برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، ٢٠- ١٩٩٩/١/٢٢

مسائل المالية والميزانية

البند ٤ من جدول الأعمال

آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/99/4-B
7 December 1998
ORIGINAL: ENGLISH

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

Programme ... de Alimentos

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة المشتملة على توصيات مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها ويجيزها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤلان عن الوثيقة هما:

مدير قسم المالية منظم المعلومات:	G. Eidet	tel: 066513-2700
مدير قسم الاستراتيجية والسياسات:	J. Powell	tel: 066513-2600

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (066513-2641).

A

المقدمة

١- أقرت جماعة العمل الرسمية التي كلفها **المجلس التنفيذي** خلال الدورة السنوية لعام ١٩٩٨، بمراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في برنامج الأغذية العالمي، بالحاجة إلى إنشاء آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر. وقد أوصى تقرير جماعة العمل الرسمية، بين توصيات أخرى، بأن تعرض **الأمانة** على **المجلس التنفيذي** الخيارات المتاحة لإنشاء آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر (الوثيقة WFP/EB.3/98/4.D التوصية رقم ٣).

٢- وقرر **المجلس التنفيذي** خلال دورته العادية الثالثة لعام ١٩٩٨، إرجاء اتخاذ أي إجراء رسمي بشأن هذا التقرير إلى دورته العادية الأولى لعام ١٩٩٩. كما قرر أيضا دراسة الخيارات المتاحة لإنشاء آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر في نفس الوقت مع التقرير القرار ١٩٩٨/م ت.١٣/٣، والقرار ١٩٩٨/م ت.٥/٣).

٣- وتستعرض هذه الوثيقة ثلاثة خيارات للآلية المذكورة هي: (١) إنشاء آلية ضمان (٢) تعديل حساب قائم (٣) إنشاء حساب جديد، مع التوصية بإنشاء آلية ضمان.

الحاجة إلى إنشاء آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر

٤- برزت الحاجة إلى إنشاء آلية التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر نتيجة لإعادة تصنيف فئات التكاليف طبقا لما أوصت عملية مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في البرنامج. ومن المتوقع أن يترتب على إعادة تصنيف تكاليف كانت مدرجة حتى الآن ضمن ميزانية دعم البرامج والإدارة لتصبح جزءا من تكاليف الدعم المباشر، بعض الصعاب فيما يتصل بضمان مواصلة تمويل بعض تكاليف المكاتب القطرية التي جرى نقل تمويلها من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر، لحين وصول المساهمات التي تم تأكيدها.

٥- وقد أتاحت مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في البرنامج إدخال تعديل على هيكل ميزانية دعم البرامج والإدارة. فوفقا للهيكل الذي اقترحته عملية المراجعة، سوف تمول ميزانية دعم البرامج والإدارة، فيما عدا الحالات الاستثنائية، المراكز الرئيسية للمكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية. وتتكون التشكيلة الأساسية للمكتب القطري عادة من المدير القطري، واثنين على الأكثر من الموظفين المحليين، وثلاثة من العمال المحليين. وفيما عدا ذلك، سيجرى تمويل باقي موظفي المكتب القطري والتكاليف ذات الصلة، من ميزانيات المشروعات، باعتبارها تكاليف للدعم المباشر.

٦- ويقتضي هذا التغيير الذي طرأ على الهيكل، إعادة تصنيف التكاليف إلى تكاليف الموظفين والتكاليف غير تكاليف الموظفين في المكاتب القطرية، اعتبارا من ٢٠٠٠/١/١، وتحويلها من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر. ونتيجة لذلك، لن تمول ميزانية دعم البرامج والإدارة سوى المدير القطري وخمسة موظفين محليين كحد أقصى، بعد أن كانت المكاتب القطرية تمول تمويلا كاملا فيما سبق من المشروعات (وقد كانت عمليات طوارئ في المقام الأول) وستنقل تكاليف العاملين في المكاتب القطرية وغيرها من التكاليف التي تتجاوز البنية التحتية الأساسية، من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر. وسيؤثر هذا التغيير بصفة خاصة على العاملين في بلدان تنفذ فيها برامج إنمائية كبيرة.

