

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 2010/6/11-7

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

خيارات استعراض الإطار المالي

المسائل المالية

مقدمة للمجلس للموافقة



Distribution: GENERAL

WFP/EB.A/2010/6-E/1

19 May 2010

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للموافقة

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

رئيس الشؤون المالية ونائب المدير التنفيذي السيدة: G. Casar
رقم الهاتف: 066513-2885
لدائرة إدارة الموارد والمساءلة:

مدير شعبة الميزانية والبرمجة: السيد: S. O'Brien
رقم الهاتف: 066513-2682

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

يجري استعراض الإطار المالي لبرنامج الأغذية العالمي من أجل التأكد من أنه يدعم تماماً تنفيذ الخطة الإستراتيجية للبرنامج (2008-2013). ويرمي الاستعراض إلى تحقيق ثلاثة أهداف يعزز كل منها الآخر:

(1) ضمان استقرار تمويل البرنامج وإمكانية التنبؤ به؛

(2) زيادة مرونة وفعالية استخدام الموارد؛

(3) تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد.

وقد أعطت الأمانة، بناء على طلب الأعضاء، الأولوية لمسألة فئات البرامج. وفي فبراير/شباط 2010 أعرب الأعضاء عن اهتمامهم بتناول المسائل الأخرى بالتوازي مع مسألة فئات البرامج. واستجابة لذلك عرضت الأمانة على الأعضاء، بعد مناقشات داخلية مستفيضة، المسائل والتوصيات الأولية المتعلقة بما يلي:

(1) النموذج القائم على الكمية بالطن بما في ذلك نموذج التكاليف المقترح للأنشطة غير السلعية؛

(2) تمويل تكاليف الدعم المباشرة؛

(3) استقرار ميزانية دعم البرامج والإدارة.

وتتضمن هذه الوثيقة عرضاً للنتائج التي توصلت إليها الأمانة وتوصياتها المتعلقة بتلك المسائل. وأما المسائل المتعلقة بفئات البرامج فتتناولها وثيقة منفصلة.

وتطرح الأمانة التوصيات التالية:

التوصية 1: فصل الأنشطة غير السلعية في المشروعات والسماح بمسارات التمويل المنفصل بصورة استثنائية.

التوصية 2: تعديل النموذج الحالي لتمويل تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية إلى تكاليف التشغيل المباشرة بدلاً من تكلفة الطن المترى.

التوصية 3: تشجيع وقبول المساهمات الموجهة خصيصاً لتكاليف الدعم المباشرة بمزيد من الشفافية والمرونة.

التوصية 4: التحول إلى خطة إدارة جارية لمدة ثلاث سنوات مع الموافقة عليها سنوياً.

التوصية 5: تشجيع وقبول المساهمات المباشرة لدعم البرامج والإدارة على أساس كل حالة على حدة بأسلوب أكثر شفافية ومرونة.

التوصية 6: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي لتكاليف الدعم غير المباشرة لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة.

وسوف تقوم الأمانة بتحديد التعديلات الضرورية في نظم البرنامج ولوائحه وأي تعديلات ضرورية أخرى في العمليات والنظم الداخلية لعرضها على المجلس في دورته العادية الثانية في عام 2010 بناء على ما ستسفر عنه نتائج مناقشات المجلس في دورته السنوية لعام 2010.

وتعتزم الأمانة عرض وثيقة منفصلة على المجلس بشأن مسائل مرفق التمويل بالسلف والشراء الآجل خلال دورته العادية الثانية لعام 2010.

مشروع القرار*

يوافق المجلس على التوصيات الست المقدمة من الأمانة كما هو مبين في هذه الوثيقة ويتطلع إلى موافاته في دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2010 بما يلي:

- (أ) التعديلات المقترحة في اللائحة العامة والنظام الأساسي والنظام المالي المطلوبة لتغيير الإطار المالي **للبرنامج** وبيان بأي تغييرات ضرورية أخرى؛
- (ب) عرض وثيقة منفصلة على المجلس عن مسائل مرفق التمويل بالسلف والشراء الآجل.

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

المقدمة

- 1- الغرض من استعراض الإطار المالي هو التأكد من أن الإطار المالي للبرنامج يوفر الدعم الكامل لتنفيذ الخطة الإستراتيجية للبرنامج (2008-2013)⁽¹⁾. ويتضمن الاستعراض ثلاثة أهداف يعزز كل منها الآخر:
 - (1) ضمان استقرار تمويل البرنامج وقابليته للتنبؤ به؛
 - (2) زيادة مرونة وفعالية استخدام الموارد؛
 - (3) تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد.
- 2- ونوقشت عملية الاستعراض والقضايا التي يتعين عليه تناولها وذلك في دورات المجلس التنفيذي وفي المشاورات غير الرسمية. وقد أعطت الأمانة، بناء على طلب الأعضاء، الأولوية لمسألة فئات البرامج، بما في ذلك ضمان الشفافية والتناسق في تطبيقها.
- 3- وفي الدورة العادية الأولى للمجلس في عام 2010، أعرب الأعضاء عن اهتمامهم بتناول المسائل الأخرى المتعلقة باستعراض الإطار المالي بالتوازي مع فئات البرامج. واستجابة لذلك عرضت الأمانة، في المشاورات غير الرسمية التي عقدت في مارس/آذار وأبريل/نيسان ومايو/أيار 2010، على الأعضاء المسائل والتوصيات الأولية المتعلقة بثلاثة موضوعات رئيسية هي:
 - (4) النموذج القائم على الكمية بالطن بما في ذلك نموذج التكاليف المقترح للأنشطة غير السلعية؛
 - (5) تمويل تكاليف الدعم المباشرة؛
 - (6) استقرار ميزانية دعم البرامج والإدارة.
- 4- وتناولت المناقشات أيضا مسائل ذات صلة من قبيل التمويل بالسلف والمشتريات الآجلة وتحديد أولويات تخصيص الموارد.
- 5- واستندت التوصيات المطروحة إلى التحليل الذي أجرته الأمانة لإطار التكاليف والتمويل في البرنامج، والمشاورات الداخلية المستفيضة، بما في ذلك المشاورات مع المدراء الإقليميين والمدراء القطريين، التي تم خلالها تحديد جوانب الضعف والقيود المهمة في الإطار.
- 6- وتتضمن هذه الوثيقة عرضا للنتائج التي توصلت إليها الأمانة وتوصياتها المتعلقة بالقضايا السالفة الذكر لكي يوافق عليها المجلس. وستقوم الأمانة بتحديد التعديلات الضرورية في العمليات والنظم واللوائح الداخلية وأي تعديلات ضرورية أخرى في النظم والعمليات الداخلية لعرضها على المجلس في دورته العادية الثانية في عام 2010 على ضوء ما استفسر عنه المناقشات.
- 7- ولا تتناول هذه الوثيقة فئات البرامج. وبناء على اقتراح الأعضاء أثناء المشاورات غير الرسمية التي عقدت في مايو/أيار 2010 تناولت الأمانة هذه المسائل في وثيقة منفصلة (WFP/EB.A/2010/11).

