



دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية

تقرير من المديرية العامة

- ١- في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٢ استعرضت لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي التوصيات الأولية الصادرة عن دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية في منظمة الصحة العالمية^١ وطالبت بأن يُقدّم التقرير النهائي إليها قبل الاجتماع القادم المقرر انعقاده في أيار/ مايو ٢٠١٣ بوقت كافٍ^٢. وكانت اللجنة قد اعتمدت اختصاصات الدراسة في اجتماعها السادس عشر^٣.
- ٢- وتتشف المديرية العامة بإحالة التقرير (انظر الملحق)، الذي أعده خبير استشاري خارجي.

١ الوثيقة EBPBAC17/INF./2.

٢ انظر الوثيقة م٤٣/١٣٢.

٣ انظر الوثيقة م٢/١٣٢.

دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية لمنظمة الصحة العالمية

تقرير

٣١ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٣





منظمة الصحة العالمية
نيكولاس ر. جيفري
مراقب
Avenue Appia 20
1211 Geneva 27
سويسرا

جنيف في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣
مرجع: ٢٠١٢/GMG/FNM/٠٠٠١

الموضوع: تقرير - دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية

العزير نك،

يسرنا أن نبعث إليكم بالتقرير الأولي عن دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية. وجاء إعداد هذا التقرير بموجب العقد المؤرخ في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. وتخضع خدماتنا للأحكام والشروط المدرجة في ذلك العقد.

وتم أداء خدماتنا وفقاً لمعايير الخدمات الاستشارية التي حددها المعهد الأمريكي للمحاسبين العاميين القانونيين (AICPA). وعلى هذا فإننا لن نتقدم برأي، أو شهادة، أو أي نوع آخر من الضمانات فيما يتعلق بعملنا كما أننا لم نتثبت من أية معلومات زوّدنا بها ولم نخضعها للتدقيق.

وقد أعدت هذه المعلومات بحيث يقتصر استخدامها والاستفادة منها على منظمة الصحة العالمية وبموجب علاقة توكيلية حصرية معها. وتتصل شركة برايس ووترهاوس كوبرز "PwC" من أي مسؤولية تعاقدية أو غيرها إزاء الأطراف الأخرى المتعلقة باستخدام هذه المعلومات وبالتالي فإنه لا يجوز لأحد الاستناد إلى تلك المعلومات غير منظمة الصحة العالمية.

ونعرب لكم عن عميق امتناننا للفرصة التي أُتيحت لنا لمساعدتكم في هذا الأمر.

مع فائق الاحترام،،،

Antoine Berthaut
a.berthaut@ch.pwc.com
T: +41 79 820 68 42

Sebastian di Paola
Sebastian.di.paola@ch.pwc.com
T: +41 79 596 7211

موجز تنفيذي

طلب المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في دورته الاستثنائية المعقودة بشأن الإصلاح في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ أن تصدر التكاليف بإجراء تحليل تفصيلي لتكاليف العمل الإداري والتنظيمي الفعلية داخل منظمة الصحة العالمية، وأن تتقدم بالتوصيات الخاصة بالطريقة التي ينبغي أن تُستخدم في تمويل هذه التكاليف.^١ وبعد مناقصة تنافسية اختيرت شركة "برايس ووترهاوس كوبرز PWC" لتحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة، وتحديد خيارات التمويل الجديدة لاسترداد هذه التكاليف، ورسم خريطة طريق عملية للتنفيذ المحتمل للخيار المُنتقى. ويبرز هذا الموجز التنفيذي الاستنتاجات الأساسية التي أسفرت عنها الدراسة.

وخضعت اختصاصات الدراسة، التي وافقت عليها لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في اجتماعها السادس عشر،^٢ لمزيد من الصقل في مستهل العملية. وتمثل الهدف الشامل للدراسة في تحديد التكاليف الإدارية والتنظيمية، وتقييم الخيارات المختلفة المتاحة لتمويل هذه التكاليف من خلال آليات مستدامة في دورة الميزانية القادمة، مع تحسين الميزنة والرقابة وتقديم التقارير عن التكاليف.

وتحقيقاً لذلك استهدفت الدراسة أيضاً ما يلي:

- تعريف الأنشطة الإدارية والتنظيمية في المنظمة وتكلفتها الإجمالية على نطاق المنظمة؛
- تحديد العوامل المحددة لتكاليف العمل الإداري والتنظيمي وهيكل التكاليف الإدارية والتنظيمية؛
- تحليل آليات تمويل العمل الإداري والتنظيمي الحالية وقدرتها على استرداد التكاليف الإدارية والتنظيمية؛
- تقدير الناتج الصافي للشراكات والكيانات المُستضافة (أي إذا كانت المنظمة تدعمها بالتمويل)؛
- وضع المعايير لتقييم واختيار أفضل النهج التي يمكن اعتمادها؛
- النظر في النهج التي يمكن اعتمادها لاسترداد التكاليف، وإجراء عمليات محاكاة لسيناريوهات معينة؛
- دعم شفافية الاتصالات والتبليغ بشأن توزيع التكاليف؛
- تقدير الآثار المترتبة على آليات استرداد التكاليف المقترحة على الميزنة؛
- بحث التحسينات اللازم إدخالها على المساواة والعمليات والبيانات والتكنولوجيا؛
- رسم خريطة طريق للتنفيذ.

وتحقيقاً للأهداف السالف ذكرها اعتمد نهج هيكلي منظم في هذه الدراسة. أولاً أُجري تقييم للوضع الراهن، غطى التكاليف الإدارية والتنظيمية وتمويل هذه التكاليف. وقد استند هذا التقييم إلى تحليل مفصل للبيانات الخاصة بالفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وتم الحصول على البيانات اللازمة لإجراء هذا التحليل من نظام المحاسبة التابع لنظام الإدارة العالمي (نظام GSM)، وهو ما برهن على أهمية إرساء نظم من شأنها إضفاء الشفافية ومساندة اتخاذ القرارات المستنيرة. وثانياً، أُخضعت أربعة خيارات ممكنة لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية للتحليل. واستند هذا التحليل إلى استعراض الاتجاهات والممارسات التي لوحظت في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، واتباع مبادئ توجيهية محددة سلفاً. وثالثاً، وُضعت التوصيات وخريطة الطريق الرفيعة المستوى الخاصة بالتنفيذ.

١ انظر الفقرة ١٣٦ من الوثيقة EBSS/ 2/ 2؛ والمحضر الموجز للجلسة الرابعة في الوثيقة EBSS/ 2011/ REC/ 1 (النص الإنكليزي)؛ والمقرر الإجرائي بشأن الإصلاحات الإدارية الصادر عن المجلس التنفيذي في دورته الاستثنائية بشأن الإصلاح، EBSS2(3)، (ب) تمويل المنظمة.

٢ انظر الوثيقة م٢/١٣٢.

وتولت لجنة توجيهية تابعة للمنظمة، تضم ممثلين من المقر الرئيسي والأقاليم، استعراض التقدم المُحرز وقدمت الإرشادات طوال فترة إجراء الدراسة. ونُظمت اجتماعات محددة مع الأقاليم وإدارات المقر الرئيسي من أجل التحقق من الاستنتاجات وجمع التعليقات وعرض النتائج. ويرد أدناه موجز للاستنتاجات الرئيسية التي أسفرت عنها الدراسة.

تقييم الوضع الراهن

تحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية

قدمت الدراسة إطاراً لتصنيف التكاليف من أجل تحليل النفقات في الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١. وميَّز الإطار بين أنشطة التنظيم الأساسي وأنشطة الدعم الإداري. وتناولت الدراسة التكاليف الإجمالية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على نطاق المنظمة بالتحليل ثم ركزت على الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣. وفي الواقع تُجمَع التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة في الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣، أو ما يسمى "بالأغراض الاستراتيجية التمكينية". ويندرج تمويل البرامج التقنية ضمن الأغراض الاستراتيجية من ١ إلى ١١.

وتقدّر الدراسة أنه في الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١ مثلت التكاليف الإدارية والتنظيمية المباشرة وغير المباشرة ما بين ٣١ و ٣٣ ٪ من إجمالي نفقات المنظمة، تتصل نسبة ١٧ ٪ منها بالغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣. وتتعلق نسبة كبيرة من التكاليف الإدارية والتنظيمية بالسفر وإدارة السفر، وتمثل هذه النسبة ٦,٥ ٪ من إجمالي نفقات المنظمة و ٢٠ ٪ من النفقات الإدارية والتنظيمية. ويشمل نصف المبلغ المعني تقريباً تكاليف سفر ممثلي الدول الأعضاء والخبراء الخارجيين، في إطار العمل التقني للمنظمة، ولذلك يمكن اعتباره على أنه لا يندرج ضمن العمل الإداري، مما يخفّض مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية إلى نحو ٣٠ ٪ من الإنفاق العام للمنظمة.

وأُجريت تحاليل أخرى لتصنيف التكاليف شملت جميع الأغراض الاستراتيجية، من أجل تحديد الإنفاق الإجمالي على نطاق المنظمة في الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١ فيما يتعلق بما يلي:

- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: ١١٦ مليون دولار أمريكي؛
- المرافق: ٩٥ مليون دولار أمريكي؛
- الأمن: ٣٣ مليون دولار أمريكي.

وفي الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، بلغت نفقات المنظمة الخاصة بالغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ نحو ٨١٢ مليون دولار أمريكي، بما في ذلك النفقات المندرجة ضمن الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول. وتصنف النفقات على النحو التالي:

- ٤١ ٪ (٣٣١ مليون دولار أمريكي) تتعلق بالتنظيم الأساسي وتغطي مكاتب الإدارة العليا للمنظمة، والمكاتب القطرية، والأجهزة الرئاسية، والوظائف القانونية والرقابية؛
- ١٢ ٪ (٩٤ مليون دولار أمريكي) تتعلق بنفقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- ١٠ ٪ (٨٢ مليون دولار أمريكي) تتعلق بالتخطيط والميزنة والنفقات المالية؛
- وتتعلق النسبة المتبقية البالغة ٣٧ ٪ (٣٠٤ مليون دولار أمريكي) بالمرافق (١٠ ٪)، والموارد البشرية (٧ ٪)، والمشتريات والسفر (٧ ٪)، وإدارة الاتصالات والمعرفة (٥ ٪)، والخدمات العامة (٤ ٪)، والنفقات الخاصة بالمكتب الإقليمي للأمريكتين (٦ ٪) التي تعذر تحليلها حيث إن هذا المكتب ليس جزءاً من نظام GSM.

وكشفت الدراسة أيضاً عن التوزيع التالي للنفقات الخاصة بالغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ ما بين مواقع المنظمة:

- ٤٢٪ (٣٤٤ مليون دولار أمريكي) للمقر الرئيسي، رغم صعوبة التمييز في نفقات المقر الرئيسي بين النفقات التي تتعلق بالأنشطة المنفذة في جنيف وتلك التي تتعلق بالأنشطة العالمية؛
- ٢٠٪ (١٦٦ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي لأفريقيا، و ٨٪ (٦٨ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي لأوروبا، و ٨٪ (٦٤ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي لشرق المتوسط، و ٦٪ (٥١ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا، و ٦٪ (٥١ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ، و ٥٪ (٤٥ مليون دولار أمريكي) للمكتب الإقليمي للأمريكتين؛
- ٣٪ (٢٣ مليون دولار أمريكي) لمُجمّع مركز الخدمة العالمي في كوالا لمبور، بما في ذلك موظفو المركز والموظفون المنقولون إلى الخارج الذين يعملون في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

العوامل المحددة للتكاليف الإدارية والتنظيمية

حددت الدراسة العناصر التالية التي تؤثر على حجم وتكوين التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة:

- يؤثر **الحضور الجغرافي** الواسع للمنظمة على تكاليف الرواتب الشهرية في المقر الرئيسي وعلى تكاليف الأمن والاتصالات في البلدان ذات المخاطر الأمنية العالية؛
- يؤثر **عدد الموظفين** على التكاليف العامة المتعلقة بالمرافق ومعدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة الموارد البشرية. أما مستويات الرواتب فتخضع للنظام الأساسي لموظفي المنظمة ولسياساتها، وجدول الرواتب والاستحقاقات المطبقة على نطاق الأمم المتحدة التي لا تمارس إدارة المنظمة سوى تأثير محدود عليها.
- تؤثر **طبيعة العمل** - مثل نشر السياسات العالمية أو الإقليمية، وإعداد الإحصاءات الصحية، أو تعزيز القدرة الوطنية على التنسيق والرصد والتقييم - على نوع الدعم الإداري والتنظيمي اللازم ومداه.
- تؤثر **ترتيبات تصريف الشؤون العالمية والإقليمية للمنظمة واللغات الست الرسمية** التي تعمل بها المنظمة على التكاليف المتعلقة بالترجمة التحريرية، والترجمة الفورية، والمؤتمرات، وتنظيم الأحداث. كما تترتب آثارها على تكاليف السفر نظراً لأن المنظمة تغطي تكاليف مشاركة بعض الدول الأعضاء في تصريف الشؤون والاجتماعات الأخرى.
- يؤثر **نموذج التمويل** المزدوج الذي تستخدمه المنظمة وأنواع الجهات المانحة أيضاً على التكاليف الإدارية والتنظيمية. وفيما يلي سيتم تناول ذلك بمزيد من التوضيح.

أثر المساهمات الطوعية للمنظمة على الإدارة والتنظيم

تموّل المنظمة من خلال مزيج من الاشتراكات المُقدّرة والمساهمات الطوعية. وتقدم الدول الأعضاء الاشتراكات المُقدّرة وهي ليست مخصّصة. أما المساهمات الطوعية فتقدمها الجهات المانحة المختلفة وعادة ما تكون مخصّصة لبرامج تقنية محددة. ويشير تحليل عناصر الميزانية ما بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٣ إلى زيادة كبيرة في المساهمات الطوعية خلال هذه الفترة، حيث كان نصيب المساهمات الطوعية يمثل نحو ٥٠٪ من إجمالي التمويل في الثمانينيات من القرن الماضي، ثم زادت نسبتها لتبلغ ٧٨٪ في الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣.

وترتبت على زيادة نسبة التمويل الطوعي إلى جانب ارتفاع التمويل الوارد من وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات المتعددة الأطراف آثار بالغة فيما يتعلق بالتكاليف الإدارية والتنظيمية أدت إلى حدوث فجوة هيكلية في تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية التي تموّل في الوقت الحاضر بالاشتراكات المُقدّرة. وقد تم تحديد الآثار التالية:

- أصبح على المنظمة أن تقدم الدعم الإداري والتنظيمي إلى عدد متزايد من البرامج الممولة بالمساهمات الطوعية.

- ينبغي على المسؤولين عن الأنشطة الإدارية والتنظيمية أن يبرروا تكاليف الدعم أمام الجهات المانحة.
- أضافت إدارة الأنشطة الممولة بالمساهمات الطوعية والكيانات المستضافة تكاليف عامة مُعينة، على سبيل المثال فيما يتعلق بالموظفين الإضافيين المختصين بتعبئة الموارد وتطبيق وحدة البرمجيات المحاسبية الخاصة بالمنح في نظام GSM.
- وعادة ما تكون معدلات رسوم دعم البرامج التي تفاوضت المنظمة بشأنها مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات المتعددة الأطراف (مثل المفوضية الأوروبية) أقل من المعدل الموحد البالغ ١٣٪.

آليات تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية

تغطي الوحدات التقنية في الوقت الحاضر التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة على نحو مباشر، وتمول هذه التكاليف من خلال الاشتراكات المُقدَّرة أو المساهمات الطوعية الأساسية، أو تُسترد على نحو غير مباشر من البرامج التقنية. وهناك ثلاث آليات قائمة لاسترداد هذه التكاليف على نحو غير مباشر.

- **تطبيق رسوم دعم البرامج (PSC)** كنسبة تُقرض على البرامج التي تمول من خلال المساهمات وبعض الكيانات المستضافة. ويُحتفظ برسوم دعم البرامج المحصلة في صندوق منفصل يُستخدم فحسب لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية. وفي الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١ تم تمويل ٢٢٪ من التكاليف الإدارية والتنظيمية المندرجة ضمن الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ من خلال هذه الرسوم. ولكن الحجم المتزايد للتمويل الذي تقدمه وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الدولية مثل المفوضية الأوروبية، أدى إلى الانحسار التدريجي لمعدل رسوم دعم البرامج التي تحصلها المنظمة. ويطبَّق ثلث البرامج، أي ما يمثل ٦٠٪ من التمويل الطوعي معدل ٧٪ أو أقل. ونتيجة لذلك فإن المعدل الحقيقي للرسوم المحصلة من التمويل الطوعي بلغ ٦,٧٪ في الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، و ٧,١٪ في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.
- **يمثل الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول (POC)** المطبَّق منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ زيادة بنسبة ٨,٥٪ على تكاليف الرواتب. ويطبَّق الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول على رواتب جميع الموظفين بغض النظر عما إذا كان البرنامج الذي ينتمي إليه الموظف يمول من خلال الاشتراكات المُقدَّرة أم المساهمات الطوعية. ويمثل المبلغ المحصل من خلال هذا الرسم ١٢٪ من تمويل الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣، أي نصف المبلغ الممول من خلال رسوم دعم البرامج تقريباً. وتستند آلية الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول إلى عدد الموظفين، وهو ما يُعد العامل الرئيسي المحدد للتكاليف في المنظمة. ولذا فهي تتطوي على قدر محدود فحسب من التمويل الثقلي. وقد أوضحت الدراسة أن مبدأ استرداد التكاليف بالاستناد إلى المراتب كعامل محدد للتكاليف يُعد مبدأً سليماً وعادلاً بالنسبة إلى جميع الأطراف، إلا أن الآلية في حاجة إلى المزيد من الضبط لضمان استدامتها وشفافيتها واستمرار عدالتها.
- وقد يجري التفاوض بشأن فرض رسم على الشراكات المستضافة من خلال اتفاقات الخدمات الإدارية (ASA)، أو غيرها من **الاتفاقات المحددة**، حيثما لا تُقرض رسوم دعم البرامج على هذه الشراكات. وفي الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١ تلقت المنظمة ١٢,٨ مليون دولار أمريكي من خلال هذه الاتفاقات. وسلَّط استعراض اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الأخرى الضوء على عدم الاتساق في تطبيق هذه الاتفاقات، والافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بالتوقعات والمساءلة التي تنشأ عن الاتفاقات، وانعدام الفهم فيما يتعلق بماهية خدمات الدعم التي تغطيها رسوم دعم البرامج، والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، واتفاقات الخدمات الإدارية.

مسألة التمويل الثقلي

تستمر الدول الأعضاء في طلب التوضيح حول وجود التمويل الثقلي وحجمه. ويتمثل التمويل الثقلي في استخدام الاشتراكات المُقدَّرة في تمويل جزء من التكاليف المترتبة على البرامج التي تمول من خلال المساهمات الطوعية أو الشراكات المستضافة. ويُتخذ هذا التدبير من أجل تعويض انخفاض معدل استرداد التكاليف الإدارية والتنظيمية.

وقد قارنت الدراسة بين الحجم النسبي للاشتراكات المُقدَّرة والمساهمات الطوعية في الأهداف التقنية والأهداف الاستراتيجية التمكينية. وتبين أن الاشتراكات المُقدَّرة تموّل ١٣ ٪ من البرامج التقنية، في حين أنها تموّل ٦١ ٪ من الأغراض الاستراتيجية التمكينية - سواء على نحو مباشر أو غير مباشر من خلال الرسم المقطع من نفقات المنصب المشغول الذي يحصل على عدد الموظفين في الأنشطة الممولة من خلال الاشتراكات المُقدَّرة. وهذا التقسيم يشبه التقسيم الذي أشار إليه تحليل ممارسات استرداد التكاليف في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أجرته إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٧. وحتى مع افتراض أن معظم التكاليف الإدارية التي تدرج ضمن الغرض الاستراتيجي ١٢ لا تتعلق بالدعم المقدم إلى الأنشطة الممولة بالمساهمات الطوعية، وبالتركيز على الغرض الاستراتيجي ١٣ فقط، نظل نسبة ٥٤ ٪ من تمويل التكاليف الإدارية تفي من الاشتراكات المُقدَّرة، في مقابل ١٧ ٪ من مجموع تمويل الأغراض الاستراتيجية التقنية من ١ إلى ١١ والغرض الاستراتيجي ١٢. ولذلك فقد خلصت الدراسة إلى أن مستوى التمويل الثقلي يُعد في الوقت الحاضر مرتفعاً.

التوصيات بشأن خيارات تمويل العمل الإداري والتنظيمي

من أجل استكشاف آليات التمويل الملائمة والواقعية، تم تحديد المبادئ التوجيهية التالية:

- ينبغي تحويل التكاليف الإدارية والتنظيمية إلى تكاليف مباشرة إلى الحد الذي يُعد مبرراً ومنصفاً وواقعياً؛
- ينبغي موازنة وتعميم تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية من خلال الاشتراكات المُقدَّرة والمساهمات الطوعية والكيانات والشراكات المُستضافة؛
- ينبغي الموازنة بين بساطة الإجراءات التنفيذية وشفافيتها؛
- ينبغي إدماج حوافز للجهات المانحة والمنظمة، على سبيل المثال عن طريق تعديل المعدلات؛ وينبغي أن تشمل الآليات إهلاك النفقات الرأسمالية.

وحددت الدراسة بعد ذلك أربعة خيارات لتمويل العمل الإداري والتنظيمي وتناولتها بالتقييم:

وسيمثل الخيار "أ" في استرداد جميع التكاليف الإدارية والتنظيمية من خلال آلية واحدة، ألا وهي رسوم دعم البرامج. وتفرض رسوم دعم البرامج على البرامج التي تموّل من خلال الاشتراكات المُقدَّرة والمساهمات الطوعية وعلى الشراكات المُستضافة. وسيتم هذا الخيار بالبساطة والاتساق مع نموذج الأعمال للمنظمة حيث تمثل المساهمات الطوعية أكثر من ٧٥ ٪ من التمويل، كما أنه سيلغي التمويل الثقلي بشكل فعلي. إلا أن هذا الخيار، وبالاستناد إلى بيانات الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١، سيتطلب من المنظمة تحقيق معدل فعلي لرسوم دعم البرامج تبلغ نسبته ٢١ ٪ في المتوسط. ولذلك فإن الدراسة لا توصي باعتماد هذا الخيار لأنه سيسفر عن زيادة غير واقعية في معدل رسوم دعم البرامج من شأنها أن تحد بشدة من قدرة المنظمة على جذب التمويل الطوعي. كما أن تطبيق رسوم دعم البرامج كآلية وحيدة يُعد غير منصف أيضاً للبرامج التي تستخدم عدداً قليلاً من الموظفين وقدرًا كبيراً من التمويل.

وسيستند الخيار "ب" إلى الآلية المشار إليها في الخيار "أ" ولكنه يضيف إليها رسماً على التكاليف العامة للرواتب. وبالاستناد إلى بيانات الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١، يتطلب هذا الخيار من المنظمة تحقيق معدل فعلي لرسوم دعم البرامج تبلغ نسبته ١٧ ٪ في المتوسط، يستكمل برسم نسبته ١١ ٪ على تكاليف الرواتب. وسينطوي هذا الخيار على المزايا نفسها التي للخيار "أ" وهو أكثر إنصافاً بالنسبة إلى المنظمة وإلى الجهات المانحة. ومع ذلك ستظل الزيادة في رسوم دعم البرامج كبيرة وقد لا تكون مقبولة بالنسبة إلى الجهات المانحة. كما أن هذا الخيار سيحتاج إلى التمييز الواضح بين التكاليف الإدارية والتنظيمية التي ينبغي أن تموّل من خلال رسوم دعم البرامج من ناحية، وتلك التي ينبغي أن تموّل من خلال رسوم التكاليف العامة من ناحية أخرى. وترى الدراسة أن هذا الخيار لن يكون صالحاً إلا إذا كانت الدول الأعضاء/الجهات المانحة قادرة وراغبة في مساندته وفي حدود ذلك فحسب.

وسيسند الخيار "ج" إلى الآلية المشار إليها في الخيار "أ" ويضيف إليها فهرساً للخدمات يحتوي على وحدات التكلفة. وستسترد بعد ذلك التكاليف وفقاً للاستهلاك. ووفقاً لبيانات الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١، يتضح أن هذا الخيار يتطلب من المنظمة تحقيق معدل فعلي لرسم دعم البرامج تبلغ نسبته ١٧٪ في المتوسط، في حين سيمثل تحميل وحدات التكلفة نسبة ٤٪ من نفقات البرامج التقنية. وسيتم هذا الخيار بالإنصاف والشفافية ومن شأنه أن يتضمن حوافز على الفعالية. على أن الدراسة لا توصي باعتماد هذا الخيار للأسباب التالية: (١) أنه سيكون معقداً من حيث التنفيذ والاستدامة، (٢) أنه سيتعذر تطبيقه إلا على مجموعة صغيرة من التكاليف.

أما الخيار "د" فسيتمثل في تمويل الأنشطة التي تُعد من أنشطة الإدارة الأساسية من خلال الاشتراكات المُقدَّرة المباشرة. وستسترد بعد ذلك التكاليف الإدارية الأخرى من خلال رسوم دعم البرامج ورسم على التكلفة العامة، مثلما هو الحال في الخيار "ب". ووفقاً لبيانات الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١، سيتيح هذا الخيار الحصول على ٤٣٪ من تمويل الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ من الاشتراكات المُقدَّرة المباشرة، كما سيطبق معدلاً فعلياً لرسم دعم البرامج تبلغ نسبته ٧٪ في المتوسط، يُستكمل برسم نسبته ١١٪ على التكاليف العامة للرواتب. وسيكون هذا الخيار مستداماً وقابلاً للتوسع حيث إنه سيجسّد المحددات الرئيسية للتكاليف في المنظمة. كما أنه سيتيح للمنظمة الحفاظ على معدل تنافسي لرسوم دعم البرامج، ويعتمد على آليات قائمة بالفعل. وفضلاً عن ذلك، فإن هذا الخيار متسق مع تصنيف التكاليف الذي تعتمده اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة، ومع ممارسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ولهذا توصي الدراسة بتنفيذ الخيار "د". ومع ذلك فإن هذا الخيار له بعض المثالب التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار، لاسيما ما يتسم به من تعقيد وما يتطلبه من جهود لإدارة التغيير لضمان القبول به.

التوصيات

تتعلق التوصيات الرئيسية للدراسة بالحاجة إلى ما يلي:

- تحديد سياسة تصنيف التكاليف، وتنفيذها، وإنفاذها؛
- ربط برنامج وميزانية الفترة ٢٠١٤/٢٠١٥ بالفئات المحددة؛
- ضمان أن تمثل الفئة ٦ - الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية - بجلاء مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة؛
- تعزيز أدوار جودة البيانات والامتثال؛
- إطلاع الجهات الداخلية والخارجية صاحبة الشأن على نتائج الدراسة؛
- تعميم وتسجيل المنتجات والخدمات المقدمة إلى الشراكات؛
- تحديث هياكل البيانات؛
- تعزيز وظائف تحليل البيانات والمراقبة؛
- إذكاء وعي موظفي دعم الإدارة والبرامج بشأن كيفية التصنيف الصحيح للنفقات ولماذا يعتبر ذلك مهماً؛
- صقل النموذج التشغيلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية لضمان الاتساق مع احتياجات الأعمال والمردودية.

ومن المتعذر رسم خريطة طريق مفصلة لتنفيذ التوصيات المذكورة أعلاه ولخيار التمويل المفضل بمعزل عن التنفيذ الواسع لخطط إصلاح المنظمة. ويعرض الرسم البياني المدرج أدناه تسلسل التدابير اللازمة لتنفيذ توصياتنا. وهو يفترض أن تتخذ جمعية الصحة العالمية قراراً بشأن نموذج التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والتنظيمية في أيار/مايو ٢٠١٣.

جدول المحتويات

٣	موجز تنفيذي
١٢	١- مقدمة
١٢	١-١ معلومات عامة
١٣	٢-١ الغرض من الدراسة
١٤	٣-١ هيكل الوثيقة
١٥	٢- المنهجية
١٥	١-٢ النهج الشامل
١٦	٢-٢ نهج تقييم الوضع الراهن
١٦	١-٢-٢ تقييم هيكل المنظمة، وجمع البيانات، وتأكيد النطاق والأغراض
١٦	٢-٢-٢ تحليل هيكل التكاليف الإدارية والتنظيمية في المنظمة
١٨	٣-٢-٢ تحليل آليات التمويل واسترداد التكاليف
١٨	٤-٢-٢ تحليل الشراكات المستضافة
١٨	٣-٢ نهج تقييم الخيارات ومرحلة وضع الاستراتيجية
١٩	٤-٢ القيود
٢٠	٣- تقييم الوضع الراهن
٢٠	١-٣ فهم نموذج أعمال المنظمة
٢٠	١-١-٣ وصف عام لدور المنظمة وتنظيمها
٢١	٢-١-٣ العوامل المحددة الأساسية للتكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة
٢٢	٢-٣ تحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية
٢٢	١-٢-٣ التعريف العملي للتكاليف الإدارية والتنظيمية
٢٣	٢-٢-٣ تحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية على صعيد المنظمة
٣٠	٣-٢-٣ هيكل التكاليف الإدارية والتنظيمية في الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣
٣٧	٤-٢-٣ الشراكات المستضافة
٣٨	٣-٣ نموذج التمويل الحالي في المنظمة
٣٨	١-٣-٣ نموذج تمويل المنظمة
٣٩	٢-٣-٣ تطور وأثر نموذج تمويل المنظمة المتعلق بالأنشطة الإدارية والتنظيمية
٤١	٣-٣-٣ آليات التمويل المستخدمة للأنشطة الإدارية والتنظيمية
٤٣	٤-٣-٣ تركيز خاص على آليات استرداد التكاليف غير المباشرة في المنظمة
٥٠	٥-٣-٣ مسألة التمويل التقني

٤-٣	الاستنتاجات.....	٥١
١-٤-٣	تحليل موجز لأوجه القوة والضعف والفرص والتهديدات.....	٥١
٢-٤-٣	مجالات التركيز في نموذج التمويل المقبل.....	٥٣
-٤	تحليل خيارات التمويل.....	٥٤
١-٤	الاتجاهات، والمتطلبات، وتطلعات الدول الأعضاء.....	٥٤
٢-٤	معايير التقييم.....	٥٧
٣-٤	تعريف الخيارات.....	٥٨
١-٣-٤	البارامترات.....	٥٨
٦٠	الثابتة غير المباشرة.....	٦٠
٦٠	المتغيرة غير المباشرة.....	٦٠
٢-٣-٤	الافتراضات والمبادئ الهادية.....	٦١
٤-٤	خيارات التمويل وتحليلها.....	٦٣
١-٤-٤	الخيار "أ": تطبيق معدل رسوم دعم البرامج لاسترداد جميع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة.....	٦٣
٢-٤-٤	الخيار "ب": الخيار "أ" + آلية توزيع التكاليف العامة.....	٦٧
٣-٤-٤	الخيار "ج": الخيار "أ" + توزيع تكاليف الوحدة.....	٧٠
٤-٤-٤	الخيار "د": الخيار "ب" + تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية الأساسية من خلال الاشتراكات المقدرة.....	٧٣
٥-٤	الخيار الموصى به.....	٧٧
-٥	التوصيات وخريطة الطريق.....	٧٩
٥-١	التوصيات الرئيسية.....	٧٩
١-١-٥	تحديد سياسة تصنيف التكاليف، وتنفيذها، وإنفاذها (العمليات والسياسات).....	٨٠
٢-١-٥	ربط البرنامج والميزانية بالاستناد إلى الفئات المحددة (العمليات والسياسات).....	٨٠
٣-١-٥	ضمان أن تمثل الفئة ٦ – الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية – بجلاء مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة (التقارير وتحليل الأنماط، العمليات والسياسات).....	٨١
٤-١-٥	تعزيز أدوار جودة البيانات والامتثال (ترتيبات تصريف الشؤون).....	٨١
٥-١-٥	إطلاع الجهات الداخلية والخارجية صاحبة الشأن على نتائج الدراسة (الشبكات وأوجه الاعتماد المتبادل).....	٨٢
٦-١-٥	تعميم وتسجيل المنتجات والخدمات المقدمة إلى الشراكات (العمليات والسياسات).....	٨٣
٧-١-٥	تحديث هياكل البيانات (البيانات).....	٨٣
٨-١-٥	تعزيز وظائف تحليل البيانات والمراقبة (التقارير وتحليل الأنماط، الهيكل التنظيمي).....	٨٥
٩-١-٥	إذكاء وعي موظفي دعم الإدارة والبرامج بشأن كيفية التصنيف الصحيح للنفقات ولماذا يعتبر ذلك مهماً (الكفاءات).....	٨٥
١٠-١-٥	صقل النموذج التشغيلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية (الهيكل التنظيمي).....	٨٦
٢-٥	خريطة الطريق الخاصة بالتنفيذ.....	٨٧

١ - مقدمة

١-١ معلومات عامة

ما يزال النقاش دائراً ضمن منظمات الأمم المتحدة بشأن استرداد تكاليف البرامج الخارجة عن الميزانية منذ عام ١٩٧٣ حين أُرست دراسة قام بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن قياس التكاليف الأساس اللازم لممارسات استرداد التكاليف داخل تلك المنظمات. ولقد حددنا ما لا يقل عن خمس دراسات عن استرداد التكاليف طلبت إجراؤها الجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة، ووحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة خلال السنوات الأخيرة.

ومع مرور الوقت خصصت الجهات المانحة تمويلها أكثر فأكثر وساهمت في برامج طوعية تندرج خارج الميزانية العادية أو "المقدرة". وأسفر ذلك عن ركود نسبي في الاشتراكات المقدرة (AC) وعن زيادة مهمة في التمويل الطوعي.

وتخلّف هذه الظاهرة "التي يشار إليها أحياناً باسم "إضفاء الطابع الثنائي على الأنشطة المتعددة الأطراف" أثراً بعيداً المدى على التكاليف الإدارية والتنظيمية وكيفية تمويلها:

- تقدم البرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة مثل منظمة الصحة العالمية الدعم لعدد متزايد من البرامج التي تولّد تكاليف إدارية وتنظيمية عامة إضافية (مثل الاستثمار في أنظمة المُنح لتلبية شروط الإبلاغ المتزايدة الصرامة التي تفرضها الجهات المانحة، أو في موظفي تعبئة الموارد).
- وفي سياق الضغوط المتزايدة في مختلف أرجاء العالم على المردودية في القطاع العام والقطاع غير الربحي، تضغط الجهات المانحة لاعتماد معدلات أدنى لاسترداد التكاليف على أساس أن ذلك سيؤدي إلى تعزيز مردودية البرامج والوكالات المتخصصة. وإلى جانب ذلك تنحو الجهات المانحة إلى مقارنة رسوم دعم البرامج التي تطبقها مختلف المنظمات المتنافسة على أموالها كوسيلة لتقدير قيمة الفائدة المستخلصة من الأموال التي قد تنفقها.
- ولكي تضمن البرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة المحافظة على قدرتها التنافسية فقد نحت إلى اعتماد معدلات مقارنة لرسوم دعم البرامج (تتقارب عادة باتجاه ٧٪) على الرغم من أن العوامل المحددة لتكاليف أنشطتها تتباين تبايناً شاسعاً.

وأدى ذلك في عدد من الحالات إلى اعتماد رسوم لدعم البرامج لا تغطي التكلفة الكاملة لتوفير المساندة للبرامج ذات التمويل الطوعي. وقد يضر ذلك بقدرة المنظمة على دعم تسليم خدماتها. كما أن الحدود الفاصلة بين هذه التكاليف قد غدت مبهمّة. وتُستخدم الأموال الأساسية في كثير من الأحيان في تغطية النقص الحاصل في تمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية وعلى هذا كان هناك نزوع إلى استخدام نصيب متزايد من الأموال غير المخصصة لتمويل التكاليف الإدارية. وأسفرت هذه الديناميات عن ممارسات محاسبية تكاليفية غامضة وغير سليمة أحياناً في صفوف برامج الأمم المتحدة ووكالاتها.

وليس منظمة الصحة العالمية استثناءً في هذا المجال.

وفي سياق عملية الإصلاح الجارية في هذه المنظمة فقد قررت الدول الأعضاء، وعبر لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي، أن الأمر يتطلب إجراء استعراض خارجي مستقل بشأن التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة والخيارات المتاحة لتغطية هذه التكاليف عبر آليات مستدامة خلال دورة الميزانية المقبلة.

