

تمويل تكاليف التنظيم والإدارة

تقرير من الأمانة

- ١- في أيار/مايو ٢٠١٣ قُدم تقرير إلى المجلس التنفيذي عن نتائج استعراض خارجي مفصل لتكاليف التنظيم والإدارة في منظمة الصحة العالمية وتمويلها.^١
- ٢- وتتضمن التقارير توصيات بخصوص ما يلي:
 - (١) تحسين تعريف تكاليف التنظيم والإدارة؛
 - (٢) تحسين الميزنة والرصد؛
 - (٣) الخيارات المقترحة للتمويل المستقبلي.
- ٣- وتحتوي هذه الوثيقة على اقتراحات المديرية العامة فيما يتعلق بتنفيذ تلك التوصيات. وتراعي الاقتراحات المقترحات التي قدمها المشاركون في الاجتماع الذي عُقد بشأن الحوار الخاص بالتمويل في ٢٥ و ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، وكذلك ملاحظات لجنة الخبراء الاستشاريين المستقلة في مجال المراقبة.

التعريف الخاص بالتنظيم والإدارة

- ٤- حسبما أُوصي به في التقرير فإن نقطة الانطلاق نحو تحقيق الإدارة الفعالة والتمويل الفعال للتنظيم والإدارة هي وضع تعريف واضح لما يشكله التنظيم والإدارة في المنظمة.
- ٥- ومن المقترح أن يتم في المستقبل تصنيف التنظيم والإدارة على النحو الوارد أدناه:

البنية التحتية والدعم التنظيمي

٦- يشمل ذلك ما يلي:

(١) **تكاليف البنية التحتية:** صيانة المباني، وتكاليف التشغيل (التدفئة والإضاءة وسائر الخدمات الأساسية)، وتكاليف الصيانة. ويلزم أيضاً إدراج نص ملائم فيما يتعلق بالاستثمارات الرأسمالية.

(٢) **خدمات الدعم التنظيمي:** هذه الخدمات ضرورية لإدارة برامج المنظمة، بما في ذلك الخدمات على المستوى القطري والإقليمي وعلى مستوى المقر الرئيسي من أجل دعم تنفيذ البرامج. وتشمل هذه الخدمات ما يلي: الشؤون المالية، وتكنولوجيا المعلومات، والموارد البشرية، والأمن، والشراء، والنقل.

٧- ويندرج معظم التكاليف حالياً تحت الغرض الاستراتيجي ١٣، ويندرج بعضها ضمن الأغراض الاستراتيجية من ١ إلى ١١، فعلى سبيل المثال تُسبب مباشرة التكاليف المالية وغيرها من التكاليف التنظيمية إلى المشاريع الممولة طوعياً وتُحمّل على تلك المساهمات.

٨- وتقدّر تكاليف البنية التحتية والدعم التنظيمي في الثنائية بمبلغ ٥٨٠ مليون دولار أمريكي.

القوامة وتصريف الشؤون

٩- يشمل ذلك ما يلي:

(١) **الإدارة الاستراتيجية:** تكاليف الموظفين والأنشطة التي تدعم دور المنظمة القيادي على المستويات الثلاثة كافة، وتشمل التكاليف الخاصة بالمدير العام ونائب المدير العام والمديرين الإقليميين والمديرين العاملين المساعدين ورؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة، وتكاليف الأنشطة ذات الصلة بها.