(1) WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1 ممتدة حتى عام 2013 حسب قرار المجلس التنفيذي 2009/EB.A/3.

النموذج القائم على الكمية بالأطنان

- 8- يطبق البرنامج مبدأ استرداد كامل التكاليف المتعلقة بجميع المساهمات والتي يتوقع بموجبها أن تسدد الجهات المانحة "كامل تكاليف الدعم وتكاليف التشغيل المتعلقة بمساهماتها"⁽²⁾ وهذا المبدأ يعني أنه يجب أن تشمل كل مساهمة مبلغا مناسباً للتكاليف ذات الصلة⁽³⁾ بما في ذلك تحديد نسبة مئوية لتغطية تكاليف الدعم غير المباشرة التي يتكبدها البرنامج. ويوافق المجلس التنفيذي كل سنتين على النسبة المئوية المشار إليها في تكاليف الدعم غير المباشرة. ويستخدم العائد منها في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة في البرنامج.
- 9- ويتطلب النموذج المالي الحالي المبين في النظام الأساسي واللائحة العامة (انظر الإطار أدناه) التمييز بوضوح بين تكاليف التشغيل وتكاليف الدعم، وبين تكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة.
- 10- وحسب هذا النموذج، فإن تكاليف التشغيل المباشرة تشمل السلع (الأغذية) والنقل الخارجي والنقل البري والتخزين والمناولة وغيرها من تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى التي تستخدم في تغطية "أية مواد أخرى يقدمها البرنامج للمستفيدين وحكومات البلدان المستفيدة أو غيرهم من الشركاء المنفذين"⁽⁴⁾.
- 11- وتتألف تكاليف الدعم في البرنامج من (1) تكاليف الدعم المباشرة المرتبطة بتنفيذ مدخلات التشغيل المباشرة؛ (2) تكاليف الدعم غير المباشرة التي تدعم عمليات المشروعات والأنشطة ولكنها لا يمكن أن ترتبط مباشرة بتنفيذها.
- 12- ويمكن القول بشكل عام إن نموذج التمويل في البرنامج يقوم على أساس الكمية بالنظر إلى ما يلي:
- (1) مكونات التكلفة (السلع والنقل الخارجي، والنقل البري والتخزين والمناولة، وما إلى ذلك) تحدد أساساً وفقاً لعلاقتها بالكمية الطننية. لذلك فإن هيكله العديد من عمليات الميزنة والتنفيذ والإبلاغ في البرنامج تدور حول هذه الفئات؛
- (2) تشكل الكمية الطننية للسلع الأساس الذي يقوم عليه تمويل أنواع معينة من تكاليف المشروعات، أي أن تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، وتكاليف الدعم المباشرة تمويل حسب وزن السلع بالأطنان المخصصة للمشروع. (انظر المادة الثالثة عشرة-4 (أ) (3) و(4) من اللائحة العامة).

المادة الثالثة عشرة - 4 أنواع المساهمات /أضيف التأكيد/

- وفقاً للمادة الثالثة عشرة-2 من النظام الأساسي ينطبق ما يلي على مختلف المساهمات المقدمة للبرنامج:
- (أ) على الجهات المانحة التي تتبرع بسلع غذائية، أو بالنقد بدلاً عن السلع الغذائية توفير مبالغ نقدية وخدمات ملائمة كافية، أو أصنافاً غير غذائية ملائمة لتغطية تكاليف الدعم والتشغيل للسلع التي تتبرع بها؛ وتستخدم إحدى الطرق التالية في حساب تكاليف الدعم والتشغيل:
- (1) السلع الغذائية: تقيم وفقاً لما هو وارد في المادة الثالثة عشرة-6 من اللائحة العامة؛
- (2) النقل الخارجي: وفقاً لقيمة التكلفة الفعلية؛
- (3) النقل البري والتخزين والمناولة: **تبعاً لمتوسط تكلفة الطن الواحد** في المشروع؛
- (4) التكاليف المباشرة الأخرى: كحصة تناسبية من ميزانية المشروع في تاريخ تقديم المساهمة، واستناداً إلى **كمية السلع**؛
- (5) تكاليف الدعم غير المباشرة: نسبة مئوية من التكاليف المباشرة وفقاً لما يقرره المجلس.
- (ب) على الجهات المانحة التي تتبرع بأصناف غير غذائية ملائمة ليست ذات صلة مباشرة بمساهمات أخرى، توفير مبالغ نقدية أو خدمات ملائمة لوفاء بكافة تكاليف الدعم والتشغيل للأموال النقدية التي تتبرع بها؛
- (ج) على الجهات المانحة التي تتبرع بخدمات ملائمة ليست مرتبطة مباشرة بمساهمات أخرى توفير مبالغ نقدية كافية أو غيرها من الموارد الملائمة لتغطية تكاليف التشغيل والدعم المتعلقة بمساهماتها [...]

(2) الفقرة 2 من المادة الثالثة عشرة من النظام الأساسي.

(3) تشمل التكاليف المباشرة ذات الصلة تكاليف النقل الخارجي والنقل البري والتخزين والمناولة وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وتكاليف الدعم المباشرة.

(4) النظام المالي للبرنامج، 1-1.

