برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩-٢٢/١٠/١٩٩٨

مسائل المالية والميزانية

البند ٤ من جدول الأعمال

تقرير جماعة العمل الرسمية بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/98/4-D
8 October 1998
ORIGINAL: ENGLISH

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

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.

الموظف المسؤول عن الوثيقة هو:

إدارة التخطيط الاستراتيجي: J. Bailey رقم الهاتف: 066513-2398

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

مقدمة

١- قرر **المجلس التنفيذي** في دورته العادية الثانية في مايو/أيار ١٩٩٨، إنشاء جماعة عمل رسمية بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في **برنامج الأغذية العالمي** (القرار ١٩٩٨/م ت.١/٢). على أن تكون مفتوحة لجميع الدول الأعضاء في **البرنامج** وأن تضم أيضا مراقبا عن **الاتحاد الأوروبي** وأن تنتخب رئيسها. وتأتي هذه المراجعة في إطار قرارات **الجمعية العامة للأمم المتحدة** رقم ٢٢٧/٥٠، ورقم ٢٠٣/٥٢، ومذكرة الأمين العام **للأمم المتحدة** رقم (أ) ٨٤٧/٥٢. وطلبت الجمعية العامة في هذه القرارات أن يراجع **المجلس التنفيذي** متطلباته التمويلية تطبيقا للقرارات التي **اتخذتها الجمعية العامة** و**المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة** بغرض وضع سياسيات للموارد والتمويل طويل الأجل تمكن **البرنامج** من الحصول على التمويل اللازم لأداء مهمته.

٢- عقدت جماعة العمل اجتماعها الأول في ١٩٩٨/٥/٢٠ واجتماعات أخرى في ١٩٩٨/٦/١٢، و١٩٩٨/٦/٢٦، و٢٠-١٩٩٨/٧/٢١، و١٩٩٨/٩/١٥. وانتخب السيد دوغلاس شيلدون (الولايات المتحدة الأمريكية) رئيسا لجماعة العمل. وترأس السيد جون ديفلين (كندا) اجتماعات يومي ٢٠-١٩٩٨/٧/٢١ نيابة عن رئيس الجماعة.

٣- أمام جماعة العمل الوثيقة "استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل **لبرنامج الأغذية العالمي** - التقرير الجامع" (الملحق الثاني). ولقد أعدت **الأمانة** هذا التقرير استنادا على المسح الذي قامت به عن مدى فعالية السياسات الحالية التي أدخلت في يناير/كانون الثاني ١٩٩٦، وعلى المشاورات غير الرسمية التي قامت بها في أوساط الدول الأعضاء في نهاية عام ١٩٩٧ وبدايات عام ١٩٩٨.

٤- يستجيب التقرير الجامع لطلب **لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها** في دورتها الأربعين، بأن تقوم **الأمانة** بمراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في **البرنامج** والسياسات ذات الصلة بذلك بنهاية الفترة المالية التي تعقب إدخالها وأن تقدم تقريرا للجهاز الرياسي **للبرنامج**. ووضع التقرير تقيما لمدى فعالية وجدوى النموذج الذي بدأ تطبيقه في عام ١٩٩٦، وقدم توصيات لإصلاح الجوانب الآتية:

(أ) إعادة تصنيف فئات التكاليف؛

(ب) استعادة تكاليف الدعم غير المباشر؛

(ج) آلية توفير الدعم المباشر مقدماً؛

(د) استخدام إيرادات سعر الفائدة؛

(هـ) الامتثال لمبدأ استرداد التكاليف كاملة؛

(و) المساهمات العينية في أنشطة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر؛

(ز) تطبيق تكاليف الدعم غير المباشر على الخدمات الثنائية؛

(ح) زيادة المساهمات متعددة الأطراف غير المشروطة؛

(ط) المرونة في استخدام حساب الاستجابة العاجلة؛

(ي) الاستخدام المرن للمساهمات الموجهة؛

(ك) الحد من الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان.

٥- وخلص التقرير الجامع إلى الآتي: زادت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل التي اعتمدتها **لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها** من الشفافية والمساءلة، وساعدت **البرنامج** في التخطيط لموارده وإدارتها بشكل متضامن أفضل وعلى مستوى المشروعات؛ وحسنت إلى حد ما، القدرة على التنبؤ بالموارد؛ لم تلتزم بعض الجهات المانحة الكبرى دائما بهذه السياسات على الرغم من الجهد الكبير الذي تبذله لتحقيق ذلك؛ لم تؤثر في منحى المساهمات الموجهة للارتفاع والمساهمات غير الموجهة في الانخفاض، وبالتالي، خفض المرونة في إعادة برمجة الموارد؛ تضخيم معدل الدعم غير المباشر للأنشطة الإنمائية بشكل غير طبيعي؛ وتطلبت عمليات معقدة ومطولة لوضع معدل متغير لتكاليف الدعم غير المباشر.

٦- فحصت جماعة العمل كل توصية من التوصيات المقترحة في التقرير، وطلبت بعض الإيضاحات والمعلومات من **الأمانة**، وناقشت القضايا المطروحة، وأقرت بتوافق الآراء أن توصي **المجلس التنفيذي** بإجراء التعديلات التالية في سياسات **البرنامج** للموارد والتمويل طويل الأجل. وهنالك قائمة بالمصطلحات والمفاهيم التي وردت في تقرير جماعة العمل هذا في الملحق الأول.

توصيات جماعة العمل

مبدأ استرداد التكاليف كاملة من جميع الجهات المانحة

٧- ناقشت جماعة العمل عددا من نواحي مبدأ الاستعادة الكاملة للتكاليف الذي يمثل الأساس لنموذج التمويل المطبق حاليا في **البرنامج**، ومع إقرارها بضرورة استجابة **البرنامج** ونظامه الأساسي ونظامه المالي ولائحته العامة إلى الاتجاه العام السائد في تمويل منظمات **الأمم المتحدة**، وحتى يكيف نفسه ليستفيد فائدة قصوى من المساهمات التي يتلقاها، رأت جماعة العمل أن من الضروري أن تقوم كل جهة مانحة بدفع جميع التكاليف المرتبطة بمساهمتها. وفي هذا الصدد، أشارت جماعة العمل إلى ضرورة أن يحدد **البرنامج** تكاليف معالجة المساهمات الموجهة لضمان أن التكاليف قد تم استعادتها كاملة.

التوصية ١

يشير **المجلس التنفيذي** إلى تأكيد جماعة العمل على مبدأ استعادة التكاليف كاملة من جميع الجهات المانحة لتمويل **البرنامج** وأن هذا الأمر يظل أساسيا لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل.

إعادة تصنيف فئات التكاليف واستعادة تكاليف الدعم غير المباشر

٨- أدخلت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل تصنيف فئات التكاليف التالية: تكاليف التشغيل المباشرة، تكاليف الدعم المباشر، تكاليف الدعم غير المباشر. و**تكاليف التشغيل المباشرة**، هي قيمة السلع، والنقل البحري وما يتبعه من

تكاليف، والنقل البري والتخزين والمناولة. و**تكاليف الدعم المباشر**، هي جميع مصروفات **برنامج الأغذية العالمي** المرتبطة ارتباطا مباشرا بتقديم الدعم لعملية ما ولا تصرف في حالة توقف تلك العملية. وعلى الجهات المانحة دفع تكاليف الدعم المباشر المتناسبة مع مساهماتهم لكل نشاط يدعمونه. و**تكاليف الدعم غير المباشر** هي المصروفات التي تنفق على إدارة المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. وتسترد تكاليف الدعم غير المباشر من الجهات المانحة وفقا لمعدل يحدده **المجلس التنفيذي** لكل فئة من فئات البرامج (التنمية، عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش، حالات الطوارئ، العمليات الخاصة). تتحمل كل جهة مانحة مسؤولية توفير الأموال النقدية اللازمة لتكاليف الدعم غير المباشر وفقا للمعدل المتفق عليه بما يقابل الحجم التناسبي لمساهمتها.

٩- أبانت عملية المراجعة عدة صعوبات في تطبيق فئات التكاليف ومعدل استردادها ومن هذه الصعوبات:

- إن تصنيف الفئات لا يتسق مع التصنيف الذي تمارسه منظمات أخرى في **الأمم المتحدة**، ويتسبب ذلك في تعقيدات لا ضرورة لها لدى الجهات المانحة لأنها لا تستطيع مقارنة الميزانيات بشكل مباشر.
- هنالك ارتفاع فائق في تكاليف الدعم غير المباشر لفئة التنمية لأن ثمة تكاليف دعم مباشر تحسب ضمن تكاليف الدعم غير المباشر.
- يترتب على وضع معدل مختلف لتكاليف الدعم غير المباشر لكل فئة من فئات البرامج مصروفات إدارية عالية ويتسبب ذلك في خلق خلط.
- تتأثر استعادة ميزانية دعم البرامج والإدارة بالتقلبات في توزيع المساهمات على مختلف فئات البرامج لاختلاف معدل تكاليف الدعم غير المباشر من فئة إلى أخرى.

١٠- ونظرت جماعة العمل في عدة خيارات لإعادة تصنيف التكاليف إلى تكاليف تشغيل مباشرة، وتكاليف دعم مباشر، وتكاليف دعم غير مباشر. ويقضي المنهاج الذي أوصت به جماعة العمل بقصر تكاليف الدعم غير المباشر على الموظفين والنفقات المتعلقة بهم في مقر **البرنامج** ومكاتبه الإقليمية، وعلى هيكل موحد يمثل الحد الأدنى في المكاتب القطرية. ويصعب تحميل هذه التكاليف على فئة من فئات البرامج أو على نشاط بعينه، وستوزع بالتساوي على جميع فئات البرامج وفقا لمعدل موحد يعتمده **المجلس التنفيذي**.

١١- أعيد تعريف *تكاليف الدعم المباشر* لتشمل تكاليف المكاتب القطرية المستخدمة مباشرة في دعم الأنشطة والزائدة على تكاليف الدعم غير المباشر المخصصة لتسيير الهيكل الأدنى الموحد للمكاتب القطرية. وفي بعض الحالات، تقع حاجة لموظفين إضافيين في المكاتب الإقليمية وفي المقر لدعم الأنشطة دعما مباشرا، فعندها تعتبر تكاليفهم تكاليفا للدعم المباشر.

١٢- ولقد أعيد تعريف فئة *تكاليف التشغيل المباشرة* لتشمل تكاليفا كانت تحسب في السابق ضمن تكاليف الدعم المباشر أو تكاليف الدعم غير المباشر.

١٣- تحث جماعة العمل **البرنامج** على مواصلة مساعيه لتحقيق التنسيق بين شروط وفئات التكاليف فيه وفي صناديق وبرامج **منظومة الأمم المتحدة**.

١٤- وترى جماعة العمل أن من شأن هذه التغييرات أن تحل مشكلات تصنيف فئات التكاليف والمعدلات التفاضلية لحسابها.

التوصية ٢-١

أعيد تعريف *تكاليف التشغيل المباشرة* لتشمل جميع المدخلات التي يقدمها **البرنامج** للأنشطة ويستخدمها المستفيدون أو حكومة البلد المتلقي أو الشركاء المنفذون الآخرون استخداماً مباشراً في تنفيذ النشاط.

التوصية ٢-٢

تكاليف الدعم غير المباشر بوجه هي نفقات الموظفين والإدارة في المقر، والمكاتب الإقليمية، والهيكل الأدنى الموحد في المكاتب القطرية. ويصعب تحميل هذه التكاليف على فئة من فئات البرامج أو على نشاط بعينه. أما *تكاليف الدعم المباشر* فهي جميع التكاليف التي ينفقها **البرنامج** ويمكن ربطها مباشرة بالأنشطة، أي كل النفقات دون تكاليف الدعم غير المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة.

التوصية ٢-٣

سيواصل البرنامج، مع إقراره بخصوصية عمله، المشاركة النشطة في العملية الجارية لتحقيق التنسيق بين ميزانيات صناديق وبرامج منظومة الأمم المتحدة، وسيسعى إلى استخدام شروط وتعريفات فئات التكاليف التي سيتفق عليها. وينبغي على البرنامج، في إطار هذه العملية، أن يحدد المجالات التي يختلف فيها اختلافاً بيناً عن سائر الوكالات في استخدام تكاليف الدعم، وأن يعتمد الممارسات نفسها عندما يكون ذلك ملائما.

التوصية ٢-٤

يطبق معدل موحد لتكاليف الدعم غير المباشر لجميع فئات البرامج. ويحسب هذا المعدل بتطبيق ميزانية دعم البرامج والإدارة على تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر المتوقعة للأنشطة خلال الفترة المالية. وسيخضع مبدأ المعدل الموحد لتكاليف الدعم غير المباشر إلى المراجعة خلال العملية العادية لإعداد الميزانية ويمكن إلغاءه بقرار من المجلس التنفيذي. ويحدد هذا المعدل الموحد للفترة المالية كلها ولكن يمكن مراجعته سنويا عند الاقتضاء.

آلية توفير تكاليف الدعم المباشر مقدماً

١٥- من شأن إعادة تصنيف التكاليف أن يزيد من الصعوبة القائمة في توفير احتياجات الانطلاق أو سد الفجوة أو الاحتياجات من الأموال النقدية لتكاليف الدعم المباشر التي تسبق استلام المساهمات المؤكدة للأنشطة. وذلك لأن آليات التمويل المبكر الحالية مثل احتياطي التشغيل وحساب الاستجابة العاجلة، إما مقيدة بفئة معينة من فئات البرامج أو لا يسمح باستعمالها مقدما في انتظار استلام المساهمات المؤكدة. وثمة صعوبة أخري تتمثل في عدم وجود آلية لتغطية العجز في تكاليف الدعم المباشر الناتج عن قلة الموارد المتوافرة للأنشطة. ولقد نوقشت مسألة إنشاء صندوق لرأس المال العامل لتمكين **البرنامج** من الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر وإنفاقها، ومن سد النقص في تكاليف الدعم المباشر ريثما ترد المساهمات المؤكدة، ووضعت الخطوط العريضة للبدائل.

١٦- وأقرت جماعة العمل بضرورة إيجاد آلية للتمويل المسبق لتكاليف الدعم المباشر في **البرنامج**. وطلبت من **الأمانة** أن تقدم **للمجلس التنفيذي** تفاصيل عن ثلاثة خيارات هي: إنشاء حساب جديد لهذا الغرض، أو تعديل حساب قائم، أو وضع آلية للضمان.

التوصية ٣

يقر **المجلس التنفيذي** بأهمية إنشاء آلية للتمويل المبكر لتكاليف الدعم المباشر لتمكين **البرنامج** من الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر وإنفاقها، ريثما ترد المساهمات المؤكدة. وطلب **المجلس** من **الأمانة** أن تقدم لدورته العادية الأولى لعام ١٩٩٩، تفاصيل ثلاثة خيارات هي: إنشاء حساب جديد لهذا الغرض، أو تعديل حساب قائم، أو وضع آلية للضمان، وستقدم ملاحظات **اللجنة الاستشارية للأمم المتحدة لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة المالية** في **منظمة الأغذية والزراعة** في نفس الوقت.

استخدام إيرادات سعر الفائدة والحساب العام

١٧- تنص المادتان الحادية عشرة -٢ و الحادية عشرة -٣ من النظام المالي **للبرنامج** على أنه يجوز للمدير التنفيذي أن يستثمر الأموال غير المطلوبة في الحال، على أن تراعى دواعي الأمان والسيولة والربحية. وتودع عائدات الاستثمار، في الحساب الخاص الذي أخذت منه الأموال المستثمرة، حيثما ينطبق ذلك، وفي كل الحالات الأخرى تودع في الحساب العام تحت بند الإيرادات المتنوعة. ويشتمل الحساب العام أيضا على الأرصدة التي لم تنفق من المساهمات الثنائية والمساهمات الموجهة. وناقشت جماعة العمل كيفية استخدام الحساب العام.

١٨- أخذت جماعة العمل علما بعدم استطاعة بعض الجهات المانحة السماح باحتفاظ **البرنامج** بالأرصدة التي لم تنفق من مساهماتها أو الفوائد الناجمة عن استثمارها، أو إعادة برمجتها.

١٩- لا ترى جماعة العمل أن من المناسب استخدام الحساب العام لبنود الميزانية العادية. وتحبذ أن يستخدم الحساب العام لتمويل الأنشطة الاستثنائية التي تنفذ مرة واحدة مثل برنامج تحسين الإدارة المالية، أو لسد الفجوات الناتجة عن العجز الهيكلي بين استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة. ورأت جماعة العمل أن تعد **الأمانة** بانتظام مقترحات بشأن استخدام الحساب العام تقدم **للمجلس التنفيذي**.

التوصية ٤

ينبغي أن يخضع استخدام الحساب العام للتوصيات التي تقدمها **الأمانة للمجلس التنفيذي**. وتقضي هذه التوصيات عادة باستخدام الحساب العام لتمويل أنشطة استثنائية محددة فحسب، تنفذ مرة واحدة، وليس لسد أية فجوة طفيفة محتملة للبنود المتكررة بين استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة.

الامتثال لمبدأ استرداد التكاليف كاملة

٢٠- مع توصية جماعة العمل بضرورة استرداد التكاليف كاملة من جميع الجهات المانحة لأهمية ذلك لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في **البرنامج**، رأت مراعاة الظروف التي قد يكون من المناسب فيها **للبرنامج** لزيادة فعالية حصوله على الموارد المناسبة اتخاذ إجراءات خاصة لاستعادة التكاليف. ونظرت في حالات الجهات المانحة الحالية والجهات

المانحة المحتملة ومتطلباتهم في تقديم مختلف أنواع المساهمات. وأوصت بالتحلي بقدر من المرونة لتشجيع تقديم المساهمات مع الالتزام بمبدأ استرداد التكاليف كاملة.

التوصية ٥

يقوم **البرنامج** لضمان الاسترداد الكامل للتكاليف، عندما، (١) يتلقى مساهمات بسلع أو خدمات مناسبة من جهة مانحة من غير الجهات المانحة المألوفة؛ أو (٢) في الحالات التي لا تستطيع فيها الجهة المانحة تقديم أموال نقدية لتغطية تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة ذات الصلة بالمساهمة باللجوء إلى تدبير من التدابير التالية:

- دعوة الجهات المانحة المعتادة لتغطية مثل هذه التكاليف؛
- بيع جزء من السلع موضوع المساهمة، عندما يكون ذلك مناسبا وفعالا، من ناحية التكاليف؛

وفي جميع هذه الحالات على **البرنامج** التحقق من الآتي: (١) أن في قبول المساهمة مصلحة **للبرنامج** وللمجموعات المستفيدة من المساهمة؛ (٢) أن ذلك لا يكلف **البرنامج** تبعات إدارية كبرى، أو التزاما بإبلاغ الجهة المانحة.

ويجوز للمدير التنفيذي في بعض الحالات الاستثنائية أن يعفي الجهة المانحة من تقديم الأموال النظيرة لمساهمتها كما هو موضح أعلاه، وأن يلجأ لاستخدام موارد الحساب العام **للبرنامج** عندما يرى أن في ذلك مصلحة **للبرنامج**.

وسيحاط **المجلس** علما بمثل هذه المساهمات والظروف التي صاحبت قبولها في دوراته السنوية.

المساهمات العينية في أنشطة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر

٢١- تقر جماعة العمل بأن المساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر قد تقلل من تكاليف الدعم غير المباشر ذات الصلة، وبالتالي يصير من الممكن تخفيض تكاليف الدعم غير المباشر أو الإعفاء من دفعها وذلك دون انتهاك لمبدأ الاستعادة الكاملة للتكاليف.

التوصية ٦-١

ستطبق النسبة المقررة لتكاليف الدعم غير المباشر على المساهمات العينية المقدمة لفئة تكاليف الدعم المباشر. ويجوز للمدير التنفيذي أن يخفض معدل تكاليف الدعم غير المباشر أو الإعفاء منها وذلك وفقا للشروط التالية:

(أ) أن لا يترتب على ذلك أعباء إدارية إضافية أو إلزام بالإبلاغ؛

(ب) عندما تكون هذه التكاليف طفيفة غير ذات أثر وأن في عدم المطالبة بها فائدة للمستفيدين من نشاط **البرنامج**..

وسيحاط **المجلس** علما بمثل هذه المساهمات والظروف التي صاحبت قبولها في دوراته السنوية.

٢٢- ترى جماعة العمل ضرورة استرداد تكاليف الدعم غير المباشر من مساهمات الجهات المانحة لميزانية دعم البرامج والإدارة أو الأنشطة المتعلقة بها، لأن هذه المستردات تستخدم في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة.

التوصية ٦-٢

ستعفى المساهمات المقدمة إلى فئة تكاليف الدعم غير المباشر التي تغطي تكاليف دعم البرامج والإدارة والأنشطة المرتبطة بها من الرسوم المفروضة على تكاليف الدعم غير المباشر، شريطة ألا تطلب الجهة المانحة أي إلزام بالإبلاغ وألا تكون هذه المساهمات مقيدة أو مشروطة.

تطبيق تكاليف الدعم غير المباشر على الخدمات الثنائية

٢٣- طلبت بعض الجهات المانحة من **البرنامج** أن يشرف على خدمات ذات صلة بأنشطة ثنائية. ولم يحدد **المجلس التنفيذي** بعد نسبة لاسترداد تكاليف خدمات الإشراف.

التوصية ٧

سيستمر **البرنامج** في تقديم الخدمات الثنائية على أساس استرداد التكاليف كاملة، بما في ذلك تكاليف الرصد.

زيادة المساهمات متعددة الأطراف المسبقة وغير المشروطة

٢٤- نظرت جماعة العمل في مصادر ومنافذ تمويل **البرنامج** (التمويل متعدد الأطراف والتمويل الموجه متعدد الأطراف والتمويل الثنائي). ولاحظت عدم المرونة الذي لا يمكن **البرنامج** من إعادة تخصيص الموارد الموجهة، واتجاه المساهمات الموجهة للزيادة والانخفاض في المساهمات غير المقيدة. وأقرت جماعة العمل بأن ما من شأنه أن يعزز من فعالية وقدرات **البرنامج** هو أن تكون كل أو جل المساهمات مسبقة وغير موجهة وغير مقيدة ومتعددة الأطراف.

٢٥- أُقر مَبدأ توسيع نطاق النداءات والمشاورات للموارد لتغطية تكاليف العديد من حالات الطوارئ وعمليات الإغاثة أو الأنشطة الإنمائية بوصفه وسيلة تزيد من مرونة **البرنامج** في استخدام الموارد الموجهة في إطار المجال المحدد للنداءات والمشاورات بشأن الموارد. وستحسب هذه المساهمات المقدمة في إطار النداءات واسعة النطاق ضمن المساهمات متعددة الأطراف. وستحتسب المساهمات التي توجهها الجهة المانحة لنشاط بعينه في إطار النداءات واسعة النطاق أو المساهمات التي تتطلب ترتيبات خاصة للإبلاغ كمساهمات موجهة متعددة الأطراف.

التوصية ٨-١

ينظم **البرنامج** مشاورات للموارد ويوجه نداءات واسعة النطاق. وستعتبر هذه المساهمات التي يقرر **البرنامج** بشأن النشاط الذي تستخدم فيه وكيفية استخدامها ضمن المساهمات متعددة الأطراف. وتعتبر المساهمات المقدمة في إطار نداء لعملية بعينها مساهمات موجهة متعددة الأطراف.

٢٦- إن تقديم تقارير من خلال النموذج الموحد **للبرنامج** لإبلاغ الجهات المانحة التي تقدم مساهمات متعددة الأطراف أو تلك التي تقدم مساهمات موجهة متعددة الأطراف من شأنه أن يوفر المعلومات نفسها لجميع الجهات المانحة التي تستخدم المنفذ متعدد الأطراف وفي ذلك تشجيع لاستخدام هذا المنفذ في المستقبل.

التوصية ٨-٢

ستشير تقارير الإبلاغ الموحدة **للبرنامج** إلى الجهات المانحة التي قدمت مساهمات متعددة الأطراف للمشروعات موضع الإبلاغ.

٢٧- نظرت جماعة العمل في قراري **الجمعية العامة للأمم المتحدة** رقم ٢٢٧/٥٠، ورقم ٢٠٣/٥٢ ومِذكرة الأمين العام **للأمم المتحدة** رقم (أ) ٨٤٧/٥٢. وتتناول هذه القرارات ومذكرة الأمين العام قضايا مستقبل تمويل الأنشطة الإنمائية للمنظومة. ونظرت جماعة العمل في مصادر التمويل الجديدة، بما في ذلك القطاع الخاص. ووافقت جماعة العمل على أن يستمر **البرنامج** في دراسة مختلف مصادر التمويل الممكنة. كما قررت أن يقود **المجلس التنفيذي** في المستقبل القريب نقاشا موسعا لوضع إستراتيجية لتمويل **البرنامج** في المستقبل وفقا لما اتفقت عليه الدول الأعضاء في **الجمعية العامة** في قرارها رقم ٢٢٧/٥٠.

التوصية ٨-٣

سيواصل **البرنامج** التحاور مع الدول الأعضاء والجهات المانحة بشأن إمكانية إيجاد أدوات أكثر فعالية تشجعها على توفير مساهمات متعددة الأطراف مسبقة وغير مشروطة. وسيسعى، استجابة لقرار **الجمعية العامة** رقم ٢٢٧/٥٠، في بحث وسائل تنويع مصادر تمويله لاستراتيجية التمويل المستقبلية **للبرنامج**.

المرونة في استخدام حساب الاستجابة العاجلة

٢٨- نظرت جماعة العمل في كيفية استجابة **البرنامج** سريعا إلى الظروف المتغيرة في عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش وعمليات الطوارئ الجارية. وثمة حاجة إلى آلية استجابة عاجلة تمكن **البرنامج** من التصرف في عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش وعمليات الطوارئ الجارية التي تصبح كما لو أنها عمليات طوارئ جديدة. واتفق على التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة، رهنا بتوافر الموارد اللازمة، ليشمل عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش وعمليات الطوارئ ويُغطَّى ذلك من الأموال المحوَّلة لحساب الاستجابة العاجلة من المساهمات المخصصة لعمليات الطوارئ الجديدة هذه، وبما أن حساب الاستجابة العاجلة هو حساب دائري ومتجدد فليس من الضروري زيادة الرقم المنشود، ولكن من الضروري زيادة وسائل تجديده للحفاظ على مستوى مناسب من الاحتياطي. واتفق على استخدام الأرصدة التي لم تصرف في عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش وعمليات الطوارئ الجارية في تجديد حساب الاستجابة العاجلة بعد موافقة الجهات المانحة.المعنية.

التوصية ٩-١

سيتم التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة لتغطية تكاليف الاحتياجات الغذائية والإمداد والبنود غير الغذائية الأخرى في عمليات الطوارئ الجارية وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش الراهنة وذلك عندما يطرأ تغير حاد على الظروف التشغيلية.، وستقدم تقارير عن تلك الاستخدامات سنويا **للمجلس التنفيذي**.

التوصية ٩-٢

وستجدد موارد حساب الاستجابة العاجلة عن طريق الأرصدة غير المصروفة من المساهمات المقدمة لعمليات الطوارئ الجارية وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش التي انتهى أجلها أو لم تعد تحتاج إلى هذه الموارد، وذلك بموافقة الجهات المانحة المعنية.

المرونة في استخدام المساهمات الموجهة

٢٩- طلبت بعض الجهات المانحة توزيع مساهماتها على عدد من أنشطة **البرنامج**. وأدى هذا في بعض الأحيان إلى توزعها على أنشطة فردية وجعلها صغيرة لدرجة أنها غير ذات فعالية تكاليفية.

٣٠- ونظرت جماعة العمل في الوسائل الأخرى التي يمكن أن تستخدم المساهمات عن طريقها بفعالية اكبر. وأتفق في جماعة العمل على أن في المزيد من المرونة من جانب الجهات المانحة فيما يتعلق بنوع وكميات السلع التي ستقدم أو سيتم شراؤها وإعادة تخصيص أي مدخرات من المساهمات مساعدة **البرنامج**.

التوصية ١٠-١

يشجع **المجلس التنفيذي** الجهات المانحة على إبقاء المساهمات المقدمة عن طريق منفذ التمويل الموجه متعدد الأطراف لتصرف على عدة أنشطة أو عمليات ضمن حجم ييسر إدارة كل نشاط بطريقة تتسم بكفاءة التكاليف، وأن تقبل المساهمات التي تزيد من التكاليف على أساس الاستعادة الكاملة للتكاليف الزائدة.

التوصية ١٠-٢

يحث **المجلس التنفيذي** الجهات المانحة أن تتحلى بالمزيد من المرونة فيما تشترطه على **البرنامج** لاستخدام مساهماتها. وعند وضع الشروط المتعلقة باستخدام المساهمات، مثل نوع وكميات الأغذية التي يجب شراءها ينبغي مراعاة أن الظروف التشغيلية المتغيرة قد تجعل المساهمة غير مناسبة وأن التفاوض من جديد قد يقلل من الفعالية.