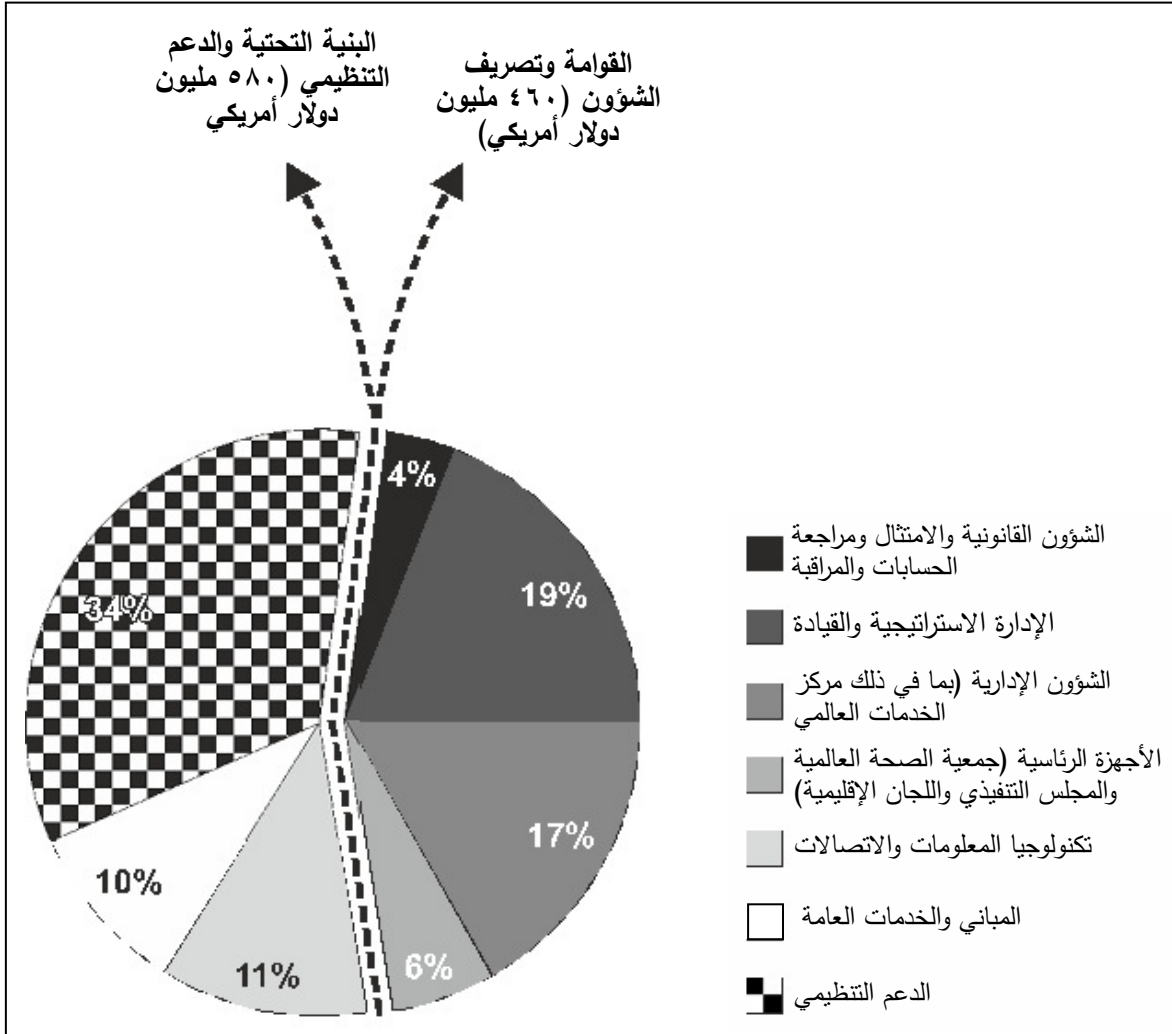
(٢) **الشؤون الإدارية:** التخطيط على نطاق المنظمة، والشؤون المالية والشراء وإدارة الموارد البشرية. وتوجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي للمنظمة، مثل إعداد البيانات المالية على نطاق المنظمة ووضع السياسات العالمية الخاصة بالموارد البشرية، وفي مركز الخدمات العالمي.