- 13- وكان النموذج الحالي عندما بدأ استخدامه في عام 1996 يعبر عن المساعدات القائمة على السلع التي يعتمد عليها البرنامج وأتاح وسيلة شفافة يعول عليها لضمان أن التكاليف التي يتكبدها البرنامج تغطيها الجهة المانحة المعنية.
- 14- وحددت الخطة الإستراتيجية للبرنامج للفترة 2008-2013 مجموعة أدوات أوسع للمساعدة الغذائية مع استخدام مجموعة من الأدوات والخطوات المركزة والقوية للاستجابة لاحتياجات الجوع الحرجة. ويمكن للبرنامج حالياً، باستخدام المساهمات النقدية والسلعية، أن يقدم المساعدة ليس فقط من خلال نقل الأغذية وإنما أيضاً من خلال استخدام أدوات مثل المكونات النقدية للغذاء مقابل العمل وأنشطة الغذاء مقابل الأصول، والإنتاج المحلي للأغذية المقواة تغذوياً، والتحويلات النقدية، والقسائم، وتنمية القدرات، وقيادة المجموعات.
- 15- وبالرغم من أن الأنشطة التي تستخدم هذه الأدوات تقوم في العادة على أساس الأموال النقدية أكثر من قيامها على السلع فإنه يجري في الإطار الحالي تطبيق هيكل التكاليف الموجهة للسلع والتمويل ونماذج التمويل والإبلاغ. وهذا الأمر يخلق الصعوبات التالية:
- ◀ لا تصنف تكاليف هذه الأنشطة بشكل منفصل لأغراض الميزانية والتمويل والتنفيذ والإبلاغ.
 - ◀ التكاليف ذات الصلة، وبخاصة تكاليف الدعم المباشرة، تمول أساساً وفقاً للكمية الطنية مما يخلق صعوبات في التخطيط وعدم اتساق في تحميل هذه التكاليف على الجهات المانحة.
- 16- ويسود أيضاً تصورٌ بأن تمويل التكاليف ذات الصلة والقائمة على أساس الكمية الطنية يشكل حافزاً على تقديم المساعدات القائمة على السلع الكبيرة الحجم وهو ما لا يكون دائماً أكثر السبل فعالية لتلبية احتياجات المستفيدين ودعم الأسواق المحلية.

نموذج التكاليف المقترح للأنشطة غير السلعية

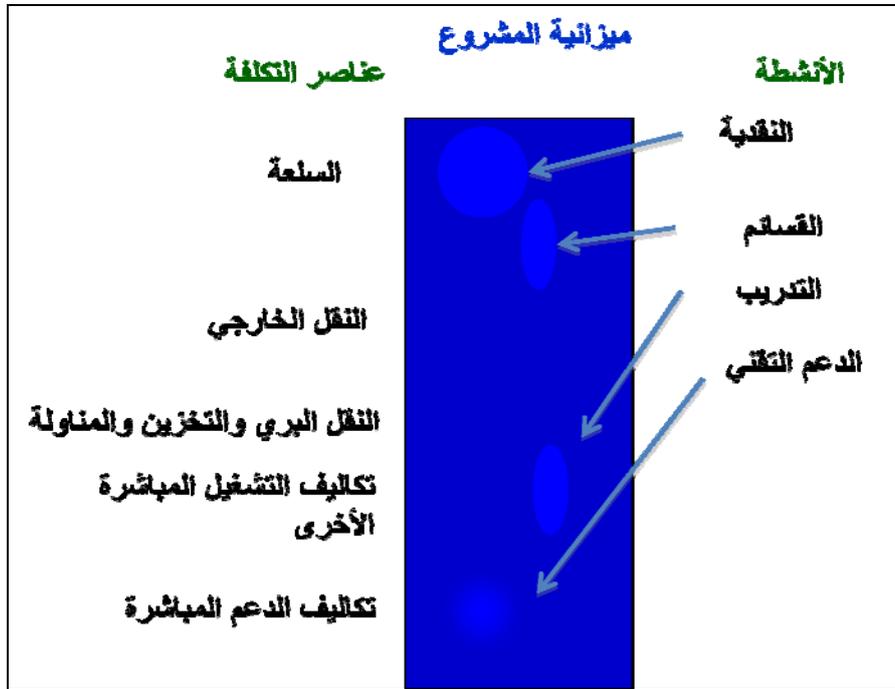
- 17- يقدم البرنامج المساعدات الغذائية، بصورة متزايدة، باستخدام وسائل غير توزيع السلع. وتؤدي هذه المدخلات والأنشطة غير السلعية، مثل المساعدات النقدية والقسائم وتقديم الدعم التقني والتدريب، دوراً متزايد الأهمية في مساعدة المستفيدين، وكثيراً ما يقترن ذلك بتوزيع السلع بلوغاً لأهداف المشروعات.
- 18- والواقع أن طريقة دمج الأنشطة غير السلعية في هيكل التكاليف القائم على السلع لا يؤثر بالضرورة على التكاليف الإجمالية أو الكفاءة التشغيلية ولكنه يؤدي إلى سوء تحديد المدخلات غير السلعية وعدم وضعها في فئاتها السليمة. وهذا الأمر يخلق صعوبات كبيرة حيال التخطيط والمراقبة والإدارة وتنفيذ جملة الأنشطة.
- 19- وهذه الممارسات تخلق أيضاً صعوبات في تحديد أسس قياسية للمشروعات ووضع أدوات لقياس الأداء وتقييم أثر الأنشطة. مثال ذلك أنه يمكن لمشروعين متطابقين أن يختلفا اختلافاً كبيراً فيما يتعلق بمعدلات تكاليف الدعم المباشرة إذا قورنت على أساس الكمية. ذلك أن المشروع الذي ينطوي على كمية أكبر قد يبدو أقل كفاءة ولكنه قد يستخدم نهجاً أكثر فعالية يتضمن مكوناً سلعياً أقل و/أو مدخلات غير سلعية أكبر مما يؤدي بالتالي إلى زيادة معدل تكاليف الدعم المباشرة لكل طن.
- 20- ولمواجهة هذه المشكلة نوقشت الخيارات التالية مع المدراء القطريين والإقليميين ومع المجلس التنفيذي في ثلاث مشاورات غير رسمية.

الخيار ألف: الاستثمار في استخدام النموذج الحالي
الخيار باء: فصل الأنشطة غير السلعية⁽⁵⁾ في إطار المشروعات
الخيار جيم: فصل الأنشطة غير السلعية في مشروعات منفصلة

الخيار ألف: الاستثمار في استخدام النموذج الحالي

21- تم بحث هذا الخيار كأساس لأغراض المقارنة. ويبين الشكل (1) النموذج الحالي حيث تدمج الأنشطة غير السلعية في التحديد الحالي لفئات التكاليف. وهذا النهج يؤدي إلى استدامة مشكلات التخطيط والتمويل على النحو الوارد ذكره سابقاً، ولكنه لا يتطلب إجراء أي تغييرات في التسيير أو النظم أو أساليب العمل.

