الأمم المتحدة

A/57/442

الجمعية العامة

Distr.: General
30 September 2002
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والخمسون

البند ١١٩ من جدول الأعمال

**وحدة التفتيش المشتركة**

# تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

## مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ''تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة'' (JIU/REP/2002/3).

041002 041002 02-61285 (A)
*0261285*

JIU/REP/2002/3

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

# تكاليف الدعم ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

**آرمندو دوكيه غونزالس**
**سوميهيرو كوياما**
**خليل عيسى عثمان**

**وحدة التفتيش المشتركة**

**جنيف**
**٢٠٠٢**

# المحتويات


| الفصل | | الفقرات | الصفحة |
|---|---|---|---|
| | خلاصة: الهدف والاستنتاجات والتوصيات | | ٤ |
| | مقدمة | ١-٣ | ٧ |
| أولا - | معلومات أساسية | ٤-١٥ | ٨ |
| | ألف - الموارد الخارجة عن الميزانية | ٤-١٠ | ٨ |
| | باء - تقاسم تكاليف الدعم | ١١-١٥ | ١٠ |
| ثانيا - | وضع سياسات تكاليف الدعم | ١٦-٣٩ | ١٢ |
| | ألف - تحديد تكاليف الدعم | ١٦-٢٥ | ١٢ |
| | باء - قياس تكاليف الدعم | ٢٦-٣٨ | ١٦ |
| | جيم - تحديد معدلات تكاليف الدعم | ٣٩ | ٢١ |
| ثالثا - | تطبيق السياسات الخاصة بتكاليف الدعم | ٤٠-٥٢ | ٢١ |
| | ألف - معدلات استرداد تكاليف الدعم | ٤٠-٤٧ | ٢١ |
| | باء - منح الاستثناءات | ٤٨-٥٢ | ٢٧ |
| رابعا - | صوب مواءمة مبادئ السياسات | ٥٣-٦٥ | ٢٨ |
| | ألف - المنافسة | ٥٣-٥٦ | ٢٨ |
| | باء - المواءمة | ٥٧-٦٥ | ٢٩ |
| المرفق | | | |
| | تحفظات أو آراء مخالفة أبدتها المنظمات بشأن التوصيات والنتائج ذات الصلة | | ٣٣ |

## خلاصة: الهدف والاستنتاجات والتوصيات

**الهدف:**

**استعراض وضع وتطبيق سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، واقتراح التدابير الرامية إلى مواءمة هذه السياسات.**

### ألف – وضع سياسات تكاليف الدعم

في ضوء تجميد الموارد الأساسية أو انخفاضها، أصبح الاستخدام الفعال للموارد من خارج الميزانية في دعم البرامج المأذون بها هاماً بشكل متزايد. غير أن الأنشطة الخارجة عن الميزانية لا تتفق في الواقع في جميع الأحوال مع الأولويات التشريعية، وسياسات تكاليف الدعم القائمة لا تعكس بطريقة منهجية الأهمية النسبية لأنشطة معينة خارجة عن الميزانية بالنسبة لهذه الأولويات التشريعية (الفقرات ٤-١٠، التوصية ٩).

**التوصية ١: بغية تأمين الاستخدام الفعال للموارد الخارجة عن الميزانية في دعم البرامج المأذون بها، قد ترغب الأجهزة التشريعية في أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين في كل منظمة من المنظمات القيام بما يلي:**

**(أ) إدراج الموارد الخارجة عن الميزانية في الموارد الأساسية في عروض الميزانية (إن هي لم تفعل ذلك بعد) وإخضاع هذه الموارد إلى الموافقة التشريعية، وذلك على الأقل من حيث تحديد الأولويات البرنامجية الواسعة؛**

**(ب) قبول الموارد الخارجة عن الميزانية للأنشطة التي ليست في متناول الميزانيات الأساسية بما يتفق والتحديد الواسع للأولويات البرنامجية الذي توافق عليه الأجهزة التشريعية.**

وتسعى معظم سياسات تكاليف الدعم إلى استرجاع الزيادة الإضافية في تكاليف الدعم التي تُنسب إلى الأنشطة الخارجة عن الميزانية. والنهج التزايدي لتحديد تكاليف الدعم واسترجاعها يفترض ألا تمول أية وظائف أساسية – تكاليف ثابتة – من موارد خارجة عن الميزانية. وبالتالي تسمح سياسات تكاليف الدعم في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بقدر من الدعم للأنشطة الخارجة عن الميزانية من الموارد الأساسية. وعملية تحديد التكاليف الإضافية تنطوي على عنصر لا مفر منه من الحكم الشخصي (الفقرات ١١-١٤، و١٧-٢٠، و٣٩).

**التوصية ٢: على الرؤساء التنفيذيين السهر على أن تحدد جميع عمليات قياس التكاليف الإضافية بشكل واضح حصّة التكاليف التي لها صلة بالهياكل الإدارية وغيرها من هياكل الدعم القائمة والتي يتم تحملها على نحو ملائم من خلال الموارد الأساسية، وحصة التكاليف التي يجب تحملها من الموارد من خارج الميزانية.**

وقد استلزمت معظم عمليات قياس تكاليف الدعم دراسات استقصائية مضنية ومكلفة نسبياً استغرقت وقتاً طويلاً وهي تقوم على أساس عمل المزامنة. وأهمية المساءلة عن الإدارة في النهج الاستقصائي الشامل تجاه قياس تكاليف الدعم إنما هي أهمية مبالغ فيها بعض الشيء. وعند القيام بعمليات قياس التكاليف مستقبلاً قد يكون من الملائم التركيز على بحث هياكل التكلفة قبل إجراء دراسة استقصائية صغيرة الحجم وضيقة التركيز وقائمة على عمل المزامنة (الفقرات ٢٦-٣٣، و٣٨).

**التوصية ٣: على الرؤساء التنفيذيين أن يولوا عناية حذرة مسبقة للتكاليف والمنافع التي لها صلة بالمناهج المحتملة تجاه**

**قياس التكلفة التزايدية. ويجب التأكد من صحة استنتاجات جميع عمليات قياس التكلفة، بما في ذلك الاسقاطات الناتجة عن ذلك لاحتياجات الدخل فيما يتصل بتكاليف الدعم، باستخدام تحاليل الإنفاق – الدخل الأصلي.**

وممارسة اليونيسيف، وإلى حد ما ممارسة اليونسكو، المتمثلة في الاحتفاظ بالفائدة المكتسبة من الموارد التكميلية ومن استخدام هذا الدخل للتعويض عن تكاليف الدعم تستحق مزيد البحث. ويمكن أن تستخدم هذه الممارسة للحد من معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وإزالة العبء الإداري الناتج عن ذلك في حساب إيرادات الفائدة الخارجة عن الميزانية واستحقاقها والإبلاغ عنها وإعادتها أو غير ذلك من أشكال تحديد سبل توزيعها (الفقرات ٣١-٣٨).

**التوصية ٤: قد ترغب الأجهزة التشريعية في التفكير في السماح لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالاحتفاظ بالفائدة المكتسبة من الموارد الخارجة عن الميزانية التي يتم الإسهام بها في الأنشطة متعددة الجهات المانحة حيثما تختلط الموارد وتتعذر المحاسبة المستقلة الخاصة بمانحين محددين. وقد ترغب هذه الأجهزة في قرار أن هذا الإيراد يجب أن يستخدم لتخفيض تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وأن يتم الإبلاغ الملائم إلى الأجهزة التشريعية بشأن العلاقة بين إيرادات الفوائد هذه ومعدلات تكاليف الدعم.**

وهناك عدد من التناقضات التشريعية فيما يتعلق بسياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية التي تطبقها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويتعلق أكثر أشكال التناقض شيوعاً بموافقة الأجهزة التشريعية على سياسات استرجاع تكاليف الدعم التزايدية من جهة وقيامها من جهة أخرى بإقرار تشريع يحظر تقديم الدعم للأنشطة الخارجة عن الميزانية من الموارد الأساسية (الفقرة ٤٧).

**التوصية ٥: على الرؤساء التنفيذيين استعراض التشريع الخاص بتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية الساري على منظماتهم، والتقدم بمقترحات إلى أجهزتهم التشريعية بهدف إزالة التناقضات في هذا التشريع.**

## باء – تطبيق سياسات تكاليف الدعم

تطبق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مجموعة متنوعة من معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية؛ وهذا يعكس تنوع الأنشطة البرنامجية، وترتيبات التمويل، وهياكل التكاليف. وعلى مستوى فرادى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يفضل معدل تكلفة الدعم البسيط والسهل الإدارة على سلسلة معقدة من المعدلات لا يمكن تبريرها بالنسبة للمنظمات التي تقوم بمجموعة متنوعة نسبياً من الأنشطة الموضوعية وأنشطة الدعم. وفي هذه المنظمات قد تكون سلسلة مبسطة نسبياً من المعدلات المحددة بشكل واضح أكثر ملاءمة. وعدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يقدر ويسترجع تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية على أساس كل حالة على حدة باستخدام مجموعة معقدة نسبياً من أدوات تقييم التكلفة. غير أن هذا النهج مرهق ومربك من الناحية الإدارية وغير منصف أصلاً (الفقرات ٤٠ و ٤٣-٤٦).

