FC 138/7

A

March 2011

	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	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

لجنة المالية

الدورة الثامنة والثلاثون بعد المائة

روما، ايطاليا، 21–25 مارس/آذار 2011

التدابير المتخذة لتحسين تنفيذ سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد بويد هايت (Boyd Haight)

مدير مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد

هاتف: +39 06 5705 5324

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

موجز

- حددت الأمانة العديد من التدابير التي يمكن أن: (أ) تحد من الثغرة في استرداد التكاليف المتعلقة بالتكاليف غير المباشرة المتغيرة في النطاق الحالي لسياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم؛ (ب) تحسين استرداد التكاليف من فئات التكاليف التي كانت قد استبعدتها المنظمة في السابق من الاسترداد إلاّ أنها تسترد عادة من جانب منظمات الأمم المتحدة الأخرى.
- يتوقع أن تؤدي تدابير تحسين استرداد التكاليف على النحو المحدد حاليا في السياسة إلى زيادة الاسترداد بما يقرب من 4 ملايين دولار أمريكي في الفترة المالية، وتشمل هذه التدابير: تحسين الخطوط التوجيهية لوضع المشاريع وتوفير التدريب، وتبسيط تدفق العمل، والأعمال الورقية لطلب إيرادات الإعارة وتطبيق رسم مباشر على الخدمات التي يقدمها موظفو البرنامج العادي فى المكاتب الميدانية للمشروعات التي تنخفض فيها تكاليف الدعم عن الحد الأقصى.
- تقترح الأمانة أيضا تحسين عملية استرداد التكاليف من خلال تحديد فئات التكاليف التي استبعدت بدرجة كبيرة من سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم بما في ذلك: تحميل مشاريع حسابات الأمانة مقابل التكاليف ذات الصلة بتكنولوجيا المعلومات، وفرض رسوم مباشرة على المشروعات لاسترداد تكاليف بعض البنود التي لم تعد مؤهلة للإدراج في التكاليف غير المباشرة الثابتة.
- تحدد الوثيقة أيضا الزيادة في المخاطر المالية المرتبطة بأرصدة العجز المتبقية في مشروعات حسابات الأمانة، فقد أصبح من الضروري مع زيادة حجم نشاط حسابات الأمانة، الإقرار بالمخاطر والنظر في الخيارات التي تستخدم في معالجتها.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- يرجى من اللجنة أن تأخذ علما بالتدابير المحددة التي يمكن بها خفض الثغرة المتعلقة بالتكاليف المتغيرة غير المباشرة في استرداد التكاليف ضمن النطاق الحالي لسياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم.
- يرجى من اللجنة أن تستعرض التدابير المحددة لتحسين استرداد التكاليف من فئات التكاليف التي كانت قد استبعدتها المنظمة في السابق من استرداد التكاليف إلاّ أنها تسترد عادة من جانب منظمات الأمم المتحدة الأخرى وخاصة في مجال تكنولوجيا المعلومات. وستقدم تفاصيل أخرى للجنة المالية خلال دورتها في أكتوبر/ تشرين الأول 2011.
- يطلب من اللجنة أن تأخذ علما بزيادة المخاطر المالية المرتبطة بحالات العجز والخسائر في مشروعات حسابات الأمانة والتي تعزي إلى زيادة حجم المساهمات الطوعية، وأن تأخذ علما بعزم الأمانة على إجراء تحليل آخر للمسألة (بما في ذلك النظر في الممارسات الجارية في المنظمات الأخرى) بغرض تقديم مقترحات للتخفيف من المخاطر إلى دورة قادمة للجنة المالية.

مسودة المشورة

- **ترحب اللجنة بالتدابير المحددة التي يمكن أن تحد من ثغرة التكاليف المتغيرة غير المباشرة في استرداد التكاليف في النطاق الحالي لسياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم، وتشجيع الأمانة على المضي قدما في التنفيذ.**
- **استعرضت اللجنة التدابير التي حددت لتحسين عملية استرداد التكاليف من فئات التكاليف التي كانت تستبعد في السابق، وتطلع إلى إجراء استعراض تفاصيل أخرى في دورتها في أكتوبر/ تشرين الأول 2011.**
- **أخذت اللجنة علما بزيادة المخاطر المالية المرتبطة بحالات العجز والخسارة في مشروعات حسابات الأمانة والتي تعزى إلى زيادة حجم المساهمات الطوعية، وتتطلع إلى استعراض المقترحات الرامية إلى التخفيف من هذه المخاطر خلال دورة قادمة للجنة المالية.**

معلومات أساسية

1- زادت المساهمات الطوعية التي تديرها المنظمة في صورة حسابات أموال أمانة زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة. فقد وصلت المصروفات من هذه الأموال إلى أكثر من 1 مليار دولار أمريكي خلال الفترة المالية 2008–2009، وتجاوزت للمرة الأولى مصروفات البرنامج العادي. وتمثل هذه الزيادة في الأنشطة الممولة من حسابات الأمانة عدداً من القضايا والمخاطر الناشئة؛ خاصة فيما يتعلق باسترداد تكاليف الخدمات المقدمة في إطار تنفيذ الأنشطة الممولة من المساهمات الطوعية، وأرصدة العجز المتبقي في مشروعات أموال الأمانة.

2 - وتحدد المادة 6–7 من اللائحة المالية في النصوص الأساسية للمنظمة حدود قبول أي مساهمات طوعية وتنص بصورة خاصة على أن لا تشكل أي التزامات إضافية على الدول الأعضاء

"يتعيّن الحصول على موافقة المؤتمر لقبول المساهمات والأموال التي قد تترتب عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، التزامات مالية إضافية للدول الأعضاء."

