

## مذكرة إعلامية بشأن المعدلات المتعددة لتكاليف الدعم غير المباشرة فيما يتصل باستعراض تكاليف الدعم غير المباشرة

الحلقة الدراسية المالية للمجلس التنفيذي

1 فبراير/شباط 2014

### الغرض

طلبت هذه المذكرة الإعلامية في الحلقة الدراسية غير الرسمية للمجلس التنفيذي المعقودة في 29 يناير/كانون الثاني 2014. وهي تخص المسألة التي طرحت في الفقرة 44 من وثيقة المجلس التنفيذي المعنونة أسلوب حساب معدل تكاليف الدعم غير المباشرة في البرنامج (الوثيقة WFP/EB.1/2014/4-B/1) والتي تتعلق بمواصلة تطبيق معدل موحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة على كل فئات البرامج أو التحول إلى أسلوب المعدلات المتفاوتة. وتبين الوثيقة الاعتبارات التي قادت برنامج الأغذية العالمي إلى اعتماد معدل موحد لاسترداد التكاليف بالنسبة لجميع المساهمات من أجل الاسترداد الكامل للتكاليف في سنة 1998، كما تقدم عرضاً موجزاً للممارسات المناظرة بمعدل استرداد التكاليف في بعض منظمات الأمم المتحدة.

### 1- عرض عام لمعدلات استرداد التكاليف غير المباشرة – السياسة الراهنة

يطبق برنامج الأغذية العالمي مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف على كل المساهمات. والمتوقع من كل جهة مانحة تحمل جميع تكاليف التشغيل وجميع تكاليف الدعم المباشرة وغير المباشرة في مساهماتها. وتستخدم المبالغ المستردة من تكاليف الدعم غير المباشرة في جميع المشروعات في تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة. وقد أوصى "تقرير جماعة العمل الرسمية بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي" لسنة 1998 (الوثيقة WFP/EB.3/98/4D) بتطبيق معدل موحد لتكاليف الدعم غير المباشرة على جميع فئات البرامج. ويحسب هذا المعدل بتطبيق ميزانية دعم البرامج والإدارة على تكاليف التشغيل المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة المتوقعة للأنشطة خلال الفترة المالية. واستندت هذه التوصية إلى الاستنتاجات التالية التي خلصت إليها جماعة العمل:

- ◀ على البرنامج أن يخاطر بمخاطرة شديدة بتحمل نفقات تكاليف الدعم المباشرة سواءً وجهت الجهات المانحة مساهماتها أم لم توجهها.
- ◀ يترتب على وضع معدل مختلف لتكاليف الدعم غير المباشرة لكل فئة من فئات البرامج مصروفات إدارية عالية وصعوبات في التشغيل.
- ◀ تتأثر استعادة ميزانية دعم البرامج والإدارة بالتقلبات في توزيع المساهمات على مختلف فئات البرامج لاختلاف معدل تكاليف الدعم غير المباشرة من فئة إلى أخرى.

◀ ربما ظلت ميزانية دعم البرامج والإدارة في فترة ما تستعصي على الاسترداد الكامل عندما تحدث تفاوتات كبيرة في نسبة الموارد الموفرة لمختلف فئات البرامج.

وجاء في تقرير سنة 1998 أيضا: "يفترض الهيكل النمطي للمكاتب القطرية الممول من تكاليف الدعم غير المباشر في جميع البلدان أن تمويل 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. وستتفق 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".

وقد طبق البرنامج بنجاح، على مدى 16 عاما، معدلا موحدًا لتكاليف الدعم غير المباشرة على جميع فئات البرامج والأنشطة. وفي سنة 1998 حُدد المعدل بمستوى 7.8 في المائة، ثم خفض إلى 7 في المائة في سنة 2003.

## 2- نماذج استرداد التكاليف في الأمم المتحدة

### 1-2 معدلات استرداد التكاليف لتمويل تكاليف دعم البرامج والإدارة

من المهم ملاحظة وجود فروق في طرائق تمويل ميزانيات دعم البرامج والإدارة في وكالات الأمم المتحدة. والبرنامج يطبق أسلوب الاسترداد الكامل للتكاليف على جميع المساهمات المقدمة له، وهو، خلافا لكيانات أخرى للأمم المتحدة، لا يتلقى تمويلا أساسيا أو مساهمات مقررة. وبذلك، فإن ميزانية دعم البرامج والإدارة تعتمد كليا على معدل استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة البالغ 7 في المائة.

ويقدم الجدول 1 عرضا عاما لطبيعة التمويل في مجموعة مختارة من كيانات الأمم المتحدة الأكبر حجما، ونماذج ومعدلات الاسترداد المعيارية التي تستخدمها. وتتراوح معدلات الاسترداد بين 7 في المائة و13 في المائة في كيانات للأمم المتحدة يمكن مقارنة البرنامج بها، وهي معدلات تطبقها المؤسسات أحيانا كمعدل موحد على جميع فئات البرامج في حين أنها تتباين، في كيانات أخرى، حسب فئات البرامج. وتجدر ملاحظة أن معدلات الاسترداد هذه تعبر فقط عن القرارات المتخذة على مستوى السياسات بشأن معدلات الاسترداد.