٧- ولو أن هذا الهيكل جرى تطبيقه خلال الفترة المالية الحالية، لكان المجموع الكلى الصافي للتكاليف التي ستحول من ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية ١٩٩٨- ١٩٩٩، إلى ميزانيات المشروعات، ٣٣ مليون دولار، وفقا لآخر التقديرات. وتحتاج المشروعات الإنمائية للجزء الأكبر من تكاليف العاملين والتكاليف من غير تكاليف العاملين المحولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وستمول غالبية هذه التكاليف من الموارد الإنمائية متعددة الأطراف، التي تلبى في الوقت الحالي ١٣,٩ في المائة من تكاليف الدعم غير المباشر. ووفقا لمقترحات جماعة العمل الرسمية المكلفة بمراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، ستنخفض هذه النسبة بمقدار كبير، (كان المعدل المقدر عند مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل هو ٧,٨ في المائة). أما الموارد متعددة الأطراف التي ستتوافر نتيجة لانخفاض نسبة تكاليف الدعم غير المباشر، فستستخدم جزئيا لتمويل تكاليف العاملين وغيرها من التكاليف المحولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى ميزانيات المشروعات.

٨- بيد أن عددا كبيرا من ميزانيات المشروعات التي من المقرر أن تتحمل تمويل هذه التكاليف، قد لا تمول كاملة عند بداية الفترة المالية. وقد يؤدى الافتقار إلى آلية لتمويل لضمان تمويل تكاليف العاملين وغير ذلك من التكاليف خلال فترة استكمال المفاوضات مع الجهات المانحة وتسلّم المساهمات التي يتم تأكيدها للفترة المالية، إلى خلق نوع من الاضطراب، فضلا عن الآثار السلبية التي ستحد من قدرة **البرنامج** على تقديم خدماته ولا سيما خلال السنة الأولى من الفترة المالية. واستنادا إلى ميزانية الفترة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩، يقدر الحد الأقصى للمبلغ الذي قد يتعين توافره لمثل تلك الفترة ٣٣ مليون دولار، وهو المبلغ الذي يتم تحويله من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى ميزانية المشروعات.

٩- وعند الانتهاء من استكمال التغييرات المقرر إدخالها على هيكل ميزانية دعم البرامج والإدارة، ربما كانت ثمة مخاطر تتمثل في أن التمويل المقدم للمشروعات لا يشمل بعض التكاليف التي تم إنفاقها. وبالرغم من أن مثل هذه المخاطر ستكون محدودة الأثر، إلا أنها قد تؤثر على تمويل تكاليف الدعم المباشر في البلدان التي وصلت فيها المشروعات إلى مراحلها النهائية والتي من المقرر أن يبدأ فيها تنفيذ مشروعات جديدة خلال الفترة المالية. إلا أنه في الإمكان تسوية مثل هذه الأوضاع بفضل المستوى المرتفع للمساهمات الموجهة متعددة الأطراف المخصصة للبرامج الإنمائية، بالرغم من أنها تحد من المرونة التي يتمتع بها **البرنامج** في مجال البرمجة. ويقدر الحدّ الأقصى لمثل هذه المخاطر، استنادا إلى تمويل تكاليف الدعم المباشر و ميزانية دعم البرامج والإدارة خلال الفترة المالية ١٩٨٨-١٩٩٩، بمبلغ ٥ ملايين دولار للفترة المالية الواحدة.

آلية الضمان المقترحة للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر

١٠- من الواضح أن آلية الضمان هي الاعتماد الذي يسهل تخصيصه للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر، كما أنها توفر أفضل المزايا **للبرنامج** للأسباب التالية:

- لن يتطلب إنشاء آلية الضمان وتشغيلها أية موارد إضافية، وستبقى الموارد المخصصة للاعتماد متاحة للأغراض التشغيلية الأخرى دون أية حاجة إلى تجنيبها. كما سيكون من المتاح استخدام الحساب العام، فضلا عن أن سلطة التمويل لن تستخدم إلا عندما تتضح الحاجة إلى ذلك.