والمانحون يشككون بشكل متزايد في صحة نسبة الـ ١٣ في المائة، وفي بعض الحالات نسبة ١٠ في المائة، كمعدل لتكاليف الدعم. وقد أبدى بعض المانحين استعداده لتمويل تكاليف الدعم المباشرة الأكثر شفافية والتي يمكن تبريرها (تكلفة مباشرة للموارد الخارجة عن الميزانية). وعلى الرغم من أن تكاليف الدعم الإجمالية، المباشرة منها وغير المباشرة، أكثر أهمية في نهاية المطاف إلا أن عدداً من

مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تسترجع نسبة متزايدة من تكاليف الدعم كمكونات مباشرة وداخلية من مكونات المشاريع والبرامج الخارجة عن الميزانية. ويجب عدم الخلط بين هذا النهج المتمثل في استرجاع تكاليف الدعم وممارسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجديدة المتمثلة في إدراج احتياجات تكاليف الدعم غير المباشرة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تنفذ مشاريع ممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو من خلاله كجزء من تكلفة مدخلات ونفقات المشاريع الجوهرية (الفقرات ٢٠-٢٤ و٤٠-٤٢).

**التوصية ٦: على الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات التي لم تفعل ذلك بعد أن تستكشف إمكانية الأخذ بالعناصر التي يمكن تحديدها والتي تغطيها حالياً رسوم تكاليف الدعم القائمة على النسبة المئوية، كتكاليف مشاريع أو برامج مباشرة وداخلية.**

**التوصية ٧: على المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يستعرض الممارسة المتمثلة في إدراج تكاليف الدعم غير المباشر بالنسبة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة كجزء من تكلفة مدخلات ونفقات مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجوهرية. وقد يرغب المجلس التنفيذي في مراجعة هذه السياسة بما يتفق والمبادئ الوارد وصفها في التوصية ٩ أدناه.**

وسلطة منح معدلات استثنائية لتكاليف الدعم جزء لا يتجزأ من معظم سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وهذه السلطة تستخدم على نطاق واسع وبشكل متكرر: إنه لا مفر منها حيثما تخضع الموارد التي تعتبرها مؤسسة منظومة الأمم المتحدة المتلقية خارجة عن الميزانية لسياسات تكاليف الدعم في مؤسسة أخرى من مؤسسات المنظومة (مثل الأموال الموفرة من خلال مرفق البيئة العالمية، والصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال، وغيرهما)؛ وهذا أمر سائد بشكل خاص في عدد من المنظمات المطالبة بتطبيق معدل الـ ١٣ في المائة. وبحكم التعريف فإن الاستثناءات غير الاستثناءات في حالة تطبيق سياسات تكاليف الدعم لمؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يجب ألا تمنح بكثرة (الفقرات ٤٧-٥١).

**التوصية ٨: على الرؤساء التنفيذيين أن يسهروا على أن تكون معدلات تكاليف الدعم الاستثنائية والأسباب التي يقوم على أساسها السماح بها، متماسكة. ويجب ألا تُمنح إلا على أساس أولويات موضوعية يمكن تبريرها أو على أساس بيان صادق لاستنساب معدلات أدنى لتكاليف الدعم. وبالاضافة إلى ذلك، على الرؤساء التنفيذيين الذين يمنحون معدلات استثنائية لتكاليف الدعم على أساس متكرر نسبياً أن يراجعوا سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية التي يقرون استثناءات بشأنها.**

**جيم – مواءمة مبادئ السياسات العامة**

إن وضع وتطبيق معدل وحيد لتكاليف الدعم على نطاق المنظومة يقوم على متوسط لتغطية التكاليف على صعيد المنظومة لا يميز بين هياكل التكاليف وأنواع النشاط الخارج عن الميزانية المدعوم وطبيعة هذا الدعم، تكاد لا تكون لهما أية أهمية في الوقت الحاضر. غير أن تعدد معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية لا تمنع من مواءمة المبادئ التي تقوم على أساسها هذه المعدلات. واستنباط نهج مشترك لإقامة هذه المعدلات سوف يحسن كثيراً فهم الدول الأعضاء وقبولها لسياسات تكاليف الدعم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (الفقرات ٥٦-٦٤).

**التوصية ٩: على الأجهزة التشريعية أن تنفذ سياسات لتكاليف الدعم لتأمين المضي في تعبئة وتوزيع الموارد الخارجة عن الميزانية بشكل فعال من أجل النهوض**

**بالأنشطة المأذون بها في المجالات الإنمائية والإنسانية وغيرها من المجالات الموضوعية. ويجب أن تكون هذه السياسات بسيطة وشفافة وسهلة الإدارة، ويجب أن توفر نهجاً متماسكاً ومنصفاً لوضع ترتيبات خاصة. وتحقيقاً لهذه الغاية قد ترغب الأجهزة التشريعية في النظر في ما يلي:**

**(أ) وضع معدلات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وفقاً للمبادئ التالية:**

- **يجب أن تسلم بالمركزية النسبية وتعكسها، وكذلك المنافع المباشرة للنشاط الخارج عن الميزانية بالنسبة للبرنامج المأذون به؛**
- **يجب أن تكون متمايزة لمراعاة تكلفة الدعم التي تتأثر بنوع النشاط، والمشروطية، وحجم الموارد؛**

**(ب) سلطة وضع معدلات لتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية وفقاً للمبادئ المبينة في الفقرة (أ) أعلاه يمكن أن توكل إلى الرؤساء التنفيذيين مع ما يلزم لذلك من إبلاغ ملائم بشأنها إلى الأجهزة التشريعية.**

**التوصية ١٠: لدى تنفيذ السياسات والمعدلات الجديدة لتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية، الموضوعة وفقاً للخطوط المبينة في التوصية ٩ أعلاه، على الرؤساء التنفيذيين أن ينظروا بعناية قبل ذلك في أثر هذه التغييرات على إيرادات تكاليف الدعم، ضامنين بذلك ألا تقع نسبة أكبر من التكاليف ذات الصلة بتعاون الأنشطة الخارجة عن الميزانية على الموارد الأساسية، وأي تخفيض في إيرادات تكاليف الدعم بسبب تخفيض تكاليف الدعم يجب أن يعوض عنه من حيث المبدأ من خلال إنجاز خدمات إدارية أكثر فعالية.**

**التوصية ١١: على مجلس تنسيق الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة أن يسهر على رصد عملية وضع سياسات تكاليف الدعم والقيام بتطوير ونشر الإبلاغ المقارن المنتظم لهذه السياسات. ويجب أن تستعرض آلية مناسبة تابعة لمجلس تنسيق الرؤساء التنفيذيين نتيجة هذا الإبلاغ بغية القيام، قدر المستطاع، بمواءمة المبادئ التي تقوم عليها سياسات تكاليف الدعم، كما يجب أن يستعرضها أيضاً الرؤساء التنفيذيون الذين عليهم أن يقدموا التقارير بشأن ذلك إلى الأجهزة التشريعية التابعة لهم.**

**التوصية ١٢: على الأجهزة التشريعية أن تواصل رصد النفقات الإدارية وغيرها من نفقات الدعم الإجمالية واستعراض هذه المكونات في ميزانيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وعلى الدول الأعضاء، وهي تفعل ذلك، أن تسهر على ألا تزداد الاحتياجات الإدارية وغيرها من احتياجات الدعم الأخرى في الميزانيات الأساسية بتناسب مع اجمالي الموارد الأساسية.**

## مقدمة

١ - لقد بحثت وحدة التفتيش المشتركة مسألة تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية في عدد من المناسبات السابقة كان آخرها، ولو بشكل غير مباشر، تقريرها لعام ١٩٩٠ عن ''موارد الأمم[١] المتحدة الخارجة[٢] عن الميزانية''[٣] وقد ركزت مذكرة لوحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٧٨[٤] كما ركّز تقريران أعدا في عامي ١٩٧٤[٥] و١٩٦٩[٦] بشكل مباشر على حساب التكاليف وجوانب قياس التكاليف في هذه المسألة. ويطبق هذا التقرير منظوراً أوسع

(١) مذكرات أولية.

(٢) مذكرات أولية موسعة.

(٣) JIU/REP/90/3.

