.

وتسلط هذه الوثيقة أيضاً الضوء على عدد من المسائل التي تلمس من المجلس توجيهات بشأنها:

◀ البرنامج منظمة ممولة تماماً بمساهمات طوعية وليست له ميزانية أساسية. فهل ينبغي النظر في اتباع نهج قائمة على التمويل الأساسي أو على أنواع مختلفة من التمويل لتغطية التكاليف الثابتة والمتغيرة؟

◀ في ضوء الاعتراف بأن بعض التكاليف المرتبطة بالدعم والإدارة تغطيها مصادر أخرى فهل ينبغي للبرنامج مواصلة النظر في مصادر متعددة لتمويل تكاليف من قبيل تكاليف الأمن والاستثمارات غير المتكررة؟

◀ هل ينبغي أن يستمر البرنامج في تطبيق معدل واحد في استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة، أم ينبغي أن يتفاوت ذلك المعدل تبعاً لنوع التدخل؟

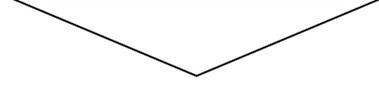
◀ هل يمكن للبرنامج أن يستخدم معدلات متفاوتة لتكاليف الدعم غير المباشرة للتشجيع على تعبئة الموارد وذلك على سبيل المثال من خلال التعاون بين بلدان الجنوب أو مساهمات الحكومات المضيفة؟

وسوف تحدّد المشاورات مع المجلس في دورته العادية الأولى لعام 2014 المرحلة الثانية من الاستعراض والنهج الذي ستسير عليه الأمانة في تقرير المعدل المقترح لتكاليف الدعم غير المباشرة. وسوف تُعرض النتائج خلال مشاورات غير رسمية في الفترة

(1) المادة الثالثة عشرة - 2 من اللائحة العامة.

من مارس/آذار حتى مايو/أيار، وستُعرض التوصيات بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة للبرنامج على الدورة السنوية لعام 2014.

## مشروع القرار\*



يحيط المجلس علماً بالوثيقة "أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج" (WFP/EB.1/2014/4-B/1) ويتطلع إلى إجراء المزيد من التحليل على أساس ما سيصدره من توجيهات وما ستطرحه الأمانة من توصيات بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة خلال الدورة السنوية لعام 2014.

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

## أهداف استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة

- 1- يتيح استعراض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في عام 2014 للأمانة فرصة للعمل مع المجلس والجهات المانحة في معالجة المسائل التي تمس السياق التشغيلي للبرنامج ونموذج عمله. والهدف من ذلك هو صياغة سياسات البرنامج بشأن تكاليف الدعم غير المباشرة من أجل دعم الأهداف الاستراتيجية المحددة في الخطة الاستراتيجية (2014-2017) وإطار نتائج الإدارة.
- 2- ويتعيّن على البرنامج أن يستجيب للتغيرات التي تشهدها البيئة التشغيلية، لا سيما التقلبات الكبيرة في حجم وطرائق المساعدة الغذائية والمساهمات. ولذلك يجب أن يكون معدل تكاليف الدعم غير المباشرة من القوة لتغطية تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تشمل تكاليف ثابتة ومتغيرة على مختلف مستويات التمويل.
- 3- ويرمي الاستعراض إلى تحديد أسلوب بسيط وشفاف لحساب وتطبيق معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة، مع مراعاة التطورات في منظومة الأمم المتحدة. وسوف تتشاور الأمانة مع المجلس في إطار رسمي وغير رسمي بغرض اقتراح معدل لتكاليف الدعم غير المباشرة في خطة الإدارة (2015-2017).
- 4- ومن المقترح اتباع نهج من مرحلتين، وتتناول هذه الوثيقة أول هاتين المرحلتين وتبين طريقة التفكير التي تسود حالياً في البرنامج والتساؤلات التي ستحدد شكل النقاش. وسوف تساعد توجيهات المجلس على وضع إطار للمناقشات غير الرسمية واقتراحات المرحلة الثانية.
- 5- ومن المقترح إجراء مشاورات غير رسمية في الفترة من مارس/آذار حتى مايو/أيار 2014 لتمكين المجلس والأمانة من النظر في التقدم الأولي المحرز. وسوف تعرض وثيقة ثانية تتضمن استنتاجات وتوصيات الاستعراض في الدورة السنوية لعام 2014.

