

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 20 - 2006/2/23

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

استعراض طرائق تحديد معدل تكاليف
الدعم غير المباشر

مقدمة للمجلس للنظر فيها



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>)

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/6-A/1
26 January 2006
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رقم الهاتف: 066513-2885

Mr G. Casar

رئيس موظفي المالية (OEDB):*

رقم الهاتف: 066513-2682

Mr S. O'Brien

مدير مكتب الميزانية (OEDB):

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

* مكتب الميزانية.



ملخص

عند النظر في خطة الإدارة لفترة السنتين (2006-2007) وافق المجلس التنفيذي على العمل بالمعدل الحالي لتكاليف الدعم غير المباشر، البالغة نسبته 7 في المائة، لفترة سنتين آخرين لكن مع توضيح أنه سيعيد النظر في المعدل في دورته السنوية لعام 2006.

وتوفر هذه الوثيقة معلومات تمهيدية لهذا الاستعراض، وهي تغطي الخلفية التي يستند إليها تطبيق المعدل الجاري لتكاليف الدعم غير المباشر، وتعرض بصفة خاصة دور حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة والفوائد والنتائج الممكنة لتطبيق معدل ثابت لتكاليف الدعم غير المباشر استنادا إلى التكاليف الفعلية بدلا من التكاليف المقررة، على النحو الذي طلبه المجلس.

وتعرض الوثيقة للأساس المنطقي لإنشاء حساب تسوية دعم البرامج والإدارة في 2002 وأهميته الحالية بالنسبة للبرنامج كاحتياطي للحد من التأثير السلبي لأي عجز في تمويل تكاليف الدعم غير المباشر. فالحفاظ على احتياطي لتسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة يسفر عن بيئة أكثر ضمانا لإعداد ميزانية دعم البرامج والإدارة.

وتعرض الوثيقة أيضا للفوائد والنتائج الممكنة لتطبيق معدل ثابت لتكاليف الدعم غير المباشر، أو معدل يعتمد على التكاليف الفعلية مقابل التكاليف التقديرية. والخلاصة الأولية هي أنه في حين أن الانتقال إلى معدل لتكاليف الدعم غير المباشر يقوم على التكاليف الفعلية من شأنه أن يكفل زيادة تعبير المعدل عن التكاليف الفعلية، فمن شأنه أيضا أن يزيد من ثقل عملية التخطيط لدعم البرامج والإدارة كما يمكن أن يزيد من مخاطر القصور في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة عندما يعاني مستوى العمليات من التدني.

وتفحص الوثيقة الإمكانية الأطول أجلا لإعادة تصنيف فئات تكاليف الدعم، وتعرض لمزايا هذا النهج ومثالبه التي أسفر عنها استعراض التمويل الطويل الأجل.

مشروع القرار*

يأخذ المجلس التنفيذي علما بالوثيقة المعنونة "استعراض طرائق تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر" (WFP/EB.1/2006/6-A/1) ويتطلع إلى أن يعرض علي دورته السنوية، في يونيو/حزيران 2006، استعراض أكثر شمولاً ونهائي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر.

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



مقدمة

- 1- يُمول البرنامج بالكامل من المساهمات الطوعية. نتيجة لذلك، وضمانا للعدالة بين الجهات المانحة، فإنه يطبق على جميع المساهمات، سياسة تقوم على استرداد التكاليف بالكامل، وهي سياسة ينتظر من كل جهة مانحة، بموجبها، الوفاء "بجميع تكاليف التشغيل والدعم لمساهماتها"⁽¹⁾.
- 2- يثير هذا المشاكل بصفة خاصة بالنسبة "للنفقات الثابتة". فالمجلس يعتمد ميزانية دعم البرامج، وهي ميزانية نفقات عامة ثابتة إلى حد بعيد، قبل بداية كل فترة مالية مدتها سنتين؛ وتتحصل إيرادات تمويل هذه الميزانية مع تسلم المساهمات خلال الفترة المالية. ويتم ذلك عن طريق خصم نسبة مئوية من جميع المساهمات، وهو ما يشار إليه بتكاليف الدعم غير المباشر.
- 3- عند النظر في خطة الإدارة لفترة السنتين (2006-2007) وافق المجلس التنفيذي على العمل بالمعدل الحالي لتكاليف الدعم المباشر البالغة نسبته 7 في المائة، لفترة سنتين آخرين، لكن مع توضيح أنه سيعيد النظر في معدل تكاليف الدعم غير المباشر في دورته السنوية لعام 2006.
- 4- وتوفر هذه الوثيقة معلومات تمهيدية لهذا الاستعراض، وهي تغطي الخلفية التي يستند إليها تطبيق المعدل الجاري لتكاليف الدعم غير المباشر، وتستعرض بصفة خاصة دور حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة والفوائد والنتائج الممكنة لتطبيق معدل ثابت لتكاليف الدعم غير المباشر استنادا إلى التكاليف الفعلية بدلا من التكاليف المقررة، على النحو الذي طلبه المجلس.

