

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 21-25/10/2002

مسائل المالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

التقرير النهائي بشأن تحليل معدل تكاليف الدعم غير المباشر



Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2002/5-C/1
13 September 2002
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لإقرارها

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

رقم الهاتف: 066513-2007

Ms. J. Mabutas

المدير التنفيذي المساعد (FS):

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



ملخص

تتضمن هذه الوثيقة نتيجة التحليل والاستعراض النهائي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر الذي كان قد عرض على المجلس التنفيذي في مايو/أيار 2002 بشكل أولي. ويحتوي هذا التحليل النهائي على نتائج السبعة "خطوات التالية" التي اتخذتها الأمانة بناء على طلب المجلس في شهر مايو/أيار 2002، والاستنتاجات التي تم التوصل إليها في كل خطوة من هذه الخطوات، والإجراءات التي يتعين على الأمانة اتخاذها، والتوصيات المرفوعة إلى المجلس بناء على هذه الاستنتاجات.

وتتعرض هذه الوثيقة للأسئلة التالية:

- ما هي النتيجة النهائية لمصروفات دعم البرامج والإدارة بالنسبة لإيرادات دعم البرامج والإدارة في الفترة المالية 2000-2001؟ وما هي أسباب هذه النتيجة (أو 'الفجوة') وما هي الخطوات التي ينبغي اتخاذها لعلاج ذلك؟
 - وفي ضوء نتائج تحليل الفترة المالية 2000-2001، ما هي القرارات والإجراءات التي ينبغي اتخاذها في الفترة المالية 2002-2003 على الفور، أو بالنسبة للفترة المالية 2004-2005 بعد ذلك؟
 - ما هو وجه المقارنة بين برنامج الأغذية العالمي وغيره من منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بتكاليف الدعم غير المباشر؟
- وفيما يلي نتائج هذا التحليل والاستعراض الشامل للمعدل:

الخلل الهيكلي بين إيرادات ومصروفات دعم البرامج والإدارة

يرجع الخلل الهيكلي بين إيرادات ومصروفات دعم البرامج والإدارة إلى النظام المحاسبي الحالي للإيرادات (على أساس نقدي) والمصروفات (على أساس الاستحقاق)، وتقلب الأسعار والكميات، وإلى الإيرادات والمصروفات الأخرى غير المنظورة لدعم البرامج والإدارة. وبالنسبة للفترة المالية 2000-2001، فقد وصل الفرق بين الإيرادات والمصروفات إلى 40.1 مليون دولار عجز (أي أن إيرادات دعم البرامج والإدارة كانت أقل من المصروفات). وبناء على ذلك، فإن جزءاً من عوائد الفوائد المتولدة أثناء الفترة المالية، استخدم لسد هذا العجز.

ويمكن معالجة الفجوة الناجمة عن طريقة المحاسبة التقليدية، بمجرد تغيير السياسة المحاسبية للإيرادات. وقد قرر المدير التنفيذي تغيير هذه السياسة بالنسبة للفترة المالية 2002-2003 لتتخلص من هذا الخلل، وتحقيق توازن مناسب بين الإيرادات والمصروفات.

إن إلغاء الاختلاف في طريقة المحاسبة في الفترة المالية 2000-2001، كان من شأنه أن يقلل العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى الصفر في تلك الفترة المالية. وبغض النظر عن ذلك، فقد كانت هناك رغم ذلك فروق تعويضية بين إيرادات ومصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة وصلت بالفعل إلى الصفر في الفترة المالية 2000-2001. فقد أدى تقلب أسعار التكاليف المباشرة إلى تقليل إيرادات الدعم غير المباشر بما قيمته 24 مليون دولار، بينما أدى مستوى العمليات إلى زيادة إيرادات الدعم غير المباشر بما قيمته 61 مليون دولار. وقد أسفر ذلك - إلى جانب زيادة الإيرادات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة بمبلغ 5 ملايين دولار - إلى حدوث توازن دقيق مع المصروفات الإضافية لميزانية دعم البرامج والإدارة في الفترة المالية والتي بلغت 42 مليون دولار.

ومن المقترح معالجة هذه الثغرات في ميزانية دعم البرامج والإدارة باستخدام حساب تسوية لتسجيل حالات العجز الفعلي، وإعطاء المجلس التنفيذي معلومات كافية لعلاجها.

وسوف يبين حساب التسوية هذا - بطريقة شفافة - الفرق الموجود في نهاية كل سنة أو فترة مالية، وأسباب حدوثه. فإذا كان الفرق في شكل فائض، فبإمكان المجلس التنفيذي أن يقرر إما تسديده إلى الجهات المانحة، وباستخدامه في تمويل مصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة في المستقبل، ليقبل بذلك من معدلات تكاليف الدعم غير المباشر، أو أن يعيد برمجة هذا الفائض لأغراض أخرى. أما إذا كان الفرق في شكل عجز، فبإمكان المجلس الموافقة على الأسلوب المتبع الآن وهو استخدام عوائد الفوائد (إذا كانت هذه الإيرادات المتولدة تكفي لسد العجز) أو أن يقرر تعديل معدل تكاليف الدعم غير المباشر. وبناء على ذلك فقد قرر المدير التنفيذي إنشاء حساب التسوية هذا للفترة المالية 2002 - 2003.

العناصر الثابتة والمتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة وتأثيرها على الفترتين الماليتين 2003-2002 و 2004-

2005

تبين من استعراض طبيعة نفقات دعم البرامج والإدارة من حيث عناصرها الثابتة والمتغيرة، أنه في حدود كمية تتراوح بين 4 إلى 7 ملايين طن في الفترة المالية الواحدة (أي بتفاوت نسبته 75 في المائة)، تتفاوت احتياجات ميزانية دعم البرامج والإدارة بنسبة 12 في المائة فقط. والكمية المذكورة تغطي مستوى النشاط في الفترات المالية الست الأخيرة. وبالنسبة لمستوى ميزانية الأنشطة التشغيلية في الفترة المالية 2002-2003 (5.5 مليون طن)، فإن ثلاثة أرباع الميزانية تقريباً يمكن اعتبارها ذات طبيعة ثابتة.



ويتغير ربع تكاليف دعم البرامج والإدارة بتغير المستوى التشغيلي للبرنامج. فمن بين ميزانية دعم البرامج والإدارة للمقر والمكتب الإقليمي البالغة 165.5 مليون دولار للفترة المالية 2002-2003، تبلغ قيمة المتغيرات 39.2 مليون دولار. وهنا يظهر سبب قوي لإعادة تصنيف تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تتغير بتغير مستوى العمليات، والتي يمكن ربطها مباشرة بدعم عملية ما، لتصبح ضمن تكاليف الدعم المباشر. وسيضع المدير التنفيذي نظاماً لإسناد هذه التكاليف لمشروعات وتخصيص الأموال لاستخدامات مختلفة. وبذلك تصبح ميزانية دعم البرامج والإدارة هي التكاليف الإضافية الثابتة بالفعل لإدارة وتسيير البرنامج ودعم عملياته بغض النظر عن كمية الأغذية الموزعة خلال فترة محددة. وقد أوصى المدير التنفيذي بأن يوافق المجلس التنفيذي على مبدأ إعادة تصنيف العناصر المتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة، التي يمكن ربطها بصورة مباشرة بأي عملية، لتصبح ضمن تكاليف الدعم المباشر.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المدير التنفيذي ينوي مراجعة المصروفات المتبقية في الميزانية لدعم البرامج والإدارة عن السنة المالية 2003، بتخفيضها - بعد إعادة التصنيف السابق الإشارة إليها - بنسبة 10 في المائة، كما أوصى المجلس بتخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة للسنة المالية 2003 إلى 7 في المائة فقط.

وبالنسبة لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005، فستكون هناك مراجعة كاملة للافتراضات والأسس لتحديد مستويات مصروفات دعم البرامج والإدارة، باستخدام النهج الصفري، للتأكد من أن البرنامج أصبح يسير بطريقة سهلة إلى أقصى حد ممكن نتيجة تنفيذ الهيكل التنظيمي اللامركزي، وتشغيل شبكة البرنامج للمعلومات والنظام العالمي للمعلومات الجديد بأسلوب الشركات (WINGS)، لتوضيح أن عنصراً كبيراً من دعم البرامج والإدارة هو عنصر ثابت، لا يمكن تحديده على أساس الكميات المسلمة وحدها.

دراسة مقارنة عن وضع برنامج الأغذية العالمي والمنظمات الأخرى في الأمم المتحدة

تشمل هذه الوثيقة أيضاً نتيجة الدراسة المقارنة لبرنامج الأغذية العالمي وغيره من منظمات الأمم المتحدة. وتشير هذه الدراسة إلى أن تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج - من حيث علاقتها بمستوى التكاليف المباشرة - أقل منها في المنظمات الأخرى للأمم المتحدة التي أجريت عليها الدراسة. ومع ذلك يصعب، حتى في هذه المنظمات الأخرى، إجراء مقارنة مباشرة بسبب اختلاف الاختصاصات، والاستراتيجيات، وطرق تنفيذ البرامج، والمخرجات، وتصنيف التكاليف.

وقد بدأت الأمانة في إجراء دراسة مقارنة مع المنظمات غير الحكومية، وأدرجت خطة العمل للانتهاء من هذه الدراسة في هذه الوثيقة.

تعقيبات المراجع الخارجي

بناءً على طلب المجلس، فإن النسخة النهائية من هذه الوثيقة - مع ملاحظتها - عُرضت أيضاً على مكتب المراجع الخارجي. وقد وردت التعليقات والاقتراحات الأولية للمكتب في هذه الوثيقة الختامية، وسيقدم مكتب المراجع الخارجي في أوائل شهر سبتمبر/أيلول التقرير الرسمي متضمناً تعقيباته على جميع الوثائق المالية.

استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل

أظهر هذا الاستعراض لتكاليف الدعم غير المباشر جوانب أخرى في سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، لا بد من إدراجها في الاستعراض القادم. وهي:

- استعراض تمويل المكاتب القطرية: لا بد من استعراض مخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة للمكاتب القطرية، لا سيما تلك الموجودة في بلدان قرر البرنامج أن يواصل عمله فيها، ولكنه لا يملك القدرة على استيعاب مستوى التشغيل اللازم لتوليد مبالغ كافية من تكاليف الدعم المباشر.
- المساهمات النقدية الحكومية النظرية: إن استخدام المساهمات النقدية الحكومية النظرية كمصدر إضافي لتمويل إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، لا سيما في تسديد تكاليف المكاتب القطرية، هو أحد المجالات التي تحتاج إلى النظر فيها، بما في ذلك إمكانية تنفيذ أحكام اللائحة المالية التي تتعلق بجمع المساهمات النقدية الحكومية النظرية.
- إطار قياس نتائج ميزانية دعم البرامج والإدارة: ينبغي دراسة إمكانية إنشاء إطار لقياس نتائج الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة



مشروع القرار

يوصي المدير التنفيذي المجلس بأن:

- (أ) **يحيط علماً** بوثيقة الاستعراض النهائي لتكاليف الدعم غير المباشر وملاحقها (بما في ذلك الدراسة المقارنة مع منظمات الأمم المتحدة) التي تمثل تحليلاً شاملاً لتكاليف الدعم غير المباشر **للبرنامج**؛
- (ب) **يحيط علماً** بالعجز البالغ 40.1 مليون دولار في تمويل المصروفات الفعلية لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2000-2001، و**يوافق على** استخدام عوائد الفوائد من الحساب العام لتمويل هذا العجز؛
- (ج) **يحيط علماً** بالتغيير في السياسة المحاسبية الذي أحدثه المدير التنفيذي، والذي ستحسب الإيرادات بمقتضاه على أساس الاستحقاق، وذلك بأثر رجعي اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2002؛
- (د) **يحيط علماً** بقيام المدير التنفيذي بإنشاء حساب 'لتسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة' لتسجيل أي فرق بين الإيرادات والمصروفات الفعلية في ميزانية دعم البرامج والإدارة، وليقرر في المستقبل كيفية تسديد هذه الفروق، بما في ذلك مواصلة الأسلوب الحالي في استخدام عوائد الفوائد لسد أي عجز؛
- (هـ) **يوافق على** إعادة تصنيف المصروفات ذات الطبيعة المتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة (أي تكاليف الدعم التي تتغير بتغير الكميات المسلمة) والتي يمكن ربطها بصورة مباشرة بتكاليف الدعم المباشر لأي عملية، أي لكي تمثل ميزانية دعم البرامج والإدارة لتكاليف لا تتغير بتغير حجم الكميات المسلمة: سينشئ المدير التنفيذي نظاماً لإسناد هذه التكاليف للمشروعات وتخصيص الأموال لاستخدامات مختلفة؛
- (و) **يحيط علماً** بقرار المدير التنفيذي بتخفيض الجزء المتبقي من ميزانية دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول شهر يناير/كانون الثاني 2003؛
- (ز) **يوكد** معدل تكاليف الدعم المباشر بنسبة 7.8 في المائة لعام 2002؛
- (ح) **يوافق على** تخفيض هذا المعدل إلى 7 في المائة لعام 2003؛
- (ط) **يتطلع إلى** تقديم المدير التنفيذي لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005 التي تُعدّ باستخدام النهج 'الصفري'، بهدف تحديد المستوى المناسب لميزانية دعم البرامج والإدارة؛
- (ي) **يدرس** المسائل التالية عند استعراضه لسياسات **البرنامج**:
- (1) تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية؛
 - (2) جمع المساهمات النقدية الحكومية النظرية في تغطية تكاليف التشغيل المحلية، وتسجيلها وقيد حساباتها.
 - (3) أطر قياس نتائج الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة.



القسم الأول: المقدمة والهدف

- 1- الهدف من هذه الوثيقة هو الانتهاء من تحليل معدل تكاليف الدعم غير المباشر للفترة المالية 2000-2001 الذي بدأ في "الاستعراض الأولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر" التي قدمت إلى المجلس التنفيذي في شهر مايو/أيار 2002. وسوف تُبرز نتائج التحليلات الأخيرة التي أجرتها الأمانة بشأن 'الخطوات التالية' التي أقرها المجلس، بهدف تحديد المعدل المناسب لتكاليف الدعم غير المباشر. وترد هذه النتائج على الوجه التالي:
- القسم الثاني: تحليل الإيرادات والمصروفات الفعلية لميزانية دعم البرامج والإدارة عن الفترة المالية 2000-2001** – وهو يحدد ويحلل الفرق بين إيرادات ومصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة على أساس الكشوف المالية المراجعة.
 - القسم الثالث: الخلل الهيكلي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر** - وهو يستعرض تأثير أساليب المحاسبة و فروق التكاليف المباشرة على تمويل مصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة.
 - القسم الرابع: طبيعة مصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة** - وهو يحلل العناصر الثابتة والمتغيرة في تكاليف ميزانية دعم البرامج والإدارة.
 - القسم الخامس: الاستعراض النهائي للمعدل الحالي الوحيد لتكاليف الدعم غير المباشر** بما في ذلك التحليل التفصيلي للفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة وتأثير ذلك على معدل تكاليف الدعم غير المباشر.
 - القسم السادس: معالجة فروق ميزانية دعم البرامج والإدارة** - وهو يحدد الخيارات المتاحة لمعالجة الفروق في ميزانية دعم البرامج والإدارة.
 - القسم السابع: الخيارات الأخرى لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة** - وهو يستعرض ويحلل خيارات التمويل الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة، بما في ذلك الخيارات التي قدمتها مجموعة العمل عام 1998.
 - القسم الثامن: المستوى المناسب لميزانية دعم البرامج والإدارة** - وهو يناقش كيفية تحديد مستوى مناسب لميزانية دعم البرامج والإدارة وإقراره.
 - القسم التاسع: دراسة مقارنة مع منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية** - وهو يعرض نتيجة الدراسة المقارنة لتكاليف الدعم غير المباشر في منظمات الأمم المتحدة.
 - القسم العاشر: الاستنتاجات والتوصيات العامة** - وهو يعرض الاستنتاجات المستخلصة من الدراسة وي طرح عددا من التوصيات.
- 2- وهذه الوثيقة مكتوبة على أساس الخطوات المذكورة أعلاه، والمخطط التفصيلي الذي وُزع على أعضاء المجلس في يونيو/حزيران 2002. وتمت مراجعة شكل الوثيقة وتسلسلها بحيث تغطي جميع التعقيبات التي وردت إلى البرنامج نتيجة توزيع المخطط التفصيلي، وبحيث تتناول جميع القضايا بطريقة منطقية وشاملة.
- 3- ولكي يتسنى ذلك، وتبسيطا لطريقة العرض، فإن التحليلات والنتائج التفصيلية تأتي كملحق بهذه الوثيقة:
- ◀ الملحق الأول: المعلومات الأساسية والمنهجية
 - ◀ الملحق الثاني: تحليل الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة
 - ◀ الملحق الثالث: الطرق المحاسبية
 - ◀ الملحق الرابع: التحليل النظري لتأثير التغييرات في أسعار وأحجام التكاليف المباشرة على إيرادات تكاليف الدعم المباشر
 - ◀ الملحق الخامس: تحليل حساسية تكاليف دعم البرامج والإدارة
 - ◀ الملحق السادس: خيارات التمويل التي وضعتها مجموعة العمل
 - ◀ الملحق السابع: دراسة مقارنة لتكاليف الدعم غير المباشر في برنامج الأغذية العالمي والمنظمات الأخرى في الأمم المتحدة
 - الملحق الثامن: دراسة مقارنة - اختصاصات