3- كان المجلس قد وافق في نوفمبر/ تشرين الثاني 2000.[1] على سياسة المنظمة التي تحدد معدلات تكاليف الدعم بما في ذلك على المساهمات الطوعية المحتفظ بها في حسابات الأمانة. وقد وُضعت هذه السياسة على أساس مبدأ المواءمة بشكل معقول بين الرسوم والتكاليف الفعلية لتقديم الدعم الإداري والتشغيلي للمشروعات، مع المراعاة الواجبة للترتيبات القائمة والحاجة إلى نهج بسيط وشفاف.

4- وتبلغ المنظمة بانتظام عن مستوى تكاليف الدعم وعمليات الاسترداد[2]. ولاحظت لجنة المالية خلال دورتها الثالثة والعشرين بعد المائة في أكتوبر/ تشرين الأول 2008 بقلق العجز المستمر والمتصاعد في استرداد تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي للأنشطة الممولة من خارج الميزانية، على نحو ما أبرزه المراجع الخارجي وعُرض في تقرير تنفيذ البرامج للفترة 2006–2007. وقد ضاقت ثغرة استرداد التكاليف بعض الشئ في الفترة 2008–2009.[3]

5- قامت الأمانة بإبلاغ لجنة المالية، في دورتها الثامنة والعشرين بعد المائة المعقودة في يوليو/تموز 2009، بنتائج الدراسة المشتركة بين الوكالات التي أجراها فريق العمل المعني بتكاليف الدعم الذي شكلته شبكة المالية والميزانية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وقد حددت الدراسة عدداً من فئات التكاليف لا تغطيها سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم ولا المعدلات التي تطبقها على رسوم الدعم وإن كانت مؤهلة للاسترداد [4]

---

[1] الملحق الثاني من الوثيقة CL 119/13 والتنقيحات التالية عليها في الفقرات 21–23 من الوثيقة CL 112/4، والفقرات 20–25 من الوثيقة CL 128/4؛ والفقرات 49–52 من الوثيقة CL 131/7.

[2] الوثيقة FC 135/5

[3] الفقرات 310–314 من الوثيقة PIR 2008-09 C 2011/8.

[4] الوثيقة FC 128/13

6- وإلى أن تنتهي المشاورات المشتركة بين الوكالات، أجرت الأمانة استعراضا داخليا، وحددت العديد من التدابير التي يمكن أن: (أ) تحد من ثغرة التكاليف غير المباشرة المتغيرة في عملية استرداد التكاليف ضمن النطاق الحالي لسياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم؛ (ب) تحسن من استرداد التكاليف من فئات التكاليف التي كانت تستبعدها المنظمة في السابق من استرداد التكاليف إلا أنها تسترد عادة من جانب منظمات الأمم المتحدة الأخرى، بموجب النطاق الموسع من حيث المبدأ لسياسة تكاليف الدعم التي وافقت عليها لجنة المالية في يوليو/ تموز 2009.[5]

ألف- الحد من ثغرة تكاليف الدعم في إطار النطاق الحالي لسياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم

7- يتمثل نطاق سياسة المنظمة الحالية بشأن تكاليف الدعم في استرداد جميع *تكاليف الدعم غير المباشرة* المتغيرة المرتبطة بالمشروعات الممولة من المساهمات الطوعية. وتعرف هذه التكاليف في معظمها بأنها الخدمات الإدارية والتشغيلية التي تعتبر جزءا ضروريا وأساسيا في أي مشروع توافق المنظمة على تنفيذه، إلاّ أنه لا يمكن بحكم طبيعتها إختيارها دون غيرها بسهولة أو بصورة مباشرة لفرض الرسوم من المشروع ذاته. ويتضمن الملحقان الأول والثاني سياسة المنظمة الحالية الخاصة بتكاليف الدعم وتعريف *تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة*.

8- وتسترد تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة من خلال فرض معدل بنسبة مئوية على المصروفات، هو معدل تكاليف دعم المشروع بحد أقصى قدره 13 في المائة على المشروعات غير حالات الطوارئ و10 في المائة على مشروعات حالات الطوارئ. ويتحدد المعدل الأقصى لتكاليف دعم المشروعات البالغ 13 في المائة استنادا إلى مبدأ تقاسم تكاليف الدعم بين المنظمات المستفيدة والجهات المانحة، وتمثل، وفقا لدراسات قياس التكاليف التي أجريت في ذلك الوقت، ما يقرب من نصف مجموع تكاليف الدعم التي يتكبدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ثمانينات وأوائل تسعينات القرن الماضي. وطبق المعدل البالغ 13 في المائة بعد ذلك بواسطة جميع الهيئات الدستورية تقريبا في منظومة الأمم المتحدة.[6] بما في ذلك المنظمة باعتباره المعدل الأقصى.