الخلفية

← استعراض 1995 لسياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل

- 5- قبل عام 1996، كانت النفقات العامة الثابتة للبرنامج تغطي من المساهمات النقدية العادية. إلا أنه، بتدني الموارد الإنمائية والتبرعات النقدية، كانت حافظة الطوارئ المتزايدة – التي لم تكن تشمل مساهمات كافية لتغطية النفقات العامة – من مشكلات تمويل خطيرة، لاسيما فيما يخص تكاليف الدعم.
- 6- أدى عدم الاستقرار في تمويل تكاليف الدعم إلى استعراض رسمي لسياسات البرنامج فيما يخص الموارد والتمويل الطويل الأجل. وتمثل المبدأ الرئيسي للسياسات التي أسفر عنها الاستعراض في سياسة استرداد التكاليف بالكامل.
- 7- تتضمن اللانحة العامة طرائق تطبيق هذه السياسة وتنص، بالنسبة لتكاليف الدعم غير المباشر، على أن تشمل المساهمة "نسبة مئوية من التكاليف المباشرة وفقا لما يقرره المجلس"⁽²⁾.
- 8- بناء على ذلك فإن هذه النسبة المئوية – أي معدل تكاليف الدعم غير المباشر، وهي 7 في المائة في الوقت الحالي – تخصم من جميع المساهمات وتستخدم في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة.
- 9- عند إقرار هذه السياسة، وافق المجلس أيضا على استخدام معدلات محددة لتكاليف الدعم غير المباشر لكل فئة من الفئات البرنامجية – عمليات الطوارئ، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وعمليات التنمية، والعمليات الخاصة.

← استعراض 1999 لسياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل

- 10- أُجري في 1999 استعراض للسياسات المذكورة أسفر عن إعادة تحديد فئات معينة من فئات التكاليف، وشمل ذلك ميزانية دعم الموارد والإدارة. وقرر المجلس أيضا تطبيق معدل واحد لتكاليف الدعم غير المباشر على جميع المساهمات، بصرف النظر عن الفئة البرنامجية.
- 11- في ذلك الوقت، حدد المعدل الموحد بنسبة 7.8 في المائة، وقرر المجلس إعادة النظر فيه مرة كل سنتين.

(1) النظام الأساسي، الفقرة 2 من المادة الثالثة عشرة.
(2) الفقرة 4 من المادة الثالثة عشرة من اللانحة العامة.



استعراض 2002 لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر

- 12- أجرى أول استعراض للمعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشر في 2002⁽³⁾، وانطوى على تحليل شامل لنفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة والإيرادات العائدة من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر والفرق بين الاثنين، وهو الفرق الذي أشير إليه بتعبير "الفجوة في ميزانية دعم البرامج والإدارة". وألقى التحليل الضوء على الطابع الثابت لنفقات دعم البرامج والإدارة والطابع المتغير لإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، وانتهى إلى أنه من المرجح، في البيئة غير المضمونة التي يعمل فيها البرنامج، أن تكون هناك دائما فجوة بين النفقات والإيرادات المذكورة.
- 13- نتيجة لهذا الاستعراض وللتنبؤ بنفقات 2003، أوصت الأمانة بتخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر من 7.8 في المائة إلى 7.0 في المائة لعام 2003، وهو تخفيض أقره المجلس. وأبقى هذا المعدل في خطة الإدارة للفترة 2004-2005 على أساس الاحتياجات المتوقعة لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة 2004-2005.

حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة

- 14- أنشأ المجلس أيضا، بمقتضى قراره الخاص باستعراض 2002 لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر، حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة، وهو قسم فرعي من الحساب العام لتسجيل جميع نفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة وكل الإيرادات المخصصة لتمويل هذه النفقات. وكان القصد من ذلك هو زيادة الشفافية ومساندة عملية اتخاذ القرارات الخاصة بتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر.
- 15- عزل حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ونفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة عن سائر بنود الحساب العام، وضمان أنه لا يمكن استخدامه إلا بموافقة المجلس وأنه يستخدم، بصفة عامة، من أجل نفقات دعم البرامج والإدارة أو النفقات ذات الطابع المشابه، مثل صندوق الأصول الرأسمالية أو بناء القدرات. واقتصرت الاستثناءات على التحويلات إلى حساب الاستجابة العاجلة واعتماد سلف تكاليف الدعم المباشر.
- 16- كما يتضح من اسم الحساب، كان الغرض الأصلي منه هو تسوية إيرادات تكاليف الدعم المباشر ونفقات دعم البرامج والإدارة. والبرنامج، إذ يرمي إلى تخفيض رصيد الحساب إلى المستوى الصفري، يكفل أن جميع إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر قد استخدمت من أجل دعم البرامج والإدارة، وبعبارة أخرى، أن جميع المبالغ المخصصة من مساهمات الجهات المانحة على ذمة تكاليف الدعم غير المباشر إنما تعكس النفقات الفعلية لدعم البرامج والإدارة.

احتياطي الطوارئ لميزانية دعم البرامج والإدارة

- 17- نظرا لأن الأرصدة والاحتياطيات المالية الأخرى للبرنامج تحتجز لأغراض محددة أو نيابة عن الجهات المانحة الفردية، فإن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر والرصيد المتراكم في الحساب العام، بما في ذلك حساب تسوية دعم ميزانية البرامج والإدارة، هي الأرصدة الوحيدة التي يمكن استخدامها في تغطية النفقات العامة غير المباشرة.
- 18- نظرا لعدم القدرة على التنبؤ بإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، نتيجة لعدم القدرة على التنبؤ بمستوى العمليات، فمن المستحيل التأكد من إفراز ما يكفي من إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر لتغطية نفقات دعم البرامج والإدارة في فترة ما. ومنذ الأخذ بمفهوم تكاليف الدعم غير المباشر، والبرنامج يبقى على احتياطي لتغطية أي قصور محتمل في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر: كان هذا الاحتياطي يتمثل، حتى 2002 في الحساب العام ذاته؛ ومنذ 2002 أصبح يتمثل في الرصيد المتراكم في حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة.
- 19- إن الإبقاء على هذا الاحتياطي يعتبر ضروريا لأنه:

- (1) يحد من احتمال تعرض البرنامج لعدم كفاية الموارد اللازمة لتغطية نفقاته العامة الثابتة؛ وبدون مثل هذا الاحتياطي لا تكون للبرنامج وسائل مضمونة لمعالجة الحالات التي تكون إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر فيها أدنى من نفقات دعم البرامج والإدارة، وعندئذ يكون عليه التماس تمويل إضافي من الجهات المانحة للوفاء بنفقاته العامة الثابتة؛
- (2) يعطي للبرنامج بعض الاطمئنان عند التخطيط لميزانية دعم البرامج والإدارة: مثال ذلك أن خطة الإدارة العامة للفترة 2006-2007 تتضمن إمكانية استخدام حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة إذ لم تتحصل إيرادات إضافية من تكاليف الدعم غير المباشر، مما يعني أن للبرنامج القدرة على معالجة ثلاث حالات طوارئ رئيسية؛ ولو نشأت هذه الحالات، فإن هذه القدرة ستكفل استجابة أكثر فعالية، وستدر حالات الطوارئ إيرادا إضافية من إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر وتحد من الحاجة إلى استخدام احتياطي تسوية نفقات دعم البرامج والإدارة؛

⁽³⁾ أنظر "Preliminary Review of the ISC Rate" (WFP/EB.A/2002/6-A/1) and "Final Report on the Analysis of the Indirect Support Cost (ISC) Rate" (WFP/EB.3/2002/5-C/1)



(3) يتيح للبرنامج الوقت اللازم لتعديل هيكل نفقات دعم البرامج والإدارة إذا لم يمكن أن يتحصل إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بالمعدل المتوقع.

خيارات معدل تكاليف الدعم غير المباشر في إطار السياسات الحالي

- 20- طلب المجلس من الأمانة، في القرارات التي اعتمدها في إطار خطة الإدارة لفترة السنتين (2006-2007)، أن تعرض الفوائد والنتائج المحتملة لتطبيق معدل ثابت لتكاليف الدعم غير المباشر أو معدل مراجع لتكاليف الدعم غير المباشر، استناداً إلى التكاليف الفعلية بدلاً من التكاليف التقديرية.
- 21- يحلل هذا القسم هذين البديلين:
- البديل 1. المعدل "الثابت" لتكاليف الدعم غير المباشر: يستمر المجلس التنفيذي في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس عمليات الاستعراض الدورية كذلك التي أجريت في 2002؛
- البديل 2. يضع المجلس التنفيذي إجراءات لإعادة النظر بصفة منتظمة في معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس النفقات الفعلية المراجعة.
- 22- إن الأخذ، على نحو ما هو مقرر، بالكشوف المالية المراجعة سنوياً⁽⁴⁾ بدلاً من الكشوف المالية المراجعة كل سنتين يعني أن البرنامج ستكون له مجموعة من الكشوف المالية المراجعة الحديثة نسبياً⁽⁵⁾ التي يمكن استخدامها كأساس لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس النفقات الفعلية المراجعة.

البديل 1 المعدل "الثابت" لتكاليف الدعم غير المباشر

← المقدمة

- 23- هذه هي المنهجية المستخدمة حالياً في البرنامج. وهي تتطوي على قيام المجلس التنفيذي بتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر بصفة دورية، تبعاً لاستعراض تجريه الأمانة.
- 24- أسفرت آخر عملية استعراض من هذه العمليات، والتي عرضت في الوثيقة المعنونة " Final Report on the " Analysis of the Indirect Support Cost Rate" (WFP/EB.3/2002/5-C/1) المباشر من 7.8 في المائة إلى 7 في المائة اعتباراً من يناير/كانون الثاني 2003. وقد حلل الاستعراض طبيعة إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ونفقات دعم البرامج والإدارة وانتهى إلى أن الجمع بين الطبيعة المتغيرة لإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر والطبيعة الثابتة لنفقات دعم البرامج والإدارة من شأنه أن يفضي دائماً إلى فجوة بين الاثنين، كما حلل الفروق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ونفقات دعم البرامج والإدارة خلال السنوات الست السابقة، وأرجعها إلى:
- ← الاختلافات الهيكلية:
- ◇ "الفروق في الأساليب المحاسبية"، التي ترجع في المقام الأول إلى اختلاف السياسة المحاسبية لتحديد الإيرادات والنفقات التي كانت مطبقة في ذلك الوقت؛ وقد تم الحد بدرجة كبيرة من هذه الفروق بفضل التغيير الذي أدخل بعد ذلك على سياسة تحديد الإيرادات؛
 - ◇ "فروق الأسعار"، وهي فروق في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر تنجم عن اختلاف التكلفة عن تلك المتوقعة في الميزانية للطن المترى؛
 - ◇ "فروق الحجم"، وهي فروق في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر تنجم عن التباين في حجم العمليات؛
- ← الفروق غير المنظورة:
- ◇ "فروق الإيرادات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة"، وهي إيرادات غير مميزة لدعم البرامج والإدارة تتحصل من مصادر أخرى غير متصلة بتكاليف الدعم غير المباشر مثل المساهمات النقدية الحكومية النظيرة؛
 - ◇ الفروق في مبلغ نفقات دعم البرامج والإدارة المتكبدة مقارنة بالمستوى المرصود لها في الميزانية؛
 - ◇ الفروق في مبلغ إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر مقارنة بالمستوى المقدر لها في الميزانية نتيجة لتغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر.