القسم الثاني: تحليل الإيرادات والمصروفات الفعلية لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2000-2001

ألف - شرح المصطلحات

4- لأغراض هذه الدراسة، استخدمت التعريفات التالية:

- **تكاليف دعم البرامج والإدارة:** هي مصروفات دعم البرامج والإدارة عن فترة محددة. وهي إما:
 - **المصروفات المدرجة في ميزانية دعم البرامج والإدارة** (أو "ميزانية دعم البرامج والإدارة"): وهي مصروفات دعم البرامج والإدارة المتوقعة أو التقديرية لتلك الفترة.
 - **المصروفات الفعلية** لدعم البرامج والإدارة (أو "مصروفات دعم البرامج والإدارة"): وهي المصروفات الفعلية أو المحققة في تلك الفترة.
- وتتقسم تكاليف دعم البرامج والإدارة الآن إلى الفئتين التاليتين:
 - **دعم البرامج -** وهي التكاليف الناجمة عن وضع البرامج وصياغتها وتنفيذها وتقييمها، والتي لا يمكن ربطها بصورة مباشرة بتنفيذ أي مشروع بعينه.
 - **الإدارة والتنظيم -** وهي التكاليف الناجمة عن المحافظة على هوية المنظمة وتوجيهها وتوفير سبل الراحة فيها.
- **إيرادات ميزانية دعم البرامج والإدارة:** وهي إيرادات دعم البرامج والإدارة عن فترة محددة. وتتكون هذه الإيرادات من:
 - **إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة:** وهي قيمة الإيرادات المستردة من المساهمات خلال تلك الفترة عن طريق تطبيق معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشر.
 - **إيرادات أخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة:** وهي جميع المصادر الأخرى لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة. وتشمل هذه المصادر الآن المساهمات النقدية الحكومية النظيرة، والوفورات الناجمة عن إلغاء التزامات عن فترات سابقة.
- **"الفرق" في ميزانية دعم البرامج والإدارة:** وهو الفرق بين إيرادات ومصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة بالنسبة لأي فترة محددة. وقد يكون هذا الفرق عجزاً (حيث تزيد مصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة على إيراداتها)، أو فائضاً، (عندما تزيد إيرادات الميزانية على مصروفاتها) بالنسبة لأي مدة محددة.
- **معدل تكاليف الدعم غير المباشر:** هو النسبة المئوية المطبقة على المساهمات لاسترداد إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر حتى يمكن تمويل مصروفات دعم البرامج والإدارة. وتبلغ هذه النسبة الآن 7.8 في المائة من المساهمات متعددة الأطراف والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف. وتطبق معدلات مختلفة - تتراوح بين 3 في المائة إلى 7.8 في المائة على المساهمات الثنائية والمساهمات في حسابات الأمانة.
- **إيرادات الفوائد:** هي قيمة جميع الفوائد على الأرصدة النقدية للمساهمات متعددة الأطراف والمساهمات متعددة الأطراف الموجهة.
- **التكاليف المباشرة:** يستخدم هذا المصطلح للإشارة إلى تكاليف جميع المدخلات التي يمكن ربطها مباشرة بتنفيذ المشروعات والبرامج، أي تكاليف التشغيل المباشر وتكاليف الدعم المباشر.
- **تكاليف البرامج:** يستخدم هذا المصطلح بواسطة المنظمات الأخرى للأمم المتحدة المشار إليها في هذه الدراسة، للدلالة على تكاليف المدخلات المباشرة للمشروعات والبرامج.

باء - الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة - "أسبابه"

- 5- إن أي استعراض لمعدل تكاليف الدعم المباشر (وهو الوسيلة الأولية لتمويل مصروفات دعم البرامج والإدارة) ينبغي أن يبدأ بدراسة الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة، أي الفرق بين إيرادات ومصروفات هذه الميزانية.
- 6- فعلى أساس الكشوف المالية المراجعة عن الفترة المالية 2000-2001، فإن هناك فرقاً في الميزانية - بالعجز - قيمته 40.1 مليون دولار (الجدول 1). وكان هذا العجز يقدر في شهر مايو/أيار بمبلغ 41.9 مليون دولار على أساس الحسابات غير المراجعة.
- 7- ومعنى هذا العجز أن إيرادات ميزانية دعم البرامج والإدارة لم تكن كافية لتمويل مصروفاتها للفترة المالية.



الجدول 1: الفرق بين الإيرادات والمصروفات في ميزانية دعم البرامج والميزانية للفترة 2001-2000 (بملايين الدولارات)

إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر		188.5
المساهمات النقدية الحكومية النظرية	3.0	
الوفورات المحققة من إلغاء التزامات من فترات سابقة	4.3	
مجموع الإيرادات من المصادر الأخرى		7.3
مجموع إيرادات دعم البرامج والإدارة		195.8
المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة		235.9
الفرق في دعم البرامج والإدارة (بالعجز)		40.1

ملحوظة: يتكون المبلغ الخاص بمصروفات دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2001-2000 من 229.6 مليون دولار مسجلة في الكشوف المالية تحت عنوان دعم البرامج والإدارة، بالإضافة إلى 6.3 مليون دولار مصروفات دعم البرامج والإدارة التي حُوّلت إلى الحساب الخاص ببرنامح تحسين الإدارة المالية.

- 8- وقد ناقشت الوثيقة الخاصة بالاستعراض الأولي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر الأسباب التي أدت إلى هذا الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة. وأوضحت عدة "اختلالات هيكلية"، مثل استخدام طرق محاسبية مختلفة، وتأثير تغيير أسعار وأحجام المدخلات المباشرة، مما يزيد من هذه الفروق.
- 9- كما تتناول هذه الوثيقة الختامية تحليل هذا الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة، وتفصل تأثير كل من هذه المتغيرات، بعقد مقارنة بين أرقام الميزانية الأصلية لدعم البرامج والإدارة عن الفترة 2001-2000 وأرقام الكشوف المالية المراجعة عن نفس تلك الفترة.
- 10- وباستخدام هذه المنهجية تصبح أرقام الميزانية الأصلية لدعم البرامج والإدارة هي الأساس، مع تحليل الانحراف عن هذا الأساس، كما يرد في الجدول 2 بالنسبة للفرق الموجود في ميزانية دعم البرامج والإدارة عن الفترة المالية 2001-2000.

الجدول 2: تحليل الفرق في ميزانية الفترة المالية 2001-2000 (بملايين الدولارات)

2001-2000	
العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة بحسب الكشوف المالية	40.1-
ألف - فروق الطرق المحاسبية	
الفرق في الإيرادات بسبب اختلاف الطرق المحاسبية (الطريقة 'النقدية' مقابل 'الاستحقاق')	40.1
تعديل الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة باستخدام مبدأ الاستحقاق عند قيد الإيرادات	0.0
باء - الفروق "بسبب الأسعار"	
الإيرادات غير المحققة في تكاليف الدعم غير المباشر نتيجة انخفاض أسعار المدخلات المباشرة	24.2
جيم - الفروق "بسبب الأحجام"	
إيرادات إضافية في تكاليف الدعم غير المباشر بسبب زيادة أحجام الشحنات	60.7-
دال - الفروق في الإيرادات الأخرى في ميزانية دعم البرامج والإدارة	
الإيرادات الإضافية الأخرى المحققة	5.3-
هاء - الفروق الناجمة عن زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة	
مصروفات إضافية لدعم البرامج والإدارة: مدرجة في الميزانية ومحققة	41.9
الفرق الناجم عن التقريب	0.1-
المجموع	0.0

الحساب التفصيلي لهذا المبلغ يرد في الملحق 2.

- 11- يبين هذا التحليل 'الفروق' التي يمكن تجميعها تحت الفئتين التاليتين:

(أ) الاختلالات الهيكلية في إيرادات تكاليف الدعم المباشر، وتشمل الفروق الناجمة عن:

- (1) الطرق المحاسبية
- (2) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة باختلافات التكاليف المباشرة للأسعار
- (3) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة باختلافات التكاليف المباشرة لحجم الشحنات



- (ب) **فروق غير منظورة في الإيرادات والمصروفات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة.**
وتأتي الفروق غير المنظورة في 'الإيرادات الأخرى لميزانية لدعم البرامج والإدارة' من:
- (1) المساهمات النقدية الحكومية النظرية: فرغم إدراج مبلغ 2 مليون دولار في وثيقة ميزانية دعم البرامج والإدارة، فإن المبلغ الفعلي الذي تلقاه البرنامج كان 3 ملايين دولار. ويأتي هذا الفرق من صعوبة التنبؤ بهذه المبالغ.
- (2) وقّر إلغاء التزامات عن فترات مالية ما قيمته 4.3 مليون دولار خلال الفترة المالية. ولم يُدرج أي مبلغ في وثيقة ميزانية دعم البرامج والإدارة، نظراً لأن هذه المبالغ لا يمكن التنبؤ بها بحكم طبيعتها.
- وترجع الزيادة غير المنظورة في المصروفات إلى زيادة مستوى العمليات، التي زادت بنسبة 10 في المائة عن المستوى المقرر في الميزانية، وهو الأساس الذي زادت ميزانية دعم البرامج والإدارة بناء عليه.
- ومن زاوية الميزانية والتخطيط، فإن الخلل الهيكلي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر يخلق أبلغ الصعوبات، وهو ما دعا إلى تناوله بمزيد من التفصيل في القسم الثالث.

الاستنتاج 1

يمكن إرجاع الفرق الذي يحدث في ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى العوامل التالية:

- (أ) الخلل الهيكلي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، بما في ذلك الفروق الناجمة عن:
- الطرق المحاسبية
 - إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة باختلافات التكاليف المباشرة للأسعار
 - إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة باختلافات التكاليف المباشرة لحجم الشحنات
- (ب) فروق غير منظورة في الإيرادات والمصروفات الأخرى لميزانية دعم البرامج والإدارة

جيم - التوصيات

- 13- يوصى بأن يحيط المجلس علماً بالعجز البالغ 40.1 مليون دولار في ميزانية دعم البرامج والإدارة عن الفترة المالية 2000-2001، وأن يوافق على استخدام إيرادات الفوائد لتمويل هذا العجز.

القسم الثالث: الخلل الهيكلي في إيرادات دعم البرامج والميزانية

ألف - الخلل الهيكلي - الطرق المحاسبية

- 14- تم تحديد الطرق المحاسبية الحالية باعتبارها إحدى أسباب الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة. فالفرق الناجم عن 'الطرق المحاسبية' الموضح في الجدول 2، يأتي نتيجة عدم حساب إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بطريقة واحدة:
- (أ) ففي وثيقة ميزانية دعم البرامج والإدارة، حُسبت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر باستخدام معدل لهذه التكاليف من التكاليف المباشرة المدرجة في الميزانية (بعد إدراج الإيرادات الأخرى المتوقعة في ميزانية دعم البرامج)
- (ب) وفي الكشوف المالية، قيدت إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر على أساس المتحصلات النقدية، أي المتحصلات الفعلية من عنصر تكاليف الدعم غير المباشر المقدم من الجهة المانحة.
- 15- ويظهر هذا التفاوت في الإيرادات في الكشوف المالية على أساس مختلف بخلاف المصروفات، الأمر الذي يخلق عدم تطابق بين الإيرادات والمصروفات في فترة مالية واحدة.
- 16- وعدم التطابق هذا، يتعارض مع مبدأ مطابقة المحاسبة الذي "يشمل القيد المتزامن أو الموحد للإيرادات والمصروفات الناجمة بصورة مباشرة أو مشتركة عن نفس المعاملة أو الأحداث الأخرى".
- 17- كما أن قيد إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر على أساس الاستلام النقدي، يخلق أيضاً شيئاً من الاضطراب في عملية التخطيط لتكاليف الدعم غير المباشر، أي وقت تحصيل هذه التكاليف. وهذا الأمر يخلق صعوبات في التنبؤ بإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر وضمان تمويل كافٍ لمصروفات دعم البرامج والإدارة.



- 18- إن تغيير السياسات المحاسبية لقيود الإيرادات على أساس الاستحقاق، أي عند الوقت الذي تصبح فيه 'مستحقة'، أي بما يجعلها تتماشى إلى أقصى حد ممكن مع المصروفات المقابلة، سيجعلها أكثر اتساقاً مع السياسة المتعلقة بقيود المصروفات، كما أنه سيحقق اتساقاً أفضل بين الإيرادات والمصروفات. وسيقلل أيضاً من الاضطراب الذي يحيط بعملية التخطيط لتكاليف الدعم غير المباشر، نظراً لأن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر لن تكون معرضة حينئذٍ للتأثر بتوقيت التحصيل النقدي. ويبين الملحق الثالث هذه النقطة بمزيد من التفصيل.
- 19- ولو أن هذا التغيير في السياسات المحاسبية طبق في الفترة المالية 2001-2000، لأسفر عما يلي:

**الجدول 3: قيد الإيرادات: على الأساس النقدي وأساس الاستحقاق
في الفترة المالية 2001-2000 (بملايين الدولارات)**

2001-2000	
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر – على أساس الاستحقاق	255.1
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر – على أساس نقدي	188.5
الفرق في قيد إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر (بالزيادة)	66.6

- 20- والزيادة المقيدة في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر نتيجة تطبيق هذه السياسة (وهي 66.6 مليون دولار) أكثر من الفرق الظاهر من الطرق المحاسبية والموضح في الجدول 2 (40.1 مليون دولار). ويرجع ذلك إلى أن الإيرادات تقيد – في ظل السياسة المنقحة – قبل المصروفات المقابلة من أجل "التخصيص التراكمي" للمصروفات، حيث لا توجد علاقة مباشرة بكل مساهمة من المساهمات. فقيد الإيرادات في نفس وقت قيد هذه المصروفات، ليس بالأمر العملي. فلو أن جميع الإيرادات قيدت في نفس الوقت مع المصروفات، فسوف يختفي تماماً الفارق الناجم عن الطرق المحاسبية الوارد في الجدول 2.

الاستنتاج 2

سوف يؤدي تغيير السياسات المحاسبية اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2002 إلى تناسق أفضل – وإن لم يكن تاماً – بين الإيرادات والمصروفات كما أنه يقلل من الخلل الهيكلي بين إيرادات ميزانية دعم البرامج والإدارة ومصروفاتها، وهو الخلل الناجم عن فروق الطرق المحاسبية التقليدية. وسوف يقضي ذلك على الخلل الهيكلي الناجم عن عدم إمكانية التنبؤ بالتكاليف المباشرة.

باء - الخلل الهيكلي – التغييرات في أسعار المدخلات المباشرة

- 21- يتم استرداد تكاليف الدعم غير المباشر من مساهمات الجهات المانحة على أساس نسبة مئوية من التكاليف المباشرة لكل مساهمة. وبناء على ذلك، فإن أي تغييرات في التكاليف المباشرة سيكون لها تأثير مقابل على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، حتى لو ظل معدل تكاليف الدعم غير المباشر كما هو.
- 22- وقد تتغير التكاليف المباشرة، وبالتالي إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، كنتيجة لفروق "أسعار" التكاليف المباشرة أو فروق "حجم" التكاليف المباشرة. ويرد التأثير النظري على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر نتيجة تغيير أي من هذين العنصرين في الملحق 4 بالتفصيل.
- 23- كما ظهر من الاستعراض الأوّلي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر، فإن أي تغيير في أسعار المدخلات المباشرة يمكن أن يكون له تأثير ملموس على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، دون أن يؤثر بالضرورة على مصروفات دعم البرامج والإدارة.
- 24- فعدم اليقين الذي يحيط بالتنبؤ الدقيق بأسعار المدخلات المباشرة – لسنتين مقدماً – يعني أن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر مسألة غير مؤكدة. فمتوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد (الذي يمكن استخدامه كمقياس لتأثير أسعار المدخلات المباشرة) في الفترة المالية، لتأثر بعدة عوامل داخلية وخارجية، مثل:

□ التشكيلة الكاملة لأغذية البرنامج،

□ التوزيع الجغرافي ومواقع المشروعات والبرامج،



- مصادر السلع
 - الكفاءة التنظيمية
 - الأسعار والظروف السائدة في الأسواق،
 - مستويات المصروفات المباشرة التي ليست لها علاقة بوزن الشحنات (مثل العمليات الخاصة والعمليات الثنائية)
- 25- وتؤدي هذه العوامل إلى قدر كبير من عدم اليقين بشأن التكاليف الفعلية المباشرة في الفترة المالية، وبالتالي عن الإيرادات المقابلة لتكاليف الدعم غير المباشر، والتي تؤثر على إيرادات دعم البرامج والإدارة.