وبعد إجراء مناقصة تنافسية اختارت المنظمة شركة PwC للتأكد من نطاق التكاليف الإدارية والتنظيمية، ومقدارها، وطبيعتها، وتحليل ذلك، وتحديد وتقييم خيارات التمويل الجديدة لاسترداد التكاليف المذكورة، ورسم خريطة طريق عملية لتنفيذ النهج الجديد. ويمثل التقرير الحالي الناتج الرئيسي لهذه الدراسة، وهو مُستكمل بالعرض الإيضاحي الموجز المعد ببرنامج باوربوينت الذي قدمته لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

٢-١ الغرض من الدراسة

يتمثل الغرض من الدراسة في تحديد التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة والسبل المتاحة لتمويلها عبر آليات الاسترداد المستدامة في سياق دورة الميزانية، مع النهوض في الوقت ذاته بميزنة التكاليف، ومراقبتها، والإبلاغ عنها. وقُسم الغرض آنف الذكر إلى مجموعة من الأسئلة المحددة التي تتعلق في المقام الأول بالشفافية الضرورية المتعلقة بالتكاليف الإدارية والتنظيمية، وهي:

- ما هو تعريف الأنشطة الإدارية والتنظيمية في منظمة الصحة العالمية؟
- ما هي التكلفة الإجمالية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على امتداد المنظمة؟
- مم تتألف هذه التكاليف الإدارية والتنظيمية؟
- كيف تتوزع هذه التكاليف بين الغرضين الاستراتيجيين التمكينييين ١٢ / ١٣ والأغراض التقنية/ الاستراتيجية الموضوعية (يرد وصف للأغراض الاستراتيجية للمنظمة في القسم ٣-١-١)؟
- ما هي العوامل المحددة المخصصة لتكاليف المنظمة؟
- هل يغطي التمويل الحالي للأنشطة الإدارية والتنظيمية هذه التكاليف؟
- هل تتناسب الآليات الحالية لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية مع الغرض منها؟
- ما هي النتيجة الصافية للشراكات والكيانات المستضافة (أي هل تقدم المنظمة إعانات لتغطية التكاليف الإدارية والتنظيمية للكيانات المستضافة)؟
- وحُددت مجموعة ثانية من الأسئلة تتعلق بالتمويل المستدام للأنشطة الإدارية والتنظيمية:
- ما هي النُهج المحتملة المختلفة لاسترداد التكاليف في المستقبل؟
- ما هي المعايير الواجب استخدامها في تقييم هذه النُهج واختيار النُهج الأمثل؟
- ما هي نتائج تنفيذ كل خيار في ظل الظروف "المأزومة" (بالاستناد إلى سيناريوهات مختلفة مثلاً)؟
- ما هو السبيل الأفضل لاسترداد التكاليف من الدول الأعضاء، والجهات المانحة، والشراكات المستضافة؟
- كيف يمكن للمنظمة التواصل والإبلاغ بشفافية عن تخصيص التكاليف؟
- ما هو السبيل الأفضل لإبلاغ المنظمة عن البلدان التي ترتفع فيها "تكلفة الخدمة"؟
- ما هي تبعات آليات الاسترداد المقترحة على الميزنة؟
- ما هي التحسينات اللازمة في المساءلات، والعمليات، والبيانات، والتكنولوجيات؟
- كيف تبدو خريطة الطريق الخاصة بالتنفيذ؟

وستزوّد الإجابات على هذه الأسئلة المنظمة بالشفافية الضرورية الأولية وبالإطار المفاهيمي اللازمين لما يلي:

- اتخاذ القرارات بشأن نموذج التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والتنظيمية؛
- النهوض المتواصل بقاعدة تكاليفها الإدارية والتنظيمية وكفاءتها، على النحو الذي تنشده المنظمة والجهات المانحة.

١-٣ هيكل الوثيقة

قمنا بصورة منتظمة باطلاع اللجنة التوجيهية التابعة للمنظمة على تحليلنا ومناقشته معها طيلة فترة الدراسة. وأتاح ذلك لنا التثبت من الاستنتاجات، وصل الملاحظات، وكسب التأييد للخيار الناجم الموصى به بشأن التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والتنظيمية.

وتُجمل هذه الوثيقة نتائج هذا التحليل.

ويتوزع هيكل الوثيقة على النحو التالي:

- **القسم ٢ - المنهجية:** يعرض هذا القسم معالم العمل المنجز من حيث النهج، والافتراضات، والقيود. ويوفر معلومات مفيدة لفهم طبيعة الدراسة.
- **القسم ٣ - تقييم الوضع الراهن:** يرسم القسم ٣ الخطوط العريضة للنموذج الحالي لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية ويوفر تحليلاً مفصلاً للتكاليف بالاستناد إلى النفقات الفعلية. كما يحدد هذا القسم أوجه القوة والضعف في النموذج الراهن التي ينبغي أن تؤخذ في الحسبان في أي نموذج مقبل للتمويل.
- **القسم ٤ - تحليل خيارات التمويل:** يدرس القسم ٤ الخيارات المحتملة لتمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة، ويركز على أربعة خيارات محددة تُناقش بصورة مستفيضة. وبشكل هذا التقييم المرتكز اللازمة للتوصية المتعلقة بالنموذج التمويلي.
- **القسم ٥ - خريطة الطريق:** يحدد هذا القسم التغييرات اللازمة فيما يتعلق بالاستراتيجيات، والعمليات، والموارد البشرية، والتكنولوجيات، والبيانات للنهوض بجوانب التخطيط، والميزنة، ومراقبة التكلفة، والإبلاغ المتصلة بالتكاليف الإدارية والتنظيمية، وكذلك بتنفيذ النموذج الموصى به على نحو يتسم بحسن التوقيت.

ووضعت تحت تصرف المنظمة تذييلات، وصحائف مجدولة، وقواعد بيانات إضافية بشكل منفصل.

كما تم إنتاج عرض إيضاحي موجز منفصل لبرنامج باوربوينت لصالح الدول الأعضاء.

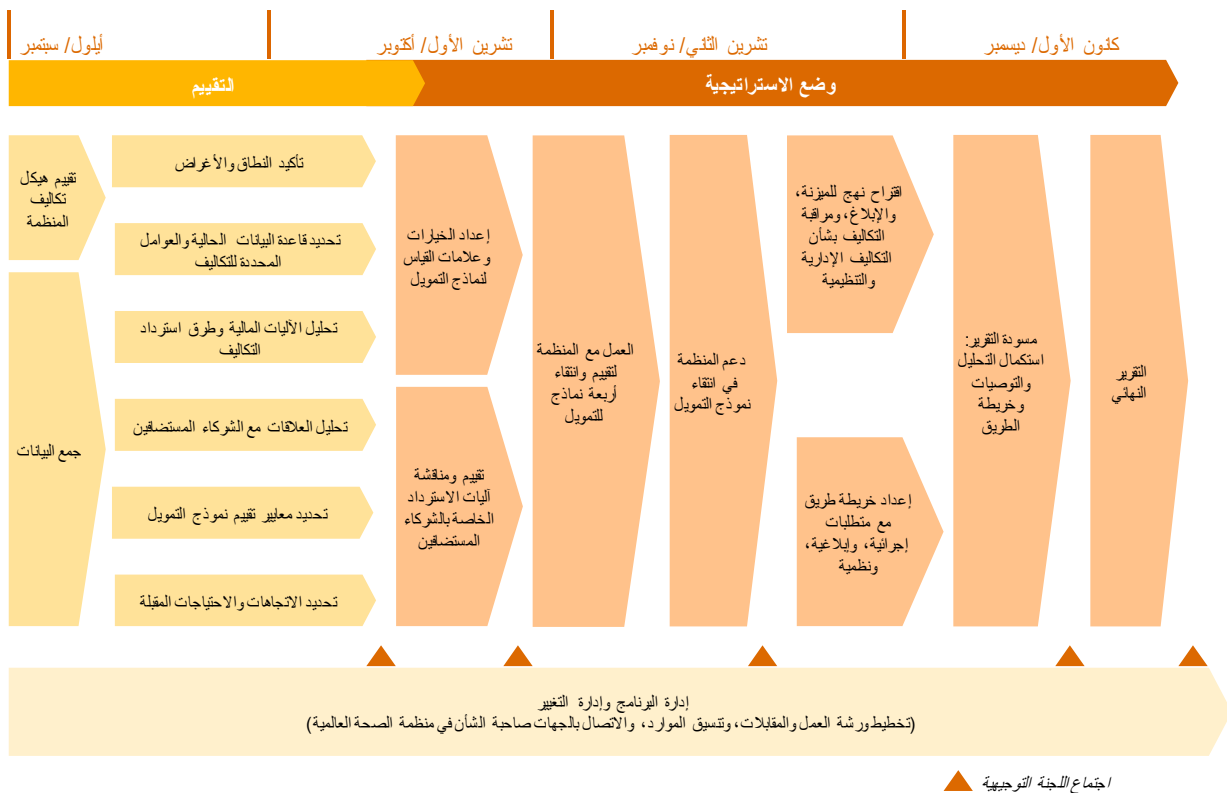
٢ - المنهجية

يصف هذا الفصل المنهجية المتبعة في الدراسة.

١-٢ النهج الشامل

قمنا بوضع نهج مخصص لهذه الدراسة يستند إلى المتطلبات:

- مرحلة "تقييم" ركزنا فيها على جمع، وفهم، وتحليل المعلومات المتعلقة بنفقات الأنشطة الإدارية والتنظيمية وتمويلها في المنظمة استناداً إلى البيانات التاريخية المستخلصة من نظام المحاسبة التابع لنظام الإدارة العالمي "GSM".
 - مرحلة "وضع الاستراتيجية" التي وضعنا فيها خيارات لنموذج التمويل وترتيبات الاستضافة. كما أن هذه المرحلة تناولت التحسينات اللازمة في الميزنة، ومراقبة التكاليف، والإبلاغ، وكذلك خريطة التنفيذ الرفيعة المستوى.
- ويعرض الرسم البياني التالي هذا النهج بصورة مفصلة، إلى جانب الإطار الزمني للدراسة التي أجريت بين أيلول/ سبتمبر و كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢.



ونظراً إلى المصاعب التي واجهتنا فيما يتعلق بجودة البيانات (يرجى الرجوع إلى القسم ٢-٢-٢ أدناه) فقد تواصلت عمليات التقييم والتحقق المتصلة بتحليل قاعدة التكاليف الراهنة طيلة شهري تشرين الثاني/ نوفمبر و كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢.

٢-٢ نهج تقييم الوضع الراهن

حللنا خلال مرحلة "التقييم" هيكل التكاليف الحالي، ونموذج التمويل، وآليات استرداد التكاليف في المنظمة. وتصف الأقسام المدرجة أدناه أبرز عناصر هذا النهج.

٢-٢-١ تقييم هيكل المنظمة، وجمع البيانات، وتأكيد النطاق والأغراض

بدأنا بتقييم هيكل المنظمة عبر المقابلات والاستعراض المكتبي لوثائق الأجهزة الرئاسية للمنظمة، بما في ذلك الميزانيات، والتقارير السنوية وعمليات تقييم المنظمة التي قامت بها الجهات المانحة (مثل إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة). وأسفر ذلك عن قيام اللجنة التوجيهية للمشروع التابعة للمنظمة بصياغة الأغراض والأسئلة الأساسية التي ستتناولها الدراسة على النحو المعروض في الفقرة ٢-١ أعلاه والتثبت منها.

٢-٢-٢ تحليل هيكل التكاليف الإدارية والتنظيمية في المنظمة

تتركز التكاليف الإدارية والتنظيمية في المقام الأول في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ (للاطلاع على وصف للأغراض الاستراتيجية للمنظمة يرجى الرجوع إلى القسم ٣-١-١). على أن هناك أيضاً بعض التكاليف الإدارية والتنظيمية المباشرة في الوحدات التقنية. وبغية مناقشة آليات الاسترداد المتعلقة بالتكاليف الإدارية والتنظيمية وتقييم الصورة الكاملة عند إجراء تحليل مفصل للتكاليف فلقد دعت الضرورة إلى تحديد التكاليف الإدارية والتنظيمية من الغرض الاستراتيجي ١ وحتى الغرض الاستراتيجي ١٣.

وانصب تحليل التكاليف على ما يلي:

- التحديد الكمي للنفقات الإجمالية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على امتداد المنظمة؛
- تصنيف نفقات الأنشطة الإدارية والتنظيمية في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ بحسب الفئات الوظيفية؛
- الفهم والتحديد الكمي للقيمة الإجمالية للتكاليف التي يصعب عادة تقييمها وهي: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والمرافق، والأمن؛
- توضيح التكاليف المستردة من الشراكات والكيانات المستضافة وتقييم ما إذا كانت تلبي مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف؛
- وعند القيام بذلك استندنا إلى عدد من النواتج التي وفرتها المنظمة والمستخلصة من نظام أوراكل التابع لنظام GSM:
- مقتطفات من النفقات الفعلية للفترة الممتدة بين شهري كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢؛
- بيانات المرتبات للفترة الممتدة بين شهري كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢؛
- بيانات طلبات الشراء للفترة الممتدة بين شهري كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢؛
- أرقام الميزانية الموفرة عن الفترة ٢٠١٢-٢٠١٥؛
- تقارير مخصصة لتدقيق البيانات آفة الذكر أو التثبت منها.

وحملت البيانات في قاعدة طُرحت عبرها استقهامات محددة. وقد واجهنا عدداً من التحديات والقيود التي تتعلق في المقام الأول بما يلي:

- **الافتقار إلى التفصيل في فئات التكاليف:** تُدرج نسبة ٣٧٪ من النفقات الإدارية والتنظيمية من غير المرتبات والمحلة في الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ ضمن فئة التكاليف "التشغيلية العامة"، وهو ما لا يوفر درجة تقسيم كافية للتحليل المفصل للتكاليف؛
- **التباينات:** لاحظنا وجود أوجه تباين في طريقة إدراج التكاليف بين فئات التكاليف والأغراض الاستراتيجية، وهو ما حال دون اعتمادنا على أنماط الإنفاق المحددة في جدول تصنيف حسابات المنظمة.
- **الحجم الهام لدفعات الإنفاق المسجلة يدوياً التي تنقل التكاليف بين الأهداف الاستراتيجية ومراكز الميزانية:** من أصل ١,٨ مليون بند محاسبة خضعت للتحليل أظهر ٢٠٠ ٠٠٠ بند قيمة سلبية بما مجموعه - ٢,٠ مليار دولار أمريكي على امتداد كل الأغراض الاستراتيجية. وفيما يتعلق بالتكاليف الإدارية والتنظيمية فإن معظم هذه التحويلات تشكل فوتره داخلية (مثل تكاليف الاتصالات). ولا يتم نقل هذه التكاليف بصورة متسقة ضمن أنماط النفقات وليس لها وصف متسق يتيح إعادة بناء قيود دفتر اليومية بشكل مؤتمت. وفي حين أن مقادير الإنفاق الإجمالية صحيحة على ما يبدو، فإن درجة دقة التخصيص التي تمكنا من تطبيقها ضمن الأغراض الاستراتيجية ومراكز الميزانية كانت مقيدة بفعل الحجم المحض للمعاملات "التي يصعب تصنيفها".
- **الافتقار إلى تعريف قاطع لماهية النشاط الإداري أو التنظيمي:** يتطلب العمل الإداري والتنظيمي أنماطاً مختلفة من الأنشطة التي لا يجري تتبعها أو إدراجها وفقاً لطبيعتها. ويؤدي ذلك إلى انعدام الشفافية بشأن التكلفة الإجمالية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على امتداد الأغراض الاستراتيجية. ويعرض القسم ٣-٢-١ تفاصيل الطريقة التي اتبعناها في توفير إطار لتصنيف التكاليف بحسب المجالات الوظيفية.
- **الافتقار إلى الشفافية بشأن نفقات المقر الرئيسي المتعلقة بالأنشطة المنفذة في جنيف والأنشطة التي تمثل نفقات عالمية:** هناك مفهوم يقول بأن النفقات المكتبية البارزة للمكتب الرئيسي للمقر تعني الإنفاق النابع من جنيف، وهو ما يخلق تصوراً بأن جزءاً كبيراً من التكاليف يتصل بجنيف. إلا أن هناك مقداراً مهماً من النفقات الذي يعتبر جزءاً من المكتب الرئيسي للمقر ولكنه لا يتصل بأنشطة تجري في جنيف. فمركز الخدمة العالمي في كوالالمبور، مثلاً، يشكل نفقات عالمية تتدرج في إطار المكتب الرئيسي للمقر. وللتخفيف من ذلك فقد قمنا بفصل الإنفاق المتعلق بمركز ميزانية مركز الخدمة العالمي وموظفي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتمركزين في كوالالمبور. ومع أن الموظفين المذكورين لا يشكلون جزءاً من مركز الخدمة العالمي فإنهم يعتبرون من الموارد المنقولة إلى الخارج.
- **حجم قاعدة البيانات الكلية:** يصل العدد الإجمالي لبند الإنفاق للفترة الممتدة بين شهري كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ إلى ١,٨ مليون بند. وتطلب منا إجراء التحليل تصنيف التكاليف خارج نطاق التصنيف الراهن لجدول تصنيف حسابات المنظمة والفئات الأخرى مسبقة التحديد. واستدعت ضخامة المعاملات المراد تصنيفها تطبيق قواعد مؤتمتة مسبقة التحديد على مجموعة البيانات برمتها، وسمحت بإجراء عمليات إعادة التصنيف اليدوية للتكاليف على أساس استثنائي فحسب.
- **الافتقار إلى معلومات مفصلة عن المعاملات في نظام GSM فيما يتعلق بالمكتب الإقليمي لشرق المتوسط وكذلك للمكتب الإقليمي لإفريقيا لعام ٢٠١٠:** لا يستخدم المكتب الإقليمي لشرق المتوسط نظام GSM، وظل المكتب الإقليمي لإفريقيا يستخدم نظاماً قديماً حتى عام ٢٠١١. وبما أن تحليلنا اعتمد حصراً على بيانات نظام GSM فقد استبعدنا المكتب الإقليمي لشرق المتوسط من التحليل واستكملنا خطياً البيانات المصنفة المتاحة المتعلقة بالمكتب الإقليمي لإفريقيا.

• توفر خلاصات البيانات والميادين الكافية للتحليل: أنفق وقت مهم على جمع النواتج الصحيحة من نظام GSM لاتخاذها كأساس للتحليل. وتعاني البيانات المتاحة المستخدمة في أغراض مراقبة التكاليف من التشتت وهي لا توفر أساساً متسقاً أو شاملاً للتحليل الواسع الذي نحتاج إلى القيام به. وأدت المهلة الممنوحة لاستكمال خلاصة البيانات إلى اختصار الوقت المتاح للانخراط مع الجهات الداخلية صاحبة الشأن والتثبت من تحليلنا.

ودفعنا القيود الأنفة الذكر إلى توليف وسائل بديلة لتصنيف التكاليف على نحو أكثر تقسيماً وموثوقية. ونحن نعتقد أن "المنتج" الناجم صالح لإعادة استخدامه من جانب المنظمة إلى حين البت بأمر إقامة هيكل بيانات ذي طابع أساسي أشد ومعالجة قيود تصريف الشؤون.

تمكنا من إجراء تحليلنا بفضل توافر نظام المحاسبة المركزي التابع لنظام GSM. ويوضح ذلك بجلاء أهمية الاستثمار في الأنظمة التي يمكن أن تضيف الشفافية وتيسر اتخاذ القرارات.

٣-٢-٢ تحليل آليات التمويل واسترداد التكاليف

قمنا بالنسبة لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية بدراسة العطاءات وشروط استرداد التكاليف الملحق بها. وقد اعتمدنا على الصحائف المجدولة التي وفرتها إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء (PRP).

٤-٢-٢ تحليل الشراكات المستضافة

أجرينا تحليلاً محدوداً للتكاليف الإدارية والتنظيمية والتمويل فيما يتعلق بدعم الشراكات المستضافة. وتحقق ذلك باستخدام البيانات ذاتها المذكورة أعلاه، مع استكمالها باستعراض مكثي للوثائق المتاحة واجتماعات مع مكتب المستشار القانوني (LEG) وإدارة الأجهزة الرئاسية والعلاقات الخارجية (GBS).

وفي حين استطعنا تحديد الرسوم المحصلة من الشراكات المستضافة بالاستناد إلى البيانات الفعلية فإننا تمكنا فحسب من وضع تقديرات عامة للتكاليف المتكبدة في دعم هذه الكيانات بالاستناد إلى مجموعة من الافتراضات التي تمت مناقشتها والاتفاق عليها مع المنظمة.

٣-٢ نهج تقييم الخيارات ومرحلة وضع الاستراتيجية

تمثل النهج المعتمد لمرحلة "وضع الاستراتيجية" في القيام أولاً بتحديد مجموعة من المعايير التي يمكن تقييم كل خيار على أساسها. وكفل تحديد هذه المعايير قبل تأطير الخيارات أن تكون المعايير مستقلة عن أي تفضيل ذاتي لخيار معين.

وبغية نقادي التركيز بغير داع على قائمة ضخمة محتملة من الخيارات فقد صغنا مجموعة من الافتراضات والمبادئ التوجيهية. وأتاح لنا هذه المجموعة اختصار قائمة الخيارات المزمع تقييمها وضمان اتساق كل الخيارات مع المبادئ المتفق عليها. ونظراً إلى أن تلك الافتراضات كانت صارمة إلى حد ما فقد انبثقت بضعة خيارات فحسب. وبغية زيادة عدد الخيارات فقد قررنا الاعتراض على بعض هذه الافتراضات.

وفي الفصل ٤ نعرض الخيارات الأربعة ونقيّمها على أساس المعايير المحددة.

وقدّمت توصية إلى اللجنة التوجيهية مما أدى إلى رسم خريطة طريق رفيعة المستوى لتنفيذ هذا الخيار المقترح.

٢-٤ القيود

راعت المنهجية المعتمدة في هذه الدراسة القيود التالية:

- تستند درجة دقة توزيعنا للتكاليف الإدارية والتنظيمية على فئات التكاليف الوظيفية إلى جودة البيانات التي قُدمت لنا؛ وفي الوقت الذي بذلنا فيه قصارى جهدنا للتثبت من تحليلنا مع الجهات صاحبة الشأن في منظمة الصحة العالمية فإن شركة PWC غير مسؤولة عن القيود المفروضة على دقة التحليل المعروض.
 - تعذر تصنيف بعض النفقات وجرى توزيعها استناداً إلى الوزن النسبي لكل فئة.
 - تم استبعاد المكتب الإقليمي لشرق المتوسط من التحليل المفصل نظراً لعدم توافر البيانات التفصيلية لهذا المكتب.
 - لم يتطلب الأمر إجراء تحليل مفصل للتكاليف الإدارية والتنظيمية ضمن المجموعات التقنية.
 - كان مستوى تفصيل الدراسة متناسباً مع ما هو ضروري لاتخاذ القرارات الصائبة بشأن الخيارات المقبلة وخطة الطريق المتعلقة باسترداد التكاليف، ومع ما يمكن تحقيقه بصورة معقولة في ظل ما هو محدد من وقت وميزانية.
 - تم تعريف خريطة طريق للتنفيذ من أجل الخيار الموصى به فقط.
 - لم يُدرج تصميم العمليات والأنظمة المستهدفة في نطاق هذه الدراسة.
- وتقر إدارة منظمة الصحة العالمية بمسؤوليتها عن أي قرار قد تتخذه وفقاً لما ترتأيه استناداً إلى مشورتنا.

٣- تقييم الوضع الراهن

يصف تقييم الوضع الراهن نموذج الأعمال الكلي في منظمة الصحة العالمية، والعوامل المحددة للتكاليف وطريقة تمويلها. ويوضح التقييم هيكل التكاليف المستخدم في إدارة نفقات المنظمة، وتعريف التكاليف الإدارية والتنظيمية ومستواها الإجمالي على صعيد المنظمة.

وفي التحليل المفصل قمنا بتحليل عدد من فئات التكاليف الإدارية والتنظيمية وطريقة احتسابها حالياً. كما التمسنا بيانات عن جهود تخفيض التكاليف التي بُذلت في السنوات الأخيرة لفهم الصورة الكاملة للنفقات الإدارية والتنظيمية وتطورها على امتداد المنظمة.

١-٣ فهم نموذج أعمال المنظمة

بغية فهم طبيعة ونطاق التكاليف الإدارية والتنظيمية فإن من المهم إدراك ولاية المنظمة وسمات أنشطتها. ويساعد ذلك على تحديد الخصائص المحددة لنموذج أعمال المنظمة ذات التأثير الملموس على هيكل تكاليفها الإدارية والتنظيمية.

١-١-٣ وصف عام لدور المنظمة وتنظيمها

إن منظمة الصحة العالمية هي سلطة التوجيه والتنسيق في ميدان العمل الصحي ضمن منظومة الأمم المتحدة. ويتمثل الهدف المنشود للمنظمة في بلوغ جميع الشعوب أرفع مستوى صحي يمكن بلوغه.

وتتعلق الوظائف الأساسية الست للمنظمة بما يلي:

- توفير القيادة فيما يتعلق بالمسائل ذات الأهمية الحاسمة للصحة وللدخل في الشراكات التي تقتضي القيام بأعمال مشتركة؛
- بلورة برنامج أعمال البحوث وحفز توليد المعارف المفيدة وتجسيدها وبثها؛
- تحديد القواعد والمعايير وتعزيز ورصد تنفيذها؛
- توضيح الخيارات الأخلاقية والسياسة العامة المسندة بالبيانات؛
- إتاحة الدعم التقني وحفز التغيير وبناء القدرة المؤسسية المستدامة؛
- رصد الوضع الصحي وتقييم الاتجاهات الصحية.

وتكمن أوجه القوة الأساسية للمنظمة في وضعها المحايد، واتساع عضويتها (١٩٣ بلداً)، وشبكاتها الرسمية وغير الرسمية. ويزود هذا المنظمة بسلطة قوية لتنظيم الاجتماعات، وقدرة على رصد الصحة العالمية، وتيسير النقاش المستند إلى البيانات. والمنظمة اليوم هي أكثر من مجرد وكالة للسياسات. فقد توسع نطاق تركيزها على مدى الزمن ليتجاوز العمل المعياري والمقاييس على المستوى العالمي ويصل إلى الانخراط المباشر في مساعدة البلدان على تنفيذ أنظمتها الصحية. وتناظر ذلك مع زيادة حادة في التمويل الطوعي أو التثائي. وفي ظل وظيفتها التنسيقية فقد استضافت المنظمة طائفة من المنظمات الشريكة التي يحظى بعضها بالدعم بموجب اتفاقات خدمة.

وتتأخر للمنظمة بفضل هيكلها ذي الطابع الإقليمي فرص متعددة للانخراط مع البلدان الأعضاء. وتضم المنظمة ١٤٧ مكتباً قطرياً أو تمثيلاً، وستة مكاتب إقليمية، إلى جانب المقر الرئيسي في جنيف بسويسرا ومركز الخدمة العالمي في كوالا لمبور بماليزيا. وثمة ترتيبات متميزة لتصريف الشؤون للمكاتب الإقليمية وللمنظمة ككل.

أما أولويات المنظمة فمعروضة في الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل (MTSP) وفي البرنامج والميزانية، وهي تتمحور حالياً حول ١١ غرضاً استراتيجياً. والأغراض من ١ إلى ١١ هي أغراض صحية موضوعية/ تقنية، في حين أن الغرضين ١٢ و ١٣ يتعلقان بالأنشطة الإدارية التنظيمية على النحو التالي:

- الغرض الاستراتيجي ١٢: "الاضطلاع بالدور القيادي وتعزيز تصريف الشؤون وتدعيم الشراكة والتعاون مع البلدان ومنظومة الأمم المتحدة وسائر أصحاب المصلحة من أجل أداء ولاية منظمة الصحة العالمية في التقدم في برنامج العمل الصحي العالمي وفقاً لما هو محدد في برنامج العمل العام الحادي عشر".
- الغرض الاستراتيجي ١٣: "تطوير منظمة الصحة العالمية ودعمها كمنظمة تتسم بالمرونة وتشجع التعلم لتمكينها من الوفاء بولايتها بمزيد من الكفاءة والفعالية".

وتتقسم الأغراض الاستراتيجية الثلاثة عشر بعد ذلك إلى ٨٥ نتيجة متوقعة على صعيد المنظمة وأكثر من ٧٠٠٠ نتيجة خاصة بالمكاتب تشكل الأساس الذي تستند عمليات تخطيط الأنشطة التشغيلية، وميزنتها، والإبلاغ عنها.

٣-١-٢ العوامل المحددة الأساسية للتكاليف الإدارية والتنظيمية للمنظمة

ومن الوصف الوارد أعلاه يمكن أن نحدد سلسلة من القوى الرئيسية المحركة للتكاليف بالنسبة إلى المنظمات التي لها أثر على التكاليف الإدارية والتنظيمية:

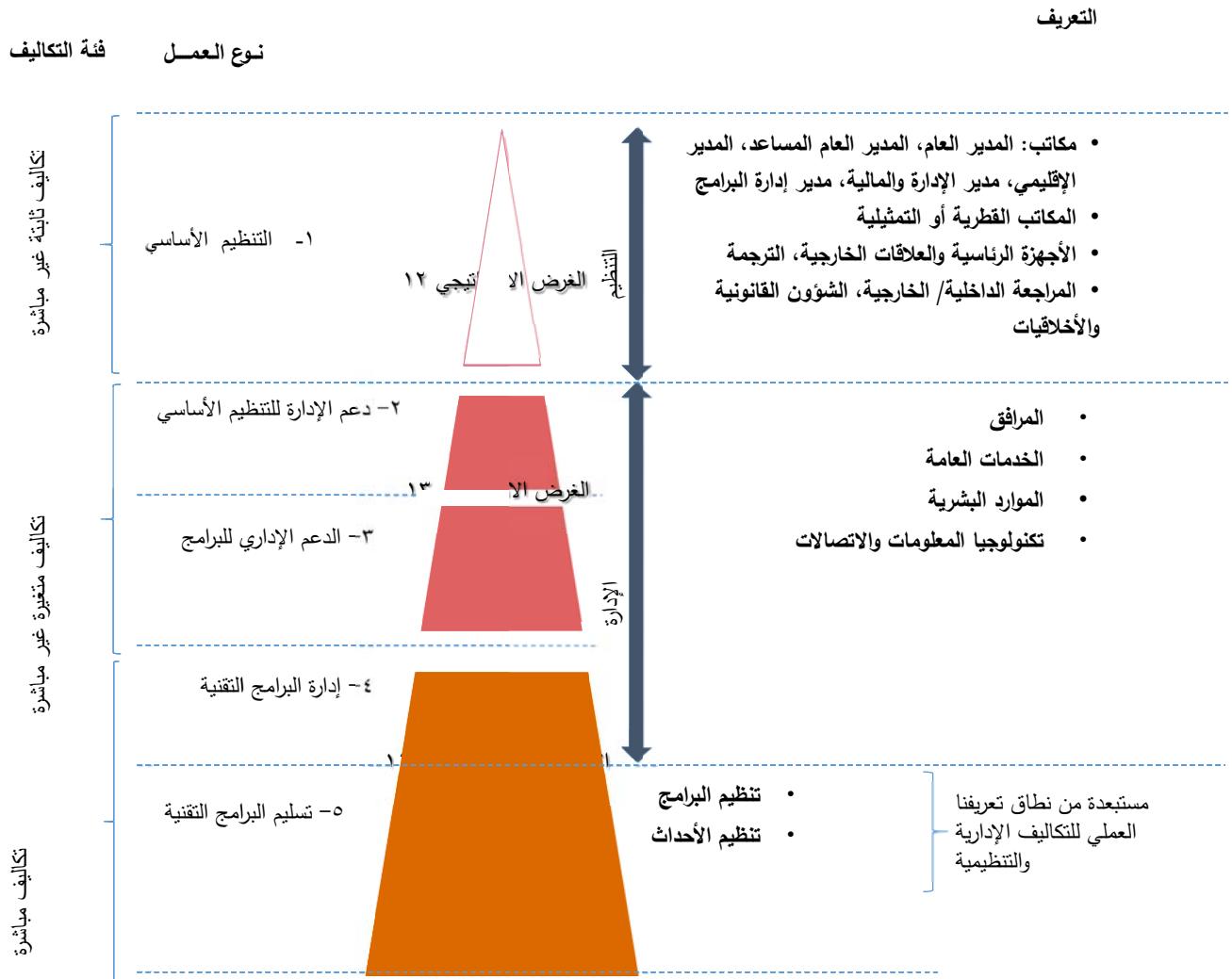
- **الحضور الجغرافي وبلدان العمليات:** تتدرج منظمة الصحة العالمية في عداد وكالات الأمم المتحدة ذات الحضور الواسع. ويشمل ذلك على وجه الخصوص الحضور في المناطق المهددة أمنياً والمواقع ذات البنية التحتية الرديئة، وهو ما يؤدي في العادة إلى زيادة تكاليف الأمن والاتصالات. وفضلاً عن ذلك فإن للمنظمة حضور متين في مدينة جنيف التي ترتفع فيها تكاليف المعيشة، مما يؤثر على تكاليف المرتبات.
- **الموظفون:** كانت نسبة ٤٥٪ من النفقات تتعلق بالمرتبات خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. ويولد ذلك تكاليف عامة ضخمة تتعلق بالمرافق، ومعدات تكنولوجيا المعلومات، وإدارة الموارد البشرية. كما أن هناك عاملاً محدداً رئيسياً للتكاليف يرتبط بالامتثال إلى النظام الأساسي للموظفين في المنظمة وسياسات جداول الرواتب والاستحقاقات المطبقة على نطاق الأمم المتحدة التي لا تمارس إدارة المنظمة سوى تأثير محدود عليها.
- **طبيعة العمل:** تؤثر طبيعة العمل على نوع الدعم الإداري والتنظيمي اللازم ومداه. وحددت المنظمة تصنيفاً مؤلفاً من ١٨ نمطاً من أنماط الحصائل المتعلقة بكل وظيفة أساسية لها، مثل نشر التقارير العالمية والإقليمية وتعزيز القدرة الوطنية على الرصد والتقييم. ويشكل هذا التصنيف المرتكز للعمل الجاري بشأن التحديد الموحد لتكاليف الأنشطة.
- **نموذج التمويل:** يؤثر نموذج التمويل المزدوج الذي تستخدمه المنظمة (الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية) وأنواع الجهات المانحة على التكاليف الإدارية والتنظيمية. ويرد وصف ذلك تفصيلاً في القسم ٣-٣ أدناه.
- **تصريف الشؤون:** يتسم نموذج تصريف الشؤون في المنظمة بالتعقيد. فجمعية الصحة العالمية المؤلفة من مندوبين يمثلون ١٩٣ بلداً عضواً تجتمع سنوياً، كما يمكن لها عقد اجتماعات خاصة أخرى. أما المجلس التنفيذي المؤلف من ممثلي ٣٤ دولة عضواً فيجتمع مرتين في العام ويعمل كجهاز تنفيذي لجمعية الصحة العالمية. وتتألف كل منظمة إقليمية من لجنة إقليمية تضم ممثلي الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة في الإقليم المعني، ويساندها مكتب إقليمي. وهناك ست لغات رسمية تحظى بالدعم وهي: العربية والصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والأسبانية. ويخلف نموذج تصريف الشؤون هذا أثراً خاصاً على التكاليف المتعلقة بالترجمة التحريرية، والترجمة الفورية، والمؤتمرات، وتنظيم الأحداث، وكذلك على تكاليف السفر نظراً لأن المنظمة تغطي تكاليف مشاركة بعض الدول الأعضاء في اجتماعات تصريف الشؤون والاجتماعات الأخرى.

٢-٣ تحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية

١-٢-٣ التعريف العملي للتكاليف الإدارية والتنظيمية

يتطلب إجراء تحليل مفصل للتكاليف توافر إطار لتصنيف هذه التكاليف. ونظراً للافتقار إلى مثل هذا الإطار في منظمة الصحة العالمية فقد ميزنا بين خمس فئات من الأنشطة (نوع العمل في الرسم البياني المدرج أدناه).

الشكل ٩: إطار تصنيف التكاليف



١- **التنظيم الأساسي:** تكاليف الأنشطة التي تدعم الولاية الأساسية للمنظمة، والتي سيتم تكبدها بغض النظر عما إذا كان قد تم تنفيذ أي برنامج أم لا. وتشكل هذه التكاليف البنية التحتية الحاسمة للمنظمة وبالمستطاع اعتبارها تكاليف ثابتة غير مباشرة يمكن تمويلها من الاشتراكات المقدرة. وتدرج هذه التكاليف، على وجه العموم وليس الحصر، في إطار الغرض الاستراتيجي ١٢.

- ٢- **الدعم الإداري للتنظيم الأساسي:** الحصة من التكاليف الإدارية التي يتكبدها التنظيم الأساسي، مثل المكاتب أو توفير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دعماً للأنشطة الأساسية. وبالمستطاع اعتبار هذه التكاليف تكاليف متغيرة غير مباشرة يمكن تمويلها من الاشتراكات المقدرة. وتندرج هذه التكاليف، على وجه العموم وليس الحصر، في إطار الغرض الاستراتيجي ١٣.
- ٣- **الدعم الإداري للبرامج:** الحصة من التكاليف الإدارية التي تتكبدها البرامج، سواء أكانت ممولة من المساهمات الطوعية أم من الاشتراكات المقدرة. وبالمستطاع اعتبار هذه التكاليف تكاليف متغيرة غير مباشرة أو تكاليف مباشرة، رهناً بما إذا كانت مدرجة في ميزانية برنامج ما ومسددة مباشرة من جانبه أو مستردة عبر رسوم غير مباشرة. وتندرج هذه التكاليف على وجه العموم في إطار الغرض الاستراتيجي ١٣ أو الأغراض الاستراتيجية ١١-١.
- ٤- **إدارة البرامج التقنية:** التكاليف الإدارية المتكبدة بفعل التنظيم المباشر للبرامج التقنية. ويشمل ذلك تكاليف مثل دعم السكرتاريا لبرنامج محدد أو لتنظيم الاجتماعات. وتتولى البرامج مباشرة إدراج هذه التكاليف في الميزانيات وتسديدها. وبالنظر إلى الطابع المختلف لبرامج المنظمة فقد يتباين المستوى الإداري اللازم للإدارة المباشرة للبرامج. وتندرج هذه التكاليف على وجه العموم في إطار الأغراض الاستراتيجية ١١-١. على أن هناك خطأ غائماً يفصل بين الدعم الإداري لبرنامج ما وطبيعة بعض البرامج التي يمكن اعتبارها "إدارية"، مثل البرامج المعنية بالعمل المعياري أو إدارة البيانات.
- ٥- **تسليم البرامج التقنية:** التسليم الجوهري الفعلي للبرامج التقنية، بما في ذلك تنظيم الأحداث والبرامج، وهو ما لا نعتبره نشاطاً إدارياً إلى جانب أنه يمكن أن يتباين من حيث طبيعته، مثل تركيز بعض البرامج على صياغة السياسات، وتركيز برامج أخرى على بناء القدرات وتعزيز الأنظمة الصحية. وهذه التكاليف محددة في إطار الأغراض الاستراتيجية ١١-١.