(٣) **الأجهزة الرئاسية:** تنظيم اللجان الإقليمية ودورات المجلس التنفيذي وجمعية الصحة واجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، بما في ذلك خدمات اللغات وسائر متطلبات الدعم (الموظفون والأنشطة على السواء)، وكذلك الاجتماعات الأخرى الحكومية الدولية، مثل الأفرقة العاملة المفتوحة العضوية. وتوجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

(٤) **الخدمات القانونية وخدمات المراقبة والامتثال:** توجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

١٠- وتقدر حالياً تكاليف القوامة وتصريف الشؤون بمبلغ ٤٦٠ مليون دولار أمريكي في الثنائية، والتي حُسبت ميزانيتها وصُرفت في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ ضمن الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و١٣.

١١- ويرد في الشكل البياني أدناه توزيع تفصيلي لتكاليف القوامة وتصريف الشؤون والبنية التحتية والدعم التنظيمي:



ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة

١٢- تمت ميزنة معظم تكاليف التنظيم والإدارة كفئة منفصلة (٢٠١٤-٢٠١٥). وسلط الاستعراض الخارجي الضوء على مواطن النقص في هذا النهج:

- (١) من الصعب إقامة صلة واضحة بين تحقيق النتائج المتوقعة والتكاليف المرتبطة بذلك لأن ميزنة الفئة ٦ تتم على نحو منفصل؛
- (٢) لا تتضح التكلفة الكاملة للتنظيم والإدارة حينما اندرج التنظيم والإدارة ضمن الفئات من ١ إلى ٥ بدلاً من الفئة ٦، مثل تكاليف تنظيم البرامج وإدارتها فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع، ويقلل ذلك الشفافية ويمكن أن يعرقل تحديد الأهداف المتعلقة بالكفاءة وخفض التكاليف؛

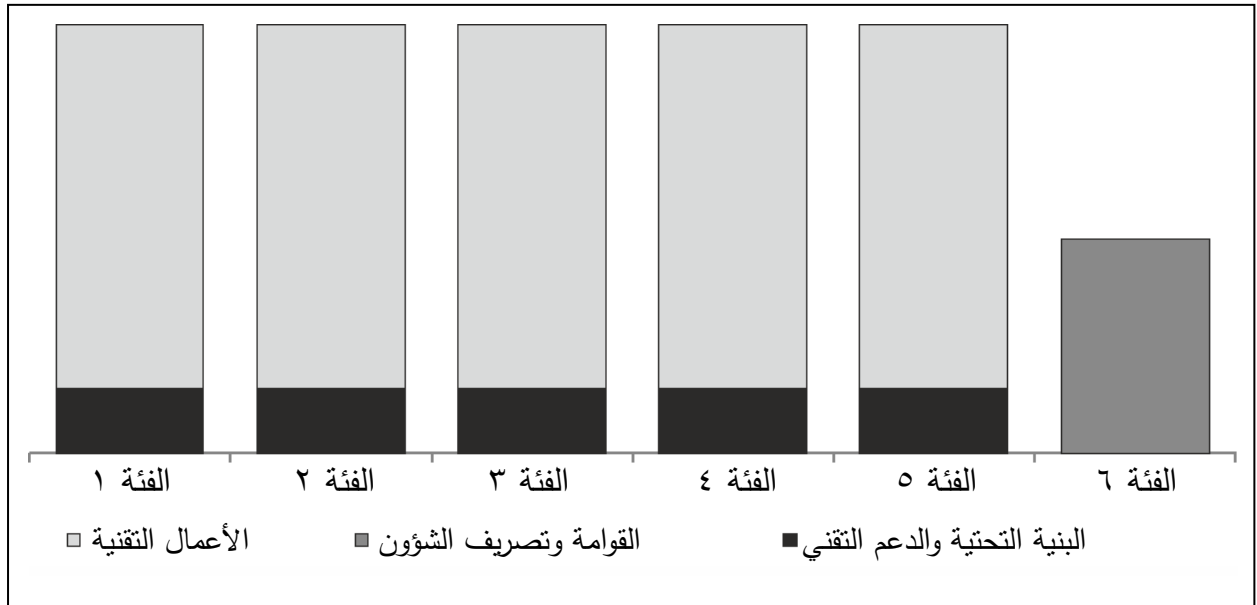
(٣) لا تتضح في الفئة ٦ كل التكاليف لأن القطاع الممول من الرسوم المقتطعة من نفقات المناصب المشغولة^١ تُسجّل ضمن تكاليف المرتبات عبر الفئات الست جميعاً.