(٤) ''مذكرات أولية موسعة حول نظام جديد لتكاليف دعم الوكالات'' (JIU/NOTE/78/1).

(٥) ''تقرير عن نُظم قياس التكلفة في مؤسسات أسرة الأمم المتحدة وإمكانية تطويرها بتحويلها إلى نظم للتكلفة - الفائدة مدمجة في نظم الإدارة الشاملة" (JIU/REP/74/7).

(٦) ''تقرير عن التكاليف العامة للبرامج الخارجة عن الميزانية وعن طرق قياس الأداء والتكاليف" (JIU/REP/69/2).

على نطاق المنظومة يبحث وضع وتطبيق سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. كما يبحث في منهجيات قياس التكاليف من منظور السياسة العامة وليس من منظور تقني. وتيسيراً لإعداد هذا التقرير أُرسل استبيان إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فيما يستند هذا التقرير إلى الردود على الاستبيان قدر المستطاع عملياً. وسياسات وممارسات تكاليف الدعم في مؤسسات معينة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)) ومعدلات تكاليف الدعم في البعض الآخر من المؤسسات الوارد بيانها في الجدول بالصفحة ٢٢، إنما هي مقدمة بتفصيل لأنها تعتبر عامة الأهمية. كما تقدم أمثلة حيثما ارتئي أنها توضح أوجه قصور معينة أو تشير إلى أفضل الممارسات.

٢ - وهذا التقرير لا يتطرق لا لمسألة استخدام إيرادات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية، ولا لعرض هذه الإيرادات في الحسابات وفي كشوف الميزانية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا لمدى إخضاع هذه الإيرادات لاستعراض وموافقة الأجهزة التشريعية. ونظراً لتعقد مسألة تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية، كان من الضروري إعطاء الأولوية والتركيز على وضع وتطبيق سياسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الاستبيان طلب استجابات أوسع نطاقاً مما يمكن التطرق له في تقرير واحد؛ وارتئي أن النهج المعتمد أقل احتمالاً لأن يؤدي إلى إغفال معلومات أساسية.

٣ - وتوجد في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مجموعة متنوعة من الترتيبات وغير ذلك من آليات الاسترجاع فيما يتصل بتكاليف الدعم. وهذا التعقد يعكس تنوع أنشطة البرامج، وترتيبات التمويل، ونُظم الإدارة المالية، وهياكل التكلفة. وبهذا الخصوص، لا بد لأي تقرير يركّز على نطاق المنظومة على تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية أن يحدد قبل كل شيء معنى عبارة ''الخارجة عن الميزانية''. والموارد الخارجة عن الميزانية ليست مجرد تبرعات بما أن الميزانيات المؤسسية لعدد من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها تمول على أساس طوعي. ولأغراض هذا التقرير تعتبر بالتالي الموارد الخارجة عن الميزانية موارد ''إضافية'' أو ''تكميلية'' عند مقارنتها بالموارد التي هي أساسية لعملية استعراض الميزانية والموافقة عليها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأوجه استخدام الموارد الخارجة عن الميزانية لا تستعرض حالياً أو تعتمد بنفس التفصيل من جانب الأجهزة التشريعية في منظومة الأمم المتحدة. وفي أية دراسة لتكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية، من الضروري أيضاً التمييز بين **التكاليف** التي يتم تحملها في دعم الأنشطة الممولة من موارد من خارج الميزانية، و**استرجاع** هذه التكاليف من الموارد الخارجة عن الميزانية، و**المعدلات**، وغير ذلك من الآليات التي يتم بها هذا الاسترجاع. وجميع هذه الجوانب مدرجة في استعراضها لسياسات تكاليف الدعم (لأغراض تعريف تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية، انظر الفصل ثانياً - ألف).

## أولاً - معلومات أساسية

### ألف - الموارد الخارجة عن الميزانية

٤ - إن التركيز التقليدي لدراسات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية والقرارات المتخذة بشأنها ما انفك يتعلق بسياسات وممارسات محددة لها صلة بقياس التكاليف وبوضع المعدلات المراد تطبيقها لاسترجاع تكاليف الدعم. وفي حين أن هذه المسائل هامة ويتم التركيز عليها في هذا التقرير أيضاً إلا أنه من الأهمية بمكان ملاحظة أنها ليست في الواقع عناصر مكونة لنقاش سياسي أوسع حول التكاليف والمنافع ذات الصلة بالموارد الخارجة عن الميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٥ - والمنافع الأكثر ذكراً للتمويل من خارج الميزانية، والتي تستخدم لتبرير اقتراحات تخفيض معدلات تكاليف الدعم، تتمثل في ما يلي:

- إن التمويل من خارج الميزانية يدعم ويكمل البرامج الأساسية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن طريق توسيع وتعزيز القدرة المؤسسية والبرنامجية، وزيادة تقديم المنافع الإنمائية الإنسانية أو غيرها من المنافع الجوهرية؛

- إن زيادة حجم ونطاق الأنشطة تزيد من إبراز ملامح مؤسسات منظومة الأمم المتحدة العامة والسياسية، ووجاهتها الفردية والجماعية والتشغيلية والموضوعية وتواجدها العام وسلطتها الموضوعية بصفة ''مراكز امتياز''.

٦ - ورغم هذه المنافع فإن عدداً كبيراً من الدول الأعضاء قلق لأن الأنشطة الخارجة عن الميزانية:

- تدعمها و''تعينها'' فعلاً موارد أساسية وتحول وجهة هذه الموارد النادرة عن البرامج أو المشاريع أو الأنشطة المأذون بها من الأجهزة التشريعية نحو البرامج والمشاريع والأنشطة التي تعكس أولويات أخرى ذات طابع ''أضيق'' و/أو ثنائي؛

- تقوض عملية الموافقة والتنفيذ التشريعيين وتعيد تحديد اتجاه أو ''تحوّل وجهة'' السياسات والبرامج والهيئات المؤسسية التي توافق عليها الأجهزة التشريعية عن الشكل العام الأمثل للموارد الأساسية/البرامج.

٧ - ومعلوم أن هذه الدول الأعضاء تحاج بأن زيادة الإسهام في الميزانيات الأساسية أفضل من زيادة التمويل من خارج الميزانية. ويساندها في ذلك كون الموارد الخارجة عن الميزانية تفرض على المنظمات المتلقية متطلبات معينة في مجالات التخطيط والإدارة والإبلاغ. والموارد الخارجة عن الميزانية لا يمكن التنبؤ بها، ولا سيما عند مقارنتها بالأنصبة المقررة. وعادة ما يتم تلقيها تدريجياً وهي خاصة ببرامج أو مشاريع وأنشطة محددة؛ ويمكن أن تتطلب أيضاً استعراضاً وتفاوضاً على أساس كل حالة على حدة، كما يمكن تقييدها بشروط إدارية معينة من بينها ترتيبات معينة للمحاسبة والإبلاغ. والشروط الإدارية التي يفرضها المانحون على المساهمات من خارج الميزانية، وقبول مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لهذه الشروط، يمكن أن يحمل تكاليف لا يمكن ببساطة قياسها نقداً. ومن بين الأمثلة على هذه الشروط الشراء والتوظيف المقيدان بشروط، وفرض متعاقدين من الباطن محددين، والإلحاح على ترتيبات خاصة لمراجعة الحسابات. وعلى الرغم من هذه المشاغل فإن الزيادة الكبيرة في الموارد من خارج الميزانية كأرقام مطلقة وكنسبة من إجمالي الموارد، ظاهرة تلاحظ على صعيد منظومة الأمم المتحدة إجمالا.

٨ - واستجابة لهذه المشاغل ومراعاة لكون التمويل من خارج الميزانية أصبح عنصراً متزايداً باطِّراد في التمويل الإجمالي، فإن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، وكذلك وحدة التفتيش المشتركة، قد تقدمتا بتوصيات متكررة فيما يتعلق، في جملة أمور، بالحاجة إلى التحديد الدقيق لدور التمويل الخارج عن الميزانية في البنية العامة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ والحاجة إلى تحسين آليات الموافقة والإبلاغ من أجل ضمان إخضاع النفقات الخارجة عن الميزانية لقدر أكبر من الفحص والتدقيق؛ والحاجة إلى تحديد وشرح التمويل الخارج عن الميزانية فيما يتصل بالأنشطة الوارد وصفها في ميزانيات البرامج ''الأساسية'' المقدمة إلى الأجهزة التشريعية لتوافق عليها؛ والحاجة إلى ضمان أولوية قوانين الأمم المتحدة ولوائحها فيما يتعلق بأية شروط تفرض على المساهمات الخاصة الغرض، بما في ذلك

من خلال إعداد ''كتيب عن الموارد والأنشطة الخارجة عن الميزانية''[٧].

