

## تمويل الفئة ٦ وآليات استرداد التكاليف: الممارسات الحالية والسبيل المقترح للمضي قدماً

### المقدمة

- ١- توضح هذه الورقة سياسات منظمة الصحة العالمية بشأن تمويل التكاليف غير المباشرة للتنظيم والإدارة (الفئة ٦ من الميزانية البرمجية، الخدمات المؤسسية/ الوظائف التمكينية)، بما في ذلك استرداد التكاليف، وتشمل اقتراحات بشأن تعزيز إطار سياسات المنظمة الخاصة باسترداد التكاليف.
- ٢- ويمكن أن تُقسَّم تكاليف التنظيم والإدارة في المنظمة إلى فئتين واسعتي النطاق، وهما: التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة. أما التكاليف المباشرة فهي تلك التي يمكن أن تُعزى كلياً أو جزئياً إلى أحد البرامج أو المشاريع؛ وتشمل التكاليف المرتبطة بالإدارة ووظائف الدعم الأخرى حيث يمكن تحديد صلة مباشرة بين التكلفة والمشروع. وأما تكاليف التنظيم والإدارة غير المباشرة فهي تلك التي لا يمكن أن تُعزى مباشرة إلى أنشطة أو مشاريع أو برامج محددة، ولكنها تنشأ نتيجة لدعم هذه الأنشطة.
- ٣- وتشمل التكاليف غير المباشرة للتنظيم والإدارة في المنظمة تكاليف اضطلاع المنظمة بالقيادة والإشراف وتصريف الشؤون. ويمثل العديد من هذه التكاليف تكاليف "ثابتة"، حيث إنها لا تتغير تغيراً كبيراً بغض النظر عن عبء العمل الذي تضطلع به المنظمة في عمومه، وتُعد تكاليف عقد اجتماع أحد الأجهزة الرئاسية مثل جمعية الصحة العالمية أو التكاليف المرتبطة بصيانة مواقع مكاتب المنظمة الرئيسية، مثال على ذلك. وتُجمّع هذه التكاليف غير المباشرة معاً في الفئة ٦ من الميزانية البرمجية للمنظمة وهي فئة الخدمات المؤسسية/ الوظائف التمكينية. وتنقسم الفئة ٦ إلى خمسة عناصر، ألا وهي: القيادة وتصريف الشؤون؛ التخطيط الاستراتيجي وتنسيق الموارد؛ الاتصالات الاستراتيجية؛ المساءلة والشفافية وإدارة المخاطر؛ التنظيم والإدارة. ويُعد العنصر الأخير أكبر هذه العناصر. ففي عام ٢٠١٦، بلغ مجموع النفقات في الفئة ٦، ٣٧٣ مليون دولار أمريكي، منها ٦٠٪ للتنظيم والإدارة، و ٤٠٪ للعناصر الأخرى (انظر الملحق ١ للاطلاع على المزيد من التفاصيل).
- ٤- ولا يمكن تمويل إلا نصف التكاليف المدرجة في الفئة ٦ من الاشتراكات المقدّرة، ما يعني أنه يجب تمويل عنصر مهم من عناصر تكاليف التنظيم والإدارة المذكورة آنفاً، وبعض عناصر القيادة وتصريف الشؤون والإشراف، من خلال آليات استرداد التكاليف.