الشكل 1: الخيار ألف: الاستثمار في استخدام النموذج الحالي



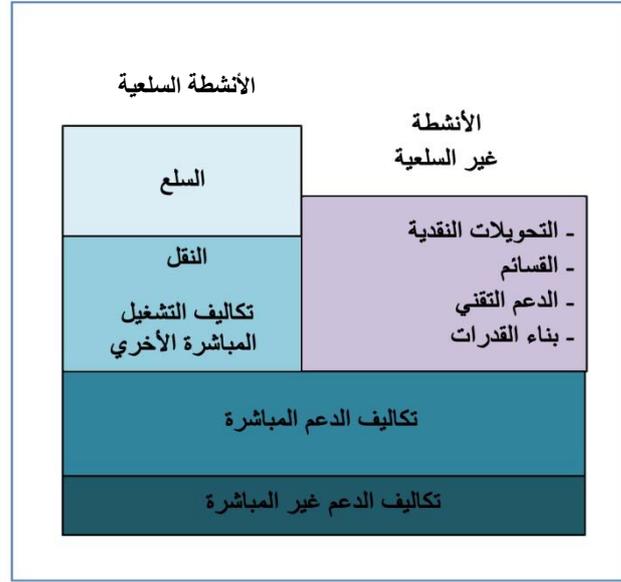
الخيار باء: فصل الأنشطة غير السلعية في إطار المشروعات

22- في إطار هذا الخيار المبين في الشكل 2، تفصل تكاليف الأنشطة غير السلعية داخل المشروعات. ويوفر هذا الخيار المزيد من الشفافية وتحسين وضع الميزانيات والرقابة على الأنشطة غير السلعية. ويتيح تحديد تكلفة كل طن من السلع بسهولة بما يسمح بوضع قياسات أكثر دقة وإجراء مقارنات بين الأنشطة القائمة على السلع في المشروعات.

23- ويؤدي هذا الخيار إلى زيادة الشفافية وتعزيز التخطيط والإدارة ويسمح بالربط الأوضح بين مؤشرات الأداء للأنشطة السلعية وغير السلعية.

⁽⁵⁾ يلاحظ أنه يمكن تقديم الدعم للأنشطة السلعية بالمساهمات النقدية و/أو العينية.

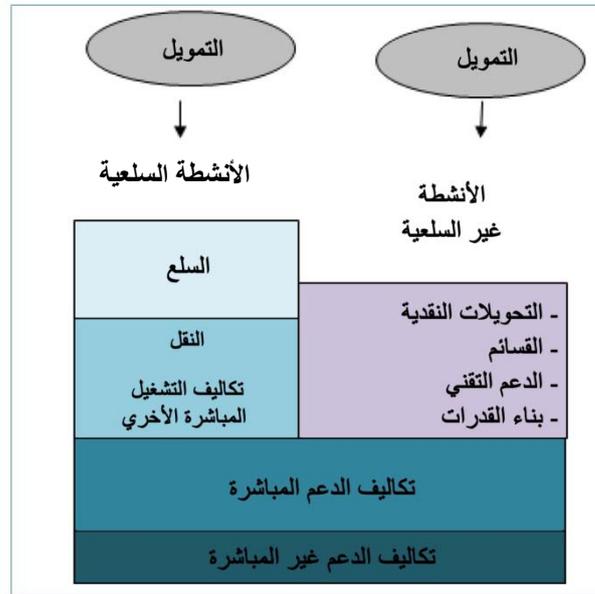
الشكل 2: الخيار باء: فصل الأنشطة غير السلعية في إطار المشروعات



24- وتوجد ثلاثة نهج بديلة مقترحة لتمويل هذا الخيار.

25- ويستخدم النهج الأول الوارد بيانه في الشكل 3 مسارين منفصلين لتمويل كل مشروع: المسار الأول هو الأنشطة السلعية والمسار الثاني هو الأنشطة غير السلعية.

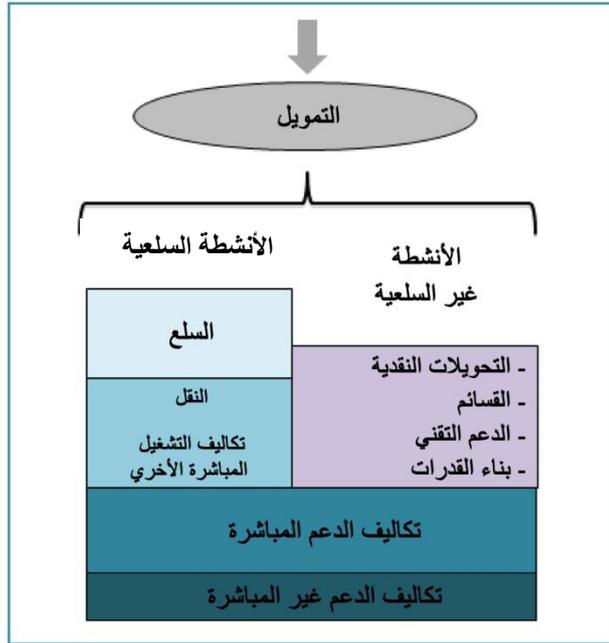
الشكل 3: نهج التمويل باء 1



26- ويسمح هذا النهج للبرنامج بتعبئة الموارد لكل نوع من نوعي الأنشطة على أساس مزايا كل منهما وقيمتها. غير أن هذا النهج قد يعني عدم توفير موارد كافية لأجزاء بالغة الأهمية من المشروع إذا لم يوجد اهتمام كاف من الجهات المانحة به. فضلا عن ذلك فمن المنظور البرنامجي قد يعني ذلك فقدان المرونة في اختيار نوع التدخلات وتفضيله على الآخر.

27- ويبين الشكل 4 نهجا ثانيا لتمويل الخيار باء. فسوف تقدم جميع المساهمات للمشروع في مجمله بدون تحديد ما إذا كانت الأنشطة سلعية أو غير سلعية.

الشكل 4: نهج التمويل باء 2

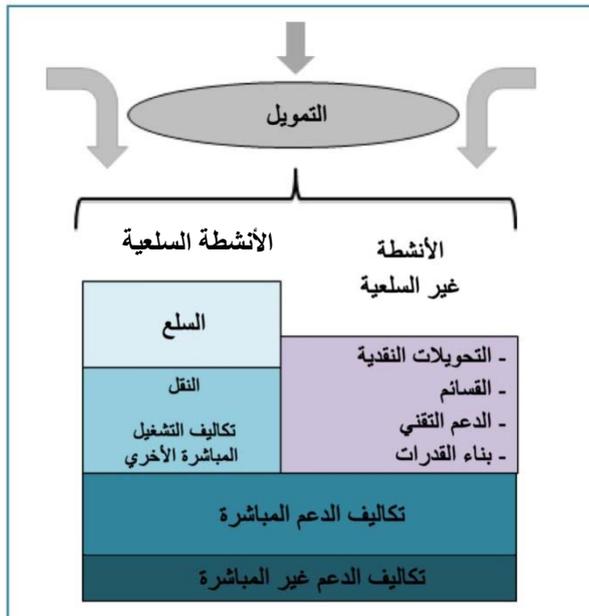


28- وفي حالة اختيار مسار واحد لتمويل كل مشروع فإن أنسب أنواع الأنشطة يمكن تحديدها وقت التنفيذ بما يؤدي إلى زيادة المرونة والفعالية.