9- ويقدم موظفو المنظمة في المكاتب الميدانية (المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية) الدعم التشغيلي المباشر لمشروعات حسابات الأمانة بما في ذلك تصميم المشاريع وتقديرها ورصدها وتوفير المساندة التشغيلية لها والدعم الإداري لعمليات تقييمها. وتمثل هذه مجموعة مختلفة من الخدمات غير تلك التي تقدم مركزيا بواسطة المقر الرئيسي أو وحدات المكاتب الإقليمية. وتدرج خدمات الدعم التشغيلي التي يقدمها موظفو المكاتب الميدانية في المعدل الأقصى لتكاليف دعم المشروعات، وفي هذه الحالات تتلقى هذه المكاتب حصة من إيرادات تكاليف دعم المشروعات. غير أن هذه التكاليف لا تسترد في الحالات التي تكون فيها تكاليف الدعم في سياق السياسة أقل من المستوى الموحد البالغ 13 في المائة ما لم تفرض رسوم مباشرة مخصصة على خدمات دعم معينة مقابل ميزانيات

[5] الفقرة 61 من الوثيقة CL 137/4.

[6] انظر الوثيقة JIU/REP/2002/3.

المشروعات من جانب الوحدات المعنية. وفي حالة عدم وجود هذه الرسوم، تحصل خدمات الدعم هذه على إعانة من البرنامج العادي

10- وتتخذ الأمانة التدابير لتحسين عملية استرداد التكاليف على النحو المحدد حاليا في السياسة وخاصة عندما تطبق معدلات استرداد التكاليف الموحدة على المشروعات التي تديرها المكاتب القطرية. وتحدث هذه المعدلات المنخفضة، مثل في حالة البرامج المشتركة وحسابات الأمانة المتعددة الجهات المانحة، حيث لا يطبق معدل استرداد تكاليف الدعم المتفق عليه البالغ 7 في المائة إلا على خدمات الدعم المركزية التي يقدمها المقر الرئيسي أو وحدات المكاتب الإقليمية. وسوف تفيد التدابير الواردة فيما يلي وحدات التشغيل المعنية بالمشروعات التي تطبق فيها معدلات الاسترداد الأقل، والتي تبلغ حاليا 20 في المائة من المشروعات، ويتوقع أن يزداد استرداد التكاليف بما يقرب من 4 ملايين دولار أمريكي في الفترة المالية.

تبسيط تدفق العمل للمطالبة بإيرادات الإعارة

11- أثبتت إجراءات الاسترداد الداخلية في المنظمة أنها مرهقة حيث تشمل استكمال استمارات ورقية وانتظار الاسترداد الفعلي الذي يحتاج في كثير من الأحيان إلى متابعة. وعلاوة على ذلك فإن قواعد المحاسبة الخاصة بإيرادات الإعارة لم تكن تفسر دائما بطريقة متسقة. وقد أدى ذلك في كثير من الأحيان إلى انخفاض الاسترداد عن المستوى المتوقع في المطالبات المقدمة.

12- ولذا فإن التدابير الرامية إلى تيسير الإجراءات الداخلية للاسترداد تعتبر على قدر كبير من الأهمية. ويتمثل أحد التدابير الذي يجري تطبيقه في تقديم الطلبات إلكترونيا للاسترداد وقبول المطالبات إلكترونيا بما يماثل الأسلوب المستخدم في المطالبة بإيرادات خدمات الدعم التقني في مشروعات برنامج التعاون التقني. ومن الناحية الجوهرية، فإن الموافقة دون اعتراض تستغرق خمسة أيام بعد تقديم المطالبة بالاسترداد، ويعقب ذلك تنفيذ المعاملات المحاسبية بصورة تلقائية.

13- وسوف تستعرض سياسة تحقيق الإيرادات مقابل خدمات دعم الموظفين التي تقدم للمشروعات من أجل تبسيط الإجراءات الخاصة بالمطالبة بإعارات الموظفين. وسيكون الهدف من ذلك هو تبسيط هذه المعاملات في الوحدة التشغيلية والوحدات الإدارية مما يسفر عن زيادة في استردادات هذه التكاليف باعتبارها تكاليف مباشرة نتيجة لارتفاع معدلات الامتثال.

التدابير الأخرى

14- وطبق الآن بالفعل على مستوى المقر الرئيسي بعض التدابير الأخرى الرامية إلى تحسين استرداد التكاليف. فعلى سبيل المثال، فتكاليف المباني مثل إدارة شؤون المكاتب والمرافق (الكهرباء والجراج والطاقة وغير ذلك) تحمل الآن على المشروعات الممولة من خارج الميزانية مقابل الأماكن التي يشغلها موظفوها ومستشاروها. أما في المكاتب الميدانية، فإن استرداد هذه الأنماط من التكاليف يتم الآن على أساس كل حالة على حدة. وستجري

دراسة للتكاليف الإضافية التي تتكبد على مستوى الميدان لتوحيد عمليات الاسترداد حيثما يكون ملائما باستخدام المنهجيات الملائمة وفقا لمبادئ الأمم المتحدة لاسترداد التكاليف.

15- وتشمل التكاليف الأخرى التي لم تسترد بعد في المقر الرئيسي تلك المتعلقة بمكتب البناء والهندسة داخل المقر. فموظفو هذا المكتب ومستشاروه يقدمون خدمات مباشرة ودعم في تصميم وبناء المرافق الممولة من موارد من خارج الميزانية دون تعويض سليم عن الوقت الذي يخصصه لهذه المشاريع. وسوف تقيد التكاليف المتعلقة بهذه الخدمات على المشروعات الممولة من خارج الميزانية.

