



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 Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

A

لجنة المالية

الدورة الرابعة والخمسون بعد المائة

روما، 26 – 30 مايو/أيار 2014

الإطار المالي الشامل لاسترداد التكاليف – تحديث

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيدة Minà Dowlatchahi

نائبة المدير، مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد

الهاتف: +3906 5705 6370



mk329a

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org

موجز

- ◀ نظرت لجنة المالية في دورتها الحادية والخمسين بعد المائة في الوثيقة FC151/8 بعنوان تقرير شامل عن سياسة منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بتكاليف الدعم ورحبت بالمبادرة المتعلقة بإعداد إطار مالي شامل لاسترداد التكاليف من جانب منظمة الأغذية والزراعة (الفاو).
- ◀ وتقدم هذه الوثيقة آخر المعلومات عن المبادرة بخصوص: (أ) الاستعراض الخارجي للتطورات المتعلقة باسترداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة إلى غاية منتصف أبريل/نيسان 2014؛ (ب) الاستعراض الداخلي للمسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو فيما يتصل باسترداد التكاليف؛ (ج) مشروع المبادئ التي ينبغي استخدامها في إعداد الإطار المالي الشامل لاسترداد التكاليف وذلك بصورة تناسبية.
- ◀ بناءً على التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة؛ المسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو؛ الافتراضات المحددة، يجري إعداد الإطار المالي الشامل وفقاً للمبادئ التالية:
- (أ) دعم وإمكانية تعزيز قدرة الفاو على الاضطلاع بولايتها، لا سيما باستخدام الموارد بفعالية ودعم العلاقة بين المشاريع والأعمال المعيارية للفاو؛
- (ب) تحقيق الموازنة بين سياسات اللامركزية التي تمكّن من اتخاذ القرارات وتعزيز الأنشطة على المستوى القطري؛
- (ج) اتباع نهج مبسط وتوخي الشفافية والإنصاف والمساءلة حسبما هو معقول من الناحية المالية والتشغيلية؛
- (د) اعتماد الممارسات القائمة التي قبلتها الدول الأعضاء والجهات المانحة والأجهزة الرئاسية/المعنية بالإشراف داخل منظومة الأمم المتحدة والتي ستدعم الجهود التي تبذلها الفاو في تنفيذ ولايتها المتميزة.
- ◀ يجري حالياً إعداد مرحلة بلورة مفهوم الجوانب المتبقية وستعرض على لجنة المالية في دورتها العادية المقبلة إلى جانب نتائج مرحلة الصياغة.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- ◀ يرجى من لجنة المالية استعراض وتقديم أي آراء عن آخر التطورات بشأن المسائل المتعلقة باسترداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة والمسائل المالية والإدارية والتشغيلية الخاصة بالفاو والتي تم تحديدها والافتراضات والمبادئ المتعلقة بإعداد إطار مالي شامل.

المشورة

إن لجنة المالية:

- (أ) أحاطت علماً بالتقدم المحرز بشأن مبادرة الإطار المالي الشامل، بما في ذلك توفير آخر المعلومات

عن المستجدات بشأن المسائل المتعلقة بتكاليف الدعم في مختلف المنظمات التابعة للأمم المتحدة وتحديد
المسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو؛

(ب) أيدت الهدف المقصود من المبادرة وما يتعلق بها من افتراضات ومبادئ؛

(ج) تطلعت إلى استعراض الاعتبارات المتعلقة بالمفهوم النهائي والتنفيذ خلال الدورة العادية المقبلة.

مقدمة

1- نظرت لجنة المالية في دورتها الحادية والخمسين بعد المائة في الوثيقة FC151/8 بعنوان تقرير شامل عن سياسة منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بتكاليف الدعم، حيث أخذت الأمانة علماً ببيئات التشغيل المتطورة، والاهتمام بتنسيق تصنيف التكاليف واستردادها فيما بين وكالات الأمم المتحدة، وقرارات الأمم المتحدة بشأن الاسترداد الكامل للتكاليف¹. وأعربت الأمانة في هذا السياق عن نيتها إجراء استعراض أكثر عمقا للترتيبات المتعلقة بتكاليف دعم الفاو، وتحديدًا فإن:

الأمانة تعتزم اتباع نهج واسع النطاق لمعالجة المسائل المتعلقة باسترداد التكاليف وترتيب أولوياتها بغرض اقتراح استراتيجية شاملة من شأنها أن تراعي قدر الإمكان البيئات التشغيلية المتطورة وتنسق مع سائر وكالات الأمم المتحدة الأخرى إلى أقصى حد ممكن.

2- وتمشيا مع قرار الجمعية العامة الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2012 بشأن استرداد التكاليف الذي تم في إطار الردّ على الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، يرمي استعراض الفاو إلى إعداد إطار لاسترداد التكاليف على أساس المبدأ التوجيهي لاسترداد التكاليف بالكامل، وذلك بشكل تناسبي من الموارد الأساسية وغير الأساسية². ومن شأن منهجية لاسترداد التكاليف تتيح استرداد التكاليف بصورة تناسبية أن تسهم أيضا في المواءمة مع الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات حيث طلبت الجمعية العامة من المنظمات "أن تستعرض مسألة استرداد التكاليف للتأكد من أن الموارد الأساسية لا تدعم ماليا المشاريع المنفذة من خلال التمويل غير الرئيسي/التكميلي/من خارج الميزانية"³. وتنبثق هذه القرارات عن الشواغل التي مفادها أن جزءاً من التكاليف المرتبطة

¹ الوثيقة FC 151/8، الفقرات من 31 إلى 33.