## الخلفية

### سياسات وممارسات تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج

- 6- أوصى تقرير الفريق العامل الرسمي التابع للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها لعام 1995 باعتماد الاسترداد الكامل للتكاليف الذي يقضي بتخصيص المساهمات المستلمة لتغطية التكاليف الفعلية للأغذية والنقل الخارجي في المشروعات، ونسبة من تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة وتكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة المتصلة بها. وأوصت اللجنة أيضاً بتحديث معدل تكاليف الدعم غير المباشرة سنوياً<sup>(2)</sup> على أساس دراسات التكاليف، ووافقت على تفاوت المعدلات تبعاً لفئات البرامج.
- 7- وأنشأ المجلس التنفيذي الذي أعقب لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في عام 1996، جماعة عمل لاستعراض سياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل في البرنامج في عام 1998، وأقر بعد ذلك توصية جماعة العمل رقم 2-4 بشأن تطبيق معدل استرداد واحد على كل فئات البرامج<sup>(3)</sup> (التأكيد مضاف):

(2) وافق المجلس في عام 1997 على اعتماد معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة لفترة سنتين بدلاً من سنة واحدة.

(3) الوثيقة WFP/EB.2/98/11.

”يُطبق معدل موحد لتكاليف الدعم غير المباشر لجميع فئات البرامج. ويُحسب هذا المعدل بتطبيق ميزانية دعم البرامج والإدارة على تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر المتوقعة للأنشطة خلال الفترة المالية. وسيخضع مبدأ المعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشر إلى المراجعة خلال العملية العادية لإعداد الميزانية ويمكن إلغاؤه بقرار من المجلس التنفيذي. ويحدد هذا المعدل الموحد للفترة المالية كلها [...]“ (4)

8- وتناول استعراض لمعدل تكاليف الدعم غير المباشرة عُرض على المجلس في دورته العادية الثالثة لعام 2002 الفجوة بين نفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة، وقارن بين النهج المتبع في البرنامج والنهج المتبعة في منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. (5) ووافق المجلس على إنشاء حساب تسوية دعم البرامج والإدارة لتسجيل الفجوات بين النفقات لدعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة، وتخفيض المعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشرة إلى 7.0 في المائة في عام 2003.

9- وعرضت الأمانة في عام 2006 اقتراحا وافق عليه المجلس بشأن تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشرة على أساس النتائج المالية المراجعة الفعلية. (6) وتعرض الأمانة منذ ذلك الحين معدل تكاليف الدعم غير المباشرة المستمد في كل خطة من خطط الإدارة. وبالرغم من أن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة المحدد على أساس النتائج المالية المراجعة الفعلية كان أعلى باستمرار فقد تم الإبقاء عليه عند نسبة 7.0 في المائة طوال هذه الفترة.

10- وأثبت البرنامج منذ عام 2003 أن بوسعه تكوين علاقات شراكة مع الشركات والمؤسسات والأفراد لتوليد موارد لدعم برامجه. وسيجري في عام 2014 دمج وظيفة القطاع الخاص في ميزانية دعم البرامج والإدارة بما يضمن استمرار المانحين من القطاع الخاص في تغطية تكاليف التسيير والإدارة المتصلة بمساهماتهم.

## المسائل المتصلة بسياسة تكاليف الدعم غير المباشرة الحالية

### نجاح خطة الموارد والتمويل الطويل الأجل

11- ترى الأمانة أن بساطة نموذج تدبير الموارد والتمويل الطويل الأجل وشفافيته يسهمان في جاذبية البرنامج كشرية نظرا لسهولة فهم هيكل تكاليف مشروعاته ووضوحها.

### كفاية الإيرادات المتولدة من تكاليف الدعم غير المباشرة

12- يبدو أن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة الذي يُحدد في كل خطة من خطط الإدارة وظل ثابتا عند مستوى 7.0 في المائة منذ عام 2003 غير كافٍ لتغطية كل التكاليف المتصلة بالدعم والإدارة. وعلى سبيل المثال:

◀ تُحتمل على الحساب العام تكاليف الأمم المتحدة، مثل تكاليف إدارة شؤون السلامة والأمن، ولكن البرنامج بات غير قادر على تحمل هذا النهج.

◀ ظلت مبادرات تنمية القدرات تعتمد على الصناديق الاستثنائية الإضافية للمانحين، وهي أموال مرحّبة بها، ولكن إمكانية التنبؤ بها أقل، كما أنها موجّهة في العادة، وتخضع لإدارة ورقابة خارجيتين أقل مما تخضع له مخصصات دعم البرامج والإدارة.

(4) الوثيقة WFP/EB.3/98/4-D.

(5) الوثيقة WFP/EB.3/2002/5-C/1.

(6) الوثيقة WFP/EB.A/2006/6-C/1.