على الرغم من أن التصنيف المذكور أعلاه قد تم وضعه لأغراض هذه الدراسة، فإن بالمستطاع استخدامه كنقطة انطلاق لصقل إطار تحليل التكاليف واستردادها في المنظمة.

وتحدد الأقسام التالية كمياً مختلف أنواع التكاليف الإدارية والتنظيمية. فنحن نقوم أولاً في القسم ٣-٢-٢ باستطلاع التكاليف الإدارية والتنظيمية على صعيد المنظمة بأكملها. ثم نحل ثانياً في القسم ٣-٢-٣ التكاليف الإدارية والتنظيمية ضمن الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ بمزيد من التفصيل بما يتماشى مع إطار تصنيف التكاليف المدرج أعلاه.

٣-٢-٢ تحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية على صعيد المنظمة

يمكن تعريف التكاليف الإدارية والتنظيمية الإجمالية على صعيد المنظمة على أنها مجموع التكاليف المرتبطة بالفئات من ١ إلى ٤ من الإطار المدرج أعلاه. ويشار إلى أنه ينبغي عدم الخلط بين هذه الفئات من جهة والفئات الست التي تستخدمها المنظمة في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ من جهة أخرى.

كما قمنا بتحليل التكاليف الإدارية والتنظيمية لبعض فئات التكاليف التي يصعب عادة فهمها، بالنظر إلى تغلغلها (مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأمن)، أو تتبعها في نظام GSM (مثل التكاليف الخاصة المتعلقة بالشرارات المستضافة). وتُجمل الأقسام ٣-٢-٢ و ٣-٢-٣ و ٤-٢-٢-٣ الواردة أدناه نتائج هذا التحليل.

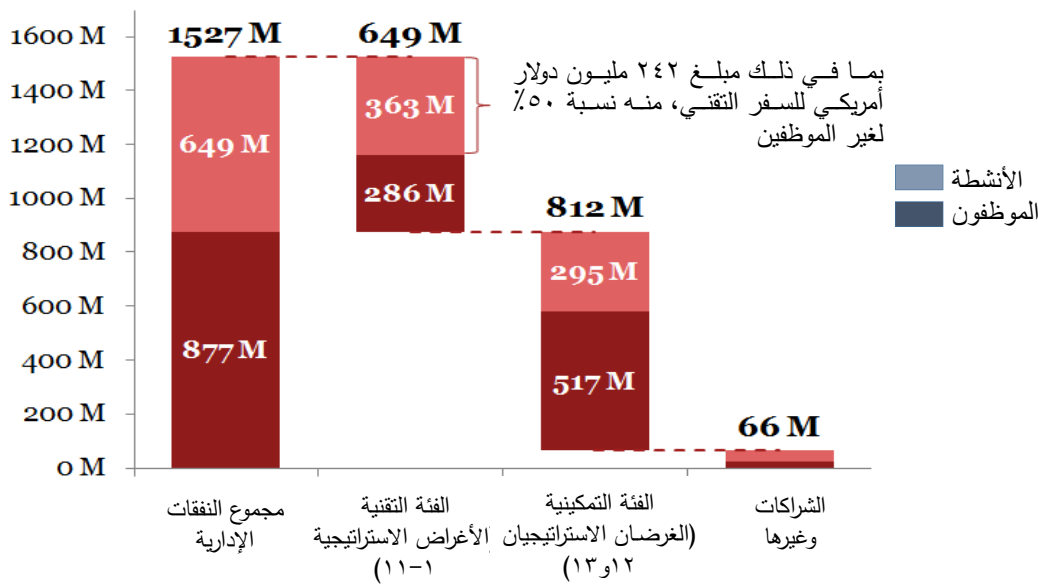
٣-٢-٢-١ مجموع النفقات الإدارية والتنظيمية

قمنا بتحديد حجم مجموع النفقات الإدارية والتنظيمية على النحو التالي:

- كل النفقات في الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣، التي تمثلهم الفئة "التمكينية" في الرسم البياني أدناه؛
- تكاليف الموظفين المتعلقة بالوظائف المحتوية على تسميات إدارية أو التي تشكل جزءاً من فئة الموظفين G (موظفو الخدمات العامة)، و T (الترجمة التحريرية)، و I (الترجمة الفورية) في الأغراض الاستراتيجية ١-١١، وكذلك نفقات التوريد المصنفة كتكاليف إدارية وتنظيمية. وتُصنف هذه التكاليف ضمن الفئة "التقنية" في الشكل الوارد أدناه؛
- على النحو السابق فيما يخص فئة "الشراكات وغيرها" في الشكل الوارد أدناه.

ويعرض الشكل الوارد أدناه المجموع الناتج للنفقات الإدارية والتنظيمية.

الشكل ١: مجموع النفقات الإدارية والتنظيمية (٢٠١٠-٢٠١١)



M = مليون

تشير تقديراتنا إلى أن النصيب الكلي لنفقات المنظمة المتعلقة بالأنشطة الإدارية والتنظيمية يتراوح بين ٣١ و ٣٣٪ (١,٥ مليار دولار أمريكي)، بما في ذلك نسبة ١٧٪ (٨١٢ مليون دولار أمريكي) للغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ وحدهما.

ويوضح الشكل الوارد أعلاه إلى أن نسبة ٥٣٪ من النفقات الإدارية والتنظيمية تندرج في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣، منها نسبة ٦٤٪ للتكاليف الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالموظفين. وتمثل النفقات الإدارية والتنظيمية في الوحدات التقنية نسبة ٤٢٪ من مجموع النفقات الإدارية والتنظيمية، منها نسبة ٣٧٪ تتعلق بالسفر. وتُتفق النسبة المتبقية البالغة ٥٪ من التكاليف الإدارية والتنظيمية على الشراكات والتكاليف الأخرى.

٢-٢-٢-٣ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

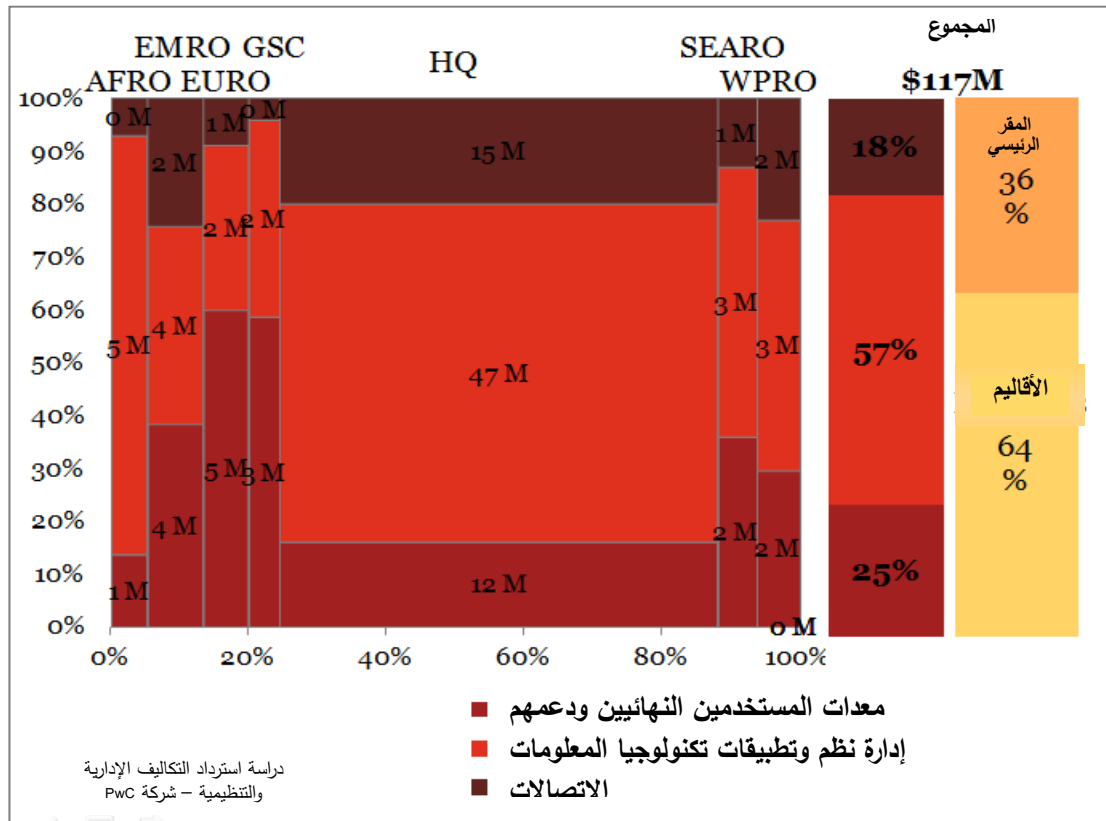
تندرج تكاليف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كل الأغراض الاستراتيجية وجميع المواقع. وفي معظم المنظمات فإن غالبية نفقات هذه التكنولوجيا كانت في البداية تُدرج مركزياً في دائرة تكنولوجيا المعلومات. إلا أنه مع تغلغل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أكثر فأكثر أخذت وحدات أخرى تتكبد هذه النفقات. وفي حين أن ذلك يتيح تلبية الاحتياجات المخصصة من هذه التكنولوجيا فإنه قد يخلف في حالات أخرى أثراً ضاراً من حيث شفافية الإنفاق الإجمالي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتمويل القدرات المشتركة لهذه التكنولوجيا، وأوجه التآزر والكفاءة، وإنفاذ سياسات التكنولوجيا المذكورة وإجراءاتها، والتصرف الشامل لشؤون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وقد سعينا إلى تحديد النفقات الكلية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على ما يلي:

- أجهزة المستخدمين النهائيين ودعمهم؛
- إدارة النظم والتطبيقات؛
- الشبكات والاتصالات.

ويعرض الرسم المدرج أدناه هيكل النفقات الكلية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المنظمة.

الشكل ٢: النفقات الكلية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (٢٠١٠-٢٠١١)



M = مليون
المكتب الإقليمي لأفريقيا = AFRO؛ المكتب الإقليمي لشرق المتوسط = EMRO؛ المكتب الإقليمي لأوروبا = EURO؛ المقر الرئيسي = HQ؛ المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا = SEARO؛ المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ = WPRO؛ مركز الخدمات العالمي = GSC.

M = مليون

وقد لاحظنا ما يلي:

- تصل قيمة النفقات الكلية على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ إلى ١١٦ مليون دولار أمريكي. ويمثل ذلك نسبة ٢,٥٪ من النفقات الإجمالية للمنظمة، وهي نسبة منخفضة وفقاً للبيانات المرجعية المتاحة وبالمقارنة مع ما لاحظناه في بعض وكالات الأمم المتحدة الأخرى.
- ومع أن نسبة ٧٧٪ من نفقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تتعلق بالغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ فإن نسبة ٥٤٪ فحسب من هذه النفقات مدرجة في الميزانية المركزية لتكنولوجيا المعلومات. ويدل ذلك على الدرجة المنخفضة نسبياً من المركزية، مما يعكس طابع تفويض السلطات الذي يتسم به بنيان المنظمة.

٣-٢-٢-٣ المرافق

تتعلق تكاليف المرافق بما يلي:

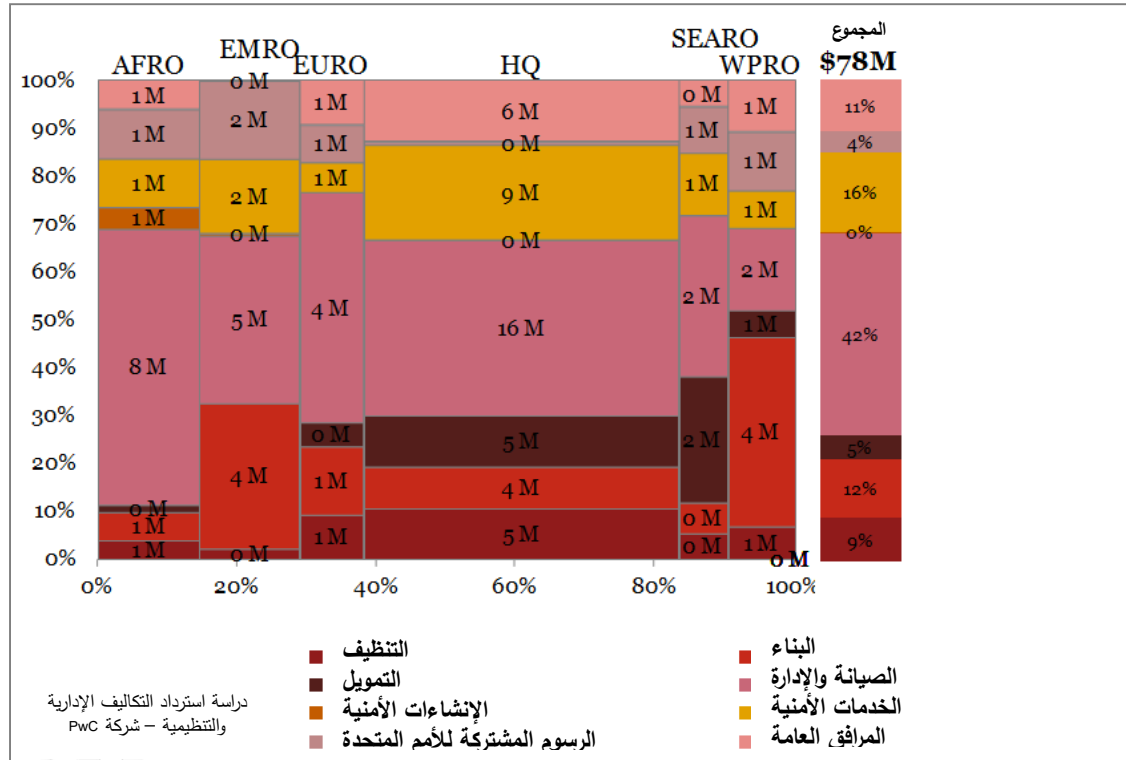
- المرافق العامة: الكهرباء، والتدفئة والتبريد، والمياه؛
- الرسوم المشتركة للأمم المتحدة، عند استضافة منظمة الصحة العالمية في مجمع للأمم المتحدة؛
- الخدمات الأمنية المتعلقة بالمرافق، مثل تحديث المباني لتلبية معايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة؛
- صيانة المباني وإدارتها؛
- تمويل المرافق، أي إيجارات المكاتب؛
- التأمين على المباني.

ولا تُدرج نفقات المرافق في حسابات خاصة بها. ولقد سعينا إلى قياس هذه النفقات استناداً إلى تصنيف الموظفين وتحديد الموردّين الذين يوفرون الخدمات أو السلع آفة الذكر.

وتمكننا من تحديد ٩٥ مليون دولار أمريكي من النفقات المرتبطة بالمرافق في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، بما في ذلك مبلغ غير متكرر قدره ٢,٧ مليون دولار تلقاه المكتب الإقليمي لأوروبا كتعويض من التأمين عن الفيضان الذي تعرض له خلال الثنائية المذكورة:

- يُحمّل مبلغ ١٧ مليون دولار أمريكي من تكاليف المرافق على البرامج التقنية، بينما يُحمّل المقدار المتبقي على الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ والحسابات الخاصة.
- تشكل التكاليف المرتبطة بالمرافق نسبة ٩٪ من نفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣.
- تتعلق نسبة ٤٠٪ من تكاليف المرافق بصيانة المباني وإدارتها.

الشكل ٣: هيكل نفقات المرافق بحسب المكاتب الرئيسية



M = مليون

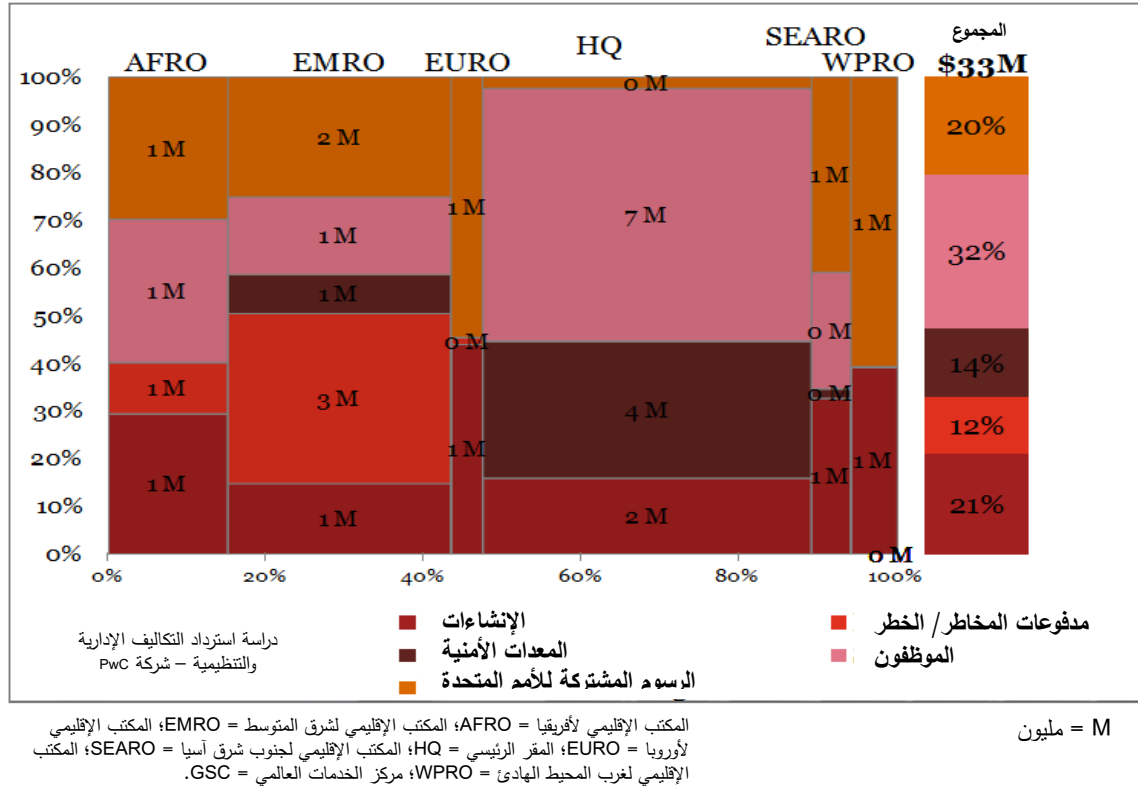
المكتب الإقليمي لأفريقيا = AFRO؛ المكتب الإقليمي لشرق المتوسط = EMRO؛ المكتب الإقليمي لأوروبا = EURO؛ المقر الرئيسي = HQ؛ المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا = SEARO؛ المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ = WPRO؛ مركز الخدمات العالمي = GSC.

٣-٢-٢-٤ الأمن

كما قمنا بالتحديد الكمي للنفقات الكلية للأمن. وعند دراسة نفقات الأمن سعينا إلى تحديد ما يلي:

- الأتعاب المدفوعة إلى منظمات الأمم المتحدة الأخرى مقابل الخدمات الأمنية (الرسوم المشتركة للأمم المتحدة)؛
- تكلفة موظفي الأمن الداخليين في منظمة الصحة العالمية؛
- تكلفة المقاولين الأمنيين؛
- تكلفة المعدات الأمنية مثل السترات الواقية من الرصاص؛
- تكلفة الإنشاءات الأمنية، مثل تحديث المباني لتلبية معايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة؛
- مدفوعات المخاطر/الخطر التي تدرج في عداد استحقاقات موظفي المنظمة العاملين في المواقع الخطرة.

الشكل ٤: نفقات الأمن الإجمالية (٢٠١٠-٢٠١١). ملاحظة: مركز الخدمة العالمي غير مدرج لعدم أهميته



وبصورة إجمالية فقد تمكنا من تحديد ٣٣ مليون دولار أمريكي من النفقات الأمنية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

ويوضح الشكل الوارد أعلاه أن هيكل ووزن النفقات الأمنية يتباينان تبايناً واسعاً بين الأقاليم:

- تشكل هذه النفقات نسبة ٣٪ من مجموع الإنفاق في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، و ٦٪ من نفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ لهذا المكتب.
- تشكل هذه النفقات نسبة ١٪ فحسب من مجموع الإنفاق في المكتب الإقليمي لأوروبا، و ٢٪ من نفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ لهذا المكتب.

وفي حين أن معالجة تمويل الأمن في البلدان ذات المخاطر العالية تتم عادة بتحميل النفقات الأمنية مباشرة على البرامج التقنية (تمول نسبة ٧٠٪ من التكاليف الأمنية المحددة للمكتب الإقليمي لشرق المتوسط مثلاً من البرامج التقنية)، فقد لاحظنا أن آليات استرداد التكاليف الإدارية والتنظيمية في المنظمة لا تأخذ هذا المتغير المهم في الحسبان.

وبالنسبة للمقر الرئيسي فقد لاحظنا التكلفة العالية نسبياً للموظفين الأمنيين في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ والتي تم تخفيضها منذ ذلك الحين من خلال إبرام عقود خارجية لأمن المباني.

٣-٢-٣ هيكل التكاليف الإدارية والتنظيمية في الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣

خضع تصنيف التكاليف لمزيد من الصقل على النحو التالي:

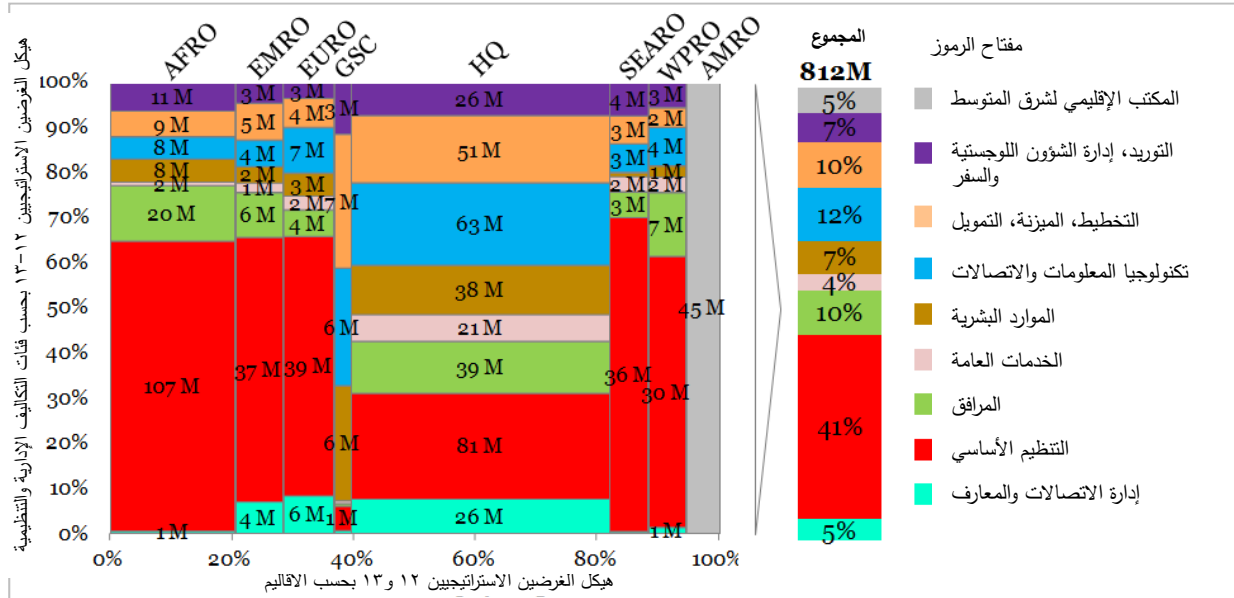
الوظائف الإدارية	التنظيم الأساسي
<ul style="list-style-type: none"> إدارة المرافق (التنظيف، البناء، التمويل، التأمين، الصيانة والإدارة، الإنشاءات الأمنية، الخدمات الأمنية، المرافق العامة) الخدمات العامة (التموين، البريد، نقل الأثاث، الطباعة، الإمدادات) الموارد البشرية (الإدارة المركزية للموارد البشرية، الإدارة الإقليمية والمحلية للموارد البشرية) تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (معدات المستخدمين النهائيين ودعمهم، إدارة نظم وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات، الاتصالات) التخطيط والميزنة والتمويل (تخطيط البرامج، الميزنة، الرصد والتقييم، تعبئة الموارد، المالية والمحاسبة) التوريد، إدارة الشؤون اللوجستية والسفر (اللوجستيات والشحن، إدارة التوريد، معدات السفر، إدارة السفر) وظائف أخرى 	<ul style="list-style-type: none"> مكاتب: المدير العام، المدير العام المساعد، المدير الإقليمي، المدراء الإقليميون المساعدون، مدير الإدارة والمالية، مدير إدارة البرامج إرساء السياسات والقواعد المكاتب القطرية أو التمثيلية الأجهزة الرئاسية والعلاقات الخارجية الترجمة المراجعة الداخلية/الخارجية الشؤون القانونية والأخلاقيات

١-٣-٢-٣ هيكل النفقات الإدارية والتنظيمية في الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣

بناء على الفئات المذكورة أعلاه قمنا بتصنيف النفقات في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ لفهم الوزن النسبي لكل فئة وظيفية. وتمكننا من تصنيف نسبة ٩٥٪ من الإنفاق الفعلي ضمن فئة من تلك الفئات. وعند تعذر ذلك قمنا بتصنيف التكاليف المتبقية استناداً إلى وزن كل فئة. وخلال القيام بذلك سعينا أيضاً إلى تحديد الإقليم الذي نبعت منه هذه التكاليف.

ويجمل الشكل التالي الوزن النسبي لكل فئة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١

الشكل ٥: هيكل نفقات الأغراض الاستراتيجية ١٢-١٣-٩٢-٩٣ (٢٠١١-٢٠١٠)



M = مليون
 المكتب الإقليمي لأفريقيا = AFRO؛ المكتب الإقليمي لشرق المتوسط = EMRO؛ المكتب الإقليمي لأوروبا = EURO؛ المقر الرئيسي = HQ؛ المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا = SEARO؛ المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ = WPRO؛ مركز الخدمات العالمي = GSC.

M = مليون

ويمكن إبراد الملاحظات التالية:

- يرجع وزن التنظيم الأساسي في الأقاليم إلى أن كل نفقات المكاتب القطرية في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ قد صُنِّفت على أنها تنظيم أساسي. غير أن تصنيف كل هذه النفقات على أنها أساسية هو مسألة تعريف قابلة للنقاش. ويرجع حجم النفقات الأساسية في المكتب الإقليمي لأفريقيا إلى عدد المكاتب القطرية وحجم العمليات.
- يتسم هيكل النفقات الإدارية والتنظيمية بين الأقاليم بالتجانس نسبياً.
- تعتبر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عنصراً هاماً. للاطلاع على مزيد من التفاصيل انظر القسم ٣-٢-٢-٢ أعلاه.
- يعتبر مركز الخدمة العالمي صغير الحجم نسبياً بالمقارنة مع المقر الرئيسي أو مع الوزن الإجمالي لكل وظيفة على امتداد الأقاليم. وربما يشير ذلك إلى أن هناك إمكانيات لم تُستغل بعد لنقل المزيد من الموارد إلى هذا المركز.

بناءً على تصنيف نسبة ٩٥٪ من النفقات في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ فإن التكاليف الوظيفية الرئيسية تتمثل في التنظيم الأساسي، والتخطيط، والميزنة، والتمويل، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

٢-٣-٢-٣ تطور عدد الموظفين في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣

قامت منظمة الصحة العالمية منذ عام ٢٠١٠ بعدد من المبادرات للحد من التكاليف وضبطها بغية ضمان أن تكون النفقات مستدامة من الموارد المتاحة وبما يكفل حصول الدول الأعضاء والجهات المانحة الأخرى على أفضل قيمة ممكنة للفائدة المستخلصة من مساهماتها. وقد تم إعداد تقرير منفصل عن إجراءات احتواء التكاليف المتخذة في السنوات الأخيرة وطُرح على اجتماع لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

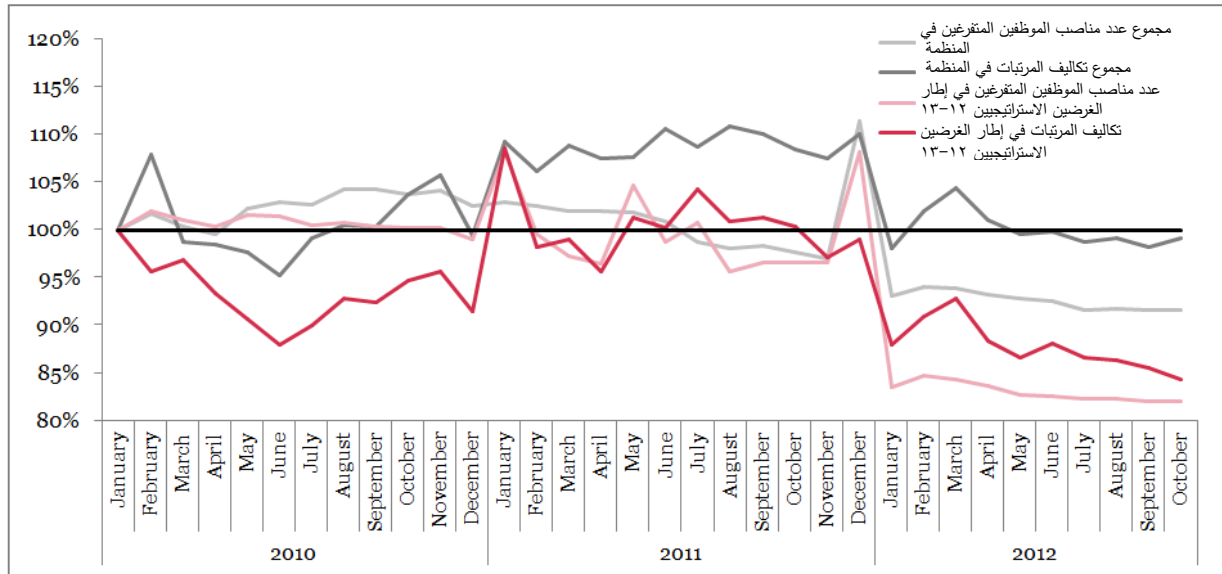
وفي حين أن الاستعراض المفصل لوفورات التكاليف يندرج خارج نطاق هذه الدراسة، فقد سعينا إلى إدماج استنتاجات التقرير الآنف الذكر التي تتعلق بخفض عدد الموظفين ونقل المهام إلى الخارج، مع التركيز على الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣.

فيما يتعلق بعدد الموظفين يؤكد تحليلنا الاتجاه السائد نحو خفض التكاليف.

خفض عدد الموظفين في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣

يعرض الشكل الوارد أدناه تطور عدد مناصب الموظفين المتفرغين وتكاليف المرتبات منذ عام ٢٠١٠ بالنسبة للمنظمة ككل وللغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣.

الشكل ٦: تطور عدد مناصب الموظفين المتفرغين وتكاليف المرتبات في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ (خط الأساس: ١٠٠ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)



٣ أمانة المنظمة (٢٠١٢). وفورات الكفاءة وخفض التكاليف في المنظمة: تدابير احتواء التكاليف المتخذة في السنوات الأخيرة، EBPAC17/INF.1، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠١٢.

وفي المقارنة المدرجة أعلاه حتى كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ لاحظنا ما يلي:

- تبلغ تكاليف المرتبات الإجمالية في المنظمة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ المستوى ذاته الذي كانت عليه في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، في حين أن عدد مناصب الموظفين المتفرغين انخفضت بنسبة ٨٪. ويعني ذلك أن المنظمة تمكنت من إبقاء تكاليف المرتبات ثابتة رغم ارتفاع قيمة الفرنك السويسري التي زادت بنحو ١٢٪ خلال الفترة المذكورة.
- وبالنسبة للغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ فإن تكاليف المرتبات شهدت منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ انخفاضاً بنسبة ١٥٪ في حين هبط عدد مناصب الموظفين المتفرغين بنسبة ١٤٪. ويرجع ذلك إلى نقل الموارد إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١ (ولاسيما في المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا)، والتحول إلى المقاولين، والخفض الفعلي للتكاليف.

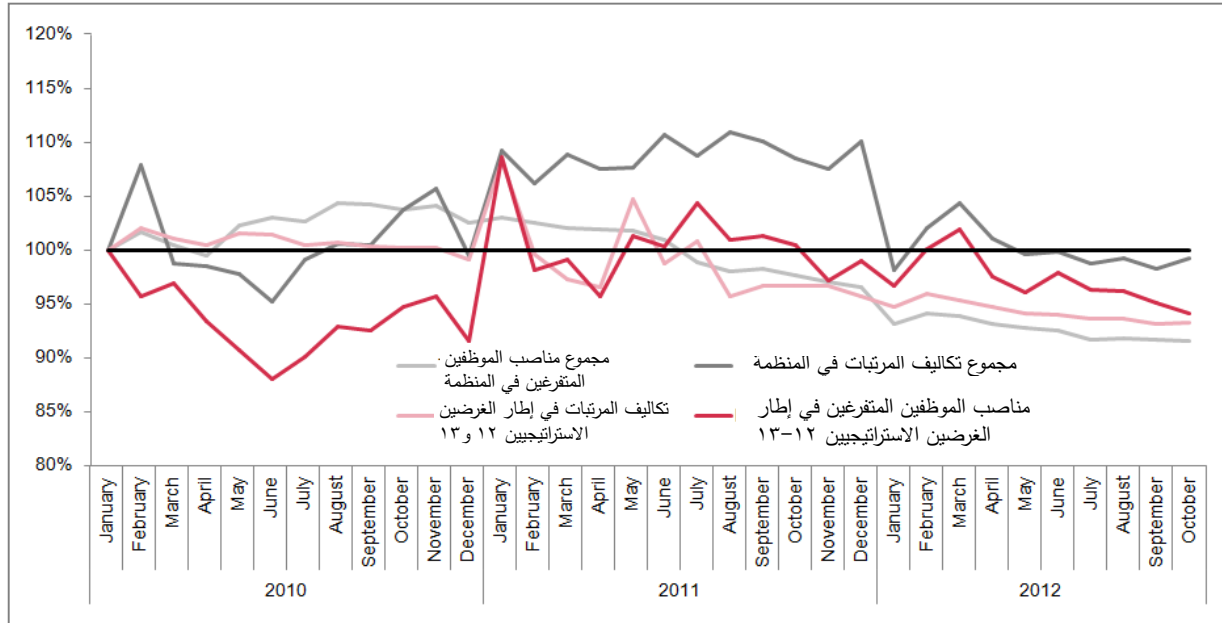
عمليات النقل إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١

شهد شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ نقل ٣٢٠ منصب موظف متفرغ، منها ١٦٨ منصباً في المكتب الإقليمي لأفريقيا و ٩٠ منصباً في المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا، من إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١. ونحن نأخذ حالات النقل هذه في الحسبان من أجل إعادة حساب الصافي الفعلي للتطور في عدد الموظفين ضمن الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣.

وتُظهر عملية إعادة الحساب هذه انخفاضاً صافياً في مناصب الموظفين المتفرغين بنسبة ٧٪ (٦٪ في تكاليف المرتبات) بالمقارنة مع ما كان عليه الحال في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ومقابل نسبة ١٤٪ إذا لم تؤخذ في الحسبان عمليات النقل إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١.

٤ المصدر: أسعار صرف العملات في شركة Oanda : شهدت الفترة الواقعة بين ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ زيادة في قيمة الفرنك السويسري إزاء الدولار الأمريكي من ٠,٧٩ إلى ١,٠٨٨٧.

الشكل ٧: التطور الصافي في مناصب الموظفين المتفرغين في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣، مع مراعاة عمليات النقل إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١ (خط الأساس: ١٠٠ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)

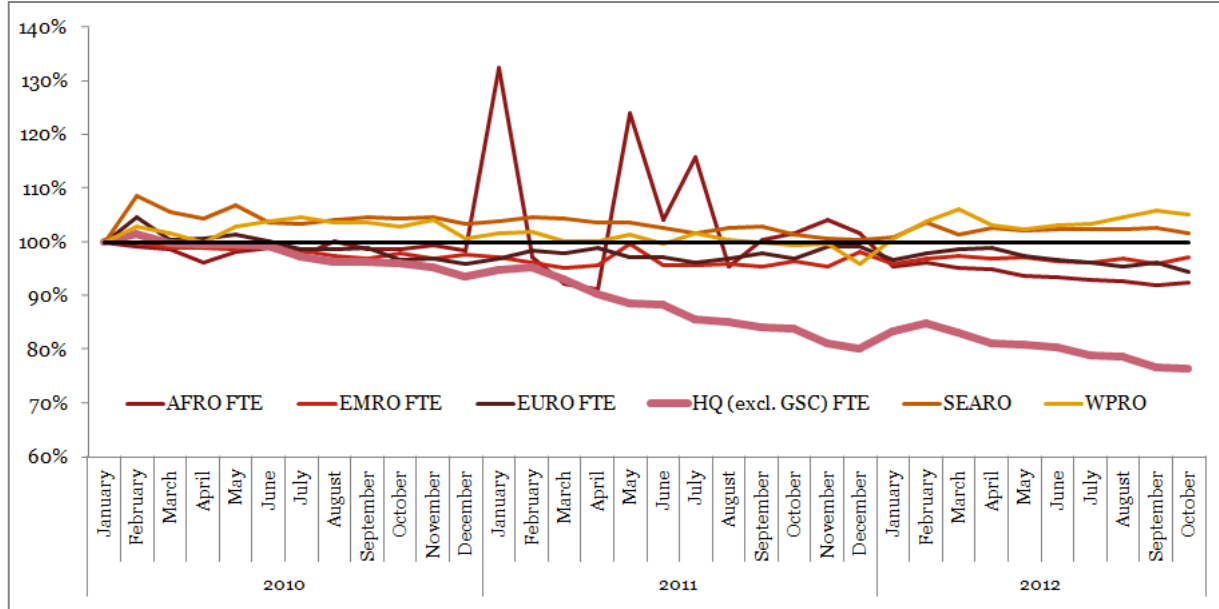


يوضح ذلك أن الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ ساهما في تدابير خفض التكاليف وإن بمقدار أقل مما يوحي به الشكل ٦.