² الوثيقة A/RES/67/226، الفقرة 53: "تطلب الجمعية العامة من المجالس التنفيذية لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها اعتماد أطر لاسترداد التكاليف بحلول عام 2013 على أن يتم تنفيذها بشكل كامل في عام 2014، استناداً إلى المبدأ التوجيهي الذي ينص على استرداد التكاليف بالكامل بشكل تناسبي من الموارد المخصصة للأنشطة الأساسية والموارد المخصصة لأنشطة محددة، والأخذ بنهج بسيط متنسق يتسم بالشفافية يتم في إطاره توفير الحوافز، بطرق منها إرساء معدلات متميزة لاسترداد التكاليف، مع مراعاة اختلاف حجم وطبيعة الأموال من أجل زيادة تمويل الأنشطة الأساسية وزيادة إمكانية التنبؤ والاستعانة بالمساهمات المخصصة لأنشطة محددة وتخصيصها لأنشطة أعم، بما يتماشى مع الخطط الاستراتيجية التي اعتمدها الأجهزة الرئاسية، وتشجع الأجهزة الرئاسية للوكالات المتخصصة على القيام بذلك".

³ الوثيقة A/RES/62/208، الفقرة 116.

بالأنشطة الممولة من خارج الميزانية تتحملها موارد البرنامج العادي في المنهجية الحالية لاسترداد التكاليف⁴، والتي "قد تترك آثاراً سلبيةً على توافر الموارد الأساسية المتبقية لأنشطة البرامج"⁵

3- وتقترن مسألة الدعم المالي بمبدأ الشراكة، المنبثق عن المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الفاو، وإعداد وتطبيق السياسات والترتيبات المتعلقة بتكاليف الدعم المقدمة لسداد جزء من التكاليف على أساس منهجية "استرداد التكاليف الإضافية". وينجم عن هذه الطريقة استرداد جزء فقط من التكاليف الإدارية الإضافية للمنظمة المكبدة نتيجة الأنشطة الممولة من خارج الميزانية، وهو ما يجعل رصيد هذه التكاليف يُمول من موارد البرنامج العادي.

4- ورحبت اللجنة في دورتها الحادية والخمسين بعد المائة بالمبادرة المتعلقة بإعداد إطار مالي شامل لاسترداد التكاليف من جانب الفاو ووافقت على الجدول الزمني للأنشطة فيما يخص إعداد إطار مع نهاية عام 2014. وقدم الجدول الزمني المخصص للاستعراض ثلاث مراحل مقترنة بالأنشطة ذات الصلة، على النحو التالي:

أولاً- مرحلة البحث أغسطس/آب - ديسمبر/كانون الأول 2013

- 1- إجراء بحث تاريخي وبشأن آخر المستجدات وأساليب العمل الداخلية.
- 2- استعراض تاريخ استرداد التكاليف بالنسبة للفاو.
- 3- التشاور مع لجنة المالية في نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

ثانياً- مرحلة المفهوم يناير/كانون الثاني - مايو/أيار 2014

- 1- استعراض التطورات بشأن مبادرات استرداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة؛ والمشاركة في الفريق العامل المعني بتصنيف الأولويات التابع لشبكة المالية والميزانية.
- 2- إجراء مشاورات داخلية.
- 3- إعداد مبادئ للإطار المالي الشامل.
- 4- وضع مفهوم الإطار المالي الشامل.
- 5- تحديد المزايا/العيوب والتداعيات والجدوى من المفهوم.
- 6- إعداد خطة تنفيذية رفيعة المستوى.
- 7- إحاطة لجنة المالية علماً في مايو/أيار 2014.

ثالثاً- مرحلة الصياغة يونيو/حزيران - نوفمبر/تشرين الثاني 2014

- 1- وضع الصيغة النهائية للمبادئ ونموذج الإطار المالي الشامل.

⁴ الوثيقة JIU/REP/2002/3، الفقرتان 11 و13.

⁵ الوثيقة E/2014/10 - A/69/63، الفقرة 59.