◀ التمس البرنامج من أن إلى آخر موافقة المجلس على تخصيص اعتمادات تكميلية من ميزانية دعم البرامج والإدارة من أجل تغطية الإصلاح التنظيمي.

### تغيّر معدل تكاليف الدعم غير المباشرة

- 13- يُطبق البرنامج حالياً معدلاً لتكاليف الدعم غير المباشرة بنسبة 7.0 في المائة على كل فئات البرامج. وتُطبّق عموماً الصناديق الاستثنائية التي تدار من جانب المكاتب الإقليمية أو المقر الرئيسي معدلاً لتكاليف الدعم غير المباشرة بنسبة 7.0 في المائة على أنشطة من قبيل تنمية القدرات الداخلية.
- 14- وتتفاوت نوعاً ما معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج، وتزداد مرونتها في الصناديق الاستثنائية. وتُطبّق الصناديق الاستثنائية الخاصة ببلدان معينة والمتولّدة محلياً معدلاً لتكاليف الدعم غير المباشرة بنسبة 4.0 في المائة نظراً لقلّة الدعم المطلوب من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، كما أن بعض الحكومات المتلقية تتكبّد بعض تكاليف الدعم التي تشكّل في العادة مصدر التمويل الرئيسي. وتمكّن الصناديق الاستثنائية المكاتب القطرية من مساعدة الحكومات على إدارة وتنفيذ البرامج بما يتفق مع أهداف البرنامج. ولا تطبق أي تكاليف دعم غير مباشرة على بعض المساهمات، مثل المساهمات النقدية الحكومية النظيرة.
- 15- وتغيّر معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة لمساهمات الجهات المانحة الخاصة عن طبيعة الشراكة، وتتفاوت في حجمها ودرجة تعقدها. ويبلغ متوسط معدل تكاليف الدعم غير المباشرة 12.0 في المائة.

## العوامل المحرّكة لاستعراض تكاليف الدعم غير المباشرة لعام 2014

- 16- سيستفيد استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة من العوامل المحرّكة التالية:
- (1) الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات والمواءمة؛
  - (2) تعبئة الموارد؛
  - (3) تحقيق أعلى مردود من الأموال؛
  - (4) التكيّف مع الإطار المالي المتغيّر للبرنامج.

### الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات والمواءمة

- 17- يختص الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات للفترة 2012-2016 بعدد من الولايات ذات الصلة باستعراض تكاليف الدعم غير المباشرة:
- ◀ يُطلب من مجالس الصناديق والبرامج اعتماد إطار لاسترداد التكاليف يبدأ تنفيذه في عام 2014. وينبغي أن يكون الإطار شفافاً ومتوائماً ومستنداً إلى مبدأ الاسترداد الكامل للتكلفة، من الموارد الأساسية وغير الأساسية على نحو متناسب.
- ◀ يُطلب من الأمين العام أن يقترح على المجالس اعتماد تعريف موحد لتكاليف التشغيل ونظاماً معيارياً لمراقبة التكاليف، مع مراعاة إمكانية تباين نماذج العمل.
- ◀ يُطلب من الصناديق والبرامج الاتفاق على مفهوم "الكتلة الحرجة للموارد الأساسية". ويعني ذلك أن الوكالات التي لديها موارد أساسية وغير أساسية ينبغي أن تحدّد المستوى الأدنى للموارد المطلوبة لتنفيذ ولاياتها.

- 18- ولا تتفق النظم المالية في البرنامج اتفاقا كاملا مع هذه الولايات، ذلك أن البرنامج ليست لديه مثلا موارد أساسية، ولكن الأمانة تقر بأن هذه المسائل تؤثر على تكاليف الدعم غير المباشرة ويجب مراعاتها في الاستعراض.
- 19- وفي إطار عملية المواءمة التي تجريها الأمم المتحدة، يجب أن يكون البرنامج مُلما بالتطورات في مؤسسات الأمم المتحدة. من ذلك مثلا ما يلي: (1) قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة باستعراض تعاريف التكاليف وتصنيف الأنشطة، وتم اعتماد معدل موحد لاسترداد التكاليف بنسبة 8.0 في المائة؛ (2) تُطبّق منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشرة (بنسبة 10.0 في المائة على مشروعات الطوارئ و13.0 في المائة على الأنشطة الإنمائية) كما تُطبّق آلية "محسنة لاسترداد التكاليف" على تكاليف الموظفين لاسترداد بعض التكاليف المتعلقة بدعم البرامج والإدارة؛<sup>(7)</sup> وتعكف على مراجعة سياساتها بشأن تكاليف الدعم.