التوصية ١٠-٣

يحث **المجلس التنفيذي** الجهات المانحة أن تقبل أن يقوم **البرنامج** بإعادة تخصيص للأرصدة التي لم تصرف من مساهماتها لأنشطة أخرى، وأن ينشط **البرنامج** في التفاوض بشأن إعادة التخصيص هذه.

الحد من الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان

٣١- أضافت الشروط التي تفرضها بعض الجهات المانحة على مستوى الميدان المزيد من التعقيد والصعوبات في إدارة الموارد والأنشطة وقادت إلى زيادة في التكاليف على عاتق **البرنامج**. واتفقت جماعة العمل على أنه يجب الإبقاء على الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان في الحد الأدنى، ويجب أن تتفق مع الخطط الأساسية لمشروعات أو عمليات **البرنامج**؛ وأن تتحمل الجهة المانحة التكاليف الإضافية المترتبة على تنفيذ شروطها

التوصية ١١

يجب أن لا تتعارض الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان مع الخطط الأساسية لمشروعات أو عمليات **البرنامج**؛ وأن لا تنطوي على آثار معاكسة فيما يخص التكلفة والكفاءة؛ وأن تقدم التقارير عنها ضمن تقارير الإبلاغ الموحدة التي توافى بها الجهات المانحة، وأن تتحمل الجهة المانحة التكاليف الإضافية المترتبة على تنفيذ شروطها.

تنفيذ هذه التوصيات

٣٢- إذا اعتمد **المجلس التنفيذي** التوصيات الواردة أعلاه، سيكون من اللازم،إعداد الصيغ اللازم إدخالها لتعديل النظام الأساسي واللائحة العامة، والنظام المالي واللائحة المالية. وترى جماعة العمل، رهنا باستيفاء المشورة القانونية، أن المادة الوحيدة التي تحتاج إلى تعديل هي المادة الثالثة عشرة -٢ من النظام الأساسي المتعلقة بالمساهمات. وثمة حاجة أن تنظر الهيئتان المؤسستان **للبرنامج** في أي تعديل يدخل على النظام الأساسي، وأن تنظر **لجنة المالية** في **منظمة الأغذية والزراعة** و**اللجنة الاستشارية للأمم المتحدة لشؤون الإدارة والميزانية** في أي تعديل يدخل على النظام المالي وأن تقدما ملاحظاتهما **للمجلس**. وستقدم المديرة التنفيذية اللوائح المالية المعدلة **للمجلس** للعلم والإحاطة. ورأت جماعة العمل أن من المناسب أن تدخل السياسات المعدلة حيز التنفيذ في بداية الفترة المالية ٢٠٠٠-٢٠٠١.

التوصية ١٢

يطلب **المجلس التنفيذي** من **الأمانة** أن تعد جميع التعديلات اللازمة على النظام الأساسي والنظام المالي واللائحة العامة الناجمة عن تعديل سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، وأن تقدمها للهيئات المعنية لتنظر فيها وتعتمدها على أن تدخل جميع التعديلات حيز التنفيذ في ٢٠٠٠/١/١.

تعريف المصطلحات الواردة في تقرير جماعة العمل

ملحوظة: ستعتمد هذه التعريفات عندما يعتمد **المجلس التنفيذي** توصيات جماعة العمل الرسمية لمراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في **برنامج الأغذية العالمي**.

النداءات واسعة النطاق: نوع من النداءات يوجهه **برنامج الأغذية العالمي** منفردا أو بالاشتراك مع وكالات أخرى من أجل عملية خاصة بإقليم معين، أو بعدة عمليات منفصلة.

البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي: هي البلدان التي حددتها وثيقة **المجلس الاقتصادي والاجتماعي** رقم E/1998/50 (Section 8) الصادرة في ١٩٩٨/٦/١٧، وهي "ألبانيا، بلغاريا، الجمهورية التشيكية، المجر، بولندا، رومانيا، سلوفاكيا، البلدان التي خلفت اتحاد جمهوريات يوغوسلافيا الاشتراكية، أعضاء رابطة الدول المستقلة، البلطيق".

تكاليف التشغيل المباشرة: هي مجموع النفقات التي يستخدمها **برنامج الأغذية العالمي** كمدخلات لأنشطته ويفيد منها المستفيدون أو حكومة البلد المتلقي أو الشركاء المنفذون الآخرون فائدة مباشرة في تنفيذ النشاط. ويدخل في ذلك قيمة السلع، والنقل البحري وما يتبعه من تكاليف، والنقل البرى والتخزين والمناولة.

تكاليف الدعم المباشر: هي جميع مصروفات **برنامج الأغذية العالمي** المرتبطة مباشرة بدعم نشاط ما. أي المصروفات التي لا تدخل في تكاليف الدعم غير المباشر أو تكاليف التشغيل المباشرة.

تكاليف الدعم غير المباشر: هي كل المصروفات التي ينفقها **برنامج الأغذية العالمي** على التوظيف والموظفين وإدارة مقر **البرنامج** والمكاتب الإقليمية والهيكل الأدنى الموحد في المكاتب القطرية التي يصعب تحميلها على هذه الفئة أو تلك من فئات البرامج أو الأنشطة.

المساهمات متعددة الأطراف: هي المساهمات التي يحدد **برنامج الأغذية العالمي** البرنامج القطري أو النشاط الذي تستخدم فيه وكيفية استخدامها، أو المساهمات المقدمة استجابة لنداء من النداءات واسعة النطاق التي يطلقها **برنامج الأغذية العالمي**. وفي هذه الحالة، تكتفي الجهة المانحة بتقارير الإبلاغ التي تقدم **للمجلس التنفيذي** للوفاء بمتطلباتها.

المساهمات الموجهة متعددة الأطراف: هي المساهمات التي تطلب الجهة المانحة توجيهها إلى نشاط واحد أو أنشطة معينة يضطلع **بها برنامج الأغذية العالمي**، أو إلى برنامج قطري بعينه أو إلى برامج قطرية معينة. ولا يدخل في هذا النوع من المساهمات ما يقدم لعملية طوارئ محددة استجابة لنداء من **برنامج الأغذية العالمي** أو من الوكالات الأخرى.

الجهات المانحة المعتادة: هي الجهات التي تقدم مساهمات **لبرنامج الأغذية العالمي** وترد في القائمة (دال) أو (هاء) في تذييل النظام الأساسي، ما لم تصنف أيضا ضمن " البلدان ذات الاقتصاد الانتقالي"، والاتحاد الأوروبي والمملكة العربية السعودية.

الجهات المانحة الجديدة: أي جهة تقدم مساهمة ولا تدخل ضمن الجهات المانحة المعتادة لدى **لبرنامج الأغذية العالمي**.

المساهمات غير الموجهة: هي المساهمات غير الموقوفة على نشاط بعينه من أنشطة **برنامج الأغذية العالمي**، ولكنها قد تكون مقيدة من قبل الجهة المساهمة بها لتستخدم في فئة معينة من فئات البرامج.

المساهمات غير المقيدة: المساهمات التي لا قيد من مصدرها على استعمالها لخدمات أو سلع أو أغذية، سواء أكان المصدر هو الجهة المساهمة نفسها أو جهة أخرى حددتها.

المساهمات المسبّقة: هي المساهمات التي تعلن في مؤتمر التعهدات الذي يعقده **برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة** كل عامين لفترة التعهدات، أو في أي وقت قبل بداية فترة السحب في السنة التقويمية على السنة أو السنوات التقويمية القادمة.

الملحق

R&LTF/1998/1
20 April 1998

برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي

تقرير جامع

بيان المحتويات

		رقم الصفحة
أولاً –	النتائج الرئيسية وقائمة التوصيات النهائية	17
ثانياً –	الخلفية التاريخية	23
ثالثاً –	إطار الاستعراض	24
رابعاً	تقييم القضايا، والتوصيات	25
	(ألف) تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة	26
	(باء) إمكانية التنبؤ بموارد **البرنامج** ومرونة هذه الموارد	40
	(جيم) السياسة الإدارية، والضوابط والنظم المالية	47
الملحق الأول	دراسة مقارنة عن آليات تدبير الموارد والتمويل في برنامج الأغذية العالمي، و**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، ومنظمة **الأمم المتحدة** للطفولة، و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**	51
الملحق الثاني	معالجة تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر (٣مارس/آذار ١٩٩٨)	71

أولاً – النتائج الرئيسية وقائمة التوصيات النهائية

النتائج الرئيسية

١- أوجدت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل صلة واضحة بين المستوى العام للموارد التي يرجح أن تتوافر للبرنامج، موزعة بحسب فئات البرامج، من جهة، وبين تمويل كل من تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر المرتبطة بهذه الموارد، من جهة أخرى. وهذا الوضوح قد ساعد **البرنامج** على تخطيط وإدارة موارده على المستوى المركزي ومستوى المشروعات المختلفة سواء بسواء.

٢- ويتم توفير تكاليف الدعم التي تشمل، تكاليف دعم البرامج والإدارة، والنقل، والبنود غير الغذائية، والخدمات، وبعض تكاليف الدعم الأخرى، على أساس مؤكد ومضمون بدرجة عالية فيما يخص المساهمات الواردة. أما المستوى العام للموارد وموعد تسلمها فلا يزال من المتعذر إلى حد كبير على **البرنامج** أن يتنبأ بهما في الأجل المتوسط والأجل الطويل.

٣- ويظهر مجتمع الجهات المانحة التزاماً قوياً بسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. ولكن لدى تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة، لا تزال بعض الجهات المانحة الرئيسية تجد من الصعب عليها أن تراعي بصورة كاملة السياسات التي أقرها الجهاز الرياسي.

٤- وفي عام ١٩٩٧، هبط مستوى المساهمات متعددة الأطراف المسبقة وغير المشروطة إلى ١٨ في المائة من مجموع الموارد، وحدث أشد هبوط في فئة التنمية. وينبغي الاعتراف بأن نموذج تدبير الموارد وتوفير التمويل الذي تم استحداثه بموجب سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لا ينطوي على آلية ذاتية يمكن أن تشجع الجهات المانحة على توفير مساهمات مسبقة وغير مشروطة.

٥- وأسفر التوجيه المتزايد للمساهمات عن انعدام الكفاءة التكاليفية بسبب الاضطرار إلى معالجة شحنات منخفضة الحجم، وإنفاق الموظفين لوقت زائد على التفاوض بشأن مساهمات محددة، والعجز عن إعادة برمجة الوفورات بطريقة مرنة من عملية لأخرى؛ كما أن هذا التوجيه المباشر يحد من قدرة **البرنامج** على إدارة المستوى العام للموارد المتاحة بالطريقة المثلى. ولذا لن يتسنى تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة للبرنامج إلا إذا اتسمت المساهمات المقدمة من الجهات المانحة بمزيد من المرونة.

٦- ولأسباب تاريخية، تعد المكاتب القطرية للبرنامج التي تنهض بالأنشطة الإنمائية أكثر اعتماداً على التمويل المقدم في إطار دعم البرامج والإدارة، في حين أن المكاتب القطرية التي تنهض بعمليات الطوارئ تمول بصورة أساسية أو بصورة كاملة من تكاليف الدعم المباشر. وقد أسهمت هذه الممارسات في تضخم معدل تكاليف الدعم غير المباشر فيما يخص أغراض التنمية.

٧- وأظهرت عملية إعداد ميزانية فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ والنتيجة إلى انتهت إليها أن الجهاز الرياسي لم يكن بمقدوره أن يقبل تقلب نسب تكاليف الدعم غير المباشر، وهو تقلب نجم عن الدراسة التي أجريت للتكاليف. ورأى البعض أن عملية تحديد نسب تكاليف الدعم غير المباشر واستخدام النسب التفاضلية لفئات البرامج عملية معقدة ومرهقة.

٨- وفي كل من **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، ومنظمة **الأمم المتحدة** للطفولة (اليونيسيف) و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** تمول تكاليف دعم البرامج والإدارة الخاصة بالبرامج المعتمدة/الدستورية من المساهمات العادية (الأساسية) ولا تستند إلى رسوم أو نسب. ويتسم نظام الاسترداد في **البرنامج** بطابع فريد إذ أنه يخلو من أية تفرقة واضحة بين الموارد العادية والموارد الأخرى، كما أن نظام استرداد التكاليف يستند بأكمله إلى نسب أو رسوم مباشرة مفروضة على المشروعات والأنشطة المختلفة. وتؤكد الدراسة المقارنة على أن هذا الأسلوب يضع **البرنامج** في مركز غير مستقر فيما يخص تمويل تكاليفه المتصلة بدعم البرامج والإدارة، لأن المبالغ التي تسترد بالفعل تختلف حتماً عن مستوياتها المتوقعة.

٩- ورئي أن تكاليف دعم البرامج والإدارة في **البرنامج** تقل عن نظيرتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**منظمة اليونيسيف**، و**المفوضية** عندما قدرت في ضوء قيمة البرامج المنفذة. ويصدق هذا الأمر بالرغم من أن فئتي تكاليف الدعم في **البرنامج**، وهما تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر، تشملان بنوداً للتكاليف تعتبرها الوكالات الأخرى جزءاً من تسليماتها البرامجية. ويجب التسليم بذلك كأمر مسلم به. وطرحت الدراسة مسألة ما إذا كان الانخفاض النسبي لتكاليف الدعم في **البرنامج** يمثل مظهراً للكفاءة أو يعبر عن وفورات زائفة تمارس تأثيراً سلبياً على طاقات البرمجة والإدارة في **البرنامج**.

١٠- والجهد المبذول على نطاق منظومة **الأمم المتحدة** بأسرها من أجل تحقيق قدر أكبر من التناسق في عرض الميزانيات وفي المسائل ذات الصلة يوحي بأن القرارات المتخذة بشأن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل للبرنامج يتعين أن تأخذ تلك التطورات في الاعتبار.

قائمة التوصيات النهائية

إعادة تصنيف فئات التكاليف

(التوصية ١-١)

١١- سيعاد تصنيف تكاليف التشغيل المباشر لتشمل جميع مدخلات المشروعات التي تستخدم بصورة مباشرة في العمليات أو المشروعات من جانب المستفيدين أو حكومة البلد المتلقي أو الشركاء المنفذين الآخرين استخداماً مباشراً.

(التوصية ١-٢)

١٢- ستمول تكاليف الدعم غير المباشر بوجه عام هيكلاً نمطياً مقلصاً إلى الحد الأدنى الضروري على مستوى المقر، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب القطرية. وستمول تكاليف الدعم المباشر التكاليف المتغيرة أو الإضافية التي قد يتحملها المكتب القطري لدعم أنشطة **البرنامج** في البلد الذي يوجد به ذلك المكتب، سواء كانت هذه الأنشطة ذات طبيعة إنمائية أو غوثية.

(التوصية ١-٣)

١٣- سيواصل **البرنامج** المشاركة بصورة نشطة في العملية الجارية لتحقيق التنسيق بين ميزانيات صناديق وبرامج **منظومة الأمم المتحدة**، وسيسعى إلى استخدام مصطلحات وتعاريف فئات التكاليف التي سيتفق عليها. وينبغي **للبرنامج**، في إطار هذه العملية، أن يحدد المجالات التي يختلف فيها اختلافاً بيناً عن سائر الوكالات في استخدام تكاليف الدعم، وأن ينظر في المجالات إلى قد يقتضي الأمر تعزيزها.

استرداد تكاليف الدعم غير المباشر

(التوصية ٢-١)

١٤- ستلغى النسب التفاضلية لتكاليف الدعم غير المباشر بحسب فئات البرامج وتحسب نسبة موحدة لتكاليف الدعم غير المباشر من ميزانية دعم البرامج والإدارة التي سيقرها **المجلس التنفيذي** في ضوء المستوى المتوقع لأنشطة فترة السنتين.

(التوصية ٢-٢)

١٥- ستحدد النسبة الموحدة لتكاليف الدعم غير المباشر لكل فترة سنتين، على أن يكون من الجائز تعديلها بصفة سنوية إذا استدعت الأوضاع ذلك.

آلية توفير تكاليف الدعم المباشر مقدماً

(التوصية ٣)

١٦- سيتم إنشاء صندوق لرأس المال العامل لتمكين **البرنامج** من الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر وإنفاقها، ومن سد النقص في تكاليف الدعم المباشر ريثما ترد المساهمات المؤكدة.

استخدام الفوائد المقبوضة

(التوصية ٤)

١٧- ستستخدم الفوائد المقبوضة من أجل:

(١) تمويل صندوق رأس المال العامل وتجديد موارده؛

(٢) تمويل أية فجوة محتملة بين استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة؛

(٣) خفض نسبة تكاليف الدعم غير المباشر للفترة المالية التالية أو تمويل أنشطة استراتيجية مثل برنامج تحسين الإدارة المالية والمبادرات المتصلة بقضايا الجنسين.

الامتثال لمبدأ استرداد التكاليف كاملة

(التوصية ٥-١)

١٨- ينبغي مناقشة قضية امتثال البلدان المتقدمة اقتصادياً/الجهات المانحة لمبدأ استرداد التكاليف لكاملة بين الدول الأعضاء والجهات المانحة للتوصل إلى مواقف متناسقة يمكن أن تفي على خير وجه بمتطلبات جميع الأطراف المعنية.

(التوصية ٥-٢)

١٩- ينبغي إعادة النظر في المادة الثالثة عشرة-٢ من النظام الأساسي لتمكين **البرنامج** من التفاوض بشأن المساهمات المقدمة من أطراف ثالثة أو من استخدام الحساب العام لدفع الاحتياجات النقدية للمساهمات المقدمة من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو من المنظمات غير الحكومية، أو مؤسسات القطاع الخاص. وينبغي بوجه عام تطبيق النسبة المقررة والتكاليف ذات الصلة، إلا عندما يرى المدير التنفيذي أن مصلحة **البرنامج** تقتضي الإعفاء منها.

المساهمات العينية في أنشطة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر

(التوصية ٦-١)

٢٠- ستطبق النسبة المقررة لتكاليف الدعم غير المباشر على المساهمات العينية المقدمة لفئة تكاليف الدعم المباشر عندما يتحمل **البرنامج** تكلفة إضافية عامة ترتبط بإدارة هذه المساهمات. ويجوز في حالات أخرى الترخيص للمدير التنفيذي بأن يخفض الرسوم المقررة لتكاليف الدعم غير المباشر أو أن يعفي منها إذا كان هذا الإجراء يخدم مصلحة **البرنامج**.

(التوصية ٦-٢)

٢١- ستعفى المساهمات العينية المقدمة إلى فئة تكاليف الدعم غير المباشر التي تغطي تكاليف دعم البرامج والإدارة من الرسوم المفروضة على تكاليف الدعم غير المباشر، شريطة ألا تطلب الجهة المانحة أي تقرير خاص وألا تكون هذه المساهمات مقترنة بقيود أو بشروط محددة.

تطبيق تكاليف الدعم غير المباشر على الخدمات الثنائية

(التوصية ٧)

٢٢- سيستمر **البرنامج** في تقديم الخدمات الثنائية على أساس استرداد التكاليف كاملة. ولما كان **البرنامج** لا يقدم خدمتي الشراء والنقل فحسب بل يقدم أيضاً خدمة متابعة المساهمات، فإن نسب تكاليف الدعم غير المباشر ستحدد بحيث تغطي هذه الخدمات الثلاث جميعا.

زيادة المساهمات متعددة الأطراف المسبقة وغير المشروطة

(التوصية ٨-١)

٢٣- سيزيد **البرنامج** حصة المساهمات المقدمة من خلال المنفذ متعدد الأطراف عن طريق توجيه النداءات لقاعدة أوسع نطاقاً.

(التوصية ٨-٢)

٢٤- ستتضمن أيضاً التقارير النمطية (عن المشروعات) إشارة إلى الجهات المانحة التي تقدم مساهمات متعددة الأطراف.

(التوصية ٨-٣)

٢٥- سيواصل **البرنامج** التحاور مع الدول الأعضاء والجهات المانحة بشأن إمكانية إيجاد أدوات أكثر فعالية تشجعها على توفير مساهمات متعددة الأطراف مسبقة وغير مشروطة.

المرونة في استخدام حساب الاستجابة العاجلة

(التوصية ٩-١)

٢٦- سيتم التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة لتغطية تكاليف الاحتياجات الغذائية والإمداد والبنود غير الغذائية الأخرى في عمليات الطوارئ الجارية وعمليات الإغاثة الممتدة الراهنة وذلك عندما يطرأ تغير حاد على الظروف التشغيلية. وحرصاً على الشفافية، ستقدم تقارير عن تلك الاستخدامات بصفة سنوية.

(التوصية ٩-٢)

٢٧- عملاً على تيسير التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة، ستجدد موارد هذا الحساب عن طريق الأرصدة غير المصروفة من المساهمات المقدمة لعمليات انتهى أجلها أو لم تعد تحتاج إلى هذه الموارد، وذلك بموافقة الجهات المانحة المعنية.

الاستخدام المرن للمساهمات الموجهة

(التوصية ١٠-١)

٢٨- لئن كان نموذج الموارد والتمويل طويل الأجل يتيح تقسيم الهبات من خلال منفذ التمويل الموجه متعدد الأطراف، فإن **البرنامج** يشجع الجهات المانحة على إبقاء كل مساهمة مقدمة لعملية محددة ضمن حجم ييسر إدارة الموارد بطريقة تتسم بكفاءة التكاليف.

(التوصية ١٠-٢)

٢٩- يشجع **البرنامج** الجهات المانحة أن تسمح باستخدام مساهماتها بمزيد من المرونة عن طريق منح **البرنامج** سلطة تقرير كيفية استخدام هباتها فيما يتعلق بالسلع والكميات.

(التوصية ١٠-٣)

٣٠- ينبغي للبرنامج أن يتفاوض بصورة نشطة بشأن إعادة توجيه الوفورات إلى عمليات مختلفة، ويشجع **البرنامج** الجهات المانحة على أن تتقبل إعادة توجيه المساهمات على هذا النحو بمزيد من المرونة.

الحد من الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان

(التوصية ١١)

٣١- يجب أن تتفق الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان مع الخطط الأساسية لمشروع/عملية **البرنامج**؛ وأن لا تنطوي على آثار معاكسة فيما يخص التكلفة والكفاءة؛ وأن تقدم التقارير عنها ضمن التقارير النمطية التي توافى بها الجهات المانحة.

ملاحظة: *تقتضي بعض التوصيات الواردة أعلاه، في حالة اعتمادها، إدخال تعديلات على النظام الأساسي واللائحة العامة، والنظام المالي.*

ثانياً – الخلفية التاريخية

فيما يلي عرض تاريخي موجز للمسار الذي قاد **البرنامج** إلى اعتماد سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل:

ديسمبر/كانون الأول ١٩٩١: الدورة الثانية والثلاثون للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	أحيطت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها علماً بأن مشكلة نقدية قد نشأت لأن مساهمات الجهات المانحة لم تصل إلى ثلث المبلغ الإجمالي المطلوب للتعهدات العادية بموجب النظام الأساسي للبرنامج، ولأن هذه المساهمات لم تكن كافية بالتالي لتغطية الاحتياجات النقدية للبرنامج. وأقرت اللجنة تدابير مؤقتة لاسترداد تكاليف الدعم بنسبة ٤ في المائة فيما يخص المساهمات المقدمة إلى الاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ وعمليات اللاجئين الممتدة، وبنسبة ١٠ في المائة فيما يخص المساهمات المقدمة إلى عمليات الطوارئ المركبة.
نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٢: الدورة الرابعة والثلاثون للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	قدم المدير التنفيذي تقريراً عن الحالة النقدية، ومقترحات لتمويل العمليات في الأجل الطويل. وحظي مبدآن أساسيان بالقبول هما: أن كل برنامج ينبغي أن يسدد نفقاته بنفسه، وأن التدفقات النقدية الخارجة لا ينبغي أن تتجاوز، في أية سنة أو في أية فترة سنتين، التدفقات النقدية الداخلة.
أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٣: الدورة السادسة والثلاثونللجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	أبديت شكوك إزاء توافر الموارد اللازمة لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة للفترة ١٩٩٤-١٩٩٥. وأخذ علماً بالاقتراح الداعي إلى زيادة نسبة استرداد تكاليف الدعم، فيما يخص عمليات اللاجئين الممتدة والاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ، من ٤ إلى ٥ في المائة. وطلبت اللجنة إنجاز الدراسة الخاصة بقياس التكاليف من أجل تحديد التكاليف الفعلية لمختلف أنشطة **البرنامج**، وتوفير خلفية تستند إليها لدى مناقشة التغييرات فيما يتعلق باسترداد تكاليف الدعم.
مايو/أيار ١٩٩٤: الدور السابعة والثلاثونللجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	قدمت إلى لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها وثيقة عن موارد وتمويل البرنامج (الوثيقة CFA:37/8-A حالة موارد برنامج الأغذية العالمي"). وأوضحت هذه الوثيقة أن العنصر النقدي من التعهدات العادية لم يكن كافيا لتغطية كل من تكاليف التشغيل وتكاليف دعم البرامج والإدارة. ولم تكن تتوافر ضمن النظام الجاري أية طريقة محددة تتيح للبرنامج أن يحصل على التمويل الملوب لدعم البرامج والإدارة: فالمساهمات المقدمة في صورة نقدية وفي صورة سلع من خلال عدد من "المنافذ" لم تكن مشفوعة بأي تمويل محدد للتكاليف الإدارية قد جعلت من المتعذر إلى حد كبير التأكد من الموارد المالية للبرنامج أو التنبؤ بتمويله.
ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٤: الدورة الثامنة والثلاثون للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	أنشأت اللجنة " جماعة العمل الرسمية بشأن خيارات سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي" .
نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥: الدورة الأربعون للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها	قدم إلى لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها التقرير النهائي لجماعة العمل بشأن خيارات سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي. وأقرت اللجنة توصيات جماعة العمل.
يناير/كانون الثاني ١٩٩٦	شرع **البرنامج** في تنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل.

٣٢- استندت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل إلى مبدأ " استرداد التكاليف كاملة" . ويطبق هذا المبدأ تطبيقاً شاملاً من أجل التمويل الطوعي للأنشطة التشغيلية للبرنامج، وهيكله الإداري. واعتمد نموذج جديد للموارد يستند إلى مصفوفة تتألف من فئات البرامج (التنمية، والإغاثة الممتدة، وحالات الطوارئ، والعمليات الخاصة)، ومنافذ التمويل (التمويل متعدد الأطراف، والتمويل الموجه متعدد الأطراف، والتمويل الثنائي)، وفئات التكاليف (تكاليف التشغيل المباشرة، وتكاليف الدعم المباشر، وتكاليف الدعم غير المباشر). ويقتضي النموذج أن تسدد الجهات المانحة التكاليف الفعلية للسلع والنقل والحصة التناسبية من تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة وتكاليف الدعم المباشر للمشروع المعني، وما يرتبط بذلك من تكاليف دعم غير مباشرة لمختلف فئات البرامج استناداً إلى نسبة تحددها دراسات تكاليف دورية ضماناً لاسترداد التكاليف كاملة.

ثالثاً – إطار الاستعراض

٣٣- كانت إحدى توصيات جماعة العمل الرسمية بشأن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، التي اعتمدتها لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الأربعين، تنص على " أن تراجع **الأمانة** تطبيق النموذج الجديد، والسياسات المرتبطة به في نهاية الفترة المالية الأولى لتطبيقه، وأن ترفع تقريرا إلى الجهاز الرياسي عن كفاءة وفعالية هذا النموذج الجديد، مع أي توصيات لتحسينه أو تعديله" ؛ (الفقرة ٢٢ ص من الوثيقة CFA 40/15)؛

٣٤- والهدف من الاستعراض هو تقديم توصيات من أجل تحسين سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل وأساليب إدارتها، بغية تحقيق أقصى قدر ممكن من الكفاءة التشغيلية على أساس من استرداد التكاليف كاملة ومراعاة الشفافية.

٣٥- ورئي من المهم أن تأخذ عملية استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل خبرات وآراء الدول الأعضاء والجهات المانحة في الحسبان بصورة كاملة وبطريقة تتسم بالانفتاح والشفافية وتقوم على المشاركة. وشرعت **الأمانة**، واضعة هذا الاعتبار نصب عينيها، في إجراء الاستعراض بعقد اجتماع استشاري غير رسمي في ٢٠ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧ لمناقشة نطاق العمل. ثم عقدت بعد ذلك سلسلة من الاجتماعات الاستشارية لالتماس آراء الدول الأعضاء والجهات المانحة بشأن النتائج والتوصيات الأولية للأمانة.

٣٦- وعممت **الأمانة** استبياناً على الدول الأعضاء والجهات المانحة من أجل تقييم خبراتها والحصول على آراء كل منها. كما عممت مجموعة أخرى من الاستبيانات على المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية للبرنامج للتعرف على خبراتها بشأن تأثير سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل على المسائل التشغيلية. وتتجلى نتائج هذه الاستبيانات، حسب مقتضى الحال، في هذا التقرير الجامع.

٣٧- وصدر تكليف بإجراء دراسة تقارن آلية موارد وتمويل **البرنامج** مع آليات الصناديق والبرامج الرئيسية في منظومة **الأمم المتحدة**، وهي **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**منظمة اليونيسيف**، و**المفوضية**. ويتضمن الملحق ١ نتائج هذه الدراسة.