16- وعلاوة على وظائف الدعم التشغيلي ومسك الميزانيات، توفر جميع المكاتب الميدانية المشتريات ووسائل النقل وتكاليف خدمة الأماكن، والدعم اللوجستي والخدمات المالية للمشاريع. وتقدم هذه الخدمات الآن بواسطة موظفين يحصلون على أتعابهم من البرنامج العادي باستثناء في بعض المشروعات الكبيرة أو المعقدة التي قد توافق الجهات المانحة على أن تسدد لموظفي المشروعات مقابل أداء بعض أو جميع هذه الوظائف. وبالنسبة للمشروعات التي تنخفض فيها تكاليف الدعم عن الحد الأقصى، سوف تقدم الأمانة بحساب رسم مباشر يستند إلى إجراء مؤتمت سيجري تصميمه. وسوف يقيد الاسترداد الإضافي لتكاليف الدعم الناشئ عن هذه التدابير لصالح المكاتب الميدانية المعنية. وسوف تسهم الموارد في معالجة إلى حد ما النقص المزمن في القدرات ولا سيما في المكاتب القطرية على توفير الدعم لتسليم عمل المنظمة في البلد.

17- وبغية ضمان استرداد التكاليف إلى أقصى حد ممكن، تستمر المنظمة أيضا في التدريب والدعم بما في ذلك:

- إصدار الخطوط التوجيهية المحسنة المعنية بوضع ميزانيات المشروعات التي سوف توفر خطوات للنهوض بممارسات وضع الميزانيات لضمان الاسترداد الكامل للتكاليف؛
- تنظيم دورات تدريب منتظمة في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية بشأن سياسات تكاليف الدعم وتطبيقها وبشأن آليات وضع الميزانيات والاسترداد المتعلقة بتكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية.

باء- تحسين استرداد التكاليف من فئات التكاليف غير المتعلقة بتكاليف دعم المشروعات والتي كانت تستبعد بدرجة كبيرة من الاسترداد في المنظمة

18- يحدد هذا القسم مقترحات لتحسين استرداد التكاليف من خلال تحديد فئات التكاليف التي كانت تستبعد بدرجة كبيرة من سياسة المنظمة بشأن تكاليف الدعم في حين أنها تسترد عادة من جانب منظمات الأمم المتحدة الأخرى وهي: (أ) نوع التكاليف التي لم تكن موجودة وقت تحديد المعدل الأقصى لتكاليف الدعم بنسبة 13 في المائة، ولم تتحقق في السنوات التالية؛ (ب) التي كانت تعتبر تكاليف ثابتة في الحجم شديد الانخفاض من المساهمات الطوعية عما هو الآن.

التكاليف غير المدرجة في حساب معدل استرداد التكاليف البالغ 13 في المائة:
التكاليف ذات الصلة بتكنولوجيا المعلومات

19- التكاليف في إطار هذه الفئة هي تلك التي تتعلق عادة بالابتكارات في تكنولوجيا المعلومات التي ظهرت منذ اعتماد معدل الحد الأقصى البالغ 13 في المائة. ومعظم هذه الخدمات ذات طابع غير مباشر متغير. وقد تتأثر بصورة مباشرة بعدد موظفي المشروعات وحجم المشروعات وما ينطوي عليها من تعقيد (مثل عدد وحدات خدمة الحاسوب، وحجم مكاتب المعاونة، وعدد تقني تكنولوجيا المعلومات اللازمين في مختلف المواقع). ولا يمكن من الناحية الواقعية تحقيق استرداد هذه التكاليف بزيادة المعدل الأقصى لتكاليف الدعم البالغ 13 في المائة إلاّ أنه يمكن الآن تحديد واسترداد هذه التكاليف بوصفها تكاليف مباشرة للمشروعات.

20- وفي وقت إجراء دراسات التكاليف في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي لتكون أساسا لتحديد المعدل الأقصى لاسترداد تكاليف دعم المشروعات، كانت جميع التكاليف المتعلقة بتشغيل وصيانة البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات التي تقوم بها شعبة تكنولوجيا المعلومات في المنظمة تعتبر تكاليف عامة ثابتة. وكانت خدمات تكنولوجيا المعلومات تمثل بالدرجة الأولى نظما تعتمد على الإطار الرئيسي لا يمكن الوصول إليها إلاّ من خلال الأجهزة الطرفية الموجودة في إدارتي المالية وشؤون الموظفين المركزيتين، وكانت معظم الاتصالات مع المكاتب الميدانية والمشروعات تتم عن طريق التليكس. وفي ذلك الوقت، اتخذ قرار أيضا يقصر تكاليف الخدمات الهاتفية المدرجة في معدل الاسترداد على المكالمات التي تحمل تكاليفها بصورة مباشرة (المكالمات البعيدة) وافتراض أن معدات الهاتف وبنيته الأساسية تمثل تكلفة على الميزانية المعتادة.

21- ومع التوسع السريع وزيادة اعتماد جميع المكاتب على خدمات تكنولوجيا المعلومات الحديثة، نشأت تكاليف كبيرة جديدة تتعلق بتكنولوجيا المعلومات في المنظمة بخصوص البريد الإلكتروني والإنترنت، والنفاذ إلى الإنترنت، والصيانة والتشغيل، والنظم المؤسسية ومعدات الهاتف.