29- وهذا النهج لا يسمح للبرنامج بتعبئة الأموال لأنشطة محددة بشكل منفصل وهو ما قد يقلل من الموارد المتاحة لمشروع ما.

30- ويبين الشكل 5 النهج الثالث لتمويل الخيار باء حيث يقدم معظم الموارد كتبرعات من أجل المشروع في مجمله (مثل نهج تمويل الخيار باء 2) ولكن يمكن بصورة استثنائية قبول تخصيص الموارد لأي من النوعين من الأنشطة.

الشكل 5: نهج التمويل باء 3

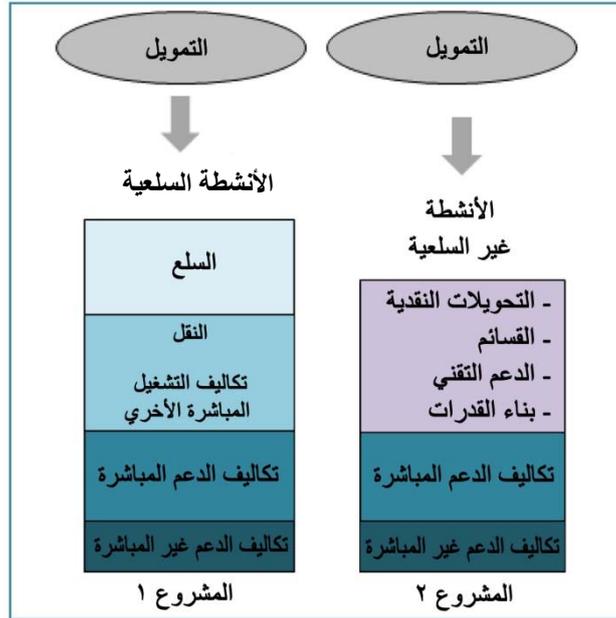


- 31- يسمح هذا النهج للبرنامج بتعبئة الموارد للأنشطة السلعية أو غير السلعية معا أو بشكل منفصل حسب الظروف. وهذه المرونة توفر أقصى قدر من الموارد وما يترتب على ذلك من فوائد تتعلق بأثر المشروع.
- 32- كما يتيح إنشاء هيكل منفصل للأنشطة غير السلعية، مع احتمال تمويلها بشكل منفصل، فرصة لتخصيص أموال الأمانة، وهي معظمها أموال أمانة لبلدان محددة مقدمة من الحكومات المتلقية من أجل أنشطة غير سلعية، من قبيل الدعم التقني وخدمات البرمجة وإدراجها في هياكل المشروعات بدلا من أن تكون أنشطة قائمة بذاتها. ويوفر هذا النهج أيضا هيكلًا يشجع على تقديم مساهمات مباشرة لتنمية القدرات وغيرها من الأنشطة المماثلة.
- 33- ولهذه الأسباب توصي الأمانة بإتباع هذا النهج.

الخيار جيم: فصل الأنشطة غير السلعية في المشروعات المنفصلة

- 34- كما يتضح من الشكل 6 فإن الأنشطة غير السلعية في إطار الخيار جيم يمكن اعتمادها وإدارتها وتوفير الموارد لها كمشروعات منفصلة.
- 35- ويمكن أن يحافظ هذا النهج على العديد من مزايا الخيار باء. ولكن يترتب عليه أيضا خفض كبير في درجة المرونة. إذ يمكن أن يؤدي إلى إتباع نهج متجزئ في التدخلات الذي من شأنه أن يقلل الفعالية والكفاءة التشغيلية نظرا لأن الأنشطة غير السلعية غالبا ما تشكل جزءا لا يتجزأ من أنشطة تحقيق أهداف المشروعات. فضلا عن ذلك فإن هذا النهج يمكن ألا يكون عمليا للأنشطة صغيرة النطاق. كما أن تحديد وتمويل تكاليف الدعم المباشرة من أجل المشروعات الصغيرة المنفصلة قد يكون أمرا صعبا وغير عملي.

الشكل 6: الخيار جيم: فصل الأنشطة غير السلعية في المشروعات المنفصلة



الملخص والتوصيات

36- يلخص الجدول 1 الخيارات المبينة أعلاه وعلاقتها بأهداف استعراض الإطار المالي. ويسفر الخيار باء عن زيادة القدرة على التنبؤ والاستقرار والمرونة والشفافية مقارنة بالمستويات الجارية.

الجدول 1: خيارات التصدي لقضايا تمويل الأنشطة غير السلعية

الشفافية	المرونة	القابلية للتنبؤ الاستقرار	
X	—	X	الخيار ألف: النموذج الحالي (الأساس)
↑	—	↑	الخيار باء: تقسيم الأنشطة غير السلعية في المشروع
↑	↓	↑	الخيار جيم: التقسيم في مشروع منفصل

التوصية 1: (الخيار باء 3) فصل الأنشطة غير السلعية في المشروعات والسماح بمسارات التمويل المنفصل بصورة استثنائية.

التمويل المقترح لتكاليف الدعم المباشرة

37- تكاليف الدعم المباشرة هي التكاليف التي تكون عموماً على مستوى المكاتب القطرية ويمكن أن ترتبط ارتباطاً مباشراً بتقديم دعم لعملية ما ولا تصرف في حالة توقف تلك العملية⁽⁶⁾. ولحساب تكاليف الدعم المباشرة تحدد التكاليف المتكررة مثل تكاليف الموظفين والمركبات وإيجار المكاتب ولوازمها والرصد والتقييم والتدريب المطلوب وتدرج في ميزانية المشروع.