حدود الاستعراض

٣٨- نفذت جوانب كثيرة من سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل بصورة تدريجية خلال فترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧. وشملت الإجراءات التي استلزمها تنفيذ السياسات الجديدة إجراء تغييرات في الجدول البياني للحسابات، وإدخال تعديلات كبيرة على النظم المالية ونظم المعلومات، وتطبيق نموذج النقل البري والتخزين والمناولة، واستحداث التقارير النمطية، وتنقيح عدد من أساليب تدبير الموارد والتشغيل. وأجرى **المجلس التنفيذي**، بدعم من **الأمانة**، عملية تنقيح طويلة للنظام الأساسي والنظام المالي. وما زالت هناك بعض التغييرات التي يجري إدخالها على النظم، وبعض الإجراءات التي يجري تعديلها مع تراكم الخبرة المكتسبة من تنفيذ السياسات على مدى سنتين.

٣٩- ومن المهم الاعتراف بأن بعض المعوقات التي واجهها **البرنامج** في الماضي في مجالات الموارد والتمويل لا يمكن التصدي لها بصورة كاملة عن طريق السياسات الجديدة للموارد والتمويل طويل الأجل. إذ أن هناك قضايا أوسع نطاقاً تؤثر على هذه المعوقات. وتشمل تلك القضايا الاتجاه العالمي فيما يخص المعونة الغذائية وتعددية الأطراف؛ وسياسات الجهات المانحة والتشريعات التي تحكم مساعداتها الإنمائية والإنسانية؛ واختيار **البرنامج** لمجالات عمله، والفئات التي يتوجه إليها، وكيفية تحديده لأولويات أنشطته، ونظرة كل من الجهات المتلقية والجهات المانحة لهذه الأنشطة.

٤٠- وفي هذا الصدد، يركز التقييم الوارد أدناه على ما إذا كان تنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل خلال السنتين الماضيتين قد ساعد **البرنامج** على إدارة موارده وأمواله بصورة أفضل في إطار نهوضه بولايته، كما يركز على الكيفية التي ساعد بها تنفيذ تلك السياسات على تحقيقه هذه الغاية. وتحدد التوصيات التالية المجالات التي لا تزال المعوقات قائمة فيها أو التي صودفت فيها مشكلات جديدة، وتقترح إدخال تغييرات على سياسات أو أساليب تندرج ضمن سياسات محددة للموارد والتمويل طويل الأجل.

رابعاً - تقييم القضايا، والتوصيات

٤١- تم تصنيف تقييم القضايا والتوصيات ضمن ثلاث مجموعات عامة هي:

(ألف) تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة

(باء) إمكانية التنبؤ بموارد البرنامج ومرونة هذه الموارد

(جيم) السياسة الإدارية، والضوابط والنظم المالية

(ألف) تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة

التقييم: تمويل دعم البرامج والإدارة

٤٢- قبل تطبيق سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، كانت الموارد تقدم، بموجب التعهد العام، على هيئة سلع، وخدمات مقبولة، ومبالغ نقدية، بهدف توفير ما لا يقل عن ثلث المبلغ الإجمالي في صورة نقدية لتغطية تكاليف النقل وتكاليف الدعم التشغيلي الأخرى، وتكاليف دعم البرامج والإدارة. ولم يتسن في أحيان كثيرة تحقيق الهدف الخاص بتوفير ثلث المبلغ الإجمالي في صورة نقدية؛ ولم يكن هذا الهدف ملائما في الحقيقة لتغطية احتياجات الإغاثة الأكثر اتساما بالكثافة النقدية التي أخذت تمثل حصة متزايدة الاتساع من أنشطة **البرنامج**. وكانت الموارد المقدمة بموجب التعهدات الخاصة بالاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ وبعمليات الإغاثة الممتدة تغطي التكاليف الفعلية للسلع، والنقل، والنقل الداخلي والتخزين والمناولة، ولكنها لم تكن تغطي تكاليف الدعم كلها.

٤٣- وقد سعت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل إلى إرساء أساس يمكن التعويل عليه بقدر أكبر في توفير ميزانية دعم البرامج والإدارة وذلك من خلال تطبيق نسبة تكاليف الدعم غير المباشر على جميع أنشطة **البرنامج**. وكانت لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها قد قررت أن تحدّث بصورة سنوية النسب المطبقة ضماناً للاسترداد الكامل لتكاليف الدعم غير المباشر، استناداً إلى دراسة للتكاليف (ومسح لقياس الأعمال). وعليه، أجريت بصفة سنوية دراسة تكاليف من أجل توزيع تكاليف الخدمات الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة فيما بين شتى فئات البرامج والخدمات الثنائية. ويتضمن الجدول ١ أدناه موجزا لنسب الفترة ١٩٩٥-١٩٩٧ التي أسفرت عنها هذه الدراسة.

الجدول ١: نتائج دراسة التكاليف

النسبة المئوية لتكاليف الدعم غير المباشر بحسب فئات البرامج

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
فئات البرامج			
التنمية	١٤,٥	١٣,٩	١٦,٩
الإغاثة الممتدة	٧,٢	٧,١	٥,٩
الطوارئ	٤,٨	٦,٠	٧,٠
العمليات الخاصة	١٥,٣	١١,٩	٥,٦
الخدمات الثنائية			
شراء السلع	٣,١	٤,٠	٦,٨
النقل	٤,٧	٤,٥	١٢,٨
الشراء/النقل	٣,٨	٤,٣	٩,٠

٤٤- وأدى الارتباط المباشر بين تمويل المشروعات أو العمليات ودعم البرامج والإدارة إلى تحسين ملموس في تخطيط ميزانية دعم البرامج والإدارة وإمكانية التنبؤ بها. ولكن ظهر عدد من المشكلات الحرجة والمتشابكة أثرت على تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة.

- ففي دراسة التكاليف لعام ١٩٩٧، لوحظ أن معالجة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر تتباين من بلد لآخر، إذ كانت بعض المكاتب القطرية تمول نسبة كبيرة من تكاليفها عن طريق دعم البرامج والإدارة في حين كانت مكاتب أخرى تمول تكاليف مماثلة عن طريق تكاليف الدعم المباشر. وقد طلب **المجلس التنفيذي** للبرنامج توضيحاً بشأن تصنيف التكاليف بين تكاليف التشغيل المباشرة، وتكاليف الدعم المباشر، وتكاليف الدعم غير المباشر.

- وجرى الإعراب عن القلق إزاء ارتفاع نسبة تكاليف الدعم غير المباشر فيما يخص الأنشطة الإنمائية. ويلاحظ في هذا الصدد أن المكاتب القطرية للبرنامج التي تنهض من الناحية التقليدية أنشطة إنمائية تعتمد، لأسباب تاريخية، على التمويل المقدم في إطار دعم البرامج والإدارة، في حين أن المكاتب التي تنهض بعمليات الطوارئ تمول بصورة أساسية أو بصورة كاملة عن طريق تكاليف الدعم المباشر. وقد أسهمت هذه الممارسات في تضخم نسبة تكاليف الدعم غير المباشر فيما يخص التنمية.

- كما أعرب **المجلس التنفيذي** عن قلقه إزاء عدم استقرار نسب تكاليف الدعم غير المباشر وتقلبها من سنة لأخرى. ورفض **المجلس التنفيذي** نسب عام ١٩٩٧ المقترحة في ضوء دراسة التكاليف. ورأى البعض أن عملية تحديد نسب تكاليف الدعم غير المباشر واستخدام النسب التفاضلية لفئات البرامج عملية معقدة ومرهقة.

- وربما ظلت ميزانية دعم البرامج والإدارة في فترة ما تستعصي على الاسترداد الكامل. ويحدث هذا عندما يقل الحجم الفعلي للسلع عن الحجم المتوقع؛ وعندما تحدث تفاوتات كبيرة في نسبة الموارد الموفرة لمختلف فئات البرامج (لأن فئات البرامج تكون لها نسب مختلفة فيما يخص تكاليف الدعم غير المباشر)؛ وعندما تحدث تأخيرات في استرداد التكاليف من الجهات المانحة.

التقييم: تمويل البنود غير الغذائية، والخدمات، وتكاليف الدعم الأخرى

٤٥- قبل تطبيق سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، كانت الموارد اللازمة للبنود غير غذائية والخدمات وتكاليف الدعم الأخرى تدبر عادة بصورة مستقلة من تمويل المشروع. وجعل هذا الأمر ترتيب الأولويات مهمة صعبة عندما كانت الأموال غير كافية لتغطية الاحتياج الكلي، وأثر بالتالي على جودة المشروعات.

٤٦- وقد استحدثت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل تكاليف الدعم المباشر ضماناً لتوافر أموال نقدية لتقديم ما يلزم لجميع أنشطة **البرنامج** من دعم على مستوى المشروعات والتشغيل. وبالتالي أصبحت البنود غير الغذائية، وتكاليف الموظفين، والخدمات تحدد وتحسب ميزانيتها في الوقت الحاضر إبان مرحلة تصميم المشروع، وبات يطلب الآن من الجهات المانحة أن تدفع تكاليف الدعم المباشر على أساس حصة تناسبية. وحقق هذا الترتيب تحسناً عاماً في توافر الموارد النقدية اللازمة لتغطية احتياجات التشغيل. غير أن المشكلات الموصوفة أدناه بدأت تظهر في عدد من الحالات، وخاصة في عمليات الطوارئ حيث يوجد اعتماد قوي على تمويل الدعم التشغيلي عن طريق تكاليف الدعم المباشر.

٤٧- **عجز في تكاليف الدعم المباشر ناجم عن انقطاع طارئ في توزيع الإمدادات.** يمكن أن يحدث انقطاع طارئ في التوزيع (عدم التمكن من توزيع السلع على النحو المقرر مما يوجد احتياج إلى تمديد الفترة الزمنية المحددة) بسبب عوامل

كثيرة. فقد ينشأ عن تغير مقتضيات التشغيل في الميدان لاعتبارات مثل الأوضاع الأمنية، والعوامل المناخية التي تشيع الاضطراب في نقل السلع، والتأخر في شحن السلع من المنشأ، أو انقطاعات مماثلة في تدفق إمدادات السلع. ولا يستطيع **البرنامج** أن يسرح موظفيه الميدانيين وأن يجري خفضاً درامياً في بنيته الأساسية التشغيلية كلما حدث هذا الانقطاع، ثم يعيد تشكيل هذه البنية عندما تعود الأوضاع إلى طبيعتها. ويؤدي هذا إلى حالة تُنفق فيها تكاليف الدعم المباشر بمعدل أسرع من معدل توزيع السلع.

> ***البحيرات الكبرى:*** *" تحتاج المرحلة الجارية من عملية رواندا وبوروندي إلى أكثر من ٢٣ ٠٠٠ طن من الأغذية شهريا لتلبية احتياجات أكثر من ١,٥ مليون لاجئ ونازح. وقد أدت الفيضانات الغزيرة التي حدثت أخيرا في تنزانيا وكينيا إلى إغراق الطرق والجسور وتعطيل السكك الحديدية. وكانت النتيجة أن كمية الأغذية المسلمة لم تتعد ١٣ ٠٠٠ طن شهريا، وليس من المنتظر أن يحدث تحسن ملموس في هذا الوضع قبل ستة أشهر" .*
>
> *وإذا استمر وجود **البرنامج** بمستواه الحالي في الميدان (أي الموظفين والمكاتب الفرعية والبنية الأساسية) رغم انخفاض كمية التسليمات، فقد يتجاوز تكاليف الدعم المباشر بمبلغ ٦٣٠ ٠٠٠ دولار شهريا إلى أن يتحسن الوضع. وعندما تنتهي عملية الطوارئ، قد يجد **البرنامج** لديه قدرا كبيرا من المخزونات المرحلة دون أي تكاليف دعم مباشر لها، وهو ما سيؤدي إلى زيادة ميزانية تكاليف الدعم المباشر عندما تظهر مرحلة جديدة من عمليات الطوارئ.*

٤٨- **عجز في تكاليف الدعم المباشر ناجم عن نقص التعهدات.** تحسب ميزانية تكاليف الدعم المباشر على أساس الوزن بالأطنان بالتناسب مع مجموع الاحتياجات السلعية للعملية المعنية. فإذا كانت، مثلا، الاحتياجات السلعية تبلغ ١٠ ٠٠٠ طن والميزانية الكلية لتكاليف الدعم المباشر تبلغ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار، فإن **البرنامج** سيطلب سداد ٥٠ دولاراً للطن من أجل تكاليف الدعم المباشر. ولكن يحدث في أحيان كثيرة ألا تتم تغطية الاحتياجات السلعية بصورة كاملة. وعندما يحدث نقص في التعهدات، لا يتسنى دوماً تعديل الاحتياجات من تكاليف الدعم المباشر تعديلاً نزولياً في ارتباط مباشر مع المقدار الفعلي المؤكد من السلع مقدراً بالأطنان، إذ أن ذلك قد يلحق ضرراً خطيراً بالمتابعة وبغيرها من الوظائف الرقابية. ولذا يعد تعذر التنبؤ بأنماط تعهدات الجهات المانحة مشكلة أساسية تواجه **البرنامج** في تمويل احتياجاته من تكاليف الدعم المباشر.

٤٩- **المشكلة الناشئة عن أسلوب " إنفاق ما يرد" من تكاليف الدعم المباشر.** لما كان تمويل تكاليف الدعم المباشر يُقيد بالمساهمات السلعية، فإن تكاليف الدعم الضرورية لا تكون مضمونة إلا عندما ترد تعهدات الجهات المانحة على مدار العام. ولا يستطيع **البرنامج** أن يزود المشروعات والعمليات مسبقاً بالأموال اللازمة لتكاليف الدعم المباشر من احتياطي التشغيل قبل أن يتلقى تأكيداً للتعهدات. ويسبب هذا عدداً من المشكلات على النحو المبين أدناه.

٥٠- ففيما يتعلق بحالات الطوارئ الجديدة، يجب توفير بنى أساسية تشغيلية شتى قبل أن يبدأ وصول السلع (مثل تخصيص موظفين لتقدير الاحتياجات، واستئجار المخازن). ويقتضي الأمر توافر مبالغ كبيرة من تكاليف الدعم المباشر لتغطية النفقات الرأسمالية في بداية العملية. ومن الصعب تغطية تكاليف الاستهلال هذه ما لم توفر مساهمات كبيرة على الفور بعد توجيه النداء. ويقتضي الأمر تزويد المكاتب القطرية مقدماً بأموال تكاليف الدعم المباشر، ضماناً لتوفير استجابة عاجلة وفعالة في حالات الطوارئ.

الصومال: *" الفيضانات الشديدة التي حدثت في الصومال في أوائل عام ١٩٩٨، جعلت* ***البرنامج*** *يسرع بتنفيذ عملية طوارئ جديدة. ونظرا للطبيعة المختلفة للتدخل واستهداف مناطق جديدة هذه المرة، فقد طلب* ***البرنامج*** *قدرا كبيرا من المدخلات الإضافية، بما في ذلك موظفين معاونين لعمليات الطيران، وزوارق ومركبات ومعدات اتصال للبدء في العملية المرتبطة بالفيضانات. رغم أن عملية* ***البرنامج*** *في الصومال استطاعت أن تقترض ٥٠٠ ٥ طن من السلع من منطقة البحيرات الكبرى، فإن تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة وكذلك تكاليف الدعم المباشر لم تكن ضمن هذا القرض" .*

٥١- وتتأثر عقود الموظفين الممولة من تكاليف الدعم المباشر بسبب تعذر التنبؤ بمساهمات الجهات المانحة. وإذا وصلت المساهمات بطريقة متقطعة فلن يتسنى تمديد عقود الموظفين إلا لبضعة أشهر في كل مرة. وهذا الأسلوب يؤدي إلى زيادة لا داعي لها في التكاليف الإدارية للبرنامج كما أنه يسبب مشكلة خطيرة تتمثل في عجز **البرنامج** عن الاحتفاظ بالموظفين المتمرسين.

السودان: *" عجزت عمليات* ***البرنامج*** *في السودان عن الحصول على مبالغ نقدية كبيرة كمساهمات مسبقة من الجهات المانحة. ولهذا السبب، أصبح الموظفون الممولون من تكاليف الدعم المباشر يواجهون مشكلة خطيرة في استمرار عقود عملهم. ففي الوقت الحاضر، هناك ١٣٠ موظفا قطريا وعدد من الموظفين الدوليين الذين تتجدد عقودهم شهرا بشهر في الواقع."*

التقييم: سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في سياق تحقيق التناسق مع الصناديق والبرامج الأخرى للأمم المتحدة

٥٢- يعكف **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية**، و**منظمة اليونيسيف** على عملية تحقيق التناسق في طريقة عرض ميزانياتها وفي المسائل ذات الصلة. ونظراً للاختلاف الواسع في ولاية الوكالات وطبيعة عملياتها توجد بينها اختلافات كبيرة في آليات استرداد التكاليف وفي الطرق التي تحدد بها دعم البرامج والإدارة. وينفرد **البرنامج** بكون تسليماته البرامجية تتعلق أساساً بالسلع الغذائية. ولذا قد لا يكون من المناسب دوماً عقد مقارنة مع الوكالات الأخرى بشأن الاحتياجات من تكاليف الدعم أو آليات استردادها. ولكن من المهم، حتى مع ذلك، أن يشترك **البرنامج** بصورة كاملة مع الوكالات الشقيقة في عملية تحقيق التناسق بين ميزانياتها في إطار المبادرة المنفذة على نطاق **منظومة الأمم المتحدة** بأسرها. وقد أظهرت الدراسة المقارنة لآليات تدبير الموارد وتوفير التمويل في **البرنامج** مع نظيرتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**منظمة اليونيسيف**، و**المفوضية** عدداً من الجوانب الهامة التي يتعين أن ينظر فيها **البرنامج** لدى اقتراح تغييرات لاحقة في سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل.

٥٣- ففي **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** و**منظمة اليونيسيف** و**المفوضية** تمول تكاليف دعم البرامج والإدارة الخاصة بالبرامج المعتمدة/الدستورية من المساهمات العادية (الأساسية) ولا تستند إلى رسوم أو نسب. وتكاليف الدعم الإضافية للبرامج الخاصة/الأخرى هي وحدها التي توفر من خلال مصادر من خارج الميزانية عن طريق نسب مئوية أو رسوم أو عمولات مباشرة متفاوتة القيمة تفرض على المشروعات. وينفرد نظام الاسترداد في **البرنامج** بأنه يخلو من أية تفرقة واضحة بين الموارد العادية والموارد الأخرى، ويستند نظام استرداد التكاليف بأسره إلى نسب أو رسوم مباشرة تفرض على المشروعات والأنشطة المختلفة. وتؤكد الدراسة المقارنة على أن هذا الأسلوب يضع **البرنامج** في مركز غير مستقر فيما يخص تمويل تكاليفه المتصلة بدعم البرامج والإدارة، لأن المبالغ التي تسترد بالفعل تختلف حتماً عن مستوياتها المتوقعة.

٥٤- وعلاوة على ذلك، وجد أن تكاليف دعم البرامج والإدارة في **البرنامج** تقل عن نظيرتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** و**منظمة اليونيسيف** و**المفوضية**، عندما قدرت في ضوء قيمة البرامج المنفذة. ويصدق هذا الأمر بالرغم من أن فئتي تكاليف الدعم في **البرنامج**، وهما تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر، تشملان بنوداً للتكاليف تعتبرها الوكالات الأخرى جزءاً من تسليماتها البرامجية. ومع أن هذه المقارنة لا ينبغي أن تؤخذ بقيمتها الظاهرية بسبب اختلاف طبيعة العمليات فإن الدراسة تتساءل عما إذا كان الانخفاض النسبي لتكاليف الدعم في **البرنامج** يمثل مظهرا للكفاءة أو يعبر عن وفورات زائفة تمارس تأثيراً سلبياً على طاقات البرمجة والإدارة في **البرنامج**.

التوصية ١-١: إعادة تحديد تكاليف الدعم المباشر

٥٥- ينطوي التحديد الراهن لتكاليف التشغيل المباشر على تهوين شديد من قيمة ما يقدمه **البرنامج** إلى المشروعات والعمليات التي يساندها؛ ويؤدي إلى تشويه التوازن العام بين التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم الأخرى؛ كما يعني أن أسلوب تصنيف التكاليف في **البرنامج** لا يتمشى مع نظيره في سائر وكالات **الأمم المتحدة**.

٥٦- وسيعاد تحديد تكاليف التشغيل المباشر لتشمل جميع مدخلات المشروعات التي تستخدم بصورة مباشرة في العمليات/المشروعات من جانب المستفيدين، أو حكومة البلد المتلقي، أو الشركاء المنفذين الآخرين. والهدف من إعادة التحديد هذه هو إيجاد تمييز واضح بين مدخلات المشروعات وتكاليف الدعم التي يحتاجها **البرنامج**. وستدرج أنواع التكاليف التالية في تكاليف التشغيل المباشر التي ستحسب ميزانيتها وتسترد على مستوى المشروع:

(١) تكلفة السلع؛

(٢) النقل البحري والتكاليف ذات الصلة؛

(٣) تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة؛

(٤) تكاليف التشغيل الأخرى وتشمل ما يلي:

- البنود غير الغذائية التي يستخدمها المستفيدون، مثل الأدوات والمعدات والمستلزمات الزراعية؛
- البنود غير الغذائية المقدمة إلى حكومة البلد المتلقي أو إلى الشركاء المنفذين، مثل المركبات التي تحمل لوحات حكومية، وأجهزة الحاسوب، والمعدات السمعية البصرية؛

- متطوعو الأمم المتحدة وغيرهم من موظفي المشروعات الذين يتمتعون بصفة استشارية مباشرة لدى الحكومة، ويعملون بصورة عادية في مباني الجهة المناظرة؛
- التكاليف التي يمكن الوقوف عليها فيما يتصل بتدريب المناظرين؛
- التكاليف التشغيلية التي تتحملها الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والشركاء المنفذون الآخرون ولا تغطيها تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة؛
- الطائرات، والنقل الجوي، والتكاليف الأخرى المرتبطة بالعمليات؛
- المساعدة التقنية التي يمولها البرنامج وتوفرها وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والأطراف الأخرى؛
- تكاليف الطحن وغيرها من التكاليف الخاصة التي يتم تحديدها.

التوصية ١-٢: إعادة تصنيف فئات تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر

٥٧- قدمت **الأمانة** مجموعة من ثلاثة مقترحات بشأن معالجة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر في وثيقة " قضايا وخيارات" المؤرخة ٣ مارس/آذار ١٩٩٨ والتي نوقشت في الاجتماع الاستشاري غير الرسمي الذي عقد في ١١ مارس/آذار ١٩٩٨. ويمكن تلخيص هذه المقترحات على النحو التالي:

- **الخيار (١)**: يتمثل هذا الخيار في إعادة توزيع تكاليف دعم البرامج والإدارة فيما بين المكاتب القطرية لتمويل هيكل وظيفي وتشغيلي أساسي يحدد استناداً إلى مقياس متحرك لمقدار الإنتاجية بالطن. وتمويل تكاليف المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وستظل النسبة الموحدة لتكاليف الدعم غير المباشر مقاربة للنسبة المتوسطة الراهنة.

- **الخيار (٢)**: يتمثل هذا الخيار في تقليل تكاليف دعم البرامج والإدارة وقد يسفر عن انخفاض ملموس في نسبة تكاليف الدعم غير المباشر. والإمكانيات المتاحة في إطار هذا الخيار هي: (أ) تحويل جميع تكاليف المكاتب القطرية إلى تكاليف الدعم المباشر؛ (ب) أو تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية إلى تكاليف الدعم المباشر؛ (ج) أو تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية وبعض تكاليف المقر إلى تكاليف الدعم المباشر.

- **الخيار (٣)**: يتمثل هذا الخيار في استخدام تكاليف الدعم المباشر لتمويل الهيكل النمطي للمكاتب القطرية المقلص إلى الحد الأدنى الضروري الذي يعتبر أساسيا لحضور البرنامج، وكذلك لأغراض الإدارة. وستمول تكاليف الدعم المباشر ما يتحمله المكتب القطري للبرنامج من تكاليف *متغيرة أو إضافية* لدعم أنشطة **البرنامج** في البلد الذي يوجد به ذلك المكتب، سواء كانت هذه الأنشطة ذات طبيعة إنمائية أو غوثية. وستمول تكاليف الدعم غير المباشر هياكل المكاتب الإقليمية بالإضافة إلى المقر.

٥٨- وأخذت بعين الاهتمام آراء الدول الأعضاء والجهات المتبرعة بشأن تفضيل الخيارات المختلفة. وفي هذه الأثناء، توافرت الدراسة التي قارنت آليات تدبير الموارد وتوفير التمويل في **البرنامج** مع نظيرتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**منظمة اليونيسيف**، و**المفوضية**، مما ألقى ضوءا جديداً على المناقشة بشأن معالجة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر.

٥٩- ومن الواضح أن هذه الوكالات تملك وسيلة توفر قدراً أكبر من الضمان فيما يخص تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة من المساهمات العادية في الموارد الأساسية، ألا وهي: أن جهازها الرئاسي هو الذي يخصص الميزانية. وعلاوة على ذلك، تتضمن ميزانياتها المخصصة لتكاليف الدعم عنصراً كبيراً من بنود تكاليف لا تغطيها في حالة **البرنامج** سوى تكاليف الدعم المباشر.

٦٠- ويوفر الخيار (١) أقصى قدر من الاستقرار لهيكل دعم المكاتب القطرية. كما يوفر مرونة في استخدام أموال دعم البرامج والإدارة. وسيبدو تفضيل **البرنامج** لهذا الخيار مبرراً بالنظر إلى تكاليف الدعم في **البرنامج** التي تسنى احتواؤها بقدر معقول، وهو الأمر الذي أكدته الدراسة المقارنة. ومن شأن اتباع عملية لاسترداد التكاليف مماثلة للعمليات المطبقة في الوكالات الأخرى (رصد المخصصات من الموارد الأساسية) أن يوفر تمويلاً أكثر استقراراً لتكاليف دعم البرامج والإدارة في **البرنامج**؛ وأن يدعم عملية تحقيق تناسق الميزانيات فيما بين الوكالات.

٦١- غير أن **الأمانة** ترى أن الأخذ بخيار تصنيف فئات التكاليف المذكور أعلاه وبآلية استرداد تكاليف الدعم سيكون إجراءً تعويقيا في حالة **البرنامج**. وتعترف **الأمانة** اعترافاً كاملاً بميزة ربط حصة ملموسة من نفقاتها المتعلقة بتكاليف الدعم ربطاً مباشراً بعمليات ومشروعات محددة. إذ من شأن هذا الربط أن يتيح إجراء التسويات لنفقات تكاليف الدعم بمزيد من السرعة في ضوء الموارد المتوافرة عند تغير الظروف، ويقتضي الأمر تطبيق سياسة لاسترداد التكاليف وعملية لإعداد الميزانية تتيحان للبرنامج أن يوسع ويقلص قدراته حسب الضرورة دون أن يؤدى ذلك إلى زعزعة استقرار قدراته الأساسية المتعلقة بدعم البرامج والإدارة.

٦٢- ومن شأن الخيار (٢) أن يعوق ويضعف الهيكل التشغيلي الراهن للبرنامج وقدرة **البرنامج** الحالية على الاستجابة للطوارئ وذلك فيما يخص العمل على نحو فعال في مجالي الطوارئ والتنمية. ومن شأن أي تحويل إضافي لبنود التكاليف من تكاليف الدعم غير المباشر إلى تكاليف الدعم المباشر أن تكون له أيضاً انعكاسات مالية خطيرة. ففي بيئة تتسم بتزايد المساهمات الموجهة إلى بلدان وعمليات محددة، قد يضطر **البرنامج** إلى تحمل مجازفة شديدة ربما فرضت عليه أن يتكبد نفقات كبيرة من تكاليف الدعم المباشر، إذ أن الجهات المانحة قد تسمح أو لا تسمح باستخدام مساهماتها لدعم البرامج التي أقرها **المجلس التنفيذي** في ذلك البلد. وسيقتضي الأمر استحداث وتطبيق أسلوب ونظام مركبين بدرجة عالية لتحميل تكاليف المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية والمقر لميزانيات المشروعات/العمليات. غير أن هذا النظام في تخصيص التكاليف قد لا يكون متسماً بالشفافية. من ذلك مثلاً أن وظائف دعم المكاتب الإقليمية مثل التنسيق، وتعبئة الموارد، واستقطاب الاهتمام لصالح قضايا معينة، والدعم التقني، وإدارة الموارد المالية والبشرية قد لا تكون مرتبطة ارتباطاً مباشراً بحجم المشروعات المختلفة مقوماً بالأطنان أو الدولارات.

٦٣- ولذا توصي **الأمانة** باتباع نموذج لتصنيف فئات التكاليف يستند إلى الخيار ٣ المذكور أعلاه. ويمكن إضافة مزيد من المرونة إلى هذا النموذج عن طريق السماح بأن تحمل لتكاليف الدعم المباشر مهام محدودة في المكاتب الإقليمية والمقر يمكن أن ترتبط ارتباطاً واضحاً بمشروعات أو عمليات محددة. ومن شأن هذا الترتيب أن يوفر إمكانية إضافية لاحتواء التكاليف التي ستمول من تكاليف الدعم غير المباشر.