جيم - الخلل الهيكلي - التغييرات في الحجم

- 26- من بين العوامل الأكثر أهمية في تحديد إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، مستوى العمليات نفسه (مقاسا بحجم السلع). ولا بد من تقدير مستوى العمليات وافترض حجمها من أجل إعداد ميزانية لدعم البرامج والإدارة، لمدة سنتين سابقتين للشحن النهائي. وعند انتهاء الفترة المالية، فإن الأولويات والافتراضات التي وضعت ميزانية السنتين على أساسها، ستكون قد تغيرت بصورة تكاد تكون مؤكدة، نظرا لطبيعة العمليات التي يقوم بها البرنامج.
- 27- ورغم وجود آلية تسمح بحدوث تغيير في مصروفات دعم البرامج والتنمية إذا اختلف مستوى العمليات بنسبة تفوق 10 في المائة عن المستوى المدرج في الميزانية، فإن ذلك لا يكفي لمعالجة مشكلتين أساسيتين هما:
- (أ) أن التغييرات في مستوى العمليات حتى نسبة 10 في المائة يمكن أن يسفر عن تغيير في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر يصل إلى 18.9 مليون دولار. وما لم يزد التغيير عن نسبة 10، فليست هناك الآن آلية لإحداث تغيير في مصروفات دعم البرامج والإدارة في مثل هذه الحالة. وترد تفاصيل حسابات ذلك في الملحق الرابع.
- (ب) حالما يظهر مستوى "فعلي" للعمليات بصورة واضحة إلى حد ما، سيكون جزء كبير من مصروفات دعم البرامج والإدارة قد أنفق بالفعل. وأي مستوى للعمليات يختلف عن المستوى المتوقع، قد يحدث فرقا كبيرا في دعم البرامج والإدارة، خاصة مع العنصر 'الثابت' نسبيا في مصروفات دعم البرامج والإدارة (أنظر أدناه) حيث إن إيرادات دعم البرامج والإدارة تتأثر بالحجم بدرجة أكبر مما تتأثر به مصروفات دعم البرامج والإدارة.
- 28- ويحدث عدم اليقين فيما يتعلق بمستوى العمليات في المستقبل نتيجة طبيعة البرنامج. ففي الوقت الذي يمكن فيه بذل جهود مضمينة لتقليل الفروق بين مستوى العمليات المدرج في الميزانية والمستوى الفعلي، فإنه يكاد يكون في حكم المؤكد أن تظل الفروق في حجم هذه العمليات في الظهور.
- 29- ورغم إمكان اتخاذ خطوات لتعديل مصروفات دعم البرامج والإدارة بناء على ذلك، فإن طبيعة مصروفات دعم البرامج والإدارة، وعدم إمكانية التنبؤ بعمليات البرنامج، يعينان أنه يكاد يكون في حكم المؤكد أن يحدث فرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة بسبب فروق 'الحجم'.

الاستنتاج 3

إن عدم إمكانية التنبؤ بإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر الناجم عن فروق 'الأسعار' و 'الحجم' سيتسبب بصورة دائمة تقريبا في وجود فرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة، إما في شكل عجز وإما فائض.

دال - قرار المدير التنفيذي

- 30- قرر المدير التنفيذي تغيير سياسات المحاسبة فيما يتعلق بقيد الإيرادات بحيث تقيّد على أساس الاستحقاق، اعتبارا من أول يناير/كانون الثاني 2002. وسيسفر ذلك عن تطابق وثيق - وإن لم يكن كاملا - بين الإيرادات والمصروفات، وسيقلل من الاختلال الهيكلي الأساسي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر.



القسم الرابع: طبيعة مصروفات دعم البرامج والإدارة

ألف - المقدمة

- 31- ركزت المناقشة السابقة على بعض العوامل التي تحدد تكاليف الدعم غير المباشر، وبالتالي إيرادات دعم البرامج والإدارة. ومع ذلك فإن أي دراسة مستفيضة للفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة تتطلب دراسة مصروفات دعم البرامج والإدارة أيضا.
- 32- وبصورة خاصة، فإن "الفرق الناجم عن زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة" في الجدول 2، يبين ضرورة النظر إلى العلاقة بين مصروفات دعم البرامج والإدارة ومستوى العمليات أو الحجم، أي دراسة طبيعة دعم البرامج والإدارة من حيث عناصرها "الثابتة" و "المتغيرة".

باء - العناصر الثابتة والمتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة: خلال خمس فترات مالية

- 33- لاستعراض طبيعة مصروفات دعم البرامج والإدارة يبين الجدول 4 أدناه، ميزانيات دعم البرامج والإدارة ومصروفاتها ومصروفات وحجم العمليات ذات الصلة طوال الفترات المالية الخمس الممتدة من عام 1992 حتى عام 2001:

الجدول 4: تحليل الاتجاهات					
	93-1992	95-1994	97-1996	99-1998	01-2000
مصروفات دعم البرامج والإدارة*(بملايين الدولارات)	188.8	181.8	226.2	230.8	235.9
مصروفات الحساب العام الأخرى(بملايين الدولارات)	0.0	1.2	17.0	22.4	22.4
مصروفات مباشرة	3 071.0	2 510.0	2 134.6	2 664.3	2 931.3
مجموع المصروفات	3 259.8	2 963.0	2 377.8	2 917.5	3 189.6
مصروفات دعم البرامج والإدارة كنسبة مئوية من المصروفات المباشرة**	6.1	7.2	10.5	8.6	8.0
الوزن (بملايين الأطنان)	6.977	6.230	4.916	6.182	7.031
مصروفات دعم البرامج والإدارة للطن الواحد (بالدولار)	27.06	29.18	46.01	37.33	33.55

* يتكون الرقم الخاص بمصروفات دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2000-2001 من 229.6 مليون دولار مسجلة في الكشوف المالية تحت بند دعم البرامج والإدارة و 6.3 مليون دولار مصروفات دعم البرامج والإدارة التي حوت إلى الحساب الخاص لبرنامج تحسين الإدارة المالية

** المتوسط البسيط لذلك هو 8.1 في المائة

- 34- وتشير البيانات المذكورة أعلاه إلى أنه بعد الفترة المالية 1994-1995، يبدو أن دعم البرامج والإدارة قد زاد بصورة ملموسة دون علاقة بمستويات التشغيل. ويتضح هذا جليا من الفترتين الماليتين 1994-1995 و 1998-1999، اللتين كان حجم الشحنات فيهما متماثلا، ولكن مستوى مصروفات دعم البرامج والإدارة كان مختلفا. فقد كانت مصروفات دعم البرامج والإدارة تزيد بمبلغ 49 مليون دولار في الفترة المالية 1998-1999 عنها في 1994-1995.
- 35- وبناء على ذلك، فسوف تدرس العلاقة بين حجم الشحنات - أو مستوى التشغيل - وبين مصروفات دعم البرامج والإدارة في ثلاث مراحل مختلفة: الفترة 1992-1995 (قبل سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل)، والفترة 1996 - 1999 (بعد سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل) والفترة 2000-2001 (بعد السياسات المنقحة للموارد والتمويل طويل الأجل)

الفترة 1992-1995

- 36- في هذه الفترة كانت هناك علاقة مباشرة بين مصروفات دعم البرامج والإدارة وبين حجم الشحنات (انخفض كلاهما). ولكن من الزاوية الإحصائية، فإن البيانات ليست كافية لاستخلاص أي استنتاجات محددة.

الفترة 1996-1999

- 37- انتهت هذه العلاقة المباشرة بعد عام 1995. ويمكن العثور على تفسير لذلك في وثيقة ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 1996-1997. فهي تبين 18.6 مليون دولار كتكاليف جارية خارجة عن الميزانية (خاصة بالموظفين أساسا) حولت إلى دعم البرامج والإدارة ابتداء من الفترة 1996-1997 وما بعدها. كما تبين الأولويات الاستراتيجية للخطة الاستراتيجية والمالية للفترة 1996-1999. وقد أدت هذه الأولويات الاستراتيجية، لا سيما "زيادة المساهلة" و"تنظيم الإدارة الحديثة" و"تبني قضايا الفقراء والجوع بصورة أقوى" إلى زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة.



38- ولمعرفة العلاقة (إن وجدت) بين مصروفات دعم البرامج والإدارة وبين مستوى التشغيل، لا بد من إدخال تعديلات على هذه المصروفات لاحتواء هذه التكاليف الإضافية.

الفترة 2000-2001

39- لا يبين الجدول 4 تأثير السياسات المنقحة للموارد والتمويل طويل الأجل، التي حولت 25 في المائة من مصروفات دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية من فئة تكاليف الدعم غير المباشر (دعم البرامج والإدارة) إلى فئة تكاليف الدعم المباشر (المصروفات المباشرة).

40- ولا بد من إدخال تعديل آخر ليبيّن ذلك.

41- يبين الجدول التالي مصروفات دعم البرامج والإدارة المعدلة بحسب تأثير سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، والمصروفات الإضافية لدعم البرامج والإدارة التي أنفقت ابتداءً من عام 1996 وما بعده.



الجدول 5: تحليل الاتجاهات المعدلة

	93-1992	95-1994	97-1996	99-1998	01-2000
مصروفات دعم البرامج والإدارة* (بملايين الدولارات)	188.8	181.8	226.2	230.8	235.9
تعديلات سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل	21.6 -	21.6 -	24.8 -	25.1 -	0.0
تعديلات للمصروفات من خارج الميزانية قبل عام 1996	18.6 +	18.6 +	0.0	0.0	0.0
التعديلات في تكاليف الأولويات الاستراتيجية (تقديرية)	15.0 +	15.0 +	0.0	0.0	0.0
تعديلات مصروفات دعم البرامج والإدارة	200.8	193.8	201.4	205.7	235.9
تعديلات مصروفات دعم البرامج والإدارة كنسبة مئوية من المصروفات المباشرة**	%6.5	%7.7	%9.4	%7.7	%8.0
حجم الشحنات (بملايين الأطنان)	6.977	6.230	4.916	6.182	7.031
المصروفات المعدلة لدعم البرامج والإدارة للطن الواحد (بالدولار)	28.78	31.10	40.96	33.27	33.55

* يتكون الرقم الخاص بمصروفات دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2000-2001 من 229.6 مليون دولار مسجلة في الكشوف المالية تحت بند دعم البرامج والإدارة و 6.3 مليون دولار مصروفات دعم البرامج والإدارة التي حولت إلى الحساب الخاص لبرنامج تحسين الإدارة المالية.
** المتوسط البسيط لهذه النسب هو 7.9 في المائة.

42- ويبين الجدول 5 أنه بالنسبة لحجم شحنات يتراوح بين 4.9 مليون طن و 7 ملايين طن (بتغيير نسبته 43 في المائة)، فإن المصروفات المعدلة لدعم البرامج والإدارة لم تتغير إلا من 193.8 مليون دولار إلى 235.9 مليون دولار (أي بتغيير نسبته 21 في المائة).

الاستنتاج 4

جزء كبير من مصروفات دعم البرامج والإدارة ثابت بالنسبة للتغيرات في حجم التشغيل.

جيم -العناصر الثابتة والمتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة: مصروفات دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2002-2003

43- أجري تحليل حساسية لتحديد الجزء الثابت في ميزانية دعم البرامج والإدارة، لإعطاء معلومات إضافية عن العلاقة بين التغييرات في مستويات التشغيل واحتياجات مصروفات دعم البرامج والتنمية للفترة المالية 2002-2003. ويتضمن الملحق الخامس منهجية هذا التحليل ونتائجه واستنتاجاته.

44- وقد تضمن تحليل الحساسية تحديد التغييرات المحتملة في عدد الموظفين ومستويات تكاليف غير الموظفين اللازمة لمستويات مختلفة من أنشطة التشغيل (المشار إليها كحزم تشغيلية) في الفترة المالية 2002-2003:

- حتى 4 ملايين طن
- من 4 إلى 5 ملايين طن
- من 5 إلى 6 ملايين طن
- من 6 إلى 7 ملايين طن

45- ويلخص الجدول 6 نتائج هذا المسح.

الجدول 6: احتياجات مصروفات دعم البرامج والإدارة بالنسبة لحزم الشحنات

	حتى 4 ملايين طن	4-5 ملايين طن	5-6 ملايين طن	6-7 ملايين طن
	(بملايين الدولارات)			
دعم البرامج	44.3	44.3	44.3	44.3
المكاتب القطرية*	35.9	40.3	43.4	47.6
المكاتب دون الإقليمية	17.9	18.4	18.7	19.5
المقر	98.1	103.0	106.4	111.4
الإدارة	40.2	40.6	41.3	41.7
احتياجات الأجهزة التنظيمية والدستورية	57.2	59.5	62.1	65.2
إجمالي احتياجات مصروفات دعم البرامج والإدارة	195.5	203.1	209.8	218.3

* لم تدخل تكاليف دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية ضمن هذه الدراسة، ولكنها اعتبرت مصروفات ثابتة حيث أنها حددت بصورة مركزية باستخدام 'رقم موحد' لجميع المكاتب القطرية.



- 46- يبين الجدول 6 أنه في المستويات التي تتراوح بين 4 و 7 ملايين طن متري في فترة السنتين (بتفاوت نسبه 75 في المائة) فإن متطلبات دعم البرامج والإدارة لا تتراوح إلا بنسبة 12 في المائة. ومعنى هذا أن جزءا كبيرا من مصروفات دعم البرامج والإدارة يعتبر ثابتا بالنسبة للتغيرات في مستوى التشغيل.
- 47- وأجري المزيد من التحليل بشأن ما سبق، لإعطاء مؤشر أفضل عن التوزيع المحتمل لميزانية دعم البرامج والإدارة عن الفترة المالية 2002-2003 بين العناصر (الثابتة) و (المتغيرة). ويمكن تقدير مستوى نظري لتكاليف دعم البرامج والإدارة عند شحنات بمستوى الصفر، بإجراء تحليل خطي. ويمكن اعتبار هذه التكاليف هي العنصر (الثابت) في مصروفات دعم البرامج والإدارة.

**الجدول 7: العناصر الثابتة والمتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة
للفترة المالية 2002-2003**

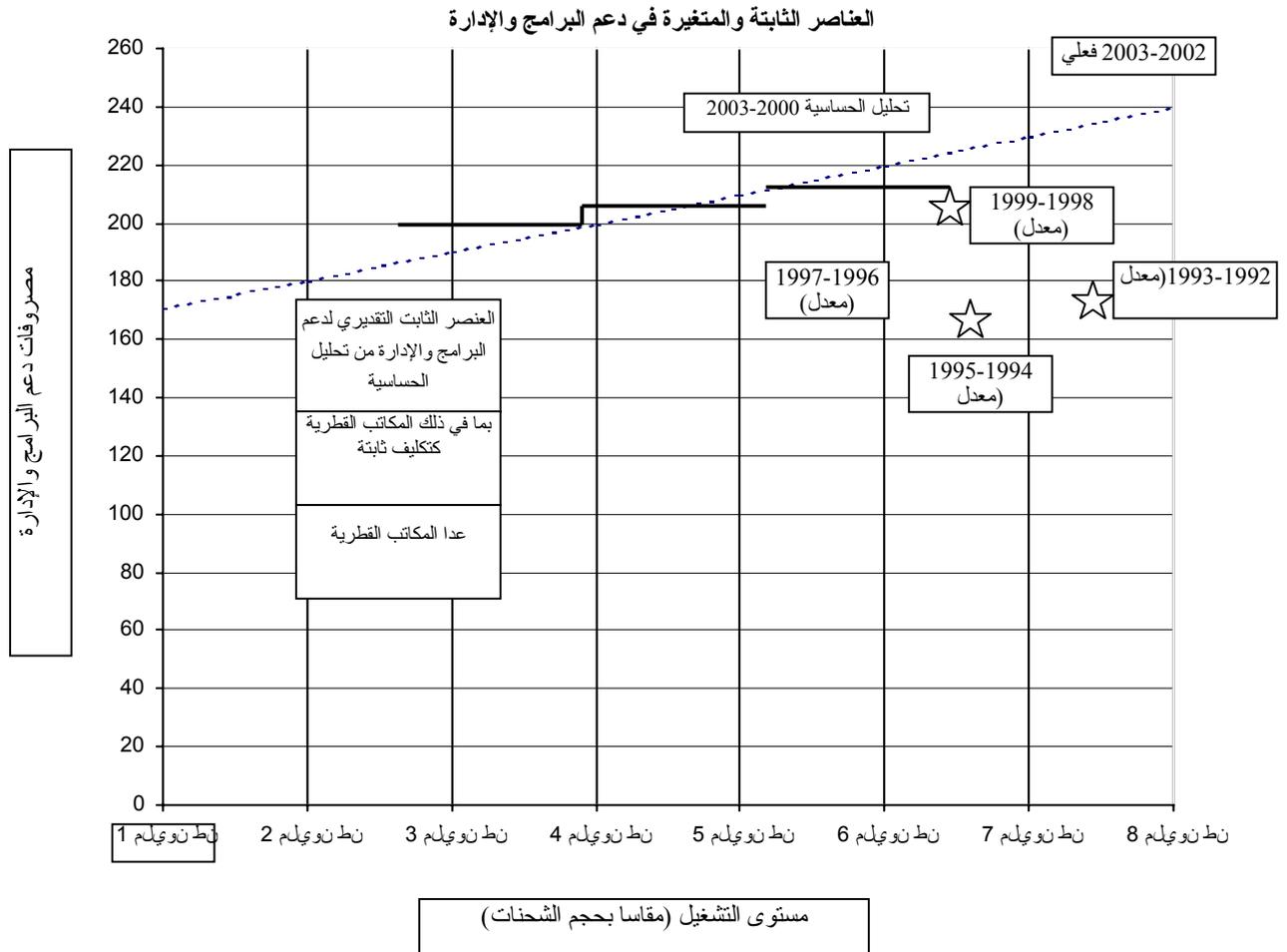
	ميزانية 2003-2002	المبلغ الثابت	المبلغ المتغير	النسبة المئوية للتكاليف الثابتة
				(بملايين الدولارات)
تكاليف دعم البرامج				
المكاتب القطرية	*44.3	*44.3	*0	*
المكاتب دون الإقليمية	43.4	23.0	20.4	53
المقر	18.7	16.8	1.9	90
مجموع دعم البرامج	106.4	84.1	22.3	
مجموع دعم البرامج (عدا المكاتب القطرية)	62.1	39.8	22.3	64
الإدارة	41.3	38.6	2.6	94
التنظيم	59.2	44.9	14.3	76
متطلبات قطاعية	3.0	3.0	0.0	100
إجمالي تكاليف دعم البرامج والإدارة	209.8	170.6	39.2	
(عدا المكاتب القطرية)	165.5	126.3	39.2	76

* لم تدخل تكاليف دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية ضمن هذه الدراسة، ولكنها اعتبرت مصروفات ثابتة حيث إنها حددت بصورة مركزية باستخدام 'رقم موحد' لجميع المكاتب القطرية.