تطور النفقات الإقليمية في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣

يتباين تطور مناصب الموظفين المتفرغين في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ بين الأقاليم. ويظهر الشكل تطور هذه المناصب بحسب المكاتب الإقليمية وبأخذ الشكل الوارد أدناه في الحسبان حالات النقل المذكورة إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١. وتوخياً للوضوح فإننا لم ندرج تطور التكاليف.

الشكل ٨: التطور الصافي لمناصب الموظفين المتفرغين في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ بحسب المكاتب الرئيسية (خط الأساس: ١٠٠ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)



المكتب الإقليمي لأفريقيا = AFRO؛ المكتب الإقليمي لشرق المتوسط = EMRO؛ المكتب الإقليمي
لأوروبا = EURO؛ المقر الرئيسي = HQ؛ المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا = SEARO؛ المكتب
الإقليمي لغرب المحيط الهادئ = WPRO؛ مركز الخدمات العالمي = GSC.

وبناءً على ما تقدم فقد لاحظنا ما يلي:

- شهد المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا زيادة صافية في عدد الموظفين (٢ إلى ٥٪)؛
- شهدت المكاتب الإقليمية لأوروبا، وشرق المتوسط، وأفريقيا انخفاضات صافية طفيفة (٣ إلى ٧٪)؛
- شهد المقر الرئيسي (باستثناء مركز الخدمة العالمي) الانخفاض الحاد الأبرز حيث وصلت نسبته إلى ٢٤٪. وتحقق ذلك أساساً من خلال نقل الموظفين إلى مركز الخدمة العالمي (انظر الفقرة الواردة أدناه).

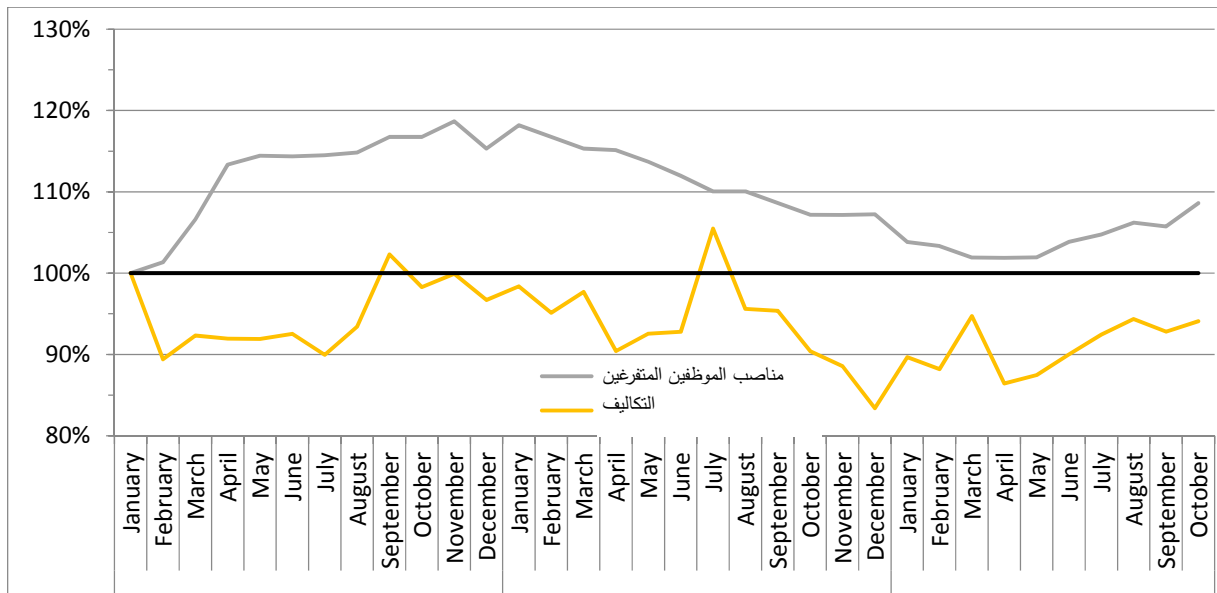
ولعل خفض مناصب الموظفين المتفرغين قد تعوّض بزيادة في تكاليف الأنشطة، وذلك مثلاً بالاستعاضة عن الموظفين الداخليين بمقاولي نقل المهام إلى الخارج، كما هي الحالة في المقر الرئيسي.

وبصورة إجمالية فإن هذا التطور يظهر أن تحولاً هاماً قد حدث في ميدان توفير الخدمات الإدارية والتنظيمية.

نقل المهام إلى الخارج

يعرض الشكل التالي التعزيز التدريجي لمجمع مركز الخدمة العالمي في كوالامبور الذي يضم أفرقة تحت إشراف مدير المركز وخبراء في تكنولوجيا المعلومات تحت توجيه مدير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المقيم في جنيف. ويؤكد الشكل نقل القدرات إلى هذا الموقع.

الشكل ٩: تطور مناصب الموظفين المتفرغين وتكاليف المرتبات في مركز الخدمة العالمي، بما في ذلك موظفو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المنقولون إلى الخارج (خط الأساس: ١٠٠ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)



ويوضح الشكل أن عدد الموظفين في مجمع مركز الخدمة العالمي (بما في ذلك موظفو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المنقولون إلى الخارج) قد زاد بنسبة ٩٪ بين كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، غير أن المرتبات المرتبطة بهذا المركز قد انخفضت بالفعل بنسبة ٦٪ خلال الفترة ذاتها. ويؤكد ذلك النقل التدريجي للموظفين إلى المركز واحتواء التكاليف الناجمة عن هذا النقل.

إلا أننا لاحظنا أن مركز الخدمة العالمي يمثل حالياً نسبة ٤٪ فحسب من تكاليف المرتبات في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣. ويشير ذلك إلى أن بالمستطاع توسيع المركز بشكل أكبر.

٣-٢-٤ الشراكات المستضافة

سعيًا إلى معرفة ما إذا كانت تكلفة دعم الشراكات مغطاة بالأتعاب المستردة عبر رسوم دعم البرامج، والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، واتفاقات الخدمات الإدارية وغيرها من الاتفاقيات المحددة (يفصل القسم ٣-٤-٣-٣ الأتعاب المحصّلة من الشراكات والتي تبلغ قيمتها ١٥,٦ مليون دولار أمريكي)

ومع أننا نعرف مقدار ما تدفعه الشراكات فليس هناك من تتبع للتكاليف المحددة التي تتكبدها المنظمة في دعمها للشراكات في نظام المحاسبة التابع لنظام GSM. وينبغي أن يعتمد التحليل المفصل لتكلفة توفير الخدمات للشراكات على تحديد التكاليف المستند إلى الأنشطة، وهو ما يندرج خارج نطاق هذه الدراسة.

وقد حاولنا معالجة مسألة التكاليف مقابل الإيرادات من الشراكات بالاعتماد على الافتراضات التالية التي نوقشت مع مكتب الأجهزة الرئاسية والعلاقات الخارجية ومكتب المستشار القانوني:

- تتقاسم الشراكات مع البرامج التقنية للمنظمة العوامل المحددة للتكاليف الإدارية ذاتها على وجه العموم كما أنها تتسم بتنوع في العمل يماثل ما هو سائد في برامج المنظمة؛
- وثمة طلب معين موجّه نحو بعض أنشطة الولاية الرئيسية، وعلى وجه الخصوص الأجهزة الرئاسية والعلاقات الخارجية، ومكتب المستشار القانوني، وبدرجة أقل إلى المراجعة الداخلية أيضاً؛
- وللشراكات ذات اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية طلبات وعوامل محدّدة مختلفة للتكاليف عن الشراكات التي تسد رسوم دعم البرامج والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول.

خُصّصنا إلى أن استنتاجات التحليل الكلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية بشأن مسألة التمويل التنقلي الواردة في القسم ٣-٣-٥ أدناه تنطبق على الشراكات والكيانات المستضافة التي تسد الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول ورسوم دعم البرامج وإن بدرجة أقل مما هو عليه الحال بالنسبة لبرامج المساهمات الطوعية للمنظمة بالنظر إلى أن متوسط المعدل الفعلي لرسوم دعم البرامج المطبق على الشراكات أعلى (١٣٪ باستثناء المعدل المطبق على برنامج مكافحة السل البالغ ٧٪).

وتتطلب الإجابة المتعلقة بتلك الشراكات التي تستخدم مجموعة مختارة من اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية نهجاً مختلفاً:

- تحميل الخدمات التي تقدمها المنظمة إلى هذه الكيانات وفقاً لاتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية على فئات التكاليف الوظيفية للأنشطة الإدارية والتنظيمية المستخدمة في هذه الدراسة؛
- تقدير المبلغ الناتج من النفقات الإدارية والتنظيمية القابل للتطبيق على الشراكات بموجب اتفاقات الخدمات الإدارية؛
- مقارنة المبلغ الناتج بالأتعاب الفعلية المحصّلة بموجب اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية والنسبة المئوية الفعلية لنفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ للمنظمة العائدة إلى هذه الشراكات.

وقد قمنا بتحميل الخدمات المدرجة في الاتفاقات الحالية للخدمات الإدارية على فئات التكاليف الوظيفية للأنشطة الإدارية والتنظيمية. وبصورة إجمالية فإننا نرى أن نسبة ٥٤ ٪ من التكاليف غير المباشرة للأنشطة الإدارية والتنظيمية للمنظمة تتعلق بالشراكات. وهذا يعني أن الشراكات ذات الاتفاقات المبرمة للخدمات الإدارية تستهلك نحو نصف تكاليف البرامج التقنية الاعتيادية للمنظمة.

وفي حال استرداد هذه التكاليف بالكامل فإن تقديراتنا تشير إلى أن نسبة ١٣ ٪ تقريباً من ميزانية الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ يجب أن تُسترد من الشراكات. ويتسق ذلك مع المحاكاة الأخرى التي قمنا بها بالاستناد إلى حجم ميزانية الشراكات. وبالمقابل فإن الإيرادات التي تولدها المنظمة لدعم هذه الشراكات تمثل نسبة ٤,٤ ٪ من ميزانية الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و١٣. وهذا يميل إلى الإشارة إلى أن الشراكات لا تقوم بتغطية تكاليفها كاملة. على أن الافتقار إلى معلومات تكاليف دقيقة عن الشراكات يجعل مثل هذا التقدير صعباً، وتدعو الحاجة إلى تقييم الاستنتاجات الناجمة عن ذلك بعناية.

٣-٣ نموذج التمويل الحالي في المنظمة

نناقش أولاً في هذا القسم نموذج التمويل الشامل في المنظمة. ثم نحلل بعد ذلك تمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية على امتداد المنظمة، بما في ذلك آليات استرداد التكاليف القائمة في الوقت الراهن.

١-٣-٣ نموذج تمويل المنظمة

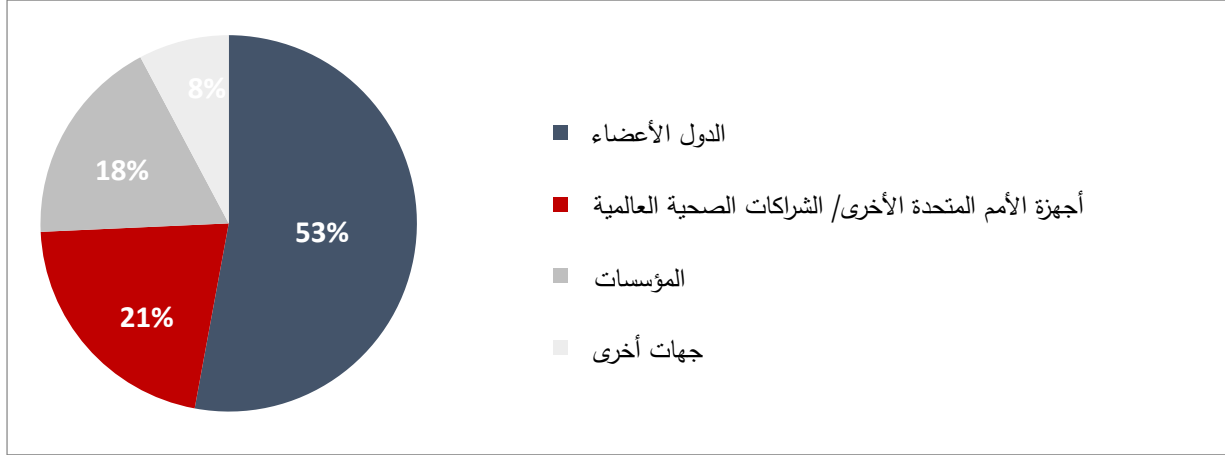
تعتمد المنظمة في تمويلها على ثلاثة مصادر للتمويل هي:

- *الاشتراكات المقدرة (AC):* هو تمويل غير مخصص تقدمه الدول الأعضاء. وتهدف هذه الاشتراكات إلى تمويل الأنشطة المتعلقة بالولاية الأساسية للمنظمة.
- *المساهمات الطوعية (VC):* تُخصص الجهات المانحة الجانب الأعظم من تمويل المساهمات الطوعية لبرامج محددة، في حين يمول جزء صغير (٨ ٪) الأنشطة الأساسية دون تخصيص. وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ تلقت المنظمة أكثر من ١٩٠٠ مساهمة من هذه المساهمات.
- *الأتعاب المقدمة من الشراكات والكيانات المستضافة:* اعتمدت جمعية الصحة العالمية بقرارها رقم ج ص ٦٣-١٠ سياسة للشراكات تنص على أنه "ستسعى المنظمة إلى استرداد كل تكاليف الدعم الإداري والتقني الذي تتحمله في أداء وظائف استضافة الشراكات، وتنفيذ أو دعم أنشطتها". وتُسترد هذه التكاليف حالياً عبر الآليات ذاتها المستخدمة لاسترداد التكاليف الإدارية والتنظيمية من برامج المساهمات الطوعية أو عبر اتفاقيات محددة للخدمات الإدارية.

ويمكن منح الأموال من الدول الأعضاء (التي تقدم الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية على حد سواء)، وأجهزة الأمم المتحدة الأخرى (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، والمنظمات المتعددة الأطراف (مثل المفوضية الأوروبية)، والجهات المانحة الخاصة (مثل المؤسسات).

ويوضح الشكل الوارد أدناه تركيب المساهمات الطوعية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

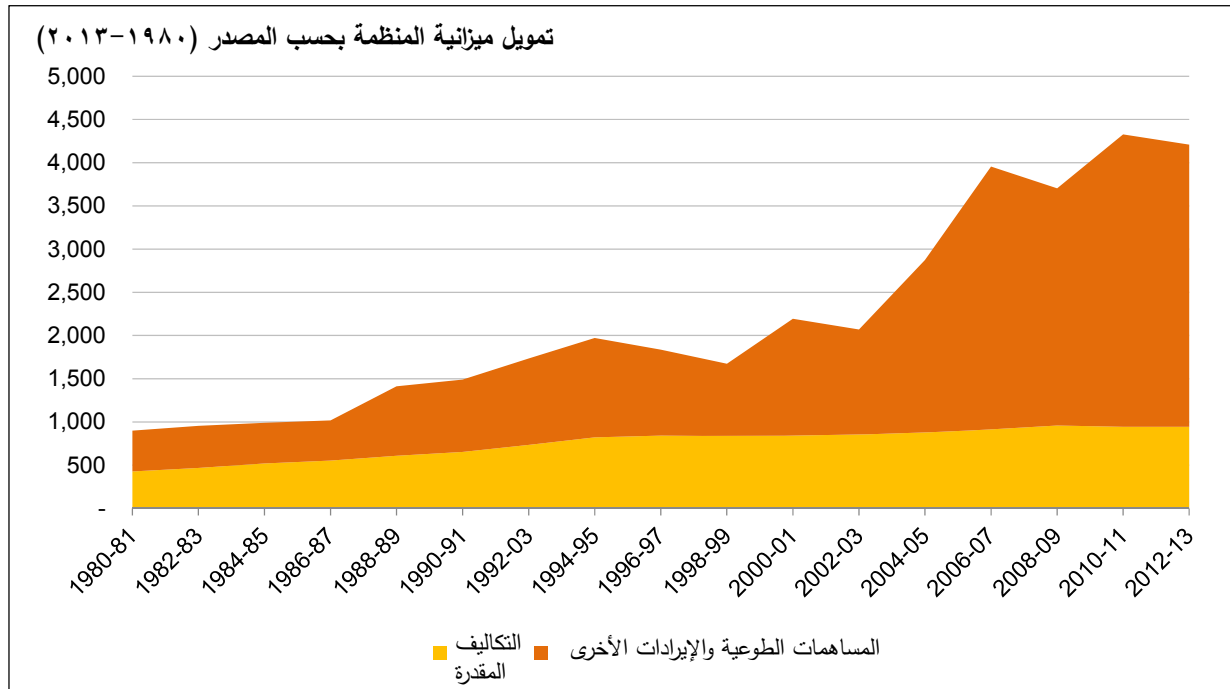
الشكل ١٠: مصدر المساهمات الطوعية (٢٠١٠-٢٠١١)



٣-٢-٣ تطور وأثر نموذج تمويل المنظمة المتعلق بالأنشطة الإدارية والتنظيمية

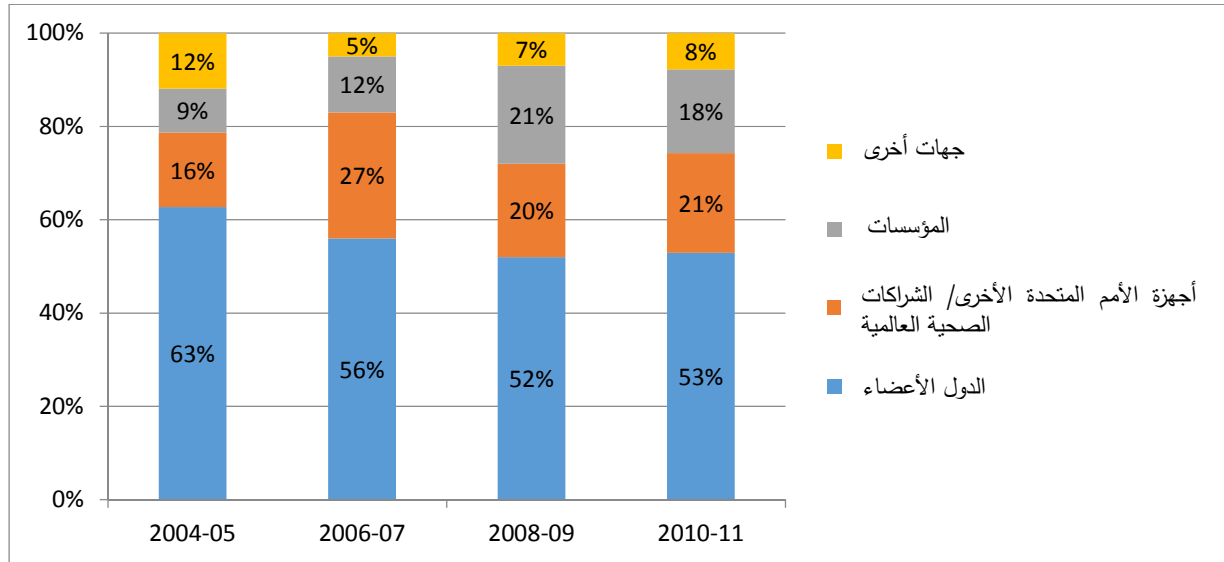
يعرض الشكل التالي تركيب ميزانية المنظمة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٣، ويوضح الزيادة المهمة في المساهمات الطوعية التي شهدتها العقد الماضي. ونتيجة لذلك، وفي حين أن النسبة المئوية للمساهمات الطوعية شكّلت نحو ٥٠٪ من مجموع تمويل المنظمة في عقد الثمانينات، فإن هذه النسبة زادت الآن إلى ٧٨٪.

الشكل ١١: تمويل المنظمة بحسب المصدر (١٩٨٠-٢٠١٣)



ووفقاً لما يوضحه الشكل المدرج أدناه فقد زاد الوزن النسبي لأجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى على مدى الزمن (٢١٪ في الفترة ٢٠١١-٢٠١٠ بالمقارنة مع ١٦٪ في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥) في حين انخفض وزن الدول الأعضاء (٥٣٪ في الفترة ٢٠١١-٢٠١٠ بالمقارنة مع ٦٣٪ في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥).

الشكل ١٢: تطور النصيب المعني للتمويل الطوعي للمنظمة بحسب نوع الجهات المانحة



ومن حيث المبدأ فإن على المنظمة أن تسترد بشكل كامل تكاليف الأنشطة الإدارية والتنظيمية من البرامج الممولة بالمساهمات الطوعية ومن الكيانات المستضافة.

ويخلف الوزن المتزايد للتمويل الطوعي، والتمويل من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات المتعددة الأطراف الأخرى، تأثيرات واسعة النطاق على الأنشطة والتكاليف الإدارية والتنظيمية.

- ينبغي على منظمة الصحة العالمية أن تقدم الدعم الإداري والتنظيمي لعدد متزايد من البرامج الممولة بالمساهمات الطوعية. وفي حين كان بالمستطاع امتصاص أي نقص في الماضي فإن الحجم البحث للبرامج الممولة بالمساهمات الطوعية يتطلب الموازنة الدقيقة بين تكلفة الدعم والتمويل الفعلي لعبء العمل الإداري والتنظيمي الإضافي المتولد. وفي حال عدم القيام بذلك فإن هذا سيسفر عن حالة فعلية تتولى فيها الاشتراكات المقدرة إعانة التكاليف الناجمة عن الأنشطة الممولة طوعياً. ولن يكون ذلك مقبولاً من جانب الدول الأعضاء، كما أنه سيتعارض مع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٦٢/٢٠٨، الذي أكدته قرارها الصادر عام ٢٠١٠ رقم ٦٤/٢٨٩ والذي طلبت فيه "إلى صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ... أن تتجنب استخدام الموارد المخصصة للأنشطة الأساسية/ الموارد العادية لتغطية التكاليف ذات الصلة بإدارة الأموال الخارجة عن الميزانية وأنشطتها البرنامجية".

- والمفارقة بالنسبة للمنظمة هي أن عليها مساندة حجم متزايد من البرامج مع الخضوع في الوقت ذاته لضغوط كي تبرر تكاليف الدعم الإداري والتنظيمي للجهات المانحة التي عادة:

- لا ترى قيمة مضافة في أنشطة الدعم، أو التي تعتقد أن على المنظمة أن تغطي تكاليف الدعم بالفعل، ولذلك فإنها تقاوم تمويل مثل هذه الأنشطة ما لم يتم إثبات خلاف ذلك؛

- تتحو إلى استخدام معدلات تكاليف دعم البرامج كباراً متر للمراجعة بين التمويل الذي تخصصه لمختلف الوكالات. وفي حين أن ذلك يشكل ضغطاً إيجابياً على أية وكالة لتحسين فعالية تكاليفها الإدارية والتنظيمية لتحاظ على قدرتها التنافسية فإن هناك مؤشرات على أن هذا كثيراً ما يؤدي على الصعيد العملي إلى تحريف للتكلفة الحقيقية للدعم الإداري والتنظيمي.
- وقد أدرجت بعض التكاليف العامة المحددة لإدارة الأنشطة الممولة بالمساهمات الطوعية والكيانات المستضافة. وفي الفقرة ٥٨ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٧ عن التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد لاحظت الوحدة أنه "قد تنطوي إدارة العديد من دورات وإجراءات المانحين على تكاليف معاملات مرتفعة، من بينها متطلبات مكلفة بإعداد تقارير اشتراطها مانحون معينون واعتبرتها المنظمات مشكلة في مناسبات عدة. وتنطوي التبرعات المخصصة بدورها على تكاليف إدارية مرتفعة نسبياً، لكن إعاقه هذه الهبات قد تحدث أثراً مثبطاً". وقد تتضمن مثل هذه المعاملات على وجه الخصوص ما يلي:
 - حاجة محددة لتعزيز/ إضفاء الطابع المهني على أنشطة الإدارة مثل تعبئة الموارد للشراكات وإدارة العلاقات الخارجية؛
 - الاستثمار في تكنولوجيات معينة (مثل استخدام برنامج أوراكل في نظام GSM لحسابات المنح) أو زيادة تعقيد هيكل البيانات وإجراءات المحاسبة بغية تلبية متطلبات الإبلاغ المتباينة التي تفرضها الجهات المانحة؛
 - زيادة الطلب على موظفي العمل الإداري والتنظيمي لتلبية الطلبات المخصصة للإبلاغ؛
 - زيادة الطلب على وحدات الشؤون القانونية، والعقود، والإدارة العليا لدعم أنشطة الأجهزة الرئاسية.
- وفي العادة فإن معدلات رسوم دعم البرامج المتفق عليها مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات المتعددة الأطراف الأخرى (مثل المفوضية الأوروبية) تقل عن المعدل الموحد البالغ ١٣٪ (يرجى الرجوع إلى القسم ٣-٣-٤-١ أدناه)، مما يؤدي إلى فجوة هيكلية في تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية.

٣-٣-٣ آليات التمويل المستخدمة للأنشطة الإدارية والتنظيمية

تمول التكاليف الإدارية والتنظيمية في المنظمة حالياً من خلال الآليات التالية:

- **التحصيل أو التغطية مباشرة من جانب الوحدات التقنية:** تُسدد بعض التكاليف الإدارية والتنظيمية، مثل الهاتف، أو السفر، أو موظفي الدعم المتفرغين لبرامج محددة مباشرة من البرامج ويتم الاتفاق عليها مع الجهات المانحة. ويوفر ذلك الشفافية للجهات المانحة، ويتيح لمدير البرنامج إدارة هذه التكاليف، كما أن هذا يمثل طريقة منصفة لتغطية التكاليف المعنية. غير أن هذا النهج يعقد عملية التوحيد ويقلل من وضوح مجموع النفقات الإدارية والتنظيمية، وهو ما لا يبسر الشفافية بشأن الوزن الكلي للأنشطة الإدارية والتنظيمية في المنظمة.
- **التمويل المباشر عبر الاشتراكات المقدرة أو المساهمات الطوعية الأساسية:** هذه هي الحال على وجه الخصوص بالنسبة للتكاليف الإدارية والتنظيمية المتكبدة دعماً للولاية الأساسية للمنظمة. على أن هناك تحد يتمثل بالتوصل إلى تعريف واضح يميز بين الأنشطة الأساسية لوجود المنظمة، والأنشطة التي لا تعتبر ضرورية بصورة قاطعة، على الرغم من أهميتها، لوجود المنظمة وعملها. وثمة تحد آخر هو ضمان ألا تضحي أموال الاشتراكات المقدرة الآلية التلقائية لتغطية النقص في تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية والذي لا يمكن استرداده من البرامج الممولة من المساهمات الطوعية.

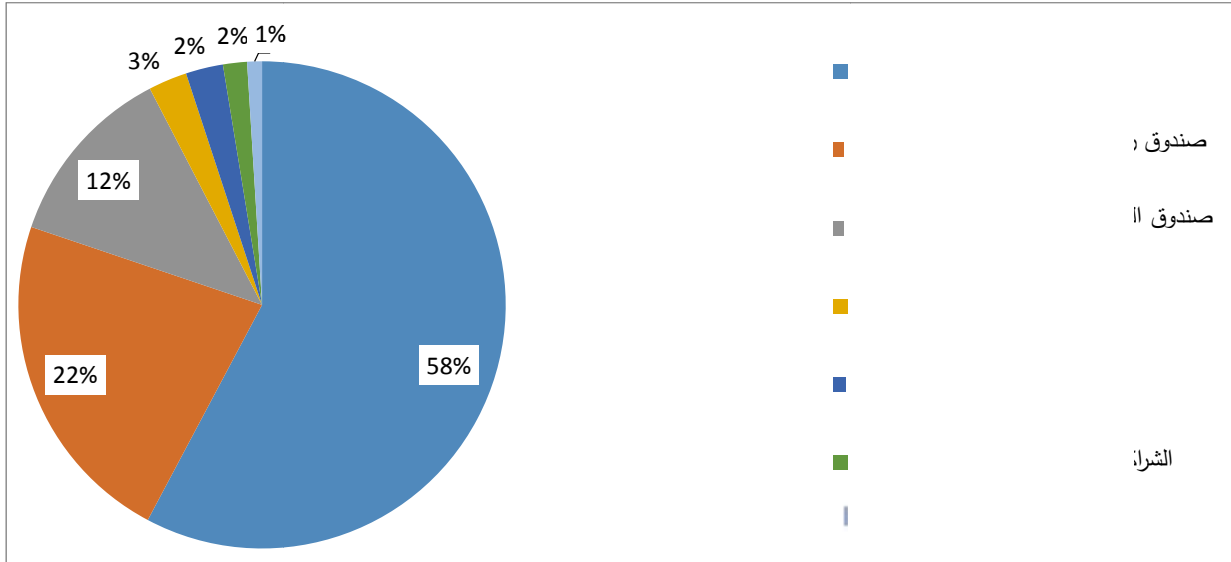
- الاسترداد من البرامج التقنية أو الكيانات المستضافة: هذه هي الحال بالنسبة للتكاليف الإدارية والتنظيمية التي لا يمكن تتبعها بشكل محدد إلى برنامج أو كيان. وهناك الآن ثلاث آليات لاسترداد التكاليف غير المباشرة التي سنستقيض في وصفها في القسم التالي:
- رسوم دعم البرامج المطبقة كنسبة مئوية تفرض على البرامج الممولة من المساهمات الطوعية وبعض الكيانات المستضافة فقط؛
- الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، وهو رسم عام يُسترد كنسبة مئوية مضافة على تكاليف مرتب كل موظف، بغض النظر عما إذا كان هذا الموظف يعمل في برامج ممولة من الاشتراكات المقدرة أو من المساهمات الطوعية. وعلى ذلك فإن هذه الآلية يمكن لها أن تحصل على تمويل الاشتراكات المقدرة بطريقة غير مباشرة؛
- أتعاب يُتفق عليها مع الكيانات المستضافة في إطار اتفاقية للخدمات الإدارية أو اتفاقيات إضافية أخرى عندما لا تفرض أية رسوم لدعم البرامج على تلك الكيانات.

ويتم تتبع كل مصدر من مصادر التمويل هذه للأنشطة الإدارية والتنظيمية عبر صندوق محدد.

انصب التركيز الأولي لهذه الدراسة على استرداد التكاليف، إلا أن من المتعذر إجراء تحليل لخيارات التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والتنظيمية بمعزل عن التكاليف الإدارية والتنظيمية التي تغطيها البرامج مباشرة.

ويوضح الشكل الوارد أدناه مصادر التمويل للغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢.

الشكل ١٣: تمويل الغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣ بحسب المصدر (٢٠١٠-٢٠١٢)



ويطرح الحجم البحث لموارد الاشتراكات المقدرة مسألة التمويل الثقلي التي ستناقش مجدداً في القسم ٣-٣-٥ أدناه.

٣-٣-٤ تركيز خاص على آليات استرداد التكاليف غير المباشرة في المنظمة

نحلل في هذا القسم آليات الاسترداد غير المباشر للتكاليف الإدارية والتنظيمية بمزيد من التفصيل.

٣-٣-٤-١ رسوم دعم البرامج

تعريف

تعتبر رسوم دعم البرامج آلية راسخة لاسترداد التكاليف في منظمة الصحة العالمية ومنظومة الأمم المتحدة الواسعة. وكانت جمعية الصحة العالمية قد حددت معدل هذه الرسوم بنسبة ١٣٪ عام ١٩٧٣ (القرار ج ص ع ٤٣-١٧) وهو ما اعتمدته أمانة الأمم المتحدة أيضاً عام ١٩٨٠ (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٥-٢١٧) كتعويض عن الأنشطة الخارجة عن الميزانية، مثل البرامج الممولة من المساهمات الطوعية أو بعض الشراكات المستضافة.

وعلى مدى العقد الماضي خضع معدل هذه الرسوم لمناقشات مطولة ضمن وكالات الأمم المتحدة ومع الجهات المانحة. وأثارت الجهات المانحة تساؤلات بشأن مدى الكفاءة التنظيمية لوكالات الأمم المتحدة وما إذا كان على الجهات المانحة أن تساهم في تمويل البنية التحتية الإدارية القائمة بنظرها قبل تقديم منحها. وبفعل ذلك فقد تصاعدت الضغوط لخفض معدلات رسوم دعم البرامج.

ويطبق معدل رسوم دعم البرامج على القيمة المحاسبية لبند المساهمة، ويودع في صندوق منفصل يُستخدم لتمويل الأنشطة الإدارية. وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ تم تمويل نسبة ٢٢٪ من التكاليف الإدارية والتنظيمية في إطار الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ من خلال رسوم دعم البرامج على النحو المعروض في الشكل ١٣ أعلاه.

المعدلات الفعلية المطبقة لرسوم دعم البرامج

لا يُطبق على كل البرامج المعدل الموحد لرسوم دعم البرامج البالغ ١٣٪. ويُجمل الجدول الوارد أدناه مختلف معدلات رسوم دعم البرامج المطبقة حالياً.

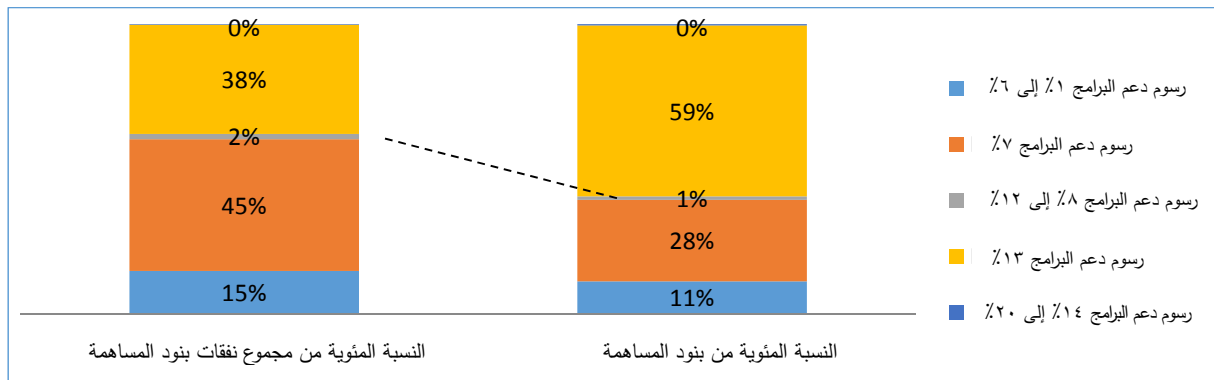
الجدول ١: جدول معدلات رسوم دعم البرامج

المعدل	الجهة المانحة أو البرنامج والنطاق/ السلطة
٢٠٪	المفوضية الأوروبية - المديرية العامة للبحوث (البرنامج الإطاري السابع فقط)
حتى ١٥٪	منح مؤسسة بيل ومليندا غيتس
١٣٪	المعدل الموحد لرسوم دعم الخدمات بموجب القرار ج ص ع ٤٣-١٧
١٢٪	الاتفاقيات بين الوكالات بشأن الموظفين المهنيين المعاونين
٧٪	المفوضية الأوروبية (الاتفاق الإطاري المالي والإداري)
	حالات الطوارئ المحددة (باستثناء التأهب)
	البرامج التي تشكل فيها المشتريات بالجملة أكثر من ٨٠٪ من مجموع المساهمات
	الصناديق الاستثمارية للشركات التي تتحمل فيها الجهات المانحة نصيباً ضخماً من تمويل التكاليف الإدارية للشراكة (مثل مكافحة السل)
	التمويل للأنشطة الجارية حصراً في مركز المنظمة للتنمية الصحية في كوبي ومكتب المنظمة للتأهب للأوبئة ومواجهتها على الصعيد الوطني في ليون.
٦,٥٪	اتفاقيات استئصال شلل الأطفال (باستثناء مؤسسة روتاري)
	وكالات الأمم المتحدة (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومؤسسة الأمم المتحدة). وينطبق على كل التمويل الوارد من وكالات الأمم المتحدة الذي تتولى فيه منظمة الصحة العالمية دور الجهة المنفذة، باستثناء برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز وصناديق تمرير المنح.
	مساهمات مؤسسة روتاري لاستئصال شلل الأطفال.
	برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز
	خدمات الإمدادات غير الطارئة للدول الأعضاء بموجب القرار م ٣٣-٤٤
٣٪	أدوية مكافحة السل التي يشتريها مرفق الأدوية العالمي
١٪	مشتريات منظمة الأمم المتحدة للطفولة
	صناديق تمرير المنح للبرامج المشتركة للأمم المتحدة حينما تضطلع منظمة الصحة العالمية بدور الوكيل الإداري الذي ينقل الأموال إلى الشركاء المنفذين.
	مشتريات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان حينما تكون هناك اتفاقية للمعاملة بالمثل مع وكالات الأمم المتحدة
صفر٪	خدمات الإمدادات الطارئة للدول الأعضاء بموجب القرار م ٣٣-٤٤

وأدى تزايد وزن الأموال التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي إلى تآكل تدريجي في المعدل الفعلي لرسوم دعم الخدمات الذي تحصله المنظمة عملياً.