٩ - أما فيما يتعلق بالتكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية فقد تقدمت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بتوصيات متكررة بشأن ما يلي: الحاجة إلى أشكال وإجراءات نموذجية لتقديم التقارير إلى المانحين عن الأموال الخارجة عن الميزانية بغية الحد من العبء الإداري والنفقات العامة المفرطة؛ والحاجة إلى ضمان التسديد الملائم للميزانيات الأساسية للنفقات القابلة للتحديد والتي لها صلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية؛ والحاجة إلى استنباط آلية لضمان التقليل إلى أدنى حد ممكن من الاستخدام غير المسدد التكلفة للموظفين والموارد في إطار الميزانية الأساسية للأنشطة الخارجة عن لميزانية؛ والحاجة إلى ضمان ألا تقدم أنشطة الميزانية الأساسية إعانات للأنشطة الخارجة عن الميزانية والعكس بالعكس[٨]. والجمعية العامة سبق أن أيدت هذه التوصيات أو أقرّتها (انظر القرار ٥٠/٢١٤ المؤرخ ٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦ على سبيل المثال). والتوصيات من هذا النوع لا تقتصر على أمانة الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال أعربت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن مشاغلها لأن ميزانية اليونيسيف لا تكشف على النحو الملائم التكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة التكميلية وأوصت بمزيد التحليل لتيسير تبيّن تكاليف الدعم التي يجب تحملها من الموارد العامة والتكاليف التي يجب تحملها من خلال الموارد التكميلية أو الأموال العامة[٩] . كما أوصت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بأن يقوم المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي باستعراض المنهجية المستخدمة لحساب تكاليف الدعم من أجل ضمان ألا تدعم التكاليف الإدارية وتكاليف الدعم للصناديق الاستئمانية عن طريق الموارد العامة[١٠].

١٠ - ومعظم النقاط التي تناولتها هذه التوصيات تسري على كافة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقريباً، وقد أثارتها الدول الأعضاء في اجتماعات هيئاتها التشريعية. ولها أهمية خاصة بالنسبة لهذا التقرير لأن المشاغل الجوهرية بخصوص تكليف دعم الأنشطة الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية لا يمكن التصدي لها إلا عندما تتأكد الدول الأعضاء، من خلال العملية التشريعية الملائمة، من أن التمويل من خارج الميزانية يستخدم دعماً لأولويات البرامج المحددة بموجب إجراء تشريعي.

## باء - تقاسم تكاليف الدعم

١١- وسياسات تكاليف الدعم في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، سواء كانت ضمنية أو صريحة، إنما تسمح بقدر من الدعم للأنشطة الخارجة عن الميزانية من الموارد الأساسية. ومعظم الأجهزة التشريعية في منظومة الأمم

(٧) ''موارد الأمم المتحدة الخارجة عن الميزانية'' (JIU/REP/90/3). "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٠-١٩٩١" (A/44/7). "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩" (A/52/7). "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٢٠٣" (A/56/7).

(٨) "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٠-١٩٩١" (A/44/7). "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧" (A/50/7). "اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩" (A/52/7).

(٩) ''اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية: التقارير من الأول إلى الخامس عشر عن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥'' (A/49/7).

(١٠) المرجع نفسه.

المتحدة أقرت معدلات تسديد لتكاليف الدعم هي أدنى من التكاليف الكاملة المتحملة في دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية، وقد فعلت ذلك وبحوزتها دراسات لقياس التكلفة تثبت بوضوح هذه التكاليف. والمبدأ الأساسي الذي تستند إليه معظم معدلات تكاليف الدعم في الأمم المتحدة – صيغة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأصلية – تعتبر تسديد تكاليف الدعم الجزئي، أو تقاسم تكاليف الدعم بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وبين مؤسسات منظمة الأمم المتحدة والدول الأعضاء، تعبيراً مالياً ملائما عن الشراكة.

١٢ – وفي عام ١٩٧٥، أقر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الانمائي معدلاً لتسديد تكاليف الدعم قدره ''١٤ في المائة من تكاليف المشاريع الفعلية''[١١] . وفي المقرر ٤٤/٨٠ المؤرخ ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٠، خفّض مجلس الإدارة هذا المعدل إلى نسبة ''١٣ في المائة من الإنفاق السنوي على المشاريع''. ومستوى التسديد هذا يمثل، حسب دراسات قياس التكلفة التي أُجريت آنذاك، قرابة نصف اجمالي تكاليف الدعم المتكبدة (انظر الفقرة ٢٧). وتم اثبات التكاليف الكاملة ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية بالنسبة للدول الأعضاء في عدد من الدراسات المفصلة التي بلغت أوجها في جملة أمور في تقارير الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بتكاليف الدعم، وفرقة العمل التابعة للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية[١٢]. وأكدت وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها لعام ١٩٧٧ عن ''نظم قياس التكاليف في منظمات أسرة الأمم المتحدة''، قياسات التكاليف التي قامت بها ثانية هذه الدراسات على أنها تعطي ''فكرة إجمالية صحيحة''[١٣]. ووافقت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، في تقريرها عن ترتيبات تكاليف الدعم المجسدة في مقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٤٤/٨٠، على أن ''درجة الدعم المقدم من الميزانيات العادية للوكالات المنفذة لمشاريع التعاون التقني الممولة من تبرعات إنما هي مسألة تبت فيها الأجهزة التشريعية لتلك الوكالات''، وأوصت الجمعية العامة باعتماد صيغة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لكي تستخدمها أمانة الأمم المتحدة؛ وقُبلت هذه التوصية في القرار ٣٥/٢١٧ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠[١٤].

١٣ – ونسبة ١٣ في المائة، ومبدأ الشراكة الذي تقوم على أساسه، اعتمدتها لاحقاً جميع الأجهزة التشريعية تقريباً في منظومة الأمم المتحدة. وما زال عدد كبير من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك أمانة الأمم المتحدة ومعظم الوكالات المتخصصة، يطبق هذا المعدل وإن كان ذلك بشكل غير متماسك. وفي حين تم منذ ذلك الحين اعتماد ترتيبات بديلة لاسترجاع التكلفة، بما في ذلك ''الترتيبات الخلف في مجال البرمجة'' في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ما زال معظم هذه الترتيبات يستند إلى مبدأ أن تكاليف الدعم يجب أن يتقاسمها كل من المنظمة المتلقية والمنظمة القائمة على التنفيذ (إذا كانت مختلفة عن الأولى) والجهة المانحة. ومن الأمثلة الأخيرة التي تبين استمرار أهمية هذا المبدأ ما يلي:

- الوثيقة DP/FPA/2000/2 المؤرخة ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، وهي تقرير مقدم إلى المجلس التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهي أن

(١١) E/5646.

(١٢) DP/WGOC/32 وCCAQ/SEC/327 (FB).

(١٣) "تقرير عن نظم قياس التكاليف في منظمات أسرة الأمم المتحدة وإمكانية تطويرها لتصبح نظمها للتكاليف والفوائد مدمجة في نظم إدارة شاملة" (JIU/REP/74/7).

(١٤) A/35/544.

''تسديد تكاليف الدعم الإدارية داخل منظومة الأمم المتحدة وجميع مؤسساتها يستند إلى أساس أن كل وكالة من الوكالات تستفيد نوعاً ما من التعاون في تمويل البرامج وتنفيذها، حيث يمثل ترتيب تكاليف الدعم تقاسماً لإجمالي تكلفة خدمات الدعم الإداري والتشغيلي''.

¦ الوثيقتان FC 95/6 و٤/٩٣، المقدمتان إلى اللجنة المالية التابعة للفاو في الدورة الخامسة والتسعين (٢٥-٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠)، تشيران إلى أن ''معدلات التسديد لم تحدد أبداً لتغطية التكاليف المتكبدة'' وتقف على أصل هذه السياسة الذي يرجع إلى عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشار إليه أعلاه[١٥] . وفي الوثيقة الثانية تدلّل الفاو على معدل كبير للنقص في استرجاع تكاليف الدعم وتقدم هذا النقص في الاسترجاع على أنه ''جزء مشروع من تكلفة تقديم المساعدة التقنية للأمم الأعضاء''. وفي دورة مجلس الفاو ١١٩ (٢٠-٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠)، أقر المجلس سياسة منقحة تنفذ نظام معدلات تسديد مخفضة[١٦].

١٤ - وتقديم الدعم للأنشطة الخارجة عن الميزانية من الموارد الأساسية ليس ظاهرة مقصورة على منظومة الأمم المتحدة. فدراسات البنك الدولي تشير إلى أن قرابة ٦٠ في المائة من متوسط تكاليف إدارة الصناديق الاستئمانية تُسترجع من خلال إيرادات الرسوم. والمستوى المحدد لـ ''الإعانة'' الناتجة عن ذلك يختلف ويتوقف على طبيعة النشاط الخارج عن الميزانية والعلاقة بين النشاط الخارج عن الميزانية وعمل البنك الدولي العادي. ويطبق البنك الدولي معدلات ميسرة في مجال تكاليف الدعم عندما تتطلب الأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية ترتيبات إدارية مباشرة نسبياً أو تكون أساسية لعمله.