الجدول 1: هيكل التمويل والسياسات المتصلة بتكاليف الدعم غير المباشرة في بعض كيانات الأمم المتحدة الأكبر حجماً

مساهمات طوعية/أخرى (1)		مساهمات مقررة/موارد عادية	الكيان التابع للأمم المتحدة	نوع الكيان	النموذج التمويلي	الهيكل التمويلي
المعدل المعياري لاسترداد التكاليف	بملايين الدولارات الأمريكية	بملايين الدولارات الأمريكية				
10% 13%	طوارئ: 703 غير ذلك: 734	1 005 <sup>(2)</sup>	منظمة الأغذية والزراعة	وكالة متخصصة	نموذج المساهمات المقررة	تمويل مقرر
7% لحالات طوارئ معينة. 13%	1 636	474	منظمة الصحة العالمية <sup>(3)</sup>			
8%	8 994	2 089	برنامج الأمم المتحدة الإئمائي <sup>(5)</sup> (منسق)	برنامج (عادي)	نموذج الموارد الأساسية <sup>(4)</sup>	تمويل طوعي
8%	1 468.2	971	صندوق الأمم المتحدة للسكان <sup>(6)</sup> (منسق)	صندوق (عادي)		
8%	2 658	1 284	منظمة الأمم المتحدة للطفولة <sup>(7)</sup> (منسق)			
غير مقيد	1 369	0	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين <sup>(8)</sup>	مفوضية		
حسب المشروع	948.9	0				
7%	4 332.0	0	برنامج الأغذية العالمي	برنامج	نموذج الاسترداد الكامل للتكاليف	

(1) تطبق معظم الوكالات معدلات تباينية حسب مجالات التركيز المواضيعية (انظر القسم 2-2)، أو للمرتبة المحددة للجهة المانحة (حكومة الدولة المضيفة، مثلاً) وتأخذ جميعها بمعدل 7 في المائة بالنسبة للمكتب الإنساني للجماعة الأوروبية.

(2) برنامج العمل والميزانية لمنظمة الأغذية والزراعة للفترة 2014-2015.

(3) دراسة تكاليف الإدارة والتنظيم، تقرير من المدير العام، جمعية الصحة العالمية، 12 أبريل/نيسان 2013؛ الوثيقة EBPBAC18/3.

(4) تستخدم المنظمات عبارة "الموارد الأساسية" بلا تمييز في مناقشة الموارد العادية للصناديق والبرامج، وتستخدم عبارة "المساهمات المقررة" بالنسبة للوكالات المتخصصة.

(5) الجدول 1 ب المتعلق بخطة الموارد المتكاملة للفترة 2014-2015، مقارنة بالفترة 2012-2013؛ تقديرات الميزانية المتكاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإئمائي للفترة 2014-2017، المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإئمائي، 12 يوليو/تموز 2013؛ الوثيقة DP/2013/41.

(6) الجدول الموجز 1 المتعلق بمقارنة خطة الموارد المتكاملة للفترة 2012-2013 مقابل الأرقام الفعلية/التقديرية؛ المجلس التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للسكان، 24 يونيو/حزيران 2013، الصفحة 28؛ الوثيقة DP/FPA/2013/14.

(7) عرض عام للدورة التوجيهية لأعضاء المجلس التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) في مجال الإدارة المالية للمنظمة، اليونسف، 14 يناير/كانون الثاني 2014.

(8) الجدول 3، موجز مساهمات سنة 2012، التقرير العالمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لسنة 2012، الصفحة 107.

## 2-2 المعدلات المنسقة لاسترداد التكاليف (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، صندوق الأمم المتحدة للسكان، هيئة الأمم المتحدة للمرأة)

اعتباراً من سنة 2014، اعتمد كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، معدلات منسقة لاسترداد التكاليف<sup>(9)</sup>. ويبدو أن هناك، في نطاق المعدلات المنسقة،<sup>(10)</sup> عدداً من التباينات المعتمدة:<sup>(11)</sup>

- معدل لاسترداد التكاليف يبلغ 8 في المائة بالنسبة لفئات تصنيف التكاليف المنسقة.
- تخفيض منسق نسبته 1 في المائة للصناديق المواضيعية بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة للسكان (تستمر هيئة الأمم المتحدة للمرأة في تطبيق معدل يبلغ 8 في المائة).<sup>(12)</sup>