- 2- تحديد اعتبارات التنفيذ.
- 3- تحديد طريقة التنفيذ مع مراعاة التداعيات على عملية إعداد الميزانية المتكاملة وأي تغييرات مطلوبة على مستوى التنظيم/السياسة العامة.
- 4- التشاور والموافقة: لجنة المالية في نوفمبر/تشرين الثاني 2014 والمجلس في ديسمبر/كانون الأول.
- 5- أُبلغت اللجنة خلال دورتها الحادية والخمسين بعد المائة المنعقدة في نوفمبر/تشرين الثاني 2013 بنتائج مرحلة البحث بما في ذلك تطور سياسة استرداد تكاليف دعم الفاو: (1) السياق التاريخي للأمم المتحدة؛ (2) نطاق سياسة تكاليف الدعم بالنسبة للفاو، (3) الأساس المنهجي لاحتساب التكاليف غير المباشرة المتغيرة وتحديد معدلات تكاليف خدمة المشاريع، (4) تنفيذ استرداد التكاليف المحسنة، لا سيما تطبيق العملية المحسنة لاسترداد التكاليف.
- 6- وتقدم هذه الوثيقة تقريراً عن الأنشطة الثلاثة الأولى لمرحلة المفهوم:
- (أ) الاستعراض الخارجي: تحديث بشأن التطورات المتعلقة باسترداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة إلى غاية منتصف أبريل/نيسان 2014، مع التركيز بشكل خاص على الأحداث المتوقعة كما هو محدد في دورة نوفمبر/تشرين الثاني 2013؛
- (ب) الاستعراض الداخلي: المسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو المرتبطة باسترداد التكاليف؛
- (ج) مسودة المبادئ، وفقاً للافتراضات الأساسية، التي ينبغي استخدامها في إعداد إطار مالي شامل لاسترداد التكاليف بصورة تناسبية وغيرها من المنافع المحتملة التي يمكن تحقيقها.
- 7- يجري حالياً إعداد الجوانب المتبقية من مرحلة بلورة المفهوم وبالتالي تقديمها إلى لجنة المالية في دورتها العادية المقبلة إلى جانب نتائج مرحلة الصياغة.
- 8- سيركز مفهوم الإطار المالي الشامل على اعتماد الممارسات القائمة التي قبلتها الدول الأعضاء والجهات المانحة والأجهزة الرئاسية/المعنوية بالإشراف داخل منظومة الأمم المتحدة، إذا ما شكلت هذه الممارسات عنصراً مفيداً للفاو في الاضطلاع بولايتها مع الحرص على تحقيق المواءمة قدر الإمكان مع الأساليب المتبعة في منظومة الأمم المتحدة.
- 9- وبناء على ذلك، يتمثل الهدف في الاستناد إلى ثلاثة أنواع من تدفقات المعلومات: (1) التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يخص استرداد التكاليف للاستفادة من الخبرات في مجال معالجة المسائل المتعلقة باسترداد التكاليف واعتماد الممارسات المقبولة وذات الصلة بالموضوع، (2) تحليل المسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو فيما يخص استرداد التكاليف لمعالجة هذه المسائل بطريقة شاملة ومتكاملة و(3) توجيهات اللجنة بشأن مسودة المبادئ فيما يتعلق بإعداد إطار مالي شامل.

ألف- التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة

- 10- تعتبر عملية تنفيذ مبدأ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات فيما يتعلق بالاسترداد الكامل للتكاليف بصورة تناسبية من الموارد الأساسية وغير الأساسية عنصراً ملزماً لهيئات الأمم المتحدة التي ترفع تقاريرها إلى الجمعية العامة وتشجع الوكالات المتخصصة على الالتزام به⁶. وللاستفادة من التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة وتحديد الطرائق التي قد تفيد الفاو، تعكف الأمانة حالياً على رصد عدة مبادرات تتعلق باسترداد التكاليف وذلك على النحو الوارد بإيجاز في الملحق.
- 11- ويشير الاستعراض الموجز لهذه التطورات المستجدة إلى ثلاثة مواضيع رئيسية تبرز كجزء من التنفيذ، وذلك بالصيغة الموجزة التالية.

12- وعموماً، تتوجه المنظمات نحو تطبيق الاسترداد الكامل للتكاليف بصورة تناسبية من الأنشطة الأساسية وغير الأساسية. غير أنه في بعض الحالات تواصل المنظمات تمويل جزء من أنشطتها من الاشتراكات المقررة أو من موارد البرنامج العادي دون استرداد التكاليف بصورة تناسبية. وعلى سبيل المثال تعتمد منظمة الصحة العالمية تحديد ميزانية لتكاليف الرعاية (الإدارة الاستراتيجية والإدارة العامة والأجهزة الرئاسية والشؤون القانونية والإشراف والامتثال) بشكل منفصل عن المجالات الفنية وتمويل هذه التكاليف من الاشتراكات المقررة. وبالمثل فقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة فئة منفصلة للتكاليف تتعلق بالمهام الشاملة لعدة قطاعات التي ينبغي تمويلها من موارد البرنامج العادي فقط. غير أن تقريراً صدر مؤخراً عن الأمين العام أشار إلى أن قرار الجمعية العامة لم يلحظ أي استثناء من هذا النوع⁷.

13- وفضلاً عن الخطوات المتخذة نحو التمويل التناسبي، تقوم المنظمات بالاسترداد الكامل للتكاليف المتعلقة بالأنشطة بدلاً من التكاليف الإضافية، بما في ذلك التكاليف المباشرة. فمثلاً فيما يتعلق بنموذج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة، لوحظ أن "هناك عناصر تتعلق بالتكاليف الممولة التي سبق تمويلها مركزياً، والتي ستندمج في المستقبل ضمن البرامج والمشاريع"، مع توقع أن "تمكن المساهمة المباشرة للتكاليف المدارة مركزياً أصحاب الميزانيات والجهات المانحة من الإلمام بشكل جيد بتكاليف المشاريع"⁸.