١٥ - وعدد صغير من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لا يطبق مبدأ الشراكة وهو مطالب من قبل أجهزته التشريعية باسترجاع كامل التكاليف المتحملة دعماً لجميع الأنشطة، بصرف النظر عن كيفية تمويل هذه الأنشطة. وفي حالة منظمة الطيران المدني الدولي، يطبق برنامج التعاون التقني، الذي يمول دولياً من موارد خارجة عن الميزانية، سياسة استرداد كامل للتكاليف، فيما يطبق البرنامج العادي سياسة لاسترجاع التكاليف الإضافية، وهو يتلقى حجماً أدنى بكثير من الموارد من خارج الميزانية. وتفاصيل الاسترجاع الكامل للتكاليف ترد مناقشتها بإسهاب في الفقرات من ٢١ إلى ٢٥ أدناه.

## ثانياً - وضع سياسات تكاليف الدعم

### ألف - تحديد تكاليف الدعم

١٦ - عند بحث التكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية، من الأهمية بمكان التمييز بين التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة. والتكاليف المباشرة هي أساساً التكاليف التي يمكن نسبتها إلى فرادى الأنشطة في حين أن التكاليف غير المباشرة هي التكاليف التي لا يمكن نسبتها إلى ذلك. وهاتان الفئتان الأساسيتان من التكاليف يمكن مزيد تقسيمهما إلى تكاليف ثابتة وتكاليف متغيرة: التكاليف التي لا تزداد بتزايد حجم الأنشطة والتكاليف التي تزداد بتزايده. ولدى تطبيق هذا التصنيف يمكن تبين أربعة أنواع أساسية من تكاليف الدعم هي:

¦ التكاليف المباشرة الثابتة: وتعرف في كثير من الأحيان بالقدرة المؤسسية الأساسية؛ وتشمل هذه

---

(١٥) FC 95/6.

(١٦) CL 119/13.

التكاليف الموظفين الأساسيين المسؤولين مباشرة عن الإدارة والدعم وإدارة البرامج ذات الصلة (التي هي أحياناً برامج قطرية) والمشاريع المكونة لها.

- التكاليف المباشرة المتغيرة: وهي تشمل تكاليف المشاريع ''الداخلية'' بما يشمل الموظفين والمعدات والخبراء الاستشاريين والسفر والاتصالات والمباني، الخ، وتكاليف المشاريع ''الخارجية'' مثل التكاليف المتكبدة أثناء وضع المشاريع وتقديمها ورصدها وتقييمها، الخ.

- التكاليف غير المباشرة الثابتة: وتشمل تكاليف إدارة أي منظمة من المنظمات، والخدمات القانونية المركزية، ووظائف المراجعة الداخلية والخارجية الروتينية للحسابات، وإدارة وصيانة هياكل تكنولوجيا المعلومات، ونظم الإدارة المالية، ووظائف إدارة الموارد البشرية المركزية، الخ.

- التكاليف غير المباشرة المتغيرة: وهي تشمل التكاليف ذات الصلة بتوظيف وخدمة موظفي المشاريع والخبراء الاستشاريين، والزمالات، وعمليات الشراء والتعاقد، وإعداد الميزانيات ومراقبتها، والعمليات والحسابات المالية الخاصة بالمشاريع، وجمع الأموال عموماً من خارج الميزانية، وتقديم التقارير، ومراجعة الحسابات، الخ.

١٧ - ومعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يطبق سياسات لتكاليف الدعم تحاول استرجاع تكاليف الدعم المتغيرة. وهذه السياسة التي تسمى أيضاً ''استرجاع التكاليف الإضافية'' تستتبع تحديد واسترجاع أية زيادة في تكاليف دعم منظمة من المنظمات تحدث نتيجة نشاط خارج عن الميزانية. وعلى سبيل المثال تنص المادة ٧-٢ من النظام المالي للأمم المتحدة على أن ''التبرعات، سواء كانت نقدية أم عينية، يمكن أن يقبلها الأمين العام شريطة أن تتفق أغراض التبرعات مع سياسات المنظمات وأهدافها وأنشطتها، وشريطة أن يتطلب قبول هذه التبرعات، التي تنطوي بشكل مباشر أو غير مباشر على مسؤولية مالية **إضافية** بالنسبة للمنظمة، موافقة السلطة المناسبة'' [أضيفت الكتابة بالأحرف الغليظة للتأكيد].

١٨ - والنهج التزايدي لحساب تكاليف الدعم يفترض أن يكون لمنظمة ما وظائف أساسية - ''تكاليف ثابتة'' - يجب ألا تمول من موارد من خارج الميزانية، ذلك أن هذه الموارد غير موثوقة ولا يمكن التنبؤ بها. والصعوبات المتصلة بمستويات التنبؤ بالأموال الخارجة عن الميزانية وبإدماج هذه الموارد في عمليتي استعراض وإقرار الميزانية الأساسية معترف بها على نطاق واسع[١٧] . وفي ضوء هذه الحقيقة، يمكن اعتبار الدعم المقدم للأنشطة الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية بحسب الوظائف الأساسية والنظم والخبرة الإسهام الرئيسي للمنظمة المتلقية في الشراكة الوارد وصفها في الفقرات من ١١ إلى ١٣ أعلاه.

١٩ - ومن بين فئتي تكاليف الدعم المتغيرة التي تتطرق لها سياسات استرجاع التكاليف الإضافية تكاد التكاليف الداخلية المباشرة المتغيرة، كما ورد تعريفها في الفقرة ١٦، تموَّل في جميع الأحوال بشكل مباشر من الموارد الخارجة عن الميزانية، بوصفها عناصر مباشرة ومتفقاً عليها مكونة للبرامج والمشاريع أو غير ذلك من الأنشطة التي توفر لها الموارد من خارج الميزانية. وبما أن هذه التكاليف تُنسب بشكل مباشر إلى إسهام من خارج الميزانية أو إلى مجموعة من المساهمات، ويمكن تبريرها بسهولة وبشكل مقنع في سياق المشروع أو البرنامج أو النشاط الذي توفر بشأنه المساهمات من خارج

(١٧) انظر على سبيل المثال تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية A/56/7.

الميزانية، فإن التكاليف الداخلية المباشرة المتغيرة تكاد في جميع الأحوال تمول بالكامل.

٢٠ - والتكاليف المشار إليها عادة بـ ''تكاليف الدعم''، والتي هي بالتالي التركيز الأساسي لهذا التقرير، هي التكاليف المتغيرة الأخرى، أي التكاليف الخارجية المتغيرة المباشرة وغير المباشرة. ويحتمل أن تشكك الدول الأعضاء وغير ذلك من الجهات المانحة في هذه التكاليف إلى حد بعيد. والاتفاق المبرم في ٩ آب/أغسطس ١٩٩٩ بين الأمم المتحدة (الأمانة والصناديق والبرامج) واللجنة الأوروبية، بشأن المبادئ التي تنطبق على تمويل الجماعة الأوروبية أو مشاركتها في تمويل البرامج والمشاريع التي تديرها الأمم المتحدة، كما تم تنقيحه بـ ''التبادل الثاني للرسائل'' في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، يوفر مثالاً مفيداً للتباين بين التكاليف المتغيرة المباشرة وغير المباشرة وتصورات الجهة المانحة بهذا الخصوص. ويتضمّن هذا الاتفاق قائمة شاملة بالتكاليف المباشرة المتغيرة التي تعتبر ''مؤهلة'' للتمويل من جانب اللجنة. وتشمل القائمة ما يلي: الموظفين والنقل والاتصالات و ''تكاليف الموظفين القابلة للتحديد بالمقر''. ومن باب التناقض أن اللجنة تعتبر المعدلات المطبقة لاسترجاع التكاليف المباشرة المتغيرة غير المحددة في عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مفرطة، ولن تقبل اللجنة إلا بالمعدلات التي تتراوح بين نسبة ٧ و٣ في المائة بوصف ذلك ''وظيفة من وظائف التكلفة الاجمالية المباشرة للمشروع أو البرنامج''.