## 3- المعدلات المتباينة لاسترداد التكاليف

### 1-3 عرض النموذج

تتطوي المعدلات المتباينة لاسترداد التكاليف على اتفاق البرنامج مع المجلس التنفيذي على تحديد معدلات لاسترداد التكاليف غير المباشرة منفصلة لكل فئة من فئات البرامج (عمليات الطوارئ، العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، البرامج القطرية/العملية الإنمائية والعمليات الخاصة) و/أو الأنشطة (مثل النقد والقوائم، التغذية المدرسية، إلخ). وسيقتضي الأمر وضع تنبؤات التمويل استناداً لفئات البرامج و/أو الأنشطة لتحديد الأساس الذي يقوم عليه استرداد التكاليف. ومن ثم فسيفتضي الأمر تصنيف بنود ميزانية دعم البرامج والإدارة تبعاً للدعم المقدم لكل فئة من فئات البرامج؛ وكانت النسبة في آخر دراسة تفصيلية أجريت في سنة 1997، تبلغ ما بين 30 إلى 70 في المائة تقريباً لمساعدات الطوارئ مقابل التنمية. وقد تأكدت النسبة مجدداً في سنة 2002.

### 2-3 الآثار بالنسبة للجهات المانحة

بغية التحول إلى المعدلات المتعددة، سيكون على أعضاء المجلس التنفيذي الموافقة على:

- ◀ نموذج تكلفة لكل فئة من فئات المشروعات أو الأنشطة.
- ◀ المعدلات التي تطبق على كل فئة من فئات المشروعات أو الأنشطة.
- ◀ توزيع تكاليف دعم البرامج والإدارة التي يتم تحملها في المقر أو الأقاليم، بين الفئات والأنشطة.

<sup>(9)</sup> خارطة طريق صوب وضع ميزانية متكاملة: استعراض مشترك لتأثير التصنيفات التكاليفية للأنشطة بشأن معدلات استرداد التكاليف المنسقة، المجلس التنفيذي المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، 16 يناير/كانون الثاني 2013؛ الوثيقة DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8.

<sup>(10)</sup> إضافة إلى ذلك ستبقي الصناديق والبرامج على المعدلات التفصيلية القائمة لتشاطير التكاليف الحكومية، والمساهمات المقدمة من دول الجنوب لدول الجنوب، ومساهمات القطاع الخاص.

<sup>(11)</sup> القرارات المعتمدة من المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الصفحة 11 الوثيقة DP/2014/2.

<sup>(12)</sup> "يقر معدلًا منسقاً عاملاً لاسترداد التكاليف قدره 8 في المائة للمساهمات غير الأساسية، وسيجري استعراض ذلك المعدل في عام 2016، مع إمكانية زيادته إن لم يكن متسقاً مع مبدأ استرداد التكاليف بالكامل تناسبياً مع مصادر التمويل الأساسي والتمويل غير الأساسي، على النحو المقرر في الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، ويقرر أن يتم استعراض معدل استرداد التكاليف بعد تحليل تقارير التقييم المذكورة في الفقرتين 15 و 17 أدناه وتقييمها بصورة مستقلة". المرجع نفسه، الصفحة 11.

### 3-3 الحوكمة والإدارة

كما جاء في تقرير "جماعة العمل الرسمية بشأن مراجعة سياسات الموارد والتمويل طويل الأجل لبرنامج الأغذية العالمي"، فإن المعدل الموحد أسهل على الفهم والإدارة. ويطبق البرنامج في الوقت الراهن فروقا صغيرة بالنسبة للصناديق الاستثنائية للقطاع الخاص والمكاتب القطرية. وتغيير نموذج المعدل الموحد إلى نموذج لمعدلات تكاليف متباينة يقتضي اتخاذ الأمانة لعدد من الإجراءات تشمل: التصديق على التزام الكشوف المالية للبرنامج بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بالنسبة لكل فئة من فئات البرامج أو الأنشطة.

#### 4- الخلاصات

كما يتضح من الجدول 1، فإن الوكالات الرئيسية الأخرى – باستثناء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين – لديها مساهمات مقررة أو موارد أساسية تمكنها من تغطية تكاليف ميزانية دعم البرامج والإدارة الخاصة بها. وفي حين تحصل المفوضية على مخصص من الأمم المتحدة، فإنها توزع كل التكاليف الأخرى على المشروعات والأنشطة وتسترددها منها. وتطبق سائر الصناديق والبرامج المشابهة فروقا تمكنها من الأخذ بمعدل منسق لاسترداد التكاليف يبلغ 8 في المائة (رغم أنها تلجأ إلى تطبيق بعض الفروق بالنسبة لأنشطة بعينها، كما جاء في القسم 2-2). ومن بين الوكالات التي تم استعراضها، فإن البرنامج هو الوحيد الذي يغطي ميزانية دعم البرامج والإدارة الخاصة به بالكامل عن طريق فرض رسم لتكاليف الدعم غير المباشرة على جميع المساهمات. ورأت اللجنة المالية لمنظمة الأغذية والزراعة "أن استمرار تطبيق معدل موحد لتكاليف الدعم غير المباشرة على كل البرامج والأنشطة مفيد لجميع أصحاب المصلحة لدواعي البساطة والشفافية، وأن من شأن تطبيق معدل موحد أن يساعد على تجنب مخاطر تعزيز استخدام فئات برامج أقل ملائمة".