- 48- يبين الجدول 7، أنه من بين 165.5 مليون دولار مدرجة في ميزانية المقر والمكاتب دون الإقليمية تحت بند دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2003-2002، يمكن اعتبار مبلغ 39.2 مليون دولار تكاليف متغيرة.
- 49- ووجود عنصر متغير في تكاليف دعم البرامج والإدارة يعني أن هذه التكاليف تتغير بتغير مستوى التشغيل، وبالتالي يمكن ربطها بدرجة ما بهذا التشغيل. ولكن اللائحة المالية تنص على أنه لكي يمكن تصنيف أي تكاليف باعتبارها تكاليف دعم مباشر، لا بد أن يكون لهذه التكاليف "علاقة مباشرة بتقديم الدعم لعملية ما". فإذا كان من الممكن إيجاد هذه "العلاقة المباشرة"، وتحديدتها بشكل سليم أو فصلها عن المستوى الحالي لدعم البرامج والميزانية، فإن هناك مسوغا قويا لإعادة تصنيف العنصر المتغير في تكاليف دعم البرامج والإدارة الحالية واعتباره ضمن تكاليف الدعم المباشر وتمويله من هذه الموارد بدلا من تمويله من إيرادات دعم البرامج والإدارة.
- 50- وبعد عملية تحديد التكاليف، هناك أيضا مسألة إسناد التكاليف للمشروعات وكيفية استخدام تمويل تكاليف الدعم غير المباشر لمواجهة هذه التكاليف.
- 51- يبين الرسم البياني الأول نتائج تحليل الاتجاهات وتحليل الحساسية، كما يوضح كيفية استجابة مصروفات دعم البرامج والتنمية إلى التغيرات التي تحدث في مستوى التشغيل.



ملاحظة تفسيرية: يبين هذا الرسم العلاقة بين مستوى التشغيل (مقاساً بحجم الشحنات على المحور السيني) وبين مصروفات دعم البرامج والإدارة (مقاسه بالآلاف دولار على



المحور الصادي) من بيانات تم جمعها من هذه الوثيقة. وقد استخرجت هذه البيانات من تحليل الحساسية لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2003-2002 (المبينة بخطوط على الرسم البياني) ومن دعم البرامج والإدارة الفعلي 'المعدل' في الفترات المالية الواقعة بين عامي 1996 و2001 من الجدول 5: تحليل الاتجاه المعدل (المبينة في الرسم في شكل نجوم).

الاستنتاج 5

هناك قدر من التفاوت في احتياجات مصروفات دعم البرامج والإدارة نتيجة التغييرات في مستوى عمليات البرنامج. ومع ذلك فإن قدراً كبيراً من احتياجات دعم البرامج والإدارة لا يحدث فيه أي تغيير عند تغيير مستوى التشغيل من إحدى مجموعات التشغيل إلى مجموعة أخرى، وبالتالي يمكن اعتباره مصروفات ثابتة.

الاستنتاج 6

بالنسبة لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2003-2002:

- ما يقرب من ثلاثة أرباع المصروفات لم تتغير بتغيير مستوى التشغيل، ويمكن اعتبارها ثابتة.
- ربع المصروفات تقريباً سيتغير بتغيير مستوى التشغيل، ويمكن اعتبارها تكاليف متغيرة.

الاستنتاج 7

تمول مصروفات دعم البرامج والإدارة (أساساً) من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر التي تتغير بصورة مباشرة بتغيير أوزان الشحنات (أنظر القسم 3 أعلاه). وبالتالي، فعندما يحدث تغيير في حجم التشغيل فإن التأثير الذي يحدث على إيرادات دعم البرامج والإدارة لا يتماثل مع التأثير الذي يحدث على مصروفات دعم البرامج والإدارة. فالتغيير الذي يحدث في مصروفات دعم البرامج والإدارة نتيجة التغيير في مستوى التشغيل، يرجح ألا يزيد عن ربع حجم التغيير الذي يحدث في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر (وبالتالي في إيرادات دعم البرامج والإدارة).



الإستنتاج 8

إذا أمكن إيجاد "علاقة مباشرة لتقديم الدعم إلى عملية ما" مع العنصر المتغير في دعم البرامج والإدارة (الذي يقدر بنحو 39.2 مليون دولار في ميزانية 2003-200) فإن هناك مسوغاً قوياً لإعادة تصنيف هذه التكاليف واعتبارها تكاليف دعم مباشر، وتمويلها على هذا الأساس، مع إسناد هذه التكاليف بالشكل اللائق للمشروعات وتخصيصها لاستخدامات مختلفة.

دال - التوصية

52- يعاد تصنيف تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تختلف باختلاف مستوى العمليات، والتي يمكن ربطها بصورة مباشرة بدعم عملية ما، لتصبح تكاليف دعم مباشر، حتى تكون ميزانية دعم البرامج والإدارة أكثر ثباتاً في طبيعتها. وسيضع المدير التنفيذي نظاماً لإسناد هذه التكاليف للمشروعات وتخصيص الأموال لاستخدامات مختلفة.

القسم الخامس: الاستعراض النهائي لمعدل واحد لتكاليف الدعم غير المباشر

ألف - المقدمة

53- يواصل هذا القسم دراسة الآلية الحالية لتمويل تكاليف الدعم غير المباشر، وتأثيرات الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة على المعدل الواحد لتكاليف الدعم غير المباشر.

باء - الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة: الفترات المالية الأخيرة (من 1996 إلى 2001)

54- تبين من فحص الكشوف المالية للفترات المالية الواقعة بين عامي 1996 و 2001، وجود الفروق التالية في ميزانيات دعم البرامج والإدارة.

الجدول 8: الفروق التراكمية بين إيرادات ومصروفات ميزانية دعم البرامج والإدارة عن الفترة 2001-1996 (بملايين الدولارات)

	1997-1996	1999-1998	2001-2000	2001-1996
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر	178.0	215.7	188.5	
مجموع الإيرادات من مصادر أخرى	4.5	6.8	7.3	
مجموع إيرادات دعم البرامج والإدارة	182.5	222.5	195.8	
المصروفات الفعلية لدعم البرامج والإدارة	226.2	230.8	235.9	
الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة (بالعجز)	(43.7)	(8.3)	(40.1)	(92.1)

55- يبين الجدول 8 أنه كان هناك عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة خلال الفترات المالية الثلاث الأخيرة، وصل في مجموعه إلى 92.1 مليون دولار. وقبل تفسير هذه المعلومة، لا بد من دراسة أسباب هذا العجز أولاً. ويبين الجدول 9 أسباب هذه الفروق.

الجدول 9: تحليل الفروق خلال الفترة 2001-1996 (بملايين الدولارات)

	97-1996	99-1998	2001-2000	الفروق التراكمية 2001-1996
العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة بحسب الكشوف المالية	43.7 -	8.3 -	40.1 -	92.1 -
ألف - الفروق بسبب "الطرق المحاسبية"				
الفرق في الإيرادات بسبب الطرق المحاسبية (الطريقة "النقدية" مقابل طريقة "الاستحقاق")	1.5	7.6 -	40.1	34.0
الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة بعد إعادة بيانه باستخدام طريقة الاستحقاق في قيد الإيرادات-العجز	42.2 -	15.9 -	0.0 -	58.1 -
باء - الفرق بسبب "الأسعار"				



عدم تحقق إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بسبب انخفاض أسعار التكاليف المباشرة.	32.1	33.0	24.2	89.3
جيم - الفرق "بسبب الحجم" إيرادات إضافية لتكاليف الدعم غير المباشر تحققت نتيجة زيادة حجم الشحنات	24.2	74.4 -	60.7 -	110.9 -
دال - الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة بسبب "الإيرادات الأخرى"				
الإيرادات الإضافية الأخرى المحققة	4.5 -	6.8 -	5.3 -	16.6
هـ - الفرق بسبب زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة مصروفات دعم البرامج والإدارة الإضافية (المخفضة): المدرجة في الميزانية والعارضة.	3.8 -	16.8	41.9	54.9
واو - الفرق بسبب خطط الفئات البرنامجية (إيرادات) إضافية/مخفضة في تكاليف الدعم غير المباشر، نتيجة معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشر للفئات البرنامجية	5.8 -	47.5	0.0	41.7
الفرق بسبب التقريب	0.0	0.2 -	0.1 -	0.3 -
المجموع	0.0	0.0	0.0	0.0

ملحوظة: الفارق الوحيد بين هذا الجدول والجدول رقم 2، هو إضافة الفرق الناجم عن "واو) الفئة البرنامجية" الذي يحدث بسبب استخدام معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة لكل فئة برنامجية قبل الفترة المالية 2001-2000.

-56

- يمكن استخلاص الملاحظات التالية من الجدول 9:
- أن العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة بحسب الكشوف المالية للفترات المالية الثلاث كان 92.1 مليون دولار. وقد مُول هذا العجز كله من إيرادات الفوائد التي تحصلت في كل فترة مالية.
 - الفروق بسبب الطرق المحاسبية: كان جزء كبير من العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة - 34 مليون دولار في مجموعه - بسبب الطرق المحاسبية. ولا شك أن تطبيق سياسة قيد الإيرادات عند الاستحقاق سوف يُحدث توازناً بين الإيرادات والمصروفات بما يقضي على السبب في مثل هذه الفروق.
 - في حالة اختفاء الفرق بسبب الطرق المحاسبية، فإن العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة سوف ينخفض إلى 58.1 مليون دولار. وهو ما يمثل 8 في المائة تقريباً من مصروفات دعم البرامج والإدارة في الفترات المالية الثلاث، والتي لم تُمول من تكاليف الدعم غير المباشر أو من الإيرادات الأخرى لدعم البرامج والإدارة.
 - الفروق بسبب الأسعار والأحجام: تبين الفروق بسبب الأسعار خلال تلك الفترة أن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المدرجة في الميزانية وقدرها 89.3 مليون دولار لم يتم تحصيلها، بينما تبين الفروق بسبب الأحجام أنه تم تحصيل 110.9 مليون دولار كإيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر لم تكن مدرجة في الميزانية. وفي كل فترة من هذه الفترات المالية الثلاث، كان الفرق بسبب الأسعار أحد أسباب العجز. وفي فترتين مالييتين أمكن تعويض ذلك بالزيادة التي حدثت في حجم الشحنات. أما في الفترة المالية 1996-1997، وهي الفترة التي شهدت أكبر عجز، فإن الفروق التي حدثت بسبب الأسعار وتلك التي حدثت في حجم الشحنات ساهمت جميعها في حدوث العجز.
 - تم تحصيل إيرادات أخرى لدعم البرامج والإدارة غير مدرجة في الميزانية، قيمتها 16.6 مليون دولار خلال تلك الفترة، بسبب صعوبة التنبؤ بمثل هذه الإيرادات وإدراجها في الميزانية (المساهمات النقدية الحكومية النظرية وإلغاء التزامات عن فترات سابقة).
 - زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة بمبلغ 54.9 مليون دولار خلال الفترات المالية الثلاث. وقد حدث ذلك مع تعديل ميزانيات دعم البرامج والإدارة بالزيادة في الفترتين المالييتين 1998-1999 و2000-2001 بسبب ارتفاع مستوى التشغيل عما كان متوقعاً.
 - الفرق بسبب خطط الفئات البرنامجية: قبل عام 2000، كان استخدام معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة لكل فئة برنامجية، يعني أن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المدرجة في الميزانية تقوم على أساس 'مجموعة' معينة من المصروفات المباشرة بين الفئات البرنامجية. فإذا كانت 'المجموعة' الفعلية من المصروفات المباشرة تختلف عن تلك المدرجة في الميزانية، فإن إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر تتأثر نتيجة لذلك. وفي الفترة المالية 1998-1999 بالذات، تسبب ذلك عن فرق كبير (47.5 مليون دولار) بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر الفعلية وتلك المدرجة في الميزانية. وقد قضى تطبيق معدل واحد لتكاليف الدعم غير المباشر على هذا النوع من الفروق.

الاستنتاج 9

حتى بعد تعديل الفروق بسبب الطرق المحاسبية، ظل هناك عجز كبير في ميزانية دعم البرامج والإدارة قيمته 58.1 مليون دولار (الفترات المالية 1996-2001). ويمثل ذلك 8 في المائة من مصروفات دعم البرامج والإدارة في هذه المدة. ومعنى هذا أن معدلات تكاليف الدعم غير المباشر لم تحدد بمستوى يكفي لضمان استرداد التكاليف بالكامل. وقد مُول هذا العجز من إيرادات الفوائد.

الاستنتاج 10

خلال تلك الفترات المالية الثلاث، كان من أهم أسباب العجز تأثير الفروق بسبب الأسعار. وفي فترتين مالييتين من هذه الفترات الثلاث، تم تعويض هذا التأثير بزيادة حجم الشحنات. ومع ذلك فإن أكبر عجز حدث في الفترة المالية 1996-1997 حيث تضاعف تأثير



انخفاض حجم الشحنات عما هو مقرر في الميزانية مع حدوث فرق بسبب الأسعار. ومع محاولة البرنامج لتقليل المبالغ التي يدفعها مقابل المدخلات المباشرة، فإنه يقلل في نفس الوقت من قدرته على تغطية احتياجاته من تكاليف الدعم غير المباشر في حالة عدم حدوث تغيير في حجم الشحنات.

الاستنتاج 11

ومن بين العوامل الرئيسية الأخرى غير المنظورة في إحداث العجز خلال الفترات المالية الثلاث، الطبيعة التي لا يمكن التنبؤ بها لخلطة بين 'مصرفات الفئات البرنامجية'. وعندما يرتبط ذلك باستخدام معدلات مختلفة لتكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة لكل فئة برنامجية، فإنه يضيف 'مجهولا' جديدا إلى عملية تخطيط تكاليف الدعم غير المباشر، الأمر الذي يزيد من عدم القدرة على التنبؤ بإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر.

جيم - الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة: الفترة المالية الماضية (2001-2000)

- 57- يتبين من تحليل الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2001-2000 من الجدول 9، أنه بعد تعديل الفرق الناجم عن الطرق المحاسبية، فإن الفرق سيكون صفرا.
- 58- ولكن ذلك يخفي وراءه التعويض الناجم عن تأثير متغيرات أخرى:
- نظرا لارتفاع مستوى العمليات عما كان متوقعا، فقد اعتمدت مصروفات إضافية لدعم البرامج والإدارة قيمتها 41.9 مليون دولار وأنفقت خلال الفترة المالية 2001-2000 (الفرق في المصروفات الإضافية لدعم البرامج والإدارة).
 - كما أسفر ارتفاع مستوى العمليات عما هو مدرج في الميزانية عن إيرادات إضافية في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر قيمتها 60.7 مليون دولار (فرق بسبب حجم الشحنات).
 - لم تتحقق إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المدرجة في الميزانية وقدرها 24.2 مليون دولار لأن أسعار التكاليف المباشرة الفعلية كانت أقل مما هو مدرج في الميزانية (فرق بسبب الأسعار).
 - تم خلال الفترات المالية تحصيل مبلغ إضافي غير متوقع قيمته 5.3 مليون دولار تحت بند 'إيرادات أخرى' لدعم (البرامج والإدارة).
- 59- ومعنى هذا أنه لو لم تحدث زيادة في حجم الشحنات (وبالتالي عدم زيادة مصروفات دعم البرامج والإدارة)، لأحدث الفرق بسبب الأسعار عجزا كبيرا في ميزانية دعم البرامج والإدارة.
- 60- وبناءً على ذلك، فإن تأثير الفرق بسبب الأسعار على المعدل الحالي لتكاليف الدعم غير المباشر يحتاج إلى مزيد من الدراسة.

الاستنتاج 12

إن تعديل العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة بسبب الفرق الناجم عن الطرق المحاسبية (على أساس التناسب الدقيق بين الإيرادات والمصروفات للفترة المالية 2001-2000) سيؤدي إلى اختفاء العجز.