ويجمل الشكل ١٤ الوارد أدناه توزيع الأموال الكلية وعدد بنود المساهمة بحسب معدل رسوم دعم الخدمات. ويوضح الشكل أنه على الرغم من تطبيق المعدل الموحد لهذه الرسوم والبالغ ١٣٪ على نسبة ٥٩٪ من البرامج، فإن هذه البرامج تمثل فحسب نسبة ٣٨٪ من المقدار الكلي للبرامج الممولة بالمساهمات الطوعية. وعلى النقيض من ذلك فإن معدل رسوم دعم البرامج في ثلث البرامج، التي تشكل نسبة ٦٠٪ من الأموال الطوعية، يبلغ ٧٪ أو أقل.

الشكل ١٤: توزيع معدلات رسوم دعم البرامج المطبقة على البرامج (٢٠١١-٢٠١٠)



بلغ المتوسط الفعلي لمعدل رسوم دعم البرامج المطبق على الأموال الطوعية ٦,٧٪ في الفترة ٢٠١١-٢٠١٠ و ٧,١٪ في الفترة الممتدة من كانون الثاني/يناير إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

مناقشة بشأن ضمان اتساق معدلات رسوم دعم البرامج على امتداد الوكالات وبرامج الأمم المتحدة

يشكل التحرك نحو مواءمة معدلات رسوم دعم البرامج موضوعاً متكرراً في صفوف وكالات الأمم المتحدة.

وثمة فارق جوهري بين اعتماد منهجية متسقة لاسترداد التكاليف واعتماد معدل متسق أو متماثل لاسترداد التكاليف:

- **المعدل المتسق لاسترداد التكاليف:** أدت فكرة الاتساق حتى الآن إلى دفع الوكالات المتخصصة وبرامج الأمم المتحدة إلى التقارب نحو علامة قياس فعلية حددها معدل رسوم الخدمات المعتمد في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبالغ ٧٪. ولكن بالنظر إلى أن المنظمات المختلفة ما تزال متباينة للغاية من حيث العمليات، وهياكل التكاليف، ونماذج التمويل، فقد عني هذا التقارب نحو اعتماد المعدل ذاته لرسوم دعم البرامج عملياً أن المعدل مثبتٌ عوضاً عن أن يكون نتيجة لمنهجية سليمة ولتصنيف للتكاليف مطبق بشكل متسق من جانب كل وكالة. وبهذا المعنى فإن التوجه نحو تطبيق معدل متماثل لاسترداد التكاليف بغض النظر عن العوامل المحددة المعينة للتكاليف في كل منظمة يتعارض مع هدف ضمان اتساق الأطر والمنهجيات المستخدمة في تصنيف التكاليف وحساب معدلات استردادها. وبعبارة أخرى فإن اتساق معدلات استرداد التكاليف لا يتيح إجراء مقارنات شفافة بين المنظمات.
- **الإطار والمنهجية المتسقان لاسترداد التكاليف:** لا مراء في أن اعتماد إطار مفاهيمي متسق، أو منهجية متسقة لتصنيف وتوزيع التكاليف دعماً لمنهجية متسقة لإعداد معدل استرداد التكاليف سيسفر عن معدلات مختلفة بين الوكالات بالنظر إلى تباينها عن بعضها بطرق عديدة بما في ذلك الحجم، والولاية، والنطاق، والحضور. وقد أكدت ذلك باستمرار الدراسات السابقة التي طلبت إجراءها الوكالات أو الجهات المانحة بشأن استرداد التكاليف في الأمم المتحدة.

ولا يندرج إجراء نقاش مفصل بشأن تقارب معدلات رسوم دعم البرامج على امتداد الأمم المتحدة ضمن نطاق هذه الدراسة، غير أن من المهم أن نشير إلى أن العمل جارٍ في وكالات الأمم المتحدة الأخرى بشأن الإطار والمنهجية المتسقين وأن الأمر يقتضي تواصلًا مستمرًا بين الوكالات لتوعية الجهات المانحة بالفارق الأنف الذكر القائم بين المعدلات المتسقة والمنهجيات المتسقة.

إن المعدل المتماثل/الأوحد لرسوم دعم البرامج: (١) لن يشكل انعكاساً حقيقياً للعوامل المحددة المعينة للتكاليف وفعاليتها في الوكالات؛ (٢) أنه سيتعارض مع توخي الشفافية.

٣-٤-٢ الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول

تعريف

طبّقت منظمة الصحة العالمية الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول كمصدر إضافي للتمويل بغية سد الفجوة القائمة نتيجة التآكل التدريجي للمعدل الفعلي لرسوم دعم البرامج.

وتُفرض حالياً نسبة مئوية ثابتة على التكاليف الإجمالية للمرتبات (٨,٥٪) على كل البرامج والشراكات، باستثناء الكيانات المستضافة ذات الاتفاقات المحددة القائمة للخدمات الإدارية. ويُطبق هذا الرسم بغض النظر عن طبيعة التمويل، أي أنه يُطبق بصورة متماثلة على البرامج الممولة من الاشتراكات المقدرة أو المساهمات الطوعية.

وتُستخدم الأموال المحصلة في تمويل جوانب الغرض الاستراتيجي ١٣ الأكثر التصاقاً بشغل الموظف لمنصبه وهي: المكاتب، وصيانة المباني، وتوفير تكنولوجيا المعلومات، وأمن الموظفين، واحتياجات التدريب.

المعدل الفعلي المطبق للرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول

يبلغ المعدل المطبق حالياً ٨,٥٪ من المرتب الإجمالي. وخلال ثنائية ٢٠١٠-٢٠١١ أسفر ذلك عن تحصيل مبلغ ١٤٨,٢ مليون دولار أمريكي، وهو ما يشكل نسبة ١٢٪ من تمويل الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣.

ومع أن هذه الآلية محدودة في نطاقها، حيث إن المبلغ المحصل يمثل فحسب نحو نصف المقدار الممول عبر رسوم دعم البرامج، فإنها تثبت أهميتها يوماً بعد يوم في الحد من التمويل التتلي وتُعنى في الواقع بعامل محدد أساسي للتكاليف في المنظمة وهو عدد الموظفين.

وتكفل طريقة تطبيق الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، عبر المرتبات، اتساق هذا الرسم بين البرامج وتضمن تقادي خطر سعي الجهات المانحة إلى التفاوض بشأن التكاليف العامة.

التحديات

بعد أكثر من سنتين من تطبيق الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، وعلى الرغم من مزاياه، فإن استخدامه كآلية للتمويل المستدام للتكاليف الإدارية والتنظيمية ما يزال يواجه عدداً من التحديات:

- *الأثر التضخمي على التكلفة المتصورة للموارد البشرية للمنظمة:* أسفر تطبيق الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول بالإضافة إلى المرتب الإجمالي بصورة آلية عن زيادة تكاليف المرتبات بنسبة ٨,٥٪. وفُسرت بعض الجهات الخارجية صاحبة الشأن ذلك على أنه دلالة على أن تكاليف الموظفين في المنظمة أعلى من المنظمات المماثلة.
- *الرؤية والوضوح بالنسبة للدول الأعضاء، والجهات المانحة، والشراكات، والبرامج:* لا يظهر الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول بصورة جلية في ميزانية الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ والتقارير المتعلقة بهما. وبما أن هذه التكاليف تُحصّل من خلال المرتبات فإنها تُدرج في تكاليف الموظفين في إطار الأغراض الاستراتيجية ١-١١. وقد خُصصت الأموال المحصلة للغرض الاستراتيجي ٩٣، المناظر للغرض الاستراتيجي ١٣، الذي يتم في ظله حساب النفقات المتعلقة بالرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول. ويؤدي ذلك إلى تعذر مراعاة الكاملة للتكلفة الحقيقية لتوفير الأنشطة الإدارية والتنظيمية إذا ما أخذ الغرضان الاستراتيجيان ١٢-١٣ فقط في الحسبان. ويخلق ذلك صعوبات في وجه تبسيط الحوار مع الدول الأعضاء بشأن التكاليف الإدارية والتنظيمية.
- *انعدام القدرة على التحكم:* كان المفهوم الأولي للرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول متسقاً بشأن كيفية ربط العامل المحدد لتكاليف عدد الموظفين بفتات التكاليف المحددة. على أنه لدى مراجعة الطريقة التي استُخدمت بها الأموال المحصلة من خلال الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول لاحظنا بعض أوجه التعارض مع الغاية الأصلية المنشودة. وعلى الصعيد العملي فإن أموال الرسم المذكور تُستعمل لتمويل مختلف التكاليف الإدارية في ظل الغرض الاستراتيجي ١٣. وفي ضوء الافتقار إلى الوضوح المشار إليه آنفاً فإن هناك خطراً من أن لا يؤدي استخدام الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول إلى توفير المساءلة والشفافية الصحيحتين بشأن كيفية استخدام الأموال.

في حين أن مبدأ استرداد التكاليف المستند إلى عدد الموظفين كعامل محدد للتكاليف (مع استخدام المرتبات كمؤشر بديل) هو مبدأ صائب ومنصف، فإنه يتطلب المزيد من الصقل لضمان إرساء آلية مستدامة، وشفافة، ومنصفة.

٣-٤-٣- الأتعاب المحصّلة عبر اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية مع الشراكات

تعريف

تستضيف المنظمة طائفة متنوعة من الكيانات والشراكات الصحية يرجع أقدمها إلى عام ١٩٧١. وتتخذ هذه الكيانات والشراكات أشكالاً متعددة:

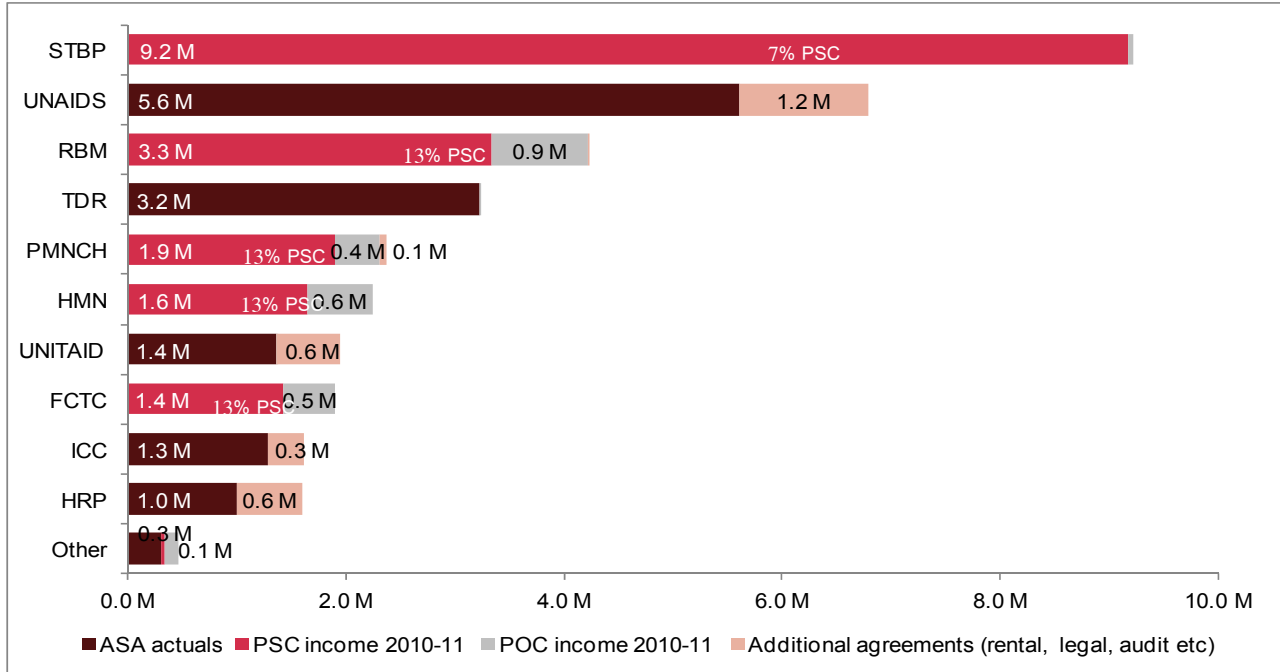
- البرامج المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة (مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز)؛
- المرافق المشتركة بين المنظمات (مثل المركز الدولي للحساب الإلكتروني)؛
- الشراكات غير المدمجة (المسماة "الشراكات المستضافة") التي تستضيفها المنظمة مع أجهزة تصريف شؤونها (مثل شراكة دحر السل وشراكة دحر الملاريا وشراكة صحة الأم والطفل والوليد والمرق الدولي لشراء الأدوية وشبكة القياسات الصحية والتحالف العالمي للقوى العاملة الصحية والتحالف من أجل السياسات الصحية وبحوث النظم وشراكة OBS)؛
- الأمانات المستضافة في المنظمة (مثل أمانة اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ)؛
- البرامج التي تشارك المنظمة في رعايتها: تشكل هذه البرامج جزءاً أصيلاً من أنشطة المنظمة الأساسية وجزءاً من إطار المساءلة البرمجية فيها ولكنها تحظى برعاية عدد من الوكالات الأخرى (مثل البرنامج الخاص للبحث والتدريب في مجال أمراض المناطق المدارية، والبرنامج الخاص للبحوث والتطوير والتدريب على البحوث في مجال الإنجاب البشري، والبرنامج الأفريقي لمكافحة داء كلابية الذنب، والمبادرة العالمية لاستئصال شلل الأطفال).

وتزود المنظمة الشراكات بخدمات مختلفة ولها مذكرات تفاهم مخصصة مع معظمها. وبالنسبة لبعض الكيانات تسترد المنظمة تكاليف الدعم من خلال رسوم دعم الخدمات والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول. على أن هناك أربع شراكات وافقت على اتفاقيات منفردة للخدمات الإدارية نظراً إلى حجمها والنطاق المحدد للخدمات التي توفرها المنظمة لها. وتحدد هذه الاتفاقات تكلفة كل خدمة وتوفر طريقة حساب مفصل تستند إلى التكاليف. وهذه الاتفاقات مستكملة باتفاقات إضافية لاسترداد التكاليف الإضافية لخدمات معينة تطلبها الشراكات، مثل خدمات الشؤون القانونية، والمراجعة الداخلية، والإيجارات.

الأتعاب الفعلية المحصّلة من الكيانات والشراكات المستضافة

يوفر الشكل الوارد أدناه عرضاً عاماً للأتعاب المحصّلة من الشراكات في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. وفي هذه الفترة تلقت المنظمة مبلغ ١٢,٨ مليون دولار أمريكي كأتعاب لاتفاقات الخدمات الإدارية وما يُقدَّر بنحو ٢,٨ مليون دولار أمريكي من الاتفاقات الإضافية. وبشكل ذلك نسبة ٣٦٪ من المبلغ المحصل من الشراكات والكيانات المستضافة الأخرى. ويبلغ مجموع الإيرادات من الشراكات ٣٥,٦ مليون دولار أمريكي. وأضحى هذه الإيرادات هو المتأني من شراكة مكافحة السل التي يُطبَّق عليها معدل لرسوم دعم الخدمات قدره ٧٪. وتدفع معظم الشراكات المستضافة الأخرى معدلاً لرسوم الخدمات يبلغ ١٣٪.

الشكل ١٥: الأتعاب المحصلة من الشركات (٢٠١٠-٢٠١١)



M = مليون
 رسوم دعم الخدمات = PSC؛ شراكة دحر السل = STBP؛ برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز = UNAIDS؛ شراكة دحر الملايا = RBM؛ البرنامج الخاص للبحث والتدريب في مجال أمراض المناطق المدارية - TDR؛ شراكة صحة الأم والطفل والوليد = PMNCH؛ شبكة القياسات الصحية = HMN؛ المرفق الدولي لشراء الأدوية = UNITAID؛ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ = FCTC؛ المركز الدولي للحساب الإلكتروني = ICC؛ البرنامج الخاص للبحوث والتطوير والتدريب على البحوث في مجال الإنجاب البشري = HRP؛ شركات أخرى = Other؛ الأتعاب الفعلية لاتفاقات الخدمات الإدارية = ASA actuals
 إيرادات رسوم دعم الخدمات ٢٠١٠-٢٠١١ = PSC income 2010-11
 [إيرادات الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول ٢٠١٠-٢٠١١ = POC income 2010-11
 الاتفاقات الإضافية (الإيجارات، الشؤون القانونية، مراجعة الحسابات، وغيرها) = Additional agreements (rental, legal, audit etc)

التحديات

يُبرز استعراض اتفاقات الخدمات الإدارية والاتفاقات الإضافية القائمة التحديات التالية:

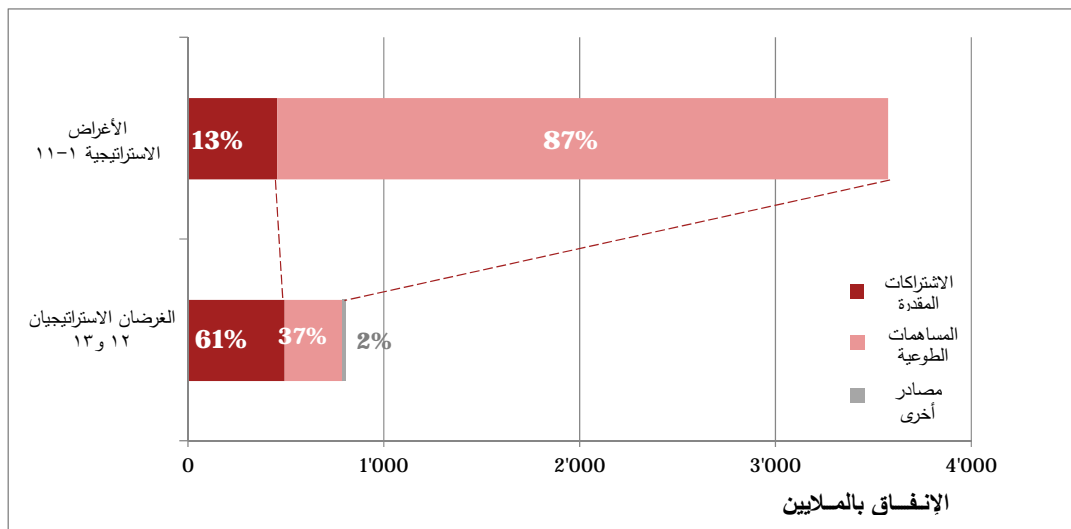
- الافتقار إلى الاتساق في تطبيق اتفاقات الخدمات الإدارية: ليست لدى كل الشركات اتفاقات قائمة للخدمات الإدارية. والفرق في التغطية والتفاصيل يجعل هذه الترتيبات تستغرق وقتاً طويلاً في فهمها وإدارتها.
- إدارة التوقعات فيما يتعلق بالمسألة المترتبة على اتفاقات الخدمات الإدارية: تنتظر المنظمة إلى هذه الترتيبات على أنها مجرد شكل من أشكال الاتفاقات لاسترداد التكاليف وتوفير الخدمات على أساس الجهد الأقصى، غير أننا نرى أن الشركات قد تعتقد أن هذه الاتفاقات تعني توفير الخدمات بمستوى خدمة مكفول وهي تنتظر من المنظمة أن تبرهن على قيمة الفائدة المستخلصة من المال المنفق.
- تعريف تغطية آليات الاسترداد: هناك افتقار إلى فهم ماهية الخدمات المغطاة من خلال رسوم دعم الخدمات، والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، واتفاقات الخدمات الإدارية. وعلى مستوى إدارات المنظمة يجري أيضاً إبرام اتفاقات جانبية لتغطية الخدمات التي تعتبر طلبات إضافية من الشركات. وهذا النهج المجتزأ يجعل من الصعب فهم طبيعة الخدمات التي تتلقاها الشركات مقابل كل رسم، ومن ثم فإنه يعيق تقدير ما إذا كانت الأتعاب المحصلة تعوّض المنظمة عن التكاليف بشكل مناسب.

٥-٣-٣ مسألة التمويل التنقلي

يتعلق سؤال متكرر من الدول الأعضاء بوجود ونطاق التمويل التنقلي. ويشير هذا التمويل إلى تغطية جوانب من التكاليف التي تتكبدها البرامج الطوعية أو الكيانات المستضافة باستخدام الاشتراكات المقدرة.

وبالمستطاع تحديد رقم تقريبي في المقام الأول من خلال مقارنة الوزن النسبي للاشتراكات المقدرة مع المساهمات الطوعية في إطار الأغراض الاستراتيجية التمكينية، على النحو الموضح في الشكل الوارد أدناه:

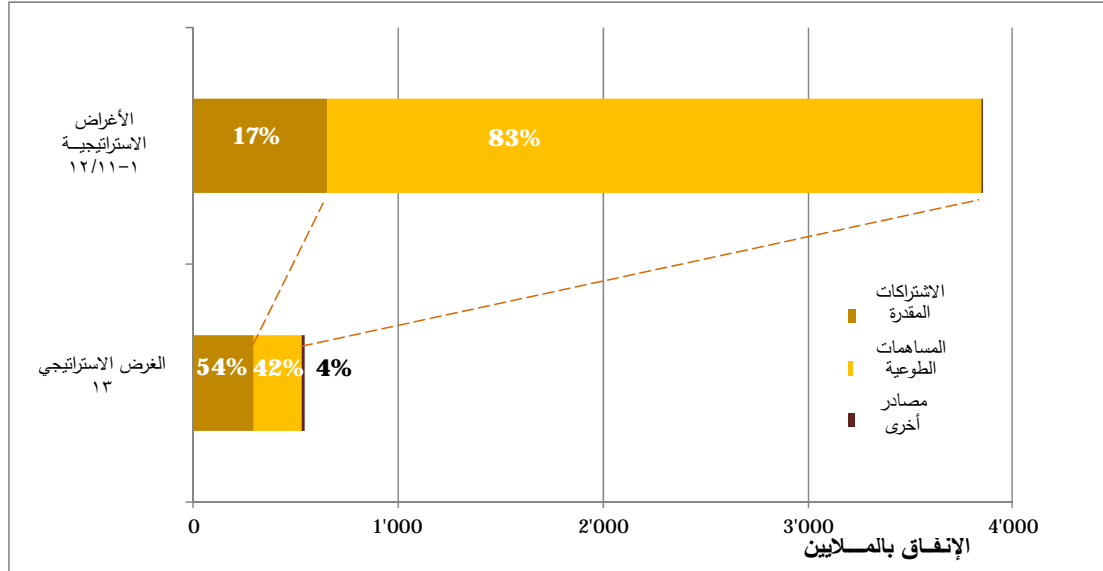
الشكل ١٦: وزن الاشتراكات المقدرة في الأغراض الاستراتيجية التقنية بالمقارنة مع الأغراض الاستراتيجية التمكينية



ويوضح الشكل أن الاشتراكات المقدرة تمول نسبة ١٣٪ من البرامج التقنية، في حين أنها تمول بشكل مباشر أو غير مباشر (عبر الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول المحصل على أساس عدد الموظفين الممولين من الاشتراكات المقدرة) نسبة ٦١٪ من الأغراض الاستراتيجية التمكينية. تجدر الإشارة إلى هذا التوزيع مماثل للغاية لتحليل مشابه أجرته وكالات الأمم المتحدة الأخرى (يرجى الرجوع إلى دراسة إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٧ لتمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

وحتى عند افتراض أن معظم الغرض الاستراتيجي ١٢ "التنظيم" لا يتعلق بالدعم المقدم إلى الأنشطة الممولة من المساهمات الطوعية وأنه يركز فحسب على الغرض الاستراتيجي ١٣ والغرض الاستراتيجي المناظر ٩٣ وحدهما، فإن نسبة ٥٤٪ من تمويل "الإدارة" ما تزال متعلقة بالاشتراكات المقدرة مقابل نسبة ١٧٪ من مجموع الأغراض الاستراتيجية التقنية ١١-١ والغرض الاستراتيجي ١٢ على النحو المعروض في الشكل ٨.

الشكل ١٧: وزن الاشتراكات المقدرة في الغرض الاستراتيجي الإداري ١٣ مقابل الأغراض الاستراتيجية الأخرى



يوضح هذا أن مستوى التمويل التنفلي مهم حالياً.

٤-٣ الاستنتاجات

يمكن إجمال الوضع الراهن من حيث الأوجه الرئيسية للقوة، والضعف، والفرص، والتحديات. ويتيح هذا لنا أن نقوم بعد ذلك بتحديد مجالات التركيز لنموذج التمويل المقبل في المنظمة.

٣-٤-١ تحليل موجز لأوجه القوة والضعف والفرص والتهديدات

يوجز هذا القسم أقوى العناصر البارزة في الوضع الراهن.

أوجه القوة

تم تحديد أوجه القوة التالية:

- هناك نظام مركزي قائم لتخطيط الموارد المؤسسية وتضم وحدة إدارة المنح فيه عدداً من الأجزاء لتتبع النفقات، وهي إجراء يمكن إعادة تنظيمها لتحسين قدرة التتبع والرقابة الشاملة على التكاليف.
- تمكنت المنظمة من التخفيف من أثر التقدم المتواصل للتمويل الطوعي على الأنشطة الإدارية والتنظيمية وتآكل المعدل الفعال لرسم دعم الخدمات من خلال استخدام الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، الذي يعتبر من حيث المبدأ منصفاً وقابلاً للتدريج.
- أثبتت المنظمة في الثنائية الحالية والسابقة قدرتها على توليد وفورات الكفاءة وضبط التكاليف.

أوجه الضعف

يمكن تحديد أوج الضعف الأساسية التالية:

- على الرغم من وجود نظام مركزي لتخطيط الموارد المؤسسية فإن مسائل هيكل البيانات وجودتها تحد من شفافية التكاليف والإبلاغ الفعال عنها.
- هناك نزاع متأصل بين تجنب التمويل التنقلي لتلبية متطلبات الدول الأعضاء، وضرورة الحفاظ على القدرة التنافسية لاجتذاب التمويل الطوعي من الجهات المانحة. ويُشار إلى أن الوضع الذي تتولى فيه الاشتراكات المقدرة تمويل نسبة ٦١٪ من الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣، وعلى الرغم من أنه شبيه بما هو قائم في الوكالات الأخرى، لم يأت نتيجة التخطيط أو من خلال القبول الصريح من جانب الدول الأعضاء.
- وعند تطبيق الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول تبدو تكاليف الموظفين أعلى مما هي عليه في المنظمات المماثلة ولا تظهر بوضوح في البرنامج العادي والميزانية، مما يتطلب من المنظمة عرض التكلفة الإجمالية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على نحو يصعب على الدول الأعضاء استيعابه.
- إن استرداد التكاليف الإدارية والتنظيمية من الشراكات هو أمر ارتجالي في أفضل الأحوال ويفتقر إلى إطار متسق.

الفرص

يمكن تحديد الفرص الأساسية التالية:

- تتيح العملية الجارية لإصلاح الإدارة والدراسة المتعلقة بالتمويل المقبل للمنظمة سبيلاً للانخراط في النقاش مع الدول الأعضاء وإذكاء الوعي بمسألة تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية المهمة والمعقدة في آن معاً.
- هناك عمليات دراسة مماثلة جارية في وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وقد يتيح ذلك للوكالات أن تتحدث بصوت واحد وأن تنقل رسالة متسقة إلى الدول الأعضاء والجهات المانحة، مما يزيد من احتمالات تحديد نموذج مرض ومتسق لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية.
- تصب الإدارة العليا للمنظمة التركيز على المجالات التي يمكن فيها للمنظمة أن تبرز على خبرتها المتميزة. ويمكن أن يحسن ذلك من الموقف التفاوضي للدفاع عن تكاليف الدعم وتبريرها أمام الجهات المانحة.

التحديات

يمكن تحديد التحديات الأساسية التالية:

- تتسبب الأزمة المالية في إخضاع الدول الأعضاء والجهات المانحة لضغط متزايد لاستخلاص فوائد مناسبة من الأموال المنفقة. ويعتبر الدعم الإداري والتنظيمي من ضمن المجالات الأساسية التي تنتظر فيها الجهات المانحة من المنظمة تحقيق وفورات في الكفاءة.
- ربما يتنافس مدراء البرامج على الأموال في المجالات التي يتعذر فيها على المنظمة تبرير العلاوات بناءً على الخبرة المتميزة، ومن ثم الخضوع للضغوط للقبول بتكاليف دعم أدنى.

- قد يؤدي التآكل المتواصل في المعدلات الفعلية لرسم دعم الخدمات نتيجة ارتفاع نصيب البرامج الممولة من وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات المتعددة الأطراف الأخرى إلى تأييد أو توسيع الفجوة في تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية إذا لم يتم استكمالها بآلية تمويل أخرى.
- ما تزال مسألة استرداد التكاليف مدار النقاش منذ الاستعراض التأسيسي لتكاليف الدعم الإداري في الأمم المتحدة عام ١٩٧٣. ولم تحسم المسألة بصورة مرضية حتى الآن مما يثير الشكوك بشأن احتمالات تسويتها في المستقبل المنظور.

٣-٤-٢ مجالات التركيز في نموذج التمويل المقبل

تنبثق مجالات التركيز الستة التالية لنموذج التمويل المقبل من تقييم الوضع الراهن:

- حسم النقاش بين التمويل الثقلي واسترداد التكاليف الكامل من البرامج الطوعية؛
- تعزيز نظام GSM من خلال تقوية إدارة البيانات كشرط ضروري لضبط التكاليف وضمان الشفافية؛
- إرساء تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على إطار ومنهجية شاملين لتوزيع التكاليف، عوضاً عن الاكتفاء بالتركيز على الاسترداد المرتجل للتكاليف الإدارية والتنظيمية أو على مجموعة من النسب المئوية للاسترداد؛
- ضمان عدم إخلال آليات استرداد التكاليف بوضوح الرؤية والشفافية فيما يتعلق بالنفقات الإدارية والتنظيمية، وذلك مثلاً من خلال تعميمها وإبرازها للعيان كجزء من البرنامج والميزانية؛
- إرفاق استرداد التكاليف، وفرضه إذا أمكن، كوسيلة للتأثير على التمويل الطوعي، وذلك مثلاً من خلال الحوافز؛
- استحداث إطار متسق ومتوازن لاسترداد التكاليف بالنسبة للكيانات والشراكات المستضافة.

٤- تحليل خيارات التمويل

يحدد هذا الفصل ويقيم أربعة نماذج لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على النحو التالي:

- سيتمثل الخيار "أ" في استرداد جميع التكاليف الإدارية والتنظيمية من خلال آلية واحدة، ألا وهي رسوم دعم البرامج التي ستفرض على البرامج التي تمول من خلال الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية وعلى الشراكات المستضافة.
- سيستند الخيار "ب" إلى الآلية المشار إليها في الخيار "أ" (رسوم دعم البرامج على التكاليف غير المباشرة) ولكنه يضيف إليها رسماً على التكاليف العامة للرواتب.
- سيستند الخيار "ج" إلى الآلية المشار إليها في الخيار "أ" (رسوم دعم البرامج على التكاليف غير المباشرة) ويضيف إليها فهرساً للخدمات يحتوي على وحدات التكلفة. وستسترد بعد ذلك التكاليف غير المباشرة وفقاً للاستهلاك.
- سيتمثل الخيار "د" في تمويل الأنشطة التي تُعد من أنشطة الإدارة الأساسية من خلال الاشتراكات المقدرة المباشرة. وستسترد بعد ذلك التكاليف الإدارية الأخرى غير المباشرة من خلال رسوم دعم البرامج ورسم على التكاليف العامة.

وتعرض الأقسام ١-٤ و ٢-٤ و ٣-٤ الاتجاهات، والمتطلبات، ومعايير التقييم لتقدير كل خيار، وكذلك مختلف البارامترات والمتغيرات التي ينبغي أخذها في الحسبان عند تحديد نموذج معين للتمويل. ويصف القسم ٤-٤ ويقدم كل خيار من الخيارات الأربعة بصورة مفصلة.

١-٤-١ الاتجاهات، والمتطلبات، وتطلعات الدول الأعضاء

يستكمل هذا القسم مجالات التركيز المحددة في القسم ٢-٣-٤ باتجاهات ومتطلبات إضافية تتسم بالأهمية في تحديد خيارات التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والمالية.

الاتجاه العام لتمويل المنظمة

في إطار الجهود المبذولة لإصلاح المنظمة فقد جرى العمل على تحديد التمويل المقبل للمنظمة. وفي إطار هذا الميدان من النشاط صدر مؤخراً تقرير يسلط الضوء على التحديات والتوصيات المتصلة بالتمويل المقبل للمنظمة. والجدول الوارد أدناه مستخلص من الورقة الناجمة المعنونة "الاقتراحات الخاصة بتحسين تمويل منظمة الصحة العالمية (EBPBAC/ EXO2/ 2)" التي أنجزت في الفصل الأخير من عام ٢٠١٢.

الجدول ٢: موجز التحديات والمقترحات الخاصة بتمويل المنظمة (وثيقة لجنة البرنامج والميزانية والإدارة (EBPBAC/ EXO2/2)

التحديات	الاقتراحات
١- عدم المواءمة بين الميزانية البرمجية والتمويل.	الاقتراح ١: اعتماد جمعية الصحة للميزانية البرمجية بأكملها ضماناً لمواءمة الموارد المتاحة مع المتفق عليه من أولويات ومخرجات متوقعة.
٢- إمكانية التنبؤ بالتمويل.	الاقتراح ٢: تقصي إمكانية تطبيق آليات تسهل الحصول على اشتراكات مقدرة تكميلية في الأجل القصير وزيادة مقدار الاشتراكات المقدرة في الأجل الطويل.
٣- شفافية التمويل وكفاءة إدارة الموارد	الاقتراح ٣: إقامة حوار حول التمويل والسعي إلى تأمين تمويل متعدد السنوات يتماشى مع برنامج العمل العام.
٤- قابلية المنظمة للتأثر بالنظر إلى ضيق قاعدة الجهات المانحة	الاقتراح ٤: توثيق عرى تنسيق عملية تعبئة الموارد وإدارتها وعمليات المراقبة المالية الداخلية والإبلاغ.
٥- عدم مرونة التمويل	الاقتراح ٥: تقصي السبل الكفيلة بتوسيع نطاق قاعدة الجهات المانحة.

وفيما يتعلق بتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية فمن الواجب التشديد على ما يلي:

- **التحديات:** تدرج قابلية التأثر بالجهات المانحة في عداد الاعتبارات الأساسية عند تصميم آلية لاسترداد التكاليف. وقد يؤثر إهمال ذلك على إضعاف قدرة المنظمة على اجتذاب الجهات المانحة الرئيسية. ومن زاوية أكثر إيجابية فإننا نرى أن الحوافز (أو الغرامات) المحتملة على معدلات رسوم دعم الخدمات يمكن أن تؤثر على مرونة التمويل، وذلك مثلاً بالتفريق بين معدلات رسوم دعم الخدمات بالاستناد إلى ما إذا كانت الأموال مخصصة أم لا؛
- **الاشتراكات المقدرة:** من المحبذ زيادة الاشتراكات المقدرة في الأجلين القصير والطويل، إلا أن من غير الواضح ما إذا كان من المحتمل أن تحدث أية زيادة في تمويل هذه الاشتراكات. ومن الواجب أن تكون خيارات تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية قادرة على استيعاب الوضع الراهن والزيادة المرغوبة في الاشتراكات المقدرة؛
- **المساهمات الطوعية:** تتماشى موافقة جمعية الصحة العالمية على الميزانية بأكملها وتعزيز الإبلاغ مع رأينا القائل بأن كل التكاليف الإدارية والتنظيمية يجب أن تُعرض بطريقة مباشرة وشفافة. كما أن النهوض بتنسيق عملية تعبئة الموارد يتيح تنفيذ سياسة أكثر اتساقاً إزاء تصنيف التكاليف واستردادها. وسيمكن ذلك أيضاً من تحسين التواصل مع الجهات المانحة ويزيح الغموض المحيط بالتكلفة الحقيقية للدعم.

الاتجاهات الملحوظة في وكالات الأمم المتحدة والمنظمات المتعددة الأطراف الأخرى

- يوضح استعراض للممارسات المتبعة في وكالات الأمم المتحدة والمنظمات المتعددة الأطراف الأخرى بشأن استرداد التكاليف ما يلي:
- ثمة إدراك عام في صفوف الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة بأن بعض التكاليف المرتبطة بالبرامج الممولة بالمساهمات الطوعية قد جرت تغطيتها بالاشتراكات المقدرة.
- تعتمد معظم المنظمات الدولية تعاريف متماثلة بشأن التكاليف المباشرة وغير المباشرة. إلا أن الأمم المتحدة هي المجموعة الوحيدة بين المؤسسات الدولية التي تفرّق بين التكاليف غير المباشرة الثابتة والتكاليف غير المباشرة المتغيرة. وكشفت بعض الدراسات عن أن من الصعب تطبيق مثل هذا التمييز لأن التعاريف غير متسقة ومن الصعب اتباعها على الدوام، كما أن بعض الدول الأعضاء تثير التساؤلات حول هذا التفريق.

