

July 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة المالية

الدورة الخامسة عشرة بعد المائة

روما، 25 - 2006/9/29

تقرير عن مصروفات تكاليف الدعم وعمليات الاسترداد

مذكرة مقدمة إلى لجنة المالية

تُعرض هذه الوثيقة على لجنة المالية لمناقشتها.

وتدعو الأمانة الأعضاء في لجنة المالية الذين يودون طرح أي أسئلة فنية حول هذه الوثيقة إلى الاتصال بالموظفين المسؤولين في المنظمة المشار إليهم أدناه قبل وقت كافٍ من انعقاد اجتماع اللجنة إذا أمكنهم ذلك.

مدير مكتب البرنامج والميزانية والتقييم السيد Manoj Juneja الهاتف: 06-57054972

رئيس إدارة البرنامج والميزانية السيد Boyd Haight الهاتف: 06-57055324

المسؤول الأول في إدارة البرنامج والميزانية السيدة Mina Dowlatchahi الهاتف: 06-57056370

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخاً إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة في موقع المنظمة على شبكة الانترنت www.fao.org

الموجز التنفيذي

1 - تتناول هذه الوثيقة تطبيق سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم للفترة الممتدة من يونيو/حزيران 2005 وحتى مايو/أيار 2006، التي أطلقت فيها المنظمة 555 مشروعاً من مشاريع حسابات الأمانة. وتتضمن الوثيقة توزيعاً فنوياً لمعدلات تكاليف خدمة المشاريع المطبقة على هذه المشاريع من حيث عدد المشاريع وميزانياتها الكاملة. وتجدر الإشارة إلى أنه جرى تطبيق معدلات على المشاريع كافة تندرج ضمن السياسات المطبقة حالياً. وإنّ الأهمية المتنامية التي تكتسبها حسابات الأمانة "المختلطة" التي تقدّم الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي (أي ما يسمى "الأنشطة المعيارية") وتحتوي في الوقت نفسه على عناصر "تشغيلية"، لتؤكد الدور الحاسم الذي تؤديه الموارد من خارج الميزانية من أجل تسهيل تكامل العمل المعياري والتشغيلي.

2 - وتستعرض الوثيقة أيضاً تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة التي تقع على عاتق المشاريع من خارج الميزانية في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي، وتبين الوثيقة أنّ هذه التكاليف تفوق الإيرادات المحققة بموجب السياسة الراهنة. وبلغ مجموع تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة المرتبطة بأنشطة هذه المشاريع 7.2 مليون دولار أمريكي عام 2004 وأكثر من 8 ملايين دولار أمريكي عام 2005، في حين بلغت تكلفة تنفيذ تلك المشاريع 57 مليون دولار أمريكي عام 2004 و60 مليون دولار أمريكي عام 2005. فأصبح بالتالي متوسط معدّل تكلفة الدعم 12.6 في المائة عام 2004 وأكثر من 13 في المائة عام 2005 مقارنة بمعدل الاسترداد الموحد الحالي البالغ 6 في المائة. وهذا الفارق يبين أنّ الاشتراكات المقررة في البرنامج العادي تدعم هذه الأنشطة الممولة من خارج الميزانية، وهو أمر مخالف للمبدأ الذي أقرّه المجلس في نوفمبر/تشرين الثاني 2000 والذي يقضي بإيجاد توازن معقول بين المعدّلات المحصلة والتكاليف الفعلية لتقديم الدعم الإداري والتشغيلي للمشاريع.

3 - ويفيد التحليل المقارن لسياسات ومعدلات تكاليف الدعم أنّ معدّل 13 في المائة يتماشى مع الممارسات المتبعة في الأمم المتحدة وفي الوكالات المتخصصة الرئيسية الأخرى (منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية). وإذا ما استثنينا في واقع الأمر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، لا يوجد في أي من المنظمات المذكورة معدّل مخفض موحّد لمشاريع ممولة من خارج الميزانية تقدّم دعماً مباشراً لبرامج ممولة من الاشتراكات المقررة.

مشروع توصية

4 - إن لجنة المالية مدعوة إلى الاطاعة بتجربة تطبيق السياسة الخاصة بتكاليف الدعم في الفترة الممتدة من يونيو/حزيران 2005 وحتى مايو/أيار 2006.

5 - ويرجى من لجنة المالية إقرار زيادة في معدّل تكاليف خدمة المشاريع التي تحظى بدعم مباشر من أنشطة البرنامج العادي من 6 في المائة إلى 13 في المائة كضمانة ضرورية لتمكين المنظمة من استرداد كامل تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة التي تتحملها. وهذا من شأنه أن يحول دون دعم الاشتراكات المقررة في الميزانية العادية لمثل هذه الأنشطة الممولة من خارج الميزانية.