- تسجل التكاليف المتصلة بتكاليف الدعم المباشر في الموعد الذي يتم إنفاقها فيه فعليا ، وستظهر في الحساب الختامي للكشوف المالية باعتبارها سلفه (قابلة للتحصيل) ومخصص احتياطي (من الخصوم)، إلى أن يتم تحصيل المساهمات، أو إلى أن يقرر المجلس أن الموارد لن تدفع.

- يعتبر استخدام الحساب العام كآلية ضمان لتكاليف الدعم المباشر من بين اختصاصات **المجلس**، بعد استطلاع رأي **اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة**، كما أنه لا يحتاج إلى إدخال أية تعديلات على النظام الأساسي أو على النظام المالي.

١١- وفيما يلي مميزات آلية الضمان المقترحة:

- ستتيح الآلية للبرنامج صرف قدر كاف من الموارد كتمويل مسبّق لتكاليف الدعم المباشر، لعقود العاملين المطلوب استمرارهم ولمواجهة الالتزامات الأخرى المطلوب الوفاء بها قبل أن يتم تأكيد المساهمات، ولا سيما في مستهل الفترة المالية.

- ستوفر الآلية تمويلا مسبقا لتكاليف الدعم المباشر للمشروعات التي من المتوقع منطقيا أن تصل المساهمات المؤكدة المخصصة لها. أما المشروعات المؤهلة للحصول على تمويل مقابل تكاليف الدعم المباشر من حساب الاستجابة العاجلة أو من احتياطي التشغيل، فلا يجوز أن تمول مسبقا من آلية الضمان لتكاليف الدعم المباشر.

- ستتجدد الحصص المخصصة المصرح بها من الآلية أسوة بالمساهمات المقدمة للأنشطة الممولة.

- على المجلس أن يقدر مدى احتمال عدم سداد السلف المقدمة في إطار التمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر من مساهمات الجهات المانحة خلال الفترة المالية، ويجوز له عندئذ أن يقرر طلب تمويلها من الحساب العام ؛ وأن ينظر في مدى كفاية مستوى السلف؛ وفي المبالغ التي لم تجدد أو تحصل، وفي مدى فعالية الآلية باعتبار كل ذلك جزءا من إجراءات إجازة ميزانية فترة السنتين.

خياران آخران للتمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر

تعديل الحساب القائم

١٢- تتوافر حاليا آليتان للحصول على تمويل مسبّق، وهما: حساب الاستجابة العاجلة واحتياطي التشغيل. إذا وسّع إطار حساب الاستجابة العاجلة ليشمل تمويل تكاليف الدعم المباشر للأنشطة الإنمائية قد يؤدي ذلك إلى صعوبات على بعض الجهات المانحة التي تمول عادة حساب الاستجابة العاجلة من أبواب ميزانياتها المخصصة للطوارئ. فضلا عن أن الجزء المخصص لتمويل تكاليف البنود غير الغذائية ذات الصلة في حساب الاستجابة العاجلة، بما في ذلك تكاليف الدعم المباشر، لا يكفي لاستخدامه آلية للتمويل المسبّق لتكاليف الدعم المباشر. ويجوز استخدام احتياطي التشغيل سواء للأنشطة الإنمائية أو لأنشطة الإغاثة والطوارئ، ولكن بشرط أن تتوافر مقابل ذلك مساهمات مؤكدة.

١٣- ويختلف تعديل احتياطي التشغيل لتوفير تمويل مسبّق لتكاليف الدعم المباشر مقابل مساهمات غير مؤكدة، اختلافا كليا عن إنشاء آلية ضمان، حيث أنه:

- سيتعين على المجلس التنفيذي تعديل الموجهات التي تحكم استخدام احتياطي التشغيل (الوثيقة CFA 38/18 الفقرات ٣٧-٤١ و الوثيقة WFP/EB.A/97/4-D) لإمكان استخدامه آلية للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر قبل أن يتم تأكيد المساهمات. كما سيقتضي ذلك توسيع إطار السلطة الممنوحة لاستخدام الاحتياطي، على نحو جذري.