22- ويقترح تحميل مشروعات حسابات الأمانة مقابل توفير خدمات تكنولوجيا المعلومات هذه على النحو التالي: يغطي *رسم المقر الرئيسي* جميع خدمات تكنولوجيا المعلومات والهاتف بالنسبة لجميع الموظفين والمستشارين الممولين من المشروعات الذين يمنحون فرص الحصول على هذه الخدمات؛ *ورسم المكتب الإقليمي ورسم المكتب القطري* لتغطية الحصول على خدمات البريد الإلكتروني والإنترنت، والنفاذ إلى النظم المؤسسية ومكاتب المعاونة الخاصة بتكنولوجيا المعلومات وخدمات دعم الصيانة التي يوفرها موظفو المقر الرئيسي وستجري قسمة التكاليف الإجمالية المدرجة في الميزانية لكل خدمة من هذه الخدمات على عدد الموظفين والمستشارين الذين يمنحون حق النفاذ إلى النظام، وتحمل مشروعات حسابات الأمانة على هذا الأساس. كما يقترح تحميل ميزانيات المشروعات المباشرة تكاليف الوقت الذي يقضيه مصمم النظم وموظفو التطوير في دعم مشروعات حسابات الأمانة.

التكاليف الأخرى التي حددتها المنظمة باعتبارها تكاليف غير مباشرة ثابتة

23- لقد كانت المساهمات الطوعية وقت إجراء دراسات التكاليف المفصلة في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي كأساس لوضع المعدل الأقصى لاسترداد تكاليف الدعم، تشكل جزءا ضئيلا من مجموع موارد المنظمة (39 في المائة في الفترة 1996-1997). وكانت تقدم بالدرجة الأولى من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتدار مركزيا.

24- ونظرا لما تقدم كانت تستبعد بعض التكاليف من حساب المعدل الأقصى لاسترداد تكاليف الدعم نتيجة لضآلتها وصعوبة قياسها. وعلاوة على ذلك، كانت التكاليف الثابتة تدرج بصورة سليمة في الميزانيات بموجب البرنامج العادي ولم تكن الجهات المانحة مستعدة لتغطية التكاليف الثابتة للمنظمة[7]، كما لم يكن يعتقد أن من المرغوب فيه تمويل تكاليف ثابتة كبيرة من الإيرادات المتغيرة المحدودة.

25- واستبعدت التكاليف غير المباشرة الثابتة من نطاق سياسة المنظمة الأصلية الخاصة باسترداد التكاليف غير المباشرة المتغيرة للمنظمة[8] التي عرفت بأنها تكاليف الإدارة العامة (مكتبا المدير العام والمدير العام المساعد) ومراجعة الحسابات المالية العامة، ومراجعة مرافق تكنولوجيا المعلومات (التي تم تناولها أعلاه) وتكاليف إدارة الموظفين والأمن وصيانة مرافق تكنولوجيا المعلومات (مثل التليكس) والسجلات المركزية.

26- واقتضت الزيادة الكبيرة في المساهمات الطوعية، والنمو المحدود للبرنامج العادي، والطرق الجديدة لعمليات المشروعات، إدخال هذه التكاليف التي كانت قد صنفت في ذلك الوقت على أنها تكاليف غير مباشرة ثابتة ضمن سياسة استرداد التكاليف. ويسهم حجم النشاطات الممولة من المساهمات الطوعية بدرجة كبيرة في أعباء عمل وحدات الدعم ومن ثم لم يعد بعضها مؤهلا لأن يكون تكاليف غير مباشرة *ثابتة*. ولذا تقترح الأمانة أن تدرج في سياسة تكاليف دعم المنظمة، اعتبارا من 2012، فرض رسوم مباشرة على المشروعات لاسترداد تكاليف بعض هذه البنود المصنفة الآن على أنها تكاليف غير مباشرة ثابتة. وسوف تقدم تفاصيل أخرى للجنة المالية خلال دورتها في أكتوبر/ تشرين الثاني 2011.

جيم- الأرصدة المتبقية على المشروعات

27- يستعرض هذا القسم بقدر أكبر من التفصيل مجال زيادة المخاطر المالية في سياق الزيادة في أنشطة حسابات الأمانة ولا سيما المخاطر المرتبطة بأرصدة العجز المتبقية على مشروعات حسابات الأمانة. وفي حين قللت المنظمة على مر السنين من شأن حدوث هذه المخاطر، فإن زيادة حجم أنشطة حسابات الأمانة يقتضي الإقرار بهذه المخاطر والنظر في خيارات التعامل معها.

[7] الوثيقة FC 94/4(d).

[8] الوثيقة FC 93/4.

28- وتجدر الإشارة إلى أن المادة 6-7 من اللائحة المالية من النصوص الأساسية للمنظمة حددت حدود لقبول أي من هذه المساهمات الطوعية، ونصت على وجه الخصوص على ضرورة أن لا يكون على الدول الأعضاء أي التزامات مالية إضافية فيما يتعلق بقبول المساهمات الطوعية.[9] ويظهر ذلك في سياسات المنظمة وممارساتها بأشكال عديدة بالإضافة إلى سياسة تكاليف الدعم بما في ذلك أنه لا يسمح للمسؤولين عن الميزانيات بتكبد مصروفات أو الدخول في التزامات تتجاوز الميزانية التي وافقت عليها الجهات المانحة وأنه لا يسمح للمسؤولين عن الميزانيات تكبد مصروفات تتجاوز الرصيد النقدي المتحصل بالفعل من الجهات المانحة.