(4) أنظر "المعايير المحاسبية الدولية"، (WFP/EB.2/2005/5-C/1).

(5) يتراوح عمر البيانات المالية المراجعة، في الدورة التي تستمر سنتين، بين 22 و23 شهراً وقت إعداد ميزانية دعم البرامج والإدارة، بينما يتراوح عمرها بين 10 أشهر و11 شهراً في الدورة السنوية.



25- يسفر تكرار هذه العملية بالنسبة للفترة المنصرمة منذ صدور الوثيقة الخاصة بالاستعراض الأخير عن النتائج الآتية:

الجدول 1 – تحليل إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ونفقات دعم البرامج والإدارة، 2002-2005			
2004-2005		2002-2003	
364.0		353.4	إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر
0.0		2.6	المساهمات الحكومية النقدية النظرية
0.0		88.4	الإيرادات الإضافية الناجمة عن تغيير السياسات
297.0-		-232.2	نفقات دعم البرامج والإدارة
66.0-		0.0	نفقات دعم البرامج والإدارة – تسوية سعر الصرف
0.0		18.4	تسويات مقابل التزامات الفترة السابقة وغير ذلك من التسويات
1.0		230.6	فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة
-14.5		1.4	ألف – فروق أساليب/توقيت المحاسبة
9.5		4.3	باء – فروق الأسعار
63.6		165.8	جيم – فروق الحجم
0.0		19.0	دال – فروق الإيرادات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة
-57.7		-22.2	هاء – فروق ناجمة عن الزيادة في نفقات دعم البرامج والإدارة
0.0		-26.0	واو – فروق تغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر
0.0		88.4	زاي – الإيرادات الإضافية الناجمة عن تغيير السياسة المحاسبية
0.9		230.6	فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة

26- يوضح الجدول 1 أن فائضا قد تراكم في حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة للأسباب التالية:

الاختلافات الهيكلية:

- ◇ "الفروق في الأساليب المحاسبية": أدى تغيير السياسة المحاسبية المتعلقة بتحديد الإيرادات، الذي أسفر أيضا عن تسوية إيرادات تكاليف الدعم المباشر لمرة واحدة بمبلغ 88 مليون دولار أمريكي في 2003 (أنظر أدناه)، إلى الحد من الفروق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر ونفقات دعم البرامج والإدارة الناجمة عن اختلافات الأساليب المحاسبية، لكنه لم يؤدي إلى إزالة هذه الفروق؛ وقد ترتب على الفرق بين توقيت تحديد الإيرادات عند تأكيد المساهمة وتحديد الإنفاق عند عقد الالتزام أن كانت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر أقل بمبلغ 13,1 مليون دولار أمريكي من القيمة المتوقعة خلال فترتي السنتين؛
- ◇ "فروق الأسعار": أدى ارتفاع متوسط تكاليف الطن المتري عن المتوقع للفترتين على السواء، إلى زيادة الموارد المطلوبة للعمليات؛ وأسفر بالتالي عن مبلغ إضافي من إيرادات الدعم غير المباشر قدره 13,8 مليون دولار أمريكي؛
- ◇ "فروق الحجم" كان أهم تأثير لوصول التشغيل إلى مستوى أعلى من المتوقع خلال الفترتين على السواء⁽⁶⁾، هو تأثيره على فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة، مما أفضى إلى زيادة الموارد المطلوبة للعمليات وأفرز إيرادات إضافية من تكاليف الدعم غير المباشر بلغت 229,4 مليون دولار أمريكي خلال الفترتين: 64 مليون دولار أمريكي للفترة 2004-2005 و166 مليون دولار أمريكي للفترة 2002-2003.
- أفرز مستوى التشغيل المرتفع في الفترة 2004-2005، إيرادات إضافية من تكاليف الدعم غير المباشر قدرها 64 مليون دولار أمريكي ونتيجة واقعتين عوضت كل منهما عن الأخرى:

(6) كان الحجم المميز للفترة 2002-2003 يبلغ 5 471 مليون طن متري، إلا أن الحجم الفعلي بلغ 9 753 مليون طن متري، بزيادة 78 في المائة. وكان الحجم المميز للفترة 2004-2005 يبلغ 8 967 مليون طن متري، إلا أنه من المتوقع أن يبلغ الحجم الفعلي 10 779 مليون طن متري، بزيادة 20 في المائة.



- الطوارئ غير المنظورة التي لم تكن مدرجة في خطة الإدارة للفترة 2004-2005، بما في ذلك عملية العراق (788 مليون دولار أمريكي). ومن المقدر أن تكون الطوارئ غير المنظورة قد أضافت 1,7 مليار دولار أمريكي إلى عبء العمل المتعلق بالعمليات، وأنها قد درت بذلك مبلغاً إضافياً من إيرادات الدعم غير المباشر قدره 117 مليون دولار أمريكي؛
- لم يحصل برنامج العمل المعروف في خطة الإدارة للفترة 2004-2005، على التمويل الكامل: من المقدر وجود عجز في التمويل بنسبة 17 في المائة لفترة الميزانية التشغيلية 2004-2005، الأمر الذي ترتب عليه أن كانت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر أقل من المتوقع بمبلغ 53 مليون دولار أمريكي.
- أعدت الميزانية التشغيلية للفترة 2002-2003 على أساس الموارد المتوقعة وليس على أساس الاستجابة للاحتياجات، ومن ثم فقد أدرج فيها مبلغ احتسب على أساس توقعات الطوارئ غير المنظورة، إلا أنه لا يمكن تحديد هذا المبلغ بصورة مستقلة. ومع ذلك، فإنه يتضح من تحليل هاتين القضيتين بالنسبة للفترة 2002-2003 أنه من جملة الإيرادات الإضافية لتكاليف الدعم غير المباشر البالغة 166 مليون دولار أمريكي والتي نجمت عن ارتفاع المستوى التشغيلي في الفترة 2002-2003:
 - أدى العجز في تمويل أنشطة الميزانية التشغيلية للفترة 2004-2005 إلى كون إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر أقل من المتوقع بمبلغ 33 مليون دولار أمريكي؛
 - أدت الأنشطة غير المميزة في خطة الإدارة للفترة 2002-2003 إلى إيرادات غير منظورة من تكاليف الدعم غير المباشر تبلغ 199 مليون دولار أمريكي، وكان هذا الفارق الكبير بين المستوى المميز للعمليات والمستوى الفعلي لها أحد الأسباب التي دفعت إلى توجيه الميزانية التشغيلية نحو تلبية الطلبات اعتباراً من الفترة 2004-2005.