## استرداد التكاليف

- ٥- تهدف سياسات استرداد التكاليف على صعيد المنظمة إلى ضمان ما يلي:
- تحميل كامل تكاليف التنظيم والإدارة التي تُعزى إلى تنفيذ البرامج على هذه البرامج؛
  - اتباع أسلوب عادل وشفاف في تحديد هذه التكاليف المباشرة وغير المباشرة سواءً بسواء، وفي ميزنتها وقيدتها؛
  - كفاية المبلغ الإجمالي المسترد لدفع مقابل الخدمات اللازمة.
- ٦- وتتبع المنظمة ثلاثة نهج رئيسية في استرداد التكاليف غير المباشرة، على النحو الموضح فيما يلي:
- (أ) تُحمل تكاليف دعم البرامج كنسبة مئوية من المساهمات الطوعية، في وقت التنفيذ. ويوجد طيف من معدلات النسب المئوية التي تحددت إما بموجب قرارات جمعية الصحة العالمية مثل المعدل الموحد البالغ ١٣٪<sup>١</sup>، أو حددتها المنظمة وفقاً للاتفاقات المبرمة على صعيد منظومة الأمم المتحدة<sup>٢</sup> أو بالاستناد إلى الاتفاقات الخاصة المعتمدة من قبل المدير العام<sup>٣</sup>. ولا تجسد هذه المعدلات بالضرورة التكاليف المباشرة الفعلية المتعلقة بتنفيذ البرنامج، حيث تختلف هذه التكاليف باختلاف الموقع وهيكل التكلفة ونوع العمل الذي يؤدي. ولكن تحديد معدلات متعددة لكل برنامج لن يكون عملياً، وغالباً ما لن يحظى مثل هذا النهج بتأييد الجهات المانحة. وقد أدّرت تكاليف دعم البرامج نحو ١٤٩ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٦. واستُخدم هذا المبلغ في المقام الأول في تمويل عنصر التنظيم والإدارة المدرج في الفئة ٦.
- (ب) وقد اعتمد الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول في عام ٢٠١٠، كنسبة مئوية من تكاليف الرواتب، تبلغ حالياً ٩,٥٪ من الرواتب الإجمالية. وكان السبب الرئيسي لاعتماد هذا الرسم هو سد الفرق بين المبلغ المجمّع لتكاليف دعم البرامج والمبلغ اللازم لتمويل الوظائف الإدارية المدرجة في الفئة ٦ من الميزانية البرمجية، والتي تُعد ضرورية لإدارة المنظمة. وفي عام ٢٠١٦، جُمع ٧٣ مليون دولار أمريكي من الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول؛ واستُخدم هذا المبلغ في المقام الأول في تمويل تكنولوجيا المعلومات وتكاليف تشغيل المكاتب (مثل المنافع والصيانة) وتنظيم مركز الخدمات العالمي وإدارته. كما تُخصّص نسبة ١٪ من الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول لصندوق العقارات.
- (ج) ويتأتى استرداد التكاليف أيضاً من الشراكات المُستضافة، وهي منهجية جديدة اعتمدت في عام ٢٠١٦ لضمان الاسترداد الكامل للتكاليف وتحسين شفافية هذا النهج، عن طريق ربط المبالغ المستردة على نحو أوثق بميزانية الفئة ٦ في عمومها. وكان المبلغ الإجمالي الذي حُصل من الشراكات المُستضافة في عام ٢٠١٦، ٦ ملايين دولار أمريكي.

١ اعتمد المعدل الموحد البالغ ١٣٪ بموجب القرار ج ص ٤٤-٣-١٧، واعتمد المعدل البالغ ٣٪ في مشتريات الدول الأعضاء وصفر٪ في الطوارئ بموجب القرار م ت ٣٣ ق ٤٤.

٢ يعتمد الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع للأمم المتحدة معدل ٧٪، والصناديق الائتمانية المتعددة الشركاء معدل ٧ أو ٨٪، والاتحاد الأوروبي معدل ٧٪، على سبيل المثال.

٣ يُعتمد معدل ٧٪ في شلل الأطفال والطوارئ، على سبيل المثال.

٧- وفي عام ٢٠١٦، كان المبلغ الإجمالي المسترد من هذه المصادر الثلاثة ٢٢٨ مليون دولار أمريكي، وأنفق في معظمه على عناصر الفئة ٦ الموضحة أعلاه.

### الأساس المنطقي

٨- في عام ٢٠١٣، أجرت المنظمة استعراضاً شاملاً لتكاليفها الخاصة بالتنظيم والإدارة (الفئة ٦) من أجل تحديد أوجه التحسن الممكنة في تصنيف هذه التكاليف وإدارتها، وتحديد أوجه عدم الفعالية، وضمان التمويل المستدام. وعُين خبير استشاري خارجي، وقُدمت تقارير مفصلة إلى جمعية الصحة في عام ٢٠١٣، ناقشها المجلس التنفيذي بعد ذلك وأصدر توصياته بشأنها في عام ٢٠١٤.

٩- وفيما يتعلق بتمويل الفئة ٦ وبمنهجية استرداد التكاليف، أوصى الخبير الاستشاري بالنظر في أربعة خيارات. وتمثلت هذه الخيارات في زيادة المعدل الحالي لاسترداد تكاليف دعم البرامج واستخدامه في تمويل جميع تكاليف التنظيم والإدارة؛ أو اعتماد نهج جديد يقتضي دفع الرسوم مقابل الخدمات؛ أو الاستمرار في اتباع ترتيبات التمويل القائمة مع إضفاء المزيد من الوضوح على الخدمات الممولة من كل مصدر؛ أو تنفيذ نهج مختلط باستخدام مزيج من هذه الأساليب.