14- وقد تحقق المنظمات معدلات مختلفة لاسترداد التكاليف، والتي قد ترتبط بنوع المساهمة أو الغرض منها. فعلى سبيل المثال، حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة معدلات تفضيلية لاسترداد التكاليف: 8 في المائة للموارد المتعلقة باسترداد التكاليف بصورة تناسبية (الموارد غير

⁶ تتضمن 11 صندوقاً مالياً وبرنامجاً، 6 مؤسسات بحوث وتدريب (معهد الأمم المتحدة الإقليمي لبحوث الجريمة والعدالة، معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، جامعة الأمم المتحدة) وثلاث هيئات أخرى (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشروعات).

⁷ الوثيقة A/69/63 - E/2014/10، الفقرة 68.

⁸ الوثيقة DP-FPA/2013/1 - E/ICEF/2013/8 الجدول 3 (ملاحظة) والفقرة 33.

الأساسية)؛ 7 في المائة فيما يخص المساهمات المواضيعية (حيث تحافظ هيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة على بنسبة 8 في المائة كإجراء مؤقت) والأسعار التفضيلية بالنسبة لتقاسم التكاليف الحكومية والمساهمات فيما بين بلدان الجنوب ومساهمات القطاع الخاص⁹.

15- وستعمل الأمانة على رصد الاقتراحات والقرارات المقبلة. وستأخذ علماً خاصاً بالاختلافات في نماذج الأعمال التي يمكن أن تشمل أثر وفورات الحجم بين المنظمات الإنسانية والمنظمات القائمة على المعارف وإمكانية توسيع بعض أنواع التكاليف والطرائق التشغيلية وغيرها من الفروق التي قد تؤثر على طرائق استرداد التكاليف من أجل تحديد الابتكارات والممارسات المحتملة التي قد تتصل بسياق الفاو.

باء- المسائل المالية والإدارية والتشغيلية لمنظمة الأغذية والزراعة

16- حددت المناقشات الداخلية مع المكاتب المعنية التابعة للفاو في المقر الرئيسي وفي الميدان 14 مسألة في ثلاثة مجالات رئيسية تستحق الاهتمام عند إعداد إطار مالي شامل.

المسائل المالية

(أ) لا تعكس الموارد الحالية من خارج الميزانية التكاليف الكاملة نظراً لأن الدعم المقدم من البرنامج العادي والإدارات الفنية قد لا يحدد جميع الأعمال المنفذة لأغراض المشاريع.

(ب) قد يتم استرداد بعض التكاليف الموزعة بشكل مباشر من خلال معدل استرداد التكاليف بدلاً من إدراجها في التكاليف المباشرة.

(ج) قد تؤثر المعدلات المتعددة لتكاليف الدعم على الموارد نظراً لأن الجهات المانحة قد توجه الأموال نحو الأنشطة التي تسجل معدلات منخفضة لاسترداد التكاليف.

(د) الإبلاغ المالي عن الأنشطة من خارج الميزانية والمتعلقة بالبرنامج العادي غير قابل للمقارنة على مستوى الأنشطة.

(هـ) يختلف الإبلاغ بشأن الموارد من خارج الميزانية باختلاف الجهة المانحة مما يؤدي إلى إجراءات طويلة.

(و) يمكن للتكاليف القابلة للاسترداد والطرائق والنهج المقبولة المتعلقة باسترداد التكاليف أن تختلف باختلاف الجهة المانحة.

⁹ الوثيقة UNW/2013/11 الفقرات 4 و5-أ و5-ب.

(ز) لا تتيح الطرائق الحالية المتعلقة باسترداد التكاليف حوافز تشجع على المساهمات في الموارد الأساسية أو تشجع الجهات المانحة غير التقليدية (القطاع الخاص والجهات المانحة فيما بين بلدان الجنوب).

المسائل الإدارية

(أ) توجد الإجراءات الإدارية المنفصلة وهيكل الدعم والطرائق التشغيلية لتحديد التكاليف من خارج الميزانية المحققة من أنشطة البرنامج العادي لأغراض إعداد الميزانية واسترداد التكاليف.

(ب) تتسم طريقة حساب معدلات استرداد التكاليف بالتعقيد وتستغرق وقتاً أطول ويصعب تعميمها داخلياً وخارجياً.

(ج) تتسم الطرائق المتعلقة باسترداد التكاليف، سواء من خلال معدل مطبق أو رسوم شغل الوظائف (العملية المحسنة لاسترداد التكاليف) بالتعقيد من حيث التطبيق وإعادة توزيع الحسابات المستردة التي تتماشى مع مقتضيات العمل ويصعب تعميمها.

(د) تستغرق عملية تقييم الطلبات ضمن السياسة المعتمدة فيما يخص عمليات ضبط المعدلات في الظروف الخاصة وقتاً أطول وقد تعطي الانطباع على المعاملة غير العادلة فيما بين الجهات المانحة.

المسائل التشغيلية

(أ) لا ترتبط الموارد أساساً بالأنشطة المحددة وقد تصدر عن تدفقات مالية منفصلة متنوعة – الموارد من خارج الميزانية والبرنامج العادي والمبالغ المستردة – وبالتالي فقد تؤثر على الكفاءة التشغيلية (من خلال خلق حالة غموض من حيث توقيت وكفاءة التمويل اللازم).