١٣- من المقترح أن يتم ما يلي في المستقبل:

(١) ينبغي أن تشكل القوامه وتصريف الشؤون فئة قائمة بذاتها كي يظهر بوضوح أن أهميتها حاسمة في أداء المنظمة، وأنها تشكل تكاليف محددة و"غير مباشرة". (هذه التكاليف غير مباشرة لأنه لا يمكن عزوها بسهولة إلى البرامج) ستتاح توصيفات شفافة للخدمات، وستحدد التكاليف بوضوح في الميزانيات المستقبلية.

(٢) ينبغي ميزنة البنية التحتية والتنظيم تحت كل فئة من الفئات التقنية الخمس، ولكن حرصاً على الشفافية وتحديد الأهداف الخاصة بالكفاءة، ينبغي تحديد التكاليف على نحو منفصل. وسيُخصص بعض تكاليف البنية التحتية والتنظيم لدعم وظيفتي القوامه وتصريف الشؤون.

١٤- ويرد أدناه بيان هيكل الميزنة هذا:



تمويل تكاليف التنظيم والإدارة

١٥- في السنوات الأربع والثلاثين الأولى من عمر المنظمة مُولت كل تكاليف التنظيم والإدارة من الاشتراكات المقدره. وبعد الإدخال التدريجي للأموال "الخارجة عن الميزانية" (المساهمات غير المقدره) اعتمدت جمعية الصحة في عام ١٩٨١ فرض رسم نسبته ١٣٪ على جميع المساهمات الطوعية من أجل تغطية التكاليف المتزايدة للتنظيم والإدارة والمرتبطة بتنفيذ المشاريع الممولة من المساهمات الطوعية (القرار ج ص ع ٣٤-١٧).

١ الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول هو نسبة مئوية محددة تضاف إلى تكاليف المرتب وتستخدم في تمويل بعض تكاليف الدعم التنظيمي والبنية التحتية.

١٦- وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية زادت المساهمات الطوعية وأصبحت الآن تمول ٧٧٪ من أعمال المنظمة، كم أنها تشكل مصدر التمويل الوحيد لبعض البرامج.

١٧- وخلال الفترة نفسها أعطيت استثناءات عديدة لنسبة تكاليف دعم البرامج البالغة ١٣٪ والمطبقة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وكان ذلك عادة نتيجة المفاوضات مع الجهات المانحة.

١٨- وبسبب تراجع إيرادات تكاليف دعم البرامج، ولتأمين التمويل الكافي لتكاليف التنظيم والإدارة، تم في عام ٢٠١٠ إدخال آلية جديدة لاسترداد التكاليف، تُعرف باسم "الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول". وهذا الرسم عبارة عن نسبة مئوية محددة تُفرض على كل تكاليف المرتبات (٨,٥٪ حالياً)، وتمول تكاليف البنية التحتية الناتجة عن وجود الموظفين في مكاتب المنظمة.

١٩- وقد أنشئ صندوق العقارات في أيار/ مايو ١٩٧٠^١ وذلك في الأساس من أجل دعم جميع احتياجات الاستثمارات الرأسمالية المتعلقة بالعقارات. وهو يمول من التحويلات الدورية من الاشتراكات المقدر، وحديثاً من الرسوم المقتطعة من نفقات المناصب المشغولة. ومع ذلك فإن مستوى التمويل تراجع ليقل كثيراً عن احتياجات التمويل الإجمالي للعقارات، وأصبح الصندوق واحداً من "مجموعات" التمويل العديدة للتنظيم والإدارة.

٢٠- وتُحمّل رسوم الخدمات على الكيانات المستضافة، وهي تعوض جزئياً التكلفة المتزايدة للتنظيم والإدارة فيما يتعلق بدعم هذه الشراكات. ومازال يلزم تحديد التكلفة الفعلية للشراكات المستضافة بغية ضمان استرداد التكاليف بالكامل.