## تعبئة الموارد

- 20- يعترف البرنامج بأن بيئة تدبير الموارد تشهد تغييرات، ويرغب في التشجيع على المزيد من المرونة وإمكانية التنبؤ بالمساهمات الطوعية. ويمكن فحص النهج المتبعة في منظمات الأمم المتحدة الأخرى للوقوف على ما إذا كان معدل تكاليف الدعم غير المباشرة يستخدم لتشجيع المساهمات غير المخصصة أو المتعددة السنوات أو المساهمات من جهات مانحة معينة.
- 21- ترد معظم الإيرادات من الحكومات المانحة التقليدية، وإن كان المجال أخذ في الاتساع أمام المساهمات من الحكومات المضيفة والجهات المانحة غير التقليدية. ويمكن استخدام معدل تكاليف الدعم غير المباشرة لتشجيع التعاون بين بلدان الجنوب أو التعاون الثلاثي على سبيل المثال، وتشجيع تدبير الموارد من البلدان النامية لتنمية القدرات ووضع الاستراتيجيات الوطنية لدعم الخطة الاستراتيجية.
- 22- وتتاح أيضا فرص أوسع للحصول على مساهمات من القطاع الخاص. وفي إطار استراتيجية البرنامج للشراكة مع القطاع الخاص وتعبئة الموارد منه،<sup>(8)</sup> تستند رسوم الإدارة التي تتحملها الجهات المانحة الخاصة إلى معدل ثابت لتكاليف الدعم غير المباشرة بالإضافة إلى نسبة لتغطية تكاليف الإدارة الإضافية وغيرها من التكاليف الإدارية. ويمكن مقارنة هذه الممارسة مع الممارسات المتبعة في منظمات الأمم المتحدة الأخرى.
- 23- وتستأثر حاليا الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء بنسبة صغيرة من إيرادات البرنامج، ولكن أهميتها أخذت في الازدياد؛ وتنفَّذ وفقا للمبادئ التوجيهية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التي تقصر رسوم الدعم على 7.0 في المائة. وسوف تزداد أهمية الوصول إلى الصناديق العالمية، مثل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، ومرفق البيئة العالمية، في الوقت الذي يوسّع فيه البرنامج تمويله الابتكاري. وسوف يتعيّن تقييم خطوطها التوجيهية بشأن تكاليف الدعم غير المباشرة وقبورها المحتملة المفروضة على تكاليف الدعم المباشرة وغير المباشرة.

## تحقيق أعلى مردود من الأموال

- 24- يجب أن يتناول استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة القيمة مقابل النقود بالنسبة لإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة. ويُنظر في بعض الأحيان إلى معدل تكاليف الدعم غير المباشرة باعتباره مؤشرا

(7) انظر منظمة الأغذية والزراعة، الوثيقة FC/151/8، "تقرير عن شامل سياسة منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بتكاليف الدعم" (نوفمبر/تشرين الثاني 2013).

(8) الوثيقة WFP/EB.A/2013/5-B.

غير مباشر للكفاءة لأنه يمول ميزانية دعم البرامج والإدارة. غير أن نفقات دعم البرامج والإدارة في المقر الرئيسي أو في المكاتب الإقليمية يمكن أن تحسّن فعالية التكاليف في مجالات أخرى. من ذلك مثلا أن مبادرة دعم البرامج والإدارة لتحسين سلاسل الإمداد باستخدام التمويل من تكاليف الدعم غير المباشرة يمكن أن تفضي إلى تحقيق وفورات على المستوى القطري.

### التكثيف مع أعمال البرنامج المتغيرة وإطاره المالي

- 25- استهلت الخطة الاستراتيجية (2008-2013) تطور البرنامج من المعونة الغذائية نحو المساعدة الغذائية. واعتمد الإطار المالي في عام 2010 ونُفذ في عام 2013 كي يعبر عن هذا التحول. وأدى ذلك إلى تغيير الهيكل المالي للمشروعات، وإنشاء ثلاث أدوات، هي الأغذية والنقد والقسائم، وتنمية القدرات وتعزيزها، ومكونات تكاليفها، مثل النقل البري والتخزين والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى.
- 26- وتُحسب حاليا تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية من تكاليف التشغيل وليس كمعدل للكمية الطننية. ويتيح ذلك قدرة أكبر على التنبؤ بتمويل تكاليف الدعم المباشرة ويحسّن إمكانية مقارنتها بين المشروعات.
- 27- ويقتضي إدخال مستويات كبيرة من الأنشطة غير الغذائية وهياكل مختلفة للتكاليف والدعم استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة ذات الصلة<sup>(9)</sup>.