38- غير أن متطلبات تكاليف الدعم المباشرة تمول كحصة نسبية من المبلغ المرصود في ميزانية المشروع على أساس الكمية الطنية. ويؤدي استخدام هذا النهج إلى الصعوبات التالية:

- (1) يمكن أن يتفاوت توافر التمويل لتكاليف الدعم المباشرة من أجل مشروع ما ويصعب التنبؤ به بينما يمكن أن تكون التكاليف ثابتة نسبياً على الأقل في الأجل القصير مما يتسبب في صعوبات كبيرة في التخطيط؛
- (2) يعني اتساع وتعقد المساعدة الغذائية المقدمة البرنامج أن القياس بالطن المتري لم يعد في كل الحالات أفضل مؤشر لحجم العمليات أو تعقدها؛
- (3) اشتراط قيام كل جهة مانحة بتمويل تكاليف الدعم المباشرة على أساس الكمية بالطن لا يحقق التوزيع العادل للتكاليف في الحالات التي تخصص فيها مساهمات للأنشطة غير السلعية؛
- (4) قد يكون هناك حوافز متأصلة تشجع على الاشتراك في الأنشطة المرتبطة بالكميات الكبيرة.

(6) النظام المالي للبرنامج 1-1

39- وتم استعراض ثلاثة خيارات للتصدي للقضايا السالفة الذكر:

الخيار ألف: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي (تمويل تكاليف الدعم المباشرة على أساس الكمية بالطن)؛

الخيار باء: تعديل النموذج الحالي باستخدام تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية من تكاليف التشغيل المباشرة.

الخيار جيم: تمويل تكاليف الدعم المباشرة منفصلة عن تكاليف التشغيل المباشرة باستخدام النداءات المباشرة لتكاليف الدعم المباشرة.

الخيار ألف: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي

40- تم بحث هذا الخيار كأساس لأغراض عقد المقارنات. ويؤدي الاستمرار في استخدام النموذج الجاري إلى استمرار المشاكل المتعلقة بالتخطيط والتمويل والحوافز على النحو المبين أعلاه ولكنه لا يتطلب أي تغييرات تتعلق بالتسيير والنظم وسير العمليات.

الخيار باء: تعديل النموذج الحالي باستخدام تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية من تكاليف التشغيل المباشرة

41- يتطلب هذا الخيار تعديل آليات تمويل تكاليف الدعم المباشرة حتى تحتسب كنسبة مئوية من قيمة مجموع ميزانية تكاليف الدعم المباشرة بدلا من استخدام معدل الوزن بالأطنان. ويمكن تطبيق نسبة مئوية نمطية على كل مساهمة تقدم لمشروع ما ومن ثم تخصص حصة عادلة من تكاليف الدعم المباشرة للجهات المانحة أيا كان نوع النشاط. وسوف تتفاوت النسب المئوية لتكاليف الدعم المباشرة بحسب المشروعات تبعا لمتطلبات كل مشروع.

42- ويتسم هذا النهج بميزتين رئيسيتين هما: (1) استبعاد أي حوافز على استخدام الحد الأقصى من الكمية بالطن للمشروعات؛ (2) يسمح باحتساب تكاليف الدعم المباشرة بشكل منصف لجميع الجهات المانحة التي تقدم الموارد للمشروع سواء للأنشطة السلعية أو غير السلعية.

الخيار جيم: تمويل تكاليف الدعم المباشرة منفصلة عن تكاليف التشغيل المباشرة باستخدام النداءات المباشرة لتكاليف الدعم المباشرة.

43- ويوفر هذا الخيار مصادر مختلفة لتمويل مكونات تكاليف الدعم المباشرة للمشروعات بدعوة الجهات المانحة إلى تغطية هذه التكاليف بشكل مستقل عن التكاليف التشغيلية الأخرى للمشروعات.

44- وإذا نجح توفير التمويل المستقل لتكاليف الدعم المباشرة فإن ذلك يمكن أن يفضي إلى تحسينات ملموسة في التخطيط ويزيد من الكفاءة. غير أن تجربة البرنامج في هذا النوع من مصادر التمويل قبل عام 1996 عندما اعتمد نموذج التمويل الحالي وكذلك نتائج الاستعراض الجاري، يشير إلى تزايد المخاطر التي يتعرض لها تنفيذ المشروعات وإدارتها: حيث أن هذا الخيار يمثل اختلافا جوهريا عن مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف. ويمكن أن يؤدي إلى "تداخل الدعم" حيث تتحمل بعض الجهات المانحة حصة أكبر من التكاليف العامة نظرا لعدم وجود آلية عندئذ لضمان التوزيع المتكافئ لحصة كل منهم من التكاليف.

45- غير أنه بالرغم من أنه ليس من الملائم الاقتصار على تمويل تكاليف الدعم المباشرة بهذا الأسلوب فإن توجيه المساهمات على أساس كل حالة على حدة لتغطية تكاليف معينة للدعم المباشر قد يؤدي أحيانا إلى تحسين إمكانية التنبؤ

بهذه الموارد واستقرارها كما أن تكبدها في وقت مبكر وبمبالغ كافية يعزز بشكل كبير عمليات التخطيط وزيادة فعالية النتائج. وهذا النهج يسمح به النظام الأساسي واللائحة العامة ولكنه لم يستخدم إلا في حالات قليلة.

46- ولذلك فإن الأمانة تشجع الجهات المانحة على تقديم مساهمات مخصصة لتكاليف الدعم المباشرة لكل مشروع على حدة من أجل زيادة إمكانية التنبؤ وتحسين التخطيط. وتعزز الأمانة تعديل العملية دعماً لهذا النهج بمزيد من المرونة والشفافية.

الملخص والتوصيات

47- يحافظ الخيار ألف على المستوى الحالي من المرونة والشفافية ولكنه لن يتصدى لقضية القابلية للتنبؤ، أما الخيار باء فيربط تكاليف الدعم المباشرة وتكاليف التشغيل المباشرة بطريقة ملائمة ومن ثم يزيد من الشفافية. ويفصل الخيار جيم بين موارد تكاليف الدعم المباشرة وتكاليف التشغيل المباشرة ويمكن أن يؤدي إلى خلق صعوبات في توفير موارد تكاليف الدعم المباشرة بما يؤدي إليه ذلك من آثار سلبية على الفعالية التشغيلية.

48- ويلخص الجدول 2 الخيارات المتعلقة بتمويل تكاليف الدعم المباشرة وصلتها بأهداف استعراض الإطار المالي وزيادة القابلية للتنبؤ والاستقرار والمرونة والشفافية قياساً على المستويات الجارية.

الجدول 2: خيارات التصدي لقضايا تمويل تكاليف الدعم المباشرة.

الشفافية	المرونة	القابلية للتنبؤ الاستقرار	
—	—	X	الخيار ألف: مواصلة النموذج الحالي (السعر بالطن المتري)
↑	↑	—	الخيار باء: تعديل النموذج الحالي نسبة استخدام قيمة تكاليف التشغيل المباشر
↓	—	↓	الخيار جيم: تمويل تكاليف الدعم المباشرة حصراً أو منفصلة عن المشروع، نداءات منفصلة بهذه التكاليف

التوصية 2: تعديل النموذج الحالي لتمويل تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية إلى تكاليف التشغيل المباشرة بدلاً من التكاليف بالطن المتري (الخيار باء).