الاستنتاج 13

ولكن ذلك سيخفي وراءه فروقا كبيرة بسبب حجم الشحنات والأسعار والإيرادات والنفقات غير المتوقعة لدعم البرامج والإدارة، لها تأثيرها التعويضي على العجز الكلي في ميزانية دعم البرامج والإدارة. فلو لم تكن هناك زيادة في حجم الشحنات، لأحدث الفرق بسبب الأسعار (نتيجة انخفاض التكاليف المباشرة للطن عما كان متوقعا) عجزا كبيرا في ميزانية دعم البرامج والإدارة.

دال - تأثير الفرق بسبب الأسعار

- 61- كما سبق أن شرحنا، فإن أسعار المدخلات المباشرة - مقاسة بمتوسط التكاليف المباشرة للطن - لها تأثيرها الملموس على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر.
- 62- ويبين الجدول 10 متوسط التكاليف المباشرة للطن في الواقع وفي الميزانية.



الجدول 10: المصروفات المباشرة للطن المترى

	فعليا 1997-1996	فعليا 199-1998	فعليا 2001-2000	في الميزانية 2003-2002
المصروفات المباشرة (بملايين الدولارات)	2 135	2 664	2 931	2 664
حجم الشحنات (بملايين الأطنان)	4.916	6.182	7.031	5.471
المصروفات المباشرة للطن الواحد - فعليا (بالدولار)	434	431	417	غير متاح
التكاليف المباشرة للطن الواحد - في الميزانية (الميزانية الأصلية)	505	509	\$ 477	487
لدعم البرامج والإدارة (بالدولار)				
الفرق بين الميزانية والواقع	%14	%15	%13	غير متاح

ملحوظة: الحساب التفصيلي لذلك يرد في الملحق الثاني.

- 63- في الفترة المالية 2001-2000 كانت التكاليف المباشرة الفعلية للطن الواحد (417 دولارا) أقل بنسبة 13 في المائة عما هو مُدرج في الميزانية (477 دولارا)، الأمر الذي أدى إلى انخفاض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بمبلغ 24.2 مليون دولار عما كان متوقعا. وخلال الفترات المالية الثلاث الأخيرة كانت الإيرادات الفعلية لتكاليف الدعم غير المباشر تقل بمبلغ 89.3 مليون دولار عن الميزانية بسبب هذه الفروق (الجدول 9).
- 64- ويبين الجدول 10 أيضا الاتجاه الهبوطي للمصروفات المباشرة الفعلية للطن الواحد منذ ميزانية 1997-1996. ورغم أن الأرقام المدرجة في الميزانية تتجه أيضا نحو الهبوط، فما زال هناك فارق كبير بين التكاليف الفعلية وتلك المدرجة في الميزانية للطن الواحد. وترجع هذه الفروق إلى الطبيعة غير المؤكدة لهذه التكاليف، والتي شرحناها في القسم 3 - باء.
- 65- وينبغي أيضا أن نلاحظ أن هذا الاتجاه الهبوطي في أسعار المدخلات المباشرة يمكن أن يعزى في جزء منه إلى زيادة الكفاءة داخل البرنامج. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هذه الكفاءة لها تأثيرها السلبي على قيمة الإيرادات المتاحة لتكاليف الدعم غير المباشر.

الاستنتاج 14

ترجع الفروق بسبب الأسعار في الفترات المالية الأخيرة إلى انخفاض متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد، الأمر الذي أسفر عن انخفاض التكاليف الفعلية المباشرة للطن الواحد عن مثيلتها المدرجة في الميزانية. وقد يرجع هذا الاختلاف إلى زيادة الكفاءة في البرنامج، أو لطبيعة التكاليف المباشرة التي لا يمكن التنبؤ بها، مما يؤدي في نهاية الأمر إلى المبالغة في تقدير الأسعار المدرجة في الميزانية.

هاء - الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة: الفترة المالية الجارية (2003-2002)

- 66- تُبين ميزانية دعم البرامج والإدارة المعتمدة للفترة المالية الجارية عدم وجود فرق في هذه الميزانية، على أساس متوسط تكاليف مباشرة للطن الواحد بقيمة 487 دولارا. وقد أشرنا من قبل إلى الاتجاه الهبوطي لمتوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد. وسنتناول في الأقسام التالية دراسة النتائج فيما لو أن متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد استقر عند مستواه في ميزانية 2001-2000، وهو 417 دولارا.

- 67- التصور ألف: يبين الجدول 11 التأثير المحتمل لاتجاه أسعار المدخلات المباشرة على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المدرجة في ميزانية 2003-2002، على افتراض أن التكاليف المباشرة للطن الواحد استقرت عند متوسط 417 دولارا للطن الواحد.

الجدول 11: الفرق المحتمل بسبب الأسعار للفترة المالية 2003-2002 (بملايين الدولارات)

	الميزانية المعتمدة 2003-	التصور ألف
ميزانية دعم البرامج والإدارة - المصروفات	210	210
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر في الميزانية	208	208
إيرادات أخرى لدعم البرامج والإدارة في الميزانية	2	2
متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد (بالدولارات)	487	417
حجم الشحنات (بملايين الأطنان)	5.471	5.471
المصروفات المباشرة	2 664	2 281
معدل تكاليف الدعم غير المباشر	7.8	7.8
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر	208	178
الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة - بالعجز	0	30
معدل تكاليف الدعم غير المباشر اللازم للحصول على 208 ملايين دولار		9.1

التصور ألف: حُسبت هذه الأرقام على أساس الميزانية المعتمدة للفترة 2003-2002 بعد مراجعتها بافتراض تكاليف مباشرة قيمتها 417 دولارا للطن المترى، أي دون تغيير عن متوسط أسعار الفترة 2001-2000.



68- ويبين التصور ألف أنه إذا افترضنا أن التكاليف المباشرة للطن الواحد ستستقر عند 417 دولارا للطن المترى، مع بقاء جميع العوامل الأخرى (بما في ذلك معدل تكاليف الدعم غير المباشر) كما هي مدرجة في الميزانية، سيترتب على ذلك عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة قيمته 30 مليون دولار. وسيحتاج الأمر إلى معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة 9.1 في المائة للحصول على إيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر تسد هذا العجز.

69- تحت نفس ظروف أسعار المدخلات المباشرة، تمت دراسة تصورين آخرين هما:

- **التصور باء:** تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة، اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، مع بقاء مصروفات دعم البرامج والإدارة كما هي مدرجة في الميزانية.
- **التصور جيم:** تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة، مع تخفيض مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة، على أن يُطبق الإجراء اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003.

الجدول 12: تأثير معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة 7 في المائة للفترة المالية 2002-2003 (بملايين الدولارات)

	الميزانية المعتمدة 2002-2003	التصور باء	التصور جيم
ميزانية دعم البرامج والإدارة - المصروفات	210	210	199.5
إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر في الميزانية	208	208	208
إيرادات أخرى لدعم البرامج والإدارة في الميزانية	2	2	2
متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد	487	417	417
حجم الشحنات (بملايين الأطنان)	5.471	5.471	5.471
المصروفات المباشرة	2 664	2 281	2 281
معدل تكاليف الدعم - 2000	7.8	7.8	7.8
معدل تكاليف الدعم - 2003	7.8	7.0	7.0
الإيرادات التقديرية المعدلة لتكاليف الدعم غير المباشر	208	169	169
الفرق في ميزانية دعم البرامج والإدارة - بالعجز*	0	39	28.5

السيناريو باء: حُسبت هذه الأرقام على أساس الميزانية المعتمدة للفترة 2002-2003 بعد مراجعتها بافتراض تكاليف مباشرة قدرها 417 دولارا للطن المترى، ومعدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة 7 في المائة من 1 يناير/كانون الثاني 2003. السيناريو جيم: تشمل هذه الأرقام أيضاً تخفيض مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003 * إذا كان تاريخ تنفيذ تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر هو أول يناير/كانون الثاني 2002 (بدلاً من أول يناير/كانون الثاني 2003) فإن العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة ينتظر أن يزيد بمبلغ 9 ملايين دولار.

70- ويبين التصور باء: أنه إذا ظلت أسعار المدخلات المباشرة عند نفس مستواها في ميزانية 2000-2001، وتغير معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، مع بقاء جميع العوامل الأخرى كما هي في الميزانية - فإن العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة سيصل إلى 39 مليون دولار.

71- ويبين التصور جيم: عجزاً محتملاً قيمته 28.5 مليون دولار في ظل نفس ظروف التصور باء بعد تغييرها لتتضمن تخفيضاً بنسبة 10 في المائة في مصروفات دعم البرامج والإدارة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003.

72- افترضت التصورات السابقة أن حجم الشحنات سيظل عند نفس مستواه في الميزانية المعتمدة وهو 5.471 مليون طن. ويبين الجدول 13 حجم الشحنات اللازم للتعويض عن كل عجز:

الجدول 13: الزيادة اللازمة في حجم الشحنات لتعويض العجز (بملايين الدولارات)

التصور ألف 1

التصور باء 1

التصور جيم 1



العجز المحتمل	30	39	28.9
معدل تكاليف الدعم غير المباشر المستخدم عام 2002	7.8	7.8	7.8
معدل تكاليف الدعم غير المباشر المستخدم عام 2003	7.8	7.0	7.0
المصروفات الإضافية المباشرة المطلوبة	384.6	527.0	385.1
متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد المستخدمة	487	417	417
الشحنات الإضافية اللازمة لسد العجز (بملايين الأطنان)	0.789	1.263	0.924
الشحنات اللازمة بعد تعديلها	6.260	6.734	6.395
العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة بعد تعديله	0	0	0

الاستنتاج 15:

بافتراض بقاء جميع العوامل الأخرى كما هي في الميزانية، وثبات متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد عند مستواه في 2000-2001:

التصور ألف: بالمعدل الحالي لتكاليف الدعم غير المباشر، ستقل إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بمقدار 30 مليون دولار عما هو مدرج في ميزانية الفترة المالية 2002-2003. ولتمويل ذلك، يتطلب الأمر أن يكون معدل تكاليف الدعم غير المباشر 9.1 في المائة.

التصور باء: إذا انخفض معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، فإن ذلك سيسفر عن عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة يقدر بنحو 39 مليون دولار تقريباً.

التصور جيم: إذا انخفض معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة، وانخفضت مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، فمن المنتظر حدوث عجز قيمته 28.5 مليون دولار.

الاستنتاج 16:

في الحالات التالية سوف يحتاج الأمر إلى زيادة حجم الشحنات - عن المستوى المقرر في الميزانية وهو 5.471 مليون طن - لسد العجز:

التصور ألف 1: زيادة مقدارها 0.789 طن متري (ليصل المجموع إلى 6.260 مليون طن)

التصور باء 1: زيادة مقدارها 1.644 مليون طن متري (ليصل المجموع إلى 6.734 مليون طن)

التصور جيم 1: زيادة مقدارها 0.924 مليون طن متري (ليصل المجموع إلى 6.395 مليون طن)

واو - قرار المدير التنفيذي

73- قرر المدير التنفيذي تعديل الميزانية الباقية لدعم البرامج والإدارة، بتخفيضها بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003.

زاي - التوصية

74- نظراً للعجز المتراكم في ميزانية دعم البرامج والإدارة خلال الفترات المالية الثلاث الأخيرة (وقدره 58.1 مليون دولار بعد تعديل الفروق الناجمة عن الطرق المحاسبية)، وعدم اليقين الذي يحيط بأسعار المدخلات المباشرة، والنتائج المحتملة إذا ظلت هذه الأسعار أقل من المستويات المدرجة في الميزانية، فمن المستحسن تغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة لعام 2003، مع ملاحظة أن هذا التخفيض مصحوباً بتخفيض مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، قد يسفر عن عجز قيمته 28.5 مليون دولار في ميزانية دعم البرامج والإدارة، إذا ظلت أسعار المدخلات المباشرة عند نفس مستواها في الفترة 2000-2001.

75- وينبغي معالجة هذا العجز المحتمل - ولو جزئياً - بإعادة تصنيف العناصر المتغيرة في مصروفات دعم البرامج والإدارة التي يمكن ربطها بصورة مباشرة بعملية ما، كما سبق أن أشرنا في القسم الرابع أعلاه.



القسم السادس: إدارة الفروق في ميزانية دعم البرامج والإدارة

ألف - المقدمة

76- بغض النظر عن معدل تكاليف الدعم غير المباشر الذي يقرره المجلس التنفيذي في ظل النظام الحالي، فمن المؤكد أنه سيكون هناك دائما فرقا في ميزانية دعم البرامج والإدارة. وبالتالي فلا بد من وجود سياسة واضحة لكيفية إدارة هذه الفروق.

باء - حساب التسويات

77- الفرق الموجود في ميزانية دعم البرامج والإدارة له أهميته الكبيرة بالنسبة للبرنامج والجهات المانحة والمجلس التنفيذي. والأسلوب المتبع حاليا، حيث يدخل هذا الفرق إلى الحساب العام، لا يسمح بسهولة متابعة الأثر التراكمي للفروق الموجودة في ميزانيات دعم البرامج والإدارة في الفترات المالية المختلفة. وهذه المتابعة مهمة للغاية في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر.

78- ولا شك أن فتح حساب للتسويات لتسجيل جميع الفروق في ميزانية دعم البرامج والإدارة (أي تأثير جميع مصروفات دعم البرامج والإدارة وجميع الإيرادات المستخدمة لتمويل مثل هذه المصروفات) سييسر الدراسة الجارية لهذا المؤشر المهم بطريقة أكثر سهولة وشفافية. وسوف يقيد في هذا الحساب الفائض أو العجز التراكمي في ميزانية دعم البرامج والإدارة من فترة مالية إلى أخرى.

79- ولا شك أن تحليل حركة هذا الحساب - كل سنة أو كل فترة مالية - ومكوناته (أي الفروق بسبب الأسعار، والفروق بسبب حجم الشحنات، إلخ). سيحسن من الشفافية ويبين العوامل التي ستؤثر في تحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر والقرارات التي ينبغي اتخاذها بشأن العجز أو الفائض.

80- كما أن إنشاء حساب تسويات لميزانية دعم البرامج والإدارة سيوضح أيضا الفروق المتراكمة في هذه الميزانية والمرحلة من الفترات المالية السابقة.

الاستنتاج 17:

إن إنشاء حساب تسويات لفروق ميزانية دعم البرامج والإدارة من أجل تسجيل الفروق في هذه الميزانية مع إجراء لتحليل بنودها (أي الفروق بسبب الأسعار والفروق بسبب أحجام الشحنات، إلخ) سوف يحسن من الشفافية كما سيفيد كثيرا في عملية صنع القرار لتحديد معدل تكاليف الدعم غير المباشر.

جيم - العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة - استخدام عوائد الفوائد

81- الاقتراح الذي رُفِعَ إلى المجلس التنفيذي في عام 1997 باستخدام الإيرادات من الفائدة (WFP/EB.3/97/4-C) أبرز أيضا "خلل الهيكلية بين ميزانية دعم البرامج والإدارة المعتمدة وبين مستوى استرداد تكاليف الدعم غير المباشر". وأوصى هذا الاقتراح باستخدام الفائدة المكتسبة أثناء الفترة المالية الجارية في إصلاح أي خلل هيكلية.

82- كما أوصى التقرير الأخير لوحدة التفتيش المشتركة بشأن تكاليف الدعم المتعلقة بالأنشطة الممولة من خارج الميزانية في منظمات منظومة الأمم المتحدة، بالتفكير في استخدام الإيرادات من الفائدة في تقليل تكاليف الدعم الممولة من خارج الميزانية.

83- ولا شك أن إتاحة إيرادات من الفائدة في نهاية الفترة المالية لسد أي عجز في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في هذه الفترة، سوف يساعد في تحسين عملية التخطيط لتكاليف الدعم غير المباشر. كما أنه سيقبل من المخاطر المرتبطة بتخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر، حيث ستكون هناك آلية لمعالجة أي عجز ينجم عن ذلك في ميزانية دعم البرامج والإدارة.

84- ومع ذلك فإن هذه ليست سوى آلية واحدة، ولن تعمل إلا عندما تتوافر أموال كافية من الفائدة لتغطية العجز.

الاستنتاج 18:

لا بد من تمويل أي عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة. والآلية الوحيدة المتاحة في الوقت الحاضر لتمويل مثل هذا العجز، هي استخدام عوائد الفوائد، وهي الآلية التي ينبغي أن تكتسب وضعاً رسمياً.



دال - الفائض في ميزانية دعم البرامج والإدارة

- 85- في الحالات التي يوجد فيها فائض متراكم (حيث إيرادات دعم البرامج والإدارة أكبر من المصروفات) تم التعرف على عدد من الخيارات، بعد مضي فترة من الوقت. فمن الممكن استخدام الفائض فيما يلي:
- تمويل مصروفات دعم البرامج والإدارة في الفترة المالية التالية
 - تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر في الفترات المالية التالية
 - إعادة الفائض إلى الجهات المانحة (رغم أن ذلك سيتطلب إجراءات إدارية مطولة)
 - إعادة برمجة هذا الفائض إلى المشروعات أو إلى حساب الاستجابة العاجلة.

هاء - قرار المدير التنفيذي

- 86- قرر المدير التنفيذي إنشاء حساب تسويات لدعم البرامج والإدارة، واتخاذ إجراء رسمي لتحليل حركة هذا الحساب ورفع تقرير بذلك إلى المجلس التنفيذي، للمساعدة في الاستعراض السنوي لمعدل تكاليف الدعم غير المباشر.