### المسائل المطلوب إصدار توجيهات بشأنها

- 28- يبين هذا القسم المسائل التي تلتزم الأمانة توجيهات المجلس بشأنها. وتتمثل هذه المسائل في الآتي:
- 1) نموذج تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة؛
  - 2) استخدام مصادر التمويل الأخرى لتغطية التكاليف المتعلقة بدعم البرامج والإدارة؛
  - 3) آثار التحول إلى المساعدة الغذائية على تكاليف الدعم غير المباشرة؛
  - 4) تعبئة الموارد.

### نموذج تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة

- 29- ما هي آثار عدم وجود تمويل أساسي في البرنامج؟ وهل ينبغي النظر في الأخذ بنهج مختلفة في تمويل التكاليف غير المباشرة الثابتة والمتغيرة؟
- 30- وخلافا للصناديق والبرامج الأخرى، لا يتلقى البرنامج ميزانية أساسية لتغطية أو لتعويض تكاليف دعم البرامج والإدارة. وبدلا من ذلك فإن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة المطبق على كل مشروع يمول نفقات دعم البرامج والإدارة في البرنامج.
- 31- والبرنامج بوصفه منظمة ممولة بمساهمات طوعية يجب أن يعدّل تكاليفه العامة سنويا تبعا للموارد المستلمة أو المتوقعة، ولا يمكن بسهولة تعديل النفقات بما يناسب المستويات التشغيلية المتغيرة. وفي ظل زيادة النشاط التشغيلي، ينبغي

(9) لا يزال عدم التيقن الذي يخيم على أجواء تمويل البرنامج يؤثر على المكاتب القطرية. ولذلك ستجري الأمانة استعراضا للإطار المالي من أجل إيجاد سبل لتحسين هيكل التمويل في البرنامج. وسوف يشمل ذلك توسيع مرفق تمويل رأس المال العامل لتحقيق أقصى مستوى من الاستقرار وإمكانية التنبؤ بالعمليات وأثر البرنامج على المستفيدين.

تقليص متوسط التكاليف حالما تُسَدَّد التكاليف الثابتة، وإن كان من المتعذر عند حدوث انكماش تقليص التكاليف بالتناسب مع مستوى النشاط المتقلص والحفاظ في الوقت ذاته على الكفاءة التشغيلية.

32- ونظرا للمناقشات الجارية حول التمويل الأساسي، والكتلة الحرجة، وسياسات تكاليف الدعم في الوكالات المتخصصة يجب البحث عن نماذج بديلة. ولذلك فإن المرحلة الثانية من التحليل ستشمل ما يلي:

- ◀ فحص مزايا الميزانية الأساسية؛
- ◀ فحص نفقات دعم البرامج والإدارة المتغيرة والثابتة؛
- ◀ النظر في نماذج بديلة، مثل التمويل الأساسي أو غير الأساسي لتغطية نفقات دعم البرامج والإدارة المتغيرة أو الثابتة.

### استخدام مصادر التمويل الأخرى لتغطية التكاليف المتعلقة بدعم البرامج والإدارة

33- تسدّد بعض التكاليف المتعلقة بدعم البرامج والإدارة في البرنامج من مصادر أخرى، مثل حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، والحساب العام، والصناديق الاستثنائية. وفي ضوء ذلك، كيف ينبغي تفسير تكاليف الدعم غير المباشرة وإلى أي مدى ينبغي تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة من تكاليف الدعم غير المباشرة المستردة؟ وهل ينبغي أن يواصل البرنامج النظر في إيجاد مصادر متعددة لتمويل وظائف من قبيل ما يلي:

- ◀ الأمن. تحمّل على الحساب العام تكاليف من قبيل مساهمة البرنامج السنوية البالغة 10 ملايين دولار أمريكي في إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. فهل ينبغي تحميل تلك المساهمة على ميزانية دعم البرامج والإدارة أم على العمليات القطرية من خلال تطبيق "آلية محسّنة لاسترداد التكاليف" على تكاليف الموظفين مثلما في بعض الوكالات المتخصصة؟
- ◀ التكاليف الرأسمالية. هل ينبغي أن يسعى البرنامج إلى الحصول على التزامات من المانحين أم ينبغي أن يوسّع مرفق ميزنة رأس المال لتمويل أو شطب مبادرات واسعة النطاق لمرة واحدة من أجل تخفيف العبء الواقع على ميزانية دعم البرامج والإدارة، وحساب تسوية دعم البرامج والإدارة، والحساب العام؟
- ◀ الابتكارات. هل ينبغي الاستمرار في تغطية تكاليف الابتكار من الصناديق الاستثنائية الإضافية أم من استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة؟

34- وتتميّز ميزانية دعم البرامج والإدارة بنطاقها المحدود في البرنامج؛ وتتناسب المخصصات الصغيرة من ميزانية دعم البرامج والإدارة للمكاتب القطرية تناسبا عكسيا مع حجم تلك المكاتب. ويتعيّن على البرنامج إيجاد مصادر إضافية لتمويل ابتكارات من قبيل النقد والقوائم، والشراء من أجل التقدم، ومرفق الشراء الآجل، واستعراض أساليب العمل.