التوصية 3: تشجيع وقبول المساهمات الموجهة خصيصاً لتكاليف الدعم المباشرة بمزيد من الشفافية والمرونة.

استعراض استقرار دعم البرامج والإدارة

49- بحث استعراض الإطار المالي أيضاً مسألة استقرار دعم البرامج والإدارة.

50- ويمارس البرنامج عملياته على أساس مبدأ استرداد التكاليف بالكامل وهو ما يعني أنه يجب على كل جهة مانحة أن تغطي "كافة تكاليف الدعم والتشغيل للأموال النقدية التي تتبرع بها"، بما في ذلك تحديد نسبة مئوية من المساهمات لتغطية تكاليف الدعم غير المباشرة. ويستخدم عائد تكاليف الدعم غير المباشرة لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة.

51- وتغطي ميزانية دعم البرامج والإدارة التكاليف المتعلقة بعمليات المشروعات وأنشطتها التي لا يمكن ربطها بشكل مباشر مع عملية التنفيذ⁽⁷⁾ ويشمل ذلك تكاليف موظفي مقر البرنامج وتكاليف تشغيله، وجزء كبير من تكاليف المكاتب الإقليمية والهيكل الثابتة في المكاتب القطرية. ويتم إعداد تقارير عن هذه التكاليف ورفعها إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليها في إطار خطة الإدارة لفترة السنتين.

52- ويستند تخطيط وميزنة دعم البرامج والإدارة حالياً إلى دورة ميزانية مدتها سنتان مع وجود فترة فاصلة واضحة بين فترات التخطيط. وتتسم هذه الطريقة بشفافية نسبية ولكنها يمكن أن تؤدي إلى صعوبات في التخطيط وصنع القرار على مستوى المنظمة وزيادة الأعباء الإدارية.

53- وتشمل بعض التحديات الهيكلية التي تواجه تحديد دورة ميزانية مدتها سنتان ما يلي:

- (1) استخدام أسلوب للتمويل غير مؤكد إلى حد بعيد من أجل تمويل التكاليف الثابتة نسبياً؛
- (2) الحاجة إلى إجراء عمليات تحديث عديدة في خطة الإدارة (خمس مرات في الفترة 2008-2009) بسبب التغييرات المتكررة في المتطلبات التشغيلية؛
- (3) الصعوبة في اجتذاب المساهمات متعددة السنوات من الجهات المانحة؛
- (4) الافتقار إلى التوافق مع عملية إعداد الكشوف المالية السنوية وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

54- وبغية التصدي لهذه القيود تم استعراض ثلاثة خيارات غير متعارضة:

الخيار ألف: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي.

الخيار باء: وضع خطة إدارة جارية.

الخيار جيم: وضع آلية لتمويل دعم البرامج والإدارة بالنداءات المباشرة حصراً.

الخيار ألف: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي

55- تم اختبار هذا الخيار كأساس لأغراض تقوم عليه أعمال المقارنة. وهذا الخيار يسمح للبرنامج بالمضي قدماً في العمليات الحالية من تسيير الأعمال والميزنة. ولكنه لم يساعد جهوده الرامية إلى زيادة استقرار دعم البرامج والإدارة وقابليته للتنبؤ به.

الخيار باء: وضع خطة جارية للإدارة

56- يتيح هذا الخيار إمكانية وضع خطة إدارة جارية ثلاثية السنوات مع اعتمادها سنوياً على النحو المبين في الشكل 2.

(7) النظام المالي 1-1 [التعريف]: تكاليف الدعم غير المباشرة.

الشكل 2: خطط إدارة جارية ثلاثية السنوات



57- مثال ذلك أن الأمانة: تعرض خطة إدارة تغطي ثلاث سنوات للفترة 2012-2014 على المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية في عام 2011. ثم تعرض خطة إدارة محدثة ثلاثية السنوات تشمل الفترة 2013-2015 على الدورة العادية الثانية في عام 2012. وبهذه الطريقة سيكون لدى البرنامج دائما خطة إدارة تتراوح بين سنتين وثلاث سنوات. والأهم من ذلك أن خطة الإدارة وميزانية دعم البرامج والإدارة المرتبطة بها ستقوم على أساس فترة زمنية أطول تنطوي باستمرار على وجهات نظر بشأن الاحتياجات والموارد بدلا من وجهة نظر ثابتة قصيرة الأجل وكامنة في عملية التخطيط الحالية.

58- والانتقال من هيكل خطة الإدارة الثابتة الحالية البالغ مدتها سنتين إلى خطة جارية ثلاثية السنوات يسمح بوضع خطط أكثر استقرارا لميزانية دعم البرامج والإدارة ويسمح للبرنامج بتوسيع نطاق أو تضيق نطاق العملية بأسلوب أكثر هيكلية وأفضل تخطيطا. كما أنه يساعد على اجتذاب المزيد من المساهمات متعددة السنوات التي تشكل حاليا نسبة ضئيلة جدا من المساهمات.

الخيار جيم: وضع آلية لتمويل دعم البرامج والإدارة بالنداءات المباشرة حصرا

59- استعرضت الأمانة استخدام التمويل المباشر لميزانية دعم البرامج والإدارة كخيار لها. ويبين استعراض منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات والوكالات غير المنتمية للأمم المتحدة⁽⁸⁾ أن العديد منها يستفيد من التمويل المباشر بما يعادل تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تسمح لها بالاحتفاظ بقدرة أكثر استقرارا للدعم الإداري والتشغيلي ويبسر وضع خطط أفضل. وتوجد منظمات عديدة أخرى تغطي معادل تكاليف دعم البرامج والإدارة من الجزء غير المخصص من مواردها. ويختلف نموذج التمويل في البرنامج اختلافا كبيرا عنها لأن البرنامج يعمل على أساس مبدأ استرداد التكاليف بالكامل وليس لديه إيراد يمكن التنبؤ به لميزانية دعم البرامج والإدارة.