◀ الفروق غير المنظورة:

- ◊ أسهمت الإيرادات غير المميزة لدعم البرامج والإدارة في الفترة 2002-2003 بمبلغ 19 مليون دولار أمريكي في فائض الحساب؛
- ◊ تم تكبد نفقات لدعم البرامج والإدارة تفوق اعتمادات الميزانية بمبلغ 79,9 مليون دولار أمريكي، مما أدى إلى تخفيض فائض حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة؛
- ◊ أدى تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر من 7,8 في المائة إلى 7 في المائة إلى تخفيض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بمبلغ 26 مليون دولار أمريكي في عام 2003؛
- ◊ أدى تغيير الأسلوب المحاسبي لتحديد الإيرادات إلى زيادة، لمرة واحدة، قدرها 88,4 مليون دولار أمريكي في حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة.

↔ مجمل تحليل الفترة 2002-2003

- 27- نشأ الفائض في حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة في الفترة 2002-2003، كنتيجة، في المقام الأول، لزيادة مستوى العمليات بنسبة 78 في المائة عن المتوقع، ولزيادة إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، لمرة واحدة، بسبب تغيير السياسة المحاسبية لتحديد الإيرادات.
- 28- كان هذان العاملان، اللذان درهما معاً 254,2 مليون دولار أمريكي من الإيرادات الإضافية لتكاليف الدعم غير المباشر، أكثر من كافيين لتغطية الزيادة البالغة 22,2 مليون دولار أمريكي في نفقات ميزانية دعم البرامج والإدارة خلال فترة السنتين، والهبوط البالغ 26 مليون دولار أمريكي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر نتيجة لتخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر اعتباراً من 2003/1/1.

↔ مجمل تحليل الفترة 2004-2005

- 29- من المتوقع أن تزيد إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتحققة خلال فترة السنتين والبالغة 364 مليون دولار أمريكي على نفقات دعم البرامج والإدارة بمبلغ 1 مليون دولار أمريكي، بما في ذلك النفقات الإضافية لدعم البرامج والإدارة الناجمة عن ضعف الدولار الأمريكي.
- 30- يستخدم المجلس التنفيذي، تبعاً لهذه المنهجية، المعلومات أعلاه كأساس لاتخاذ قرار بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشر.



← مزايا المعدل "الثابت" لتكاليف الدعم غير المباشر

- 31- تشمل مزايا المعدل "الثابت" لتكاليف الدعم غير المباشر ما يلي:
- ← استناد قرار المجلس بشأن معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى تحليل طويل الأجل: نظرا لأن عبء العمل الواقع على البرنامج والنفقات العامة غير المباشرة المطلوبة له كلاهما يتباين على مر الوقت، فإن التحليل الذي يشمل عدة فترات يوفر المنظور اللازم ويحد من التأثير الذي تتعرض له تكاليف الدعم غير المباشر من جراء التباين الذي يحدث لمرة واحدة في مستوى العمليات.
 - ← قلة تقلب معدل تكاليف الدعم غير المباشر وتحسين التخطيط: يتيح تحديد المعدل بصفة دورية إمكانية أكبر للتنبؤ بتمويل تكاليف الدعم غير المباشر، مما يسمح بتحديد مستوى ميزانية دعم البرامج والإدارة على أساس الاحتياجات التي توضع من أجلها في بيئة مستقرة نسبيا.

← مثالب المعدل "الثابت" لتكاليف الدعم غير المباشر

- 32- تشمل المثالب ما يلي:
- ← قد لا يعبر المعدل عن هياكل التكلفة الفعلية لفترة مالية واحدة؛
 - ← قد لا يتيح المعدل الثابت للمجلس التنفيذي نقطة بداية كاملة الشفافية لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر كذلك التي تنتجها الكشوف المالية المراجعة.