٦٤- ومن شأن الخيار (٣) أن يخفض نسبة تكاليف الدعم غير المباشر وأن يضمن في الوقت ذاته استمرارية هيكل المكاتب القطرية المقلص إلى الحد الأدنى الضروري وذلك في الأماكن التي يعتبر **البرنامج** أن حضوره مهماً فيها من الناحية الاستراتيجية. ومن شأنه أيضاً أن يعزز الشفافية بفضل بساطته في تحديد بنود الإنفاق التي ستحمل لتكاليف الدعم

المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر. وسيزود المديرين في كل من الميدان والمقر بأداة إدارية تمكنهم من تخطيط ومراقبة التكاليف بطريقة فعالة.

التوصية ١-٣: تحقيق التناسق في عملية إعداد الميزانية

٦٥- سيواصل **البرنامج** المشاركة بصورة نشطة في العملية الجارية لتحقيق التناسق في الميزانيات مع سائر صناديق وبرامج منظومة **الأمم المتحدة**، وسيدخل مستقبلا التعديلات التي يقتضيها الحال على سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. من ذلك مثلاً أن العملية الراهنة لتحقيق التناسق بين ميزانيات **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية** و**منظمة اليونيسيف** تستخدم مصطلحات دعم البرامج والإدارة (المقسم بين المقر والميدان) في تصنيف فئات الهيكل العام لتكاليف الدعم، بالرغم من استمرار وجود اختلافات واضحة بين الوكالات في تعريف هذه المصطلحات.

٦٦- ويوصي بأن يسعى **البرنامج** إلى استخدام مصطلحات وتعاريف فئات التكاليف التي سيتفق عليها. وينبغي للبرنامج، في إطار هذه العملية، أن يحدد المجالات التي يختلف فيها اختلافاً بيناً عن سائر الوكالات في استخدام تكاليف الدعم، وأن ينظر في المجالات التي قد يقتضي الأمر تعزيزها.

التوصية ٢-١: استخدام نسبة موحدة لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشر

٦٧- يفترض الهيكل النمطي للمكاتب القطرية الممول من تكاليف الدعم غير المباشر في جميع البلدان أن تمول أية تكاليف دعم أخرى للمكتب القطري ترتبط بأنشطة **البرنامج** في البلد الذي يوجد به ذلك المكتب من تكاليف الدعم المباشر، سواء كانت هذه الأنشطة ذات طبيعة إنمائية أو غوثية. وستنفق تكاليف الدعم غير المباشر على دعم البرامج والإدارة التنفيذية ذات الطبيعة المشتركة على مستوى المقر، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب القطرية. وينبغي ملاحظة أن المسؤوليات التي تنهض بها أقسام **البرنامج** وموظفوه على مستوى المقر أو المكاتب الإقليمية، سواء فيما يتعلق بالعمليات، أو إدارة الموارد، أو الدعم الفني، أو التقييم، أو المالية والإدارة، لا تقسم إلى فئتي التنمية والإغاثة. وعلاوة على ذلك، أظهرت دراسة قياس التكاليف لعام ١٩٩٧ أن جهود العمل في المقر تعبر بصورة معقولة عن النسبة التقريبية البالغة ٧٠/٣٠ لعمل **البرنامج** في مجالي التنمية والإغاثة.

٦٨- لهذه الأسباب، تقترح **الأمانة** إلغاء النسب التفاضلية لتكاليف الدعم غير المباشر بحسب فئات البرامج في إطار النهج المعدل لتحديد فئات التكاليف. وستحسب نسبة موحدة لتكاليف الدعم غير المباشر عن طريق ربط ميزانية دعم البرامج والإدارة التي سيقرها **المجلس التنفيذي** بالمستوى المتوقع للأنشطة في فترة السنتين. ومن شأن هذا الترتيب أن يتفق اتفاقاً وثيقاً مع أسلوب استرداد تكاليف الدعم الذي يتبعه **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، و**منظمة اليونيسيف**، و**المفوضية**. ومن شأن استخدام نسبة موحدة أن يقلل من تقلب استرداد تكاليف الدعم غير المباشر لأن التفاوتات في نسبة الموارد المقدمة من خلال فئات البرامج المختلفة لن تؤثر على المبلغ المسترد.

التوصية ٢-٢

٦٩- يوصى كذلك بتحديد النسبة الموحدة لتكاليف الدعم غير المباشر كل فترة سنتين، على أن يكون من الجائز تعديلها بصفة سنوية إذا استدعت الأوضاع ذلك.

التوصية ٣: صندوق رأس المال العامل لتغطية تكاليف الدعم المباشر مقدماً

٧٠- من شأن تزايد الاعتماد على تكاليف الدعم المباشر أن يجعل من الضروري للبرنامج أن يتعهد بالتزامات بشأن أموال تكاليف الدعم المباشر قبل تلقي المساهمات المؤكدة من الجهات المتبرعة. ويخضع عدد كبير من الموظفين الدوليين ب**البرنامج**، في أية سنة شئت، لإعادة التوزيع على وظائف بالمكاتب القطرية المختلفة مصطحبين معهم أسرهم في أحيان كثيرة. وسيكون من المستحيل تنفيذ خطة إعادة التوزيع هذه إذا لم يكن بالوسع الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر قبل تأكيد الجهات المانحة لمساهماتها. ولن يكون بالوسع أيضاً أن يوقف **البرنامج** بصورة مؤقتة الموظفين الدوليين أو الوطنيين عن العمل كلما حدثت فجوة في تمويل تكاليف الدعم المباشر في مشروع معين أو عملية محددة.

٧١- ومن المقترح إنشاء صندوق لرأس المال العامل لتمكين **البرنامج** من الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر ومن إنفاقها لسد النقص في تكاليف الدعم المباشر. وسيتم الالتزام بأموال تكاليف الدعم المباشر لتغطية التكاليف الأساسية للموظفين والتكاليف ذات الصلة استناداً إلى الميزانيات المعتمدة للبرامج/المشروعات والعمليات القطرية. وستجدد أموال الصندوق عند ورود مساهمات. وسيغطي المستوى الموصى به لهذا الصندوق احتياجات ستة أشهر تقريباً من الاحتياجات المتوقعة من تكاليف الدعم المباشر خلال فترة السنتين. ومن المقترح أن تستخدم الفوائد المقبوضة و/أو أموال البرامج التي لم يتم صرفها والمتوافرة في الوقت الحاضر للبرنامج من أجل إنشاء هذا الصندوق. وفي هذه الحالة الأخيرة سيتم الحصول على موافقة صريحة من الجهات المانحة المعنية.

٧٢- وستخضع الالتزامات المسبقة المتعلقة بتكاليف الدعم المباشر لمتابعة دقيقة في ضوء الموارد العامة المحتمل توافرها، تجنبا لإنفاق مستوى غير متناسب من تكاليف الدعم المباشر بالقياس إلى تسليمات المشروعات (تكاليف التشغيل المباشرة).

التوصية ٤: استخدام الفوائد المقبوضة

٧٣- تنص المادتان ١١-٢ و ١١-٣ من النظام المالي **للبرنامج** على أنه "للمدير التنفيذي أن يستثمر الأموال غير المطلوبة في الحال، على أن تراعى دواعي الأمان والسيولة والربحية. تودع عائدات الاستثمار، في الحساب الخاص الذي أخذت منه الأموال المستثمرة – حيثما ينطبق ذلك، وفي كل الحالات الأخرى تودع في الحساب العام تحت بند الإيرادات المتنوعة...."

٧٤- وقد أفادت الدراسة المقارنة أن الوكالات الشقيقة تستخدم الفوائد المقبوضة بصورة جزئية، إن لم يكن بصورة كاملة، لتمويل دعم البرامج والإدارة (**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** و**منظمة اليونيسيف**)؛ أو من أجل تمويل صندوق رأس المال العامل والضمانات، وتسوية تقلبات أسعار الصرف، وتجديد موارد صندوق الطوارئ (**المفوضية**).

٧٥- وأسوة بالأسلوب الذي أيدته الأجهزة الرياسية لهذه الوكالات الشقيقة التابعة للأمم المتحدة، يقترح **البرنامج** أن تستخدم الفوائد المقبوضة في الأغراض التالية:

(١) تمويل صندوق رأس المال العامل لتكاليف الدعم المباشر، وتجديد موارد الصندوق في الحالات التي لا ترد فيها مساهمات إلى المشروعات والعمليات المختلفة، وتلك التي تحدث فيها فجوات تمويلية بسبب عوامل مثل الانقطاع الطارئ في تدفق الإمدادات؛

(٢) سد أية فجوة محتملة بين استرداد تكاليف الدعم غير المباشر وميزانية دعم البرامج والإدارة؛

(٣) بعد موازنة مستردات تكاليف الدعم غير المباشر وتكاليف الدعم المباشر لفترة مالية منتهية، يجوز استخدام الفوائد المقبوضة الإضافية لخفض نسبة تكاليف الدعم غير المباشر للفترة المالية التالية أو لتمويل أنشطة استراتيجية مثل برنامج تحسين الإدارة والمبادرات المتعلقة بقضايا الجنسين.

التقييم: الامتثال لمبدأ استرداد التكاليف كاملة

٧٦- تنص إحدى توصيات جماعة العمل الرسمية التي أقرتها لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الأربعين على ما يلي: " يتفاوض **البرنامج** من جديد مع الجهات المانحة بشأن الاتفاقيات التي لا تتسق بصورة كاملة مع النموذج الجديد، بهدف تطبيق مبدأ استرداد التكاليف بالكامل من كل جهة مانحة. وعلى **الأمانة** أن تتحلى بالمرونة مع الجهات المانحة، اعترافاً منها بالعقبات التي تواجه كل جهة من هذه الجهات المانحة، ولكن مع الاسترداد الكامل لتكاليف الدعم المتصلة بالعمليات التي نفذت بمساهماتها" (الفقرة ٢٢ ن من الوثيقة CFA 40/15).

٧٧- ولما كانت الاتفاقيات المعقودة مع الجهات المانحة قد انتهت مدة سريانها، تفاوض **البرنامج** بشأن اتفاقيات جديدة تتمشى مع السياسات الجديدة. وأظهر مجتمع الجهات المانحة التزاماً قوياً بسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل. ولئن كانت جهات مانحة كثيرة قد أنفقت قدراً كبيراً من الوقت والجهد لدعم **البرنامج** في تنفيذ هذه السياسات فإن بعض الجهات المانحة الرئيسية تجد من الصعب أن تمتثل لتلك السياسات امتثالا كاملاً. من ذلك مثلا:

- أن إحدى الجهات المانحة تقدم مساهمات من مصادر مختلفة في الميزانية لوجود معوقات تشريعية تحول دون " استرداد التكاليف كاملة" من كل مصدر تمويلي على حدة. غير أن هذه الموارد التجميعية الموفرة للبرنامج تفي تماما، إذا أخذت معا، بمتطلبات استرداد التكاليف كاملة.
- أن بعض الجهات المانحة لا تستطيع أن توفر عنصري تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر المطلوبين ضمن مساهماتها وقت تأكيدها تقديم هذه المساهمة ويسبب ذلك مشكلة فيما يتعلق بالمساهمات الإضافية المقدمة بوجه خاص على مستوى المكتب القطري. وقد عمل البرنامج مع هذه الجهات المانحة لإنشاء " مجمع" للموارد من الفوائد المتحققة على مساهماتها أو من الوفورات السابقة من تلك المساهمات. ويصبح مجمع الموارد هذا " دفعة مقدمة" من تكاليف الدعم غير المباشر وتكاليف الدعم المباشر، يمكن تخصيصها لتغطية تلك التكاليف المرتبطة بالمساهمات اللاحقة.

- أن جهات مانحة أخرى تواجه مشكلة مماثلة في توفير عنصر تكاليف الدعم غير المباشر لمساهماتها في نفس الوقت الذي توفر فيه الحصة الخاصة بالسلع. ويضع **البرنامج** تقديراً سنوياً لتكاليف الدعم غير المباشر التي تتحملها الجهات المانحة، وتقوم هذه الجهات بدفعها مسبقا. ويتيح هذا الأسلوب لتلك الجهات المانحة أن تخصص للبرنامج أموالاً لم تستخدمها حتى نهاية دورة الميزانية لديها، ثم يجري استخدام هذه الأموال بعد ذلك لتغطية تكاليف الدعم غير المباشر للمساهمات التي تقدم خلال السنة التالية.
- أن إحدى الجهات المانحة لا تستطيع أن تدفع حصة تكاليف الدعم المباشر من تعهدها بوصفها حصة تناسبية بسبب نظمها الإدارية الداخلية. ومع ذلك تمكنت هذه الجهة المانحة من سداد مبالغ ثابتة لبعض البنود المحددة من تكاليف الدعم المباشر. ويعين **البرنامج** هذه البنود المحددة من تكاليف الدعم المباشر للعملية المعنية و"يسندها" إلى تلك الجهة المانحة وصولا إلى القيمة التي كانت ستدفعها في حالة سدادها لنسبة موحدة. وتقوم هذه الجهة المانحة برد التكاليف كاملة عندما تتضمن العملية الممولة عدداً كافياً من هذا النوع من بنود تكاليف الدعم المباشر. غير أن ذلك يسبب مشكلات فيما يتعلق بإعداد التقارير، لأن الأمر يقتضي إعداد تقارير خاصة عن تكاليف الدعم المباشر، مما يتعارض مع سياسة توزيع تكاليف الدعم المباشر.
- أن **المجلس التنفيذي** ينظر في التغييرات في نسب تكاليف الدعم غير المباشر بصورة سنوية. ولم تتمكن إحدى الجهات المانحة من التكيف مع هذا التغيير السنوي للنسب بسبب طول عملية الإقرار الداخلي. ولذا فإن هذه الجهة المانحة تدفع في الوقت الحاضر نسب عام ١٩٩٦ لأنها لم تعتمد بعد نسب عام ١٩٩٧.

التأثيرات التي حدثت للبرنامج – مثال

تنزانيا: *في خريف عام ١٩٩٧، وجه* ***البرنامج*** *نداء للحصول على ٧٦ ألف طن من المعونة الغذائية، تربو قيمتها على ٣٢ مليون دولار. ومع خطورة الموقف، كانت استجابة المجتمع الدولي فورية. وكانت لأكبر جهتين مانحتين لهذه العملية، واللتين مثل دعمهما ٧٩ في المائة من مجموع الدعم الذي قدمته الجهات المانحة، شروط محددة بشأن كيفية تخصيص الأموال التي ستدفعانها لتكاليف الدعم المباشر. فالجهة الأولى لم تستطع أن توفر شاحنات، وإنما اقتصرت على تقديم أموال لتكاليف الدعم المباشر على أساس التكاليف الفعلية، وبالتالي لم تستطع تقديم أموال مسبقة. أما الجهة الثانية فلم تستطع إلا أن تدفع بنودا محددة في تكاليف الدعم المباشر، وبمعدلات ثابتة لا تعكس التكاليف الحقيقية التي يتحملها* ***البرنامج،*** *وعلى الأخص بالنسبة لموظفيه.*

وهكذا وجد ***البرنامج*** *نفسه يواجه موقفا كادت فيه اثنتان من الجهات المانحة أن توفرا كل الكمية اللازمة، ولكنهما لم تستطيعا المساهمة بتكاليف الدعم المباشر اللازمة لتنفيذ هذه العملية في الوقت المحدد. فقد تم تعيين مشرفين على المعونة الغذائية لتنفيذ العملية، ومع ذلك لم تكن هناك أموال لشراء السيارات اللازمة لتنقلهم، وهو أمر لا غنى لهم عنه في ممارسة أعمالهم. ولكي يقوم* ***البرنامج*** *بتلبية احتياجاته التشغيلية، فلا مفر من تجميع عناصر تكاليف الدعم المباشر بحسب البنود التي يمكن أن تمولها الجهات المانحة. وهو ما حدث بالفعل، ولكنه أضاف أعباء جديدة إلى أعمال البرمجة المالية التشغيلية.*

٧٨- وخلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧، اتبعت **الأمانة** التوصية المقدمة من لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الأربعين والداعية إلى التحلي بالمرونة مع الجهات المتبرعة، والاعتراف بالمعوقات التي تواجه كل جهة من هذه

الجهات لدى تنفيذ مبدأ استرداد التكاليف كاملة. غير أن النظام الأساسي الجديد الذي أصبح نافذ المفعول في ١ يناير/كانون الثاني ١٩٩٨ لم يزود المدير التنفيذي (أو **المجلس التنفيذي**) بسلطة الإعفاء من رد التكاليف كاملة باستثناء قبول المساهمات المقدمة في صورة سلع فقط من البلدان النامية المستوفية لشروط رابطة التنمية الدولية، شريطة أن توفر جهة مانحة أخرى كل تكاليف التشغيل والدعم، وأن يجري، في حالات استثنائية، تغطية هذه التكاليف فيما يخص المساهمات المقدمة في صورة سلع فقط من البلدان المستوفية لشروط رابطة التنمية الدولية من حساب **البرنامج** (المادة الثالثة عشرة – ٢ من النظام الأساسي).

٧٩- وهناك عدد من الأسباب التي تبرر إعادة النظر في هذه المادة من النظام الأساسي. فالتقييد الراهن يعني:

- أن **البرنامج** ينبغي ألا يقبل مساهمات من أية جهة مانحة لا تستطيع (أو لا تريد) أن ترد التكاليف كاملة، بصرف النظر عن حجم المساهمة. وقد يعني هذا أن يتخلى **البرنامج** عن مساهمات بمئات الملايين من الدولارات لأنها لم تكن مقترنة بالتمويل الكامل لتكليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر؛
- أن **البرنامج** ينبغي ألا يقبل مساهمات من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وقد تريد أن تصبح من الجهات المانحة **للبرنامج** لكنها لا تستطيع أن توفر التوليفة الضرورية من السلع وتكاليف التشغيل والدعم، حتى إذا كانت " الفجوة" صغيرة وكان من مصلحة المستفيدين والبرنامج قبول تلك المساهمات؛
- أن **البرنامج** ينبغي ألا يقبل مساهمات من منظمات غير حكومية ومصادر تمويل خاصة، من شأنها أن توسع من قاعدة دعم الأنشطة التي يعتمدها المجلس، حتى إذا كانت " الفجوة" صغيرة وكان من مصلحة المستفيدين والبرنامج قبول تلك المساهمات.

التوصية ٥-١: الامتثال لمبدأ استرداد التكاليف كاملة

٨٠- يتعين مناقشة قضية امتثال البلدان المتقدمة اقتصادياً أو الجهات المانحة لمبدأ استرداد التكاليف كاملة فيما بين الدول الأعضاء والجهات المانحة من أجل التوصل إلى مواقف متناسقة يمكن أن تفي على خير وجه بمتطلبات جميع الأطراف المعنية.

التوصية ٥-٢:

٨١- يوصي **البرنامج** بإعادة النظر في المادة الثالثة عشرة –٢ من النظام المالي لتمكين **البرنامج** من أن يتفاوض بشأن مساهمات مقدمة من أطراف ثالثة أو استخدام الحساب العام في سداد الاحتياجات النقدية للمساهمات المقدمة من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أو من المنظمات غير الحكومية، أو المؤسسات الخاصة. وينبغي بوجه عام تطبيق النسبة المقررة والتكاليف ذات الصلة، إلا عندما يرى المدير التنفيذي أن مصلحة **البرنامج** تقتضي الإعفاء منها.

٨٢- وسيوافى **المجلس التنفيذي** بجدول يتضمن قائمة بهذه المساهمات، ومقدار كل مساهمة، ومقدار كل إعفاء.

التقييم: المساهمات العينية في أنشطة تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر

٨٣- تتلقى عمليات الإغاثة التي ينفذها **البرنامج** عدداً متزايداً من المساهمات العينية لبنود تكاليف من نوع تكاليف الدعم المباشر، مثل الموظفين والمعدات، بموجب الاتفاقيات المؤقتة. وتعد هذه المساهمات عنصراً حاسماً لقدرة **البرنامج** على الاستجابة العاجلة. كما قدمت إلى **البرنامج**، لأغراض بعينها، مساهمات على هيئة معدات وأغذية من منظمات غير حكومية، ومنظمات أخرى تابعة **للأمم المتحدة**، ومؤسسات خاصة.

٨٤- وتزود هذه المساهمات **البرنامج** بخبرات متخصصة وبمعدات لم تكن لتتوافر له لولا ذلك. وتكون الجهات المانحة قد غطت بالفعل، في حالات كثيرة، التكاليف الإدارية المرتبطة بمساهماتها، مثل اختيار وتعيين وتوزيع الموظفين المتخصصين أو مثل طرح العطاءات وشحن الأصناف المطلوبة في حالة المعدات. ولذا فإن من الصعب على **البرنامج** أن يبرر التحميل المنتظم لتكاليف الدعم غير المباشر على هذه المساهمات العينية.

٨٥- وهناك أيضاً حالات تقدم فيها الجهات المانحة مساهمات عينية أو نقدية إلى بنود تكاليف من نوع تكاليف دعم البرامج والإدارة. ويلاحظ أن هناك عدم اتساق متأصل في تطبيق رسوم تكاليف الدعم غير المباشر على هذه المساهمات إذ كان يفترض تمويلها من تكاليف الدعم غير المباشر ولكنها أدرجت في ميزانية دعم البرامج والإدارة.

٨٦- كما أن هناك المشكلة المتمثلة في أن نظام المعلومات في **البرنامج** لا يتضمن في الوقت الراهن ترتيبات لتسجيل المساهمات العينية المقدمة في صورة موظفين أو بنود غير غذائية، في إطار تكاليف الدعم المباشر أو تكاليف الدعم غير المباشر لأية فئة من فئات البرامج. أما نظام الإدارة المالية، الذي ينتظر أن يبدأ تشغيله في عام ٢٠٠٠، فمن المقرر أن يتيح تسجيل هذه المساهمات.

التوصية ٦-١: تطبيق تكاليف الدعم غير المباشر على المساهمات العينية في تكاليف الدعم المباشر

٨٧- ينبغي أن تطبق نسبة تكاليف الدعم غير المباشر على المساهمات العينية في فئة تكاليف الدعم المباشر عندما يتحمل **البرنامج** تكاليف إضافية عامة بسبب إدارة هذه المساهمات. ويجوز في الحالات الأخرى الترخيص للمدير التنفيذي بأن يعتبر أن من مصلحة **البرنامج** خفض هذه النسبة أو الإعفاء منها. ويقتضي الأمر في هذا الصدد إدخال تغييرات على كل من النظام الأساسي والنظام المالي.

التوصية ٦-٢:

٨٨- ينبغي إعفاء المساهمات العينية التي تقدم إلى فئة تكاليف الدعم المباشر وتغطي تكاليف دعم البرامج والإدارة من رسوم تكاليف الدعم غير المباشر، شريطة ألا تطلب الجهة المانحة أي تقرير خاص، وألا تكون هذه المساهمات مقترنة بقيود أو بشروط محددة.

التقييم: متابعة المساهمات الثنائية

٨٩- عندما نفذت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل في عام ١٩٩٦، افترض **البرنامج** أن إنشاء منفذ للتمويل الموجه متعدد الأطراف سيخفض بقدر ملموس الطلب على الخدمات الثنائية. وبالرغم من أن الطلب على هذه الخدمات قد انخفض فإن الجهات المانحة ما زالت مهتمة بالاستعانة بالخدمات الثنائية للبرنامج.

التوصية ٧: تطبيق تكاليف الدعم غير المباشر على الخدمات الثنائية

٩٠- سيستمر **البرنامج** في تقديم الخدمات الثنائية على أساس استرداد التكاليف كاملة. ولما كان **البرنامج** لا يقدم خدمتي الشراء والنقل فحسب بل يقدم أيضاً خدمة متابعة المساهمات، فإن نسب تكاليف الدعم غير المباشر ستحدد بحيث تغطي هذه الخدمات الثلاث جميعاً. وفيما يلي أسس تحديد هذه النسب:

الجدول ٣- أسس تحديد نسب تكاليف الدعم غير المباشر المفروضة على الخدمات الثنائية

الخدمات الثنائية المقدمة	الأسس
الشراء	قيمة السلع المشتراة
النقل	قيمة النقل الموفر
الشراء والنقل	قيمة السلع المشتراة وقيمة النقل الموفر
المتابعة	قيمة الهبة السلعية وتكاليف الدعم غير المباشر الإضافية المطلوبة
النقل والمتابعة	قيمة الهبة السلعية وقيمة النقل الموفر وتكاليف الدعم غير المباشر الإضافية المطلوبة*
الشراء والنقل والمتابعة	قيمة السلع المشتراة وقيمة النقل الموفر وتكاليف الدعم غير المباشر الإضافية المطلوبة*

* ستظل الجهة المانحة تتحمل عنصر تكاليف الدعم غير المباشر في المساهمات الثنائية (مثل الموظفين، والأماكن المكتبية المؤقتة).

٩١- ولدى إعداد تقارير عن الخدمات الثنائية، سيستمر تقديم الكشوف المالية الراهنة للخدمات الثنائية، مشفوعة بمعلومات تفصيلية عن نفقات الخدمة المعنية. وسيوفر **البرنامج** المعلومات التالية:

الجدول ٤ - التقارير عن الخدمات الثنائية

الخدمات الثنائية المقدمة	مضمون التقرير
الشراء	معلومات عن نوع السلع المشتراة، والفترة الزمنية، وبلد المنشأ
النقل	معلومات عن أسلوب النقل، ومنشأ شركة النقل، وتأكيد وصول السلع
المتابعة	تأكيد أن السلع قد قدمت إلى مجموعة المستفيدين التي حددتها الجهة المانحة

٩٢- وإلى أن يتسنى تقييم تكلفة هذه الخدمة في المستقبل، ستستخدم النسب المؤقتة التالية:

الجدول ٥ - ١٩٩٨، النسب الثنائية

الخدمات الثنائية المقدمة	النسبة (في المائة)*
الشراء	٤,٠
النقل	٤,٥
الشراء والنقل	٤,٣
المتابعة	٣,٠
النقل والمتابعة	٧,٠
الشراء والنقل والمتابعة	النسبة الكاملة لتكاليف الدعم غير المباشر لفئة البرامج المعنية

* تحمل الخدمات المشتركة النسبة الكاملة لتكاليف الدعم غير المباشر لفئة البرامج المعنية، أو النسبة المشتركة للخدمات المقدمة، أيتهما أقل.

باء- إمكانية التنبؤ بموارد البرنامج ومرونة هذه الموارد

التقييم: التعامل مع موارد يتعذر التنبؤ بها

٩٣- يشير تقرير الأمين العام: " تجديد **الأمم المتحدة:** برنامج إصلاح" (الوثيقة A/51/950)، في الفقرة ١٤٧ إلى أن "الصناديق والبرامج الرئيسية للأمم المتحدة مازالت تواجه ركوداً في المساهمات الأساسية وقصوراً في إمكانية التنبؤ بها والتعويل عليها، يصاحبهما نمو كبير في الموارد المخصصة" .

٩٤- ولايزال من المتعذر إلى حد كبير على **البرنامج** أن يتنبأ، في الأجل المتوسط والأجل الطويل، بمستوى الموارد وموعد تسلمها. ولئن كانت الخطة الإستراتيجية والمالية التي تغطي فترة أربع سنوات وتقدم كل فترة سنتين إلى **المجلس التنفيذي** للاسترشاد بها وإجازتها توفر تصوراً أفضل عن الاحتياجات من المعونة الغذائية ببحسب فئات البرامج في الأجل المتوسط، فإن جانباً كبيراً من هذه التوقعات يستند إلى أزمات إنسانية وكوارث طبيعية، وتلك أمور من الصعب للغاية التنبؤ بها. وعلاوة على ذلك، فإن المساهمات الطوعية المقدمة من الجهات المانحة يعلن عنها بحيث تغطي فترة سنة أو فترة سنتين في أفضل الأحوال. كما أن الأسلوب الراهن المتمثل في تحديد مستوى مستهدف للتعهدات إزاء الاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ قد تبين أنه أسلوب لا يساعد على التنبؤ بالموارد التي يرجح توافرها. ولا شك في أن انخفاض ما يتوافر من مساهمات متعددة الأطراف مسبقة وغير مشروطة يزيد من تأثر **البرنامج** بالمستوى العام لمساهمات الجهات المانحة وموعد تسلمها.

٩٥- وقد أوضحت بعض الجهات المانحة أن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل قد شجعتها على مواصلة دعم **البرنامج**، بفضل زيادة الشفافية والمساءلة. ولكن ليس بالوسع عزل سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل واعتبارها عاملاً رئيسياً في تحديد المستوى العام للموارد الموفرة للبرنامج.