29- وتنفذ الإجراءات التي تدعم السياسات المشار إليها أعلاه، ولتوجيه مسؤولي الميزانيات بشأن إدارة أموال المشروعات وفقا للقواعد واللوائح المالية للمنظمة، والواقع أن النتائج حتى الآن أثبتت أن المنظمة قد حققت نجاحا كبيرا في التعامل مع الأحداث غير المقررة بشأن المشروعات. غير أنه في حين أن هذه السياسات والممارسات قد طبقت كجزء من عملية الاهتمام الواجب الذي مارسته إدارة المنظمة، يمكن أن تنشأ حالات تقع فيها خسائر في المشروعات الممولة من خارج الميزانية، وقد حدث ذلك بالفعل، ويرجع في غالب الأحيان إلى:

- تأثيرات أسعار الصرف عندما تكون المساهمات بعملة غير الدولار وتعرضت هذه العملية للانخفاض مقابل الدولار الأمريكي خلال فترة المشروع؛
- تأثيرات أسعار الصرف حيثما يتم شراء مستلزمات المشروع بعملة غير الدولار يتم خفضها مقابل الدولار فيما بين وقت الالتزام والسداد الفعلي؛
- تأثيرات الأسعار حيث تزداد الأسعار المقررة للمدخلات؛
- المصروفات في نطاق الميزانية التي تعتبرها الجهات المانحة بعد ذلك غير مؤهلة؛
- عدم سداد المساهمة بالكامل بواسطة الجهة المانحة؛
- خسارة أموال أو أرصدة المشروع نتيجة لظروف التشغيل الصعبة التي تنفذ فيها بعض مشروعات حسابات الأمانة.

30- وفي حين أن الإدارة الجيدة للمشروع، والرصد الدقيق للميزانية، والاتصال في الوقت المناسب بالجهات المانحة يمكن أن تخفف من الكثير من المخاطر المشار إليها أعلاه، فإن من غير الممكن دائما تجنب حدوث حالات العجز أو الخسائر ولذا فإن من الضروري أن تدرك المنظمة أن حدوث حالات العجز أو الخسائر في المشروع يعتبر جزءا أساسيا من عملها، وقد تزايدت أهمية ذلك مع اضطلاع المنظمة ببرنامج يتزايد حجمه وتعقيده باطراد بتمويل موارد من خارج الميزانية.

[9] أنظر قسم المعلومات الأساسية للإطلاع على نص المادة 6-7.

31- ويمكن وفقا للممارسات الحالية، الاحتفاظ بالأرباح والخسائر في عمليات المنظمة من خارج الميزانية في كشف الحساب لمدة سنوات في انتظار قرار بشأن الموارد من خارج الميزانية ويجري شطب الخسائر بعد تحريات كاملة وفقا للشروط الصارمة المحددة في اللائحة المالية والسياسات المالية للمنظمة. وفي هذا الصدد، يلاحظ أن الاعتماد البالغ 2.9 مليون دولار أمريكي الذي أدرج في حسابات المنظمة الرسمية للفترة 2008-2009 بشأن حالات العجز في مشروعات حسابات الأمانة واعتبر غير قابل للاسترداد، كان قد تراكم على امتداد فترة تزيد على 15 عاما.

32- ويرجى من اللجنة أن تأخذ علما بزيادة المخاطر المالية المرتبطة بحالات العجز والخسارة في مشروعات حسابات الأمانة في سياق زيادة حجم المساهمات الطوعية، وأن تحاط أيضا بعزم الأمانة على إجراء المزيد من التحليل لهذه المسألة (بما في ذلك نظر الممارسات المعمول بها في المنظمات الأخرى) بغرض تقديم مقترحات للتخفيف من المخاطر لدورة قادمة للجنة المالية.

الملحق الأول

سياسة المنظمة الحالية بشأن تكاليف الدعم

1- يتمثل نطاق سياسة المنظمة الحالية بشأن تكاليف الدعم في استرداد جميع تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة والمرتبطة بالمشروعات الممولة من المساهمات الطوعية. وتعرف هذه في الغالب بأنها الخدمات الإدارية والتشغيلية التي تعتبر ضرورية وأساسية لأي مشروع توافق المنظمة على تنفيذ، والذي لا يمكن بحكم طبيعته خصه بصورة مباشرة بفرضه على المشروع ذاته.

2- بصورة أكثر دقة، تعرف المنظمة تكاليف الدعم غير المباشر المتغيرة في المادة 250 من دليل الإجراءات الإدارية على النحو التالي:

الخدمات الإدارية التي قد تتضمن البنود التالية:

- *تعيين موظفي المشروعات وتزويدهم بالمعلومات وتقديم الخدمات لهم؛*
- *خدمة الزمالات؛*
- *شراء الإمدادات والمعدات وصياغة العقود؛*
- *إعداد الميزانيات ومراقبة مصروفات المشروعات؛*
- *تلقي الأموال والاحتفاظ بها والإنفاق منها، وإمساك حسابات المشروعات، وإعداد التقارير المالية والمراجعة الخارجية والداخلية وغير ذلك؛*
- *رصد الأمن.*

وقد تتضمن الخدمات التشغيلية البنود التالية:

- *تجميع المقترحات وتقديمها للجهات المانحة؛*
- *التفاوض بشأن الاتفاقات وخطط التشغيل مع الأجهزة الراعية للمشروعات والحكومات المستفيدة؛*
- *تحديد الموظفين المؤهلين والتوصية بهم؛*
- *إصدار التوجيهات وعمليات الإشراف المتعلقة بتنفيذ المشروعات؛*
- *إعداد خطط العمل والميزانيات ورصدها وتنقيحها؛*
- *تقديم تقارير دورية عن المشروعات؛*
- *تسكين الزمالات وصياغة خطط الدراسة؛*
- *الاختيار التقني للمعدات والإعداد التقني للعقود.*

3- ويلاحظ أن هذه التكاليف تقع ضمن تعريف **تكاليف الدعم غير المباشرة للمشروعات**.

