

تمويل تكاليف التنظيم والإدارة

تقرير من الأمانة

١- أُعد استعراض خارجي في أيار/ مايو ٢٠١٣ كانت لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي قد أصدرت تكليفاً بإجرائه، وقدم تحليلاً مفصلاً لتكاليف المنظمة التنظيمية والإدارية والتوصيات بشأن تحسين الميزنة واحتواء التكاليف والتمويل.^١ وقد أخضعت هذه المقترحات لمزيد من البلورة، وعُرضت الخطوات التالية المقترحة على المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة.^٢ ويوضح هذا التقرير سبيل المضي قدماً الموصى به لتحسين الميزنة واحتواء التكاليف والتمويل في ضوء الإرشادات الصادرة عن المجلس.^٣

تعريف التنظيم والإدارة

٢- حسبما أوصي به الاستعراض الخارجي فإن نقطة الانطلاق نحو تحقيق الكفاءة في ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة وتمويلها، هي وضع تعريف واضح لما تشكله هذه التكاليف في المنظمة.

٣- ويُقترح تصنيف التنظيم والإدارة في المستقبل على النحو الوارد أدناه.

البنى التحتية والدعم التنظيمي

٤- ويشمل ذلك ما يلي:

• **تكاليف البنية التحتية:** تكاليف إقامة المباني وتشغيل خدماتها (التدفئة والإضاءة وغيرها من الخدمات الأساسية) وتكاليف الصيانة. ويلزم أيضاً إدراج نص ملائم فيما يتعلق بالاستثمارات الرأسمالية.

• **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.

١ انظر الوثيقتين EBBPBA18/3 ومت ٢/١٣٣.

٢ انظر الوثيقة مت ١١/١٣٤.

٣ انظر المحاضر الموجزة للمجلس التنفيذي في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة، الجلسة السادسة (الوثيقة مت ٢/١٣٤/٢٠١٤/ سجلات/٢) (بالإنكليزية).

٥- ويُدرج معظم هذه التكاليف حالياً ضمن الفئة ٦ من الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ (الخدمات المؤسسية/ الوظائف التمكينية). ولكن بعض التكاليف المالية والتكاليف التنظيمية الأخرى التي تُنسب مباشرة إلى المشاريع الممولة طوعياً وتُحمّل على تلك المساهمات تدرج ضمن الفئات من ١ إلى ٥.

٦- وتقدر تكاليف البنية التحتية والدعم التنظيمي في الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥ بمبلغ ٥٨٠ مليون دولار أمريكي.

القوامه وتصريف الشؤون

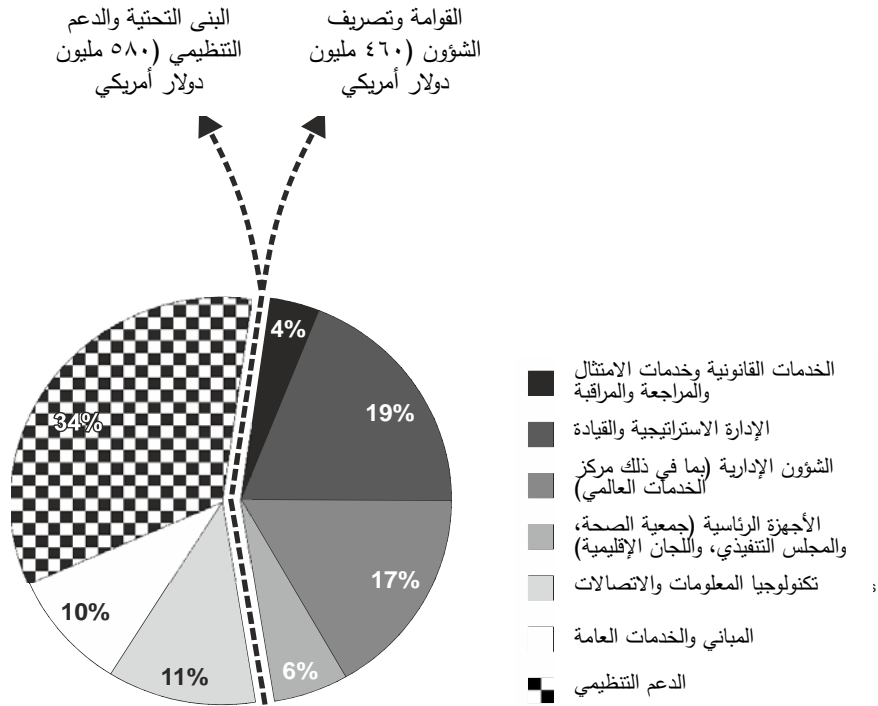
٧- ويشمل ذلك ما يلي:

- **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.
- **الشؤون الإدارية:** التخطيط على نطاق المنظمة، والخدمات المالية وخدمات الشراء 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.
- **الأجهزة الرئاسية:** تنظيم دورات اللجان الإقليمية، والمجلس التنفيذي ولجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة له، وجمعية الصحة العالمية، وكذلك الاجتماعات الأخرى الحكومية الدولية (مثل الأفرقة العاملة المفتوحة العضوية)، بما في ذلك خدمات اللغات وسائر متطلبات الدعم (الموظفون والأنشطة على السواء). وتوجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.
- **الخدمات القانونية وخدمات المراقبة والامتثال:** توجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

٨- وتقدر حالياً تكاليف القوامه وتصريف الشؤون بمبلغ ٤٦٠ مليون دولار أمريكي في الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥، وتُدرج ميزانيتها ضمن الفئة ٦ من الميزانية البرمجية.

٩- ويرد في الشكل البياني أدناه توزيع تفصيلي لتكاليف القوامه وتصريف الشؤون والبنية التحتية والدعم التنظيمي (الشكل ١).

الشكل ١: توزيع التكاليف في الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥



ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة

١٠- تمت ميزنة معظم تكاليف التنظيم والإدارة كلفة منفصلة في الميزانية البرمجية للثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥. وقد سلط الاستعراض الخارجي الضوء على مواطن النقص في هذا النهج.

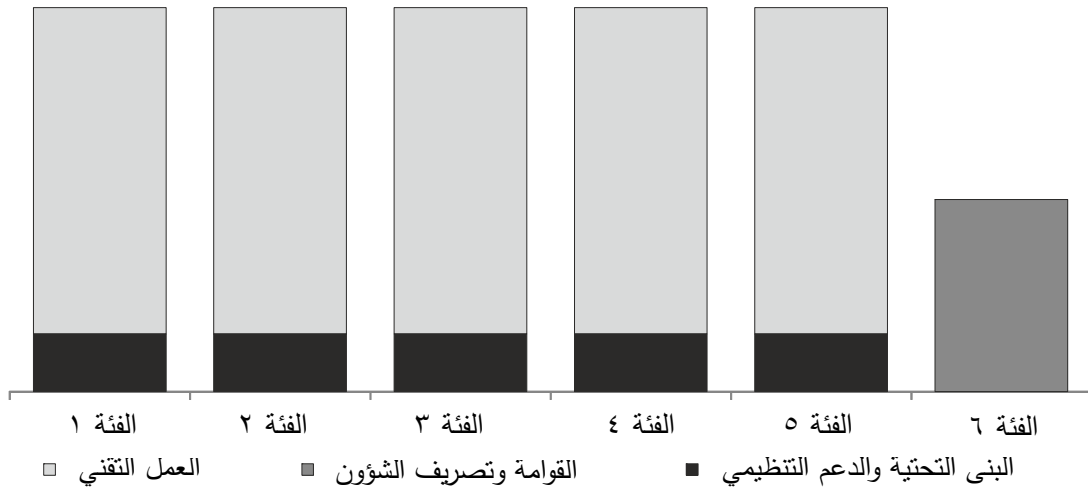
- من الصعب إقامة صلة واضحة بين تحقيق النتائج المتوقعة والتكاليف المرتبطة بذلك لأن ميزنة الفئة ٦ تُجرى على نحو منفصل.
- لا تتضح التكلفة الكاملة للتنظيم والإدارة حيثما اندرجت تكاليف التنظيم والإدارة (المتعلقة مثلاً بإدارة البرامج وتنفيذ المشاريع) ضمن الفئات من ١ إلى ٥ بدلاً من الفئة ٦. ويقلل ذلك الشفافية ويمكن أن يعرقل تحديد الأهداف المتعلقة بالكفاءة وخفض التكاليف؛
- لا تتضح كل التكاليف المدرجة في الفئة ٦ لأن القطاع الممول من الرسوم المقتطعة من نفقات المناصب المشغولة^١ يُسجل ضمن تكاليف المرتبات في الفئات الست جميعاً.