١٠- وعند تقييم هذه الخيارات المقترحة، روعيت الاعتبارات التالية:

- الاستعاضة بمعدل وحيد لاسترداد تكاليف دعم البرامج، ستتطلب فرض معدل أعلى من المقبول بالنسبة إلى الجهات المانحة؛
- تطبيق معدل مختلط لاسترداد تكاليف دعم البرامج مع اتباع نهج "دفع الرسوم مقابل الخدمات" باستخدام فهرس للخدمات واسترداد التكاليف بالاستناد إلى الاستخدام، سيكون معقداً ولن يمكن تطبيقه إلا على طيف ضيق نسبياً من التكاليف المدرجة في الفئة ٦، ولن يدر بالتالي إلا قدرًا غير كافٍ من الأموال.

١١- وأعربت الدول الأعضاء عن حاجتها إلى الشفافية، وإلى الاسترداد الكامل للتكاليف (وتلافي التمويل التنقيلي)، وصرحت بأنه يجب على المنظمة أن تواصل السعي إلى تحسين الفعالية، من أجل الإبقاء على تكاليف الفئة ٦ تحت السيطرة.

١٢- وبعد النظر على النحو الواجب في الخيارات المقترحة لاسترداد التكاليف، أيدت الدول الأعضاء تمويل الفئة ٦ باتباع نهج مختلط يستند إلى الاشتراكات المقدرة واسترداد التكاليف باستخدام الأساليب الموضحة أعلاه. ويكفل هذا النهج البساطة، وإمكانية التصعيد، والشفافية. وأدخلت المنظمة لاحقاً تحسينات على تصنيف تكاليفها الخاصة بالتنظيم والإدارة، وأضفت المزيد من الوضوح على الفرق بين التكاليف المباشرة وغير المباشرة. وتجمع الفئة ٦ حالياً معاً جميع التكاليف غير المباشرة لوظائف التنظيم والإدارة المتمثلة في القيادة وتصرف الشؤون والإشراف، ورسم السياسات، والإدارة، وخدمات الدعم، التي تُعد ضرورية لاستمرار أنشطة المنظمة الجارية.

١٣- وعملاً بتوصيات الخبراء الاستشاريين، يوجد الآن رابط أوضح بين كل مصدر رئيسي من مصادر التمويل والخدمات التي يغطيها (بما في ذلك الميزنة المفصلة للرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، على

أساس التكاليف المتعلقة بالمنصب المدرجة في الفئة ٦). وأخيراً، اعتمدت المنظمة نظاماً جديداً لاسترداد التكاليف الخاصة بالشراكات المستضافة.

١٤- وتواجه جميع الوكالات التابعة للأمم المتحدة ضغوطاً لتقليص تكاليفها الإدارية، وضمان اتباع سياسات عادلة وشفافة لاسترداد التكاليف. وكانت منظمة الصحة العالمية في طليعة المنظمات التي سعت إلى تقليص التكاليف عن طريق نقل الأعمال إلى مواقع أقل تكلفة وإسنادها إلى جهات خارجية. وعادة ما تتبع الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة المبادئ نفسها في استرداد التكاليف، فيما يتعلق بتصنيف التكاليف المباشرة وغير المباشرة مثلاً. ومع ذلك فمعدلات استرداد التكاليف (تكاليف دعم البرامج) تتفاوت داخل منظومة الأمم المتحدة؛ ويستخدم العديد من الوكالات معدل ٧٪ أو ٨٪، وعادة ما تُحمل نسبة ٧٪ على جميع الأموال التي تتلقاها المنظمة من خلال المرافق القائمة على نطاق المنظومة. وهناك عدد من الوكالات المتخصصة الأخرى التي مازالت تطبيق المعدل الموحد البالغ ١٣٪. ويحتوي الملحق ٢ على معلومات عن معدلات استرداد التكاليف التي تقرضها ١٦ مؤسسة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وفقاً للدراسة الداخلية الأخيرة التي أُجريت على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن ممارسات استرداد التكاليف.