- سيكون من الضروري توفير موارد إضافية لتوسيع نطاق احتياطي التشغيل بحيث يتضمن صرف سلف على ذمة تكاليف الدعم المباشر، بالرغم من عدم توافر مساهمات مؤكدة – ويقدر الإجمالي المحتمل لهذه الموارد الإضافية بمبلغ ٣٣ مليون دولار استنادا إلى ميزانية ١٩٨٨ – ١٩٩٩. وستمول الموارد الإضافية التي سيحتاجها عندئذ الاحتياطي إما عن طريق تخصيص أموال تخصم من الحساب العام، وإما عن طريق مساهمات تقدم خصيصا لهذا الغرض. كما سيتم بالمثل استعراض نسبة تكاليف الدعم المباشر غير المتجددة، إما عن طريق موافقة المجلس التنفيذي على تحويل أموال من الحساب العام أو عن طريق مساهمات تقدم خصيصا لتجديد موارد الاحتياطي.

- من الضروري تجنيب الموارد الإضافية المقدمة لاحتياطي التشغيل وعدم استخدامها للأغراض التشغيلية الأخرى.

- سيتطلب استخدام احتياطي التشغيل للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر مقابل مساهمات غير مؤكدة، قيام البرنامج بقيد الدخل قبل التحصيل الفعلي للمساهمات النقدية، لإمكان قيد التكاليف المتعلقة بتكاليف الدعم المباشر في الجانب المقابل، وهو ما لا يتفق مع الأسس المحاسبية التي يطبقها البرنامج والتي تتطابق مع المعايير المحاسبية المعمول بها في الأمم المتحدة.

إنشاء حساب جديد

١٤- سيكون الوضع عندئذ مماثلا للوضع الناجم عن تعديل احتياطي التشغيل، فيما عدا أن الاحتياطي الذي سيستخدم للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر سيتم تكوينه خارج نطاق احتياطي التشغيل. ومن الضروري أيضا في هذه الحالة أن يكون التمويل كافيا لتغطية الحد الأقصى المحتمل من المستحقات، أي ٣٣ مليون دولار، مع تجنيب المساهمات المقدمة وعدم استخدامها للأغراض التشغيلية الأخرى. كما أن المتطلبات المحاسبية ستكون في هذه الحالة أيضا، غير متماشية مع المعايير المحاسبية المعمول بها في **الأمم المتحدة** أو مع القواعد المحاسبية التي يطبقها **البرنامج**.

١٥- يتيح النظام المالي الحالي إنشاء احتياطيات وبالتالي لن تكون هناك حاجة إلى تعديل النصوص الأساسية المنظمة لعمل **البرنامج**. (المادة العاشرة – ٧ من النظام المالي: يجوز **للمجلس** إنشاء احتياطيات أخرى عند الاقتضاء). وسيكون من الضروري قيام **اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة** بمراجعة الموجهات التي تحكم استخدام الحساب الجديد، وإبلاغ **المجلس** بملاحظاتهما.

الملخص والتوصيات

١٦- من مزايا آلية الضمان أنها لا تتطلب تحديد موارد إضافية، أو تجنيب الموارد كما أن القواعد المحاسبية ستكون متماشية تماما مع سياسات **البرنامج** الحالية ومع معايير **الأمم المتحدة** المحاسبية. فضلا عن أنه من السهل إنشاء هذه الآلية، وتشغيلها، ومراقبتها.

١٧- ولذلك، توصى المدير التنفيذية **المجلس التنفيذي** بالموافقة على:

أ) استخدام الحساب العام للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر، كلما اتضحت الحاجة لذلك، في حدود المستوى الذي يحدده **المجلس**، وأن يشار إلى هذا الاستخدام باعتباره " آلية ضمان".

ب) استخدام آلية الضمان لتمكين المديرة التنفيذية من مواصلة تمويل تكاليف الدعم المباشر إلى أن يتم تأكيد المساهمات.

ج) تحدد الحد الأقصى لآلية الضمان، وقيمة الاحتياطي المخصص لتغطية تكاليف الدعم المباشر غير الممولة في إطار الآلية وفقا لما سيظهره تقرير **البرنامج** عن أداء الميزانية، والحسابات المراجعة.

د) مراجعة مدى تطابق المستوى كل عامين، والمبالغ غير المتجددة أو المحصلة، ومدى فعالية آلية الضمان،.أثناء عملية الميزنة لفترة العامين.