٩٦- وفي ظل هذه الخلفية، شجعت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل على تبادل المعلومات بمزيد من الانتظام بين **البرنامج** والجهات المانحة بشأن الاحتياجات من الموارد. إذ تضمنت هذه السياسات عقد اجتماعات استشارية منتظمة، وإصدار وثيقة " تقديرات الموارد والعجز" ووثيقة " الاحتياجات لمشروعات وعمليات برنامج الأغذية العالمي" ، واستئناف التقرير الأسبوعي عن الطوارئ، الذي أصبح يوزع الآن إليكترونيا. ولوحظ أن هذه الأدوات قد زادت معرفة الجهات المانحة بالاحتياجات من المعونة الغذائية، وحسنت وقت استجابتها لهذه الاحتياجات، وخاصة فيما يتعلق بعمليات الإغاثة. ولذا يرى **البرنامج** أن سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل كان لها تأثير إيجابي على مستوى الموارد وموعد تسلمها في الأجل القصير.

٩٧- وقد اتخذ عدد من التدابير لسد الفجوة الواسعة بين احتياجات الأنشطة المعتمدة ومستوى الموارد التي يرجح توافرها في التصور المعقول. من ذلك مثلاً أن **البرنامج** أجرى خفضاً صارماً لالتزاماته القائمة إزاء المشروعات الإنمائية الجارية. كما أدخل تحسينات على منهجية تخصيص الموارد المتاحة بطريقة تتسق مع قرار المجلس بالتركيز على أشد السكان احتياجاً. وفيما يخص حالات الطوارئ، تم التفاوض بشأن مذكرة تفاهم جديدة مع **المفوضية**، وقد دخلت هذه المذكرة حيز النفاذ في ٣١ مارس/آذار ١٩٩٧، بهدف إيجاد ترتيبات تتيح مزيداً من التعاون في تقدير الاحتياجات وفي طرق التنفيذ.

التقييم: تأثير سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل على المساهمات المسبقة غير المشروطة، وعلى قاعدة موارد البرنامج متعددة الأطراف

٩٨- استحدثت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل التي نفذت في عام ١٩٩٦ منفذ " التمويل الموجه متعدد الأطراف" ، الذي يسمح للجهات المانحة بأن توجه مساهماتها نحو عمليات أو أنشطة محددة **للبرنامج**. وحيث إن توجيه المساهمات كان مطبقا أيضاً في ظل نظام التمويل السابق، فقد أجرى **البرنامج** مقارنة لمستوى المساهمات المسبقة وغير المشروطة التي تلقاها في أعوام ١٩٩٥ و ١٩٩٦ و ١٩٩٧. ويتضمن الجدول ٦ الإحصاءات بحسب منفذ التمويل. والمساهمات متعددة الأطراف التي لا توفر مسبقا ولا تكون محررة من الشروط، هي تلك التي تقدم استجابة للنداءات أو التي تعد مساهمات عامة مقترنة بمطالب تخصيصية محددة. وفيما يخص هذه المساهمات يكتفي بالتقارير المقدمة إلى **المجلس التنفيذي**. أما المساهمات المسبقة وغير المشروطة فيقصد بها المساهمات التي تقدم إلى فئة من فئات البرامج أو تقدم بوصفها مساهمة عامة في **البرنامج**؛ وعليه فإنها لا تكون مقيدة بأي عملية خاصة أو مرتبطة بأشكال أخرى من الشروط. وفيما يتعلق بالمساهمات المسبقة وغير المشروطة، ترتضي الجهات المانحة التقارير المقدمة من **البرنامج** إلى **المجلس التنفيذي** ولا تطلب إدراج بيانات مستقلة عن مساهماتها في التقارير النمطية التي يعدها **البرنامج** عن المشروعات. والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف هي تلك التي توجهها الجهة المانحة إلى عملية محددة للبرنامج. وقد يقدم بعض هذه المساهمات استجابة لنداء من **البرنامج** للحصول على تمويل. وإذا اشترطت إحدى الجهات المانحة أن يسلط التقرير النمطي عن المشروع الذي يقدمه **البرنامج** الضوء على مساهمتها تحديداً (خلافاً لقبول تقرير **البرنامج** المقدم إلى **المجلس التنفيذي**)، فإن هذه المساهمات تعتبر مساهمات موجهة متعددة الأطراف.

الجدول ٦: التمويل الذي تلقاه البرامج بحسب فئة البرامج ومنفذ التمويل (في المائة)

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
المجموع			
منفذ التمويل			
متعدد الأطراف	٨٨	٣٦	٣٢
منه: تمويل مسبق وغير مشروط	٢	٢٦	١٨
موجه متعدد الأطراف	غير متوافر	٦٢	٦٣
ثنائي	١٢	٢	٥
التنمية			
منفذ التمويل			
متعدد الأطراف	٩٣	٧٥	٦٥
منه: تمويل مسبق وغير مشروط	٦٤	٧٣	٥٠
موجه متعدد الأطراف	غير متوافر	٢٠	٣١
ثنائي	٧	٥	٤
عمليات الطوارئ/ حساب الاستجابة العاجلة			
منفذ التمويل			
متعدد الأطراف	٧٩	٦	٧
منه: تمويل مسبق وغير مشروط	٦	٥	٥
موجه متعدد الأطراف	غير متوافر	٩٣	٨٦
ثنائي	٢١	١	٧
عمليات اللاجئين الممتدة			
منفذ التمويل			
متعدد الأطراف	١٠٠	٤٤	٤٤
منه: تمويل مسبق وغير مشروط	١١	٩	٥
موجه متعدد الأطراف	غير متوافر	٥٥	٥٦
ثنائي	غير متوافر	٠,٢٣	١

٩٩- وتتسم الموارد المرنة بأهمية حاسمة لقدرة **البرنامج** على تفادي أي انقطاع في تدفق موارده، وعلى تمويل العمليات التي لا تجتذب اهتماماً خاصاً من جانب الجهات المانحة. وعلاوة على ذلك، تتيح هذه الموارد المرنة للبرنامج أن ينقل ويسلم الموارد المتوافرة بأكثر الطرق اتساما بفعالية التكاليف. ولذا تعد زيادة مستوى هذه المساهمات إلى أقصى قدر ممكن أمراً بالغ الأهمية للبرنامج. وفي عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦، ظل مستوى المساهمات المسبقة وغير المقيدة ثابتاً. وفي عام ١٩٩٧، هبط مستوى هذه المساهمات إلى ١٨ في المائة. ومن الصعب تحديد ما إذا كانت سياسات الموارد والتمويل طويل

الأجل، التي استحدثت منذ التمويل الموجه طويل الأجل، قد نجم عنها انخفاض الموارد متعدد الأطراف، وهي موارد تعد أكثر اتساما بالمرونة. وينبغي الاعتراف في الوقت ذاته بأن نموذج تدبير الموارد وتوفير التمويل الذي وضع بموجب سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لا يملك آلية ذاتية تشجع الجهات المانحة على تقديم مساهمات مسبقة وغير مشروطة.

١٠٠- وقد انخفضت المساهمات الثنائية المقدمة عن طريق **البرنامج** من ١٢ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٢ في المائة في عام ١٩٩٦ ثم إلى ٥ في المائة في عام ١٩٩٧. ومن المفترض أن تكون معظم المساهمات الثنائية السابقة قد أصبحت توجه الآن من خلال منفذ التمويل الموجه متعدد الأطراف. وأدى هذا التحول إلى زيادة مستوى الدعم المقدم من خلال منفذ التمويل متعدد الأطراف ومنفذ التمويل الموجه متعدد الأطراف معاً من ٨٨ في المائة من المساهمات في عام ١٩٩٥ إلى ٩٨ في المائة في عام ١٩٩٦ وإلى ٩٥ في المائة في عام ١٩٩٧.

التوصية ٨-١: زيادة المساهمات متعددة الأطراف المسبقة وغير المشروطة

١٠١- يقترح **البرنامج** زيادة حصة التعهدات المقدمة من خلال المنفذ متعدد الأطراف عن طريق توجيه النداءات لقاعدة أوسع نطاقاً. ومن الأمثلة على ذلك الاحتياجات العامة التي تحدد في المشاورات التي تجرى مع الجهات المانحة كل ثلاثة أشهر، والعمليات الإقليمية كتلك المنفذة في منطقة البحيرات الكبرى وفي ليبيريا. ويمكن اعتبار هذه النداءات " متعددة الأطراف" إذا استطاع **البرنامج** أن يبرمج موارده بين تلك المجموعة من العمليات/البلدان، ويمكن اعتبارها نداءات " موجهة متعددة الأطراف" إذا أرادت الجهة المانحة أن توجه مساهمتها إلى بلد محدد أو عملية بعينها.

التوصية ٨-٢:

١٠٢- تتناول التقارير النمطية التي يعدها **البرنامج** عن المشروعات كل مساهمة من المساهمات الموجهة متعددة الأطراف على حدة. وينبغي للتقارير النمطية أن تشير مستقبلا إلى الجهات المانحة التي تقدم مساهمات متعددة الأطراف.

التوصية ٨-٣:

١٠٣- ليس للبرنامج تأثير يذكر على ما إذا كانت الجهات المانحة تقدم مساهمات متعددة الأطراف مسبقة وغير مشروطة أو لا تقدمها. وينبغي أن يواصل **البرنامج** التحاور مع الدول الأعضاء والجهات المانحة بشأن إمكانية إيجاد أدوات أكثر فعالية لتعزيز هذه المساهمات.

التقييم: استخدام حساب الاستجابة العاجلة

١٠٤- تم تعديل حساب الاستجابة العاجلة ليكون صندوقاً دائر الأرصدة ومتجدد الموارد على حد سواء، وتمت زيادة المستوى المستهدف له إلى ٣٥ مليون دولار ليشمل تكاليف البنود غير الغذائية، مع إضافة مستردات التأمين والفوائد المتحققة على المساهمات الثنائية إلى حساب الاستجابة العاجلة بموافقة الجهات المانحة المعنية. ويمكن اعتبار أن المستوى المستهدف الجديد الذي حدد بموجب سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل فيما يخص فترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧ قد تم

بلوغه إذا أخذنا في الاعتبار الأموال الدائرة والمرحلّة من السنة السابقة. غير أن المستوى المستهدف، الذي كان ٣٠ مليون دولار ثم أصبح بعد ذلك ٣٥ مليون دولار، لم يتم بلوغه قط إذا عرفناه بوصفه مساهمات جديدة قدمت خلال سنة واحدة، بل أن المساهمات الجديدة قد أظهرت في الواقع اتجاهاً تنازليا خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٧.

الجدول ٧ - المستوى السنوي لحساب الاستجابة العاجلة (بملايين الدولارات)

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
مساهمات جديدة	١٩,٦	١٩,٣	١٧,٥
مخصصات	٩,٩	١٩,١	١٩,٣
أموال متجددة	٠,٤	٥,٦	٥,٨
الرصيد في نهاية السنة	١٠,١	١٥,٩	١٤,٩

١٠٥- وتتم إعادة الأموال المستخدمة من حساب الاستجابة العاجلة مرة أخرى إلى هذا الحساب بمجرد تمويل العملية من خلال المساهمات الأخرى. غير أن المبالغ المخصصة من حساب الاستجابة العاجلة تصبح نهائية في حالة نقص تمويل العملية. ونظراً لمحدودية المساهمات الجديدة في حساب الاستجابة العاجلة، كان **البرنامج** حريصا على عدم استنفاد الحساب فظل محتفظا فيه برصيد محافظ (أي مرتفع) في جميع الأوقات.

١٠٦- ويعد مجموع المساهمات متعددة الأطراف لعمليات الطوارئ التي يستطيع **البرنامج** أن يستخدمها في الاستجابة المباشرة للأزمات (أي دون اللجوء لآلية توجيه النداءات) محدوداً، إذ لم يتجاوز ٦ في المائة في عام ١٩٩٦ و ٧ في المائة في عام ١٩٩٧ من الأموال العامة التي تمت المساهمة بها لمواجهة الطوارئ. ويظل هناك اتجاه قوى بين الجهات المانحة للاستجابة مباشرة لنداءات الطوارئ المرتبطة بعمليات محددة.

١٠٧- ويقتصر استخدام حساب الاستجابة العاجلة في الوقت الراهن على الشهور الثلاثة الأولى من أية عملية طوارئ جديدة. وهناك حالات لا توفر فيها الهبات بالسرعة المتوقعة أو تزداد فيها أعداد المستفيدين بصورة مفاجئة بسبب نزوح جديد للسكان مما يسبب انقطاعاً في تدفق إمدادات الأغذية في عملية جارية، سواء كانت من عمليات الإغاثة الممتدة أو من عمليات الطوارئ. وقد يؤدي هذا إلى أوضاع مهددة للحياة مماثلة لأية حالة طوارئ جديدة، حيث تكون قدرة **البرنامج** على سرعة التصرف محدودة بصورة خطيرة بسبب نقص الموارد غير المشروطة.

أفغانستان: *في عام ١٩٩٦، أدى استمرار الحرب الأهلية إلى انقطاع تدفق الإمدادات الغذائية صوب منطقة بميان في أفغانستان. ومع أن* ***البرنامج*** *كان لديه الأغذية المطلوبة لإطعام النازحين فلم يكن بالمستطاع نقلها براً إلى المنطقة المستهدفة. ولم يتوافر سوى خيارين أثنين لتجنب تفشي مجاعة مهلكة في صفوف السكان، إما نقل الأغذية جواً وإما شراء البطاطس محلياً. ولم تكن عملية الإغاثة الممتدة المنفذة في باكستان تملك ميزانية أو أموالاً يمكن استخدامها على الفور في هذين الغرضين. ولم تستجب بعض الجهات المانحة لنداء وجهه* ***البرنامج*** *التماسا للأموال، ولكن كان بوسع* ***البرنامج*** *أن يتصرف بمزيد من السرعة لو تيسرت فرصة الحصول على أموال من حساب الاستجابة العاجلة.*

التوصية ٩-١ : المرونة في استخدام حساب الاستجابة العاجلة

١٠٨- يقترح التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة ليغطى تكاليف الاحتياجات الغذائية، والإمداد، والبنود غير الغذائية الأخرى في عمليات الطوارئ الجارية وعمليات الإغاثة الممتدة الراهنة وذلك عندما يطرأ تغير حاد على الظروف التشغيلية ريثما يتسنى تعبئة مساهمات إضافية من الجهات المانحة. وحرصاً على الشفافية، سيوافي **المجلس التنفيذي** بتقرير عن تلك الاستخدامات في دورتيه العاديتين الأولى والثالثة.

التوصية ٩-٢

١٠٩- عملاً على تيسير التوسع في استخدام حساب الاستجابة العاجلة، يقترح تجديد موارد هذا الحساب عن طريق الأرصدة غير المصروفة من المساهمات المقدمة لعمليات انتهى أجلها أو لم تعد تحتاج إلى هذه الموارد. ولن تحدث هذه التحويلات إلا بموافقة صريحة من الجهات المانحة المعنية.

التقييم: استخدام المساهمات الموجهة

١١٠- يؤدي توجيه الجهات المانحة لمساهماتها صوب أغراض متعددة إلى تقليص شديد لحجم الشحنات مما يسفر عن عدم الاستفادة من وفورات الحجم الكبير وعن زيادة مناظرة في تكاليف الشحن. من ذلك مثلاً أن إحدى الجهات المانحة قدمت مساهمة قدرها ٥٠ ٠٠٠ طن من السلع الغذائية قسمت، بناء على طلب هذه الجهة المانحة، بين تسعة مشروعات في بلدان مختلفة. وكانت ثماني شحنات من هذه الشحنات التسع صغيرة إلى درجة أدت إلى ارتفاع تكاليف الشحن.

١١١- وتقترن كثير من المساهمات الموجهة بشروط محددة للغاية بشأن استخدامها، مثل نوع وكميات السلع التي يتعين شراؤها. وقد يُطلب، من جهة أخرى، إلى **البرنامج** أن ينفق قدراً كبيراً من الوقت في التفاوض بشأن كيفية استخدام مساهمة فردية محددة. وينبغي ملاحظة أن الاحتياجات السلعية قد تتبدل تبدلاً سريعاً، وخاصة في عمليات الإغاثة، بسبب تغير أعداد المستفيدين أو بسبب زيادة المتوافر من إحدى السلع ضمن السلة الغذائية المقررة. ويواجه **البرنامج** في أحيان كثيرة، بسبب التأخر المترتب على هذه المفاوضات، حالة لا تصبح فيها المساهمة المتفق عليها مع الجهة المانحة مناسبة لاحتياجات التشغيل الأكثر إلحاحا.

١١٢- ويسعى **البرنامج** إلى إدارة العمليات بطريقة تحقق أقصى وفر مستطاع، وخاصة في مجالات مثل الشحن والإمداد. ويمكن تحقيق وفورات كبيرة نظراً للكميات الإجمالية للشحنات التي يقوم بها **البرنامج**. غير أن الوفورات لا يمكن إعادة برمجتها بسهولة لصالح بلدان أو عمليات أخرى تمس حاجتها إلى التمويل، بسبب التقديم المتزايد لمساهمات موجهة. وقد يؤدي هذا الوضع إلى بقاء أموال كبيرة غير مستخدمة، أو إلى إنفاق مقدار زائد من وقت الموظفين على التفاوض بشأن إعادة توجيه الأموال. ولذا لن يتسنى زيادة كفاءة **البرنامج** وفعاليته في استخدام الموارد المتاحة إلا إذا اتسمت مساهمات الجهات المانحة بمزيد من المرونة.

التوصية ١٠-١ : الاستخدام المرن للمساهمات الموجهة

١١٣- لئن كان النموذج يتيح تقسيم الهبات من خلال منفذ التمويل الموجه متعدد الأطراف، فإن **البرنامج** يشجع الجهات المانحة على إبقاء كل مساهمة مقدمة لعملية محددة ضمن حجم ييسر إدارة الموارد بطريقة تتسم بكفاءة التكاليف.

التوصية ١٠-٢

١١٤- يشجع **البرنامج** الجهات المانحة على أن تسمح باستخدام مساهماتها بمزيد من المرونة عن طريق منح **البرنامج** سلطة تقرير كيفية استخدام هباتها فيما يتعلق بالسلع والكميات.

التوصية ١٠-٣

١١٥- ينبغي للبرنامج أن يتفاوض بصورة نشطة بشأن إعادة توجيه الوفورات إلى عمليات مختلفة، ويشجع **البرنامج** الجهات المانحة على أن تتقبل إعادة توجيه مساهماتها على هذا النحو بمزيد من المرونة.

التقييم: الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان

١١٦- كان من المتصور، في ظل سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، أن تُعامل المساهمات الموجهة متعددة الأطراف بنفس الطريقة التي تُعامل بها المساهمات المقدمة عن طريق المنفذ متعدد الأطراف بمجرد وصولها إلى البلد المعني أو العملية المعنية. ولكن الاستبيان الذي وزع على المكاتب القطرية أثناء استعراض سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل أظهر أن الجهات المانحة تفرض في أحيان كثيرة شروطا إضافية على المكاتب القطرية فيما يخص مساهماتها الموجهة متعددة الأطراف.

الصين: *"..يقتصر استخدام المساهمات الموجهة متعددة الأطراف على مقاطعات معينة تتلقى دعما ثنائيا من الجهة المانحة "س".*

أنغولا: *" قدمت إحدى الجهات المانحة مساهمتها في إحدى العمليات الخاصة وحددت الشركاء المنفذين والمشروعات والمبالغ التي تدفع إلى الشركاء" .*

العراق: *"الموارد اللازمة لسد احتياجات المستفيدين المستهدفين في شمال العراق (كردستان) تم توريدها إما بالكامل أو بالزيادة، بينما تناضل المناطق الوسطى والجنوبية للحصول على احتياجاتها. ولا نستطيع تحويل الموارد ولو بصورة مؤقتة. ولذا أصبح ينظر إلينا باعتبارنا نقدم مساعدات على أسس تفضيلية"*

كمبوديا: *"طلبت الجهة المانحة " س" أن توزع جميع الأغذية بواسطة إحدى المنظمات المحلية غير الحكومية التي تدعمها الجهة " س" .*

أذربيجان: *" طلبت منا الجهة المانحة " ص" أن نوزع مساهمتها مباشرة (عن طريق المكتب الفرعي **للبرنامج**) على ٧ ٥٠٠ نازح داخل البلاد في عشرة أقسام إدارية في الجنوب، وستة مستوطنات تحصل على دعم من الجهة المانحة "ع" .*

١١٧- وأشار ٧٠ في المائة من الإجابات على الاستبيان إلى أن **البرنامج** تعرض ولو مرة واحدة على الأقل لأحد الأنواع التالية من شروط الجهات المانحة أو مطالبها الخاصة على مستوى الميدان (مرتبة حسب عدد مرات تكرر المطالب):

- التوجه نحو مجموعات خاصة من المستفيدين (٢٢)؛
- طلب تقارير عن مساهمات محددة (٢٠)؛
- طلب وضع علامات خاصة على الأكياس، وإجراءات أخرى تتصل بإظهار اسم الجهة المانحة (١٥)؛
- فرض شركاء محددين فيما يتعلق بالمتابعة والتنفيذ (١٥).

التوصية ١١: الحد من الشروط التي تفرضها الجهات المانحة في الميدان

١١٨- سيواصل **البرنامج** الاستجابة بقدر الإمكان للمطالب الخاصة للجهات المانحة. ولكن هذه المطالب الخاصة المحددة في الميدان يجب أن تتفق مع الخطط الأساسية لمشروع/عملية **البرنامج**، ويجب أن لا تنطوي على آثار معاكسة فيما يخص التكلفة والكفاءة؛ ويجب أن تقدم التقارير عنها ضمن التقارير النمطية التي توافى بها الجهات المانحة، ومن الأمثلة على ذلك:

- أن مجتمع المستفيدين الذي تحدده الجهة المانحة ينبغي أن يندرج ضمن مجموعة المستفيدين التي يتوجه إليها **البرنامج**، وفقا لما اتفق عليه بشكل عام في خطة التشغيل؛
- أنه ينبغي تجنب المعاملة التفضيلية لأية مجموعة من المستفيدين؛
- أن الأنشطة التي ستنفذ باستخدام المعونة الغذائية ينبغي أن تندرج ضمن حدود القدرات الفنية وقدرات المتابعة المتوافرة في العملية؛
- أن الشركاء المحددين (المنظمات غير الحكومية مثلا) ينبغي اختيارهم على أساس قدرتهم على القيام بالعمل المطلوب، وينبغي أن تتسق طرائقهم التشغيلية مع طرائق التشغيل التي يتفق عليها البرنامج مع الشركاء الآخرين (مثل حصص الأغذية، ومعايير العمل، والأجور، وما إلى ذلك)؛
- أن مطالب الجهات المانحة لا ينبغي أن تفرض على المكاتب القطرية للبرنامج أعباء إمدادية خاصة قد تؤثر على كفاءتها العامة.

جيم- السياسة الإدارية، والضوابط والنظم المالية

التقييم: تغيير أساليب إدارة البرامج

١١٩- تشغل سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل مكانة محورية في سياسة الإدارة العامة للبرنامج. ومستوى أنشطة **البرنامج** على الصعيد العالمي يحدده على نحو متزايد ما يتوافر من موارد ضئيلة تقدمها الجهات المانحة، مما يجبر

البرنامج على تحديد أولويات عمله بمزيد من الدقة. وقد أوجدت سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل صلة واضحة بين المستوى العام للموارد التي يرجح أن تتوافر للبرنامج، موزعة ببحسب فئات البرامج، من جهة، وبين تمويل كل من تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر المرتبطة بهذه الموارد، من جهة أخرى. وقد ساعد هذا الوضوح **البرنامج** على تخطيط وإدارة موارده على المستوى المركزي ومستوى المشروعات المختلفة سواء بسواء.

١٢٠- وقبل تطبيق سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، لم يكن نظام إعداد ميزانيات المشروعات يتضمن جميع تكاليف التشغيل والدعم المباشرة. وقد أنشئ الآن نظام أكثر شمولاً لإعداد ميزانيات المشروعات، يقتضي من مديري المشروعات أن يضعوا تقديرا للاحتياجات الكاملة للمشروع بقدر كبير من التفصيل. وينفذ نظام لتوزيع مخصصات المشروعات لتمكين المكاتب القطرية من معرفة المقدار المرخص لها بإنفاقه على أي عنصر محدد (مثل النقل، وتكاليف الدعم المباشر) من كل مشروع من المشروعات التي تديرها. وفي الاستبيان الذي وزع على المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية كانت أعلى الإجابات تواتراً عن السؤال المتعلق بأوضح تأثير إيجابي لسياسات الموارد والتمويل طويل الأجل هما الإجابتان التاليتان:

- مفهوم إعداد ميزانيات المشروع؛
- العرض الأوضح للاحتياجات النقدية في ميزانيات المشروعات أو العمليات.

١٢١- ومن المنتظر أن يؤدى إنشاء المكاتب الإقليمية، الذي استهل في عام ١٩٩٧ وما أعقبه من إضفاء اللامركزية على الأنشطة إلى تعزيز سلطة ومساءلة متخذي القرار في **البرنامج** على مستوى الميدان بقدر أكبر.

التقييم: الضوابط المالية على الأصول المادية، والتدفقات النقدية والنفقات

١٢٢- قبل التحول في توازن عمل **البرنامج** صوب عمليات الطوارئ، كانت النفقات الميدانية قاصرة على تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تتحملها المكاتب القطرية، وعلى نفقات محدودة نسبياً للمشروعات الإنمائية فيما يخص بنود المواد غير الغذائية والأغذية المشتراة محليا. وكانت النفقات تعالج محلياً من جانب المكتب الميداني ل**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، وتسجل في النظام المحاسبي للبرنامج باستخدام نظام المستندات المشترك بين المكاتب.

١٢٣- ومع تنامي مشاركة **البرنامج** في عمليات الطوارئ، لم يعد مكتب **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** قادراً – أو لم يكن أحيانا ممثلاً في تلك البلدان – على معالجة المدفوعات المحلية الكبيرة التي تتعلق بسداد أجور الموظفين المؤقتين، والنقل، والاتصالات، والمعدات والمستلزمات المطلوبة لبنية أساسية تشغيلية كبيرة موجهة للتعامل مع حالات الطوارئ. واقتضى الأمر تنفيذ ترتيبات خاصة، تشمل نظاماً للترخيص بأداء المدفوعات كان يعتمد على تحويل مبالغ نقدية ضخمة إلى حسابات مصرفية محلية في هذه البلدان. وأوجد هذا صعوبات في مراقبة النفقات، وفي نقل المعلومات عن المدفوعات التي تقوم بها المكاتب القطرية إلى النظام المحاسبي المركزي للبرنامج في الوقت المناسب وبصفة منتظمة. ولم يكن هناك، في الوقت نفسه، نظام مناسب أو أسلوب مستقر في المقر لتزويد المكاتب القطرية بتقارير محدثة عن الحالة المالية، وبالسلطة المالية في التوقيت السليم، وبالمعلومات عن مساهمات الجهات المانحة، وبالمعلومات الأخرى الأساسية لتنفيذ عمليات الطوارئ.

١٢٤- وقد تحسنت الأساليب المستخدمة في هذا المجال، وهي توفر بالفعل معلومات أكثر دقة وأسلم توقيتاً لكل من المديرين والجهات المانحة. وتشمل هذه الأساليب ما يلي:

- تحسنت معالجة معلومات المكاتب القطرية بفضل القدرة على تسجيلها في النظم المالية وذلك في غضون ٣٠ يوماً في العادة بعد ورود المعلومات؛
- تمت معالجة المبالغ النقدية على أساس مركزي وتطبق الآن إجراءات واضحة لفتح الحسابات المصرفية، وتوقف استخدام المبالغ النقدية كأداة من أدوات الميزانية، وأدى استخدام الحسابات المصرفية ذات الرصيد الصفري إلى تحسن كبير في كفاءة الحصول على المبالغ النقدية الضرورية للميدان دون الحاجة إلى الاحتفاظ بأرصدة نقدية ضخمة داخل البلد؛
- تم تبسيط المسؤولية عن تسجيل المساهمات وانتقالات السلع، وهي تتوافر الآن بصفة مستمرة داخل نظام المعلومات في البرنامج، ويستطيع المستخدمون في شتى أقسام المقر الوصول إليها؛
- تم استحداث نظام قياسي لإعداد التقارير عن كل مشروع باستخدام المعلومات المالية الجارية من أجل الحد من الممارسة المتمثلة في إعداد تقارير خاصة موجهة لكل جهة من الجهات المانحة، إذ أنها تعد ممارسة كثيفة العمالة ومكلفة إدارياً. وصمم نموذج إعداد التقارير بالتشاور مع ممثلي الجهات المانحة ضماناً لوفائه بمتطلباتهم. ويغطي التقارير جميع المشروعات التي تحصل على مساهمات موجهة متعددة الأطراف، وسيتم توسيع نطاقه في نهاية المطاف ليغطي المشروعات جميعاً؛
- وتم في عام ١٩٩٧ استحداث وتركيب برنامج حاسوبي لحصر الأصول المادية، يوفر معلومات دقيقة وسليمة التوقيت تغطي الأصول الثابتة للبرنامج في جميع أنحاء العالم، وإن كان هذا **البرنامج** يحتاج إلى إدخال مزيد من التعديلات.