أولاً - المقدمة

- 1 - تتناول هذه الوثيقة تطبيق سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم خلال فترة الأشهر الإثني عشر الممتدة من يونيو/حزيران 2005 وحتى مايو/أيار 2006.
- 2 - وتستعرض الوثيقة أيضاً تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة التي تتحملها المشاريع من خارج الميزانية في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي (ما يعرف بالأنشطة المعيارية)، وتبين أنّ هذه التكاليف باتت تفوق الإيرادات المحققة في إطار السياسة الحالية. وعليه، وعملاً بالمبدأ الذي يقضي بالألا يتمّ دعم الأنشطة الممولة من خارج الميزانية من الاشتراكات المقررة في الميزانية العادية، فإنّ اللجنة مدعّوة إلى إقرار زيادة في تكلفة خدمة المشاريع من خارج الميزانية، في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي، من 6 في المائة إلى 13 في المائة.

ثانياً - تطبيق نظام تسديد تكاليف الدعم

- 3 - أقرّ المجلس في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2000¹ سياسة المنظمة الخاصة بتحديد معدلات تكاليف خدمة المشاريع. وتقوم هذه السياسة على المبدأ القائل بوجوب أن يكون هناك تساوق معقول بين المعدّلات المحصلة والتكاليف الفعلية لتقديم الدعم الإداري والتشغيلي للمشاريع، مع مراعاة الترتيبات القائمة والحاجة إلى اتباع نهج بسيط وشفاف. وأدخلت بعض التعديلات على تطبيق هذه السياسة في شهر سبتمبر/أيلول 2001 وفي سبتمبر/أيلول 2002² وفي سبتمبر/أيلول 2005³.
- 4 - ويُطبق حدّ أقصى إجمالي قدره 13 في المائة على تكاليف خدمة مشاريع حسابات الأمانة. ويجوز خفض هذا المعدّل إذا كان من المتوقع أن تكون تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة لأي من المشاريع دون هذا الحدّ الأقصى. وتُسند مهمة تقدير الاختلافات عن المعدّلات الموحّدة إلى مكتب البرنامج والميزانية والتقييم. وفي ما يلي الفئات الرئيسية للمشاريع الممولة من خارج الميزانية والتي تسري عليها معدّلات تكاليف خدمة المشاريع: المساعدات الفنية على أساس معدّل موحّد قدره 13 في المائة؛ *المساعدات الطارئة* على أساس معدّل أقصى قدره 10 في المائة؛ *الدعم المباشر لأنشطة*

¹ الملحق الثاني بالوثيقة CL 119/13.

² الفقرات 21-23 من الوثيقة CL 121/4 والوثيقة FC 100/5.

³ الفقرات 20-25 من الوثيقة CL 128/4 والوثيقة FC 110/4.

البرنامج العادي (6 في المائة)؛ والأنشطة ذات التمويل المشترك (من صفر إلى 10 في المائة). ويُشار بصورة واضحة ضمن كل فئة ومصدر للتمويل إلى الظروف التي تبرر اختلاف معدلات تكاليف خدمة المشاريع عن المعدلات القصوى المعمول بها.

5 - وتغطي الإحصاءات الواردة في الجدول أدناه الفترة من 1 يونيو/حزيران 2005 إلى 31 مايو/أيار 2006، وهي الفترة التي أطلقت المنظمة خلالها 555 مشروعاً من مشاريع حسابات الأمانة. ويعرض الجدول معدلات تكاليف خدمة المشاريع المطبقة على هذه المشاريع موزعة فئوياً من حيث عدد المشاريع وميزانياتها الكاملة. وتجدر الإشارة إلى أن المعدلات التي طبقت على المشاريع كافة تندرج ضمن السياسة المعمول بها حالياً.

6 - وتشمل غالبية المشاريع من حيث ميزانياتها الكاملة أنشطة للمساعدات الطارئة. وإنّ التطبيق التدريجي للزيادة في المعدل الأقصى فيما يخص مشاريع المساعدات الطارئة من 6.5 في المائة إلى 10 في المائة، والتي وُفق عليها في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2005، أدى إلى رفع مستوى استرداد تكاليف الدعم. وكان المتوسط المرجح لمعدل تكاليف خدمة مشاريع الطوارئ 7.7 في المائة اعتباراً من يونيو/حزيران 2006 ومن المتوقع رفعه إلى 10 في المائة في السنة المقبلة، حيث ستتم الموافقة على المشاريع على أساس المعدل الجديد.