٢١ - وكما وردت الإشارة إلى ذلك في الفقرة ١٥ أعلاه، فإن عدداً صغيراً من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مطالب باسترجاع كامل التكاليف المتصلة بدعم جميع الأنشطة. وتسعى هذه المؤسسات إلى استرجاع التكاليف المتكبدة في إطار الفئات الأربع كافة الوارد وصفها في الفقرة ١٦ أعلاه. وفي حالة برنامج الأغذية العالمي فإن ''كل جهة مانحة مطالبة بتحمل حصة كل مساهمة من المساهمات في كافة التكاليف ذات الصلة، بما في ذلك تكاليف التشغيل الكاملة، وحصة تناسبية من تكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة''؛ وجميع التكاليف، ''بما فيها التنظيم والإدارة، لا بد أن تمول من كل واحدة من المساهمات للعمليات المحددة''[١٨]. وعلى وجه التحديد فإن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المطالبة باسترجاع كامل التكاليف ليست لديها موارد أساسية أو ''أنصبة مقررة أو ميزانية أساسية لها آلية تمويل مستقلة''[١٩]. وكنتيجة طبيعية لذلك فإن هذه المؤسسات لا تتلقى بالتالي ''موارد من خارج الميزانية''. وبهذا الخصوص ليست مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تطلب استرجاع التكاليف الكامل نقطة التركيز الرئيسية في هذا التقرير.

٢٢ - وعلى الرغم مما تقدم أعلاه فقد أدى استرجاع التكاليف كاملة، كما يمارسه برنامج الأغذية العالمي ويمارسه مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، إلى إقامة معدلات لتكاليف الدعم تقوم على أساس النسبة المئوية وهي في هذه المؤسسات أدنى مما هي عليه في معظم المؤسسات التي تطبق سياسات تسترجع التكاليف الإضافية. وهذا التناقض الواضح لا بد بالتالي من التطرق له. ففي حالة برنامج الأغذية العالمي المعدل الذي وافق عليه المجلس التنفيذ لعام ٢٠٠٠ هو نسبة ٧,٨ في المائة؛ ولا يطبق مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع معدلات ثابتة لتكاليف الدعم ويضع ترتيباته في مجال الاسترجاع على أساس كل حالة على حدة. ويوجد عدد من الأسباب للانخفاض المقارن في معدلات تكاليف الدعم التي تطبقها هذه المؤسسات. فبرنامج الأغذية العالمي ومكتب خدمات المشاريع مثلاً يحددان ويسترجعان بشكل منهجي كتكاليف مشاريع مباشرة وداخلية بنوداً تُدرج عادة

(١٨) WFP/EB.3/99/INF/18.

(١٩) المرجع نفسه.

في معدلات تكاليف الدعم التي تطبقها مؤسسات أخرى. ويمكن على سبيل المثال أن تشمل عناصر التكلفة التي صنفها برنامج الأغذية العالمي كـ ''تكاليف دعم مباشرة'' نفقات تشغيل المكاتب القطرية، والوظائف في المكاتب الإقليمية، والوظائف بالمقار، وغير ذلك من ''التكاليف ذات الصلة''[٢٠].

٢٣ - وفي حالة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، تسترجع أحياناً التكاليف غير المباشرة الإضافية من بنود تعرض على أنها تكاليف مباشرة في ميزانيات المشاريع. ومعدلات تكاليف الدعم التي تطبقها المنظمتان المذكورتان تعكس أيضاً الأهداف التشغيلية المباشرة نسبياً. وبرنامج الأغذية العالمي يستفيد بما لا شك فيه أيضاً من وفورات الحجم نتيجة لطبيعة أنشطته، فيما يستفيد مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع من الوفورات التي تنسب إلى درجة أدنى نسبياً من الإبلاغ التشريعي والإشراف، ومن سياسات وإجراءات تشغيل أكثر بساطة ومرونة (بما في ذلك السياسات والإجراءات المتعلقة بالتوظيف والشراء المنصفين جغرافياً) [٢١].

٢٤ - وكما وردت الإشارة إلى ذلك أعلاه يتمثل سبب هام من أسباب تمكين برنامج الأغذية العالمي ومكتب خدمات المشاريع من تطبيق معدلات أدنى لتكاليف الدعم في كونها تحدد وتسترجع كتكاليف مشاريع أو برامج مباشرة وداخلية بنوداً أدرجتها مؤسسات أخرى في معدلات تكاليف الدعم القائمة على النسبة المئوية. ويمكن تطبيق الممارسة المتبعة في برنامج الأغذية العالمي وفي مكتب خدمات المشاريع إلى حد أبعد مما تقوم به حالياً المنظمات التي تنفذ سياسات استرجاع التكاليف الإضافية. ونجاح البرنامج والمكتب بهذا الخصوص، الذي يقترن بالمشروعية التي تضفيها الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة على هذه السياسات، يلقي بالشكوك على استمرار انطباق معدل تكاليف الدعم غير المباشرة بواقع ١٣ في المائة. وبإمكان كافة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تحدد وتسترجع بانتظام نسبة أكبر من تكاليف الدعم المنسوبة إلى الأنشطة الخارجة عن الميزانية كتكاليف مشاريع أو برامج مباشرة وداخلية (انظر الفقرتين ٢٠ و٥٠).

٢٥ - وعلى الرغم من المنافع ذات الصلة بزيادة نسبة تكاليف الدعم المستردة من خلال تكاليف المشاريع أو البرامج المباشرة والداخلية يوجد عدد من المساوئ الخطيرة التي لها صلة بالتطبيق الشامل لنهج الاسترجاع الكامل للتكاليف على الأنشطة الخارجة عن الميزانية. وتتعلق أهم المساوئ بهذا الخصوص بعدم إمكانية التنبؤ بالمساهمات من خارج الميزانية ومضاعفات عدم إمكانية التنبؤ هذه على البنية المالية لمنظمة ما وبرامجها الأساسية. وكما ورد شرح ذلك في تقرير حديث العهد للفاو فإن استرجاع التكاليف كاملة ''يفترض وجوب أن يتأتى ذلك الجزء من تمويل التكاليف الثابتة (مثل بنية الإدارة العليا) من تكاليف الدعم المستردّة. غير أن ذلك يمكن أن يضع الجدوى المالية للفاو في موضع خطر، إذا ما انخفضت إلى حد كبير البرامج الخارجة عن الميزانية (التي تعتمد عليها عمليات الاسترجاع هذه). ومن شأن الإيرادات أن تنخفض في حين أنه لا يمكن للتكاليف الثابتة أن تنخفض - مما يترك عجزاً يتعين تغطيته بمصادر أموال أخرى. ولهذا السبب فإن الخبراء الاستشاريين الذين عملوا بشأن هذه المسألة معنا ومع العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى لم يوصوا أبداً باسترجاع التكاليف الثابتة، ما لم يكن ذلك حتمياً لأن المنظمة تعتمد كلياً في دخلها على تكاليف الدعم المستردة''[٢٢]. كما يحاج

(٢٠) WFP/WB.3/2001/5-C/1.

(٢١) JIU/REP/98/5.

(٢٢) FC 93/4.

هذا التقرير بأنه على الجهات المانحة من خارج الميزانية يجب ألا تتحمل تكاليف الموظفين الأساسيين ''الذين يجب تمويلهم من البرنامج العادي'' لأن نهجاً من هذا القبيل من شأنه أن يؤدي إلى عنصر موازنة مزدوجة: ''فإذا ما أريد إدراج وظيفة مدير عام مساعد في الميزانية العادية ثم تحميلها كتكلفة دعم غير مباشرة، فإنه من الواضح أن المبلغ سيخصص مرتين''. كما حاج التقرير بأنه ''يكون من غير المعقول توقع أن تدفع الجهة المانحة تكاليف متكبدة بصرف النظر عما إذا كان المشروع موجوداً أم لا وتكاليف مدرجة كلياً في الميزانية في إطار الميزانية البرنامجية العادية''[٢٣].

## باء – قياس تكاليف الدعم

٢٦ – انتُهج عدد من المناهج المختلفة لقياس التكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية. وتمثل أكثر المناهج شيوعاً في تحليل عبء العمل الخارج عن الميزانية في مجال الدعم باستخدام دراسة استقصائية تقوم على عمل المزامنة. وهذا يستتبع ملء الموظفين لبطاقات تسجيل ساعات الحضور يبينون فيها الوقت الذي قضوه في دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية. وبطاقات التسجيل هذه تُستخدم بعد ذلك لتحديد النسبة المئوية من تكاليف الدعم الإجمالية التي يمكن نسبتها إلى الأنشطة الخارجة عن الميزانية. ويمكن القيام بذلك إما بتحديد تكلفة الوقت (أي بضرب الوقت في التكلفة النموذجية في الرتبة) أو بتحديد نسبة ساعات العمل الإجمالية التي أنفقت على دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية ثم تطبيق هذه النسبة لتحديد الحصة الملائمة والمعادلة لإجمالي الإنفاق ذي الصلة بالدعم. وما لم يبذل جهد حذر لإسقاط عناصر التكلفة الثابتة وعناصر التكلفة المباشرة الداخلية المتغيرة من الدراسة الاستقصائية لعب العمل باستخدام بطاقات تسجيل ساعات الحضور، فإنه سيتسنّى حصر كامل التكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية وليس التكاليف الإضافية. وقد أدخل عدد من الدراسات الاستقصائية القائمة على عمل المزامنة التي قامت بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الارتباك في قياس التكاليف التزايدية والكاملة، مما جعل وجاهتها في عملية صنع القرار مشكوكاً فيها.