التقييم: إدخال تغييرات على النظم المالية ونظم المعلومات

١٢٥- اسلتزم تنفيذ سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل جهدا مركباً من أجل تحسين أو تغيير النظم المالية ونظم المعلومات في **البرنامج**. وقد أصبح تعديل نظم المعلومات في **البرنامج** أمراً ضرورياً لمعالجة المعلومات وفقاً لفئات البرامج، ومنافذ التمويل، وعناصر التكاليف. كما اقتضى الأمر إدخال تحسينات إضافية لمعالجة النظم المحسنة لإعداد التقارير، وتطبيق النموذج الجديد للنقل البري والتخزين والمناولة. وسيستعاض عن نظام المعلومات في **البرنامج**، في نهاية المطاف، بنظام الإدارة المالية الجديد، وغيره من نظم تحسين الإدارة المالية في عام ٢٠٠٠. ومن النظم ذات الصلة التي يجري استحداثها من جانب برنامج تحسين الإدارة المالية نظام تعبئة الموارد، ومشروع ربط المكاتب القطرية، ونظام تتبع مسار السلع، ونظام إدارة المشتريات، ونظام إدارة الإمداد، ونظام الموارد البشرية. ومن شأن هذه النظم، عندما تنفذ بصورة كاملة، أن توفر تدفق المعلومات بطريقة دقيقة وسليمة التوقيت بين المقر والميدان في مختلف مجالات العمل الرئيسية **للبرنامج**. غير أن التمويل الذي يحتاجه برنامج تحسين الإدارة المالية من أجل استحداث جميع النظم السابقة لم يتوافر بصورة كاملة حتى الآن.

الملحق الأول

دراسة مقارنة عن آليات تدبير الموارد والتمويل في برنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

محمد أ. نيــازي

نيويورك، نيويورك الولايات المتحدة الأمريكية

١٩٩٨/٤/٣

بيان المحتويات

		الفقـــــــــرة
أولاً	المقدمـة	١ – ٣
ثانيـاً	لمحة عامـة	٤ – ١٠
ثالثـاً	تمويل المـوارد	١١ – ١٦
رابعـاً	تعبئة المـوارد	١٧ – ٢٢
خامسـاً	تنسيق الميزانيـات	٢٣ – ٢٧
سادسـاً	استرداد تكاليف دعم الـــبرامج والإدارة	٢٨ – ٣٤
سـابعاً	استرداد تكاليف الدعم من أنشطة أخرى " غير أنشـــطة البرنـامج العـادي)	٣٥ – ٤٣
ثامنـاً	التحفظـات	٤٤ – ٤٨
تاسـعاً	إيرادات سعر الفـائدة	٤٩ – ٥٦
عاشراً	الاسـتنتاجات	٥٧ – ٦٠

أولاً – المقدمة

١- ككطلب منى **برنامج الأغذية العالمي** إجراء دراسة مقارنة بين آليات تدبير الموارد والتمويل طويل الأجل في **البرنامج** وبين نظيراتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة شؤون اللاجئين.**

٢- وتتضمن هذه الدراسة مشكلات تدبير الموارد والتمويل في برامج الأمم المتحدة التي تمول بصورة طوعية، وتحلل السياسات المختلفة لاسترداد التكاليف البرامجية والإدارية، والسياسات المتعلقة بالفوائد على الودائع، والاحتياطيات المختلفة. كما تبرز الدراسة التقدم الملموس الذي أحرز في تنسيق طرق عرض الميزانيات. ولابد هنا من كلمة تحذير عن هذه الدراسة المقارنة. **فبرنامج الأغذية العالمي** برنامج فريد من نوعه في عمله مع المعونة الغذائية وفي كيفية تصرفه في إيراداته ونفقاته. ولذا فإن الرجوع إلى الدراسات الخاصة بالمؤسسات الأخرى قد لا يكون سهلا أو مناسباً على الدوام.

٣- ولدى قيامي بهذه الدراسة، استطعت الحصول على العديد من الوثائق التي استكملتها بمعلومات وآراء شفهية من بعض المسؤولين في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة اليونيسيف، ومفوضية الأمم المتحدة شؤون اللاجئين.** وأود أن أعرب عن امتناني لجميع المسؤولين الذين التقيت بهم، لما أبدوه من صبر وللتعاون التام الذي لقيته من جانبهم.

ثانياً – لمحة عامة

٤- الأمر المؤكد أن موضوع الموارد والتمويل طويل الأجل كان في مقدمة الموضوعات التي تناقشها جميع المنظمات. فالأمين العام **للأمم المتحدة** أكد في تقريره المعنون " تجديد **الأمم المتحدة:** برنامج للإصلاح" (الوثيقة A/51/950) في الفقرة ١٤٧ منه، أنه رغم زيادة الطلب على الدعم الإنمائي الذي تقدمه **الأمم المتحدة** " ما زالت **الصناديق والبرامج** الرئيسية في **الأمم المتحدة** تعاني من الركود، وعدم إمكانية التنبؤ أو الوثوق بالاشتراكات الأساسية، مع زيادة ملموسة في الاشتراكات المخصصة" . ولاشك أن هذا الانخفاض في الاشتراكات " الأساسية" له تأثيره السلبي على تيسير عمل البرامج وفعاليتها، وكذلك على تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة. بل إن تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة يزداد تعقيدا بفعل الشروط التي تفرضها تشريعات بعض الجهات المانحة، التي تربط هذه الشروط بما تقدمه من اشتراكات مخصصة، تحظر تمويل أي تكاليف إضافية.

٥- وتملك **صناديق الأمم المتحدة وبرامجها** – بحكم الاختلاف الشديد في اختصاصاتها وطبيعة عملياتها – العديد من الآليات والمعدلات التي تستخدمها في استرداد تكاليف دعم البرامج والإدارة. وظلت جميع الوكالات تدرس بعمق لسنوات عديدة مسألة استرداد تكاليف دعم البرامج والإدارة التي تنفقها على برامج خاصة أو

غيرها من البرامج، وبحثت أثناء ذلك العديد من طرق استرداد هذه التكاليف. ورغم كل هذه الجهود، فمازالت المشكلة قائمة ومازالت الوكالات تواجه صعوبات في استرداد هذه التكاليف.

٦- وتتعرض جميع المنظمات الآن لانخفاض اشتراكاتها " الأساسية" ، والنتيجة هي أن المهام الرئيسية (والتي تشمل دعم البرامج والإدارة) الضرورية للإدارة الفعالة، لم تعد تلقى تمويلاً كافياً. فتكاليف دعم البرامج والإدارة تمثل تكاليف " ثابتة" لا تتغير بصورة ملموسة مع حجم البرامج والتكاليف " المتغيرة" التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بحجم البرامج والتكاليف " الثابتة" التي يمكن تحديدها بدرجة معقولة من الدقة، تعتمد الآن وتمول من الموارد " الرئيسية" المعتمدة. ومع انخفاض الموارد " الأساسية" ، تبدو هذه النفقات باهظة، ولكن إذا قورنت النفقات " الثابتة" بـ " مجموع" الموارد، تبدو معقولة. والنفقات " المتغيرة" التي تُنفق بسبب أي برنامج، ينبغي أن تحمل على هذا **البرنامج** أو الميزانية. والجهات المانحة بشكل عام تفضل أي نظام بسيط وسليم يمكن الاعتماد عليه في استرداد التكاليف الإضافية، وليس لديها أي مشكلة في قبول أي تكاليف دعم إداري وبرامجي معقولة يتم تحديدها وخصمها من **البرنامج**.

٧- ويقوم مدير **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** والمدير التنفيذي **لصندوق الأمم المتحدة للسكان** والمدير التنفيذي **لمنظمة اليونيسيف** بتنسيق طريقة عرض ميزانياتهم بحيث يقدمون إلى الجهات المانحة معلومات عن الميزانية تتسم بالشفافية وإمكانية مقارنتها بغيرها. وقد اتفق ثلاثتهم على صيغة موحدة لعرض ميزانيات الفترة المالية، وتوحيد المصطلحات والتعاريف الخاصة بها، واتباع منهجية موحدة لإعداد تقديرات الميزانية. كما أعربوا عن تصميمهم على الاستمرار في التنسيق بين ميزانياتهم عن الفترات المالية، وألا يدخلوا عليها أي تعديلات إلا بعد الاتفاق فيما بينهم. وقد سعى **البرنامج** أيضاً إلى ذلك في عرضه لميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية ١٩٩٨٠١٩٩٩. ولقد اشتركت **مفوضية شؤون اللاجئين** أيضا في هذه العملية.

٨- ولكن التنسيق لن يحل مشكلة تمويل التكاليف الإدارية التي تتكبدها أي منظمة في تنفيذ البرامج " الأخرى" . فالمنظمات بحاجة إلى مورد مضمون وموثوق به لتمويل المهام الأساسية التي لا بد منها للقيام بواجباتها.

٩- وأود أن انتهز هذه الفرصة لأذكر أن مركز التعاون الدولي في جامعة نيويورك، أعد دراسة شاملة للاجتماع الذي عقد يومي ١١ و ١٩٩٧/٩/١٢ في مركز مؤتمرات بوكانتيكو في مؤسسة " روكفلر إخوان" تحت عنوان " الموارد من أجل المساعدات الإنسانية. ولقد كان حضور مجتمع المساعدات الإنسانية كبيرا، فقد مثلت العديد من حكومات البلدان المانحة، ومنظمات غير حكومية وأسرة منظومة الأمم المتحدة بما في ذلك **برنامج الأغذية العالمي**. وتحلل هذه الدراسة بإيجاز الموقف المالي العام الذي تواجهه المؤسسات الإنسانية، وتتناول الكيفية التي تؤثر بها أنماط التمويل، وكذلك المبالغ الإجمالية، على تقديم المساعدات، وتحدد أيضاً عدة خيارات يمكن أن تعزز قدرة وأداء الأجهزة الإنسانية، بما في ذلك الاستثمار في تدابير التأهب وفي تعيين الموظفين وتدريبهم.

١٠- ومتابعة للتوصيات التي صدرت عن هذا الاجتماع، يقوم المركز الآن بإعداد خطة عمل للمرحلة الثانية من عمله. ومن بين ما تسعى إليه خطة العمل هذه وضع استراتيجيات تضمن المحافظة على القدرات الأساسية للوكالات التي تقدم مساعدات إنسانية، وأن الموارد متوافرة بالفعل للاستجابة الفعالة في حالات الأزمات الإنسانية. وسيعمل المركز مع أربعة وكالات محددة، منها **مفوضية شؤون اللاجئين** كدراسات حالة، لمعرفة

تأثير التكاليف لمختلف التدفقات النقدية وتصورات الميزانية. وحيث أن جمع التبرعات مسألة لها أهميتها البالغة بالنسبة **لبرنامج الأغذية العالمي**، فإن الكثير من المسائل التي سيدرسها المركز تهم **البرنامج**، وبالتالي قد يرى **البرنامج** الاتصال بالمركز ليأخذ آراءه في الاعتبار عندما يتم التوصل إلى نتائج محددة.

ثالثاً – تمويل الموارد

١١- كان موضوع الموارد والتمويل طويل الأجل – كما سبق أن قلنا – في مقدمة الموضوعات التي تناقشها جميع المنظمات. فالأمين العام **للأمم المتحدة** يشير في تقريره المعنون " تجديد **الأمم المتحدة**: برنامج للإصلاح" إلى عدم إمكانية التنبؤ أو الوثوق بالاشتراكات الأساسية، وهي المصدر الضروري لتوفير تكاليف البرامج وتكاليف إدارة المقار. كما ذكر أن الاعتماد على المساهمات الطوعية وحدها لم يعد ممكنا الآن، واقترح خليطا من الاشتراكات المقررة، واشتراكات يتم التفاوض بشأنها، ومساهمات طوعية. وأوصى الأمين العام الدول الأعضاء: " بضرورة التوصل إلى نظام جديد للموارد الأساسية، يتكون من مساهمات طوعية وتعهدات يتم التفاوض بشأنها تخصص على شرائح لعدة سنوات" .

١٢- جاء في تقرير جماعة مساندة **مجموعة الأمم المتحدة للتنمية** بعنوان " تمويل العمليات الإنمائية **للأمم المتحدة** " أن " لابد من استعادة الموارد من أجل التنمية بأسرع ما يمكن وجعلها أكثر إمكانية من حيث التنبؤ بها حتى يمكن المحافظة على كثافة عملياتها. فالموارد الأساسية تظل هي القاعدة لحشد جميع الأموال الأخرى، كما أن عدم إمكانية التنبؤ بها تمثل أخطر تحد لتيسير تنفيذ العمليات الإنمائية وفعالياتها. انو تمويل **صناديق وبرامج الأمم المتحدة** يقوم الآن على أساس التعهدات الطوعية سنوياً. والأفضل أن تتوافر الموارد السنوية في شكل شرائح لعدة سنوات لا لسنة واحدة، على أن تقوم هذه المساهمات على الأهداف البرامجية التي تحدد لتلك الفترة. وتقوم المساهمات على مبدأ توزيع الأعباء على الدول الأعضاء، مع ضرورة قيام الدول الأعضاء بالاتفاق على شروط اقتسام الأعباء" .

١٣- وطبقا لترتيبات التمويل الجارية، فإن كل جهة من الجهات المانحة تحدد مستوى مساهمتها في الموارد الأساسية لأي منظمة، وبالتالي فإن هناك دور هام تلعبه الجهات المانحة في الإعلان عن تعهداتها والجدول الزمني لمدفوعاتها بصورة تكفل إمكانية حصول المنظمة على هذه المدفوعات بطريقة يمكن التنبؤ بها وتحديد مواعيدها. ولابد أن تراعى **الأمم المتحدة** والجهات المانحة قدرة واستعداد الجهات المانحة على المساهمة، حتى تكون الأمور واقعية بقدر الإمكان عند حشد الموارد.

١٤- ومن المفيد هنا التأكيد للجهات المانحة أن عدم ضمان التمويل سوف يؤثر في المدى الطويل على قدرة أي منظمة على الاستجابة لحالات الطوارئ بسرعة. ولذا، فإن الحاجة لا تدعو إلى زيادة كبيرة في الموارد من أجل الأنشطة التشغيلية فحسب، بل إن هذه الموارد ينبغي أن تقدم بطريقة يمكن التنبؤ بها وعلى أسس مضمونة.

١٥- ومن بين المشاكل التي تواجه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتواجه أيضاً **مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة اليونيسيف** بدرجة أقل، الانخفاض الملموس في الموارد الأساسية. فقد انخفضت الموارد الأساسية

لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من ١ ٠٧٤ مليون دولار في ١٩٩٢ إلى ٨٤٤ مليون دولار في ١٩٩٦، بينما زادت الموارد غير الأساسية من ٣٧٨ مليون دولار في ١٩٩٢ إلى ١ ٢٩٥ مليون دولار في ١٩٩٦. ورغم ذلك فقد أكد مدير ذلك **البرنامج** من جديد أن الهدف الأول لجهود تعبئة الموارد **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** هو ضمان قدر أكبر من إمكانية التنبؤ والاستمرارية والموثوقية للموارد الأساسية

١٦- يبين الجدول التالي المساهمات العادية (الأساسية) والزيادة في المساهمات الأخرى (غير الأساسية) لعدة منظمات في الفترة المالية الجارية والسابقة. أما بالنسبة **لبرنامج الأغذية العالمي**، فليس هناك فصل واضح بين المساهمات الأساسية وغير الأساسية.

مهام وكالات الأمم المتحدة الطوعية

مقارنة بين البرامج العادية (الأساسية) والبرامج الأخرى (غير الأساسية)

بحسب ميزانياتها بملايين الدولارات

	١٩٩٦-١٩٩٧ عادية	١٩٩٦-١٩٩٧ أخرى	١٩٩٦-١٩٩٧ الإجمالي	١٩٩٨-١٩٩٩ عادية	١٩٩٨-١٩٩٩ أخرى	١٩٩٨-١٩٩٩ الإجمالي
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١ ٨٧٢,٢	١ ٩١٤,١	٣ ٧٨٦,٣	١ ٧٧٢,٤	٢ ١٥٥,٨	١ ٩٢٨,٢
منظمة اليونيسيف	١ ٢٤٢,٢	١ ٢٠١,٢	٢ ٤٤٣,٤	١ ٢٢٥,٠	١ ١٤٩,٠	٢ ٣٧٤,٠
مفوضية شؤون اللاجئين	٤٧٦,٦*	٧٧٩,٤*	١ ٢٥٦,٠*	٤٦٣,٠**	٦١١,٧**	١** ٠٧٤,٧
	١٩٩٧ فقط*			١٩٩٨ فقط**		

رابعاً - تعبئة الموارد

١٧- كانت آلية التعهد محفلاً مناسباً لكثير من الحكومات للإعلان عن التزامها الإنمائي **لصناديق وبرامج الأمم المتحدة** التي تمول طوعيا. ولكن فائدة هذا الأسلوب تراجعت في السنوات الأخيرة. فعدد التعهدات التي لا يلتزم بها في زيادة مستمرة، كما أن الجهات المانحة الرئيسية ليست مستعدة لتصرح علنا بالالتزام بأموال لن تتاح إلا في السنة التالية. وبذلك أصبح من الصعب للغاية على المنظمات أن تعتمد على المساهمات الطوعية في تنفيذ برامجها. ثم أن المساهمات الطوعية تحتل مرتبة متأخرة في سلم الأولويات عن الاشتراكات

الإجبارية، ومعنى هذا أنه عند أي تخفيض في ميزانيات التعاون الإنمائي الوطني، تنخفض المساهمات الطوعية على الفور.

١٨- لم يقتصر الأمر على انخفاض الموارد من أجل التنمية، بل يتزايد فرض شروط على استخدامها يوماً بعد يوم. فالمساهمات الطوعية أصبحت " مشروطة" والكثير من الجهات المانحة يطلب تقارير معينة بالإضافة إلى حقه في المراجعة. وهي طلبات تزيد من الأعباء الإدارية على المنظمات.

١٩- يعتمد **البرنامج** في تمويله على المساهمات من الأغذية ومن النقد. وهو لا يحصل على اشتراكات مقررة. ويتبع **البرنامج** في الوقت الحاضر عدة نهج للحصول على موارده، من بينها مؤتمر التعهدات كل سنتين وعملية التبرع للاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ، وتوجيه نداءات موحدة تحت إشراف منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، وتوجيه نداءات من **البرنامج** نفسه لعمليات بعينها. وقد تطورت هذه المجموعة من النداءات بمرور الوقت، وتحولت من التركيز على التنمية أساساً إلى التركيز على الطوارئ. وقد خلق ذلك أحيانا شيئاً من الاضطراب سواء للجهات المانحة أو للبرنامج.

٢٠- وتعبئة الموارد **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، هو تعبير فضفاض يشير إلى تدبير الأموال لإدارة **البرنامج** ولبرامجه، سواء كموارد أساسية أو غير أساسية في الميزانية. وقد تكون الموارد غير الأساسية في شكل اقتسام التكاليف، أو أموال أمانة، أو مساهمات نقدية نظيرة. والهدف الأساسي لجهود تعبئة الموارد في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** (وهو نفس هدف المنظمات الأخرى) هو ضمان قدر أكبر من إمكانية التنبؤ والاستمرارية والموثوقية للموارد الأساسية.

٢١- أما **منظمة اليونيسيف**، فتتبع نهجاً متميزا وفريدا إلى حد ما في تعبئة الموارد. ففي الوقت الذي يأتي الجزء الأكبر من تمويلها (٦٤ في المائة) من مساهمات طوعية من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية، فإنها تستخدم عدة قنوات لتعبئة الموارد من قاعدة عريضة من المتعاطفين معها من القطاع الخاص. فثلث تمويل المنظمة تقريباً يأتي الآن من مصادر خاصة، وأغلبه عن طريق الجهود التي تبذلها اللجان الوطنية في ٣٧ بلداً صناعياً. وينقسم تمويل **منظمة اليونيسيف** إلى ثلاث فئات أساسية هي: الموارد العامة، والتمويل العادي التكميلي، وتمويل الطوارئ التكميلي.

٢٢- تنقسم أنشطة **مفوضية شؤون اللاجئين** بين البرامج العامة والبرامج الخاصة.و بعض الأنشطة المحدودة (حوالى ٢ في المائة من ميزانية المفوضية) من الميزانية العادية **للأمم المتحدة**، وتتكون أنشطة البرامج العامة من البرنامج السنوي، وصندوق إعادة التوطين الطوعي، وصندوق الطوارئ، وتمول هذه الأنشطة من مساهمات الحساب العام. أما البرامج الخاصة فتمول بمجموعة من حسابات الأمانة المنفصلة، يعمل كل منها طبقا لآلية تمويله. وفي الثمانينات، كان تمويل أنشطة **المفوضية** المنصوص عليها في نظامها التأسيسي (حماية اللاجئين، تقديم المساعدات، الاستجابة لحالات الطوارئ، وإيجاد الحلول الدائمة) يتم بشكل كبير من مكتب البرامج العامة. وبانفجار أزمات اللاجئين في الثمانينات وتضاعف ميزانية المفوضية ثلاثة مرات صار تمويل العديد من الأنشطة المنصوص عليها في النظام الأساسي يتم أيضا من البرامج الخاصة.

خامساً – تنسيق الميزانيات

٢٣- يقوم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف** الآن بعملية لتنسيق ميزانياتهم (كما التزم بذلك **برنامج الأغذية العالمي ومفوضية ة شؤون اللاجئين)** واتفقوا على تصنيف موحد لأنشطة برامجهم، ودعم البرامج والإدارة (الوثيقة DP/1997/2 والوثيقة E/ICEF/1997/L.3)، مع مراعاة الخلافات القائمة بسبب الطبيعة الخاصة لكل منظمة واحتياجاتها.

٢٤- وتتضمن ميزانية الدعم لفترة السنتين التي اعتمدت في تنسيق الميزانيات، خطة للموارد تتكون من ثلاثة أجزاء، هي:

(١) الموارد المتاحة: يقوم مجموع الموارد إلى مجموعتين رئيستين: الموارد العادية والموارد الأخرى. فالموارد اللازمة لأنشطة الدعم تخصص بواسطة المجالس التنفيذية بعد أن تنظر فيها هي **واللجنة الإدارية شؤون الإدارة والميزانية**. وتفرض الطبيعة المختلفة والظروف السائدة في كل منظمة معالجة مختلفة لهذه الموارد (الوثيقة DP/1997/21 Add 1). فمعالجة هذه الموارد هي التي تشكل البؤرة الأساسية في عملية التنسيق. فبالنسبة " للموارد الأخرى" ، فإن تلقي الأموال تحكمه اللائحة المالية لكل منظمة، والتي صيغت كاللائحة المالية **للأمم المتحدة**. وكما هو الحال بالنسبة **للجمعية العامة**، فإن المجالس التنفيذية لا توافق على استخدام هذه الأموال، ولكن المعلومات تعطى لها لكي تمكنها من تقييم المجموعة الكاملة من الأنشطة التي تنفذها المنظمة.

(٢) استخدام الموارد : يقدم هذا الجزء صورة شاملة لإجمالي الموارد واستخدامها لأغراض البرامج، والدعم البرامجي، وإدارة المنظمة. ويقسم الدعم البرامجي فيما بين أنشطة المقر وأنشطة الميدان.

(٣) التوفيق، بين التقديرات الواردة في استخدامات الموارد، وبين التقديرات الواردة في ميزانية الدعم لفترة السنتين

٢٥- وتظل هناك خلافات ملموسة لابد من حلها. وكمثال، ففي الوقت الذي يمكن فيه مقارنة ميزانية **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بميزانية **صندوق الأمم المتحدة للسكان**، فإنه لا يمكن مقارنتهما بميزانية **منظمة اليونيسيف** إلا من حيث أنشطة المقار، إذ أن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف** لا يملكان مكاتب الإقليمية تقارن بتلك التي تملكها **منظمة اليونيسيف**. ثم أن التعاريف التي تستخدمها الوكالات المختلفة لتكاليف الدعم الإداري وتسليم البرامج تتباين تباينا شديدا. **فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يضع ضمن الأنشطة (الأساسية) عناصر تصنفها **منظمة اليونيسيف** . بل إن التعريفات التي تستخدمها **مفوضية شؤون اللاجئين** وتلك التي تستخدمها **منظمة اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي** لتكاليف الدعم الإداري وتكاليف تسليمات البرامج، ليست واحدة. بل ربما كانت بينها اختلافات كبيرة في الحقيقة. أما في **المفوضية** فإن الأنشطة الرئيسية المنصوص عليها في النظام الأساسي مثل حماية اللاجئين ، والرصد الميداني والتنسيق وتوعية الجمهور التي تمثل في واقع الأمر أنشطة تشغيلية أساسية تمول من ما يسمى " تقديم البرامج" ، وإذا استخدمت **مفوضية شؤون اللاجئين** نفس التعريفات، لأصبحت كل التكاليف الجارية للأنشطة الميدانية تكاليف برامجية. والنتيجة، أن النسبة المئوية للتكاليف الإجمالية لكل من دعم

البرامج والإدارة تنخفض عن تكاليف أنشطة دعم البرامج والإدارة كما تعرف في الوقت الحالي. وتقوم **مفوضية شؤون اللاجئين** الآن بإعادة النظر في تعاريف الأنشطة البرامجية والدعم الإداري، آخذة في اعتبارها التغييرات التي تطرأ على اتجاهات أنشطتها. وستراعى **مفوضية شؤون اللاجئين** الإجراءات التي تتخذها الوكالات الأخرى **للأمم** المتحدة لتنسيق هياكل ميزانياتها.

٢٦- وبناء على ذلك، فإلى أن تحل مشكلة المعايير المستخدمة في تصنيف المصروفات باعتبارها مصروفات إدارية أو تسليمات برامج أو مصروفات تشغيلية، وإلى أن تتفق المنظمات المختلفة على التعاريف المستخدمة لتكاليف الدعم البرامجي والنفقات البرامجية، فسيكون من الصعب للغاية إجراء مقارنة دقيقة بين هذه التكاليف. وقد أعرب **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** و**صندوق الأمم المتحدة للسكان** و **منظمة اليونيسيف** عن عزمهم على ضمان استمرار نهج التنسيق في ميزانياتهم لفترة السنتين، والتزموا بعدم إدخال أي تعديلات إلا بعد أن يوافقوا عليها. ولذا فلابد من أن يشارك **برنامج الأغذية العالمي** في هذه العملية بأقصى قدر ممكن، وأن يتحاشى اتخاذ إجراء من جانب واحد لتطبيق تعاريف للتكاليف المباشرة وغير المباشرة دون أن يأخذ في اعتباره النهج التي تستخدمها المنظمات الأخرى.

٢٧- تبذل المنظمات جهدا شاقا لتعريف التكاليف المباشرة وغير المباشرة بالتفصيل، وهي مسألة مهمة، كما أن الجهات المانحة تهتم بهذا التفصيل. ولكن المسألة الأكثر أهمية في الحقيقة هي أن بعض المصروفات يكون " ثابتا" وبعضها يكون متغيرا. والتكاليف غير المباشرة إما أن تكون ثابتة أو " متغيرة" بطبيعتها. وتعرف التكاليف الثابتة بأنها تلك التي لابد من إنفاقها بغض النظر عن التغييرات في الفئة البرامجية أو حجم **البرنامج** خلال فترة الميزانية. أما التكاليف المتغيرة فهي تلك التي تختلف مع زيادة أو نقصان حجم المشروع أو العملية. وهذه الناحية لا تؤخذ في اعتبار أي منظمة عند حساب تكاليف الدعم البرامجي والإدارة، أو في استراتيجية تمويلها. ونظراً لأن المصروفات الثابتة تكون دائماً محددة ويمكن تقديرها بشيء من الدقة خلال فترة ميزانية معينة، فمن الممكن اعتمادها وتمويلها من خلال البرامج العادية " الرئيسية" .

سادساً – تكاليف دعم البرامج والإدارة – سياسة الاسترداد

٢٨- تتكون الأنشطة الممولة من المساهمات الطوعية التي يمارسها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و منظمة اليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين** من: (أ) أنشطة رسمية (عامة/أساسية/عادية) و (ب) أنشطة أخرى (خاصة/طوارئ/أموال أمانة وما إلى ذلك). وباستثناء **مفوضية شؤون اللاجئين**، التي تتلقى ٢٣ مليون دولار(حوالى ٢ في المائة من الميزانية) من **الأمم المتحدة** كمساهمة في تكاليفها الإدارية، فإن هذه المنظمات تعتمد على المساهمات التي تقدم للحساب الأساسي أو العادي لتمويل التكاليف الإدارية في المقر والمكاتب القطرية وما إلى ذلك. وتتشابه الإجراءات التي تتبعها هذه المنظمات في تقديم ميزانياتها الأساسية واعتمادها، وهي الميزانية التي تشمل التكاليف الإدارية للبرامج العادية أو الإنمائية. فالإدارة تعد الميزانية وتقدمها إلى **اللجنة التنفيذية** أو **المجلس التنفيذي** لاعتمادها. وموارد البرنامج العادي في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة اليونيسيف** جاهزة لدعم البرامج الأخرى. وتسترد التكاليف على أساس تقدير أي تكاليف إضافية فوق تلك التي تُنفق من الميزانية الأساسية.