- يخضع تصنيف التكاليف عادة لوظيفة هذه التكاليف أو الغاية منها لا إلى تسميتها. ويمكن أن تكون بعض تكاليف تكنولوجيا المعلومات مباشرة (مثل الاتصالات) أو غير مباشرة (تخطيط الموارد المؤسسية). وقامت بعض الوكالات بوضع سياسة لتصنيف التكاليف الوظيفية واستردادها (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة).
- يعتبر الإطار المتين لتصنيف التكاليف عنصراً تأسيسياً في التفكير بشأن خيارات استرداد التكاليف وفي محاكاة المعدلات. وكما أشار القسم ٣-٣-٤-١ فإن إطار استرداد التكاليف ذاته قد ينتج معدلات مختلفة لاسترداد التكاليف نتيجة العوامل المحددة المعينة في كل منظمة.
- ترحب الجهات المانحة بتلقي تفسير واضح للتكاليف والمعدلات (المختلفة) لاسترداد التكاليف. ومن الواجب أن تعتمد المعدلات (أي رسوم دعم الخدمات ورسوم التكاليف العامة) منهجية جلية لكي يكون بالمستطاع شرحها.

تطلعات الدول الأعضاء

- أجرينا مسحاً لبضعة دول أعضاء وجهات مانحة أثناء الدراسة. ورغم أن الانخراط مع الجهات صاحبة الشأن هذه كان محدوداً بسبب ضيق الوقت فإنه أتاح لنا أن نحدد التطلعات التالية:
- تعتبر الشفافية شرطاً ضرورياً لمناقشة نماذج التمويل وخياراته. وكان من الواضح في مقابلاتنا أن الدول الأعضاء لا تفهم إنفاق المنظمة الإداري والتنظيمي من حيث وزنه، وهيكله، وتطوره. كما كان من الجلي أنها لا تدرك ما حققته المنظمة من وفورات في التكاليف خلال السنوات الأخيرة. ويشير ذلك إلى أن نموذج التمويل المقبل يجب أن يوفر الوسائل اللازمة لدعم عمليات الإبلاغ الوافية، ولاسيما بشأن الرسوم في هيكل التكاليف.
- يندرج التمويل التنقلي في عداد الشواغل الرئيسية للدول الأعضاء، ولاسيما منها تلك التي تسهم بنصيب مرتفع نسبياً في الاشتراكات المقدرة.
- تتسم البرهنة على كفاءة التكاليف بالنسبة لبعض الدول الأعضاء بأهمية توازي أهمية النموذج المستدام لاسترداد التكاليف إن لم تكن أشد. وينطبق ذلك خصوصاً على الدول الأكثر تأثراً بالأزمة المالية. ولذا فإن هناك ضرورة لإدماج حوافز محتملة لفعالية التكاليف ضمن نموذج التمويل المقبل أو لضمان أن تيسر الشفافية تحديد وفورات التكاليف.

٢-٤ معايير التقييم




بناءً على نتائج تقييم الوضع الراهن، ولاسيما المجالات المحددة للتركيز في ظل نموذج التمويل المقبل، وكذلك الاتجاهات وتطلعات الدول الأعضاء في القسم ٤-١، فقد وافقت اللجنة التوجيهية للمشروع على مجموعة من المعايير لتقييم الخيارات المحتملة. وتشكل هذه المعايير الأساس المشترك الذي ينبغي اعتماده عند تقييم كل خيار للتمويل المقبل.

الجدول ٣: معايير تقييم الخيارات

الشرط	معايير التقييم	نماذج الأسئلة
أن يكون صالحاً للتطبيق الآن وفي المستقبل	الاستدامة	ما هي تدابير تصريف الشؤون اللازمة لإدارة العملية في المستقبل؟
	قابلية التدرج	كيف يعمل هذا الخيار في ظل مختلف الظروف في ضوء التغيرات في مستوى التمويل ومصادره؟
	الكفاءة	هل يخلق ذلك الحوافز الصحيحة للمنظمة لتعزيز كفاءتها؟
أن يراعي حاجة المنظمة إلى الإنصاف والشفافية	الملاءمة الاستراتيجية	هل يتلاءم الحل المقترح مع المرامي الاستراتيجية للمنظمة والمنظمات المستضافة/الجهات الشريكة؟ هل يتلاءم مع الوجهة الاستراتيجية للمنظمة ككل؟
	الإنصاف	هل يُنظر إلى تقسيم التكاليف في النموذج الجديد على أنه منصف على امتداد الوحدات المختلفة؟
	الشفافية	هل الحل الجديد واضح وشفاف بحيث يمكن عرضه على الدول الأعضاء والجهات المانحة؟
أن يكون عملياً من حيث التنفيذ والرقابة	البساطة	هل من السهل فهم الحل المقترح وهل هناك تعقيد غير ضروري يجب إزالته؟
	الجدوى	هل يراعي الحل المقترح بشكل كامل طريقة تنظيم المنظمة (المقر الرئيسي، المكاتب الإقليمية، المكاتب القطرية)، وترتيبات تصريف شؤونها، ومتطلبات المنظمات المستضافة والجهات الشريكة؟
	سرعة التنفيذ	ما هي التحديات الرئيسية التي ستواجه موظفي المنظمة، والجهات المانحة، والجهات المتلقية للخدمات الإدارية والتنظيمية عند تنفيذ النموذج الجديد وما هو السبيل الأمثل للتقليل من هذه التحديات ومعالجتها؟
	قابلية الضبط	كيف ينبغي تنظيم الأنشطة مثل التخطيط، والميزنة، ومحاسبة التكاليف، والمراقبة، والفوترة في ظل النموذج الجديد المقترح؟

ويمكن بعد ذلك تصنيف الخيارات بموجب كل معيار باستخدام نظام التصنيف الموصوف في الشكل ٤.

الجدول ٤: تصنيف الخيارات

الرمز	المعنى
	الخيار يلبي المعايير، ولو أن الحاجة قد تدعو إلى تعديلات طفيفة
	الخيار يلبي جزئياً المعايير/أو لا يلبي المعايير ولكنه قد يلبيها في حال إدخال تدابير تخفيفية أو تعديلات مهمة
	لا يلبي الخيار المعايير أو أنه غير قادر على تلبيتها

٣-٤ تعريف الخيارات

وفقاً لاختصاصات هذه الدراسة فقد حددنا ثلاثة خيارات على الأقل لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية. وما نعينه بالخيار هو نموذج شامل لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على امتداد المنظمة. ويوضح القسم ٤-٣-١ البارامترات المختلفة التي سندرس بالنسبة لكل خيار.

وتقادياً لخلق عدد مفرط من توليفات البارامترات وآليات التمويل، فقد تم تعيين مجموعة محددة من الافتراضات والمبادئ الهادية، على النحو المعروض في القسم ٤-٣-٢ أدناه.

٤-٣-١ البارامترات

فرضيات التمويل

تتعلق فرضيات التمويل بمستوى تمويل المنظمة وتوزيع هذا التمويل بين اشتراكات مقدرة ومساهمات طوعية. وتتسم هذه البارامترات بالأهمية لاختبار أو محاكاة ما يمكن أن يحققه كل خيار في ظل ظروف تمويل محددة.

وقد قمنا بمحاكاة كل خيار على أساس الفرضيات التالية:

- السيناريو ١: الحفاظ على المستوى الراهن للتمويل والتوزيع الحالي بين الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية.
- السيناريو ٢: انخفاض الميزانية الإجمالية إلى ٣ مليارات دولار أمريكي للثنائية، مع توزيع على أساس ٦٩ / ٣١ بين الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية، وهو ما يشكل أسوأ سيناريو ويفترض انخفاضاً في التكاليف الإدارية والتنظيمية بنسبة ٢٪.
- السيناريو ٣: زيادة الميزانية إلى ٥ مليارات دولار أمريكي للثنائية، مع توزيع على أساس ٨١ / ١٩ بين الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية، وهو ما يمثل زيادة أخرى في تمويل المساهمات الطوعية ويفترض زيادة في التكاليف الإدارية والتنظيمية بنسبة ٥٪.

تعريف فئات التكاليف

يؤثر تصنيف التكاليف على نموذج التمويل وعلى المقادير المحددة التي ينبغي أن تستردها كل آلية للاسترداد.

الجدول ٥: نهج تصنيف التكاليف

فئة التكاليف	النهج ١	النهج ٢	النهج ٣
التكاليف المباشرة	التكاليف المتكبدة في مشروع ما والتي يمكن تتبعها كاملة إليه	التكاليف المتكبدة في مشروع ما والتي يمكن تتبعها كاملة إليه	التكاليف المتكبدة في مشروع ما والتي يمكن تتبعها كاملة إليه
التكاليف الثابتة غير المباشرة	ليس هناك من تفريق بين التكاليف المتغيرة والثابتة	تعريف مقيد، مثل أجزاء من الإدارة الأساسية	تعريف واسع، مثل البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك الإدارة الأساسية + أجزاء من الوظائف الإدارية
التكاليف المتغيرة غير المباشرة	تعريف واسع	تعريف مقيد	تعريف مقيد
تعليق	النهج المستخدم في معظم المنظمات الدولية باستثناء الأمم المتحدة. يتمشى مع تصنيف التكاليف في الأمم المتحدة، رغم النطاق الضيق للتكاليف الثابتة غير المباشرة والنطاق الواسع للتكاليف المتغيرة غير المباشرة. مماثل لمفهوم البنية التحتية الأساسية الذي يطبقه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي		

ملاحظة: تُطبق خيارات تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية من "أ" إلى "ج" الخيار ١ بينما يطبق الخيار "د" الخيارين ٢ و ٣.

آليات تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية

يمكن تحديد وتوليف عدد من آليات التمويل. ويُدرج الجدول الوارد أدناه مختلف الآليات المدروسة، وكذلك فئة التكاليف التي تصلح لها كل آلية للتمويل على النحو الأفضل.

الجدول ٦: آليات التمويل المحتملة

آليات التمويل			الوصف		التلاؤم مع فئة التكاليف
رسم مباشر على البرنامج	رسوم دعم البرامج	رسوم التكاليف العامة	تكاليف الوحدة	الاشتراك المقدر	الأتعاب
رسم مباشر على البرنامج	رسم كنسبة مئوية من قيمة كل برنامج	رسم كنسبة مئوية على كل منصب موظف متفرغ في المنظمة، بغض النظر عن مصدر التمويل	تحميل تكاليف الخدمات الخاصة على المستهلك استناداً إلى قياس الاستهلاك وعلى أساس تكلفة وحدة الخدمات	تمويل مباشر من خلال الاشتراكات المقطرة	أتعاب الخدمات المحددة مثل الأتعاب المحصلة في ظل اتفاقية للخدمات الإدارية
✓	✓	✓	✓	✓	✓

النهج المتعلق بالمعدلات

تتعلق المعدلات بتحديد القيمة الرقمية لآليات الاسترداد المستخدمة. ويمكن تصور آليات مختلفة بشأن المعدلات:

- معدل متنسق لا يراعي العوامل المخصصة أو العوامل المحددة؛
- ربط المعدلات بالعوامل المحددة الأساسية، أي التفريق بين رسوم خدمات الدعم أو رسوم التكاليف العامة المستندة إلى موقع البرنامج أو الموظف؛
- الاستفادة من المعدلات في التأثير على السلوك عبر الحوافز/ الغرامات، وذلك مثلاً بتحصيل علاوة أو منح خصم على المعدلات وفقاً لحجم المنحة، ونوع الجهة المانحة، وما إذا كانت المنحة مخصصة أم لا.

وسيكون لكل نهج أثر مختلف على تعقيد وإنصاف النموذج الناتج لتمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية. ومن الواجب توخي الدقة عند تحديد الحالات والسيناريوهات التي تتطلب تغيير معدل الأساس، بالزيادة أو النقصان، لتفادي نشوء التحيزات. وفضلاً عن ذلك فإن من الواجب تطبيق سياسة جلية للتصعيد والموافقة عند اقتراح تغيير المعدل الموحد. وينبغي الحفاظ على عملية الموافقة المستكملة، وكذلك الوثائق الداعمة، تعزيزاً للاتساق والشفافية.

النهج المتعلق بالنفقات الرأسمالية

يمكن أن يكون النهج المتعلق بالنفقات الرأسمالية أياً من النهجين التاليين:

- تمويل البنود الاستثمارية والرأسمالية بصورة منفصلة باستخدام آليات تمويل متميزة. ويسفر ذلك عن تقلبات شديدة في الاستثمارات ولكنه يستطيع أن يحد من العبء على المقادير الواجب استردادها من البرامج.

- إدراج هلاك الأصول في حساب معدلات الاسترداد. ويكفل ذلك قدرة متواصلة على الاستعاضة عن البنية التحتية البالية ولكنه قد يؤدي إلى ارتفاع الرسوم الواجب استردادها من البرامج.

وفي حدود إدراج الاحتياطيّات للنفقات الرأسمالية المزمعة في ميزانية الثنائية فإن مثل هذه التقديرات ستُدرج في التكلفة المراد استرجاعها. ومن الواجب أن تتضمن الاعتبارات المتعلقة بإدراج النفقات الرأسمالية الأثر على الشفافية والمعايير والمتطلبات الأخرى للتقارير المالية (مثل المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام).

٤-٣-٢ الافتراضات والمبادئ الهادية

يمكن أن يؤدي توليف البارامترات المذكورة آنفاً إلى عدد لا متناه تقريباً من الخيارات لتمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية، والتي يتعذر واقعياً تقييمها على أساس معايير التقييم.

وسعيّاً وراء خفض قائمة الخيارات التي ستُقيم فقد قمنا بتحديد افتراضات ومبادئ هادية. وتتيح الافتراضات تخفيض عدد الخيارات، بينما تحدد المبادئ الهادية التطلعات التي ينبغي أن تلبّيها الخيارات المختلفة.

والافتراضات، التي جرى تحديدها بالتعاون مع المنظمة، هي التالية:

- ١- المحافظة على رسوم دعم الخدمات: من الممكن من الناحية المفاهيمية النظر في الاستعاضة عن معدل رسوم دعم الخدمات بألية أخرى. غير أن ذلك سيتطلب عملياً تنفيذ برنامج توعية واسع في صفوف الجهات المانحة وسيجعل من الصعب المقارنة بين الوكالات والبرامج مع تحقيق فوائد محدودة فحسب بالنسبة للمنظمة والجهات صاحبة الشأن فيها.
 - ٢- ليس هناك من تقبل لزيادة عامة في المعدل الموحد لرسوم دعم الخدمات تتجاوز نطاق ٧-١٣٪: بغية الحفاظ على موقع المنظمة في سوق تنافسية على أموال المعونة فقد لاحظنا شكاً عاماً في قدرة المنظمة على أن تربط بمفردها معدل رسوم دعم الخدمات بالتكاليف الإدارية والتنظيمية المتزايدة الحقيقية المتولدة عن البرامج الممولة من المساهمات الطوعية والكيانات المستضافة. ويعارض الخيار "أ" - معدل رسوم دعم الخدمات (انظر القسم ٤-٤-١ أدناه) هذا الافتراض ويقيم الأثر الذي يمكن أن تخلّفه هذه الخطوة على المنظمة.
 - ٣- ينبغي ألا يكون هناك تمويل تنقلي من الاشتراكات المقدرة إلى الأنشطة الممولة من المساهمات الطوعية: يستند هذا الافتراض إلى التعليقات المستخلصة من الدول الأعضاء، وإلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٠٨/٦٢ ورقم ٦٤/٢٨٩ عام ٢٠١٠ الذي أكد مجدداً الطلب "إلى صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ... أن تتجنب استخدام الموارد المخصصة للأنشطة الأساسية/ الموارد العادية لتغطية التكاليف ذات الصلة بإدارة الأموال الخارجة عن الميزانية وأنشطتها البرنامجية".
 - ٤- يجب ربط كل التكاليف الإدارية والتنظيمية بالإيرادات (أي أن لا تكون هناك أية فجوة تمويلية): سيسفر أي انحراف عن هذا الافتراض عن خيارات لا تلبّي متطلبات الاستدامة.
 - ٥- لا يعتبر التفاوض على تكاليف/ معدل الدعم بشأن كل مشروع على حدة خياراً مطروحاً. أظهرت مقارنة سريعة لهذا الخيار بمعايير تقييم الخيارات أنه سيفشل بالنسبة لمعظم المعايير. وكان هناك توافق عام في المداولات مع الجهات صاحبة الشأن في المنظمة على أن ذلك سيتعارض مع التحسينات المستهدفة.
- وتعتبر المبادئ الهادية صدى لمعايير التقييم وهي على الشكل التالي:
- ١- توزيع التكاليف على البرامج التي تتعلق بها: يعني ذلك القيام في حدود ما هو مبرّر ومعقول بإدراج أكبر قدر من التكاليف في فئة التكاليف المباشرة (المحمّلة مباشرة على البرامج التقنية): يتماشى هذا مع توصيات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى لعام ٢٠٠٨ ويتيح خفض مقدار النفقات الإدارية والتنظيمية غير المباشرة الواجب استردادها.

- ٢- *تنسيق وتعميم تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على امتداد المنظمة:* يعني ذلك التطبيق المتسق لمبادئ الاسترداد في المقر الرئيسي، والأقاليم، والبلدان. كما يعني وجوب تطبيق آليات استرداد التكاليف ذاتها حيثما كان ذلك عملياً على البرامج الممولة من الاشتراكات المقدرة، والبرامج الممولة من المساهمات الطوعية، والشراكات والكيانات المستضافة. وينبغي أن تكون الاستثناءات في حدها الأدنى.
- ٣- *الموازنة بين البساطة التشغيلية والشفافية:* في حين أن عدداً من الآليات يوفر على ما يبدو الشفافية فإن ذلك يجيء في العادة على حساب البساطة التشغيلية. وعلى النقيض من ذلك فإن النهج البسيطة لاسترداد التكاليف تعجز غالباً عن توفير الدرجة المطلوبة من الشفافية. وتتمثل الغاية المنشودة في تعزيز الشفافية مع السعي في الوقت ذاته لتحقيق البساطة والفعالية.
- ٤- *حواجز متأصلة للجهات المانحة والمنظمة:* ليست آلية استرداد التكاليف مجرد طريقة تُسترد بها التكاليف، إذ إنها يمكن أن تضطلع بدور كآلية لتصرف الشؤون تدفع إلى اتباع أنواع السلوك المرغوبة. واستناداً إلى التعليقات الواردة فإن الجهات المانحة الخارجية ترغب في أن تبدي المنظمة دفعاً أكبر لتوليد وفورات الكفاءة، في حين ترغب الجهات الداخلية صاحبة الشأن في المنظمة في أن تقدم الجهات المانحة المزيد من التمويل المرن، أي المساهمات غير المخصصة.
- ٥- *إدراج هلاك النفقات الرأسمالية ضمن التكاليف والرسوم المحملة على المستهلك:* يتمثل الهدف هنا في ضمان تمويل التكلفة الكاملة لتقديم الدعم بشكل مستدام، دون إحداث تقلبات حادة في النفقات.

٤-٤ خيارات التمويل وتحليلها

تعرض الأقسام التالية وتقيم أربعة خيارات لتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية لتتظر فيها المنظمة. ويجري وصف كل خيار ثم تقييمه على أساس معايير التقييم المدرجة أعلاه.

٤-٤-١ الخيار "أ": تطبيق معدل رسوم دعم البرامج لاسترداد جميع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة

الوصف

في هذا الخيار تُستخدم رسوم دعم البرامج لاسترداد جميع التكاليف غير المباشرة بغض النظر عن طبيعتها. ويُطبق الخيار على كل البرامج مهما كان مصدر تمويلها:

- تُحمل التكاليف المباشرة على البرامج بشكل مباشر، وذلك بهدف القيام بحدود ما هو مبرر وواقعي بإدراج أكبر قدر من التكاليف في فئة التكاليف المباشرة؛
- استرداد جميع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة، بما في ذلك التكاليف التنظيمية التي جرى تمويلها حتى هذا التاريخ عبر الاشتراكات المقدرة المباشرة، من خلال تطبيق معدل رسوم دعم الخدمات على البرامج الممولة من الاشتراكات المقدرة ومن المساهمات الطوعية على حد سواء.

يحافظ هذا الخيار على التقسيم ذاته بين التمويل من الاشتراكات المقدرة والتمويل من المساهمات الطوعية للتكاليف الإدارية والتنظيمية بالمقارنة مع الوحدات التقنية. ويؤدي هذا فعلياً إلى خفض مقدار التمويل المطلوب من الاشتراكات المقدرة للتكاليف الإدارية والتنظيمية بالمقارنة مع الوضع الراهن وإلى إلغاء التمويل التتقلي.

ويتطلب الخيار المذكور تركيزاً أعظم على تحويل التكاليف إلى فئة التكاليف المباشرة في حدود ما هو مبرر. وبالتالي فإنه يستدعي النظر بعين جديدة إلى العمليات/ الإجراءات المحيطة بتحديد التكاليف المباشرة/ غير المباشرة.

وينبغي أن تتظر المنظمة في مدى سلامة هذا الخيار ولاسيما في سياق الانطباع الذي سيخلقه في صفوف الجهات المانحة والدول الأعضاء، وكيف ستقيم المنظمة بالمقارنة مع المنظمات الأخرى ذات المعدلات الأدنى لرسوم دعم الخدمات. وسيمثل انتقاء هذا الخيار قراراً استراتيجياً يُتخذ على المستوى الرفيع، وخاصة بالنظر إلى ما تنسم به جوانبه المالية والميكانيكية من بساطة نسبياً.

الأساس المنطقي

يقر هذا الخيار بأن التمويل الطوعي غدا جزءاً مركزياً من نموذج الأعمال في المنظمة وأن بالمستطاع اعتبار المنظمة برنامج عمل معتمد من جانب أطراف متعددة، وأن هذا البرنامج يُنفذ ويمول أساساً بموجب اتفاقات ثنائية.

كما يقر هذا الخيار بأن جميع التكاليف التنظيمية الأساسية في الحقيقة تعود بالفائدة على البرامج الطوعية، وأن من الواجب تخصيص التكاليف غير المباشرة وفقاً لذلك. ويلغي الخيار تماماً التمويل التتقلي ويوجه التمويل من الاشتراكات المقدرة إلى البرامج التقنية. وقد يخلف ذلك بدوره أثراً إيجابياً على الاشتراكات المقدرة.

ويتم المعدل الأوجد لاسترداد جميع التكاليف غير المباشرة بالبساطة نسبياً كما أن مفهومه سيكون شفافاً بالنسبة للجهات المانحة والدول الأعضاء.

أما العبء على الإدارة ورصد استرداد التكاليف فسيكون منخفضاً بالمقارنة مع الخيارات الأخرى.

المحاكاة

يُجمل الجدول الوارد أدناه الأثر الكمي للخيار "أ" على مختلف فرضيات التمويل قيد الدرس.

الجدول ٧: معدلات الاسترداد في الخيار "أ"

السيناريو ١	السيناريو ٢	السيناريو ٣
الرسوم المباشرة الإضافية على البرامج ٤٨٠ ٤٩ ٧٤٣ دولار أمريكي	٤٨ ٧٤٩ ١٠٦ دولار أمريكي	٥٢ ٢٢٩ ٤١٧ دولار أمريكي
رسوم دعم البرامج ٢١٪	٣٤٪	١٩٪
رسوم التكاليف العامة غير منطبق	غير منطبق	غير منطبق
تكاليف الوحدة غير منطبق	غير منطبق	غير منطبق
الاشتراكات المقدرة المباشرة صفر٪	صفر٪	صفر٪

المخاطر والتدابير التخفيفية

يتمثل الخطر الرئيسي لهذا الخيار في أنه قد يكون مفرطاً في بساطته بل وإلى حد التبسيط الساذج. كما أن من الواجب أن تؤخذ في الحسبان المخاطر التالية:

- **مدى تقبل الجهات المانحة:** سيزيد معدل رسوم خدمة البرامج كثيراً عن المستوى الراهن البالغ ١٣ ٪، وهو ما يعني ببساطة أنه لن يكون مقبولاً من الجهات المانحة. فضلاً عن ذلك فإن ارتفاع المعدل قد يخلق وهماً أو تصوراً بأن المنظمة أقل كفاءة أو مردودية من المنظمات الأخرى. ولعل مثل هذه الخطوة تتطلب أن تقوم بها عدة وكالات في آن معاً أو بناءً على توجيهات على مستوى الأمم المتحدة. كما أن هذا يحتاج إلى أن تغير الجهات المانحة من موقفها إزاء مستويات رسوم دعم البرامج. وينبغي أن يُطرح المبرر لفرض "العلاوة" المتصورة على معدل رسوم دعم البرامج في سياق قيام المنظمة بإعادة التركيز الاستراتيجي على ما تقدمه من قيمة مضافة مميزة للجهات المانحة. وسيقتضي الأمر إجراء تحليل للحساسية لتحديد الاضطراب المحتمل في المنح والمساهمات المرتبط بزيادة معدل رسوم دعم البرامج.
- **الشفافية والإنصاف:** يتم المعدل الأوجد بالشفافية من المنظور المالي إلا أنه قد يكون مفرطاً في اتساعه بحيث لا يرضي رغبة الدول الأعضاء في إضفاء الشفافية على التكاليف الفعلية غير المباشرة أو التكاليف غير المرتبطة بالبرامج. وفي الظاهر على الأقل فإن المعدل الأوجد لا يعزز من فكرة شفافية التكاليف. وقد يكون هناك توزيع جائر في التكاليف غير المباشرة بين البرامج ولاسيما تلك التي تتكبد أكثر من "نصيبها العادل" من التكاليف غير المباشرة، مثل البرامج العاملة في المناطق ذات المخاطر العالية، أو البرامج الجديدة التي تتطلب جهود تطوير واسعة. ويمكن التخفيف من ذلك

عبر إلقاء نظرة جديدة على مجمل التكاليف غير المباشرة لتحديد ما إذا كان بالمستطاع تحميل أي منها مباشرة بالاستناد إلى التعريف الصارم الراهن للتكاليف المباشرة للبرامج.

- **مراقبة التكاليف وتصريف الشؤون:** على الرغم من أن هذا الخيار بسيط من الزاوية الميكانيكية فإن الحاجة تدعو إلى ضوابط لضمان عدم توفير الاشتراكات المقدرة في نهاية المطاف للتمويل التنقلي للبرامج الطوعية. كما أن الأمر يظل يقتضي اعتماد تدابير لتصريف الشؤون تتعلق بمراقبة التكاليف، والتحميل بين التكاليف المباشرة/ غير المباشرة ومسارات الأعمال الأخرى. وثمة مجال رئيسي لا بد من العناية به ويتعلق بالحوافز أو الضوابط للوحدات التقنية كي تتفاوض على معدلات أعلى لرسم دعم البرامج، بالنظر إلى أنها لن تظهر حالياً في ميزانية البرامج (أو أنها في الواقع ستخفّض من الأموال المتاحة للبرامج). ويقتضي الأمر توفير تصريف واف للشؤون لضمان أن تكون معدلات رسوم دعم البرامج كافية، ورصد مستمر يكفل تغطية التكاليف الإدارية والتنظيمية الفعلية.

مسار التنفيذ وتوقيت الانتقال

يعتبر تنفيذ هذا الخيار بسيطاً من الزاوية المحاسبية أو التقنية.

على أن من الواجب أن تؤخذ الاعتبارات التالية في الحسبان:

- ستحدد المنظمة في ظل هذا الخيار التكاليف غير المباشرة الإضافية التي يمكن تحميلها مباشرة بالاستناد إلى التعريف الصارم الحالي للتكاليف المباشرة للبرامج؛
- تدعو الحاجة إلى انخراط قوي مع الدول الأعضاء والجهات المانحة قبل اعتماد هذا الخيار وتنفيذه. وكجزء من الحوار المذكور فإنه ينبغي تحديد الأثر المحتمل للانتقال إلى معدل أعلى لرسم دعم البرامج على مستويات تمويل المساهمات الطوعية، وكذلك ما إذا كان ذلك سيعوّض بزيادة في تمويل الاشتراكات المقدرة المتاحة للبرامج التقنية؛
- ينبغي الانخراط مع الوكالات الأخرى لاستقصاء ما إذا كان بالمستطاع القيام بهذا الانتقال معاً أو أن توقيت التغييرات في الوكالات المتميزة سيؤثر على نجاح هذا الخيار؛
- تدعو الحاجة إلى صب اهتمام خاص على تجهيز مدراء البرامج وموظفي تعبئة الموارد بمواد كافية لتوعية الجهات المانحة، وتبرير المعدلات، والبرهنة على القيمة المتميزة للمنظمة؛
- وحتى لو كان بالمستطاع إنجاز الانتقال إلى هذا الخيار في الثنائية المقبلة فإن عدداً من البرامج ستواصل العمل بالاتفاقات القائمة قبلاً بشأن معدلات رسوم دعم البرامج؛ وبالتالي فإن الأمر سيتطلب على الأرجح بعض الوقت قبل أن تتماشى المعدلات الفعلية لرسم دعم البرامج مع معدل الاسترداد المعتمد في الميزانية.

تقييم الخيار على أساس معايير التقييم

قمنا أدناه بتقييم الخيار "أ" على أساس معايير التقييم المحددة في القسم ٤-١ أعلاه.

معايير التقييم	التقييم
المستقل أن يكون صالحاً للتطبيق الآن وفي المستقبل	الاستدامة 
	قابلية التدرج 
	الكفاءة 
أن يراعي حاجة المنظمة إلى الإنصاف والشفافية	الملاءمة الاستراتيجية 
	الإنصاف 
	الشفافية 
أن يكون عملياً من حيث التنفيذ والرقابة	البساطة 
	الجدوى 
	سرعة التنفيذ 
أن يكون عملياً من حيث التنفيذ والرقابة	قابلية الضبط 

٤-٢-٤ الخيار "ب": الخيار "أ" + آلية توزيع التكاليف العامة

الوصف

يمثل الخيار "ب" إعادة لرسم خط أساس آليات استرداد التكاليف القائمة حالياً:

- تُحمّل التكاليف المباشرة على البرامج بشكل مباشر، وذلك بهدف القيام بحدود ما هو مبرر وواقعي بإدراج أكبر قدر من التكاليف في فئة التكاليف المباشرة؛
 - تُسترد التكاليف غير المباشرة، بما في ذلك التكاليف الثابتة أو تكاليف التنظيم الأساسي من خلال معدل لرسم دعم البرامج يُطبق على جميع البرامج، ويُستكمل برسم للتكاليف العامة على كل تكاليف الموظفين، بما في ذلك البرامج الممولة من الاشتراكات المقدرة.
- ولا يميز الخيار "ب" بين التكاليف الثابتة والمتغيرة. وعلى غرار الخيار "أ" تُسترد التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة مما يقلل من الحاجة إلى التمويل من خلال الاشتراكات المقدرة. أما التقسيم بين التمويل من الاشتراكات المقدرة والتمويل من المساهمات الطوعية فهو مماثل لما هو قائم في الوحدات التقنية.

يمكن الفارق الأساسي مع النموذج الحالي بما يلي:

- خضوع كل التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة للاسترداد، بما في ذلك التكاليف التنظيمية التي جرى تمويلها حتى هذا التاريخ عبر الاشتراكات المقدرة المباشرة؛
- تطبيق رسم التكاليف العامة الذي يتسم باتساق أشد لنظراً لأنه يستند إلى منهجية شفافة ويتم إبلاغ الدول الأعضاء عنه على نحو مستقيم وواضح.

ملاحظة: يعتبر الخيار "دال" متغيراً من متغيرات هذا الخيار يفرق بين التكاليف غير المباشرة الثابتة، الممولة من الاشتراكات المقدرة، والتكاليف المتغيرة غير الثابتة، الممولة من توزيع التكاليف العامة ورسم دعم البرامج.

الأساس المنطقي

يرد وصف الأساس المنطقي لاسترداد كل التكاليف الإدارية والتنظيمية في الخيار "أ".

وتُسترد التكاليف غير المباشرة مقابل عاملين محددين مختلفين ولكنها مهمين للتكاليف وهما: مستويات البرامج وعدد الموظفين. ويتيح معدلاً الاسترداد للمنظمة إبقاء معدل رسوم دعم البرامج متنسقاً مع المعدلات المعتمدة في الوكالات المنافسة، وهو ما سيكون مفيداً على الأرجح عند التفاوض مع الجهات المانحة والدول الأعضاء والتواصل معها.

ويسمح رسم التكاليف العامة للمنظمة بتغطية النقص دون ضغط مفرط على رسوم دعم البرامج أو تمويل الاشتراكات المقدرة، باستخدام عدد الموظفين كأساس وهو ما يعتبر تدبيراً منصفاً للتوزيع.

المحاكاة

يوجز الجدول ٨ أدناه الأثر الكمي للخيار "ب" على مختلف فرضيات التمويل قيد البحث.

الجدول ٨: معدلات الاسترداد في الخيار "ب"

السيناريو ١	السيناريو ٢	السيناريو ٣
الرسوم المباشرة الإضافية على البرامج	٤٨٠ ٤٩٧ ٤٣٣ دولار أمريكي	١٠٦ ١٠٧ ٤٨٨ دولار أمريكي
رسوم دعم البرامج	١٧٪	٢٧٪
رسوم التكاليف العامة	١١٪	١٨٪
تكاليف الوحدة	غير منطبق	غير منطبق
الاشتراكات المقدرة المباشرة	صفر٪	صفر٪

المخاطر والتدابير التخفيفية

- لا يشكل هذا الخيار تحولاً حاداً عن طريقة استرداد التكاليف المستخدمة حالياً في المنظمة، إلا أنه مشوب بالمخاطر ولاسيما:
- **الزيادة المحتملة في معدلات استرداد التكاليف** بالنظر إلى استرداد جميع التكاليف غير المباشرة بصورة تناسبية. وقد يخلق ذلك مصاعب في تبرير المعدلات للجهات المانحة وسيطلب القيام ببعض تحليلات الحساسية لتحديد الأثر على التمويل الطوعي.
 - **الافتقار إلى تعريف متماسك لرسم التكاليف العامة**، أو استخدام هذا الرسم كمجرد آليات لسد الفجوات. وسيثير ذلك أسئلة في صفوف الجهات المانحة، كما أنه سيعجز عن توفير أساس ذي مصداقية لتبرير استرداد التكاليف. وسيطلب التخفيف من هذا الخطر التركيز أولاً على تعريف فئات التكاليف بناءً على طبيعة هذه التكاليف وعواملها المحددة، والقيام بعد ذلك فحسب بالتحديد الكمي للمعدل الناتج لتفادي تصنيف التكاليف على نحو يحدد مسبقاً حصائل هيكل المعدلات.
 - **انعدام التوزيع المتسق للتكاليف المتكبدة على مدار العام على فئات التكاليف المحددة**. ستكون قدرة المنظمة على تقييم استرداد التكاليف مقابل توقعات الميزانية مقيدة إذا لم يُزود موظفوها بالتدريب الوافي، أو إذا لم يقوموا بتوزيع التكاليف بشكل صحيح. وبالإضافة إلى ذلك فإنه في حال سوء تصنيف التكاليف فإن ذلك قد يخلق تصوراً زائفاً بحدوث استرداد بخس أو مفرط بالمقارنة مع المقادير الفعلية المستلمة عبر رسوم دعم البرامج أو رسم التكاليف العامة. وسيقل ذلك من شفافية نمذجة تكاليف المنظمة في أعين الجهات صاحبة الشأن الداخلية منها والخارجية.

مسار التنفيذ وتوقيت الانتقال

بالإضافة إلى الشروط الضرورية للخيار "أ" فإن الأمر يقتضي العناية بالمتطلبات التالية:

- إجراءات التعريف والتثبت بشأن السياسة المتعلقة بماهية فئات التكاليف الوظيفية التي يمكن نقلها إلى فئة التكاليف المباشرة والتي ينبغي استردادها من خلال رسم التكاليف العامة، والصالحة للاسترداد عبر رسوم دعم البرامج؛
- تقدير المبالغ التي ستسترد عبر كل آلية؛
- تقدير النسب المئوية الناتجة الفعلية التي ستطبق على البرامج والتكاليف العامة؛
- تعديل المعدلات المخصصة بالاستناد إلى النهج المختار بشأن المعدلات والحوافز (يرجى الرجوع إلى القسم ٤-١)؛
- التثبت على يد المستويات المختلفة لتصرف الشؤون في المنظمة، وهو ما قد يتطلب بعض الوقت؛
- إدراج ما تقدم ضمن عملية الميزنة والإبلاغ المالي؛
- إطلاع أفرقة تعبئة الموارد على الأساس المستخدم في تحديد رسوم دعم البرامج ورسم التكاليف العامة؛
- تدريب الموظفين الإداريين لضمان توزيع التكاليف بشكل وافي.

تقييم الخيار على أساس معايير التقييم

قمنا أدناه بتقييم الخيار "ب" على أساس معايير التقييم المحددة في القسم ٤-١ أعلاه.