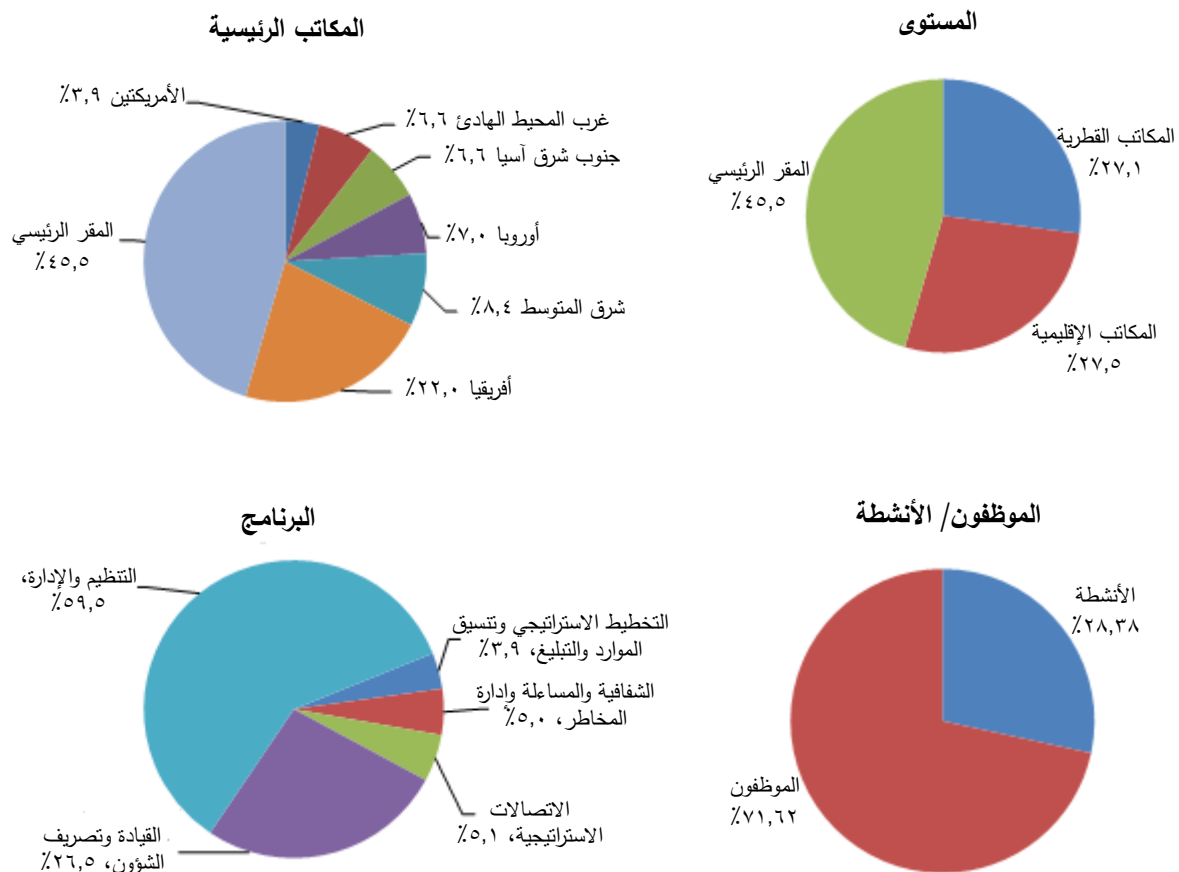
١٥- وأشار الخبير الاستشاري أيضاً إلى أن اختلاف المعدلات لا يعني أن هناك وكالة أشد فعالية من الأخرى، وإنما يجسد الاختلاف في نماذج الميزانية ونماذج التمويل. وتقدم منظمة الصحة العالمية منذ عدة سنوات ميزانية "متكاملة" إلى الدول الأعضاء. في حين أن معظم الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة (الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة) تقدم ميزانية "أساسية" وميزانية "غير أساسية" (أو الموارد الخارجة عن الميزانية)، وتُغطى معظم تكاليف الإدارة المؤسسية في إطار الميزانية الأساسية. أما في منظمة الصحة العالمية فعلى العكس من ذلك، يمول أكثر من نصف المبلغ اللازم للفئة ٦ عن طريق استرداد التكاليف، وتمول النسبة الباقية من الاشتراكات المقدرة. وقد أُجريت عدة دراسات لبحث مواءمة معدلات استرداد التكاليف داخل منظومة الأمم المتحدة، ولكن نظراً لأن هياكل التكاليف ونماذج التمويل مازالت مختلفة، فغالباً ما ستظل المعدلات مختلفة، حتى في حال المواءمة بين أهداف سياسات استرداد التكاليف التي تستند إليها.