(ب) قد لا تشمل الأنشطة ذات الميزانيات الصغيرة الموارد الضرورية للتنفيذ الفعال نظراً لأن بعض المساهمات المطلوبة قد لا تكون قابلة للتوسع بشكل واضح على أساس كل مشروع على حدة.

(ج) قد تواجه الكفاءة التشغيلية عوائق ويتم خفض الكفاءة المالية نظراً للقيود المفروضة على استخدام الموارد.

جيم - مسودة المبادئ كأساس لإعداد إطار مالي شامل

17- يعتبر نطاق استعراض الإطار المالي الشامل واسعاً بحيث يشمل المسائل المتعلقة باسترداد وتصنيف التكاليف، وفي سياق العوامل الخارجية والداخلية وأساليب العمل، وذلك بهدف تحقيق المواءمة قدر الإمكان مع سائر الوكالات التابعة للأمم المتحدة. وبالإضافة إلى العوامل الخارجية (التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة، والطرائق التشغيلية الناشئة واتجاهات الجهات المانحة) والعوامل الداخلية (تحليل المسائل المالية والإدارية والتشغيلية فيما يخص استرداد التكاليف)، ستراعي عملية استعراض نموذج الأعمال المتغيرة للفاو الذي يشمل اللامركزية وتقديم إطار نتائج الأهداف الاستراتيجية وتكامل الأنشطة في حالات الطوارئ والأنشطة الإنمائية وتحسين أساليب العمل.

18- وتتمثل النتيجة المتوقعة في وضع إطار مالي شامل لاسترداد التكاليف قادر على دعم ولاية الفاو والنهج القائم على المعارف.

19- ويكمن الافتراض الأساسي الخاص بالاستعراض في كون أن تبقى أطر السياسة ومستويات الموارد والجوانب المالية للمنظمة ثابتة نسبياً أي لا يتوقع إدخال تغييرات جوهرية قد تؤثر على الطرائق المحتملة للإطار. وبأسلوب أوضح، يوحي الافتراض بأن أطر السياسة الحالية المتعلقة بالأهداف الاستراتيجية وتنفيذ البرامج والتركيز الاستراتيجي وما إلى ذلك يتوقع أن تبقى نافذة؛ ستبقى مستويات الموارد الحالية ثابتة نسبياً حتى في حالة وجود بعض التقلبات من حيث المستوى والنوع والتوزيع؛ تعتبر الممارسات المالية والإجراءات الإدارية والطرائق التشغيلية المرتبطة بالبرنامج العادي والتمويل من خارج الميزانية ملائمة للسياق التشغيلي الراهن.

20- واستناداً إلى التطورات المستجدة داخل منظومة الأمم المتحدة؛ المسائل المالية والإدارية والتشغيلية للفاو؛ الافتراضات المحددة، يجري إعداد الإطار المالي الشامل وفقاً للمبادئ التالية:

- (أ) دعم وإمكانية تعزيز قدرة الفاو على الاضطلاع بولايتها، خاصة باستخدام الموارد بفعالية، ودعم العلاقة بين المشاريع والأعمال المعيارية للفاو.
- (ب) تحقيق المواءمة بين سياسات اللامركزية التي تساعد على اتخاذ القرارات وتعزيز الأنشطة على المستوى القطري؛
- (ج) اتباع نهج مبسط وتوخي الشفافية والإنصاف والمساءلة حسبما هو معقول من الناحية المالية والتشغيلية؛
- (د) اعتماد الممارسات القائمة التي قبلتها الدول الأعضاء والجهات المانحة والأجهزة الرئاسية/المعنية بالإشراف داخل منظومة الأمم المتحدة التي قد تدعم الجهود التي تبذلها الفاو في تنفيذ ولايتها المتميزة.

21- بالإضافة إلى استرداد التكاليف بصورة تناسبية سيحقق مفهوم الإطار المالي الشامل، قدر الإمكان، منافع محتملة أخرى من قبيل:

- (أ) اقتراحات بشأن التكاليف أكثر شفافية واتساقاً من شأنها أن تمكن الجهات المساهمة من استيعاب هذه التكاليف التي تتحملها مباشرة البرامج والمشاريع وكذلك معدل استرداد التكاليف المطبق؛
- (ب) إعداد ميزانية أوضح وأكمل ويمكن التنبؤ بها بالنسبة للاسترداد الكامل للتكاليف على مستوى الأنشطة؛
- (ج) زيادة الكفاءة وتعزيز الشفافية فيما يخص استخدام الموارد المتعلقة باسترداد التكاليف؛
- (د) الإجراءات المبسطة الخاصة بإعداد الميزانية واسترداد التكاليف من مختلف مصادر التمويل؛
- (هـ) إتاحة عرض شامل أفضل لتخصيص الموارد على مستوى الأنشطة لقياس الفعالية وتحديد الآثار وإعداد التقارير المالية على أساس قابل للمقارنة؛
- (و) تعزيز الروابط بين التخطيط والموارد والنتائج المحققة؛
- (ز) زيادة وعي الجهات المانحة وتعزيز ثقتها بفضل وضوح الميزانيات والمنهجيات المطبقة على استرداد التكاليف.