معايير التقييم	التقييم
الاستدامة	يعتبر استكمال رسوم دعم البرامج بتوزيع للتكاليف العامة واحداً من أكثر الخيارات استدامة، ولاسيما إذا ما كان المستطاع إعادة تصنيف هذه التكاليف العامة كتكاليف مباشرة. على أن من الشروط الضرورية لذلك إقامة الدليل على هذه التكاليف العامة بالارتكاز على أساس منطقي متين، ومنهجية وقياس للتكاليف الفعلية التي تشكل التكاليف العامة.
قابلية التدرج	يعتبر التوزيع التناسبي الكامل للتكاليف غير المباشرة وتوزيع التكاليف العامة لتدبيرين قابلين للتدرج لأنهما يريطان استرداد التكاليف بالعوامل المحددة الأساسية للتكاليف. كما أن أتمتة استرداد رسوم دعم البرامج ورسم التكاليف العامة قائمة بالفعل من الزاوية التقنية.
الكفاءة	لا يسفر توزيع التكاليف العامة بحد ذاته عن تحقيق الكفاءة. والأسوأ من ذلك أنه ذو تأثير ضار على الفعالية إذا ما كان هذا التوزيع يغطي التكاليف التي لا تتعلق بعدد الموظفين أو إذا كان هناك افتقار للشفافية بشأن مستوى وطبيعة التكاليف التي يغطيها توزيع التكاليف العامة على نحو ما هو قائم حالياً. وعلى خلاف ذلك فإن بالمستطاع تحديد أرقام مستهدفة للحد من نسبة التكاليف العامة لكل منصب موظف متفرغ في الأجل الطويل، والبرهنة للجهات المانحة على تحقيق مكاسب الكفاءة.
الملاءمة الاستراتيجية	يؤدي ذلك إلى إلغاء التمويل الثقلي بين أموال الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية، لأن كل التكاليف غير المباشرة تمول بشكل تناسبي عبر البرامج. ويحرر هذا النهج موارد الاشتراكات المقدرة بحيث تُستخدم في متابعة الاتجاهات الاستراتيجية المعتمدة.
الإنصاف	ويوازن هذا النهج بين الشفافية إزاء الجهات المانحة والجدوى. وستتلقى الجهات المانحة شروحات أوفى مدعمة بالحجج بشأن ما تتضمنه رسوم دعم البرامج ورسم التكاليف العامة، وإن كان ذلك لن يصل إلى حد الشفافية الكاملة. وسيؤدي رسم التكاليف العامة إلى تحويل الضغط عن مفاوضات رسوم دعم البرامج، وسيجبر البرامج التقنية على تحمل نصيب وافر من التكاليف العامة غير المدرجة في فئة التكاليف المباشرة. ويمكن توزيع هذه التكاليف العامة على عدد الموظفين المباشر من خلال آلية شفافة تربط التكاليف العامة بتكاليف اليد العاملة المباشرة التي تستفيد منها.
الشفافية	هذا الخيار منصف من حيث أنه يستخدم عاملين محددين للتكاليف (التمويل ومستويات التوظيف) كأساس لاسترداد التكاليف (رسوم دعم البرامج وتوزيع التكاليف العامة). على أن هناك شرطاً ضرورياً وهو ضمان أن تكون هناك حدود وتعريف واضحة بين التكاليف الممولة من خلال رسوم دعم البرامج والتكاليف الممولة عبر رسم التكاليف العامة. كما أن هناك خطراً من أن تنتظر الجهات المانحة إلى الصفقة على أنها غير منصفة لأنها ستسهم في تمويل أنشطة التنظيم الأساسي.
البساطة	تعتبر الشفافية أفضل بالمقارنة مع اعتماد رسوم دعم البرامج وحدها، وإن يكن ذلك بدرجة أقل من خيار وحدة التكاليف. ويتطلب الخيار "باء" أن يتسم تعريف ما يغطيه معدل رسوم دعم البرامج وتعريف ما هو مغطى باسترداد التكاليف العامة على حد سواء بالشمول (أن تكون كل التكاليف غير المباشرة مغطاة) وأن يستبعد كل منهما الآخر (أي أنه لا يمكن تمويل التكاليف ذاتها من جانب الألبتين). وبالنظر إلى أن هذين المعدلين يطبقان على تكاليف مختلفة فإن من الواجب إدراجهما بصورة منفصلة. ومن المفترض أن تكون التكاليف العامة، أو التكاليف غير المباشرة التي توزع على عدد الموظفين هي تلك التي تعود بالفائدة على هذا العدد بطريقة قابلة للقياس، بحيث تكون آليات التوزيع واضحة وشفافة.
الجدوى	هذه الآلية قائمة بالفعل وسيكون من السهل تحديثها. وسيكمن التعقيد في التعيين والتحديد الكمي للتكاليف التي يمكن تبرير ربطها بعامل عدد الموظفين المحدد للتكاليف.
سرعة التنفيذ	في حين أن ترتيبات رسوم دعم البرامج ورسوم التكاليف العامة قائمة بالفعل فإن الجزء الأصعب سيكون تبرير استرداد كل التكاليف غير المباشرة من خلال هذه الآلية. كما أنه بالنظر إلى أن التوزيعات الحالية تعتمد في معظم الأحيان على توافر الميزانية فإن من الواجب تفادي التقدير البخس للتحديات المرتبطة بالتنفيذ الصحيح لهذا الخيار.
قابلية الضبط	ستتمثل التحديات الداخلية الأساسية في: (١) تعريف فئات التكاليف بتقسيم واف، (٢) ضمان أن يقوم الموظفون الإداريون بتدوين التكاليف بشكل صحيح وفقاً لهذه الفئات. أما بالنسبة للتحدي المتعلق بالجهات المانحة، والمتمثل بتبرير المعدل الإضافي فوق رسوم دعم البرامج، فإن هذه الجهات قد لا ترغب في قبول رسوم مئوية إضافية على ميزانيات المشروعات (انظر أيضاً دراسة إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة عن ترتيبات تمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصفحة ٥٤). وبما أن هذا الخيار يشكل تحسناً على النموذج الراهن فإن التحدي هو الحفاظ على وجوده وتبريره للجهات المانحة.
	تدعو الحاجة إلى دراسة متأنية للسبيل اللازم لعدم الاكتفاء بتقدير التكاليف العامة والقيام كذلك بعرضها في الميزانية وإبلاغ الدول الأعضاء والجهات المانحة عنها. كما أن الأمر يتطلب فرض ضوابط قوية على تصنيف فئات التكاليف لتفادي الخلط بين رسوم دعم البرامج ورسوم التكاليف العامة ضمن فئة التكاليف ذاتها.

أن يكون صالحاً للتطبيق الآن وفي المستقبل

أن يراعي حاجة المنظمة إلى الإنصاف والشفافية

أن يكون عملياً من حيث التنفيذ والرقابة

٤-٤-٣ الخيار "ج": الخيار "أ" + توزيع تكاليف الوحدة

الوصف

يطبق الخيار "ج" معدل رسوم دعم البرامج على كل البرامج. كما أنه يطرح آلية جديدة لتحمل التكاليف ذات الطابع غير المباشر عموماً على المشروعات استناداً إلى منهجية محددة، تُعرف باسم توزيع تكاليف الوحدة. ويقلل ذلك من المقدار الإجمالي للتكاليف غير المباشرة الواجب استردادها عبر رسوم دعم البرامج.

ويتيح توزيع تكاليف الوحدة تحميل تكلفة بعض الوظائف، وهي عادة الوظائف المتعلقة بالمعاملات، أو المكاتب الخلفية، أو الشؤون الإدارية كتلك التي يؤديها مركز الخدمة العالمي، على البرامج مباشرة بالاستناد إلى الاستهلاك. وعلى سبيل المثال فإن تكلفة نسخ المستندات يمكن أن تحمّل على البرامج استناداً إلى تكلفة كل صفحة في حين يمكن تحميل تكلفة الحسابات الدائنة بناء على عدد الفواتير المعالجة بالنيابة عن كل برنامج.

وعلى غرار ما هو قائم في الخيار "أ" تُسترد كل التكاليف غير المباشرة بغض النظر عن طبيعتها التنظيمية أو الإدارية من خلال هذه الآليات.

الأساس المنطقي

يشابه الأساس المنطقي لهذا الخيار ما يستند إليه الخيار "أ"، مع التركيز على خفض الضغط على رسوم دعم البرامج. ويتيح الخيار للمنظمة تحميل التكاليف الإضافية مباشرة على البرامج بالاستناد إلى منهجيات شفافة لتحديد التكاليف تربط تكلفة الوظائف أو الموارد المحددة بالبرنامج الذي يستفيد منها. وسيقلل ذلك من مقدار التكاليف غير المباشرة التي توزّع بصورة تناسبية على البرامج ويوفر للمنظمة والجهات صاحبة الشأن فيها رؤية أوضح للتكلفة الفعلية للبرامج المعنية.

كما أن مثل هذا الخيار يعكس طبيعة توفير الخدمات الإدارية والتنظيمية للبرامج. ويمكن أن يشكل جزءاً من فلسفة شاملة لتحويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية إلى مزود مهني وتنافسي للخدمات.

المحاكاة

يُجمل الجدول الوارد أدناه الأثر الكمي للخيار "ج" على مختلف فرضيات التمويل قيد الدرس.

الجدول ٩: معدلات الاسترداد في الخيار "ج"

السيناريو ١	السيناريو ٢	السيناريو ٣
٤٨٠ ٧٤٣ ٤٩ دولار أمريكي	١٠٦ ٧٤٩ ٤٨ دولار أمريكي	٤١٧ ٢٢٩ ٥٢ دولار أمريكي
١٧٪	٢٧٪	١٦٪
رسوم دعم البرامج	رسوم دعم البرامج	رسوم دعم البرامج
رسوم التكاليف العامة	رسوم التكاليف العامة	رسوم التكاليف العامة
٤٪	٧٪	٤٪
تكاليف الوحدة	تكاليف الوحدة	تكاليف الوحدة
صفر٪	صفر٪	صفر٪
الاشتراكات المقدرة المباشرة	الاشتراكات المقدرة المباشرة	الاشتراكات المقدرة المباشرة

المخاطر والتدابير التخفيفية

يمكن التخفيف بصورة جزئية فحسب من عدد من المخاطر التي تتعلق أساساً بتعقيد هذا الخيار:

- **الأثر التنظيمي:** سيكون هناك عنصر تغير واسع ينبغي دراسته بالنظر إلى أن هذا الخيار يتطلب تنفيذ عملية ليست قيد الدرس حالياً في المنظمة. وفضلاً عن ذلك فإن مدة الإرساء الاستهلاكي والتكاليف المصاحبة لذلك قد تكون أعلى مما هو عليه الحال في الخيارات الأخرى.
- **ترسيم حدود تكاليف الوحدة:** يتطلب الأمر إبقاء التكاليف المرتبطة بالوظائف المحددة تكاليفها بالوحدة منفصلة ومتميزة عن الوظائف غير المباشرة الأخرى بغية تفادي الحساب المزدوج المحتمل. وسيشكل ذلك تحدياً أولياً ومتواصلاً من منظور التعريف والمحاسبة. ويستدعي تخفيف هذه المخاطر دراسة متأنية لطبيعة الوظائف والخدمات التي ستحدد تكاليفها بحسب الوحدة، وللتنفيذ المتدرج، وللضوابط المتينة.
- **قابلية التنبؤ والضبط بالنسبة لمدراء البرامج:** ربما لا تتوافر تقديرات دقيقة كافية عن مقادير الاستهلاك المنتظرة لوحدة التكاليف (مثل عدد الفواتير المزمع معالجتها) تتيح لمدراء البرامج وضع ميزانيات مُحكمة. ويمكن أن تتسبب الاختلافات بين مقادير الاستهلاك الفعلية وتلك المدرجة في الميزانية في إثارة المشكلات. كما قد يكون هناك خطر من أن لا تفهم الجهات المانحة الطائفة المتنوعة من الرسوم الإدارية والتنظيمية وألا توافق عليها. وكما أشار تقرير وحدة التفتيش المشتركة في الفقرة ٤٣ من تقريرها عام ٢٠٠٢ عن تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في منظومة الأمم المتحدة فإن "هذا النهج، في حقيقة الأمر، ثقيل وصعب الإدارة ومربك للمانحين".
- **عائد الاستثمار:** قد تكشف الدراسة الأولية لماهية التكاليف التي يمكن حسابها على أساس الوحدة ونقلها إلى التكاليف المباشرة أن مقداراً محدوداً فحسب من الإنفاق يمكن أن يُنقل واقعياً وعملياً إلى التكاليف المباشرة عبر توزيع تكاليف الوحدة. وعلى سبيل المثال فإن مركز الخدمة العالمي يمثل فحسب جزءاً هامشياً من نفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣. ومن الواجب مقابلة ذلك مع تكلفة الدراسات الأولية لتحديد التكاليف، والتنفيذ، والصيانة الجارية للفترة اللازمة لإدارة هذا النظام. وبصورة إجمالية فإن الفائدة قد تكون محدودة ما لم يتم التوسع في استخدام وظائف شبيهة بمركز الخدمة العالمي في المستقبل.

مسار التنفيذ وتوقيت الانتقال

- يتطلب الخيار "ج"، وبالإضافة إلى الشروط الضرورية للخيارين "أ" و"ب"، مقادير ضخمة من التحليلات والحسابات الاستهلاكية قبل التنفيذ.
- أولاً، على المنظمة أن تحدد ما يلي: (١) ما إذا كان هناك عدد كاف من العمليات التي يمكن تحديد تكاليفها على أساس الوحدة، وذلك مثلاً بالاستناد إلى عدد من العوامل بما في ذلك الجدوى، والقابلية العملية، والاتساق/ قابلية تكرار المهمة، (٢) ما إذا كان من المرجح أن تحمّل مثل هذه العمليات مباشرة بشكل يكفي لكي يكون الاستثمار الأولي مجدياً.
 - ثانياً، ستُحذف التكلفة الإجمالية للوظائف ذات التكاليف المحسوبة على أساس الوحدة من مقدار التكاليف غير المباشرة المستردة عبر الرسم المقطوع من نفقات المنصب المشغول ورسوم دعم البرامج، ومن ثم فإن ذلك سيقتضي إعادة حساب تلك المعدلات.
 - ثالثاً، تدعو الحاجة إلى استحداث عمليات أعمال لتفسير توزيع تكاليف الوحدة وفوترتها، إلى جانب إدخال أية تعديلات لتكنولوجيا المعلومات ضرورية لتيسير مثل هذه العمليات.
 - رابعاً، في حال اقتضى الأمر إرساء تدفقات مالية محددة أو إذا دعت الحاجة إلى استخدام وحدة تحديد التكاليف في برنامج أوراكل، فإن ذلك سيخلق اعتماداً شديداً على مشروع التحديث التقني لنظام GSM (أو العمل المتراكم للتعزيزات اللازمة لنظام GSM). ويمكن أن يسفر ذلك عن امتداد الإطار الزمني للتنفيذ إلى ما بعد الثنائية المقبلة.

تقييم الخيار على أساس معايير التقييم

قمنا أدناه بتقييم الخيار "ج" على أساس معايير التقييم المحددة في القسم ٤-١ أعلاه.

معايير التقييم	التقييم
الاستدامة	تدعو الحاجة إلى مقدار معقول من أنشطة الإرساء الأولية للقيام بدراسات الوقت/ تحديد التكاليف. ويقتضي الأمر تدابير قوية لتصرف الشؤون لضمان تدوين التكاليف بشكل صحيح ولتحديد واستخدام جدول لتصنيف الحسابات لرصد التكاليف بفعالية. وسيكون من الضروري تحديث هذه الدراسات لإعادة رسم خط الأساس للتوقيت/ التكاليف، وذلك على الأرجح بالتوافق مع التخطيط للثانية.
قابلية التدرج	يعتبر هذا الخيار من جهة قابلاً للتدرج حيث إن التكاليف تُوَرَّع على عوامل محدّدة معينة وذات معنى للتكاليف في حين يستند الاستهلاك من جهة أخرى إلى الاستهلاك الفعلي. على أن هذا الخيار يعاني من قيود بسبب حاجة البرامج إلى وضع ميزانيات دقيقة للنقائص التي ستولّدها. وقد لا تكون هناك تقديرات دقيقة كافية للاستهلاك المنتظر لوحدات التكاليف (مثل عدد الفواتير المزمع معالجتها) لكي يتمكن مدراء البرامج من وضع الميزانيات بدقة. كذلك فمع أن مركز الخدمة العالمي هو مرشح رئيسي لهذه الآلية فإنه يمثل فحسب نسبة مئوية صغيرة من مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية المزمع تمويلها.
الكفاءة	نعم. أولاً، تصبح التكاليف، عبر بيان القياسات الواضحة بوحدات التكاليف، جلية أكثر وقابلة للمقارنة بما هي عليه في المنظمات الأخرى. وسييسر ذلك تحليل التكاليف بمستوى أشد تفصيلاً، وهو ما سيتيح بدوره النهوض بضبط التكاليف وبقابلية قياس تحسينات الكفاءة. ثانياً، يمكن توزيع استهلاك الوحدة على البرامج كنفقات مباشرة وتوفير الوسيلة اللازمة لمدراء البرامج لتحسين فهم وإدارة طلبهم على الأنشطة الإدارية والتنظيمية. ويقرّب ذلك من إرساء المساواة عن النتائج والموارد. ومن عيوب هذا الخيار أنه يتطلب قدرة وبنية تحتية لتشغيله، مثل خبراء محاسبة التكاليف، وأدوات القياس، وربما وحدات نموذجية لمحاسبة التكاليف.
الملاءمة الاستراتيجية	تعزز تكاليف الوحدة ونتيج شفافية أوسع، ولذلك فإنها تتمتع بملاءمة استراتيجية جيدة. كما أن تكاليف الوحدة تدعم مبدأ الاسترداد الكامل لتكاليف البرامج الخارجة عن الميزانية، وستؤدي على الأرجح إلى التقليل من التمويل التنقلي. ويتناسب هذا الخيار أيضاً مع مبادئ نقل التكاليف إلى فئة التكاليف المباشرة.
الإنصاف	يمكن أن تكون تكاليف الوحدة منصفة، بحد ذاتها لأنها توزع تكاليف المهام بصورة متساوية على المشروعات. وتساعد تكاليف الوحدة أيضاً على التقليل من التمويل التنقلي، لأنها تأخذ تكلفة وظيفة غير مباشرة وتحمل تكلفة الوحدة لهذه الوظيفة بشكل مباشر على البرنامج المعني بطريقة واضحة، وشفافة، ومنصفة.
الشفافية	توفر تكاليف الوحدة شفافية جيدة للغاية. وبالمستطاع تلخيص منهجيات دراسة الوقت، والحسابات، وتكاليف الوحدة الناتجة بطريقة يمكن عرضها على الجهات المانحة. ومع أننا نفهم أن بعض الجهات المانحة تقاوم إدخال هذه الأنواع من الرسوم في البرامج التقنية (دراسة إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة بشأن ترتيبات التمويل في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) فإن المساهمين في الاشتراكات المقدر سرحبون بها على الأرجح.
البساطة	ثمة تعقيد متأصل في إرساء وصون حسابات تكاليف مفصلة لكل وحدة تكاليف. وتدعو الحاجة إلى مزيد من التحليل لنوع وعدد الوظائف، والعمليات أو المهام المزمع حساب تكاليفها على أساس الوحدة. وبالإضافة إلى ذلك فإن من الواجب دراسة وتحليل التركيب الكلي، والضوابط، والعمليات الراهنه ضمن مركز الخدمة العالمي.
الجدوى	تدعو الحاجة إلى مزيد من المناقشات بشأن مركز الخدمة العالمي، بما في ذلك القدرات، والعمليات، والضوابط، والعاملون. وبالإضافة إلى هذا فإن من الضروري تقييم نظام المحاسبة الحالي للتمكين من إرساء آلية لتوزيع التكاليف وتتبعها، أو لتعديل نظام GSM إذا اقتضى الأمر. للاطلاع على مزيد من التعليقات يرجى الرجوع إلى الخيارين "أ" و"ب".
سرعة التنفيذ	قد يتطلب تطبيق توزيع تكاليف الوحدة بعض الوقت رهناً بالنطاق وبالوظائف المراد توزيعها. كما تدعو الحاجة إلى تقييم تغييرات نظام تكنولوجيا المعلومات/ المحاسبة قبل تحديد سرعة التنفيذ. كما أن الأمر يستدعي استحداث عمليات أعمال لتفسير توزيع تكاليف الوحدة وفورتها، إلى جانب إدخال أية تعديلات ضرورية على تكنولوجيا المعلومات لتيسير مثل هذه العمليات.
قابلية الضبط	من المتوقع حدوث أثر على عملية الميزنة التي ينبغي في إطارها تقدير استهلاك البرامج لتكاليف الوحدة، وذلك مثلاً بالاستناد إلى التحديد الكمي للاستهلاك التاريخي لوحدات تكاليف معينة. كما أن تعقيد محاسبة التكاليف ستزداد نتيجة ارتفاع مستوى الدقة، وهو ما يتطلب بنية تحتية وقوة عاملة خاصتين.

أن يكون صالحاً للتطبيق الآن وفي المستقبل

أن يراعي حاجة المنظمة إلى الإنصاف والشفافية

أن يكون عملياً من حيث التنفيذ والرقابة

٤-٤-٤ الخيار "د": الخيار "ب" + تمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية الأساسية من خلال الاشتراكات المقدرة

الوصف

- يعتبر الخيار "د" نمطاً من أنماط الخيار "ب" يميز بين التكاليف غير المباشرة الثابتة والمتغيرة:
- تتعلق التكاليف غير المباشرة الثابتة بأنشطة التنظيم الأساسي وهي تموّل من الاشتراكات المقدرة فقط.
 - تتولد التكاليف غير المباشرة المتغيرة من البرامج ولو أن من المتعذر تتبعها بشكل قاطع إلى برنامج معين. وتخضع هذه التكاليف للاسترداد عبر رسوم دعم البرامج وتوزيع التكاليف العامة.

لا يتساوى هذا الخيار مع التمويل التنقلي مع أن جانباً مهماً من التكاليف الإدارية والتنظيمية تموّل من الاشتراكات المقدرة. ويتم تحديد طبيعة، وغرض، ومقدار هذه التكاليف في البداية وهي لا تتعلق بدعم البرامج.

وفي ظل هذا الخيار ستموّل النفقات الرأسمالية عبر الاشتراكات المقدرة إذا ما اعتُبرت تكلفة ثابتة مزمنة وستُدرج في التكلفة التي ستُسْتَرَد من خلال رسوم دعم البرامج أو معدلات التكاليف العامة عندما تُعتبر تكلفة متغيرة مزمنة.

الأساس المنطقي

يتسق هذا الخيار مع الاتجاهات الملحوظة على صعيد أوسع للأمم المتحدة:

- فهو يتسق مع التصنيف المحدد للتكاليف الذي وضعته اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة (التكاليف الثابتة غير المباشرة، التكاليف المتغيرة غير المباشرة، التكاليف المباشرة) بالنظر إلى أن بالمستطاع إدراج الأنشطة الأساسية ضمن التكاليف الثابتة غير المباشرة. ويجسد هذا الخيار حقيقة أن بعض المهام الإدارية والتنظيمية مطلوبة بغض النظر عن عدد البرامج التقنية، أو قيمتها، أو محتواها. وتتيح هذه المهام الأساسية للمنظمة القيام بولايتها الأساسية وتلبي متطلبات تصريف شؤونها. ولذلك فإن من الضروري تمويل تكاليفها من الاشتراكات المقدرة.
- كما أنه يعكس النموذج القائم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو المنظمة التي يُقاس عليها عند تحديد المعدلات: وقد قام هذا البرنامج بتحديد "بنية تحتية قاعدية" تموّل من الموارد العادية.

ويوفر الخيار "د" درجة من المرونة تُمس الحاجة إليها لضمان أساس مناسب للتنفيذ والرصد.

وهذا الخيار مألوف للمنظمة ولذلك فسيكون من اليسير نسبياً تنفيذه بالمقارنة مع الخيارات الأخرى.

المحاكاة

يُجمل الجدول الوارد أدناه الأثر الكمي للخيار "د" على مختلف فرضيات التمويل قيد الدرس.

الجدول ١٠: معدلات الاسترداد في الخيار "د"

السيناريو ١	السيناريو ٢	السيناريو ٣
الرسم المباشرة الإضافية على البرامج ٤٨٠ ٤٩ ٧٤٣ دولار أمريكي	١٠٦ ١٠٤ ٧٤٩ دولار أمريكي	٤١٧ ٢٢٩ ٥٢ دولار أمريكي
رسوم دعم البرامج ٧٪	١١٪	٦٪
رسوم التكاليف العامة ١١٪	١٨٪	١٠٪
تكاليف الوحدة غير منطبق	غير منطبق	غير منطبق
الاشتراكات المقدرة المباشرة ٤٣٪	٤٣٪	٤٣٪

المخاطر والتدابير التخفيفية

لا يمثل هذا الخيار تحولاً حاداً عن الطريقة الحالية التي تستخدمها المنظمة لاسترداد التكاليف إلا أنه مع ذلك لا يخلو من المخاطر ولاسيما ما يلي:

- **الافتقار إلى تعريف متسق للتكاليف الثابتة مقابل التكاليف المتغيرة وانعدام الربط بين فئات التكاليف وآليات الاسترداد.** يمكن أن يقود ذلك إلى استخدام رسم التكاليف العامة أو أموال الاشتراكات المقدرة كمجرد آليات لسد الفجوات. كما أنه قد يثير تساؤلات من الجهات المانحة ولن يوفر أساساً ذا مصداقية لتبرير استرداد التكاليف. وسيحتاج التخفيف من هذا الخطر التركيز أولاً على تعريف فئات التكاليف بالاستناد إلى طبيعة هذه التكاليف وعواملها المحددة، والقيام بعد ذلك فحسب بالتحديد الكمي للمعدل الناتج لتفادي تصنيف التكاليف على نحو يُحدد مسبقاً حصيلة المعدل. ويخضع مفهوم التنظيم الأساسي، أو البنية التحتية القاعدية، للنقاش والتقييم حالياً في الأمم المتحدة على عدة أصعدة. وينبغي أن تكون المنظمة مستعدة لهذه المداولات الجارية إذا ما اعتمدت هذا الخيار.
- **انعدام القبول بالنظر إلى تصور قائم في المنظمة بأن هذا النهج قد دُرس من قبل.** يمكن مجابهة ذلك بالاستناد إلى أن هذا الخيار هو جزء من جهد أوسع للتغيير يحتاج إلى أن يُدرس، ويُخطط، ويُنفذ على النحو المناسب.
- **انعدام التوزيع المتسق للتكاليف المتكبدة على مدار العام على فئات التكاليف المحددة.** ستكون قدرة المنظمة على تقييم استرداد التكاليف مقابل توقعات الميزانية مقيدة إذا لم يُروّد موظفوها بالتدريب الوافي، أو إذا لم يقوموا بتوزيع التكاليف بشكل صحيح. وبالإضافة إلى ذلك فإنه في حال سوء تصنيف التكاليف فإن ذلك قد يخلق تصوراً زائفاً بحدوث استرداد بخس أو مفرط بالمقارنة مع المقادير الفعلية المستلمة عبر رسوم دعم البرامج أو رسم التكاليف العامة. فضلاً عن ذلك فإن سوء تصنيف التكاليف والضوابط غير الفعالة على توزيع التكاليف سيقلل من شفافية نمذجة تكاليف المنظمة في أعين الجهات صاحبة الشأن الداخلية منها والخارجية.
- **تكلفة الفرصة البديلة في استخدام أموال الاشتراكات المقدرة:** يعتبر التمويل غير المخصص مورداً ثميناً يمكن استراتيجياً توجيهه نحو البرامج المهمة للصحة العالمية ولكنها ذات درجة أدنى من الأهمية بالنسبة للجهات المانحة. ويمكن النظر إلى "إحراق" هذه الأموال غير المخصصة من أجل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على أنه استخدام رديء لهذا النوع من التمويل. وقد يسفر ذلك عن عواقب غير متعمدة مثل خفض الدول الأعضاء لاشتراكاتها المقدرة وتحولها هذه الاشتراكات إلى مساهمات طوعية أشد تقييداً بالطبع ومخصصة في غالب الأحيان إلى برنامج أو جهد معينين.

مسار التنفيذ وتوقيت الانتقال

يطلب هذا الخيار فترة انتقالية أقصر بالمقارنة مع الخيارات الأخرى المعروضة في هذا التقرير بالنظر إلى أنه يمثل صقلاً للنموذج القائم.

على أن من الواجب العناية بأمر الشروط الضرورية التالية:

- إجراءات التعريف والتثبيت بشأن السياسة المتعلقة بماهية فئات التكاليف الوظيفية التي يمكن نقلها إلى فئة التكاليف المباشرة والتي ينبغي استردادها من خلال رسم التكاليف العامة، أو عبر رسوم دعم البرامج، أو اعتبارها كتكاليف أساسية/ ثابتة ومتغيرة؛
- تقدير المبالغ التي ستسترد عبر كل آلية؛
- تقدير النسب المئوية الناتجة الفعلية التي ستطبق على البرامج والتكاليف العامة؛
- تعديل المعدلات المخصصة المطبقة بالاستناد إلى النهج المختار بشأن المعدلات والحوافز (يرجى الرجوع إلى القسم ٤-١)؛
- التثبيت على يد المستويات المختلفة لتصريف الشؤون في المنظمة؛
- إدراج ما تقدم ضمن عملية الميزنة والإبلاغ المالي؛
- إطلاع أفرقة تعبئة الموارد على الأساس المستخدم في تحديد رسوم دعم البرامج ورسم التكاليف العامة؛

تقييم الخيار على أساس معايير التقييم

قمنا أدناه بتقييم الخيار "د" على أساس معايير التقييم المحددة في القسم ٤-١ أعلاه.

معايير التقييم	التقييم
الاستدامة	يعتبر هذا الخيار مستداماً بما أنه يتيح للمنظمة استرداد التكاليف المتغيرة بأكملها، وتمويل التكاليف الثابتة، التي لا يُنتظر أن تتبدل كثيراً، من خلال الاشتراكات المقدرة. كما أنه لا يُخضع معدلات رسوم دعم البرامج لضغط لا داع له. على أن هناك شرطاً ضرورياً وهو التحديد التفصيلي لما يندرج في إطار التكاليف الثابتة غير المباشرة، والتكاليف المتغيرة غير المباشرة، والتكاليف الثابتة بالاستناد إلى أساس منطقي متين، ومنهجية، وقياس للتكاليف الفعلية التي تشكل التكاليف العامة وتكاليف التنظيم الأساسي.
قابلية التدرج	انظر ما هو وارد في بند الاستدامة أعلاه. ورهناً بما إذا كان تعريف التكاليف الأساسية تقييداً أو واسعاً فإن مقدار الاشتراكات المقدرة قد يتباين إلى درجة ربما لا تكون فيها هذه الاشتراكات كافية لوحدها لتغطية كل ما جرى تصنيفه على أنه أساسي.
الكفاءة	يمكن استخدام القدرة على نقل التكاليف غير المباشرة إلى فئة التكاليف الأساسية واعتبارها ضرورية للقيام بولاية المنظمة كوسيلة لإدارة معدل رسوم دعم البرامج. وفضلاً عن ذلك فإن الفارق بين التكاليف الأساسية وغير الأساسية لم يكن شفافاً على الدوام، ولذلك فإنه هناك تصوراً قائماً بأن هذه الطريقة لا تدعم أو تشجع الكفاءة، ولا سيما بالنسبة لأنشطة التنظيم الأساسي.
الملاءمة الاستراتيجية	متسق مع الاتجاهات الملحوظة على المستوى الأعرض للأمم المتحدة (توصية للجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة بشأن تصنيف التكاليف إلى تكاليف ثابتة غير مباشرة، ومتغيرة غير مباشرة، ومباشرة، وتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لـ "البنية التحتية القاعدية"). كما أن هذا الخيار يوفر درجة من المرونة تفسر الحاجة إليها لضمان أساس مناسب للتنفيذ.
الإنصاف	ومن عيوب ذلك أنه يمكن النظر إلى "إحراق" هذه الأموال غير المخصصة من أجل الأنشطة الإدارية والتنظيمية على أنه استخدام رديء لهذا النوع من التمويل.
الشفافية	هذا الخيار منصف بالنسبة للدول الأعضاء والجهات المانحة شريطة ألا تشمل التكاليف غير المباشرة الثابتة الأنشطة التي تستفيد منها البرامج مباشرة. كما أن رسوم دعم البرامج ورسوم التكاليف العامة تتيح الاسترداد المنصف للتكاليف المتغيرة غير المباشرة بالاستناد إلى عوامل محددة ذات معنى.
البساطة	مخفضة. يعتبر توزيع التكاليف غير المباشرة بين تكاليف ثابتة، ممولة من التكاليف الأساسية، وتكاليف متغيرة هو توزيع اعتباطي بصورة متصلة. وتدل التجربة أنه تم تصنيف التكاليف، في بعض الأحيان، كتكاليف ثابتة لخفض رسوم دعم البرامج أو معدل استرداد التكاليف. وفي الحد الأدنى فإن ذلك يتطلب نقاشاً مع الدول الأعضاء وسياسة واضحة حول ما يُعتبر أساسياً مقابل ما هو غير أساسي.
الجدوى	مخفضة. كما سبقت الإشارة أعلاه فإن الطابع الاعتباطي المتأصل في توزيع تكلفة بعض المناصب، والمواقع، والخدمات، وما إليها يمكن أن يزيد التعقيد، بالنظر إلى أن المتعلقين قد يختلفون وفقاً لوجهة نظرهم.
سرعة التنفيذ	يتمثل العامل المحدد الأساسي لجدوى هذا الخيار هو ما إذا كانت الدول الأعضاء في المقام الأول مستعدة لدعمه. ومن الناحية التقنية فإن هذا الخيار قائم بالفعل جزئياً، ولو أن المعاملات حالياً تعتمد في غالبيتها على توافر الميزانية.
قابلية الضبط	إن جميع القدرات التقنية اللازمة لتنفيذ هذا الخيار قائمة بالفعل. على أن جهود تعريف الإطار المتسق والميزنة على أساس ذلك، وكذلك انخراط وتأبيد الدول الأعضاء، قد تتطلب الكثير من الوقت. ويستدعي ذلك الإيضاح لهذه الدول السبب في عدم اعتبار هذا النموذج تمويلاً تنقيلاً للبرامج الممولة بالمساهمات الطوعية. وفي حين أن المستطاع تنفيذ هذا الخيار فإن إيصال الرسالة إلى المعنيين قد تحتاج إلى وقت.
	من المتوقع أن يؤثر هذا الخيار على عملية التخطيط والميزنة. ومن حيث ضبط التكاليف أيضاً فإن الأمر يقتضي توجيه الانتباه إلى ضمان ألا يكون تعريف التكاليف الأساسية تضخيمياً. ويستدعي الخيار أيضاً انخراطاً متيناً مع الدول الأعضاء لتبرير أساسه المنطقي.
	ونظراً إلى أن الخيار سيمول الأنشطة الإدارية والتنظيمية الأساسية عبر الاشتراكات المقدرة فإن من الضروري القيام بتمرين دوري (عند التخطيط لكل ثنائية على الأرجح) لإعادة فحص ما هو أساسي بحق، والتكاليف المصاحبة لمثل هذه الأنشطة.
	ولن يكون ذلك مجرد تحديد ميزانية للتكاليف الفعلية، أو تمرين لتوقعات الميزانية. وعوضاً عن ذلك فإنه سيركز على مناقشة جوهرية حول ماهية الوظائف الضرورية لمساندة ولاية المنظمة في حال لم تكن هناك أية برامج. وحال تحديد هذه الوظائف، والمناصب، والمواقع (على مستوى مفصل نسبياً) يتم تقرير التكاليف المصاحبة. ويصبح هذا المقدار تكاليف إدارية وتنظيمية "ثابتة" وممولة كلياً من الاشتراكات المقدرة.

أن يكون صالحاً للتطبيق الآن وفي المستقبل

أن يراعي حاجة المنظمة إلى الإنصاف والشفافية

أن يكون صلياً من حيث التنفيذ والرقابة

٤-٥ الخيار الموصى به

يُجمل الجدول الوارد أدناه تقييمنا المستند إلى التحليل المنفّذ والمداولات التي جرت مع إدارة المنظمة.

الجدول ١١: موجز تقييم الخيارات

الخيار "أ". تمويل معدل رسوم دعم البرامج لكل التكاليف غير المباشرة	الخيار "ب" الخيار "أ" + توزيع التكاليف العامة	الخيار "ج". الخيار "ب" + توزيع تكاليف الوحدة	الخيار "د". الخيار "ب" + الاشتراكات المقدرة + تمول التكاليف الإدارية والتنظيمية الأساسية
الاستدامة	👉	👉	👍
قابلية التدرج	👉	👉	👍
الكفاءة	👎	👉	👍
الملاءمة الاستراتيجية	👉	👍	👍
الإنصاف	👎	👍	👍
الشفافية	👉	👍	👉
البساطة	👍	👎	👉
الجدوى	👎	👉	👍
سرعة التنفيذ	👉	👍	👎
قابلية الضبط	👍	👉	👉

واستناداً إلى التقييم الوارد أعلاه لكل خيار فقد لاحظنا ما يلي:

- يحرز الخيار "أ" علامات رديئة في عدد من المعايير وسيسفر عن معدل باهظ لرسوم دعم البرامج؛
- وفي حين قد يكون الخيار "ج" ممكناً في الأجل المتوسط فإن من العسير تنفيذه بمهلة قصيرة؛
- يشكل الخياران "ب" و"د" وضعاً وسطياً جيداً ويمكن أن يشكلوا نقطة انطلاق نحو تنفيذ الخيار "ج"؛

- يتمتع الخيار "د" بميزة أنه يتسق مع تصنيف التكاليف المعتمد لدى اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة ومع ما هو قائم لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي حين أن سرعة تنفيذ هذا الخيار ستعتمد على تأييد الدول الأعضاء، فإننا نعتقد أنه الخيار الأفضل من حيث الاستدامة والإنصاف.