التوزيع بحسب الفئات لمعدلات تكاليف خدمة المشاريع في الفترة من يونيو/حزيران 2005 وحتى مايو/أيار 2006

فئة تكاليف خدمة المشاريع	عدد المشاريع	الميزانية الكاملة للمشروع (بالدولار الأمريكي)	% من الميزانية الإجمالية
1	المشاريع الموافق عليها على أساس المعدل الخاص بالمساعدات الطارئة	150	52.7%
2	المشاريع الموافق عليها على أساس المعدلات القصوى	101	29.2%
3	المشاريع في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي (المعدل المطبق 6%)	36	4.6%
4	الشراكات مع منظمات منظومة الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمعدل 0% وصندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية بمعدل 5% استنادا إلى الترتيبات القائمة من قبل)	1	0.2%
5	حسابات الأمانة "المختلطة" مع دعم مباشر لأنشطة البرنامج العادي بالإضافة إلى العناصر التشغيلية (يتراوح المعدل المطبق من 6% إلى 13%)	6	5.6%
6	برنامج التعاون الميداني	4	0.3%
7	مرفق البيئة العالمية	5	3.3%
8	خدمات الدعم الفني	9	0.3%
9	المساعدات الفنية التي تضم نسبة عالية من العقود والإمدادات والتجهيزات (يطبق الملحق الثاني من القسم 250 من دليل التعليمات الإدارية)	8	2.8%
10	المشاريع في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي على أساس معدل يقل عن 6% حيث تسري ظروف خاصة وفقا للسياسات - مثل سفر المشاركين من البلدان النامية	5	0.2%
11	في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي على أساس معدل يقل عن 6% حيث تسري ظروف خاصة وفقا للسياسات - مثل سفر المشاركين من البلدان النامية	227	0.5%
12	مساهمات المنظمة لتجديد وتحسين مباني المنظمة (في المقر الرئيسي وفي المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية)	2	0.2%
13	تمويل أنشطة الرعاية	1	0.0%
المجموع الكلي	555	313 050 454	100%

7 - يتبين من الجدول أعلاه أنه جرى تطبيق المعدلات القصوى/الموصى بها على الغالبية العظمى من المشاريع (أي أنّ البنود 1 إلى 4 تعادل 87 في المائة من الحالات بحسب القيمة) وبالتالي فقد جرى التعامل بحذر مع المرونة التي تتسم بها هذه السياسات. ورغم تطبيق معدلات مختلفة على سائر المشاريع في البنود من 5 إلى 13، فإن ذلك يحدث ضمن إطار السياسة المتفق عليها.

8 - وتجدر الإشارة إلى أن انخفاض النسبة بحسب قيمة المشاريع الموافق عليها على أساس المعدل الأقصى/الموصى به من 98 في المائة في الفترة السابقة التي شملها التقرير إلى 87 في المائة إنما يعزى إلى الطابع المختلط العام للمشاريع الموافق عليها. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى التحوّل من المشاريع التي تقدّم الدعم المباشر الصرف لأنشطة البرنامج العادي (البند 3) إلى المشاريع المختلطة مع عناصر "تشغيلية" (البند 5). والأهمية المتنامية لحسابات الأمانة "المختلطة" في الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي، وفي العناصر التشغيلية (أنظر البند 5 من الجدول في الجزء الثاني) إنما تشدد على الدور الحاسم الذي تؤديه الموارد من خارج الميزانية في تسهيل تكامل الأعمال المعيارية والتشغيلية⁴. وعلاوة على ذلك، ارتفعت قيمة مشاريع مرفق البيئة العالمية (البند 7) بشكل ملحوظ من 1.3 مليون دولار أمريكي إلى أكثر من 10 ملايين دولار أمريكي بعدما تمّت الموافقة على أول منحة كاملة تقدمها المنظمة إلى أحد مشاريع مرفق البيئة العالمية. وسوف تخضع التكاليف الإدارية والتشغيلية لمشاريع مرفق البيئة العالمية لمراقبة دقيقة حرصاً على استرداد المنظمة للتكاليف غير المباشرة المتغيرة التي تتحملها في تنفيذ تلك المشاريع.

ثالثاً - اقتراح لتعديل سياسات تكاليف الدعم

رفع معدل تكاليف خدمة المشاريع من 6% إلى 13% لمشاريع في إطار الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي في المنظمة

9 - ذكرت اللجنة في دورتها الثالثة عشرة بعد المائة في مايو/أيار 2006 "... بأن الاسترداد الكافي للتكاليف الخارجية مقابل الخدمات المقدّمة هو عنصر ملازم لإجراءات تحقيق الوفورات نتيجة زيادة الكفاءة التي دعا إليها المجلس؛ ولاحظت اللجنة الاستعراض الجاري في الأمانة لمعدل استرداد تكاليف المشاريع الداعمة للعمل المعياري من البرنامج العادي والبالغ حالياً 6 في المائة. وأعربت عن أملها في الحصول على اقتراح تسوية كفي تقوم باستعراضه ولكي يقرّه من ثمّ المجلس".