٢٩- وتمول تكاليف دعم البرامج والإدارة للبرامج المعتمدة/الرسمية في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين**، من المساهمات " الأساسية" . وتكاليف دعم البرامج والإدارة الإضافية للبرامج الخاصة وغيرها، هي التي لابد من تمويلها من مصادر أخرى أو من خارج الميزانية. وقد بحثت جميع الأجهزة الرياسية تقريباً مسألة تمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة الإضافية التي تُنفق على البرامج بتمويل من المساهمات المخصصة أو الموجهة، إذ أن من حق هذه أن تقبل مساهمات بخلاف تلك اللازمة لتمويل برامجها العادية " المعتمدة" ومع انخفاض المساهمات الأساسية، أصبحت النسبة بين تكاليف الإدارة والبرامج كبيرة. ورغم كل الجهود التي بذلت، فقد انخفضت الموارد الأساسية، وما زالت قاصرة على عدد محدود من الجهات المانحة.

٣٠- وعلى عكس المنظمات الأخرى، فإن جميع تكاليف دعم البرامج والإدارة وتكاليف الإدارة في **برنامج الأغذية العالمي** تمول من استرداد التكاليف من البرامج عن طريق فرض رسوم على ميزانية كل مشروع. وهذا الترتيب الذي حقق هدفاً مهماً بتمكينه **البرنامج** من استرداد التكاليف كاملة، ينطوي رغم ذلك على مشاكل خارجة عن إرادة الإدارة حيث أن الأموال التي يتلقاها **البرنامج** بالفعل تختلف بلا شك عن تلك المتوقعة. وهذا الفارق في استرداد أموال أنفقت بالفعل يخل بحسن الإدارة، ومن شأنه أن يؤدي إلى انعدام الكفاءة، وهو ما يمكن تلافيه بالتمويل الملائم.

٣١- ونتيجة للتمويل غير المؤكد للكثير من التكاليف الثابتة للإدارة ودعم البرامج والإدارة، بما في ذلك تكاليف الدعم البرامجي المصنفة الآن كتكاليف دعم مباشرة، انخفض ما لدى **البرنامج** إلى الحد الأدنى، وهو ما أثر على قدرته على تنفيذ البرامج بكفاءة وفعالية واقتصاد. والمثال على ذلك هو التكاليف الإدارية المرتفعة للتجديد المستمر لعقود العاملين لفترات قصيرة التي يضطر **البرنامج** إليها بسبب ترتيبات التمويل. ولا يقتصر تأثير ذلك على معنويات الموظفين، بل انه يمتد إلى فعالية تنفيذ البرامج والاستعداد للاستجابة لحالات الطوارئ.

٣٢- كما يتبين من الجدول التالي، فإن النسبة المئوية لتكاليف دعم **البرنامج** العادي والإدارة، والدعم الإداري في **برنامج الأغذية العالمي** أقل بكثير من مثيلاتها في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين**. ولاشك أن ذلك يثير أسئلة أمام إدارة **البرنامج** وأعضائه عما إذا كانت هذه وفورات زائفة لها تأثيرها السلبي على قدرة **البرنامج** على القيام بالخدمات المطلوبة منه.

أهم منظمات الأمم المتحدة الطوعية

مقارنة دعم البرامج والإدارة على أساس التكاليف الإجمالية المدرجة

في ميزانيات الفترة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩

	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ملحوظة ٣)	%	اليونيسيف (ملحوظة ٤)	%	مفوضية شؤون اللاجئين (ملحوظة ٥)	%	البرنامج (ملحوظة ٦)	%
الإدارة التسيير (الملحوظة ٨)	١٢٧,٥	%٣,٣	١٦٤,٠	%٨,٥	١٠٤,٧	%٩,٧	٩٦,٧	%٣,٩
دعم البرامج والمقر (الملحوظة ١)	٢٩٠,٦	%٧,٤	٧١,٧	%٣,٧	٤٠,٠	%٣,٧	٤٢,٠	%١,٧
دعم البرامج في الميدان (الملحوظة ٧)	٢٦٩,٨	%٦,٩	٢٦٧,٦	%١٣,٩	٢٠٣,٧	%١٩,٠	٢٥٨,١	%١٠,٤
مجموع الدعم والإدارة	٦٨٧,٩	%١٧,٥	٥٠٣,٣	%٢٦,١	٣٤٨,٤ ملحوظة ٧	%٣٢,٤ ملحوظة ٧	٣٩٦,٨	%١٥,٩
الأنشطة البرامجية (الملحوظة ٢)	٣٢٤٠,٣	%٨٢,٥	١٤٢٥,٦	%٧٣,٩	٧٢٦,٣	%٦٧,٦	٢٠٩٤,٢	%٨٤,١
إجمالي الميزانية	٣٩٢٨,٢	%١٠٠	١٩٢٨,٩	%١١٠	١٠٧٤,٧	%١٠٠	٢٤٩١,٠	%١٠٠

الملحوظة ١: تكاليف دعم البرامج في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في المقر تشمل الخدمات التي تقدمها الوكالات الأخرى في **الأمم المتحدة** والتي يصل مجموعها إلى ١٩٩,٩ مليون دولار.

الملحوظة ٢: تشتمل أنشطة البرامج في **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، الدعم المقدم إلى مكتب دعم خدمات المشروعات، والمنسقين المقيمين، ومتطوعي **الأمم المتحدة**،.ومكتب المشتريات الموحد بين الوكالات

الملحوظة ٣: معلومات من **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** من تقديرات الميزانية للفترة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩ (الوثيقة DP/1997/23 صفحة ١٨).

الملحوظة ٤: معلومات من **منظمة اليونيسيف** من ميزانية الدعم للفترة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩ (الوثيقة E/ICEF/1998/AB/L.1 الجدول ٣، صفحة ١٧).

الملحوظة ٥: معلومات من **مفوضية شؤون اللاجئين** من استعراض أنشطة المفوضية للفترة ١٩٩٦-١٩٩٨ (الوثيقة A/Ac.96/884 الجدولان ٢-١ صفحة ٢٨ و ٢-١٩ صفحة ٥٢).

الملحوظة ٦: معلومات من **برنامج الأغذية العالمي** من ميزانية **البرنامج** للفترة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩ (الوثيقة WFP/EB/3/97/4-A الجدول ١٤ صفحة ٢٣، والجدول ٧، صفحة ١٧، والجدول ١ صفحة ٣).

الملحوظة ٧: عنوان الدعم البرامجي في **مفوضية شؤون اللاجئين** هو أنشطة البرامج، ويشمل التعاقد من الباطن على الإدارة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية.

الملحوظة ٨: الإدارة والتسيير في **برنامج الأغذية العالمي** تشمل تكاليف الدعم المباشر لبرنامج تحسين الإدارة المالية، وهي ١٧,٢ مليون دولار.

٣٣- وهذا الخلاف الشديد في مجموع الموارد التي تخصص للدعم البرامجي والإدارة يزداد اتساعا بفعل الخلافات الجذرية في طريقة استرداد التكاليف من الأنشطة غير الرئيسية. فجميع منظمات **الأمم المتحدة** لابد أن تقدم خدمات دعم إداري وبرامجي لتنفيذ العمليات الخاصة/الأخرى " غير الأساسية" . ومع ذلك فحيث أن

المنظمات لا تستطيع أن تستخدم الاعتمادات العادية، فقد استنبطت آليات ومعدلات مختلفة – بحسب اختصاص المنظمة وطبيعة عملياتها – لاسترداد تكاليف دعم البرامج والإدارة الإضافية كاملة. وينبغي أن نلاحظ أن **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف، مفوضية شؤون اللاجئين** تستطيع أن تستخدم قدراتها الإدارية (الأساسية) العادية لدعم أنشطة " غير أساسية" ، ولذا فإن استرداد التكاليف فيها يقوم على تقدير التكاليف الإضافية بخلاف تلك التي تقدم من الميزانية الأساسية. أما النظام الذي وضعه **برنامج الأغذية العالمي** لاسترداد التكاليف فهو فريد في نوعه من حيث أنه ينص على استرداد التكاليف كاملة على أساس نسبة مئوية من جميع الأنشطة التشغيلية، دون أن يفصل بوضوح بين موارده العادية وغيرها من الموارد. هذا الترتيب – كما سبق أن ذكرنا – يحدث بلا شك فارقا بين الموارد المتوقعة والموارد الفعلية التي توضع تحت تصرف **البرنامج** من أجل تمويل دعم البرامج والإدارة.

٣٤- وينبغي لأي ترتيبات لاسترداد التكاليف: (أ) أن تكون مقبولة للجهات المانحة، (ب) ألا تقلل من القدرة على جمع الأموال، (ج) أن تضمن استرداد جميع التكاليف، (د) أن تراعى اللوائح/التشريعات في بعض الجهات المانحة التي تحظر تسديد أي رسوم إضافية عامة يكون الغرض منها تسديد تكاليف المقر، ولو جزئيا.

سابعاً – استرداد تكاليف الدعم من أنشطة أخرى "غير البرنامج العادي"

استرداد التكاليف في برنامج الأغذية العالمي

٣٥- وضعت **لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها** ترتيبات لتمويل تكاليف الدعم المباشر وغيره المباشرة التي يتكبدها **البرنامج** فيما يتعلق بتشغيل برامجه المختلفة (الوثيقة CFA 40/5). وقامت هذه الترتيبات على مبدأ استرداد التكاليف كاملة وتطبيقها على كافة فئات البرامج التي ينفذها **البرنامج**. وأصبحت هناك ميزانية لكل مشروع أو عملية لتكاليف الدعم المباشر اللازمة لتنفيذ هذا المشروع أو العملية، والتكاليف غير المباشرة التي يتكبدها **البرنامج**. ومن المهم أن يكون هناك تمييز واضح بقدر الإمكان بين تكاليف الدعم المباشر وغير المباشرة. وأسهل طريقة هي تطبيق نهج يتفق لتمويل التكاليف بعد فصلها كمباشرة وغير مباشر، هو تعريف جميع الخدمات التي لا تقتصر على مشروع واحد باعتبارها تكاليف غير مباشرة، والإنفاق عليها من تكاليف دعم البرامج والإدارة.

٣٦- ويدرج **البرنامج** في الوقت الراهن ضمن تكاليف دعم البرامج والإدارة غير المباشرة، بعض المهام التي يمكن تحميلها على خدمات الدعم المباشر للمشروعات، كما أن بعض البنود غير الغذائية تمول من رسوم تكاليف الدعم المباشر ومن هنا لابد أن تكون تكاليف الدعم غير المباشر في **البرنامج** أعلى من مثيلاتها في الوكالات الأخرى التي تحمل نفس هذه النفقات على البرامج. ولكن الأمر ليس كذلك كما يتبين من الجدول ٢

أعلاه. ومن الواضح أنه لابد من إجراء دراسة جديدة لهذا الغرض، كما أن التنسيق مع المنظمات الأخرى في **الأمم المتحدة** قد يوضح سبب هذا التناقض.

٣٧- أما معدلات استرداد تكاليف الدعم غير المباشر في **البرنامج**، فقد حسبت على نفس الأساس الذي اتبع في دراسة قياس التكاليف السابقة. فقد وضعت هذه المعدلات بقسمة مجموع الإنفاق الفعلي في السنة الجارية والتكاليف المدرجة في ميزانية السنة التالية لخدمات الدعم غير المباشرة التي تمول من ميزانية دعم البرامج والإدارة على تكاليف التشغيل الحالية المباشرة ونفقات تكاليف الدعم المباشر في السنة الجارية مضافا إليها نفقات التشغيل المتوقعة في السنة التالية.

استرداد التكاليف في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٣٨- يقدم **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** مجموعة كبيرة من دعم البرامج أو الإدارة لأنشطة لا تمول من موارده العادية. وهناك إجراءات تستهدف رد التكاليف المرتبطة بتقديم هذا الدعم إلى **البرنامج**. وتتفاوت النهج والترتيبات بحسب طبيعة الدعم والبرنامج الذي تقدم إليه. وبالنسبة لتمويل تكاليف الدعم المتصلة باقتسام التكاليف وأنشطة حسابات الأمانة، فهناك تفرقة عامة بين ما يلي:

(١) التكاليف الإدارية والتشغيلية التي ترتبط ارتباطا مباشراً بتنفيذ المشروعات والبرامج نفسها (تكاليف دعم الوكالات)؛

(٢) التكاليف الحكومية النظيرة وهي التي ترتبط أيضاً بالتنفيذ الوطني، والتي تتحملها بلدان البرامج نفسها؛

(٣) التكاليف الإضافية التي يتحملها **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** والمرتبطة بالإدارة العامة للاشتراكات وأنشطة البرامج ذات الصلة (المكاتب القطرية والإقليمية والخدمات المركزية في المقر).

٣٩- ويضع مدير **البرنامج** المنهجية المناسبة لتحديد الاحتياجات الإضافية وتقرير الرسوم والتفاوض بشأنها. ولابد أن تكون هذه المنهجية عادلة ومنصفة، وأن يتوافر بها عنصر الاستقرار وإمكانية التنبؤ بها. ولابد أن يتسم أي منهج بقدر من المرونة مراعاة لتنوع عمليات **البرنامج**. وحيث القدرة الفكرية والإدارية الأساسية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** يمكن أن تتوافر لدعم الأنشطة الأخرى " غير الأساسية" فإن استرداد التكاليف يتم على أساس تقدير التكاليف الإضافية التي تزيد عما هو مقرر في الميزانية الأساسية.

استرداد التكاليف في منظمة اليونيسيف

٤٠- في **منظمة اليونيسيف** تغطي بعض التكاليف المرتبطة بتنفيذ وتسليم البرامج الممولة بصورة تكميلية ، سواء في المقر أو في الميدان، من الميزانية العامة لدعم البرامج والإدارة الممولة من الموارد العامة ولكن استرداد هذه التكاليف بنسبة ٦ في المائة على بعض الاعتمادات التكميلية لتغطية جميع التكاليف الإضافية المرتبطة بهذه البرامج سواء في المقر أو في الميدان، حتى عند التوسع في تطبيق ذلك على الجهات المانحة المعفية من الرسوم.

٤١- وثبت من تحليل تفصيلي (الوثيقة E/ICEF/1994/AB/L2) للبدائل الممكنة، أن ميزانية واحدة لدعم البرامج والإدارة، تأخذ في اعتبارها جميع تكاليف مقر **منظمة اليونيسيف**، سوف يعكس الواقع الحالي ويتسق مع مبدأ متوسط تخصيص التكاليف واتخذت **منظمة اليونيسيف** هذا القرار مسترشدة بضرورة اتباع البساطة والشفافية والمساءلة الكاملة طبقاً لمعايير العدل والمساواة وتعظيم موارد المنظمة. ورفع المدير التنفيذي توصياته إلى **المجلس التنفيذي** الذي قرر ما يلي:

(١) ابتداءً من ميزانية دعم البرامج والإدارة للفترة المالية ١٩٩٦-١٩٩٧، يوقف رسم الاسترداد بنسبة ٦ في المائة، وتحول جميع الوظائف في المقر التي كانت تحمَّل من قبل على الأموال المستردة إلى وظائف أساسية وتدمج في ميزانية دعم البرامج والإدارة الممولة من الموارد العامة؛

(٢) أما جميع البرامج الممولة بصورة تكميلية التي وقعت بعد ٣١ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥، فتشمل اعتماد منفصل في الميزانية " للتكاليف الكلية لدعم البرامج والمكاتب الميدانية" يعادل ٣ في المائة من ميزانية البرامج الإجمالية، وسيستخدم هذا الاعتماد في تكاليف التشغيل العامة في المكاتب الميدانية، يضاف إلى تكاليف التشغيل العامة في الميدان، ويعتبر إضافة إلى تكاليف التشغيل الميدانية المباشرة مثل تكاليف الموظفين، والسفر، ومعدات الحاسوب الخ .. التي ستظل تدرج في ميزانية كل برنامج؛

(٣) لا يجوز إدخال أي تعديل على نسبة الـ ٣ في المائة إلا بعد موافقة المجلس التنفيذي؛

(٤) تطبق نسبة ٣ في المائة على جميع الجهات المانحة التي كانت معفاة من قبل من رسوم الاسترداد، وتدرج هذه النسبة في البرامج المقترحة التي تتلقى تمويلا تكميلياً من اللجان الوطنية، والمنظمات غير الحكومية، والحكومات المضيفة، والاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، والأموال النظيرة بالعملات المحلية التي تدار بصورة مشتركة.

استرداد التكاليف في مفوضية شؤون اللاجئين

٤٢- تحدد جميع تكاليف دعم البرامج والإدارة لكل اعتماد، وتدرج في الميزانيات، بدون تحديد نسبة مئوية (مجموعة التعليمات الإدارية **للمفوضية شؤون اللاجئين**، الجزء ٥-١ من الفصل الرابع).

٤٣- إن اختلاف النسب المطبقة على مختلف البرامج، واختلاف المنهجيات لدليل على الجهد الكبير الذي تبذله المنظمات لاسترداد تكاليف الدعم البرامجي والإداري الذي تتكبده وتبرير هذه العملية للجهات المانحة. فالمنظمات لا تستطيع تنفيذ البرامج الموكلة إليها دون موارد إدارية مناسبة، ولابد أن تزودها بها الجهات المانحة في النهاية. والجهات المانحة تعي هذه الحقيقة تماما، وبالتالي ينبغي بذل أقصى جهد لمعالجة إحجام بعض الجهات المانحة عن تمويل هذه التكاليف. فهذه الجهات بحاجة إلى نظام للاسترداد يتسم بالبساطة والشفافية والمساءلة، بينما تحتاج المنظمات موارد أساسية تتسم بالاستمرارية وتكون مضمونة ويمكن التنبؤ بها.

ثامناً – الاحتياطيات

٤٤- أنشئت سلسلة من الاحتياطيات لتوفير الأموال اللازمة لتنفيذ العمليات إلى أن تصل المساهمات إلى **برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين**، طبقاً للائحة المالية لكل ، مع قيام المجالس التنفيذية فيها بتحديد الحد الأقصى للاحتياطي.

٤٥- ويملك **برنامج الأغذية العالمي** احتياطي تشغيلي قدره ٥٧ مليون دولار، يستخدم لتقديم سلف **للمساهمات المؤكدة** في حالة الحاجة إلي نفقات نقدية إلى أن تصل الأموال من الجهات المانحة. وتكون السلف لهذا الغرض لمدد قصيرة عادة. كما يستخدم هذا الاحتياطي لإعطاء سلف لتسديد نفقات الدعم البرامجي والإداري التي يتكبدها **البرنامج** على أساس مبالغ معتمدة. وتسترد هذه السلف بمجرد وصول المساهمات.

٤٦- يملك **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** نوعين من الاحتياطي:

(أ) احتياطي تشغيلي يتحدد بنسبة ٢٠ في المائة من المساهمات أو النفقات التقديرية، أيهما أكبر. وبلغ هذا الاحتياطي ١٧٠ مليون دولار عام ١٩٩٦ و ٢٠٠ مليون دولار عام ١٩٩٧؛

(ب) احتياطي للإيواء الميداني، كان رصيده ١٧,٥ مليون دولار في ١٩٩٦/١٢/٣١ (الوثيقة DP/1997/24).

٤٧- وتضم ميزانية البرنامج العام **للمفوضية شؤون اللاجئين** في عام ١٩٩٧ احتياطيا واحدا وحسابين، (اللائحة المالية للأموال الطوعية التي يديرها المفوض السامي):

(أ) احتياطي البرامج، وقدره ٣٧,١ مليون دولار (الوثيقة A/AC/96/878) ويمثل نسبة تتراوح بين ١٠ في المائة – ١٥ في المائة من الأنشطة المقررة ؛

(ب) صندوق الطوارئ، وقيمته ٢٥ مليون دولار (الوثيقة A/AC/96/878) ولا يقل عن ٨ ملايين دولار، ويتجدد من صندوق رأس المال العامل والضمان ومن المساهمات الطوعية. وللمفوضي السامي أن يخصص مبالغ تصل إلى ٢٥ مليون دولار سنوياً من صندوق الطوارئ، بشرط ألا تزيد أي عملية طوارئ واحدة عن ثمانية ملايين دولار؛

(ج) صندوق إعادة التوطين الطوعي: وقيمته ٢٠ مليون دولار (الوثيقة A/AC/96/878) وقد أنشئ هذا الصندوق عام ١٩٩٦ لتقديم المساعدة المالية – في إطار البرامج العامة أو الخاصة – لعمليات إعادة التوطين الطوعية للاجئين. وقد أنشئ هذا الصندوق بمبلغ ٢٠ مليون دولار، يجوز زيادتها بما يعادل ١٠ في المائة من التقديرات الكلية في الميزانية لإعادة التوطين الطوعي في السنة السابقة.

(د) من بين الصناديق الأخرى: خطة التأمين الطبي، والصندوق المتجدد لإسكان الموظفين، موارد أخرى من الأنشطة المولدة للدخل.

٤٨- في **منظمة اليونيسيف**، يتضمن التقرير المالي والكشوفات المالية للمنظمة عن الفترة المالية المنتهية في ١٩٩٥/١٢/٣١ ثلاثة أنواع من الاحتياطي، بالإضافة إلى خطة التأمين الطبي، وهي:

(أ) صندوق لاحتياطي الأصول الرأسمالية، كان رصيده في ١٩٩٦/١٢/٣١ مبلغ ٢٦,٦ مليون دولار (الوثيقة E/ICEF/1997/AB/L.11) وهو الصندوق الذي أنشئ في عام ١٩٩٠ بهدف ضبط مشتريات الأصول الرأسمالية بصورة أفضل في المستقبل، على أن تجدد موارد هذا الصندوق – إذا دعت الحاجة بمخصصات إضافية يرخص بها؛

(ب) احتياطي قدره ٠,٢ مليون دولار للتأمين الذاتي على إمدادات البرامج، واحتياطي آخر قدره ٠,١ مليون دولار للالتزامات تجاه الغير. وحتى عام ١٩٩٢، كان هذان الاحتياطيان يتجددان إلى قيمتيهما الأصلية بالتحويل من الإيرادات، ولكن هذه الطريقة توقفت في عام ١٩٩٣.

تاسعاً – إيرادات سعر الفائدة

٤٩- تحتوي النظم المالية لجميع المنظمات على أحكام متشابهة بشأن الإيرادات من الفائدة. وتقيد الإيرادات من الفائدة المكتسبة من موارد الحساب العام أساساً على الإيرادات المتنوعة في الحساب العام. أما الفائدة المكتسبة على الحسابات " الأخرى" فتقيد على الحساب الخاص بها، ما لم توافق الجهات المانحة على ترتيب آخر.

برنامج الأغذية العالمي

٥٠- الإيرادات المتنوعة والفوائض المتراكمة في الحساب العام هما آلية التمويل الوحيدة المتاحة لبرنامج الأغذية العالمي لكي يستخدمها كآلية موازنة. وينبغي أن تستخدم إيرادات سعر الفائدة والإيرادات المتنوعة كآلية موازنة لأي فروق قد تحدث بين استرداد تكاليف الدعم المتكبدة وبين الميزانيات المعتمدة لتكاليف دعم البرامج والإدارة. واستخدام الإيرادات من الفائدة لهذا الغرض يساعد بصورة مباشرة على تخفيض أعباء تمويل تكاليف الدعم.

منظمة اليونيسيف (الوثيقة E/ICEF/1994/AB/L2 الفقرة ٣، صفحة ١٥)

٥١- قرر **المجلس التنفيذي** في عام ١٩٦٨ أن تقيد إيرادات الفائدة المكتسبة من الأموال التكميلية التي لم تنفق، على الموارد العامة كتعويض عن ذلك الجزء من تكاليف الخدمات الإدارية ودعم البرامج الذي يرجع إلى تنفيذ برامج ممولة بصورة تكميلية وإن كان من الصعب تحديدها. وطبقاً لتوقعات الخطة متوسطة الأجل في **منظمة اليونيسيف**، فإن توقعات الإيرادات من الفائدة على أرصدة الأموال التكميلية التي لم يتم إنفاقها، انخفض من ثمانية ملايين دولار عام ١٩٩٤ إلى أربعة ملايين دولار عام ١٩٩٧.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٥٢- تقيد الإيرادات العائدة من الاستثمارات كإيرادات متنوعة في حساب **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** أو في حساب الأمانات أو النشاط الإنمائي (المادة ١٠٤-١٤ (أ) من اللائحة المالية للبرنامج). وبلغت الإيرادات من الفائدة في عام ١٩٩٦ نحو ٥١ مليون دولار مقابل ٦٠ مليون دولار في عام ١٩٦٥. ولا يدخل ضمن هذا المبلغ ١٧ مليون دولار إيرادات فوائد على موارد من اقتسام التكاليف، تحسب ضمن الإيرادات من خارج الميزانية. وبلغت الإيرادات من الفوائد على الأموال وحسابات الأمانة ٢٥ مليون دولار في عام ١٩٩٦ مقابل ١٨ مليون دولار في عام ١٩٩٥.

٥٣- ويجوز استخدام الفائدة المكتسبة على أرصدة الأموال الناجمة عن اقتسام التكاليف لتغطية التكاليف الإضافية التي يتكبدها **البرنامج** في إدارة المساهمات الناجمة عن اقتسام التكاليف. ويجوز توزيع الفائدة على موارد **البرنامج** من خارج الميزانية، أو تحويلها إلى حساب اقتسام تكاليف البرامج، بعد تسديد تكاليف الدعم التي يتكبدها **البرنامج** فيما يتعلق بالأنشطة التي تتم بطريقة اقتسام التكاليف.

مفوضية شؤون اللاجئين

٥٤- تشمل الإيرادات من الفائدة جميع الفوائد وما يتصل بها من إيرادات ناجمة عن الاستثمارات نتيجة الأموال المستثمرة والحسابات المصرفية. وتحدد المادة ٩-٣ من اللائحة المالية شروط قيد الإيرادات الناجمة عن الاستثمارات في الحساب العام. وبلغت قيمة إيرادات الفائدة في عام ١٩٩٦ التي قيدت على حساب صندوق رأس المال العامل والضمان، وهو الصندوق الذي يعتمد على إيرادات الفائدة (المادة ٦-٢ من اللائحة المالية) مبلغ ١٣,٢ مليون دولار. وقد استخدم هذا المبلغ في تغطية جزء من العجز بين الإيرادات والمصروفات في البرامج العامة.

٥٥- تحظر اللائحة المالية أي اقتراض. وطبقا لإجراءات قيد المبالغ، فإن أي مبلغ تتسلمه المفوضية لا يجوز استخدامه في تمويل أي نشاط آخر. ومع ذلك، ففي بعض الأحيان، تستخدم الأموال التي تتسلمها المفوضية لنشاط بعينه في تمويل نشاط آخر بصورة مؤقتة، إلى أن تتسلم المساهمات الخاصة بهذا النشاط الأخير.

٥٦- **المادة الثامنة من اللائحة المالية :** تنص المادة ٨-٢ على ما يلي: للمفوض السامي أن يلتزم بتنفيذ مشروعات بالقدر الذي تتوافر فيه الأموال والتعهدات الحكومية غير المشروطة في الاعتماد أو الحساب المناسب. كما يجوز للمفوض السامي أن يدخل في التزامات لا تتعدى نصف المبلغ الإجمالي للتعهدات الحكومية المشروطة، أو التعهدات المؤكدة لمنظمات ذات سمعة طيبة، إلى أن تصل المساهمات ذات الصلة، كما يجوز للمفوض السامي أن يدخل في التزامات ضمن **البرنامج** السنوي، وصندوق الطوارئ، وصندوق إعادة التوطين الطوعي إلى الحد الممول من صندوق رأس المال العامل والضمان، كما تنص على ذلك المادة ٦-٣ (هـ) و (و) من اللائحة المالية.

عاشراً – الاستنتاجات

٥٧- كما يتبين من هذا التقرير، فإن هناك العديد من المبادرات التي تتخذها عدة منظمات الآن بهدف تنسيق ميزانياتها، وتحديد مختلف فئات الإنفاق. ولذا فمن المقترح أن يواصل **برنامج الأغذية العالمي** سيره في الترتيبات الحالية لعلاج مشكلات التمويل الخاصة به، والتي يدخل بعضها في إطار مسؤولياته، بما يعتمد البعض الآخر على الجهات المانحة. وبالنسبة لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة وتكاليف الإدارة، فإن على **البرنامج** أن يدرس الأسلوب المقبول الذي تتبعه المنظمات الأخرى بأن تستخدم الأموال العادية في تمويل تكاليف إدارة المنظمة ودعم البرامج والإدارة، وأن يقتصر التمويل من موارد من خارج الميزانية على تكاليف الإدارة الإضافية وتكاليف دعم البرامج والإدارة.

٥٨- ولابد لنا أن نتذكر أن **البرنامج** لديه بعض المشكلات الفريدة، ولذا فإن له سياسته الخاصة. ومع ذلك، وكما سبق أن قلنا، فإن الآلية المستقرة التي يتبعها **البرنامج** لاسترداد تكاليف الدعم التي أنفقها بالفعل، لا تفضي إلى حسن الإدارة بل إنها تسفر عن مظاهر لعدم الكفاءة يمكن تلافيها بالتمويل المناسب. والنظام الذي يتبعه **البرنامج** في استرداد التكاليف هو نظام فريد من نوعه حيث أنه ينص على الاسترداد الكامل على أساس نسب مئوية من جميع الأنشطة التشغيلية، دون أي تمييز واضح بين الموارد العادية وغيرها. وهذا الإجراء – كما سبق أن قلنا – يسفر بالقطع عن تفاوت بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات الفعلية التي توضع تحت تصرف **البرنامج** لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة.