البديل 2: يضع المجلس التنفيذي إجراءات لإعادة النظر بصفة منتظمة في معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس النفقات الفعلية المراجعة

← المقدمة

- 33- بدلا من استعراض المعدل دوريا، يمكن للمجلس أن يقرر تطبيق إجراءات لإعادة النظر بصفة منتظمة في معدل تكاليف الدعم غير المباشر.
- 34- يتمثل أحد الخيارات المتاحة لذلك في استخدام آخر مجموعة متوافرة من الكشوف المالية المراجعة كأساس لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر للدورة المقبلة لميزانية دعم البرامج والإدارة. ويمكن أن يشمل ذلك ما يلي كجزء من عملية إعداد الميزانية:
- ← الخطوة 1. إجراء تحليل لآخر كشوف مالية مراجعة لتحديد ما تم تكبده فعلا من تكاليف الدعم غير المباشر كنسبة مئوية من التكلفة الشاملة للبرامج؛ وتكون نتيجة ذلك عبارة عن نقطة البدء في مناقشات لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر الذي يعرض في إطار خطة الإدارة.
 - ← الخطوة 2. الاضطلاع بتقييم لمستوى التمويل المرجح لفترة السنتين المقبلة، وهو أمر لازم لتقييم ما إذا كان من الممكن إيصاء المجلس التنفيذي بمعدل تكاليف الدعم غير المباشر المحدد أعلاه:
 - ◇ على سبيل المثال، إذا كانت آخر كشوف مالية تعبر عن وجود مستوى مرتفع نسبيا من إيرادات المساهمات التي يمول منها مستوى مرتفع من التكاليف المباشرة، كما حدث في 2004، يجوز أن توصي الأمانة المجلس التنفيذي بتسوية معدل تكاليف الدعم غير المباشر للتعبير عن ذلك؛ وسيكون على الأمانة أن تحلل أيضا التغيرات في هيكل التكاليف فضلا عن أي أنشطة جديدة يجرى تمويلها باستخدام معدل تكاليف الدعم غير المباشر.
 - ◇ ينبغي أن يؤخذ رصيد حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة في الاعتبار لتحديد المستوى المقبول للمخاطرة.
 - ← الخطوة 3. تحديد المعدل النهائي لتكاليف الدعم غير المباشر وإيصاء المجلس التنفيذي به.
- 35- يعرض الجدول 2، كمثال لذلك، نتائج الكشوف المالية غير المراجعة لعام 2004، مع آخر الإسقاطات لعام 2005.



الجدول 2- مثال: تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر للفترة 2006-2007			
إسقاطات*	إسقاطات	الحسابات غير المراجعة	
2004-05	2005	2004	
2 776	1 211	1 565	السلع
583	248	335	النقل البحري والنفقات المتصلة به
1 105	575	530	النقل البري والتخزين والمناولة
469	330	140	تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى
643	338	305	تكاليف الدعم المباشر
5 576	2 701	2 875	مجموع النفقات المباشرة
363	190	173	دعم البرامج والإدارة
49	25	25	صناديق الأصول الرأسمالية وبناء القدرات
412	214	198	مجموع النفقات غير المباشرة
5 988	2 915	3 073	مجموع النفقات
%7.4	%7.9	%6.9	النفقات غير المباشرة كنسبة مئوية من النفقات المباشرة

* المصدر: خطة البرنامج للإدارة لفترة السنتين (2006-2007)

36- لأغراض التوضيح والبيان، ستستخدم هذه الأرقام في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر للفترة 2006-2007 وفقاً للمنهجية المعروضة أعلاه.

الخطوة 1: معدل نفقات دعم البرامج والإدارة والنفقات غير المباشرة

37- يتضح من الجدول أن نسبة النفقات غير المباشرة لدعم البرامج والإدارة كانت 6,9 في المائة من التكاليف المباشرة لعام 2004. ومن ثم تكون نقطة البداية لخطة الإدارة للفترة 2006-2007 هي معدل لتكاليف الدعم غير المباشر يبلغ 6,9 في المائة. ولو كان البرنامج قد تحول بالفعل إلى نظام الكشوف المالية المراجعة سنوياً، لكانت هذه الأرقام متاحة للأمانة في ربيع 2005 في المراحل الأولى من إعداد خطة الإدارة.

الخطوة 2: إسقاطات التمويل وهيكل التكاليف وحساب تسوية دعم البرامج والإدارة

38- تنطوي الخطوة المعروضة أعلاه على إجراء تحليل لعوامل مثل الإسقاطات، أو هيكل التكاليف، أو رصيد حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة لتحديد ما إذا كان معدل تكاليف الدعم غير المباشر المحدد في الخطوة 1 أعلاه مناسباً.

39- ربما كان مستوى المساهمات مرتفعاً نسبياً في 2004، مما أفضى إلى زيادة الأنشطة وهبوط معدل تكاليف الدعم غير المباشر في هذه السنة. ولو أن الأمانة أخذت في الحسبان إسقاطات لمستوى المساهمات أدنى قليلاً لعام 2005 لدعاها ذلك إلى اقتراح تسوية بالزيادة في المعدل الحالي.

40- في خطة الإدارة للفترة 2006-2007 تمثل أهم تغيير في هيكل تكاليف دعم البرامج والإدارة في إضافة موارد للمكاتب القطرية والإقليمية:

◀ المكاتب القطرية الصغيرة: أضيفت وظيفة لمكاتب قطرية معينة، إلا أن تمويلها اقتضى تطبيق هيكل ثلاثي جديد للمكاتب القطرية، وتخفيض ميزانية دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية الكبيرة؛

◀ نقل الموارد إلى الميدان: أضيفت 77 وظيفة إلى المكاتب الإقليمية والقطرية، إلا أن هذه التغييرات قد مولت عن طريق تخفيض الوظائف في المقر بعدد 97 وظيفة.

41- بناء على ما تقدم، كانت هذه التغييرات في هيكل تكاليف دعم البرامج والإدارة ذاتية التمويل: لم يكن لها تأثير على هيكل التكلفة الشاملة لدعم البرامج والإدارة.



42- كان الرصيد المتبقي به لحساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة في 2005/12/31، في أثناء إعداد خطة الإدارة للفترة 2006-2007، يبلغ 78 مليون دولار أمريكي.