دال- الخطوات التالية

- 22- سيُستكمل مفهوم مبادرة الإطار المالي الشامل ومراحل صياغته على النحو التالي:
- (أ) رصد وتحليل أي تطورات ذات صلة مستجدة داخل المنظمات التي تستعرض استرداد التكاليف وتواصل المساهمة في أنشطة فريق العمل المعني بشبكة المالية والميزانية؛
 - (ب) بلورة نهج خاص باسترداد التكاليف في سياق ولاية الفاو، مع مراعاة الافتراضات والمبادئ المحددة وأي تعليقات وتوجيهات مقدمة من لجنة المالية؛
 - (ج) تحديد المزايا/العيوب والتداعيات (مثل حشد الموارد والآثار على التنفيذ وما إلى ذلك) واعتبارات التنفيذ المتعلقة بالنهج المقترح لاسترداد التكاليف؛
 - (د) إعداد خطة تنفيذية رفيعة المستوى تراعي التداعيات على إعداد الميزانية وأي تغييرات لازمة على اللوائح والسياسات المالية؛
 - (هـ) إطلاع لجنة المالية على المفهوم بصيغته النهائية وعلى اعتبارات التنفيذ.

ملحق: لمحة عامة عن آخر المستجدات بشأن استرداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة

1- قام في الآونة الأخيرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة بما يلي:

- (أ) تنسيق فئات التكاليف مع مراعاة نماذج الأعمال المتعلقة بها بما يشمل ولاية أنشطة التنسيق الإنمائي/الأنشطة ذات الأهداف الخاصة، وحجمها وموقعها ومدى المشاركة فيها؛
- (ب) تحديد فئة منفصلة للتكاليف بالنسبة للمهام الشاملة لعدة قطاعات (لاستبعادها من احتساب معدل استرداد التكاليف) التي ينبغي تمويلها من البرنامج العادي فقط، وذلك بمعدل نسبته 7 في المائة من استرداد التكاليف؛
- (ج) تنسيق معدلات استرداد التكاليف بنسبة 8 في المائة من المساهمات غير الأساسية؛
- (د) إزالة التمييز بين التكاليف الثابتة غير المباشرة والتكاليف المتغيرة غير المباشرة؛
- (هـ) الإشارة إلى أن بعض التكاليف الممولة موارد البرنامج العادي في السابق ستُدرج حالياً في المشاريع.

2- وأشار تقرير صدر مؤخراً عن الأمين العام إلى أن قرار الجمعية العامة لم يدرج نصاً يتعلق بأي شكل من أشكال الاستبعاد¹⁰ مثل ذلك المتعلق بتمويل جزء من التكاليف المصنفة على أنها مهام شاملة لعدة قطاعات محققة فقط من موارد البرنامج العادي بدلا من الموارد الأساسية وغير الأساسية المحققة بصورة تناسبية. غير أن هذه الوكالات أحرزت تقدماً كبيراً نحو تنفيذ المبدأ التوجيهي للاسترداد الكامل للتكاليف، المحقق بصورة تناسبية، من الموارد الأساسية وغير الأساسية، والمدعوم بإزالة التمييز بين التكاليف الثابتة غير المباشرة والتكاليف المتغيرة. وفي الواقع، فإن عناصر التكاليف الممولة مسبقاً على مستوى مركزي سيتم دمجها في المستقبل في البرامج والمشاريع.

3- وعُرضت الميزانيات العامة لهذه المنظمات على المجالس التابعة لها في عام 2013 وتعكس الإطار المفاهيمي الجديد لتحديد وتوزيع التكاليف التنظيمية والمنهجية الجديدة والمعدل الخاص باسترداد التكاليف. وفي ضوء استعراض هذه التقارير، فقد أقرت المجالس التنفيذية التابعة لهذه المنظمات ما يلي:

... سيؤدي استرداد التكاليف بالكامل، المحققة بصورة تناسبية من الموارد الأساسية وغير الأساسية إلى قدر أقل من الموارد المحققة من الموارد الأساسية لتمويل التكاليف الإدارية للمساهمات غير الأساسية، وحصّة أكبر من الموارد الأساسية المخصصة لأنشطة البرامج ومن ثم توفير الحوافز للمساهمات الرئيسية¹¹.

¹⁰ الوثيقة A/69/63 - E/2014/10.

¹¹ الوثيقة DP/2014/2، الفقرة 2-2013/9-2 والوثيقة UNW/2013/11، الفقرة 2.

4- شبكة المالية والميزانية. أنشأت شبكة المالية والميزانية خلال دورتها المنعقدة في 30 يونيو/حزيران 2013 فريق عمل معني بتصنيف التكاليف بغرض التنسيق المحتمل فيما بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وكنقطة انطلاق، سينظر فريق العمل في التنسيق المحتمل حول تصنيف التكاليف المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة، والذي يشمل ما يلي: (1) الأنشطة الإنمائية، (2) التنسيق الإنمائي للأمم المتحدة، (3) الشؤون الإدارية، (4) الهدف الخاص.