وعلى هذا فإن توصيتنا هي تنفيذ الخيار "د"، أي تمويل التنظيم الأساسي من خلال الاشتراكات المقدرة واسترداد التكاليف الإدارية والتنظيمية الأخرى عبر توليفة من رسوم دعم البرامج وتوزيع التكاليف العامة.

ويرد وصف لخريطة الطريق الخاصة بالتنفيذ في القسم التالي.

٥- التوصيات وخريطة الطريق

يتناول هذا القسم العناصر التالية من اختصاصات الدراسة:

- مقترحات لميزنة التكاليف الإدارية والتنظيمية، والإبلاغ عنها، والرقابة عليها؛
- تحديد "أية متطلبات بشأن الإجراءات، أو المحاسبة، أو النظم" بغية تنفيذ المقترحات الآتية الذكر؛
- "خريطة طريق لتنفيذ النهج الجديد".

٥-١ التوصيات الرئيسية

قمنا باستخدام الإطار التالي لتحدي التوصيات اللازمة لتنفيذ الخيار المفضل ومعالجة أوجه الضعف، والتهديدات، والفرص المحددة في تقييم الوضع الراهن:

التنظيم		المعلومات	
الشبكات وأوجه الاعتماد المتبادل	الهيكل التنظيمي	العمليات	السياسات
ترتيبات تصريف الشؤون	الأدوار والمسؤوليات	البنية التحتية	الدمج
الثقافة والسلوك	المكافأة	البيانات	التقارير وتحليل الأنماط
اليد العاملة والمواهب	الكفاءات	التقارير وتحليل الأنماط	البيانات

وتنقسم قدرات الأعمال الضرورية (مثل المسار) إلى ميادين (مثل السياسات). وينظم الجدول التالي توصياتنا وفقاً لكل ميدان. وترمي التوصيات إلى العناية بما يلي:

- تنفيذ أي نموذج مالي جديد عموماً والخيار الموصى بها خصوصاً؛
- إدخال تحسينات على ميزنة التكاليف، وضبطها، والإبلاغ عنها.

ويوفر الجدول أدناه عرضاً عاماًاً للتوصيات لكل ميدان والتي ستناقش بالتفصيل في الأقسام اللاحقة.

التوصية	ميدان قدرات الأعمال
تحديد سياسة تصنيف التكاليف، وتنفيذها، وإنفاذها	العمليات والسياسات
ربط البرنامج والميزانية بالاستناد إلى الفئات المحددة	العمليات والسياسات
ضمان أن تمثل الفئة ٦ - الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية - بجلاء مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة	التقارير وتحليل الأنماط، العمليات والسياسات

التوصية	ميدان قدرات الأعمال
تعزيز أدوار جودة البيانات والامتثال	ترتيبات تصريف الشؤون
إطلاع الجهات الداخلية والخارجية صاحبة الشأن على نتائج الدراسة	الشبكات وأوجه الاعتماد المتبادل
تعميم وتسجيل المنتجات والخدمات المقدمة إلى الشراكات	العمليات والسياسات
تحديث هياكل البيانات	البيانات
تعزيز وظائف تحليل البيانات والمراقبة	التقارير وتحليل الأنماط، الهيكل التنظيمي
إذكاء وعي موظفي دعم الإدارة والبرامج بشأن كيفية التصنيف الصحيح للنفقات ولماذا يعتبر ذلك مهماً	الكفاءات
صقل النموذج التشغيلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية	الهيكل التنظيمي

٥-١-١ تحديد سياسة تصنيف التكاليف، وتنفيذها، وإنفاذها (العمليات والسياسات)

يعتبر رسم سياسة واضحة ومتسقة بشأن تعريف التكاليف وتصنيفها شرطاً ضرورياً لتنفيذ نموذج التمويل الجديد.

وبالمستطاع استخدام الإطار المستعمل في هذه الدراسة كنقطة انطلاق سليمة إلا أنه بحاجة إلى النظر فيه من جديد وصقله. وتتطلب المهام التالية اهتماماً خاصاً.

- تحديد نطاق ما يعتبر من ضمن الأنشطة الإدارية والتنظيمية. وينبغي توجيه تركيز خاص إلى تحديد ما إذا كانت بنود مدراء البرامج في الوحدات التقنية، وتنظيم الأحداث، والسفر تندرج أم لا في عداد الأنشطة الإدارية والتنظيمية (يمكن للمنظمة أن تختار تصنيف نفقات السفر التي تتكبدها الوحدات التقنية كلها أو بعضها ضمن التكاليف الإدارية والتنظيمية أو أن تمتنع عن إدراج أي منها ضمن هذه الفئة).
- تحديد ماهية التكاليف المباشرة، والمتغيرة غير المباشرة، والثابتة غير المباشرة. ومن الواجب الاهتمام بضمان إدراج مثل هذه التكاليف كتكاليف مباشرة حينما يكون ذلك مناسباً، ومجدياً، وواقعياً. ويمكن أن يغطي ذلك مثلاً مرفقاً أو بعض تكاليف تكنولوجيا المعلومات.
- تحديد ماهية فئات التكاليف التي ستموّل عبر آليات تمويل محددة (مباشرة من أموال البرامج، من خلال الاشتراكات المقدرة، ورسوم دعم البرامج، والتكاليف العامة، وتكاليف الوحدة).
- تحديد التحولات المحتملة للتوزيع من ثنائية إلى أخرى: ينبغي العناية بضمان تصنيف التكاليف على نحو متسق طيلة الثنائية بما يكفل قابلية المقارنة.

ويتعين تطبيق السياسة باتساق على مختلف أصعدة المنظمة (المقر الرئيسي، والأقاليم، والمكاتب القطرية).

٥-١-٢ ربط البرنامج والميزانية بالاستناد إلى الفئات المحددة (العمليات والسياسات)

بناءً على السياسة المذكورة أعلاه ينبغي ربط الميزانية والبرنامج لضمان ما يلي:

- تُدرج كل التكاليف الإدارية والتنظيمية التي تُحدد على أنها مباشرة في الميزانية كجزء من الفئات التقنية من ١ إلى ٥؛

- تُدرج كل التكاليف الإدارية والتنظيمية التي تُحدد على أنها تكاليف متغيرة غير مباشرة وتكاليف ثابتة غير مباشرة في الميزانية كجزء من الفئة ٦ - الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية.

وحيثما أمكن فإن من الواجب تحميل المجالات البرنامجية، أو الأولويات، أو المنتجات والخدمات المدرجة في الفئة ٦ على فئات التكاليف الوظيفية المحددة في السياسة (مثل التنظيم الأساسي، والموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات) بحيث يتم على نحو مناسب تتبع التكاليف ومقارنتها بحسب الفئة بين الأقاليم وتحديد الاتجاهات عبر الزمن. ويتطلب ذلك على الأرجح مجموعة متسقة من مجالات البرامج، والنواتج، والمنتجات، والخدمات على امتداد مختلف مستويات المنظمة، وهي مجموعة تقوم المنظمة حالياً بإعدادها حسبما علمنا.

٥-١-٣ ضمان أن تمثل الفئة ٦ - الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية - بجلاء مجموع التكاليف الإدارية والتنظيمية غير المباشرة (التقارير وتحليل الأنماط، العمليات والسياسات)

تجد المنظمة من الصعب عليها التمييز بين الميزنة (على ماذا تُنفق الأموال؟) والتمويل (كيف تموّل هذه الأنشطة؟). ويخلق ذلك تحديات عند عرض البرنامج والميزانية. ولا تعرض الفئة ٦ التكلفة الكاملة لتوفير الأنشطة الإدارية والتنظيمية غير المباشرة، بالنظر إلى أن التكاليف الإدارية والتنظيمية الممولة من خلال الرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول لا تُدرج في الميزانية كجزء من الفئة ٦.

ونحن نرى أن الفئة ٦ ينبغي أن تعرض التكلفة الكاملة للنفقات الإدارية والتنظيمية المميزنة غير المباشرة؛ أي كل التكاليف التي سيتم تمويلها عن طريق رسوم دعم البرامج والرسم المقتطع من نفقات المنصب المشغول، والمساهمات الطوعية المباشرة التي تمول الأنشطة الإدارية والتنظيمية.

ويعني ذلك أن الأمر يقتضي إدراج ما يعادل نسبة ٨,٥٪ من المرتبات في الفئات ١-٥ كجزء من الفئة ٦ لإعطاء صورة صحيحة عما يُنفق على الأنشطة الإدارية والتنظيمية غير المباشرة.

وسيتيح ذلك عرض الميزانية على الدول الأعضاء على نحو لا يؤثر على كيفية تمويل تلك التكاليف الإدارية والتنظيمية. ولا يعني ذلك بالضرورة أن الحاجة تدعو إلى تغيير تكاليف الموظفين من حيث طريقة ميزنتها وتحديد كجزء من الاتفاقات المبرمة مع الجهات المانحة.

٥-١-٤ تعزيز أدوار جودة البيانات والامثال (ترتيبات تصريف الشؤون)

يوفر نظام GSM درجة تقسيم كافية للمعلومات شريطة تفسير هذه المعلومات بشكل مناسب. على أننا لاحظنا عدداً من أوجه التعارض فيما يتعلق بتوزيع النفقات على الأنشطة، والمهام، بل وعلى الحسابات أحياناً. ويعتبر تحسين جودة البيانات عند إدراج المعاملات في نظام GSM شرطاً ضرورياً لاستخلاص أية أفكار ثاقبة من تحليل البيانات.

وفي حين لاحظنا أن بعض الأقاليم والوظائف (مثل السفر) قد أرست وظائف للامثال، فإن تحليلنا يوضح أن الأمر ما زال يتطلب المزيد من الجهود على طريق ضمان جودة مناسبة للبيانات.

ومن وجهة نظرنا فإن ذلك يستدعي تنفيذ أدوار معززة لجودة البيانات والامتثال تتألف أساساً من عمليات دورية لتدقيق البيانات وإدارة الحالات الاستثنائية. وعند ملاحظة وجود هذه الحالات فإن ذلك يجب أن يطلق تدابير للتصحيح أو تدريباً للموظفين عند الحاجة أو رفع الأمر إلى الإدارة العليا.

ويمكن أداء هذا الدور مثلاً من جانب وظيفة مركزية مثل مركز الخدمة العالمي بغية توفير طريقة متسقة وذات مردودية للدفع إلى إحداث تحسينات في جودة البيانات من خلال الامتثال.

٥-١-٥ إطلاع الجهات الداخلية والخارجية صاحبة الشأن على نتائج الدراسة (الشبكات وأوجه الاعتماد المتبادل)

توفر دراسة التكاليف الإدارية والتنظيمية نظرات ثاقبة مهمة بشأن الوظيفة الإدارية والتنظيمية في المنظمة. كما أن أثر التوصيات وخيارات التمويل المقبلة سيكون واسعاً للغاية على الجهات صاحبة الشأن الداخلية منها والخارجية.

وإذكاءً للوعي وتيسيراً للقبول بالمبادرات المنبثقة عن الدراسة، فإن من الواجب القيام بأنشطة الاطلاع التالية:

- **أفرقة تعبئة الموارد على مختلف مستويات المنظمة:** تضطلع أفرقة تعبئة الموارد على مستويات البلدان، والأقاليم، والمقر الرئيسي بدور محوري في التفاوض مع الجهات المانحة على معدلات رسوم دعم البرامج وفي بناء ثقة هذه الجهات بالمنظمة. كما أنه بالنظر إلى الطابع التفويضي الراهن لتعبئة الموارد فليس هناك من حافز لمدراء البرامج لضمان تغطيتهم لتكاليف دعمهم بالكامل (بشكل مباشر أو عبر معدل كاف لرسوم دعم البرامج). وعلى حد علمنا فإن المنظمة تعمل على عدد من المبادرات المتعلقة بأنشطة تعبئة الموارد، بما في ذلك تنفيذ وظيفة للاستعراض المركزي. وبغض النظر عن هذه الأنشطة فإن هناك حاجة إلى تثقيف الموظفين المنخرطين في تعبئة الموارد بشأن أسباب تكبد التكاليف الإدارية والتنظيمية وما الذي تمثله بحيث يسهل على أفرقة المنظمة تبريرها للجهات المانحة وتفهم الحاجة إلى التمويل المناسب لأنشطة الدعم.
- **الجهات المانحة الرئيسية:** سيسفر عدد من الخيارات المقيّمة على الأرجح عن زيادة في التكاليف الإدارية والتنظيمية المستردة من البرامج الممولة من المساهمات الطوعية. وبالنظر إلى التركيز النسبي لتمويل المنظمة، فإن الأمر يتطلب إجراء حوار استباقي مع الجهات المانحة الرئيسية العامة منها والخاصة. ومن الواجب أن يستند هذا الحوار إلى الاعتبارات العامة بشأن التكاليف الإدارية والتنظيمية وتكاليف الدعم التي رُسمت معالمها في العرض الإيضاحي المقدم للجنة البرنامج والميزانية والإدارة. ويمكن أن يكون الحوار المذكور جزءاً من "الحوار المالي" الأوسع الذي تجريه المنظمة في الوقت الراهن.
- **الدول الأعضاء:** على الأمانة أن تعد توصية بشأن خيار التمويل والخطوات المقبلة على طريق تقييم جمعية الصحة العالمية لهذا الخيار واتخاذ قرار بشأنه. وفي حين أن هذا التقرير يحدد أربعة نماذج تمويل بديلة، فإنه ينبغي للأمانة أن تعمل لضمان انخراط الجهات صاحبة الشأن الداخلية منها والخارجية قبل رفع توصية إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة وجمعية الصحة العالمية. وستكفل عملية الانخراط هذه تفهم الجهات صاحبة الشأن لسمات كل خيار محتمل، ومزاياه، وعيوبه على النحو الموصوف في القسم ٤ من هذه الدراسة. وسيطلب ذلك على الأرجح التشاور مع الدول الأعضاء خارج الاجتماعات الرسمية للجنة البرنامج والميزانية والإدارة أو الاجتماعات الأخرى لتصرف الشؤون.
- **الوكالات الأخرى:** تزداد احتمالات حصول المنظمة على الدعم من الدول الأعضاء في حال تحرك الوكالات الأخرى في الاتجاه ذاته. وقد تم إجراء عدد من الدراسات بشأن استرداد التكاليف وتمويل الأنشطة الإدارية والتنظيمية. كما أن اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة قد بذلت جهوداً بشأن تصنيف التكاليف. ونحن نعتقد أن الإطار

المفاهيمي لتصنيف التكاليف وتقييم خيارات التمويل الموصوف في هذه الدراسة يتسم بالأهمية بالنسبة للوكالات الأخرى ويتخطى حدود نواتج الدراسات السابقة. وثمة فرصة سانحة للمنظمة لتقود الوكالات الأخرى في اعتماد نهج مماثل والتأثير على أية توجهات مقبلة يمكن أن تصدر على مستوى الأمم المتحدة حول استرداد التكاليف وتمويل التكاليف الإدارية والتنظيمية. ويمكن القيام بذلك عبر انخراط المنظمة على أساس ثنائي مع بعض الوكالات (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية) أو بالقيام بذلك في إطار اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة.

٥-١-٦ تعميم وتسجيل المنتجات والخدمات المقدمة إلى الشراكات (العمليات والسياسات)

ينبغي أن تغطي الشراكات، من حيث المبدأ، تكاليفها الإدارية والتنظيمية عبر الآليات المستخدمة في البرامج الممولة بالاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية ذاتها (مثل رسوم دعم البرامج والتكاليف العامة والتكاليف المباشرة).

وعند استخدام مجموعة فرعية فحسب من الخدمات ولا يكون من المنطقي تطبيق نموذج الاسترداد الموحد فإن من الواجب تصور القيام بما يلي:

- **تنسيق/ ربط فهرس الخدمات الإدارية والتنظيمية:** تعمل المنظمة حسبما علمنا على وضع فهرس للمنتجات والخدمات لتحديد تكاليف النواتج المعينة. وتشكل هذه المبادرة فرصة لربط الخدمات والمنتجات الإدارية والتنظيمية مع ما هو موصوف منها في اتفاقات الخدمات الإدارية وإدماج هذه الخدمات والمنتجات بنظيراتها التي تقدمها المنظمة ذاتها.
- **تقييم التكاليف لتوفير الخدمات إلى الشراكات:** يمكن القيام بذلك بالنسبة للخدمات الموحدة استناداً إلى تكاليف الوحدة عند توافرها وإلى تقييم للاستهلاك السابق أو المتوقع. وفي حال عدم توافر تكاليف الوحدة فإن بالمستطاع القيام بذلك من خلال تقدير النصيب من تكلفة كل الخدمة الذي يمثلته الطلب من الشراكة. وفيما يتعلق بالخدمات المحددة فإنه يتعين إجراء قياس خاص للتكلفة (وذلك مثلاً عبر تسجيل الوقت المنفق). وينبغي العناية بضمان تثبيت الشؤون المالية من هذا التقييم.
- **مواصفة اتفاقات الخدمات الإدارية:** بالمستطاع القيام بذلك كتمرين أولي غير متكرر لمواصفة اتفاقات الخدمات الإدارية مع الهيكل والفهرس ذاتهما، والقيام بعد ذلك بتحديثها كل ثنائية حال حساب التكاليف الجديدة للمنتجات والخدمات.

كما أننا نحث المنظمة، وكجزء من عملية أوسع للتأمل بتصرف شؤون الشراكات، على أن تبت فيما إذا كان بمقدور الشراكات المنغرسه بقوة ضمن عمليات المنظمة أن تطلب إبرام اتفاقات للخدمات الإدارية معها.

٥-١-٧ تحديث هياكل البيانات (البيانات)

يوفر نظام GSM هياكل بيانات وحقول وافية لتدوين المعاملات وتمكين التحليل. على أن الميادين المذكورة تعاني من أوجه قصور من حيث طريقة الإنشاء، أو الملء، أو الاستخدام حالياً، مما أدى إلى تقييد تحليلنا. وبغية التمكن من تكرار تحليل الأنواع الذي أجري كجزء من هذه الدراسة بطريقة مبسطة وجارية فإن من الواجب استعراض ما يلي:

- **توحيد النواتج والمهام:** تنقسم الاستراتيجيات إلى نواتج منتظرة على مستوى المنظمة، ونواتج منتظرة خاصة بكل مكتب، ومهام عليا. والنتائج المنتظرة الخاصة بكل مكتب والمهام العليا هي حقول نصية حرة أساساً يمكن لأي برنامج ملؤها. ولا يتيح ذلك توحيد الإنفاق ذي الطابع العابر للوظائف، مثل نفقات الموارد البشرية أو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على امتداد المنظمة. ولقد علمنا بأنه سيتم تنسيق هذه الحقول وتحديثها مركزياً في ثنائية ٢٠١٤ / ٢٠١٥، وهو ما

يشكل تطوراً يستحق الترحيب. على أن المنظمة يجب أن تعالج أمر كيفية العناية بالفئات الوظيفية (مثل التنظيم الأساسي) والفئات الفرعية (مثل الشؤون القانونية) في هذا الهيكل المعدل.

- **صقل التعاريف والحسابات التشغيلية العامة:** ينبغي تقسيم الحساب التشغيلي العام في جدول تصنيف حسابات المنظمة للتمكن من إجراء تتبع أدق لطبيعة التكاليف. ويمكن النظر في التركيز بشكل خاص على ما يلي:
 - فئات نفقات تكنولوجيا المعلومات: الأجهزة، والبرمجيات، وخدمات تكنولوجيا المعلومات المهنية والعقود الخارجية
 - فئات نفقات المرافق: الإيجارات، والسلع (الوقود، الكهرباء، إمدادات المياه)، وصيانة المباني، وإنشاء المباني
- **تطبيق أنواع السلع بطريقة متسقة وذات معنى:** تتيح الوحدة النموذجية للتوريد في نظام GSM القدرة على استخدام نوع السلعة في تصنيف المشتريات. وفي الوقت الراهن تُستخدم أنواع السلع بطريقة غير متسقة أو غير واضحة. وبغية التمكن من استخلاص المعلومات من هذا الحقل فإننا نوصي باستعراض تعاريف أنواع السلع القائمة، وتبسيطها، وربطها إن أمكن بالفئات الوظيفية (كالمرافق العامة مثلاً).
- **ضمان دقة ووضوح تسميات الوظائف:** لاحظنا عدداً من التوصيفات العامة مثل "موظف تقني"، وهي توصيفات يصعب تصنيفها وقد تتضمن موظفين يؤدون عملاً إدارياً وتنظيماً. كما علمنا أن الموظفين قد لا يقومون بالضرورة بالعمل المناظر لتسمية وظيفتهم. وبما أن ثلثي التكاليف الإدارية والتنظيمية على الأقل تتعلق بالموظفين، فإن ضمان دقة ووضوح تسميات الوظائف يعتبر شرطاً ضرورياً للشفافية. وعلى إدارة الموارد البشرية أن تتحقق من تمتع المناصب الجديدة بتسميات وظيفية واضحة ودقيقة. وكخطوة ثانية فإن من الواجب أن يقوم المدير المركزي أو الإقليمي المناظر باستعراض المناصب الجديدة المتعلقة بوظائف محددة (مثل تكنولوجيا المعلومات، أو الموارد البشرية، أو الشؤون المالية) لضمان عدم وجود ازدواج في الموارد وأن الأنشطة تؤدي بالطريقة الكفوءة الفضلى (يرجى الرجوع إلى القسم ١٠-١-٥). بشأن صقل النموذج التشغيلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية).
- **تحديد نفقات مركز الخدمة العالمي/ الأنشطة المنقولة إلى الخارج:** يعتبر مركز الخدمة العالمي حالياً جزءاً من المكتب الرئيسي لمقر المنظمة. كما لاحظنا أن جميع الأنشطة المنقولة إلى الخارج (مثل تكنولوجيا المعلومات) هي جزء من مركز ميزانية مركز الخدمة العالمي. وبغية توفير المزيد من الوضوح بشأن تطور النفقات والأنشطة المنقولة إلى الخارج فإنه يمكن للمنظمة أن تنظر في تجميع كل نفقات الأنشطة المنقولة إلى الخارج ضمن مركز ميزانية واحد. وبصورة بديلة فإن بمقدور المنظمة أن تدرس مسألة إنشاء مركز رئيسي جديد لتسهيل تتبع نفقات مركز الخدمة العالمي والإبلاغ عنها. على أن ذلك سيكون معقولاً فحسب إذا ما كان من المنتظر أن يتسع نطاق المركز وحجمه بشكل كبير.
- **توضيح معاملات السلف والسلف الإلكترونية:** تُدرج النفقات الناجمة عن السلف الإلكترونية ضمن فئة التكاليف التشغيلية العامة آلياً. كما أننا نفهم أن السلف الإلكترونية لا تتيح إمكانية تحديد نوع السلعة. وبغية ضمان التصنيف المناسب لمعاملات السلف الإلكترونية فإن من الواجب تحديث بيانات هذه السلف بغية اشتراط تصنيف النفقات وفقاً لفئات الحسابات المصقولة المذكورة أعلاه وبحسب نوع السلعة إن أمكن.

٥-١-١ تعزيز وظائف تحليل البيانات والمراقبة (التقارير وتحليل الأنماط، الهيكل التنظيمي)

تنقسم وظائف المالية والمراقبة حالياً بين:

- وحدة البرنامج والموارد والتخطيط التي تضطلع بمسؤولية تنسيق تعريف الميزانية والبرنامج والتوزيع اللاحق للموارد؛
- وحدة المالية الواقعة ضمن نطاق مسؤولية المراقب المالي، والتي تتولى المسؤولية عن المحاسبة، والخزانة، والتقارير المالية.

ورغم أن كلتا الودعتين تمارسان عدداً من تدابير الضبط على كيفية ميزنة الموارد، وتوزيعها، وإنفاقها، والإبلاغ عنها فقد لاحظنا وجود فجوات في القدرة الحالية للمنظمة بشأن:

- استخلاص أفكار ثاقبة من البيانات التي تجمعها من نظام GSM ومساندة عملية اتخاذ القرارات؛
- الحصول على فائدة تتناسب مع المال المنفق من أنشطتها عبر تحليل الأداء التشغيلي للوحدات والبرامج.

وبما أن المنظمة تمتلك نظاماً متيناً لتخطيط الموارد المؤسسية، وحالما تتجسد تحسينات جودة البيانات المشار إليها آنفاً، فإننا نعتقد أن على المنظمة أن تنظر في تعزيز قدرتها على تحليل البيانات وإدارة الأداء. ومن الواجب أن يتألف ذلك من أدوات معززة لمعلومات الأعمال (BI) ووظيفة لتحسين تحليل البيانات والأداء التشغيلي تتمركز في المقر الرئيسي.

وينبغي أن تضطلع هذه الوظيفة على وجه الخصوص بما يلي:

- مقارنة الوظائف الإدارية والتنظيمية بما هو قائم في كيانات الأمم المتحدة الأخرى، وكذلك بالمنظمات الخاصة غير الربحية حسب الاقتضاء؛
- مقارنة أداء الأنشطة المتماثلة التي تقوم بها الأقاليم أو البرامج المختلفة (مثل تنظيم الأحداث)؛
- تحليل الاتجاهات في تطور بنود التكاليف الأساسية (مثل مختلف الفئات الإدارية والتنظيمية) على مدى الزمن؛
- توفير المساعدة للبرامج في استخلاص فائدة تتناسب مع المال المنفق عبر توفير المشورة أو الخبرة التحليلية.

٥-١-٢ إنكاء وعي موظفي دعم الإدارة والبرامج بشأن كيفية التصنيف الصحيح للنفقات ولماذا يعتبر ذلك مهماً (الكفاءات)

يتعلق عدد من تحديات جودة البيانات التي كشفت عنها الدراسة بأن بعض الأشخاص يقدمون طلبات شراء عبر مركز الخدمة العالمي دون أن يفهموا بالضرورة أثر التدوين غير الدقيق للمعلومات.

ويتيح نشر النسخة المحدثة من نظام GSM الفرصة لإعادة تأهيل الموظفين الذين يتولون تدوين المعلومات في النظام. ومن الواجب أن يتجاوز ذلك نطاق التدريب التقني وأن يتناول أهمية توزيع التكاليف بشكل سليم، وكذلك مسؤولية الأفراد عن ضمان مدخلات البيانات المتسمة بالجودة.

ومن حيث المبدأ فإن من الواجب عدم السماح لموظف جديد برفع طلب شراء دون حصوله على تدريب كاف والتزامه بتدوين البيانات بدقة.

٥-١-١٠ صقل النموذج التشغيلي للتكاليف الإدارية والتنظيمية (الهيكل التنظيمي)

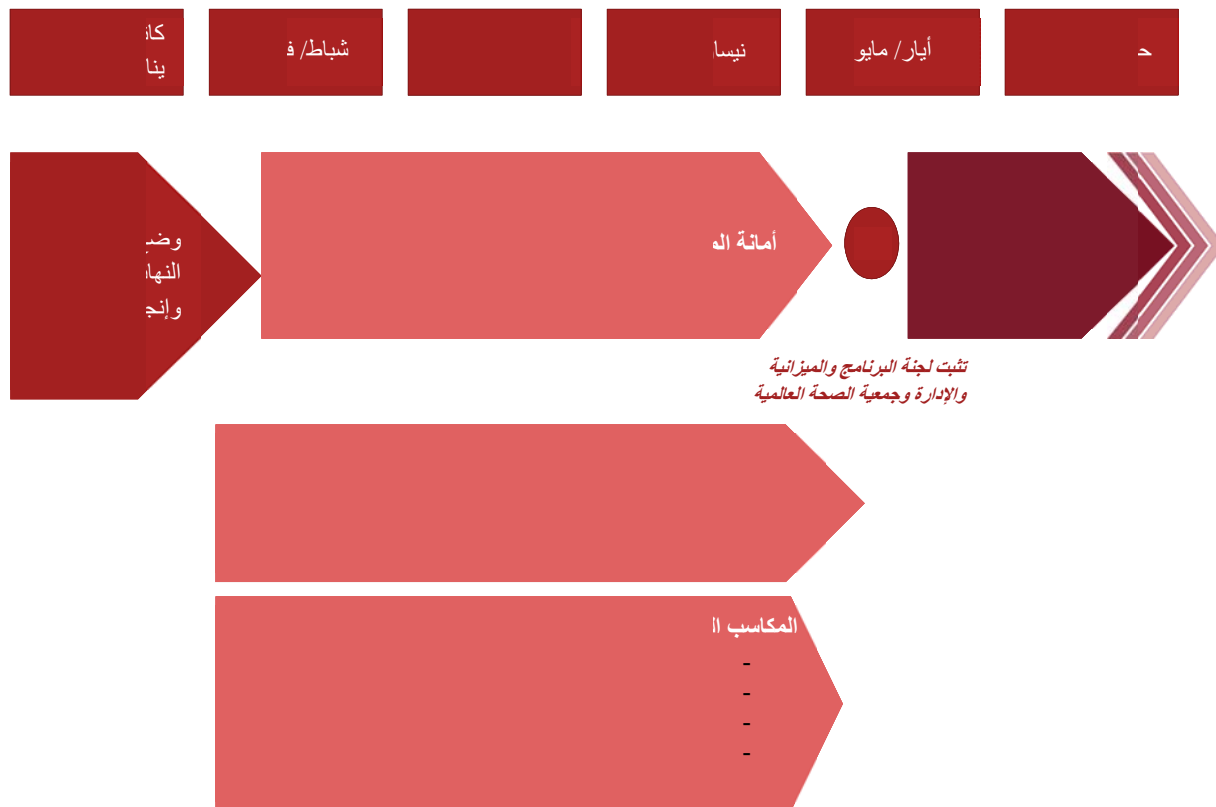
كشف تحليلنا عن العناصر التالية:

- يشكل مركز الخدمة العالمي، ومع أنه حظي بالتعزيز، نسبة ٤,٤٪ فحسب من نفقات الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١.
 - تحوّل الموارد من الغرضين الاستراتيجيين ١٢-١٣ إلى الأغراض الاستراتيجية ١-١١ من ثنائية إلى أخرى دون تغيير طبيعة دورها.
 - شهد المقر الرئيسي انخفاضاً حاداً في مناصب الموظفين المتفرغين وتكاليف الموظفين بالمقارنة مع كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، إلا أن تطور وظائف الأنشطة الإدارية والتنظيمية في الأقاليم لم يتبع المنحنى ذاته.
 - تدعو الحاجة إلى إنشاء أدوار أو وظائف وتعزيزها، مثل الامتثال أو جودة البيانات والامتثال (يرجى الرجوع إلى القسم ٥-١-٤ أعلاه)، أو تحليل البيانات ومراقبتها (يشير ذلك إلى الفرع ٥-١-٨ أعلاه)، أو المراجعة الداخلية، أو إدارة المخاطر. وقد علمنا بأن ذلك قيد المناقشة حالياً مع الدول الأعضاء.
 - استناداً إلى تعريفنا العملي للتكاليف الإدارية والتنظيمية فإن الإنفاق الإجمالي للأنشطة الإدارية والتنظيمية يمثل بين ٣١ و ٣٣٪ من نفقات المنظمة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. ومع أن هذه النسبة مهمة إلا أن ذلك لا يعني أن الإنفاق المذكور متوائماً تماماً مع احتياجات الأعمال ولا أن جميع الأنشطة تؤدي على النحو الكفوء الأمثل.
- وبصورة إجمالية، وبغية إرساء مواءمة أفضل مع احتياجات الأعمال وضمان أداء المهام بالطريقة المثلى من حيث المردودية فإننا نعتقد أن هناك فرصة للنظر بعين جديدة إلى نموذج التشغيل الشامل المتعلق بالأنشطة الإدارية والتنظيمية. ويمكن أن تركز مثل هذه العملية على ما يلي:
- تحديد ماهية الأنشطة الإدارية والتنظيمية التي تؤدي على النحو الأفضل من داخل كل برنامج وتلك الأنشطة الإدارية والتنظيمية التي تنفذ بالشكل الأمثل عند تجميعها؛
 - تحديد ماهية الأنشطة أو الوظائف التي ينبغي تعزيزها أو إنشاؤها (يرجى الرجوع إلى القسمين ٥-١-٤ و ٥-١-٨ وإلى المناقشات الجارية بشأن مستويات التوظيف في مجال المراجعة الداخلية وإنشاء وحدة لإدارة المخاطر)؛
 - تحديد الأدوار المعنية للأنشطة الإدارية والتنظيمية على مستويات المقر الرئيسي، والأقاليم، والبلدان، ومركز الخدمة العالمي؛
 - تحديد خريطة الطريق المقبلة ونطاق الأنشطة لمركز الخدمة العالمي بما أنه يشارف الآن الخطوة الأولى على طريق النضج.

٥-٢ خريطة الطريق الخاصة بالتنفيذ

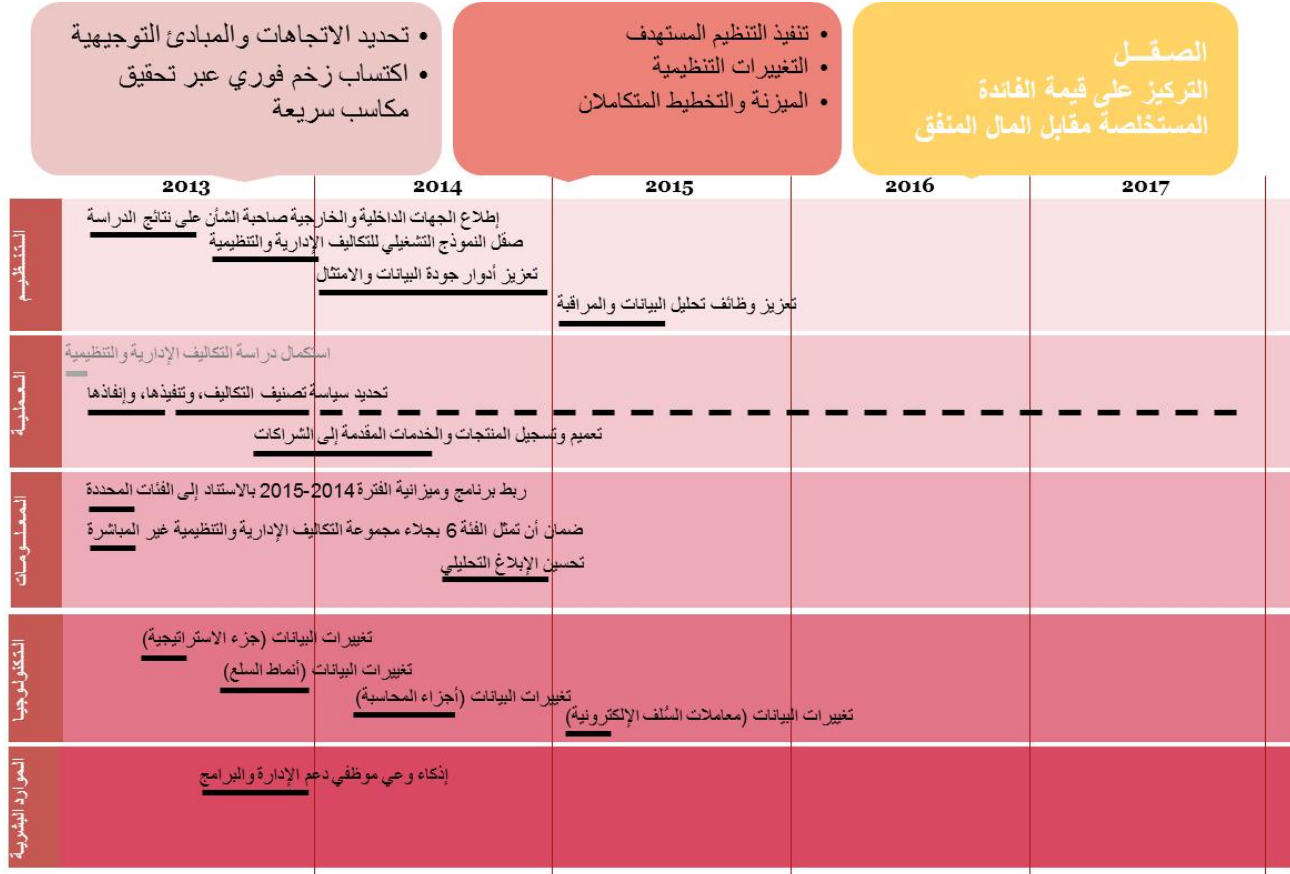
من المتعذر وضع خطة تنفيذ مفصلة للتوصيات آنفة الذكر وتطبيق خيار تمويل مفضل بمعزل عن التنفيذ الأوسع لخطط الإصلاح في المنظمة.

ويوفر الرسم البياني المدرج أدناه مخططاً للعمل الذي نقترح القيام به في الفترة الفاصلة بين وضع الصيغة النهائية لهذه الدراسة والاجتماع المقبل لكل من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة وجمعية الصحة العالمية.



وبالإضافة إلى ذلك فإن الرسم البياني المدرج أدناه يحدد التسلسل المحتمل للتدابير اللازمة لتنفيذ توصياتنا. ويفترض هذا الشكل أن تتخذ جمعية الصحة العالمية قراراً بشأن نموذج التمويل المقبل للأنشطة الإدارية والتنظيمية في أيار/ مايو ٢٠١٣.

وعوضاً عن النظر إلى هذه الخطة للتنفيذ على أنها إطار مقيّد فإننا نحث منظمة الصحة العالمية على مواصلة خطة الطريق هذه ودمجها مع خطة الطريق الواسعة المتعلقة بالإصلاح.



= = =