الخوة 3: التوصية بمعدل تكاليف الدعم غير المباشر

43- وفقا للمنهجية المعروضة أعلاه، كان يمكن التوصية بمعدل لتكاليف الدعم غير المباشر يبلغ 6,9 في المائة مع احتمال تسويته بالزيادة نظرا لإسقاطات التمويل أو بالتخفيض بسبب رصيد حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة.

44- الواقع أن توصية الأمانة في خطة الإدارة للفترة 2006-2007 بالاستمرار في تطبيق معدل يبلغ 7 في المائة قد أخذت هذه العوامل في الاعتبار. فقد أشارت إسقاطات خطة الإدارة للفترة 2006-2007 البالغة 5 مليارات دولار أمريكي إلى مستوى للأشطة أدنى من مستوى 2004. إلا أن الفائض المتوقع بمبلغ 78 مليون دولار أمريكي في حساب تسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة أدى، إضافة إلى احتمال إدرار إيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر من الطوارئ غير المنظورة، إلى عدم تقديم توصية بزيادة معدل تكاليف الدعم غير المباشر.

مزاي ومثالب الاستعراض المنتظم لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس النفقات الفعلية المراجعة

(البديل 2).

45- تشمل مزاي هذه المنهجية ما يلي:

- ◀ احتساب معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس النفقات الفعلية المراجعة المستقاة من آخر كشوف مالية؛
 - ◀ الأخذ بنظام الكشوف المالية المراجعة سنويا اعتبارا من 2006 يعني أن فترة الأساس لفترة سنتين معينة ستعتمد بدرجة أكبر على أحدث المعلومات: مثال ذلك إمكانية استخدام الكشوف المالية المراجعة لعام 2006 كأساس لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر للفترة 2008-2009؛
 - ◀ سيزود المجلس التنفيذي بكامل المعلومات الخاصة بتحديد المعدل الذي تقترحه الأمانة، مع وجود نقطة بدء حسنة التحديد تمثلها الكشوف المالية المراجعة.
- 46- تشمل مثالب هذه المنهجية ما يلي:

- ◀ احتساب معدل تكاليف الدعم غير المباشر على أساس تحليل أقصر أجلا: من شأن هذه المنهجية أن تحدد معدلا لتكاليف الدعم غير المباشر يعبر عن نمط التكاليف والإيرادات خلال فترة محدودة، مما يضاعف من تأثير التغييرات التي تطرأ لمرة واحدة على مستوى التشغيل؛
- ◀ زيادة تقلب إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر: يمكن لتغيير المعدل بصفة منتظمة أن يضيف متغير آخر إلى إيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر لا يمكن التنبؤ بها بالفعل، مما يضاعف من الصعوبة الحالية للتخطيط لنفقات دعم البرامج والإدارة وتمويل هذه النفقات؛
- ◀ يمكن لمعدل لتكاليف الدعم غير المباشر محتسب على أساس بيانات العمليات الفعلية الأخيرة أن يلحقه انحراف من جراء المستوى الإجمالي للعمليات في فترة الأساس، وعلى سبيل المثال فإن تحديد معدل تكاليف الدعم المباشر على أساس فترة كان إجمالي عملياتها مرتفعا بصورة غير مألوفة قد يسفر عن معدل لتكاليف الدعم غير المباشر غير كاف لإفراز الإيرادات الكافية من تكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة للفترة التالية.

47- يمكن لهذه المنهجية أن تزيد من مخاطر عدم تمويل نفقات دعم البرامج والإدارة في الفترات التي تشهد تدنيا في مستوى العمليات. فمثل هذا التدني لا يسفر فقط عن هبوط إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بسبب هبوط مستوى المساهمات، لكن تأثير ذلك يتضاعف أيضا من جراء المعدل المنخفض لتكاليف الدعم غير المباشر.

الخلاصات الأولية

48- من شأن الأخذ بإجراءات وجدول زمني لإعادة النظر المنتظمة في معدل تكاليف الدعم غير المباشر، على النحو المعروض في البديل 2، أن يكفل كون معدل تكاليف الدعم غير المباشر أكثر تعبيراً عن أنماط الإنفاق الفعلي في فترة مالية معينة. إلا أن ذلك يؤدي إلى زيادة عنصر التقلب في عملية التخطيط لنفقات دعم البرامج والإدارة كما يمكن أن يزيد من مخاطر قصور تمويل نفقات دعم البرامج والإدارة عند تدني مستوى العمليات.

إعادة تصنيف تكاليف الدعم

49- يمكن للبرنامج، كخطوة إضافية، أن يستعرض تكوين نفقات دعم البرامج والإدارة بغية تحديد التكاليف التي تتغير بتغير مستوى العمليات والتي يمكن ردها إلى العمليات مباشرة. ويمكن إعادة تصنيف هذه التكاليف ضمن فئة تكاليف الدعم



المباشر، وتخفيض ميزانية دعم البرامج والإدارة بنفس القدر. وكانت دراسة 2002 قد انتهت إلى كون ربع نفقات دعم البرامج والإدارة تقريبا نفقات متقلبة. وباقتراض أن الأمر لا يزال كذلك، فإن نحو 92 مليون دولار أمريكي من نفقات دعم البرامج والإدارة للفترة 2006-2007 يكون متقلبا، ويمكن إعادة تصنيف جانب كبير من هذا المبلغ ضمن فئة نفقات الدعم المباشر.