5- وخلال دورة شبكة المالية والميزانية المنعقدة في يوليو/تموز 2013، أخذت الوكالات علماً بما يلي: (1) ضرورة زيادة تحسين وتوضيح الفئات المقترحة وذلك مثلاً للتمييز بين التكاليف الإدارية التي يمكن توزيعها مباشرة على تنفيذ البرامج وتلك الموزعة بشكل غير مباشر، (2) ضرورة العمل فيما يخص التكاليف الرأسمالية و(3) ضرورة تحديد فئة التكاليف الموجهة للمساعدة الإنسانية¹².

6- وتستحق هذه المسائل الاهتمام نظراً لأن فئات التكاليف المنسقة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة قد لا تعكس بالكامل الطرائق التشغيلية للفاو وغيرها من الوكالات المتخصصة. فعلى سبيل المثال، لدى الفاو برنامج هام للطوارئ وتطبق العديد من أنشطة الفاو على المستوى العالمي (دراسات الأسس المرجعية وصياغة المعايير والمعاهدات والهيئات الدولية). كما أن جميع أنشطتها في حالات الطوارئ والأنشطة المعيارية والأنشطة المتعلقة بتحديد القواعد القياسية تندرج ضمن فئة "الهدف الخاص" في إطار فئات تكاليف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة لشؤون المرأة، والتي قد لا تكون ملائمة في سياق الفاو لأن هذه الأنشطة لا تنطوي على هدف خاص بالنسبة للفاو وإن كانت تشكل جزءاً من ولايتها.

7- وبناء على ذلك، أوصت الفاو بأن تضع شبكة المالية والميزانية فئات شاملة للتكاليف للعمل بشكل ملائم على تقديم مختلف أنشطة المنظمات التي تضطلع بولايات مختلفة ولديها هياكل تمويل وطرائق تشغيلية مختلفة.

8- برنامج الأغذية العالمي. في إطار نموذج برنامج الأغذية العالمي، المنفذ منذ عام 1996، فإن جميع تكاليف الأنشطة - المصنفة ضمن فئة التكاليف التشغيلية المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة - مرتبطة لأغراض إعداد الميزانية وتوفير الموارد. وقد انتقل برنامج الأغذية العالمي، الذي نفذ في البداية المعدلات التفضيلية لاسترداد التكاليف بالنسبة لأنواع مختلفة من الأنشطة، إلى تطبيق الطريقة الحالية التي تقوم على معدل واحد لاسترداد التكاليف في عام 1998.

¹² الوثيقة CEB/2013/HLCM/FB/15، الفقرة 10.

9- ويُجري برنامج الأغذية العالمي استعراضاً لمعدل تكاليف الدعم الغير المباشر لديه ضمن مرحلتين: (1) تحديد طريقة لاحتساب معدل جديد؛ (2) تطبيق هذه الطريقة لتحقيق معدل إرشادي يتعلق بتكاليف الدعم غير المباشرة. وخلال المرحلة الأولى من الاستعراض الذي جرى في أوائل عام 2014، نظرت لجنة المالية التابعة للفاو والمجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي في أربعة أسئلة أساسية هي:

- (أ) هل ينبغي النظر في التمويل الأساسي أو مختلف النهج المتعلقة بالتمويل فيما يخص التكاليف الثابتة والمتغيرة؟
- (ب) هل ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي أن يواصل تطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم غير المباشرة أو ينبغي أن يختلف المعدل حسب نوع التدخل؟
- (ج) هل يمكن لبرنامج الأغذية العالمي أن يستخدم المعدلات التفضيلية لتكاليف الدعم غير المباشرة للتشجيع على حشد الموارد؟
- (د) هل ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي مواصلة النظر في مصادر تكاليف التمويل المتعددة مثل الأمن والاستثمارات غير المتكررة¹³؟

10- وأشارت لجنة المالية التابعة للفاو في تعليقها الأولي إلى أنه "من شأن مواصلة تطبيق معدل واحد لتكاليف الدعم غير المباشرة بالنسبة لجميع البرامج والأنشطة أن تشكل عنصراً مفيداً لبرنامج الأغذية العالمي وأن نموذج للميزانية الأساسية بالنسبة لبرنامج الأغذية العالمي لن يحظى بالدعم"¹⁴.

11- وقد شددت لجنة المالية أيضاً على أهمية النظر في مختلف نماذج الأعمال المتعلقة بمنظمات الأمم المتحدة والتمويل الطوعي الكامل لبرنامج الأغذية العالمي. وبالمثل، علّقت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية على أثر مختلف نماذج الأعمال، مشيرة إلى أن:

...تعتبر منهجية تحديد معدلات استرداد التكاليف بالنسبة لتكاليف دعم البرنامج غير موحدة فيما بين المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة وتختلف تكاليف دعم البرامج باختلاف الولايات وطبيعة ونطاق الأنشطة التشغيلية المنفذة. فعلى سبيل المثال، إن المنظمات التي تشارك في المقام الأول في أنشطة الدعم الإداري واللوجيستي ستكون لديها احتياجات من الدعم تختلف بشكل كبير عن الاحتياجات التي تتسم بطابع موضوعي¹⁵.

12- مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. كي يحقق مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع استقرار نموذج التمويل الذاتي لديه فإنه يعتزم اتباع نهج ذي شقين: (1) سيوزع التكاليف المباشرة باستخدام أسلوب تقدير التكاليف على أساس الأنشطة بما يساعد، مع مرور الوقت، على خفض الحسابات التي ينبغي استردادها بوصفها تكاليف غير

¹³ الوثيقة WFP/EB.1/2014/4-B/1، موجز.

¹⁴ الوثيقة CL 149/3 الفقرات من 7 إلى 12.

¹⁵ الوثيقة WFP/EB.1/2014/4(A,B)/2، الفقرة 27.

مباشرة؛ (2) سيتم تنقيح نموذج الخواص بتحديد الأواار من أجل استرداد التكاليف غير المباشرة ليشمل العوامل الأخرى الخاصة برفع التكاليف المرتبطة بالقيمة المضافة من جانب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومن ثم توزيع التكاليف بشكل أكثر إنصافاً¹⁶. ويعتبر هذا المفهوم هاماً لأنه يربط التكاليف المتصلة بالأنشطة لرسم صورة أوضح عن التكاليف الكاملة. ويمثل هذا المفهوم التغيير في تحديد موارد برنامج الأغذية العالمي وسياسات التمويل لديه المنفذة في عام 1996 بحيث تكون المساهمات بالسلع الأساسية مشفوعة بالمساهمات النقدية المرتبطة المطلوبة لتقديم السلع الأساسية بفعالية. وقبل هذا التغيير في السياسة العامة، تُشجّع المنظمات على المساهمة بالسلع الأساسية والنقد، بهدف تحقيق ثلث النقد في المجموع. وأدى غياب رابط للموارد المطلوبة لتنفيذ نشاط من أنشطة أوجه قصور تشغيلية. أما عملية الربط اللاحقة للموارد الخاصة بالأنشطة في إطار سياسة تحديد الموارد والتمويل لعام 1996 فساهمت كثيراً في تيسير الكفاءة التشغيلية.

13- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. تمشياً مع السياسات المعمول بها على نطاق الأمانة وضرورة تحقيق الموائمة بين استخدامات الأموال والأغراض المنشودة، يقوم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتنفيذ السياسات المتعلقة بالتكاليف المباشرة والاسترداد الكامل للتكاليف والتي ستنقل التكاليف المباشرة للمساعدة الفنية من الغرض العام وأموال تكاليف دعم البرامج إلى ميزانيات المشاريع والبرامج¹⁷. وعلى غرار الطرائق المعمول بها في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي، فإن هيكل تكاليف المساعدة الفنية يربط بين التكاليف ذات الصلة وأنشطة مصنفة على أنها تكاليف موضوعية وتكاليف الدعم المباشرة والتكاليف العامة¹⁸، وهي تجسد تقريباً هيكل التكاليف التشغيلية المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة.

14- منظمة الصحة العالمية. قدمت منظمة الصحة العالمية، وهي وكالة مختصة شأنها شأن الفاو، وثيقة إلى مجلسها التنفيذي في يناير/كانون الثاني 2014 بشأن تمويل التكاليف المتعلقة بالتنظيم والإدارة. وفي إطار النموذج الجديد لمنظمة الصحة العالمية:

- (أ) ينبغي إدراج تكاليف الرعاية والحوكمة (نحو 460 مليون دولار أمريكي، تتألف من الإدارة الاستراتيجية؛ الإدارة العامة؛ الأجهزة الرئاسية؛ الشؤون القانونية؛ الإشراف والامتثال) في الميزانية بشكل منفصل عن مجالاتها الفنية الخمسة وتمويلها من الاشتراكات المقررة،
- (ب) ينبغي إدراج البنية الأساسية (تتألف من صيانة المباني والتكاليف الجارية والحفاظ على استثمارات رؤوس الأموال وإتاحتها) والدعم الإداري (الخدمات على المستويين القطري والإقليمي وعلى مستوى المقر الرئيسي دعماً لتنفيذ البرامج، بما في ذلك الموارد المالية والموارد المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية والأمن والمشتريات والنقل) ويُقدّر مجموعها بنحو 580 مليون دولار أمريكي في الميزانية تحت كل مجال من

¹⁶ الخطة الاستراتيجية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، 2014-2017، الفقرة 81، الوثيقة E/2014/10 - A/69/63، الفقرة 72.

¹⁷ الوثيقة E/CN.7/2013/15 - E/CN.15/2013/28، الفقرة 23.

¹⁸ استراتيجية جمع الأموال لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة 2012-2015 الصفحة 28.

مجالاتها الفنية الخمسة وتمول من الرسوم المباشرة على البرامج (بغض النظر عن مصدر التمويل) والرسوم غير المباشرة¹⁹.

15- ويرتبط نموذج منظمة الصحة العالمية بالمفهوم الأصلي لـ "استرداد التكاليف الإضافية" ومن ثم تمويل جزء من التكاليف (الرعاية والحوكمة) من خلال المساهمات المقررة بدلاً من الموارد الأساسية وغير الأساسية بشكل تناسبي.

¹⁹ الوثيقة WHO EB134/11، الفقرات 9 و13 و24.