موجز

الجدول 1: مصفوفة الأنشطة بحسب مصدر التمويل ونوعه

مصدر التمويل	المساعدات التقنية		مساعدات الطوارئ	الأنشطة المعيارية وأنشطة البرنامج العادى الأخرى	
	التمويل القطري	مساهمات الجهات المانحة	مساهمات الجهات المانحة	الأنشطة المعيارية للبرنامج العادي للمنظمة بما في ذلك الهيئات	أنشطة ممولة بصورة مشتركة
من خارج الميزانية	حد أقصى 13 في المائة (انظر النص أدناه للإطلاع على الاستثناءات)	حد أقصى 13 في المائة (انظر النص أدناه للإطلاع على الاستثناءات)	حد أقصى 10 في المائة	حد أقصى 13 في المائة (انظر النص التالي للإطلاع على الاستثناءات)	حسب مذكرة التفاهم
البرنامج العادي	برنامج التعاون التقني والبرنامج الخاص للأمن الغذائي الحد الأقصى 7 في المائة		برنامج التعاون التقني الحد الأقصى 7 في المائة	البرنامج العادي للمنظمة	البرنامج العادي للمنظمة

4- تسري الملاحظات التالية على كل فئة من البرامج المحددة في الجدول 1 أعلاه.

البرامج من خارج الميزانية

المساعدات التقنية- مشاركة الحكومات في التكاليف

5- تعرف بأنها مشروعات المساعدة الفنية في الميدان التي تمولها حكومة البلد المتلقي، بما فيها تلك التي تمول من خلال قروض من مؤسسات التمويل الدولية.

6- ينبغي، من حيث المبدأ، أن تقوم هذه المشروعات بتسديد تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة المرتبطة بالمشروع. ولا ينبغي أن تتجاوز المعدلات الموحدة المعدل الأقصى (حاليا 13 في المائة) وإن كان يمكن تعديلها في ظروف خاصة، حيثما كان ملائما:

- نسب عالية من العقود، التوريدات والمعدات التي تستلزم حدا أدنى من تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي (تظل تطبق الأحكام الحالية للقسم 250 من دليل الإجراءات الإدارية)؛
- التنفيذ الوطني الكامل أو الجزئي؛
- إدراج تكاليف دعم المشروع في ميزانية المشروع بوصفها تكاليف مباشرة للمشروع؛
- ترتيبات أخرى لتقاسم التكاليف أو الدعم التكميلي؛
- مشروعات كبيرة بصورة غير عادية حيث تنطبق وفورات الحجم الكبير.

المساعدات التقنية – مساهمات الجهات المانحة

7- تعرف بأنها مشروعات مساعدات تقنية في الميدان تمول من قبل طرف ثالث بخلاف المنظمة أو الحكومة المستفيدة.

8- ينبغي، من حيث المبدأ، أن تقوم هذه المشروعات بتسديد تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة المرتبطة بالمشروع. ولا ينبغي أن تتجاوز المعدلات الموحدة المعدل الأقصى (حاليا 13 في المائة) وإن لم يمكن تعديلها في ظروف خاصة، حيثما كان ملائما:

- المعدلات التي تضعها الأجهزة الحكومية الدولية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة (بما في ذلك مؤسسات التمويل الدولية)؛
- نسب عالية من العقود، التوريدات والمعدات التي تستلزم حدا أدنى من تكاليف الدعم الإداري والتنفيذي (تظل تطبق الأحكام الحالية للقسم 250 من دليل الإجراءات الإدارية)؛
- تحصل تكاليف الموظفين الفنيين المزاملين على أساس معدل ثابت قدره 12 في المائة؛
- إدراج تكاليف دعم المشروع في ميزانية المشروع بوصفها تكاليف مباشرة للمشروع؛
- المشروعات الكبيرة بصورة غير عادية حيث تنطبق اقتصاديات الحجم.

مساعدات الطوارئ

9- تُحدّد مساعدات الطوارئ التي تقدمها المنظمة بأنها الحالة التي تكون فيها الاستجابة الخارجية العاجلة والاستثنائية لازمة في القطاع الزراعي للتصدي لتأثير كوارث بعينها، الطبيعية منها أو التي هي من صنع الإنسان. وإذا صُنف المشروع باعتباره حالة طوارئ، يتبع الطلب "المسار السريع" ويعامل على هذا الأساس من الناحية التنفيذية. وعموما، فإن إجراءات "الوقاية" و"التأهب" ليست ضمن معنى "الطوارئ" بشأن الأغراض التشغيلية للمشروعات.

10- المعدل الأقصى لمشروعات مساعدات الطوارئ هو 10 في المائة. وتتحدد معدلات مساعدات الطوارئ على أساس كل حالة على حدة لاسترداد كامل تكاليف الدعم المتغيرة وغير المباشرة المترتبة على المشروع. وعندما يقوم قسم عمليات الطوارئ والإحياء بتنفيذ مشروعات المساعدات التقنية بسبب ظروف خاصة، فإن معدلات الاسترداد مقابل المساعدة التقنية يجب تطبيقها.

الأنشطة المعيارية للبرنامج العادي

11- وتعرف بأنها مساهمات طوعية تدعم بصورة مباشرة تنفيذ أنشطة البرنامج العادي. وتكون هذه الأنشطة، عموما، ذات طابع معيارى وتنفذ في المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية عوضا عن تنفيذها في الميدان مباشرة.