٢٧ – ودراسة فرقة العمل التابعة للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، المشار إليها في الفقرة ١٢ أعلاه، غطّت معظم المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة وحاولت حساب كامل التكاليف ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية. وتوصلت هذه الدراسة إلى معدّل متوسط لتكاليف الدعم قدره نسبة ٢٣,٣ في المائة. وهذا المتوسط على صعيد المنظومة يتألف من معدلات محددة خاصة بمنظمات معينة تتراوح بين ١٩,٣ في المائة بالنسبة للفاو، و٣١,٢ في المائة بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، و٢٢,٥ في المائة بالنسبة لأمانة الأمم المتحدة، و٢٧,٤ في المائة بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية و٢٩,٧ في المائة بالنسبة لمنظمة العمل الدولية[٢٤]. والظاهر أن دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي كان في السابق دوراً مهيمناً في تطوير التمويل قد أعطى مصداقية لعملية من هذا الحجم ولحساب واستخدام معدل لتكاليف الدعم على نطاق المنظومة. وبما أن استنتاجات هذه الدراسة أفضت في نهاية المطاف إلى اعتماد معدل تكاليف الدعم بواقع ١٣ في المائة إلا أنه واضح أن الدول الأعضاء اعتبرت أن نتائجها لها قيمة مشكوك فيها من حيث المحاسبة التحليلية. ونظراً إلى أن نهج تحديد التكلفة الكاملة قد استخدم، ونظراً لأن المشاركين في هذه الدراسة الاستقصائية كان لهم بالتأكيد مصلحة في تأمين أكبر نسبة مئوية ممكنة من تكاليف الدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ونظراً إلى أن المشاركين كانوا موضع تراخ نسبي

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) JIU/REP/74/7، المرجع المذكور.

من حيث الإشراف الخارج عن الميزانية، فقد اختارت الدول الأعضاء تجاهل استنتاجات هذه الدراسة الاستقصائية.

٢٨ - وحساب واستخدام معدل نسبة مئوية لتكاليف الدعم على صعيد المنظومة لا يميز بين أنواع النشاط الخارج عن الميزانية الجاري دعمه وطبيعة هذا الدعم، تكاد لا تكون لهما أية قيمة في الوقت الحاضر. أما على مستوى فرادى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فإن معدل تكاليف الدعم البسيط والسهل الإدارة أفضل من جدول أكثر دقة للمعدلات ولكن لا يمكن تبريره إلا من منظور المحاسبة في مجال التكلفة بالنسبة للمنظمات التي تستخدم موارد خارجة عن الميزانية لأنشطة برنامجية مماثلة نسبياً تتطلب وظائف دعم مشابهة نسبياً. ووجود درجة ذات دلالة من التفريق في الأنشطة الموضوعية وأنشطة الدعم يجعل من الصعب تبرير المعدل المتوسط لأسباب غير تيسير الإدارة. وقد حاولت مؤخراً عمليات لقياس التكلفة خاصة بمنظمات محددة، مثل العمليات التي قامت بها الفاو واليونيسيف، تحقيق أهداف أكثر ملاءمة.

٢٩ - وتوخّت دراسة الفاو المشار إليها في الفقرة ١٣ أعلاه مرحلتين متميزتين. المرحلة الأولى التي ''تستخدم منهجية شاملة لتحديد التكلفة'' تتطلب من الموظفين من رتب مد-١ إلى رتبة خ ع-٥ (خ ع-٤ في بعض الحالات) ملء استمارة مفصلة يقدرون فيها النسبة المئوية للوقت الذي يقضونه على الأنشطة البرنامجية العادية من إجمالي الأنشطة الخارجة عن الميزانية. وفيما يتصل بالأنشطة البرنامجية العادية، طُلب منهم أيضاً تحديد النسبة المئوية من الوقت الذين يقضونه في تقديم خدمات الدعم التقني للمشاريع والخدمات الإدارية والتنفيذية للمشاريع والخدمات لبرنامج الأغذية العالمي. وارتأت الفاو أن الدراسة الاستقصائية على هذا النطاق القائمة على عمل المزامنة ''تتجاوز بكثير مقتضيات الموثوقية الإحصائية''. وفي نهاية المرحلة الأولى حُسبت استنتاجات الدراسة الاستقصائية القائمة على عمل المزامنة لإعطاء رقم كامل للتكاليف. وأُنجز ذلك عن طريق حساب على مرحلتين: ضرب الزمن في التكلفة النموذجية في الرتبة للوصول إلى تكلفة الموظفين، ورُصد لهذا المقدار مبلغ لتكلفة الدوائر الإدارية لاستخدام ''أنسب الأدوات الإحصائية لقياس عبء العمل المنسوب إلى تلك الوحدات'' (مثل استخدام الحيز، وأعداد الموظفين، وعمليات المحاسبة، إلخ.). وفي المرحلة الثانية من هذه العملية خُفض رقم التكلفة الكامل عن طريق إسقاط ''التكاليف العامة الثابتة'' للوصول إلى ''تكاليف دعم المشاريع غير المباشرة''.

٣٠ - وتشمل ''التكاليف العامة الثابتة'' هذه ما يلي:

- جميع التكاليف ذات الصلة بمكاتب الإدارة والسياسات العامة (باستثناء وحداتها للدعم الفوري المخصصة لتكاليف دعم المشاريع غير المباشرة باستخدام استبيان قياس العمل)؛
- جميع التكاليف العامة الثابتة ذات الصلة بتشغيل وصيانة الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات (باستثناء التكاليف المحملة مباشرة على ميزانيات الإدارات التي تُعامل كتكاليف مشاريع مباشرة أو كتكاليف دعم مشاريع غير مباشرة، حسب الاقتضاء)؛
- جميع تكاليف تشغيل النظام المالي (باستثناء الوحدات المسؤولة مباشرة عن المحاسبة الخارجة عن الميزانية والتي تُعامل كتكاليف دعم مشاريع غير مباشرة)؛
- جميع تكاليف إدارة وظيفة الموظفين المركزية: تكاليف الحيز، والأمن، والاتصالات، وخدمات السعاة، والسجلات المركزية، والشراء بالنسبة للأنشطة البرنامجية الأساسية (باستثناء ما يحمّل مباشرة على المشاريع)؛

- تكاليف إعداد الميزانيات الأساسية، والمراقبة والتقييم (ولو أن تكاليف مراقبة ميزانيات المشاريع وتقييمها تُعامل كتكاليف دعم مشاريع مباشرة أو غير مباشرة أو، في حالة بعثات التقييم، كتكاليف مشاريع مباشرة)؛
- تكاليف الخدمات القانونية (باستثناء الخدمات القانونية المقدمة للمشاريع التي تُعامل كتكاليف مشاريع مباشرة)؛
- تكاليف المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات (باستثناء الخدمات المباشرة المقدمة للمشاريع) [٢٥].

٣١ - وطبقت دراسة أعدتها اليونيسيف في عام ١٩٩٨ نهجاً بسيطاً للتحديد - الإسقاط في قياس التكلفة باستخدام استعراض مكتبي عوضاً عن وضع دراسة استقصائية واسعة النطاق على أساس أن المجلس التنفيذي لليونيسيف يفضل ذلك على نظام محاسبة أكثر تعقيداً وكلفة. واستتبع هذا النهج دراسة هياكل التكلفة وإسقاط التكاليف الثابتة والتكاليف الداخلية المباشرة المتغيرة من هذه الهياكل. وبموجب عملية الإسقاط، حددت اليونيسيف التكاليف المتغيرة غير المباشرة المتبقية والتي لها صلة بدعم البرنامج التكميلي المموَّل وقدرت معدل تكلفة الدعم التي سيحتاجها الأمر إلى فرضه على الموارد التكميلية قصد استرجاع هذه التكاليف. وبما أنه مسموح لليونيسيف استبقاء الفائدة المحصلة على الأموال التكميلية واستخدام هذا الدخل للتعويض عن تكلفة دعم البرنامج التكميلي الممول، تم حساب معدل تكلفة الدعم للوفاء بشرط التكاليف المتغيرة غير المباشرة من دون إيرادات الفوائد. وشملت التكاليف الثابتة التي تم اسقاطها باستخدام هذا النهج ما يلي:

- الدعم الموضوعي الذي يمثل تكاليف برنامج اليونيسيف الأساسي وتواجده في بلد ما من أجل المؤازرة؛ والدعم التشغيلي الذي يمثل تكلفة الوظيفة التشغيلية اللازمة من أجل التنفيذ الملائم للمسؤوليات الموكولة إلى اليونيسيف؛
- تكاليف التشغيل العامة التي تشمل نفقات التشغيل اللازمة لصيانة وإدارة مكاتب اليونيسيف؛
- الإدارة التي يحتفظ بها بصرف النظر عن الأنشطة الممولة من الأموال التكميلية.