35- وجدير بالإشارة أيضا أن ميزانية دعم البرامج والإدارة تغطي التكاليف غير الخاضعة لرقابة تُذكر من الأمانة والأخذة في الازدياد. من ذلك مثلا التكاليف المشتركة لإدارة شؤون السلامة والأمن التي تحمّل على الحساب العام. ومنذ عام 2006، تشكّل إيرادات فوائد حوافز استثمارات البرنامج والحسابات المصرفية وحسابات سوق المال المصدر الرئيسي لإيرادات الجزء غير المخصص من الحساب العام. ويعوّض ذلك بالزيادات والخسائر المتحققة وغير المتحققة في الاستثمارات وتسويات صرف العملات، وهو ما لا يمكن تخصيصه للصناديق الأخرى. وتشير خطة الإدارة (2014-2016)<sup>(10)</sup> إلى أنه يجب على البرنامج إيجاد تمويل طويل الأجل لتكاليف إدارة شؤون السلامة والأمن غير

(10) الوثيقة WFP/EB.2/2013/5-A/1، الفقرتان 217 و218.

المتصلة بالمشروعات. ونظرا لانخفاض إيرادات الفوائد المدفوعة إلى الحساب العام، يجب تنفيذ ذلك اعتبارا من عام 2015 فصاعدا.

- 36- ولا تمارس الأمانة رقابة تُذكر على تكاليف أنشطة الأمم المتحدة، من قبيل نظام المنسّق المقيم. وتحمل هذه التكاليف على ميزانية دعم البرامج والإدارة كاعتماد مركزي حتى وإن كانت تتصل بعمليات على المستوى القطري.
- 37- ويُجمَع عدد من تكاليف الدعم التشغيلية لضمان الحفاظ على المعايير والكفاءة. ويمكن البرهنة على أن تلك النهج تحقق وفورات في العمليات، وأن هناك مخططات لاسترداد التكاليف بغرض ربط التكاليف مباشرة بالمشروعات. وتشمل أمثلة ذلك تراخيص الاتصالات والخدمات، وشبكة "فودسات" (FoodSat) والبرنامج العالمي لتأجير المركبات. وتُعنى المكاتب القطرية بمخططات استرداد التكاليف لأنها تدار على مستوى المقر وتعتبر بالتالي ذات طابع غير مباشر، وهو ما يجعل تمويلها كتكاليف مباشرة للمشروعات صعبا في بعض الأحيان.
- 38- وتموّل حاليا المبادرات غير المتكررة بميزانية تكملية من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، أو الجزء غير المخصص من الحساب العام، أو صندوق استئماني منشأ على مستوى عام في حال وجود اهتمام من المانحين أو مخصصات من مساهمات متعددة الأطراف. وتساعد المبادرات على تحسين الكفاءة والفعالية، ولكن القرارات يمكن أن تستند إلى مدى توافر التمويل أكثر من استنادها إلى الأولويات التنظيمية.<sup>(11)</sup>
- 39- ويمكن حساب تسوية دعم البرامج والإدارة البرنامج من موازنة الفرق بين نفقات دعم البرامج والإدارة وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة للحد من مخاطر نقص الموارد إذا لم تتحقق إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة بالمعدل المتوقع. ويراجع المجلس حساب التسوية في خطة الإدارة، ويحدّد مستوى مستهدف موصى به لمدة أربعة أشهر من النفقات غير المباشرة. ولا توجد أي خطوط توجيهية واضحة لاستخدام فوائض حساب تسوية دعم البرامج والإدارة.
- 40- وسوف تتناول المرحلة الثانية من التحليل ما يلي: (1) ما إذا كان ينبغي للبرنامج إعادة النظر في الطريقة التي تفسّر بها تكاليف الدعم غير المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة وطريقة تحميلها؛ (2) نطاق تمويل الدعم والإدارة من استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة، بما في ذلك مزايا تطبيق "آلية محسّنة لاسترداد التكاليف" على تكاليف الموظفين، وكيفية الحد من الاعتماد على مجموعة متنوعة من مصادر التمويل التي يتعدّد التنبؤ بها لتمويل المبادرات المتكررة وغير المتكررة؛ (3) ما إذا كان المستوى المستهدف الحالي لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة ملائما، وما إذا كان ينبغي استخدام الفوائض المقررة أو المتحققة في حساب التسوية لتمويل الاستثمارات غير المتكررة؛ (4) الخطوط التوجيهية لاستخدام الجزء غير المخصص من الحساب العام وحساب تسوية دعم البرامج والإدارة في أنواع معتمدة من الإنفاق.
- 41- ويعبّر بعض هذه المسائل عن أمور إدارية متصلة بتحميل التكاليف على المشروعات، مثل تكاليف الدعم غير المباشرة أو تكاليف الدعم المباشرة. على أنه من المستصوب أن يتم التوصل إلى تفاهم مشترك مع الشركاء حول مبادئ وممارسات توزيع التكاليف بين مختلف عناصر التكاليف.
- 42- وتماشيا مع المبادرات المتخذة في الوكالات الأخرى، يمكن تصنيف النفقات إلى تكاليف دعم مباشرة وتكاليف محمّلة على المشروعات، ولكن لا بد من تقييم أثر زيادة النفقات المحمّلة على المكاتب القطرية الصغيرة لتغطية المتطلبات العامة مقابل زيادة ميزانية دعم البرامج والإدارة وبالتالي زيادة معدل تكاليف الدعم غير المباشرة.