واو - التوصيات

- 87- من الموصى به استخدام الإيرادات من الفائدة المكتسبة أثناء الفترة المالية في تسديد العجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة الناجم عن خلل هيكلي. وفي نفس الوقت، ينبغي إيجاد آليات أخرى لمعالجة الحالات المقبلة التي تكون فيها عوائد الفوائد غير كافية لتغطية مثل هذا العجز.
- 88- من الموصى به في حالة وجود فوائض في ميزانية دعم البرامج والإدارة، تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر حتى يمكن الاستغناء عن حساب التسويات هذا.

القسم السابع: خيارات التمويل الأخرى لدعم البرامج والإدارة

ألف - المقدمة

- 89- تبين الدراسة السابقة لمصروفات دعم البرامج والإدارة الطبيعة الثابتة نسبياً لهذه المصروفات في علاقتها بمستوى نشاط التشغيل، وهو ما يجعلها قابلة للتنبؤ بها بدرجة معقولة.
- 90- وعلى العكس من ذلك، فإن إيرادات دعم البرامج والإدارة - التي تتكون أساساً من استرداد تكاليف الدعم غير المباشر - تتغير بدرجة مباشرة مع نشاط التشغيل، كما أنها تتأثر بصورة ملموسة بأسعار المدخلات المباشرة. وهذان العاملان يجعلان التنبؤ بمستوى دعم البرامج والإدارة أمراً صعباً للغاية.
- 91- وتناقش الأقسام التالية الخيارات البديلة لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة للتغلب على مشكلة عدم اليقين هذه.

باء - خيارات التمويل التي طرحتها مجموعة العمل في عام 1998

- 92- تناولت مجموعة العمل الرسمية بشأن موارد البرنامج والتمويل طويل الأجل في تقريرها عام 1999 ثلاثة خيارات لتحديد النهج البديلة في تصنيف التكاليف بين تكاليف التشغيل المباشر، وتكاليف الدعم المباشر، وتكاليف الدعم غير المباشر. وتعرضت هذه الخيارات الثلاثة - أساساً - لمعالجة تكاليف المكاتب القطرية ودون الإقليمية.
- 93- وتتناول الأقسام التالية إعادة نظر وتحديث لهذه الخيارات بالنسبة للفترتين الماليتين 2000-2001 و 2002-2003 كما يتضمن الملحق 6 مزيداً من التفاصيل.

- 94- ينص هذا الخيار على استخدام ميزانية دعم البرامج والإدارة لتمويل 'هيكل أساسي للموظفين والتشغيل، على أساس حجم عمليات كل مكتب (قطري)'.^١



- 95- وسوف يسفر تطبيق مستويات الموظفين، وتكاليف غير الموظفين، وفئات وزن الشحنات التي تستخدمها مجموعة العمل، عن احتياج ميزانية دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية إلى مبلغ إضافي قيمته 55.3 مليون دولار للفترة المالية 2002-2003، أي زيادة نسبتها 26 في المائة من الميزانية الإجمالية لدعم البرامج والإدارة. وسوف يتطلب ذلك زيادة مقابلة في معدل تكاليف الدعم غير المباشر، ليرتفع إلى أكثر من 9.6 في المائة.
- 96- وتمت أيضا دراسة 'الخيار 1 المعدل' الذي يصنف المكاتب القطرية باستخدام فئات بديلة لأوزان الشحنات وهيكل أساسي بديل للموظفين والتشغيل. وسوف يتطلب ذلك زيادة ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2002-2003 بنسبة 7 في المائة، وزيادة معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة 0.5 في المائة تقريبا.
- 97- وتوفر هذه الخيارات قدرا معينا من الاستمرارية في وظائف الدعم الضرورية للمكاتب القطرية، مع توفير المرونة اللازمة لاستخدام دعم البرامج والإدارة في التعزيز الاستراتيجي للمكاتب القطرية عندما يستلزم الأمر ذلك. وعلى أي حال، فإن الأمر يحتاج إلى زيادة معدل تكاليف الدعم غير المباشر عن المعدل الحالي.
- 98- ناقش هذا الخيار إمكانية تحويل التكاليف الإضافية من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر، الأمر الذي سيفضي إلى انخفاض تكاليف دعم البرامج والإدارة، وبالتالي معدل تكاليف الدعم غير المباشر.
- 99- وتم تحديد عدة بدائل لتحويل التكاليف الإضافية إلى تكاليف الدعم المباشر. وأدخل تحديث على التأثيرات النظرية لذلك، يمكن تلخيصها كما يلي:

الجدول 14: ملخص الخيار الثاني لمجموعة العمل بعد تحديثه

	المعدل التقديري لتكاليف الدعم غير المباشر في الفترة المالية 2001-2000 (%)	المعدل التقديري لتكاليف الدعم غير المباشر في الفترة المالية 2003-2002 (%)
تحويل جميع تكاليف المكاتب القطرية إلى تكاليف دعم مباشر	5.5	6.2
تحويل جميع تكاليف المكتب الإقليمي إلى تكاليف دعم مباشر	6.8	6.4
تحويل جميع تكاليف المكاتب القطرية والمكتب الإقليمي والمكاتب الفرعية إلى تكاليف دعم مباشر	4.5	4.6
تحويل جميع تكاليف دعم البرامج في المكاتب القطرية والمكتب الإقليمي والمكاتب الفرعية والمقر إلى تكاليف دعم مباشر	3.1	3.9

- 100- وقد اعتبرت مجموعة العمل هذا الخيار 'تفكيراً مستقبلياً'، يضمن أن تكون تكاليف دعم البرامج والإدارة ذات طبيعة غير مباشرة، مع تخفيض معدل تكاليف الدعم غير المباشر بصورة هائلة.
- 101- ولكن ذلك يزيد أيضا من المخاطر حيث إنه يرفع مبلغ التكاليف الثابتة الممولة من تكاليف الدعم المباشر، وهو أحد المصادر المتغيرة للتمويل طبقا للسياسات الحالية للموارد والتمويل طويل الأجل.
- 102- وهو الخيار الحالي، الذي بدأ منذ الفترة المالية 2001-2000 في تحويل 25 في المائة من تكاليف دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية إلى تكاليف دعم مباشر وطبق معدل تكاليف دعم غير مباشر بنسبة 7.8 في المائة. ويستخدم هذا الخيار تكاليف الدعم غير المباشر في تمويل جميع تكاليف الدعم في المقر وتكاليف الدعم في المكتب الإقليمي والحد الأدنى من هياكل المكاتب القطرية الذي يُعتبر ضروريا لوجود البرنامج.



الإستنتاج 19.

إن تطبيق الخيار 1 (استناد دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية إلى فئات الوزن) الذي أوصت به مجموعة العمل عام 1998 سيحتاج إلى معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة تزيد على 9.6 في المائة. ومع ذلك، فإن المبادئ التي ذكرتها مجموعة العمل قابلة للمراجعة، باستخدام حزم مختلفة لوزن الشحنات وحد أدنى مختلف من الهياكل، للخروج بخيار 1 "معدل" يحتاج إلى زيادة معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة 0.5 في المائة عن المستوى الحالي وهو 7.8 في المائة.

إن تطبيق الخيار 2 (إعادة تصنيف التكاليف الإضافية من دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر) كما أوصت مجموعة العمل في عام 1998، سيؤدي إلى معدل تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة تتراوح بين 3.9 في المائة و 6.2 في المائة بالنسبة للفترة المالية 2002-2003. وسوف يزيد ذلك من المخاطر، حيث أن التكاليف الإضافية (بعضها ثابت) سوف تُمول من تكاليف الدعم المباشر (وهو أحد المصادر المتغيرة للتمويل).

جيم - آلية تكاليف الدعم غير المباشر 'المزدوجة المعدل'

- 103- في الاستعراض الأولي، ظهرت فكرة استحداث معدل "إضافي" لتكاليف الدعم غير المباشر. وينطوي ذلك على استخدام معدلات أعلى لتكاليف الدعم غير المباشر على الهبات أثناء الفترة المالية، مع تطبيق معدلات أقل على الهبات التالية، بهدف زيادة الثقة في عملية التخطيط لتكاليف الدعم غير المباشر، ولتقليل مخاطر حدوث عجز في تمويل دعم البرامج والإدارة.
- 104- وهناك عدة وسائل لتحقيق ذلك. فكما سبق أن ذكرنا في الاستعراض الأولي وفي القسم 4 أعلاه، فإن جزءاً كبيراً من مصروفات دعم البرامج والإدارة يعتبر "ثابتاً" بالنسبة لمستوى نشاط التشغيل. ومن الممكن تطبيق معدل مرتفع لتكاليف الدعم غير المباشر في البداية (أو "معدل مبدئي لتكاليف الدعم غير المباشر") على جميع المساهمات إلى أن يمول العنصر الثابت من مصروفات دعم البرامج والإدارة. وبعد هذه النقطة يمكن تطبيق معدل ثانوي لتكاليف الدعم غير المباشر، لتغطية العنصر المتغير من مصروفات دعم البرامج والإدارة.
- 105- سيكفي المعدل المرتفع ('الأولي') لتوليد إيرادات لتكاليف الدعم غير المباشر لضمان تمويل مصروفات دعم البرامج والإدارة، بعد السماح بإيرادات أخرى لدعم البرامج والإدارة 'عند المستوى الأدنى للنشاط المتوقع' في الفترة المالية.
- 106- "والحد الأدنى للنشاط المتوقع" في هذا النموذج، ينبغي أن يكون تقديراً متحفظاً، حيث أن نتائج إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر إذا لم تتحقق، ستكون أضخم مما هي عليه في النموذج الحالي.
- 107- ويبين الجدول 15 التأثير المحتمل لأربعة "مستويات دنيا من النشاط المتوقع" على معدل تكاليف الدعم غير المباشر "الأولي".

الجدول 15: تأثير المستويات الدنيا على معدل تكاليف الدعم غير المباشر الأولي

	المستوى الأدنى للنشاط المتوقع في الفترة المالية			
	3 ملايين طن	4 ملايين طن	5 ملايين طن	6 ملايين طن
المصروفات المتوقعة لدعم البرامج والإدارة	192	201	207	215
مخصصاً منها: 'الإيرادات الأخرى' المتوقعة لدعم البرامج والإدارة	2	2	2	2
الإيرادات المطلوبة لتكاليف الدعم غير المباشر	190	199	205	213
التكاليف المباشرة للطن المتري الواحد*	417	417	417	417
المعدل 'الأولي' المطلوب لتكاليف الدعم غير المباشر (بافتراض أسعار مباشرة للفترة 2000-2001)	15.3	12.0	9.8	8.5

* بافتراض أن تظل عند نفس مستواها في 2000-2001: أنظر القسم 5 دال.

- 108- بمجرد الوصول إلى المستوى الأدنى لنشاط التشغيل، يبدأ تطبيق المعدل ('الثانوي') المنخفض لتكاليف الدعم غير المباشر. وليس مطلوباً من هذا الأخير إلا أن يكفي لتغطية العنصر 'المتغير' لمصروفات دعم البرامج والإدارة، ويمكن حسابه بالطريقة التالية:

الجدول 16: المعدل 'الثانوي' لتكاليف الدعم غير المباشر



احتياجات دعم الإدارة والبرامج من تحليل الحساسية

7-6 ملايين طن	218 383
6-5 ملايين طن (أي ميزانية 2002-2003 المعتمدة)	209 800
5-4 ملايين طن	203 150
حتى 4 ملايين طن	195 467
متوسط التغيير المطلوب في دعم البرامج والإدارة لكل مليون طن تغيير ⁽¹⁾	7.7 مليون
متوسط التكاليف المباشرة للطن الواحد*	417
متوسط التكاليف المباشرة لكل مليون طن ⁽²⁾	417 مليون
المعدل 'الثانوي' المطلوب لتكاليف الدعم غير المباشر ألف مقسوما على باء	
(بناء على تحليل الحساسية وبافتراض الأسعار المباشرة للفترة 2000-2001)	1.8

* بافتراض بقائها عند نفس مستواها في 2000-2001: أنظر القسم 5 دال أعلاه.

109- والحسابات السابق ذكرها تستند إلى ميزانية دعم البرامج والإدارة الحالية المعتمدة للفترة المالية الجارية 2002-2003. والاقتراح الخاص بإعادة تصنيف المصروفات المتغيرة في دعم البرامج والإدارة التي يمكن ربطها بصورة مباشرة بعملية ما لتصبح ضمن تكاليف الدعم المباشر، من شأنها أن تقلل من المعدل المتزايد بناء على ذلك.

110- أي نقطة تدخل لاستخدام المعدل الثانوي لتكاليف الدعم غير المباشر ينبغي أن تكون بسيطة وشفافة وعادلة بالنسبة لجميع الجهات المانحة، ولكن هذه ينبغي ألا تثبت أو تؤخر أي مساهمات. ومن الصعب تحديد نقاط التدخل هذه.

وأحد الخيارات هو أن يتم التدخل بالمعدل الثانوي لتكاليف الدعم (أ) التنبؤ بالمساهمات: أي عندما تتخطى الجهات المانحة مساهماتها المتوقعة لفترة مالية، عندئذ يطبق المعدل الثانوي. (ب) المساهمات السابقة: أي عندما تتخطى الجهات المانحة مستوى المساهمات المقدر على أساس مساهماتها في السنوات السابقة، عندئذ يطبق المعدل الثانوي.

113- ينبغي ملاحظة أن النموذج السابق ذكره لا يمثل سوى نموذج واحد من عدة بدائل. فمن الممكن أن تكون هناك نماذج أخرى مثل تلك التي تؤدي إلى تخفيض المعدلات الأولية وارتفاع المعدلات الثانوية.

114- وكثيرا ما تستخدم منظمات الأمم المتحدة الأخرى التي جرت عليها الدراسة المقارنة معدلات إضافية لاسترداد تكاليف الدعم، وهي المعدلات التي عولجت بالتفصيل في التقرير الأخير لوحدة التقنيش المشتركة المعنون "تكاليف الدعم المتصلة بالأنشطة الممولة من خارج الميزانية في منظومة الأمم المتحدة". وينطوي باستخدام مثل هذا النهج بمعرفة هذه المنظمات على قدر من الدعم المشترك من أحد أنماط التمويل إلى الآخر. وكان من بين منظمات الأمم المتحدة التي أجريت عليها الدراسة المقارنة، منظمة تنوي وقف العمل بهذا الإجراء.

115- ولا شك أنه ينبغي النظر في تجارب هذه المنظمات عند استعراض أي اقتراح لتنفيذ المعدلات الإضافية لتكاليف الدعم غير المباشر في برنامج الأغذية العالمي.

الاستنتاج 20

إن استخدام آلية "المعدل المزدوج" لتكاليف الدعم غير المباشر سيقبل من عدم اليقين فيما يتعلق بإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر إذا أدى إلى ارتفاع مستويات تكاليف الدعم غير المباشر (باستخدام المعدل "الأولي" لتكاليف الدعم غير المباشر) في بداية الفترة المالية، يعقبه انخفاض (باستخدام المعدل "الثانوي" لتكاليف الدعم غير المباشر). وهناك العديد من الطرق المختلفة التي يمكن بها تحقيق ذلك، قد سبقت الإشارة إلى إحداها.

إن تنفيذ مثل هذا النهج سيكون له تأثير جذري على علاقة برنامج الأغذية العالمي بالجهات المانحة له، ولا يتطلب تحديد "نقاط تدخل" عاجلة، ويخالف تجارب المنظمات الأخرى في الأمم المتحدة التي تستخدم معدلات إضافية.