٥٩- انخفضت بالفعل تكاليف البرامج والدعم في **برنامج الأغذية العالمي** إلى حدها الأدنى بحيث أصبح ذلك يؤثر على قدرة **البرنامج** على تنفيذ برامجه بصورة تتسم بالكفاءة والفعالية والاقتصاد. كما كان له تأثيره لا على معنويات الموظفين فحسب، بل وعلى فاعلية تنفيذ **البرامج** والتأهب لمواجهة الطوارئ. ومن شأن ذلك أن يثير أسئلة بالنسبة لأوضاع **المجلس التنفيذي** ولإدارة **البرنامج** عما إذا كانت هذه وفورات زائفة لها تأثيرها السلبي على قدرة **البرنامج** على تقديم الخدمات المطلوبة منه.

٦٠- وأود أن انتهز هذه الفرصة أؤكد، بلا أدنى شك، الأضرار التي يتعرض لها **البرنامج** بحرمانه من الموارد الضرورية لدعم إدارته وبرامجه، والآثار المدمرة المحتملة للشروط العديدة التي تفرض على المساهمات، والتي تكون من نتيجتها توافر أرصدة نقدية كبيرة لا يمكن استخدامها في معالجة المشكلات الراهنة.

الملحق الثاني

مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل

قضايا وخيارات

معالجة تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر

وتكاليف الدعم غير المباشر

٣ مارس/ آذار ١٩٩٨

المقدمة

١- أثناء اجتماع المشاورة غير الرسمي بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل، الذي عقد يوم ١٩٩٨/٢/٤، طلبت الدول الأعضاء والجهات المانحة من **الأمانة** مزيدا من التفصيلات حول الفقرة (١٤) من الوثيقة المعنونة "معالجة تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر" الصادرة في ١٩٩٨/١/٢٨.

٢- وتلخص هذه الوثيقة الخيارات الثلاثة التي نظرت فيها **الأمانة** وهي تبحث عن نهج بديل لإعادة تصنيف بنود التكاليف بين فئات تكاليف التشغيل المباشرة، وتكاليف الدعم المباشر، وتكاليف الدعم غير المباشر.

٣- وتشترك الخيارات الثلاثة في فكرة إعادة تعريف فئة تكاليف التشغيل المباشرة كما حدث في وثيقة **الأمانة** الصادرة في ١٩٩٨/١/٢٨. وإعادة التعريف تعني أن تشمل تكاليف التشغيل المباشرة جميع مدخلات المشروعات التي تستخدم مباشرة في المشروعات أو العمليات بواسطة المستفيدين أو حكومات البلدان المتلقية للمعونة أو الشركاء في التنفيذ. وذلك بالإضافة إلى تكاليف السلع، وتكاليف النقل البحري والتكاليف ذات الصلة، وتكاليف النقل البري والتخزين والمناولة.

٤- وتركز الخيارات الثلاثة التي سنعرضها في ما يلي على منهج مختلف في معالجة فئتي التكاليف المتبقيتين، أي تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر. فالخياران (١) و(٢) يمثلان ما سبق ذكره بإيجاز في الفقرة (١٤) من الوثيقة المشار إليها آنفا. أما الخيار (٣) فيعكس الفكرة التي أوصت بها **الأمانة** في نفس الوثيقة.

الخيار (١)

الملخص

٥- يبقي هذا الخيار على النسب الحالية لتكاليف الدعم غير المباشر في حدود ٩,٦ في المائة. ومعنى هذا بالنسبة لميزانية السنتين الجارية أن تكون ميزانية دعم البرامج والإدارة في حدود ٢٠٣ ملايين دولار[١]. ويعيد هذا الخيار توزيع تكاليف دعم البرامج والإدارة على المكاتب القطرية للإنفاق على عدد بسيط من الموظفين وهيكل تشغيلي على أساس الكمية بالطن. أما تكاليف المقر والمكاتب الإقليمية فستمول من ميزانية دعم البرامج والإدارة.

اعتبارات رئيسية

٦- تعتمد المكاتب القطرية **للبرنامج** التي تعمل عادة في الأنشطة الإنمائية، اعتمادا كبيرا على التمويل من دعم البرامج والإدارة، بينما تمول، تلك التي تعمل في حالات الطوارئ، بقدر كبير من تكاليف الدعم المباشر، إن لم تمول بالكامل منها. وقد ساهمت هذه الطريقة في تضخم معدلات تكاليف الدعم غير المباشر للتنمية. وطبقا لهذا الخيار، ستكون هناك أربع

(١) جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية.

فئات من الهياكل الأساسية في المكاتب القطرية التي تمول من دعم البرامج والإدارة، على أساس الكمية بالطن. ويتضمن الجدول ١ أدناه الصيغة المؤقتة المقترحة.

الجدول ١: الهيكل الوظيفي الأساسي للمكتب القطري الذي سيمول من ميزانية دعم البرامج والإدارة

الهيكل الأساسي للمكتب القطري	عدد	أكثر من ٤ ٠٠٠ طن سنويا	عدد	أكثر من ٢٠ ٠٠٠ طن سنويا	عدد	أكثر من ٦ ٠٠٠ طن سنويا	عدد	أقل من ٦ ٠٠٠ طن سنويا
موظفون دوليون	٤	٤٨٠ ٠٠٠	٣	٣٩٠ ٠٠٠	٢	٢٩٠ ٠٠٠	١	١٥٥ ٠٠٠
موظفون قطريون	٤	١٤٠ ٠٠٠	٣	١٠٥ ٠٠٠	٢	٧٠ ٠٠٠	١	٣٥ ٠٠٠
موظفو خدمة عامة	١٢	٢٢٠ ٠٠٠	٩	١٦٥ ٠٠٠	٦	١١٠ ٠٠٠	٣	٥٥ ٠٠٠
تكاليف غير الموظفين	–	١٨٥ ٠٠٠	–	١٤٥ ٠٠٠	–	١٠٥ ٠٠٠	–	٥٥ ٠٠٠
المجموع		١ ٠٢٥ ٠٠٠		٨٠٥ ٠٠٠		٥٧٥ ٠٠٠		٣٠٠ ٠٠٠
العدد المقرر للمكاتب القطرية الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة		١٠		٦		٣٤		٢٤

٧- على **البرنامج** أن يمارس قدرا من المرونة في تعديل المخصصات الفعلية لدعم البرامج والإدارة إلى المكاتب القطرية، على أساس بعض المعايير مثل ما إذا كانت هذه المكاتب موجودة في أقل البلدان نموا، وما إذا كانت غير خاضعة لإشراف مكتب إقليمي، أو في إقليم معرَّض للكوارث، أو أن هناك عوامل أخرى خاصة بها. ثم أن احتياجات دعم المكاتب القطرية ستختلف اختلافا كبيرا بحسب أنماط الأنشطة التي تنفذها هذه المكاتب، والمناطق الجغرافية التي تغطيها المشروعات أو العمليات داخل البلد الواحد. أما إذا احتاج الهيكل الأساسي المذكور أعلاه إلى أي طلبات إضافية، فسوف تمول من تكاليف الدعم المباشر.

المزايا

٨- المزايا المحتملة لهذا الخيار هي:

(١) أنه سيقلل من خطورة تهديد استمرارية وظائف الدعم الأساسية في المكاتب القطرية. فميزانية دعم البرامج والإدارة سوف تمول الهياكل الأساسية اللازمة للمكاتب القطرية بحسب مستوى السلع والأنشطة.

(٢) أن البرنامج سيحتفظ لنفسه بمرونة استخدام التمويل من ميزانية دعم البرامج والإدارة لتدعيم المكاتب القطرية استراتيجيا عند الضرورة؛

(٣) إن إعادة توزيع أموال دعم البرامج والإدارة على المكاتب القطرية العاملة في عمليات الإغاثة سيؤدي إلى خفض نسب تكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة لفئة التنمية. ومن الممكن إتباع منهج

مماثل في الدراسة الحالية لقياس التكاليف لمعرفة التغييرات التي ستطرأ على هذه النسب في السنوات القادمة.

(٤) سيسمح بإعطاء شروط تعاقدية ثابتة لأهم الموظفين الدوليين والقطريين العاملين في عمليات الإغاثة في ظل ظروف صعبة؛

(٥) أنه لن يتطلب سوى الحد الأدنى من تعديل النظم الحالية لوضع الميزانية والمحاسبة والمعلومات.

العيوب

٩- العيوب المحتملة للخيار (١) هي:

(١) لن يتحقق انخفاض في المتوسط الكلي لنسب تكاليف الدعم غير المباشر. فمن غير المحتمل أن تقبل الجهات المانحة لعمليات الطوارئ وعمليات اللاجئين الممتدة فرض متوسط تكاليف الدعم غير المباشر بنسبة ٩,٦ في المائة، وفي هذه الحالة فإن الاستمرار في استخدام نظام النسب المتغيرة (بين التنمية والإغاثة على الأقل، سيكون أكثر واقعية)؛

(٢) أن تصنيف تكاليف الدعم المباشر والدعم غير المباشر في المكاتب القطرية لن يكون بنفس الوضوح كما في الخيارين الآخرين. ففي الهياكل التنظيمية المختلفة للمكاتب القطرية، سيكون هناك التباس في تصنيف مهام الموظفين كدعم مباشر أو غير مباشر؛

(٣) أن الضغط سيقل على الاسراع بتعديل أوضاع العاملين في المكاتب القطرية وتعديل مستوى تكاليف الدعم، عندما تنخفض مستويات الموارد.

الخيار (٢)

الملخَّص

١٠- سيقلل هذا الخيار من تكاليف دعم البرامج والإدارة، وربما اقترح نسبة منخفضة للغاية لتكاليف الدعم غير المباشر. والاحتمالات الكامنة في هذا الخيار هي:(أ) تحويل جميع تكاليف المكاتب القطرية إلى تكاليف الدعم المباشر؛ (ب) تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية إلى تكاليف الدعم المباشر؛ (ج) تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية وبعض تكاليف المقر المختارة إلى تكاليف الدعم المباشر.

الاعتبارات الرئيسية

١١- إن إلغاء تكاليف دعم البرامج والإدارة نظريا من المكاتب القطرية والإقليمية وبعض الوظائف المختارة التي يقوم بها المقر، سيترتب عليه ما يلي لنسبة تكاليف الدعم غير المباشر:

الجدول ٢: الآثار المحتملة لإلغاء تكاليف دعم البرامج والإدارة عن المكاتب القطرية والإقليمية ووظائف مختارة للمقر

الخيار	تحويل تكاليف دعم البرامج والإدارة إلى تكاليف الدعم المباشر	ميزانية دعم البرامج والإدارة التقديرية (فترة السنتي) (بالمليون دولار)	متوسط النسبة التقديرية لتكاليف الدعم غير المباشر (في المائة)
٢ (أ)	تحويل جميع تكاليف المكاتب القطرية إلى الدعم المباشر	١٢٨,٢	٥,٧
٢ (ب)	تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية إلى تكاليف الدعم المباشر	١٠٨,٣	٤,٧
٢ (ج)	تحويل تكاليف المكاتب القطرية والإقليمية والمقر (منسقو البرامج في مصلحة العمليات، فرع التأمين والشؤون القانونية، إدارة الإمداد، قسم النقل البحري، وجزء من قسم التقييم) إلى تكاليف الدعم المباشر	٨٧,٥	٣,٨

١٢- قد يجد **البرنامج** نفسه مضطرا للعمل في بلدان بعينها، ولو أن حجم العمل فيها منخفض للغاية بحيث لا يكفي لتوليد تكاليف الدعم المباشر لإدارة المكتب القطري. وقد تكون هذه البلدان من أقل البلدان نموا التي تعاني من نقص قدرات التنفيذ، أو ربما كانت لها أهمية استراتيجية في التأهب لمواجهة الكوارث. وفي مثل هذه الحالات، سيحتاج الأمر إلى مبالغ احتياطية من ميزانية دعم البرامج والإدارة لاستكمال إقامة مكتب صغير أو تمويله.

المزايا

١٣- المزايا المحتملة للخيار (٢) هي:

(١) أنه موجه "نحو المستقبل" أكثر من غيره. فهو يساير الاتجاه نحو استعادة التكاليف، بربط هذه التكاليف بالعمليات بأكبر قدر ممكن، ليضمن بذلك هيكلا مرنا يمكنه أن يزيد أو ينقص بحسب مستوى الموارد؛

(٢) أن وظائف الدعم التي ستظل في إطار ميزانية دعم البرامج والإدارة ستكون ذات طبيعة غير مباشرة. ففئات البرامج لن تكون أمراً مهماً عند النظر في نسب تكاليف الدعم غير المباشر في إطار هذا الخيار. وهو ما يسمح بفرض نسبة ثابتة لتكاليف الدعم غير المباشر.

(٣) إن هذا الخيار سيفرض نسبة منخفضة انخفاضا شديدا لتكاليف الدعم غير المباشر، ستبدو "منافسة" بأغلب المقاييس.

العيوب

١٤- العيوب المحتملة لهذا الخيار هي:

(١) في مناخ تتزايد فيه المساهمات الموجهة إلى بلدان وعمليات معينة من جانب الجهات المانحة، على البرنامج أن يخاطر مخاطرة شديدة بتحمل نفقات تكاليف الدعم المباشر سواء وجهت الجهات المانحة مساهماتها أو لم توجهها؛

(٢) إنه لابد من وجود نظام يسمح بقيد تكاليف الدعم المباشر قبل أن تؤكد الجهات المانحة مساهماتها بهذه التكاليف بوقت طويل. ولاشك أن المخاطرة التي ينطوي عليها الالتزام بتكاليف الدعم المباشر تتراوح قيمتها بين ١٠٠ و١٤٠ مليون دولار بهذه الطريقة، ستكون أعلى كثيراً منها في الخيارين الآخرين.

(٣) أنه لابد من وضع منهجية تتوقع وتتحمل تكاليف مجموعة كبيرة من المكاتب القطرية والإقليمية وتكاليف المقر في عدد كبير من ميزانيات المشروعات والعمليات، تأسيسا على جهود العمل الإشارية المبذولة في كل مشروع أو عملية. وتحتاج مثل هذه المنهجية إلى نظام للمحاسبة وتخصيص التكاليف ووضع ميزانية للمشروعات أكثر تعقيدا مما هو معمول به الآن في البرنامج. وسيتعين على هذا النظام أن يوزع بصورة تلقائية – على سبيل المثال – مصروفات قسم النقل بأكملها في كل شهر (أو كل ثلاثة شهور) على جميع المشروعات الجارية، تأسيسا على مبدأ يتفق عليه مثل وزن السلع المنقولة؛

(٤) أنه في غياب منهجية جربت جيدا وعدم وجود نظام مساند، تنشأ خطورة إلزام المديرين في الميدان بالمتابعة الوثيقة لمصروفات تكاليف الدعم المباشر التي تنفق في المكاتب الإقليمية والمقار المحملة على مشروعاتهم حتى يتمكنوا من مراقبة ميزانية المشروع. ولاشك أن هذه الضرورة الإدارية سيكون لها تأثير معاكس على العمليات.

الخيار (٣)

الملخَّص

١٥- سيؤدي هذا الخيار إلى خفض نسبة تكاليف الدعم غير المباشر إلى نسبة تكون حوالي ٧,٨ في المائة في المتوسط بتحويله ما يقرب من ٢٥ في المائة من تكاليف دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية إلى تكاليف الدعم المباشر. وسيستخدم هذا الخيار تكاليف الدعم غير المباشر في تمويل جميع تكاليف الدعم في المقر والمكاتب القطرية، وحد أدنى موحد من هياكل المكاتب القطرية يعتبر ضروريا لوجود **البرنامج**، بما في ذلك ما هو مطلوب لأغراض الإدارة والتسيير.

الاعتبارات الأساسية

١٦- يقترح هذا الخيار الهياكل الأساسية التالية للمكاتب القطرية الممولة من تكاليف الدعم غير المباشر:

الجدول ٣: الهيكل الوظيفي للمكتب القطري المقترح تمويله من تكاليف الدعم غير المباشر

الهيكل الوظيفي الأدنى الذي سيمول من تكاليف الدعم غير المباشر	العدد	بالدولارات
ممثلو **البرنامج**	١	١٥٥ ٠٠٠
موظفون قطريون	٢	٨٥ ٠٠٠
موظفو خدمة عامة	٣	٦٥ ٠٠٠
تكاليف غير الموظفين	-	٥٥ ٠٠٠
المجموع		٣٦٠ ٠٠٠

وينبغي أن نلاحظ ما يلي:

- أن التكلفة الفعلية ستتفاوت اعتمادا على بعض العوامل مثل مستوى المديرين القطريين للبرنامج، ومرتبات الموظفين المحليين، وتكاليف المعيشة،
- ستكون هناك تفاوتات بسيطة في الهيكل التنظيمي الأساسي، اعتمادا على بعض العوامل مثل المستوى العام للأنشطة، وما إذا كان المكتب القطري "لا يرتبط بمكاتب أخرى" أو مدعوم إقليميا،
- في حالة تعرض بلد "جديد" لحالة طوارئ، ستمول تكاليف إدارة المكتب القطري وتكاليف الدعم الأخرى بالكامل من تكاليف الدعم المباشر طوال المدة الباقية من الفترة المالية.

١٧- ستمول ميزانية تكاليف الدعم المباشر التكاليف المتغيرة أو التجميعية للمكتب القطري **للبرنامج** لدعم أنشطة **البرنامج** في هذا البلد، سواء كانت أنشطة ذات طبيعة إنمائية أو إغاثية. أما مستوى تمويل ميزانية تكاليف الدعم المباشر لأي متطلبات إضافية للمكتب القطري فستحدد بحسب نوع النشاط ومستواه، وكمية السلع، والظروف الخاصة لهذا البلد. وستغطي ميزانية تكاليف الدعم المباشر تكاليف الموظفين الدوليين والقطريين، ومركبات المكتب، ومعداته، وغير ذلك من متطلبات تكاليف دعم المكتب القطري بخلاف الحد الأدنى من الهيكل الوظيفي للمكتب الممول من تكاليف الدعم غير المباشر.

المزايا

١٨- المزايا المحتملة للخيار (٣) هي:

(١) أن المصروفات المحملة على تكاليف الدعم المباشر وتكاليف الدعم غير المباشر أكثر اتساقا في هذا الخيار. فسيقتصر استخدام تكاليف الدعم المباشر على الجزء المتغير من تكاليف دعم المكتب القطري. وسوف يساعد ذلك المديرين في الميدان على تخطيط تكاليف دعم المكتب القطري ومتابعتها بطريقة دقيقة؛

(٢) إن هذا الخيار يحقق نسبة منخفضة لتكاليف الدعم غير المباشر، في الوقت الذي يضمن فيه استمرار الحد الأدنى من الهيكل الوظيفي في المكتب القطري عندما يرى البرنامج أهمية استراتيجية لوجوده؛

(٣) أن التكاليف المتبقية ضمن تكاليف الدعم غير المباشر ستتكون أساسا من تكاليف الإدارة والشؤون الإدارية ذات الطبيعة العامة. وسيتيح ذلك فرصة تطبيق نسبة واحدة لتكاليف الدعم غير المباشر.

العيوب

١٩- إن هذا الخيار سيواجه مخاطر مماثلة لتلك المذكورة في الخيار (٢)، وإن كانت بدرجة أقل:

(١) أن على البرنامج أن يواجه خطورة تحمل نفقات تكاليف الدعم المباشر، سواء وجهت الجهات المانحة مساهماتها أو لم توجهها؛

(٢) لابد من وجود نظام لقيد تكاليف الدعم المباشرة قبل أن تؤكد الجهات المانحة مساهماتها الفعلية في تكاليف الدعم المباشر؛

تأثير الخيارات على معالجة تكاليف الدعم المباشر

٢٠- من شأن الخياران (٢) و(٣) أن يقللا من ميزانية دعم البرامج والإدارة، ويزيدا من اعتماد **البرنامج** على تكاليف الدعم المباشر. وسيؤدي هذا التغيير إلى زيادة الشفافية وتحسين إدارة التكاليف للأسباب التالية:

(١) أن البرامج القطرية، والمشروعات الإنمائية، وعمليات إغاثة اللاجئين الممتدة، وعمليات الطوارئ، ستحتوي مستقبلا على عرض واضح لميزانية تكاليف الدعم المباشر؛

(٢) إن أداء التكاليف سيصبح أكثر وضوحا بربط جزء كبير من نفقات تكاليف الدعم في البرنامج ربطا مباشرا بعمليات ومشروعات محددة؛

(٣) إن الاستجابة لمتطلبات تكاليف الدعم المباشر ستحدث في حالة توافر الموارد بصورة أسرع مما يحدث الآن عند تمويلها من ميزانية دعم البرامج والإدارة.

٢١- وفي نفس الوقت، فإن هذه الخيارات ستوجب على **البرنامج** الالتزام بتدبير أموال تكاليف الدعم المباشر، وتقديم جزء من هذه الأموال قبل أن تتأكد التزامات الجهات المانحة فيها. وكمثال، فإن الخيار (٣) يقضي بأن تصبح جميع الوظائف الدولية **للبرنامج** في الميدان – بخلاف وظيفة المدير القطري – ممولة من تكاليف الدعم المباشر. وفي أية سنة من السنوات، هناك عدد كبير من موظفي **البرنامج** الدوليين يعاد تعينهم في وظائف مختلفة في المكاتب القطرية، مصحوبين بعائلاتهم في أغلب الأحيان. ولكن إعادة التعيين هذه ستصبح مستحيلة التنفيذ لو لم يلتزم بأموال تكاليف الدعم المباشر قبل تأكيد مساهمة الجهات المانحة بها. كما أنه من المستحيل بالنسبة **للبرنامج** وقف أي موظف دولي أو قطري بصورة مؤقتة في كل مرة يحدث فيها عجز في تمويل تكاليف الدعم المباشر لمشروع أو عملية بعينها.

٢٢- اعتمادا على الخيارات التي سيأخذ بها **البرنامج** في المستقبل، لابد من إيجاد آليات مناسبة لتتسع لبعض المتطلبات كتلك التي سبق ذكرها. ومن الأفكار الأولية لمثل هذه الآليات ما يلي:

(١) زيادة المستوى المستهدف الحالي لحساب الاستجابة العاجلة من ٣٥ مليون دولار إلى مبلغ يكفي لتغطية احتياجات تكاليف الدعم المباشر لعمليات الطوارئ (لتغطية التكاليف الأولية، وتمويل تكاليف الوظائف الخالية والالتزامات بالهيكل الوظيفي الأساسي وما يرتبط بذلك من تكاليف). وتعوض هذه المبالغ بمجرد تلقي المساهمات المؤكدة؛

(٢) إتاحة الفرصة أمام عمليات الإغاثة الممتدة للاستفادة من حساب الاستجابة العاجلة بعد زيادته؛

(٣) تكوين صندوق متجدد مماثل لاحتياطي التشغيل، لتخصيص أموال تكاليف الدعم المباشر إلى المشروعات الإنمائية مسبقا. وستخصص أموال تكاليف الدعم المباشر لتغطية الموظفين الأساسيين والتكاليف المرتبطة بذلك على أساس ميزانيات البرامج والمشروعات القطرية المعتمدة. وستعوض هذه الأموال بمجرد ضمان المساهمات الخاصة بالتنمية.

٢٣- ولابد من تحديد آليات تمويل تكاليف الدعم المباشر هذه بالارتباط مع آليات استرداد التكاليف التي ستطبق. فمع قيام **البرنامج** بتحديد التزاماته مسبقا، قد يواجه عجزا في استرداد ما أنفقه من تكاليف الدعم المباشر إذا لم تتحقق المساهمات المنتظرة في المشروعات والعمليات الافرادية. فلابد من متابعة الالتزامات المسبقة لتكاليف الدعم المباشر مقابل الموارد الكلية التي يحتمل توافرها، بحيث يمكن تلافي أي تفاوت كبير في مستوى تكاليف الدعم المباشر التي تنفق على تسليم المشروعات.

٢٤- ستحتاج **الأمانة** إلى مزيد من الوقت لدراسة هذه الخيارات، والخروج منها باقتراحات مفصلة لمعالجة القضايا السابقة ذكرها.

أهم وكالات الأمم المتحدة الممولة بصورة طوعية

مقارنة بين سياسات تمويل دعم البرامج والإدارة

السياسة	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	منظمة اليونيسيف	مفوضية شؤون اللاجئين	برنامج الأغذية العالمي
استخدام إيرادات سعر الفائدة	تستخدم الفائدة من الموارد الأساسية في تمويل الخدمات الأساسية، مثل دعم البرامج والإدارة، والفائدة من اقتسام التكاليف في تمويل تكاليف الدعم في البرنامج أولا، ثم قيد أي رصيد في الموارد غير الرئيسية (المادة ١٠٤-١٤ من النظام المالي للبرنامج)	تقيد الفائدة المكتسبة من الأموال التكميلية غير المتوقعة على الموارد العامة كتعويض عن ذلك الجزء من تكاليف الخدمات الإدارية ودعم البرامج الذي يرتبط بالبرامج الممولة بصورة تكميلية، وتعامل جميع الفوائد على الموارد العادية كإيرادات متنوعة لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة.	تقيد الفوائد المكتسبة من جميع الأموال المستثمرة في حساب رأس المال العامل والضمان، الذي يستخدم لتسديد التكاليف قبل وصول المساهمات المتعهد بها، ولضمان الزيادات في الميزانية بسبب تغيير أسعار الصرف، ولتجديد موارد صندوق الطوارئ (اللائحة المالية الفقرة ٦-٢ (ج) و ٩-٣ من اللائحة المالية، (الوثيقة A/AC/96/503/Rev	تقيد الفوائد على الودائع - في حالة وجودها - على الحساب الخاص بها، أما في جميع الحالات الأخرى فيقدر في الحساب العام كإيرادات متنوعة وبالنسبة للفوائد على المساهمات الثنائية، تقيد في حساب الاستجابة العاجلة ما لم تحدد الجهة المانحة إجراءً آخر (المادة ١١ من اللائحة المالية).
تكاليف الدعم للموارد العادية (الأساسية)	تمول من المساهمات في الموارد الأساسية على أساس الميزانية التي يقرها المجلس الرياسي، دون رسوم أو نسبة محددة.	تمول من المساهمات في الموارد الأساسية على أساس الميزانية التي يقرها المجلس الرياسي، دون رسوم أو نسبة محددة.	تمول من المساهمات في الموارد الأساسية على أساس الميزانية التي يقرها المجلس الرياسي، دون رسوم أو نسبة محددة.	تمول بنسبة مئوية مختلفة بحسب فئة البرنامج مضافا إليها رسوم مباشرة على ميزانية المشروع.
تكاليف الدعم للموارد الأخرى (غير الأساسية)	تمول من الفائدة المكتسبة من نسبة مئوية للرسوم والمعدلات تتراوح بين ٣ في المائة و ١٨ في المائة ، بناء على ما يقرره المدير.	تمول من الفائدة المكتسبة ونسبة ٣ في المائة كرسوم على جميع الأموال التكميلية (الوثيقة E/ICEF/1994.AB/L.2)	تمول من الرسوم المباشرة على المشروعات.	تمول بنسبة مئوية مختلفة مضافا إليها رسوم مباشرة على ميزانية المشروع.

أهم وكالات الأمم المتحدة الممولة بصورة طوعية

مقارنة بين سياسات تمويل دعم البرامج والإدارة

السياسة	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	منظمة اليونيسيف	مفوضية شؤون اللاجئين	برنامج الأغذية العالمي
معدلات تكاليف الدعم	يدفع البرنامج تكاليف دعم لمنظمات الأمم المتحدة تتفاوت بين ٥ في المائة و ١٨ في المائة أموال الأمانة – تكاليف دعم الوكالات بنسبة ١٠ في المائة رسوم إدارية للبرنامج ٣ في المائة – ٥ في المائة الصناديق الخاصة: مرفق البيئة العالمي: وبروتوكول مونتريال: تسدد على أساس القيمة الفعلية لعبء العمل. موزامبيق: ٥ في المائة. برنامج مساعدة السكان الفلسطينيين: ٨ في المائة. اتفاقيات الخدمة الإدارية: ١٤ في المائة. اقتسام التكاليف مع الغير: ٣ في المائة – ٥ في المائة.	جميع البرامج التكميلية (غير الرئيسية): ٣ في المائة.	استرداد النفقات الفعلية المدرجة في الميزانية والمحددة على أساس كل اعتماد.	حسبت نسبة استرداد تكاليف خدمات الدعم التي قدمها البرنامج على أساس دراسة لقياس التكاليف بقسم إجمالي التكاليف المدرجة في الميزانية لخدمات الدعم الممولة من ميزانية دعم البرامج الإدارية، على تكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة والنسبة المطبقة الآن، هي: التنمية/التعمير التأهب لمواجهة الكوارث ١٣,٩% الإغاثة الممتدة ٧,١% عمليات الطوارئ ٦ % العمليات الخاصة ١١,٩% الموظفون المهنيون المبتدئون ١٢% العمليات الثنائية والنقل ٤,٥% المشتريات الثنائية ٤,٠%

الملحق