٢١- والمصادر المتعددة لتمويل التنظيم والإدارة توجد صعوبات فعلية ومحتملة فيما يتعلق بالإدارة الفعالة والشفافية للمنظمة:

(١) تعتمد جزئياً استدامة وظيفتي القوامه وتصريف الشؤون على المساهمات الطوعية، ومن ثم فإن هاتينوظيفتين قد تتعرضان لخفض تعسفي إذا كان الحصول على التمويل غير قريب؛

(٢) التمويل التناقلي المتصور: الخدمات الممولة عن طريق الاشتراكات المقدر تدعم الأنشطة الممولة عن طريق المساهمات الطوعية؛

(٣) نقص الشفافية المتصور: مصادر التمويل المتعددة تُصعب التحديد الواضح لتكاليف التنظيم والإدارة "الإجمالية" المنكبدة في دعم البرامج؛

(٤) التمويل المجزأ يعني أنه لا توجد أية آلية لتحديد أهداف المردودية؛

(٥) عدم استدامة تمويل العقارات وسائر الاستثمارات الرأسمالية.

١ قرار جمعية الصحة العالمية جص ع٢٣-١٤.

٢٢- وتضمن التقرير الخارجي أربعة خيارات ممكنة للتمويل المستقبلي لتكاليف التنظيم والإدارة، وهي خيارات تتراوح بين الخيار الواحد وبين الجمع بين النقاط الواردة أدناه:

(١) التمويل المباشر من الاشتراكات المقدره: يتميز ذلك بالبساطة ولكنه يحد من استخدام الاشتراكات المقدره؛

(٢) التمويل المباشر من المساهمات الطوعية: يوصى به من أجل تكاليف التنظيم والإدارة "المباشرة" الخاصة تحديداً بالمشروع الجاري تمويله). وهذا الخيار شفاف وعادل، ولكن كثيراً من تكاليف التنظيم والإدارة لا يمكن تحميله مباشرة، الأمر الذي يحد من النطاق الذي يمكن تطبيقه فيه؛

(٣) تخصيص التكاليف لجميع البرامج بصرف النظر عن مصدر التمويل، وذلك على أساس "مسببات التكلفة"، مثل عدد الموظفين المخصصين لبرنامج ما، وعدد المعاملات الناتجة، ومساحة المكاتب المشغولة. وعندئذ تُستخدم مسببات التكلفة في تخصيص نسبة مئوية من تكاليف التنظيم والإدارة لكل برنامج. ويتميز ذلك بإمكانية التوسع: فمستوى التنظيم والإدارة المعني يمكن أن يزيد بالتناسب مع مدى استخدام البرنامج، وأن تتم مواعمه بزيادة في التمويل. ومع ذلك فإن كثيراً من المساهمين سيجدون صعوبة في قبول تخصيص نسبة مئوية عالية، قد تكون أعلى بكثير من نسبة تكاليف دعم البرامج التي تفرضها المنظمة حالياً والبالغة ١٣٪. وعلاوة على ذلك فإن اختيار نسبة وحيدة تفرض على كل المساهمين قد لا يكون أمراً عادلاً مع جميع برامج المنظمة نظراً لوجود فروق كبيرة في نوع العمل المعني، ومن ثم توجد فروق كبيرة في الدعم اللازم؛

(٤) أسلوب التخصيص الذي يقتصر على البرامج الممولة من المساهمات الطوعية على نحو مماثل للآلية القائمة لتكاليف دعم البرامج يتميز بالبساطة والاستمرارية. ومع ذلك فإن المساهمين ربما لا يزالون يتصورون نقصاً في الشفافية في طريقة تمويل الخدمات من تكاليف دعم البرامج التي يدفعونها.