دال - المساهمات النقدية الحكومية النظرية في تكاليف التشغيل المحلية

- 116- من بين المصادر الحالية الأخرى لتمويل دعم البرامج والإدارة، المساهمات النقدية في تكاليف التشغيل المحلية التي تساهم بها الحكومات المضيفة. وفي الوقت الحاضر، فإن الإيرادات التي تأتي من مصدر التمويل هذا هي إيرادات ضئيلة نسبياً، حيث لم يمثل المتحصل منها في الفترة المالية 2001-2000 (3 ملايين دولار) سوى 1.3 في المائة من مصروفات دعم البرامج والإدارة. وهناك العديد من المسائل التي تجعل من المساهمات النقدية الحكومية النظرية مسألة فريدة وتحتاج إلى المزيد من الدراسة.
- 117- تنص اللائحة المالية لبرنامج الأغذية العالمي (المادة 4-7) على أن تساهم حكومات البلدان المستفيدة بجزء كبير في تكاليف المكاتب القطرية للبرنامج، نقداً وعيناً. ويتم تحديد هذه المساهمة في الاتفاق الذي يُوقع بين البرنامج والحكومة المعنية. وللمجلس التنفيذي - بناءً على توصية المديرية التنفيذية - أن يستثني بلدانا بعينها من هذه المادة.
- 118- وقد ثبت أنه من الصعب تنفيذ أحكام اللائحة المالية. فالكثير من المكاتب القطرية التي أُلغيت بالقرب من انتهاء عام 1997، كان من المكاتب التي يمكن أن تساهم بمساهمات نقدية في تكاليف المكاتب القطرية. والكثير من المكاتب القطرية التي ظلت قائمة، والتي كان ينتظر أن تساهم في التكاليف، واجهت صعوبات مالية في الوفاء بالتزاماتها النقدية. ومن ناحية أخرى، فإن بعض هذه المكاتب ساهم بمساهمات عينية في تكاليف التشغيل المحلية، مثل توفير مباني ومقار للمكاتب دون مقابل، بالإضافة إلى تقديم خدمات أخرى مجانية لمكاتب البرنامج القطرية. وفي ظل الطرق المحاسبية القائمة، فإن هذه المساهمات العينية لا تُقيد في دفاتر الحسابات، وبالتالي لا تظهر كمساهمات نقدية حكومية نظرية. ويمثل ذلك مشكلة، لأنه إذا أراد البرنامج أن يُقِيم هذه المساهمات العينية ويسجلها كإيرادات ومصروفات لدعم البرامج والإدارة، فإن مستوى ميزانية دعم البرامج والإدارة سيزيد بناءً على ذلك.
- 119- والمسألة الأخرى المتعلقة بهذه المساهمات هي السياسات المحاسبية الخاصة بقيد الإيرادات. ففي الوقت الحاضر، لا تُقيد هذه الإيرادات كدخل إلا عندما يتم تحصيلها بالفعل باتباع الأساس النقدي لحساب الإيرادات. ولكن إذا حدث تغيير في السياسات المحاسبية (كما سبق أن ذكرنا في القسم الثالث أعلاه) فإن على البرنامج حينئذ أن يقرر الطريقة المناسبة لتحصيل هذه الإيرادات من حكومات البلدان المستفيدة. فتحصيل هذه الإيرادات وقيدتها كمتحصلات قد يسفر عن تراكم المتحصلات التي لا يمكن تحصيلها بسبب الصعوبات التي تواجهها هذه الحكومات في الوفاء بالتزاماتها المالية.
- 120- كانت عملية صياغة الاتفاقيات الأساسية مع الحكومات المضيفة لكي تشمل الأحكام التي تقرر هذه الالتزامات، عملية بطيئة. كما كان من الصعب التفاوض حول إدراج أحكام بشأن المساهمات النقدية الحكومية النظرية في الاتفاقيات الجديدة أو الاتفاقيات المعدلة. والواقع أنه في عام 2001، عند تجربة 7 اتفاقيات، لم يكن هناك قدر كبير من النجاح كما جاء في النقاط التي أثارها تقرير المراجع الخارجي عن الفترة المالية 2001-2000. وحتى الآن لم يكتب النجاح لأكثر من اتفاقيتين، بينما يجري التفاوض بشأن اتفاقيتين أخريين، مع عدم حدوث أي تقدم بالنسبة للاتفاقيات الأخرى.
- 121- وقد دعت بعض البلدان التي تريد الوفاء بالتزاماتها المالية مؤخراً إلى البحث عن طرق بديلة للوفاء بهذه الالتزامات. فهناك مثلاً بلد واحد سدد مباشرة إلى البرنامج، بينما طلب استخدام الأموال بصورة مباشرة في تسديد قيمة إيجار المقر الذي يشغله المكتب القطري للبرنامج، بدلاً من قيد هذه المبالغ تحت بند إيرادات دعم البرامج والإدارة في الحساب العام. ولكن المبلغ المسدد كان أكثر من مبلغ 55 000 دولار المخصص لتكاليف غير الموظفين المقررة لكل المكاتب القطرية ضمن سياسات موارد البرنامج والتمويل طويل الأجل. ومن ناحية أخرى، فإن أحد المكاتب القطرية الأخرى أودع مبلغاً من المال في حساب أمانة، ووافق على تحويل عوائد الفائدة الناجمة عن هذا المبلغ إلى البرنامج كمساهمة نقدية منه. وطريقة التسديد هذه، تعطي قدراً من الثقة بتحويل سنوي من المساهمة النقدية الحكومية النظرية من هذا البلد بالذات.
- 122- نظراً للتعقيدات السابقة والطبيعة الفريدة للمساهمات النقدية الحكومية النظرية، فمن الموصى به بناءً على ذلك إدراج المسائل المتعلقة بجمع هذه المساهمات وحساباتها وقيدتها باعتبارها جزءاً من إيرادات دعم البرامج والإدارة، في



استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. كما ينبغي أن يشمل هذا الاستعراض دراسة لأحكام اللائحة المالية، وكيف يمكن تنفيذها على أرض الواقع مع مراعاة أحوال هذه الحكومات المضيفة.

الاستنتاج 21:

لم تكن المساهمات النقدية الحكومية النظيرة مصدراً هاماً لإيرادات دعم البرامج والإدارة، بسبب الصعوبات التي تواجهها البلدان في الوفاء بالتزاماتها، بالإضافة إلى صعوبة إبرام اتفاقيات مع الحكومات المضيفة. إن المساهمات العينية التي تقدمها الحكومات المضيفة لا تدخل في الحسابات في الوقت الحاضر. أما المساهمات النقدية فلا تُسجل كإيرادات إلا بعد تحصيلها بالفعل.

هاء - التوصيات

123- من الموصى به أن يتضمن الاستعراض القادم لسياسات موارد البرنامج والتمويل طويل الأجل بصورة دقيقة تمويل دعم البرامج والإدارة للمكاتب القطرية، وجمع المساهمات النقدية الحكومية في تكاليف التشغيل المحلية، وقيد هذه المساهمات وحساباتها.

القسم الثامن: المستوى المناسب لدعم البرامج والإدارة

ألف - المقدمة

124- إن تحديد 'مستوى مناسب لدعم البرامج والإدارة' هو مهمة صعبة، حيث أنها تتطلب التوازن بين عاملي ضغط متناقضين:

- (أ) ضرورة إنفاق أكبر قدر من إيرادات المنظمات على التنفيذ المباشر لبرامج المعونة الغذائية ومشروعاتها وأنشطتها، التي تمثل الهدف من وراء إنشاء المنظمة.
- (ب) ضرورة توفير هيكل تنظيمي يدعم تنفيذ هذه البرامج والمشروعات بكفاءة وفعالية. فهذا الهيكل مُطالب بتقديم ما يلي:

- (1) الإدارة التنظيمية، وتوجيه السياسات، والتنسيق بين الحكومات والوكالات.
- (2) التوجيه الاستراتيجي والإدارة التشغيلية الفعالة بالمنظمة
- (3) التخطيط التنظيمي وصنع السياسات السليمة
- (4) البنية الأساسية الرئيسية، مثل:

□ البنية الأساسية التنظيمية والمالية والخاصة بالموظفين اللازمة لإدارة البرنامج بكفاءة على أساس الاستمرارية

□ البنية الأساسية اللازمة لضمان تعظيم تبني قضايا الفقراء، وقاعدة المعرفة، والاتصالات، وقدرة المنظمة على التقدير.

(5) المساءلة والإدارة داخل البرنامج

(6) القدرة والطاقة على الاستجابة السريعة في حالة الطوارئ، إذ أن لذلك تأثيره القوي على نجاح أي عملية، بالإضافة إلى أنه يقلل من التكاليف على المدى البعيد.

125- ولا بد من الانتباه إلى الاحتفاظ بتوازن سليم بين هاتين القوتين، مع تعظيم الاستفادة المباشرة من الموارد وضمان أن تكون القدرة المؤسسية للبرنامج كافية لضمان مساهمة مثل هذه الاستفادة في تحقيق أهداف البرنامج بعيدة المدى.

126- ومتطلبات مثل هذا التوازن، مصحوبة بالطبيعة المختلفة لإيرادات دعم البرامج والإدارة ومصروفات دعم البرامج والإدارة، تدل على أن ميزانية دعم البرامج والإدارة لا ينبغي أن تقوم على اعتبارات معينة دون غيرها، مثل حجم الشحنت أو نسبة مئوية من التكاليف المباشرة المتوقعة. وبشكل خاص، فإن الحاجة إلى هيكل تنظيمي تبيّن ضرورة أخذ عوامل أخرى في الاعتبار عند وضع ميزانية دعم البرامج والإدارة للبرنامج.

باء - الفعالية الاقتصادية

127- أجريت دراسة مقارنة لمعرفة موقف البرنامج بالنسبة للمنظمات الأخرى في الأمم المتحدة من حيث تكاليف الدعم غير المباشر. ويتضمن القسم التاسع أدناه نتائج هذه الدراسة. وترد نتائج هذه الدراسة بشكل مجمل في القسم 9.



128- ومع ذلك فإن أي مناقشة لفعالية تكاليف دعم البرامج والإدارة، لا ينبغي أن تكتفي بدراسة 'التكاليف'، بل ينبغي أن تمتد إلى "الفعالية". ويمكن القول بأن الفعالية هي القدرة على تحقيق النتائج المرجوة، وهي في هذه الحالة تساهم في تنفيذ اختصاصات المنظمة. وتركز الدراسة المقارنة على "التكاليف" حيث أنها أكثر قابلية للقياس، ولكن هذا لا يظهر سوى جانب واحد من المعادلة.

129- وبعيدا عن التحليل المقارن، فقد أنشأ البرنامج بعض الأساليب لتحقيق فعالية تكاليف دعم البرامج والإدارة داخليا:

□ يمكن استخدام الاستعراض الكامل لميزانية دعم البرامج والإدارة - باستخدام النهج الصفري - لتحديد أنسب مستوى لازم للبنية الأساسية لدعم البرامج والإدارة لعمليات البرنامج. والواقع أن هذه هي أنسب فرصة لعمل ذلك، لأن التغييرات الرئيسية الأخيرة في البرنامج مثل اللامركزية وتنفيذ نظام المعلومات الجديد بأسلوب الشركات (WINGS) فمن الواضح أن هذه التغييرات تتطلب استعراضا تفصيليا لميزانية دعم البرامج والإدارة الحالية، التي كانت قد أعدت بناءً على الشكل التنظيمي السابق.

□ وضع إطار لقياس النتائج من أجل الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة، من شأنه أن يربط مصروفات دعم البرامج والإدارة بالنتائج، ويعطي معلومات عن فعالية دعم البرامج والإدارة.

الاستنتاج 22

وبالإضافة إلى استنتاجات الدراسة المقارنة، فإن بعض منظمات الأمم المتحدة التي أجريت عليها الدراسة أعربت عن اهتمامها بضرورة إجراء مثل هذه الدراسات بالاشتراك معها.

الاستنتاج 23:

نظرا لاختلاف طبيعة إيرادات دعم البرامج والإدارة ومصروفاته، فإن ميزانية دعم البرامج والإدارة لا ينبغي أن تقوم على عدد من الاعتبارات دون غيرها، مثل وزن الشحنات أو النسبة المئوية للتكاليف المباشرة المتوقعة. فالحاجة إلى هيكل تنظيمي تبيين أن هناك عوامل إضافية ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند وضع ميزانية دعم البرامج والإدارة.

الاستنتاج 24:

النهج الصفري المتبع في وضع ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005 سوف يساعد في تحديد أنسب المستويات للبنية الأساسية لدعم البرامج والإدارة لعمليات البرنامج.

الاستنتاج 25:

إن إنشاء إطار لقياس نتائج الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة سوف يعطي أيضا معلومات إضافية عن فعالية تكاليف دعم البرامج والإدارة.

جيم - قرار المدير التنفيذي

130- قرر المدير التنفيذي إعداد ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005 باستخدام نهج صفري بهدف تحديد أفضل مستوى لدعم البرامج والإدارة.

دال - التوصيات

131- لكي تظهر طبيعة مصروفات وإيرادات دعم البرامج والإدارة بصورة أفضل، لا ينبغي أن توضع ميزانية دعم البرامج والإدارة على أساس اعتبارات بعينها مثل وزن الشحنات أو النسبة المئوية للتكاليف المباشر المتوقعة. فمن الموصى به اتباع نهج صفري في عملية وضع ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005 للمساعدة في تحديد أنسب مستوى للبنية الأساسية لدعم البرامج والإدارة لعمليات البرنامج.



132- كما يوصى أيضا بدراسة وضع إطار لقياس نتائج الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة، كجزء من الاستعراض القادم لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، حتى يمكن إعطاء معلومات إضافية عن فعالية تكاليف دعم البرامج والإدارة.

القسم التاسع: دراسة مقارنة بين منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية

ألف - المقدمة

133- طلب المجلس التنفيذي للبرنامج من الأمانة إجراء دراسة مقارنة لميزانيات الدعم بين المنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة التي يمكن إجراء مقارنات فيما بينها.

باء - المنظمات غير الحكومية

134- ستشتمل الدراسة التي ستجرى على المنظمات غير الحكومية على الأسباب التي تجعل البرنامج مختلفا عن المنظمات غير الحكومية، كما ستشتمل دراسة مقارنة لمدة ثلاثة أشهر، ستستخدم نتائجها في المساعدة في إعداد وثيقة تعرض على المجلس التنفيذي في فبراير/شباط 2003.

135- باستخدام مجموعة من الاستعراضات المكتيبة، ودراسات الحالة، والزيارات الميدانية، ستعقد الدراسة الخاصة بالمنظمات غير الحكومية مقارنة بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية، مع التركيز على ثلاثة مجالات رئيسية:

(أ) الاختصاصات:

- (1) مقارنة اختصاصات البرنامج باختصاصات المنظمات غير الحكومية
- (2) دراسة كيف أن أوجه الاختلافات والتشابه في الاختصاصات يمكن أن يؤثر على تكاليف الدعم المباشر وغير المباشر في البرنامج وفي المنظمات غير الحكومية.
- (3) دراسة كيف أن الاختصاصات المختلفة تحتاج إلى هياكل تنظيمية مختلفة، وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على تكاليف الدعم.

(ب) دراسات الحالة:

- (1) لمقارنة التدخلات المحددة من جانب البرنامج والمنظمات غير الحكومية داخل ثلاثة بلدان مختارة وفيما بينها تغطي عمليات الطوارئ، وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش، والتنمية.
- (2) دراسة عمليات أعمال محددة في البرنامج وفي المنظمات غير الحكومية، مثل الشحن، والتوريد، والتخزين، والتقدير، إلخ.

(ج) مقارنة التكاليف

- (1) استعراض الأعمال الجارية ذات الصلة بشأن مقارنات التكاليف بين البرنامج والمنظمات غير الحكومية.
- (2) مقارنة تكاليف الدعم في البرنامج وعدد مختار من المنظمات الدولية غير الحكومية، باستخلاصها من التقارير السنوية المنشورة والمصادر الأخرى.
- (3) مقارنة هياكل التكاليف في البرنامج وفي المنظمات غير الحكومية.
- (4) استعراض مصادر التمويل في البرنامج وفي المنظمات غير الحكومية.



جيم -منظمات الأمم المتحدة

136- أجرت الأمانة دراسة بشأن معاملة تكاليف الدعم في 5 منظمات من منظومة الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي).

137- وقد أجريت هذه الدراسة باستعراض وثائق عامة وإجراء مقابلات متعمقة مع موظفي المنظمات المعنية وتمت الدراسة بمعرفة عدد من الموظفين المهنيين في البرنامج بقيادة أحد الخبراء الاستشاريين ممن لهم خبرة مهنية طويلة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

138- وسترد نتائج واستنتاجات هذه الدراسة في الفقرات التالية التي رُتبت على أساس هيكل الدراسة نفسها، والمرفقة كملحق سابع.

139- أسفر استعراض اختصاصات المنظمات واستراتيجيتها، والأنشطة والأحجام عما يلي:

(أ) أن للمنظمات أهدافا واختصاصات واستراتيجيات مختلفة للغاية. وهو ما يحتاج إلى استخدام مجموعة من المدخلات المباشرة لتحقيق نتائج متنوعة في هذه المنظمات.

(ب) تتفاوت خيارات طريقة التنفيذ التي تستخدمها كل منظمة تفاوتاً هائلاً مع التنفيذ المباشر بصورة شبه كاملة إلى عدم التنفيذ المباشر تقريباً.

(ج) كما تختلف المنظمات اختلافاً كبيراً من حيث الحجم، فأكبرها يزيد حجمه على عشرة أمثال حجم أصغرها، من حيث الإنفاق.

(د) بالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة المختلفة للنتائج التي تحققها كل منظمة يقلل من سلامة المقارنة بين المدخلات، بما فيها تكاليف الدعم.

140 SEQ paran *MERGEFORMAT - والاختلافات الجوهرية المترتبة على ذلك في اختصاصات

141- المنظمات متشابهة في هيكلها (الطبيعة اللامركزية للمكاتب الإقليمية لبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة اليونيسيف هي الاستثناء الرئيسي من ذلك) ولكن التغطية الجغرافية تختلف اختلافاً كبيراً كما يتبين من عدد المكاتب القطرية كما يلي:

الجدول 17: تغطية المكاتب القطرية

عدد المكاتب القطرية	
83	برنامج الأغذية العالمي
126	منظمة اليونيسيف
136	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
110	صندوق الأمم المتحدة للسكان
123	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

142- هناك أوجه شبه في أساليب الميزانية المتبعة في كل منظمة، وخاصة بالنسبة لميزانيات الدعم.