4 الملحق الثاني بالوثيقة CL 131/18.

10 - ويجري تنفيذ المشاريع التي تقدّم دعماً مباشراً لأنشطة البرنامج العادي (ما يعرف بالأنشطة المعيارية) في المقر الرئيسي أو في أحد المكاتب الإقليمية عوضاً عن تنفيذها في الميدان مباشرة. ويتراوح نوع أنشطة البرنامج العادي المدعومة بمشاريع ممولة من خارج الميزانية بين تمويل الوظائف للأنشطة المخطط لها في الكيانات البرمجية (مثلاً تطبيق الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء) والأنشطة العملية الطابع ولكنها تتضمن عناصر تشغيلية هامة والتنسيق بين مختلف المواقع (مثلاً التخلص من مبيدات الآفات المتقدمة، تعزيز القدرات لتطبيق مواصفات الدستور الغذائي).

11 - وجرى وضع المعدل الحالي لتكاليف خدمة المشاريع البالغ 6 في المائة استناداً إلى معلومات تعود إلى الفترة 1998-1999 ولم يراجع هذا المعدل منذ 2000. وبناء على توجيهات اللجنة في شهر مايو/أيار 2006، جرى تحليل التكاليف المترتبة على تلك المشاريع استناداً إلى آخر المعلومات والاتجاهات المتوافرة وفي ضوء الممارسات السارية في وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى.

12 - وأفادت نتائج عمليات المسح لقياس التكاليف في 2004 و 2005 أنّ تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة في إطار مشاريع الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي تفوق الإيرادات المحصلة على أساس معدل 6 في المائة. وتتحمل تكاليف تنفيذ تلك المشاريع الأقسام الفنية في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، بالإضافة إلى الإدارات المركزية ووحدات دعم العمليات ورصدها. وبلغ مجموع تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة المترتبة على تنفيذ أنشطة تلك المشاريع 7.2 مليون دولار أمريكي عام 2004 وأكثر من 8 ملايين دولار أمريكي في 2005. ويلاحظ أنّ تكاليف تنفيذ تلك المشاريع بلغت 57 مليون دولار أمريكي في 2004 و60 مليون دولار أمريكي في 2005⁵. وهذا يعني أن معدل المتوسط لتكاليف الدعم الفعلية بلغ 12.6 في المائة عام 2004 وأكثر من 13 في المائة عام 2005.

13 - وتماشياً مع السياسة التي أيدها المجلس في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2000 والتي تقضي بإيجاد توازن معقول بين المعدلات المحصلة والتكاليف الفعلية لتقديم الدعم الإداري والتشغيلي للمشاريع، توصي الأمانة للجنة بإقرار زيادة في المعدل الأقصى لتكاليف الدعم المباشر بالنسبة لمشاريع الدعم المباشر لأنشطة البرنامج العادي من 6 في المائة إلى

⁵ استثنيت من هذا الاستعراض المشاريع الواقعة في هذه الفئة التي تجتذب معدلات معينة بموجب السياسة الحالية (12 في المائة لمشاريع الموظفين الفنيين المزمّلين؛ 0 في المائة لسفر المشاركين من البلدان النامية لحضور المؤتمرات والمشاورات، وأموال الرعاية لدعم أنشطة التوعية و/أو الأنشطة الترويجية، المساهمات لتجديد وتحسين مباني المنظمة) وحسابات صناديق الإئتمان الطويلة الأجل (منها مثلاً الهيئات التي جرى تأسيسها برعاية المنظمة).

13 في المائة. وهذه أداة ضرورية لتمكين المنظمة من استرداد كل تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة التي تتحملها، مما يؤدي إلى تجنب استخدام الاشتراكات المقررة في الميزانية العادية لدعم هذا النوع من الأنشطة الممولة من خارج الميزانية.

14 - ويفيد التحليل المقارن لسياسات ومعدلات تكاليف الدعم الذي عُرض على اللجنة في تقرير السنة الماضية⁶ أن معدّل 13 في المائة يتمشى مع ممارسات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات المتخصصة الرئيسية (منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية). وإذا ما استثنينا في واقع الأمر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، لا يوجد في أي من المنظمات المذكورة معدّل مخفّض موحد للمشاريع الممولة من خارج الميزانية التي تقدّم دعماً مباشراً للبرامج الممولة من الاشتراكات المقررة، مما يعني أن التعديل المقترح في المعدّل يجعل الممارسات المعمول بها في منظمة الأغذية والزراعة متمشية مع الممارسات المعتمدة في الأمم المتحدة وفي الوكالات المتخصصة الأخرى.

⁶ الفقرات 27-37 من الوثيقة FC 110/4 والملحق بها.