-50

تم، في استعراض سياسات الموارد والتمويل الطويل الأجل، فحص هذه القضية، وتحديد المزايا التالية:

- ◀ هذا الخيار أكثر "توجها إلى المستقبل". فهو يتفق مع الاتجاه الذي يميز استرداد التكاليف عن طريق ربط التكاليف بالعمليات قدر الإمكان، مما يكفل وجود هيكل أكثر اتساما بالمرونة يتسع ويتقلص تبعاً لمستوى الموارد؛
- ◀ ستكون مهام الدعم التي تظل مشمولة بميزانية دعم البرامج والإدارة ذات طابع غير مباشر بمزيد من الوضوح؛
- ◀ من شأن هذا الخيار أن يحدد معدل أكثر انخفاضاً لتكاليف الدعم غير المباشر يبدو تنافسياً وفقاً لمعظم المعايير.

-51

شملت بعض المثالب التي تم تحديدها ما يلي:

- ◀ سيكون على البرنامج أن يتحمل قدراً أكبر من مخاطر تكبد نفقات الدعم المباشر عندما تقوم الجهات المانحة بتوجيه مساهماتها أو عدم توجيهها إلى غرض محدد؛
- ◀ ستكون المخاطر التي ينطوي عليها الالتزام بالأموال لتكاليف الدعم المباشر أعلى بدرجة كبيرة؛
- ◀ ستترتب على ذلك احتياجات إدارية وجهازية كبيرة.

-52

ينبغي القيام بإعادة التصنيف المذكورة لتكاليف الدعم بالاقتران مع استعراض إطار السياسات المالية، وقد تنطوي على تغييرات جهازية كبيرة. لذلك ينبغي النظر إليها على أنها حل ممكن على الأجل الطويل.



الملحق: تحليل فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترتين 2003-2002 و 2004-2005

/2004 2005			/2002 2003	
364.0			353.4	إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر
0.0			2.6	المساهمات الحكومية النقدية النظرية
0.0			88.4	الإيرادات الإضافية الناجمة عن تغيير السياسات
-297.0			-232.2	نفقات دعم البرامج والإدارة
-66.0			0.0	نفقات دعم البرامج والإدارة - تسوية سعر الصرف
0.0			18.4	تسويات مقابل التزامات الفترة السابقة وغير ذلك من التسويات
1.0			230.6	فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة
ألف - الفروق الناجمة عن تغيير الأساليب المحاسبية (بملايين الدولارات الأمريكية)				
	364.0		353.4	إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر
التكاليف المباشرة الفعلية x المعدل الفعلي لتكاليف الدعم غير المباشر (على أساس الاستحقاق) (بملايين الدولارات الأمريكية)				
			124.2	2002 @ 7.8 % 1592.2
			227.8	2003 @ 7.0% 3254.7
				2004-2005 @ 7.0 % 5,407
	378.5		352.0	
14.5-			1.4	الفروق الناجمة عن تغيير الأساليب المحاسبية
باء - فروق الأسعار				
		486.5		متوسط التكاليف المباشرة المميزنة للطن المتري (دولار أمريكي)
		501.6		ناقصا: متوسط التكاليف المباشرة الفعلية للطن المتري (دولار أمريكي)
		15.2		متوسط التكاليف المباشرة للطن المتري (دولار أمريكي)
		8,967.0		مضروبا في آلاف الأطنان المترية المميزنة
	135.9		54.9	مجموع فروق الأسعار للتكاليف المباشرة (بملايين الدولارات الأمريكية)
9.5			4.3	الزيادة في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر الناجمة عن فروق أسعار التكاليف المباشرة
جيم - فروق الحجم				
		8,967.0		الحجم المميزن بالآلاف الأطنان المترية
		10,779.0		الحجم الفعلي بالآلاف الأطنان المترية
		1,812.0		(الزيادة) النقص بالآلاف الأطنان المترية
		501.6		متوسط التكاليف المباشرة الفعلية للطن المتري (دولار أمريكي)
	908.9		2,128.0	الزيادة في التكاليف المباشرة (بملايين الدولارات الأمريكية)
63.6			165.8	الزيادة في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر الناجمة عن فروق الحجم
دال - فروق الإيرادات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة				
		0.0		الإيرادات الأخرى - حسب الميزانية (بملايين الدولارات الأمريكية)
		0.0		الإيرادات الأخرى - الفعلية
0.0	0.0		19.0	الإيرادات الأخرى الإضافية (بملايين الدولارات الأمريكية)
هاء - فروق ناجمة عن الزيادة في نفقات دعم البرامج والإدارة				



الملحق : تحليل فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترتين 2003-2002 و 2004-2005					
/2004 2005			/2002 2003		
		305.3		210.0	الميزانية الأصلية لنفقات دعم البرامج والإدارة (بملايين الدولارات الأمريكية)
		<u>363.0</u>		<u>232.2</u>	النفقات الفعلية لدعم البرامج والإدارة (بملايين الدولارات الأمريكية)
57.7-	-57.7		-22.2	-22.2	النفقات الإضافية لدعم البرامج والإدارة
واو – فروق تغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر					
				378.0	التكاليف المباشرة الفعلية X المعدل المميز لتكاليف الدعم غير المباشر (بملايين الدولارات الأمريكية)
				352.0	التكاليف المباشرة الفعلية X المعدل الفعلي لتكاليف الدعم غير المباشر (بملايين الدولارات الأمريكية)
			26.0-		الهبوط في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر نتيجة لتغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر
زاي – الإيرادات الإضافية الناجمة عن تغيير السياسة المحاسبية					
			88.4		
0.9			230.6		فجوة ميزانية دعم البرامج والإدارة بحسب التحليل