143- فباستثناء مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تُعد جميع المنظمات الآن ميزانيات الدعم فيها على أساس فترات مالية. ومع ذلك، فإن جميع المنظمات تطبق تعاريف متناسقة على ميزانيات الدعم فيها، مُقسمة التكاليف إلى:

تكاليف برنامجية

تكاليف الدعم، التي تنقسم مرة أخرى إلى:

دعم البرامج: المكاتب القطرية



- دعم البرامج: المقر
□ الإدارة والتنظيم
- 144- وبالإضافة إلى فئات التكاليف هذه، فإن منظمتين من المنظمات التي جرت دراستها تسجل تكاليف الدعم في الميزانية تحت الفئتين التاليتين:
- دعم البرامج – الوكالات: ويستخدمه صندوق الأمم المتحدة للسكان ليدفع للمنظمات الأخرى تكاليف الدعم الفني والإداري.
- دعم أنشطة التشغيل للأمم المتحدة: ويستخدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل التكاليف التالية:
- دعم البرامج للمنسقين المقيمين
- التكاليف المرتبطة بالصندوق الخاص بمتطوعي الأمم المتحدة
- دعم المكاتب القطرية، ومكاتب فريق الأمم المتحدة للتنمية، ومكاتب خدمات التوريد فيما بين الوكالات.
- 145- يمكن تلخيص سياسات قيد الإيرادات والمصروفات كما يلي:

الجدول رقم 18: ملخص السياسات المحاسبية

قيد المصروفات	قيد إيرادات المساهمات	
على أساس الاستحقاق*	على أساس التحصيل النقدي	برنامج الأغذية العالمي
على أساس الاستحقاق*	على أساس الاستحقاق	منظمة اليونيسيف
على أساس الاستحقاق*	على أساس التحصيل النقدي	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
على أساس الاستحقاق*	على أساس الاستحقاق	صندوق الأمم المتحدة للسكان
على أساس الاستحقاق*	على أساس الاستحقاق	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

* عدا تكاليف الموظفين التي تقيد على أساس الصرف.

** عدا تكاليف الموظفين والمشروعات التي تنفذ بواسطة الحكومات والمنظمات غير الحكومية، والتي يتم حسابها على أساس الصرف نقداً.

- 146- باستثناء برنامج الأغذية العالمي، فإن جميع المنظمات التي جرت دراستها تستخدم مواردها العادية (أو المساهمات غير المشروطة) في تمويل مستوى أساسي من تكاليف الدعم. وتستخدم المساهمات الأخرى (أي غير العادية) في تمويل تكاليف الدعم الإضافية، دون نصيب تناسبي مع تكاليف الدعم الكلية.
- 147- وهذا النهج الإضافي يشبه فكرة خيار استخدام 'المعدلات المزدوجة لتكاليف الدعم غير المباشر' السابق ذكرها أعلاه، حيث سيستخدم المعدل الأولي لهذه التكاليف في تمويل العنصر الثابت في مصروفات دعم البرامج والإدارة، ويستخدم المعدل الثانوي لتمويل العنصر المتغير.
- 148- تصنف منظمة اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جميع التكاليف التي لا تدخل ضمن ميزانية الدعم فيها باعتبارها 'تكاليف برنامجية'. فليس في هذه المنظمات فئة تكاليف تقابل تكاليف الدعم المباشر في البرنامج بحيث تفصل التكاليف التي تعتبر بطبيعتها تكاليف دعم ولكنها ترتبط ارتباطاً مباشراً بالمشروع.
- 149- وهذا الأمر يجعل المقارنة المباشرة بين تكاليف الدعم الإجمالية (المباشر وغير المباشر) أمراً صعباً. ونتيجة ذلك أن العديد من مختلف طرق مقارنة تكاليف الدعم قد جُربت، وأدرجت في الملحق السابع
- 150- تحليل التكاليف المدرجة في الميزانية حتى يمكن إعداد مقارنة مفيدة بين تكاليف الدعم غير المباشر (أي مقارنة 'المثل بالمثل') فقد تم تعديل فئات التكاليف في المنظمات الأخرى لتصبح 'غير مباشرة' و 'مباشرة' باستخدام المنهجية المطبقة في برنامج الأغذية العالمي.



- 151- ويقيّد البرنامج رقما موحدًا" (لتكاليف الموظفين وتكاليف غير الموظفين) في المكاتب القطرية من أجل تكاليف الدعم غير المباشر، مع قيد الباقي ضمن التكاليف المباشرة.
- 152- وبتطبيق هذه المنهجية على المنظمات الأخرى (أي تحويل تكاليف المكاتب القطرية التي تتجاوز 'الرقم الموحد' في البرنامج إلى تكاليف برنامجية مباشرة) سيرفع من تكاليف الدعم غير المباشر التالية المقيدة في الميزانية كنسبة من التكاليف الكلية في الميزانية في عامي 2002 و 2003:

الفترة المالية 2002-2003	
برنامج الأغذية العالمي	*7.2
منظمة اليونيسيف	14.0
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	**13.0
صندوق الأمم المتحدة للسكان	+25.7
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	13.1
* إن استخدام التكاليف الإجمالية هنا (أي التكاليف المباشرة وغير المباشرة) كمقام، يعطي نتيجة مختلفة عن معدل تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج (وهي الآن 7.8 في المائة) مقارنةً بالتكاليف الكلية المباشرة فقط.	
** تشمل تكاليف الدعم هذه نسبة 5.7 في المائة تتعلق بدعم أنشطة التشغيل للأمم المتحدة.	
+ تشمل تكاليف الدعم هذه نسبة 5.1 في المائة قد تتصل بتكاليف الدعم الفني والإداري المدفوعة إلى الوكالات الأخرى	

الاستنتاج 26:

في ضوء المعلومات المتاحة ونظرا للطبيعة الفريدة لفئات تكاليف الدعم المباشر في البرنامج، فإن الأرقام الواردة في الجدول 18 تمثل أنسب مقارنة ممكنة لتكاليف الدعم غير المباشر في الإطار الزمني للدراسة الحالية. فهذه الأرقام تبين أن تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج تعتبر - بالنسبة لمستوى التكاليف المباشرة - أقل منها في المنظمات الأخرى للأمم المتحدة التي خضعت للدراسة.

القسم العاشر: الاستنتاجات العامة والتوصيات

أف - الاستنتاجات العامة

- 153- تناولت المناقشات السابقة الفروق الأخيرة بين إيرادات ومصروفات دعم البرامج والإدارة. ويمكن أن تُعزى هذه الفروق الآن إلى ما يلي:
- (أ) الخلل الهيكلي في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، بما فيها الفروق بسبب:
- (1) الأساليب المحاسبية
 - (2) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة بفروق التكاليف المباشرة بسبب الأسعار
 - (3) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر المتأثرة بفروق في التكاليف المباشرة بسبب الأحجام
- (ب) الفروق غير المنظورة في الإيرادات الأخرى لدعم البرامج والإدارة ومصروفات دعم البرامج والإدارة.
- 154- والتغيير الذي سيطرأ على السياسات المحاسبية فيما يتعلق بقيد الإيرادات، بحيث تقيد الإيرادات على أساس الاستحقاق، سوف يسفر عن تنسيق أفضل بين الإيرادات والمصروفات، مع تقليل الخلل الهيكلي في الأساليب المحاسبية (وإن لم يقض عليه تماما) وسيسمح ذلك بانتقال التركيز إلى الخلل الهيكلي بسبب 'الأسعار' و'الأحجام'، والفروق غير المنظورة في الإيرادات الأخرى لدعم البرامج والإدارة ومصروفات دعم البرامج والإدارة.

- 155- وتظهر بقية أوجه الخلل الهيكلي بسبب التفاوت في التكاليف المباشرة. ويرجع ذلك إما إلى التفاوت في مستوى التشغيل ('الحجم') أو للتفاوت في أسعار المدخلات المباشرة ('السعر').
- 156- ونظرا لطبيعة برنامج الأغذية العالمي، بتنوع عملياته، واختلاف مدخلاته، والتغيير المستمر في أولويات التشغيل، فمن الصعب للغاية التنبؤ بمستوى العمليات وبأسعار مدخلات التشغيل.



- 157- وعدم اليقين هذا الذي يحيط بالأسعار والأحجام له تأثيره المقابل على إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر، وبالتالي على إيرادات دعم البرامج والإدارة.
- 158- يبدو أن مصروفات دعم البرامج والإدارة أكثر استقراراً وقابلية للتنبؤ من إيرادات دعم البرامج والإدارة. وتحليل الحساسية الذي أجري على ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2002-2003 يشير إلى أن ثلاثة أرباع مصروفات دعم البرامج والإدارة تقريبا عبارة عن مصروفات 'ثابتة' بالنسبة للتغيرات في مستوى النشاط التشغيلي. أما الربع الرابع فهو مصروفات 'متغيرة' وينبغي بالتالي إعادة تصنيفها بحيث تدخل ضمن تكاليف الدعم المباشر، إذا أمكن ربطها بصورة مباشرة بالعمليات.
- 159- إن عدم اليقين الذي يحيط بإيرادات دعم البرامج والإدارة، وإيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بالذات، يعني أنه يكاد يكون في حكم المؤكد دائماً وجود فرق بين إيرادات ومصروفات دعم البرامج والإدارة في أي فترة محددة.
- 160- وهذه الفروق في ميزانية دعم البرامج والإدارة، والتي يمكن أن تكون 'عجزاً' أو 'فائضاً'، يتحملها الآن الحساب العام، وهو ما يجعل من الصعب معرفة الأثر التراكمي لهذه الفروق، وتحديد تأثير الفروق بسبب الأسعار والأحجام من فترة مالية إلى أخرى.
- 161- وبناء على ذلك، فقد قررت المديرية التنفيذية فتح حساب تسويات لعزل هذه الفروق، ومتابعة كيفية تراكمها أو تراجعها بمرور الوقت.
- 162- وفي غياب حساب التسوية هذا، أجري تحليل للفترات المالية الثلاث الأخيرة، أوضح أن هناك عجزاً متراكماً قيمته 58.1 مليون دولار، (بعد حساب الفروق بسبب الطرق المحاسبية). ومعنى هذا أن معدلات تكاليف الدعم غير المباشر خلال تلك الفترة لم تكن كافية لضمان استرداد التكاليف بالكامل.
- 163- وينبغي أيضاً إضفاء الصفة الرسمية على طرق تمويل مثل هذا العجز. فإضفاء الطابع الرسمي على توافر مصدر إضافي لإيرادات دعم البرامج والإدارة، مثل عوائد الفوائد - هو احتمال يسير وفقاً للأسلوب المتبع حالياً. فمن شأن ذلك أن يحسن من عملية التخطيط لدعم البرامج والإدارة ويقلل من المخاطر المرتبطة بتقليل معدلات تكاليف الدعم غير المباشر. ومع ذلك، ينبغي البحث عن آليات أخرى للحالات التي لا يكفي فيها عائد الفائدة لتغطية العجز.
- 164- ومن ناحية أخرى، فإذا كان هناك فائض، فإن هذا الفائض يمكن استخدامه على الوجه التالي:
- لتمويل مصروفات دعم البرامج والإدارة في الفترة المالية التالية
 - لتقليل معدل تكاليف الدعم غير المباشر في الفترات المالية التالية
 - إعادته إلى الجهات المانحة (وإن كان ذلك يتطلب إجراءات إدارية مطولة)
 - إعادة برمجته إلى المشروعات أو حساب الاستجابة العاجلة
- 165- أكبر عاملين غير منظورين يساهمان في العجز طوال الفترات المالية الثلاث، هما:
- (أ) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر غير المتحققة بسبب معدلات تكاليف الدعم غير المباشر للفئات البرنامجية المختلفة.
- (ب) إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر غير المتحققة بسبب انخفاض أسعار التكاليف المباشرة عما هو متوقع.
- 166- وقد أدى استخدام معدل واحد لتكاليف الدعم غير المباشر في بداية عام 2000 إلى إزالة العامل الأول.
- 167- ولكن الاتجاه نحو تخفيض أسعار التكاليف المباشرة أسفر عن انخفاض في إيرادات تكاليف الدعم غير المباشر بمقدار 24.2 مليون دولار عما كان متوقفاً في الفترة المالية 2000-2001. ولو استمر هذا الاتجاه، وبافتراض بقاء جميع العوامل الأخرى على ما هي في الميزانية، فسيحدث ما يلي:
- (أ) إذا ظل معدل تكاليف الدعم غير المباشر عند 7.8 في المائة في الفترة المالية 2002-2003، سيؤدي ذلك إلى عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة يربو على 30 مليون دولار. وسيحتاج الأمر إلى معدل تكاليف دعم غير مباشر بنسبة 9.1 في المائة لتغطية هذا العجز بالكامل.
- (ب) إذا تم تغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة في عام 2003، سيسفر ذلك عن عجز في ميزانية دعم البرامج والإدارة قيمته 39 مليون دولار.



(ج) إذا تم تغيير معدل تكاليف الدعم غير المباشر إلى 7 في المائة في 2003، مع تخفيض مصروفات دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003، فسوف ينخفض هذا العجز إلى 28.5 مليون دولار.

168- ومن الممكن تعويض مثل هذا العجز المحتمل بزيادة حجم الشحنات. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تعويضها جزئياً على الأقل - بإعادة تصنيف العناصر المتغيرة من مصروفات دعم البرامج والإدارة التي يمكن ربطها بصورة مباشرة بأي عملية ثم إدراجها تحت تكاليف الدعم المباشر كما سبق أن ذكرنا.

169- أبرزت المقارنة بين تكاليف الدعم في البرنامج وتكاليف الدعم في المنظمات الأخرى في الأمم المتحدة، اختلاف الاختصاصات والأحجام وطرق التنفيذ في هذه المنظمات، وأن هذه الاختلافات تتطلب بالضرورة مستويات مختلفة من الدعم، وبالتالي مستويات مختلفة من تكاليف الدعم.

170- كما أبرزت الدراسة الاختلافات بين استخدام البرنامج لفئة 'تكاليف الدعم المباشر' والاستمارة الموحدة التي لا توجد بها فئة منفصلة لتكاليف بهذا الشكل.

171- ولتطبيق منهجية حساب التكاليف في البرنامج على المنظمات الأخرى، أوضحت الدراسة أن مستويات تكاليف الدعم غير المباشر في البرنامج تقل عن مثيلتها في المنظمات الأخرى للأمم المتحدة التي أجريت عليها الدراسة.

172- رغم أن الدراسة المقارنة أوضحت كفاءة نسبية، فإن فعالية تكاليف دعم البرامج والإدارة مسألة أكثر تعقيداً. والمقترح أن يحدد مستوى مناسب لدعم البرامج والإدارة باستخدام نهج صفري في ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005، مع استحداث إطار لقياس نتائج دعم البرامج والإدارة.

باء - أهم التوصيات

173- بناء على التحليلات السابقة، توصي المديرية التنفيذية المجلس التنفيذي بأن:

(أ) **يحيط علماً** بوثيقة الاستعراض النهائي لتكاليف الدعم غير المباشر وملاحقها (بما في ذلك الدراسة المقارنة مع منظمات الأمم المتحدة) التي تمثل تحليلاً شاملاً لتكاليف الدعم غير المباشر للبرنامج.

(ب) **يحيط علماً** بالعجز البالغ 40.1 مليون دولار في تمويل المصروفات الفعلية لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2000-2001، ويوافق على استخدام عوائد الفوائد من الحساب العام لتمويل هذا العجز.

(ج) **يحيط علماً** بالتغيير في السياسة المحاسبية الذي أحدثه المدير التنفيذي، والذي ستحسب الإيرادات بمقتضاه على أساس الاستحقاق، وذلك بأثر رجعي اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2002.

(د) **يحيط علماً** بقيام المدير التنفيذي بإنشاء حساب 'لتسوية ميزانية دعم البرامج والإدارة' لتسجيل أي فرق بين الإيرادات والمصروفات الفعلية في ميزانية دعم البرامج والإدارة، وليقرر في المستقبل كيفية تسديد هذه الفروق، بما في ذلك مواصلة الأسلوب الحالي في استخدام عوائد الفوائد لسد أي عجز.

(هـ) **يوافق على** إعادة تصنيف المصروفات ذات الطبيعة المتغيرة في ميزانية دعم البرامج والإدارة (أي تكاليف الدعم التي تتغير بتغير الكميات المسلمة) والتي يمكن ربطها بصورة مباشرة بتكاليف الدعم المباشر لأي عملية، اعتباراً من شهر يناير/كانون الثاني 2003، لكي تصبح ميزانية دعم البرامج والإدارة ذات طبيعة أكثر ثباتاً (أي أن تمثل التكاليف التي لا تتغير بتغير حجم الكميات المسلمة).

(و) **يحيط علماً** بقرار المدير التنفيذي بتخفيض الجزء المتبقي من ميزانية دعم البرامج والإدارة بنسبة 10 في المائة اعتباراً من أول يناير/كانون الثاني 2003.

(ز) **يؤكد** معدل تكاليف الدعم المباشر بنسبة 7.8 في المائة لعام 2002، ويوافق على تخفيض هذا المعدل إلى 7 في المائة لعام 2003.

(ح) **يتطلع إلى** تقديم المدير التنفيذي لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية 2004-2005 التي تُعدّ باستخدام النهج 'الصفري'، بهدف تحديد المستوى المناسب لميزانية دعم البرامج والإدارة.

(ط) **يدرس** المسائل التالية عند استعراضه لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في برنامج الأغذية والزراعة:

(1) تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية؛

(2) جمع المساهمات النقدية للحكومات في تكاليف التشغيل المحلية، وتسجيلها وقيد حساباتها.

(3) أطر قياس نتائج الأنشطة الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة.