(11) سيعزز المرفق الجديد لميزنة رأس المال عملية التسيير من أجل تقييم وتحقيق فوائد اقتصادية من الاستثمارات غير المتكررة الممولة من المرفق والمسدّدة وفقا لخطة سداد.

43- ويمكن لإدراج نفقات التكاليف المركزية للابتكار أو المشروعات الرأسمالية، على سبيل المثال، المتكبدة خارج ميزانية دعم البرامج والإدارة أن تتطلب زيادة في معدل تكاليف الدعم غير المباشرة، ويمكن أن تفضي إلى تصورات غير إيجابية من المانحين بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج. وسوف تنظر الأمانة في سبل تمويل الاستثمارات الاستراتيجية، وذلك على سبيل المثال عن طريق تحقيق الاستعمال الأمثل لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة ومرفق ميزنة رأس المال، والتوسع إلى أقصى حد في الابتكارات التي يمكن تمويلها من المساهمات الموجّهة.

### آثار التحول إلى المساعدة الغذائية على تكاليف الدعم غير المباشرة

44- ما هي آثار تحول البرنامج إلى المساعدة الغذائية في إطار الخطة الاستراتيجية (2014-2017)؟ وهل ينبغي للبرنامج أن يواصل تطبيق معدل موحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة على كل حالات الاسترداد الكامل للتكاليف، أم ينبغي أن يتفاوت تبعاً لفئة البرنامج أو نوع النشاط؟

45- وظل البرنامج حتى عام 1998 يُطبّق معدلات مختلفة على فئات البرامج المختلفة. وتُطبّق الأمانة حالياً معدل تكاليف دعم غير مباشرة بنسبة 7.0 في المائة على كل فئات البرامج، وهي عمليات الطوارئ، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والعمليات الخاصة، والمشروعات الإنمائية، والبرامج القطرية.

46- وقد وضع النموذج الحالي لتكاليف الدعم غير المباشرة في عام 1998 ونجح في الحالات التي تطلبت فيها أنشطة البرنامج الرئيسية استلام الأغذية ونقلها إلى المستفيدين. ولكن التحول إلى المساعدة الغذائية وما يصاحبه من استجابات أوسع وزيادة في مستويات الأنشطة التي لا تشمل تحويلات غذائية، يتطلب تغيير تركيبة التكاليف وهياكل الدعم. من ذلك مثلاً أن التوقعات في عام 2012 أشارت إلى أن تحويلات النقد والقوائم تمثل 5.0 في المائة من مجموع المتطلبات التشغيلية، وإن كانت التقديرات تشير إلى أن تحويلات النقد والقوائم في عام 2014 ستصل إلى 19.5 في المائة من المتطلبات التشغيلية المتوقعة. ويتعيّن إجراء استعراض لتكاليف الدعم غير المباشرة ذات الصلة.

47- وسوف تشمل المرحلة الثانية من التحليل ما يلي: (1) فحص هياكل التكاليف المباشرة وغير المباشرة لمختلف أنواع التدخلات؛ (2) نمذجة مختلف معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة لمختلف فئات البرامج وأنواع التدخلات.