60- ويمول البرنامج بالكامل على أساس طوعي وبذلك لا يمكن توفير التمويل المباشرة لدعم البرامج والإدارة إلا بتوجيه نداءات لتقديم مساهمات طوعية مباشرة لدعم البرامج والإدارة. ويتعين على استخدام النداءات المباشرة فقط لتمويل دعم البرامج والإدارة أن يؤمن توفير جزء ثابت على الأقل من التكاليف (بين 70 و80 في المائة) على أساس طوعي. وفي غياب مبدأ استرداد التكاليف بالكامل فإن حصة المانحين في تكاليف دعم البرامج والإدارة لن ترتبط بمساهماتهم ومن ثم لن

(8) يوجد نوعان أساسيان من التمويل المباشر:

(أ) المساهمات المقدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأغذية والزراعة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛
(ب) نداءات المقر وغيرها: لجنة الصليب الأحمر الدولية والبنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة وصندوق إنقاذ الطفولة.

تكون متساوية. ولا يعتبر تقديم المساهمات لاستخدامها حصرا في دعم تكاليف البرامج والإدارة مسألة جذابة للعديد من المانحين ومن ثم فإن هذا النهج يؤدي إلى تقييد القابلية للتنبؤ واستقرار تمويل وتخطيط دعم البرامج والإدارة. وبالرغم من أن الإطار المالي الحالي للبرنامج يسمح بتلقي مساهمات مباشرة في تكاليف دعم البرامج والإدارة إلا أن هذه المساهمات كانت صغيرة نسبيا في القيمة وليست منتظمة⁽⁹⁾.

61- ويمكن أن يشكل توجيه النداءات المباشرة لتغطية تكاليف دعم البرامج والإدارة أداة مفيدة تكمل الآليات الحالية لتمويل دعم البرامج والإدارة، ولكن ذلك لن يكون فعالا إذا كان هو الطريقة الوحيدة لتغطية تلك التكاليف.

النتائج والتوصيات

62- توصي الأمانة بتغيير دورة خطة الإدارة التي ينبغي أن تحسن عملية التخطيط بالرغم من أنها لم تحسم عدم اليقين الكامن في عملية تخطيط دعم البرامج والإدارة نتيجة لعدم قابلية التمويل للتنبؤ به.

63- ويلخص الجدول 3 الخيارات المتاحة للتصدي لفضية استقرار دعم البرامج والإدارة من منطلق علاقتها بأهداف استعراض الإطار المالي أي زيادة القابلية للتنبؤ والاستقرار والمرونة والشفافية مقاسا بالمستوى الحالي.

الجدول 3: خيارات تحقيق استقرار ميزانية دعم البرامج والإدارة

الشفافية	المرونة	القابلية للتنبؤ الاستقرار	
--	--	X	الخيار ألف: النموذج الحالي
↑	--	↑	الخيار باء: الميزانية الجارية لدعم البرامج والإدارة
↓	↑	↓	الخيار جيم: دعم البرامج والإدارة الممولة حصرا بالنداءات المباشرة

التوصية 4: التحول إلى خطة إدارة جارية ثلاثية السنوات مع الموافقة عليها سنويا

التوصية 5: تشجيع وقبول المساهمات المباشرة لدعم البرامج والإدارة على أساس كل حالة على حدة بأسلوب أكثر شفافية ومرونة.

التوصية 6: الاستمرار في استخدام النموذج الحالي لتكاليف الدعم غير المباشرة لتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة⁽¹⁰⁾.

(9) المادة الثالثة عشرة-4 (د) من النظام الأساسي.

(10) تعني هذه التوصية عدم وجود تغيير كبير في نموذج تمويل دعم البرامج والإدارة. وكما سبق أن نوقش في المشاورات غير الرسمية فإن الأمانة تعترم دعم تكاليف مجموعة القيادات المحلية (6 ملايين دولار أمريكي للفترة 2010-2011) في تكاليف دعم البرامج والإدارة على أن يسري ذلك اعتبارا من عام 2012. ولم تدرج هذه التكاليف في دعم تكاليف البرامج والإدارة انتظارا لالانتهاء من هذا الاستعراض.

النتائج والخطوات التالية

النتائج

- 64- ينطوي استعراض الإطار المالي على تحديد ومناقشة المشكلات الرئيسية وحلولها المحتملة مع المدراء ورؤساء العمليات في البرنامج. أما المشكلات التي تم تحديدها، أي عدم وضوح نموذج تكاليف الأنشطة غير السلعية والصعوبات التي يتعرض لها النموذج الحالي لتمويل تكاليف الدعم المباشرة ودعم البرامج والإدارة، فقد دارت حول المبدأ الأساسي وهو استرداد التكاليف بالكامل، ولكن أسلوب تنفيذ هذا المبدأ هو الذي يشكل معضلة وليس المبدأ في حد ذاته. وقد تبين أن الخيارين اللذين بحثا وتضمنا التحول عن مبدأ استرداد التكاليف الكامل مسألة غير عملية ومن ثم صُرف النظر عنها.
- 65- وتوصي الأمانة باستمرار العمل بالمبدأ الأساسي لاسترداد التكاليف بالكامل حسب ما هو وارد في التوصية 6 على سبيل المثال. غير أن الأمانة توصي أيضا بتعديل الأسلوب المتبع في تنفيذ ذلك المبدأ من أجل توفير المزيد من الشفافية فيما يتعلق بالأنشطة غير السلعية (التوصية 1) والسماح بتمويل تكاليف الدعم المباشرة كنسبة مئوية من التكاليف التشغيلية وليس على أساس الكمية بالأطنان (التوصية 2).
- 66- وبالإضافة إلى ذلك تبنت الأمانة وشجعت على استخدام أسلوب أكثر شفافية في توجيه المساهمات خصيصا من أجل تكاليف الدعم المباشرة (التوصية 3) ودعم البرامج والإدارة (التوصية 5) وقد اقترحت تغيير دورة التخطيط إلى خطة إدارة جارية ثلاثية السنوات (التوصية 4).

الخطوات المقبلة

- 67- بافتراض الموافقة على التوصيات السالفة الذكر تقترح الأمانة إدراج الإجراءات التالية في استعراض الإطار المالي:
- (1) تكمل الإدارة العمل الذي بدأته في بحث التبعات التفصيلية المترتبة على تنفيذ التوصيات السالفة الذكر، بما في ذلك التغييرات في النظم والعمليات.
 - (2) ستعرض تغييرات اللائحة العامة والنظام الأساسي والنظام المالي المطلوبة لتنفيذ التوصيات السابقة على المجلس التنفيذي للموافقة عليها في دورته العادية الثانية لعام 2010.
 - (3) ستواصل الأمانة التشاور مع المجلس بشأن التمويل بالسلف والمشتريات الأجلة بغرض عرض مقترحات بشأن تلك المسائل كبند منفصل في جدول الأعمال على المجلس للموافقة عليها في دورته العادية الثانية لعام 2010.