٢٣- وفي النهاية فإنه في ظل ميزانية متكاملة لا يهيم مصدر التمويل المستخدم. ومع ذلك فإلى أن تعزز المنظمة المرونة في طريقة تمويل الميزانية ستظل حقائق التمويل الفعلية تتطلب اتباع نهج برمجي.

٢٤- وبالنظر إلى حقائق التمويل هذه وإلى ميزات وعيوب كل خيار يكون النهج المقترح للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ على النحو التالي:

(١) ينبغي تمويل القوامه وتصريف الشؤون من الاشتراكات المقدره؛

(٢) ينبغي تمويل البنية التحتية والدعم التنظيمي مما يلي:

(أ) الرسوم المباشرة المفروضة على البرامج بصرف النظر عن مصدر التمويل (المساهمات الطوعية أو الاشتراكات المقدره). وسيتم تحسين ميزنة اقتراحات المساهمين لضمان إدراج كل هذه التكاليف المباشرة؛

(ب) ستشمل الرسوم غير المباشرة بنداً خاصاً بالتمويل الرأسمالي الطويل الأمد، وستخصص للمساهمات الطوعية عن طريق مخصصات التكاليف بطريقة تشبه الآلية الخاصة بتكاليف دعم البرامج، على أن تكون أكثر شفافياً:

(١) ستعد المنظمة "ميزانية لتكاليف دعم البرامج" تبين الخدمات التي من المتوقع تمويلها من تكاليف دعم البرامج، وسيشمل ذلك بنداً خاصاً بالتحويلات إلى صندوق العقارات من أجل ضمان كفاية التمويل الرأسمالي الطويل الأمد؛

(٢) ستولى العناية لنسب تكاليف دعم البرامج المختلفة لمراعاة مستوى تعقيد العمل وتخصيص الأموال. والأموال التي لم تُخصص يمكن استئناؤها من تكاليف دعم البرامج.

الخطوات القادمة

٢٥- نظراً لأن الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ قد اعتمدت بالفعل وتم التوقيع على اتفاقات مع العديد من المانحين فإنه لا يمكن عملياً النظر في تنفيذ التغييرات قبل الثنائية ٢٠١٦-٢٠١٧. ومع ذلك فنظراً لأن التخطيط للثنائية سيبدأ قريباً، ولأن المناقشات جارية بالفعل مع المانحين، يلزم أن يبدأ التنفيذ التدريجي للتغييرات في فترة قريبة نسبياً.

٢٦- وينبغي أيضاً لتعريف الخدمات التنظيمية والإدارية وميزنتها وتسجيلها وتمويلها أن تدعم وتشجع العمل على تحقيق الكفاءة. وسيساعد الوضوح في الميزنة وتحسين الاتساق في التسجيل على تحديد ورصد الأهداف الخاصة بالكفاءة وعلى تحديد المزيد من الوفورات الممكنة. وفي الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ أحرزت المنظمة تقدماً في خفض تكاليف التنظيم والإدارة، وخصوصاً من خلال تقليل عدد الموظفين في المقر الرئيسي مع نقل بعض الوظائف إلى مركز الخدمات العالمي وإسناد البعض الآخر إلى متعاقدين خارجيين. ويجري تحري المزيد من فرص توفير التكاليف في مجال التنظيم و الإدارة. وينبغي للتحسينات في التعبئة المنسقة للموارد وفي تبسيط تبليغ المانحين أن تقلل الوقت الذي تنفقه الإدارة على جمع المساهمات، كما أن تشجيع المانحين على قبول التبليغ النموذجي بدلاً من التقارير المحددة سيحقق الكفاءة.

٢٧- وسوف يُقدّم تحديث آخر للمعلومات إلى الاجتماع العشرين للجنة البرنامج والميزانية والإدارة في أيار/مايو ٢٠١٤.

الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

٢٨- المجلس مدعو إلى النظر في التقرير وإعطاء إرشاداته بشأن النهج المقترحة لميزنة وتمويل التنظيم والإدارة في المستقبل، بغية إدراجها في الميزانية البرمجية المقترحة للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧.

= = =