48- ويُنظر حتى الآن إلى إدخال معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشرة باعتباره يزيد من تعقد وتكاليف إدارة معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة على أساس فئات البرامج أو الأنشطة. ويمكن لتفاوت معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة تبعاً لفئات البرامج أن يحمل معه مخاطر تشجيع استخدام فئات برامج غير ملائمة.

### تعبئة الموارد

49- هل يمكن للبرنامج أن يستخدم معدلات متغيرة لتكاليف الدعم غير المباشرة من أجل تحفيز التعاون بين بلدان الجنوب والمساهمات من الحكومات المضيفة والمساهمات غير المخصصة والمساهمات المتعددة السنوات ومساهمات القطاع الخاص؟

50- وكما جاء من قبل فإن المعدل المعتمد لتكاليف الدعم غير المباشرة، وهو 7.0 في المائة، يستخدم كخط أساس، بينما تستخدم في الواقع معدلات متعددة<sup>(12)</sup> وتتوقع استراتيجية البرنامج للشراكة مع القطاع الخاص وتعبئة الموارد منه

(12) يمكن للمدير التنفيذي أن يلجأ تطبيق معدل تكاليف الدعم غير المباشرة على أنواع معيّنة من المساهمات بموجب المادة الثالثة عشرة - 4 من اللائحة العامة. وتُطبّق معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشرة على المساهمات الثنائية والصناديق الاستثمارية.

(2013-2017)<sup>(13)</sup> تطبيق معدلات متعددة لتكاليف الدعم غير المباشرة استناداً إلى التكاليف الإضافية المصاحبة للانخراط مع القطاع الخاص.

51- وفي إطار سعي البرنامج إلى تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2014-2017) فإنه يهدف إلى أن يكون الشريك المختار للحكومات عن طريق زيادة قدراتها على إنشاء وإدارة وتوسيع برامجها في مجال شبكات الأمان. وهذه الأنشطة تمويلها أساساً الحكومات المتلقية من خلال الصناديق الاستثمارية للمكاتب القطرية وبدعم لا يُذكر من المقر، للمساهمة في تكاليف الأغذية والمشروعات المنفذة في إطار برامجها في تلك البلدان.

52- وسوف تستفيد المرحلة الثانية من التحليل من خبرة المنظمات الأخرى من أجل ما يلي: (1) تقييم أثر معدل تكاليف الدعم غير المباشرة على اجتذاب المانحين إلى البرنامج وأنواع القيود المفروضة على المساهمات؛ (2) تحديد ما إذا كان تغيير أو مرونة معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة تشجع على اجتذاب المساهمات من الجهات المانحة غير التقليدية لأنشطة من قبيل التعاون بين بلدان الجنوب؛ (3) النظر فيما إذا كان ينبغي للبرنامج أن يطبق معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة على مختلف فئات المساهمات الموجّهة أو غير الموجّهة، والمتعددة الأطراف أو الثنائية، وعلى مختلف أنواع الجهات المانحة؛ (4) النظر فيما إذا كان اجتذاب المزيد من هذه المساهمات سيعوّض عن تعقد هيكل معدل تكاليف الدعم غير المباشرة.

53- ويمكن تبرير تخفيض معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة لإنشاء حوافز لتشجيع تعبئة الموارد بما يقابله من انخفاض في تكاليف الدعم. من ذلك مثلاً أن الحكومات المتلقية يمكن أن تتطلب دعماً أقل من البرنامج للعمليات التي تمسك البلدان بزمامها، ومن شأن تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشرة أن يسمح بدمج العمليات في برامج قطرية بدلاً من دمجها في صناديق استثمارية. وحيثما سيتعين إعانة معدلات تكاليف الدعم غير المباشرة من تكاليف الدعم غير المباشرة التي يتم استردادها من التبرعات الأخرى فإن هذه الإعانات لن تكون كبيرة.

## الخطوات المقبلة

54- ستبحث الأمانة خلال المرحلة الثانية من استعراض تكاليف الدعم غير المباشرة توجيهات المجلس وستعالج المسائل المحددة في هذه الوثيقة.

55- وسوف تُعقد سلسلة من المشاورات غير الرسمية في مارس/آذار، وأبريل/نيسان، ومايو/أيار 2014 لتقاسم نتائج المرحلة الأولى والتماس مدخلات إضافية. وستُدرج آراء المجلس والأمانة في الوثيقة النهائية لعرضها على المجلس للموافقة عليها في دورته السنوية لعام 2014.

(13) الوثيقة WFP/EB.A/2013/5-B.