12- يطبق معدل موحد لاسترداد التكاليف يبلغ 13 في المائة.

13- ويمكن تعديل هذا المعدل ليعكس تأثير ظروف خاصة معينة:

- تعفى من رسوم تكاليف الدعم غير المباشرة، المساهمات لتغطية تكاليف سفر المشاركين من البلدان النامية للمشاركة في المؤتمرات والمشاورات بشأن مسائل تقع في نطاق اختصاصات المنظمة؛
- تستخدم أموال الجهات الراعية لدعم مناسبات زيادة الوعي و/أو الترويج، لتغطية التكاليف المباشرة المحددة لهذه الأنشطة، وبناء عليه لا تخضع لتكاليف خدمة المشروعات؛
- تعفى المساهمات التي تقدم للمنظمة لإعادة تجديد وتحسين مباني المنظمة (في كل من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية) من رسوم تكاليف الدعم؛
- *تحصل* تكاليف الموظفين الفنيين المزاملين على أساس معدل ثابت قدره 12 في المائة؛
- وتخضع حسابات أموال الأمانة طويلة الأجل (مثلا الهيئات التي تنشأ تحت رعاية المنظمة)، كل على حدة، لتقديرات المستوى الفعلي لتكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة، وتحمل بناء على ذلك.

أنشطة التمويل المشترك

14- تغطى هذه الترتيبات الأنشطة التي تشكل جزءا من البرنامج العادي وتكون، عادة، ذات طابع معيارى. وتعرف بأنها ترتيبات شراكة بين المنظمة ومنظمات حكومية دولية أخرى بما فيها، على وجه الخصوص، مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

15- ويعترف بالطابع الخاص لترتيبات الشراكة هذه، وتحول إلى اتفاقات لتقاسم التكاليف المباشرة على نحو يتلاءم مع مساهمة النشاط المشترك، في الأهداف الإستراتيجية للمنظمة. وتمول التكاليف غير المباشرة المتغيرة، في المعتاد، من جانب المنظمة المضيفة، وينبغي أن يوضح الاعتراف بهذه الحقيقة في مذكرة التفاهم وما يرافقها من صيغة المشاركة في التكاليف.

16- يلاحظ أن اتفاق المنظمة ومرفق البيئة العالمية يتوخى معدل مقطوع للاسترداد قدره 10 في المائة للمشروعات كاملة الحجم مقابل تكاليف الدعم والإشراف. ومازال هذا الترتيب يخضع للتقييم من جانب المنظمة. وقد منحت مشروعات المجموعة باء في المرفق، والتي دخلت حيز التنفيذ، معدل استرداد قدره 6 في المائة وهو المعدل الذي يبدو معقولاً لتحقيق التغطية الكاملة لتكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة.

البرنامج العادي

برنامج التعاون التقني- البرنامج الخاص للأمن الغذائي

17- ينبغي، من حيث المبدأ، أن تسدد المساعدات التقنية الممولة من البرنامج العادي (بما فيها حالات الطوارئ) تكاليف الدعم غير المباشرة المتغيرة التي تتحملها "الوحدة التشغيلية" أو معادلها المرتبط بالمشروع (أي بالنسبة للخدمات التنفيذية). وينبغي أن يستند ذلك إلى معدل متوسط (حاليا 7 في المائة).

الملحق الثاني

فئات التكاليف العامة[10]

التعريف

يحدد الجدول التالي المصطلحات المستخدمة في سياسة المنظمة الحالية الخاصة بتكاليف الدعم. وتتسق هذه المصطلحات مع المفاهيم الموحدة التي وافقت عليها اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى المعنية بشبكة المالية والميزانية في حين تتباين الاستخدامات بدرجة كبيرة فيما بين منظمات منظومة الأمم المتحدة

الجدول 1: تعريف مصطلحات محاسبة التكاليف

المصطلح في محاسبة التكاليف	تعاريف عامة	مصطلح يستخدم في هذه الوثيقة	الاستخدام الأصلي
الدعم المباشر	بنود التكاليف التي يمكن تتبعها مباشرة حتى المنتج أو المدخل	تكاليف دعم المشروع المباشرة	مدخلات المشروع التي يمكن تتبعها مباشرة في المشروع وتحميل الرسوم عليها
التكاليف غير المباشرة (يشار إليها أيضا على أنها "تكاليف عامة"): (أ) ***التكاليف غير المباشرة المتغيرة***	بنود التكاليف المتعلقة بإنتاج العديد من المخرجات إلاّ أنه لا يمكن تتبعها إلى المدخلات المختلفة. وتميل إلى التباين بصورة غير مباشرة عن الحجم المنتج	تكاليف دعم المشروع المباشرة	الدعم الإداري والتشغيلي وبعض الخدمات التقنية للمشروعات التي تشمل وقت الموظفين والتي لا يمكن تحديدها بصورة تقديرية.
(ب) التكاليف الثابتة غير المباشرة	بنود التكاليف التي لا يمكن تتبعها بسهولة إلى إنتاج ناتج واحد والتي لا تتباين مع حجم النواتج	تكاليف عمومية ثابتة	تكاليف الإدارة العامة (مثل المديرون العامون المساعدون والمدراء من الفئة د-2 ومكتب المدير العام) والمحاسبة المالية العامة ووظيفة الموارد البشرية المحورية والمراجعة وخدمات السعاة والسجلات المركزية والمشتريات للبرنامج العادي وغير ذلك.

[10] انظر الفقرة 29 من الجدول 1 في الوثيقة FC 93/4.