### السبيل المقترح للمضي قدماً

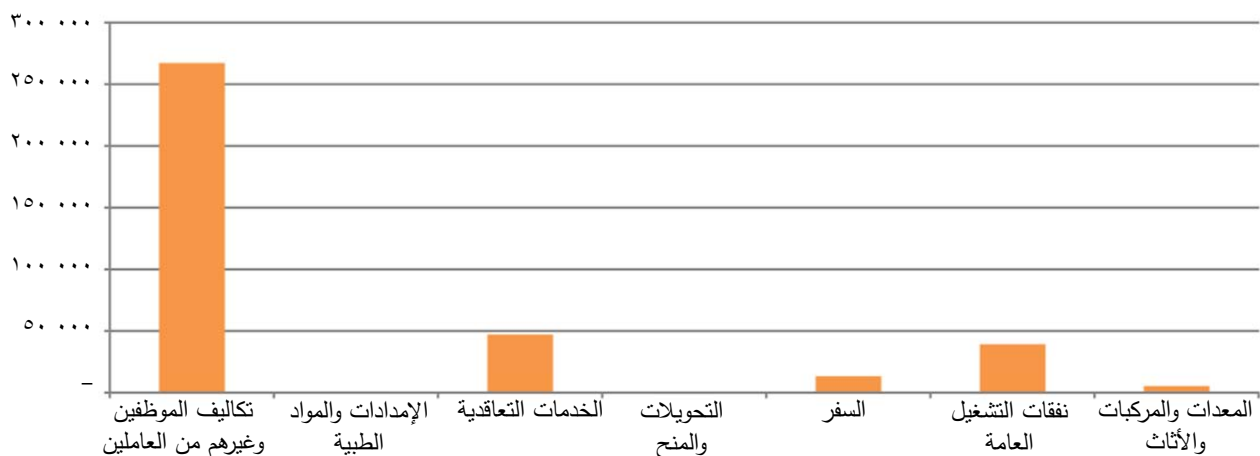
يُقترح استبقاء منهجية استرداد التكاليف الحالية مع مواصلة بلورتها لتحديد التكاليف التي يغطيها كل مورد من موارد التمويل في الفئة ٦. كما يُقترح أيضاً إدراج منهجية استرداد التكاليف رسمياً في اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة، التي لا تشير حالياً إلا إلى تكاليف دعم البرامج. وسوف يُقدم اقتراح بهذا الشأن إلى المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٨.

## الملحق ١

## نفقات الفئة ٦ في عام ٢٠١٦ (وفقاً لما ورد في الوثيقة ج ٧٠/٤٠)



## النفقات حسب النوع (بآلاف الدولارات الأمريكية)



## الملحق ٢

## معدّلات استرداد التكاليف في ١٦ مؤسسة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة

معدّلات استرداد التكاليف	مساهمات الجهات المانحة الفردي المخصصة لبرامج أو مشاريع محدّدة	الصناديق الائتمانية الخاصة بكيانات محدّدة (المواضيعية)	الصناديق المجمعّة المشتركة بين وكالات تابعة للأمم المتحدة	مساهمات الحكومات المحلية	أخرى (الجماعة الأوروبية، والجهات المانحة من القطاع الخاص)
%٠			١		
من ٣ إلى ٥%				٤	٢
%٧	٤	٧	٦	٢	٢
%٨	٤	٢	٤	١	١
%١٠			١	٠	٢
%١٣	٥	٣		٥	
متفاوتة	٢	٢	٤		٥
لا توجد إجابة أو لا ينطبق	١	٢	١	٤	٤

هذه الأرقام مستمدّة من مسح أُجري في منتصف عام ٢٠١٥ من أجل شبكة المالية والميزانية التابعة للأمم المتحدة، وهي تشير إلى عدة مؤسسات تطبّق المعدّلات المحدّدة. وفيما عدا حالة واحدة، يمكن أن يتفق الرؤساء التنفيذيون للمؤسسة على الاستثناء من المعدّلات الموحّدة.

= = =