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

١١- ويُقترح اعتماد النهج التالي في المستقبل بدءاً من إعداد الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧.

- ستُعرض تكاليف القوامة وتصريف الشؤون كفئة قائمة بذاتها كي يظهر بوضوح أن أهميتها حاسمة في أداء المنظمة، وأنها تلبي مقتضيات دستورية، بغض النظر عن العمل التقني الذي تضطلع به المنظمة. وهي تمثل تكاليف غير مباشرة حيث لا يمكن أن تنسب بسهولة إلى البرامج. وستتاح توصيفات شفافة للخدمات، وستحدد التكاليف بوضوح.
- وسنُدرج ميزنة البنية التحتية والدعم التنظيمي ضمن كل فئة من الفئات التقنية الخمس، ولكن حرصاً على الشفافية وتحديد الأهداف الخاصة بالكفاءة، ستحدد تكلفتها الإجمالية على نحو منفصل أيضاً في عرض الميزانية. وسيُخصص بعض تكاليف البنية التحتية والدعم التنظيمي لدعم وظيفتي القوامة وتصريف الشؤون (الشكل ٢).

الشكل ٢: هيكل ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة



تمويل تكاليف التنظيم والإدارة

١٢- تموّل تكاليف التنظيم والإدارة حالياً من عدة مصادر، ولاسيما آلية تكاليف دعم البرامج والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول. وتوجد المصادر المتعددة للتمويل صعوبات تتعلق بالإدارة الفعالة والشفافة للمنظمة، وتتمثل هذه الصعوبات فيما يلي:

- تعتمد استدامة وظيفتي القوامة وتصريف الشؤون في جانب منها على المساهمات الطوعية، ومن ثم فقد تخفض هاتان الوظيفتان إن لم يُتاح التمويل؛
- التمويل التناقلي المتصور: تدعم الخدمات الممولة عن طريق الاشتراكات المقدرة الأنشطة الممولة عن طريق المساهمات الطوعية؛
- نقص الشفافية المتصور: يصعب التحديد الواضح لتكاليف التنظيم والإدارة الإجمالية المتكبدة في دعم البرامج؛

- لا توجد أية آلية لتحديد أهداف المردودية؛
 - عدم استدامة تمويل العقارات وسائر الاستثمارات الرأسمالية اللازمة.
- ١٣- وبعد أن أُجريت مشاورات مع الدول الأعضاء والمساهمين الآخرين بشأن تمويل تكاليف التنظيم والإدارة، يجري بلورة اتفاق حول المبادئ الثلاثة التالية:
- يجب تمويل تكاليف التنظيم والإدارة تمويلًا كافيًا وملائمًا لضمان كفاءة أداء المنظمة واستدامته؛
 - يجب أن تتسم التكاليف بالشفافية والواقعية: من شأن التعريف المقترح لتكاليف التنظيم والإدارة والتحسينات المدخلة على الميزنة أن يزيدان الشفافية؛
 - إن مفهوم الاسترداد الكامل للتكاليف بما في ذلك تكاليف التنظيم والإدارة، يُعد مقبولاً شريطة أن يتحقق ما يلي: (١) أن توضح هذه التكاليف ويبلغ عنها جيداً، (٢) وأن تكون ميزانيات التنظيم والإدارة مصحوبة بأهداف واضحة وقابلة للقياس تتعلق بالكفاءة.

السبيل للمضي قدماً والتوصيات

إعداد الميزانية البرمجية المقترحة للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧

- ١٤- أدرج تحديد الوظائف التنظيمية والإدارية واحتساب تكاليفها باستخدام فئتي "البنى التحتية والدعم التنظيمي" و"القوامة وتصريف الشؤون" على النحو الموضح أعلاه في عملية إعداد الميزانية البرمجية المقترحة للثلاثية ٢٠١٦-٢٠١٧.

احتواء التكاليف

- ١٥- أحرزت المنظمة تقدماً خلال الثلاثية ٢٠١٢-٢٠١٣ في الحد من تكاليف التنظيم والإدارة، ولاسيما عن طريق خفض عدد الموظفين في المقر الرئيسي، حيث يجري نقل بعض الوظائف إلى مركز الخدمات العالمي والتعاقد بعد ذلك بشأنها مع جهات خارجية. وبلغت النفقات الإجمالية المدرجة ضمن الغرض الاستراتيجي ١٣ ("تطوير منظمة الصحة العالمية ودعمها كمنظمة تتسم بالمرونة وتشجع التعلم لتمكينها من الوفاء بولايتها بمزيد من الكفاءة والفعالية") ٤٨١ مليون دولار أمريكي في الثلاثية ٢٠١٢-٢٠١٣ في مقابل ٥٤٠ مليون دولار أمريكي في الثلاثية ٢٠١٠-٢٠١١ (بتوفير قدره ٥٩ مليون دولار أمريكي).

- ١٦- ويمكن النظر في تمويل تكاليف التنظيم والإدارة مستقبلاً من المنظورين الطويل الأجل والقصير الأجل. ويُقترح أن تمول تكاليف القوامة وتصريف الشؤون من الاشتراكات المقدّرة، وتمول تكاليف البنى التحتية والدعم التنظيمي من خلال آليات استرداد التكاليف في الثلاثية ٢٠١٦-٢٠١٧. وتمثل وظيفة القوامة وتصريف الشؤون العمود الفقري لإدارة المنظمة وهيكل تصريف الشؤون والهيكل القانوني، على نحو ما ورد في دستور المنظمة. وهذه التكاليف محددة وغير مباشرة، ولا يمكن أن تُنسب بسهولة إلى البرامج.

١٧- ويقترح تمويل تكاليف البنى التحتية والدعم التنظيمي على النحو التالي:

- عن طريق الرسوم المباشرة المفروضة على البرامج بصرف النظر عن مصدر التمويل (المساهمات الطوعية أو الاشتراكات المقدرة). وستحسن ميزنة اقتراحات المساهمين لضمان إدراج كل هذه التكاليف المباشرة؛
- وسيستمر تمويل التكاليف غير المباشرة عن طريق آلية تكاليف دعم البرامج والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، اللذين سوف ينفذا بمزيد من الشفافية عن طريق ما يلي:
 - ستعد المنظمة ميزانيتين منفصلتين لتكاليف دعم البرامج والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول للثلاثية ٢٠١٦-٢٠١٧، توضح فيهما الخدمات التي يُتوقع أن تمول من كل منهما؛ وسيشمل ذلك بنداً خاصاً بالتحويلات إلى صندوق العقارات من أجل ضمان كفاية التمويل الرأسمالي الطويل الأمد؛
 - وسيُنظر في تطبيق معدلات مختلفة لتكاليف دعم البرامج، تعكس مستوى تعقيد العمل وتخصيص الأموال. ويمكن استثناء الأموال غير المخصصة من تكاليف دعم البرامج.
- ١٨- ويلزم دمج الاستراتيجية طويلة الأجل لميزنة تكاليف التنظيم والإدارة وتمويلها، في الاستراتيجية المالية العامة للمنظمة التي تغطي العناصر التالية:

- الميزنة (بما في ذلك التخصيص الاستراتيجي للموارد)
- حساب التكلفة (وتعزيز المردودية)
- تعبئة الموارد وتعبئتها
- إدارة الموارد

١٩- ويجري تنفيذ المبادرات بشأن هذه العناصر الأربعة كجزء من عملية إصلاح المنظمة، ولكن يُقترح جمعها معاً في تقرير بشأن الاستراتيجية المالية العامة لعرضه على المجلس التنفيذي في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. ومن ثم ينبغي النظر إلى إصلاح تمويل تكاليف التنظيم والإدارة على المدى الطويل باعتباره وثيق الصلة بالإصلاحات المالية العامة في المنظمة.

الإجراء المطلوب من جمعية الصحة

٢٠- جمعية الصحة مدعوة إلى الإحاطة علماً بالتقرير وتقديم الإرشادات بشأن النهج التي يوصى باتباعها في تحديد تكاليف التنظيم والإدارة وميزنتها وتمويلها.

= = =