واستلزم تحديد تكاليف الدعم بالنسبة للبرامج الممولة من الأموال التكميلية في مقر اليونيسيف النظر في هياكل التكلفة بحسب كل شعبة على حدة وإسقاط التكاليف الثابتة. وتمت دراسة بنية التكلفة لمكتب واحد متوسط الحجم، وتم عرض شرط تكلفة الدعم المحدد على إثر إسقاط جميع التكاليف الثابتة على أنه ينطبق على جميع المكاتب القطرية والإقليمية[٢٦].

٣٢ - وكلا هذان النهجان لقياس التكلفة قَبلت بهما الدول الأعضاء في الأجهزة التشريعية للفاو واليونيسيف، ويمكن اعتبارهما ممارسة جيدة. وهما شفافان نسبياً: فأهداف ومجالات تركيز قياس التكاليف محددة ومشروحة ومبرمجة بعناية ووضوح. وبما أن عملية تحديد بارامترات لقياس التكلفة يستلزم عنصراً هاماً ولا مفر منه من الحكم الذاتي فإنه لا مبالغة في إبراز أهمية الشفافية فيما يتصل بهذا الجانب من جوانب قياس التكاليف. ومن الناحية النظرية فإن نهج الدراسة الاستقصائية الشاملة القائمة على أساس عمل المزامنة الذي تستخدمه الفاو أكثر احتمالاً لأن يولّد نتائج موثوقة ويمكن تبريرها بالتجربة من الناحية الإحصائية. ونهج الدراسة

(٢٥) FC 93/4، المرجع المذكور أعلاه.

(٢٦) E/ICEF/1998/AB/L.6.

الاستقصائية الشاملة القائمة على أساس عمل المزامنة لقياس التكاليف سيوفر أيضاً معلومات مفيدة فيما يتعلق بالتكاليف الثابتة والتكاليف المتغيرة المباشرة ذات الصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية. ويمكن أن يوفر أيضاً معلومات مفيدة في إطار الإدارة على المستوى الجزئي فيما يتصل بحجم العمل الذي تولده الأنشطة الخارجة عن الميزانية ونوع هذا العمل وترحيله. وعلى الرغم من هذه المزايا فإن الدراسات الاستقصائية الشاملة القائمة على أساس عمل المزامنة مرهقة نسبياً ومكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً. وهي مفرطة الاعتماد على الملء والفحص الدقيقين للاستبيانات المفصلة. فالاستبيان الذي يتم ملؤه في تشرين الثاني/نوفمبر من كل عام قد لا يسهل بالضرورة، على سبيل المثال، الحساب الدقيق لمتوسط الوقت المنفق على دعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية على مدى فترة الميزانية/الفترة المالية.

٣٣ - وهناك مسألة أوسع نطاقاً تتعلق بالتمويل يمكن أن تؤخذ أيضاً بعين الاعتبار في استخدام الدراسات الاستقصائية القائمة على أساس عمل المزامنة وتقييم نتائج هذه الدراسات. ففي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تشهد هبوطاً أو تجميداً في الميزانيات الأساسية ربما أدخلت تخفيضات تناسبية أكبر في بنود الميزانية الأساسية غير المتعلقة بالموظفين تفوق التخفيضات في موظفي الميزانيات الأساسية. وفي هذه الظروف، ارتفعت التكاليف الثابتة في الميزانية الأساسية بتناسب مع تكاليف الميزانية المتغيرة واكتسبت بعض مؤسسات الأمم المتحدة قدراً من فائض الطاقة المؤسسية. وبكل بساطة فإن مديري البرامج الذين يشغلون وظائف أساسية لهم قدر أقل من الموارد الأساسية التي بها يقومون بالأنشطة الموضوعية. ويحتاج هؤلاء المديرون إلى موارد من خارج الميزانية لتسيير الأمور وينفقون بشكل طبيعي جداً قدراً كبيراً من الوقت والجهد في جمع هذه الموارد واستخدامها. وبهذا الخصوص، قد لا تكشف الدراسة الاستقصائية القائمة على عمل المزامنة والتي تظهر وجود نسبة عالية من الوقت المنفق على دعم الموارد من خارج الميزانية التكاليف الحقيقية المتصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية. بل يمكن عوضاً عن ذلك أن تعكس بنية ميزانية أساسية ''محرّفة''، وندرة نسبية في الموارد الأساسية من غير الموظفين، وفرط اعتماد على الموارد من خارج الميزانية نتيجة لذلك. وفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه قد يكون استخدام الدراسات الاستقصائية القائمة على أساس عمل المزامنة أقل ملاءمة من نهج اليونيسيف لتحديد شرط إسقاط التكلفة لتقدير تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية.

٣٤ - والنهج الأضيق لتحديد - إسقاط التكلفة الذي تستخدمه اليونيسيف ربما كان، من منظور حساب التكلفة، أقل دقة. واستخدام ''مكتب وحيد متوسط الحجم'' لتقدير جميع تكاليف دعم المكاتب القطرية والإقليمية يثير مشكلة بشكل خاص بهذا الخصوص. فالتركيز الأكثر إحكاماً على نهج تحديد - إسقاط التكلفة لن يولد بالتأكيد نفس المدى في مجال المعلومات المتعلقة بالإدارة. ومع ذلك فإن هذا النهج يمكن أن يكون، من منظور المحاسبة لأغراض الإدارة، ملائماً تماماً. ويتعلق سبب هام لذلك في كون المجلس التنفيذي لليونيسيف يوافق على البرامج الممولة من الأموال التكميلية. وهذا الأمر يتصدّى، إلى حد كبير، لمشاغل الدول الأعضاء فيما يتصل باستخدام الموارد الأساسية ''المتعددة الأطراف'' لدعم الأنشطة ''الثنائية'' الخارجة عن الميزانية. وبإمكان تدابير مماثلة أخرى لغير ذلك من مؤسسات الأمم المتحدة أن تخفض إلى حد كبير الأهمية السياسية المعلقة على مسألة تكاليف الدعم. والأهمية المحدودة نسبياً التي يعلقها أعضاء مجلس اليونيسيف التنفيذي على مسألة ''تقديم الإعانات'' يدل عليها تأييد هؤلاء الأعضاء لدراسة تبين أنه في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٩ ''كان يتوقع أن توزع نسبة ٩٣ في المائة من الأموال التكميلية على الأنشطة البرنامجية، مقارنة مع نسبة ٥٩ في المائة للموارد العامة''، وأنه بالنسبة لأربع

فترات سنتين من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٩ ''استوعبت الموارد العامة نسبة أكبر من الزيادة في تكاليف دعم البرامج''[٢٤].

٣٥ - في دورة مجلس الفاو ١١٩ (٢٠-٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠)، تم اعتماد سياسة منقحة لتنفيذ نظام معدلات التسديد المخفضة[٢٧] وتتراوح هذه المعدلات بين ٦ في المائة بالنسبة للمساعدة الطارئة والأنشطة التي لها صلة مباشرة بالبرامج الأساسية ونسبة قصوى قدرها ١٣ في المائة لأغراض المساعدة التقنية. وقبل مجلس اليونيسيف التنفيذي، في دورته العادية الثانية (٨-١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨)، بفكرة أنه ''يمكن الوفاء باحتياجات تكاليف الدعم للتمويل التكميلي من إيرادات الفوائد زائداً استرداداً بنسبة ٥ المائة''. وكانت آنذاك الفوائد المحصلة من الموارد التكميلية تزود اليونيسيف بتكاليف دعم معادلة لمعدل استرداد إضافي قدره قرابة ٤ في المائة.

٣٦ - والاحتفاظ بالفوائد المحصلة من الموارد الخارجة عن الميزانية، ولا سيما منها تلك التي تمول الأنشطة المتعددة الجهات المانحة، يمكن أن يكون مفيدا لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأن الفوائد يمكن أن تُستخدم للتعويض عن تكاليف الدعم ولأن هذه الأموال مختلطة: ومن شأن ذلك أن يزيل الحاجة إلى حساب توزيع إيرادات الفوائد الخارجة عن الميزانية والإبلاغ عنها وإعادتها أو تحديدها بأي شكل آخر. غير أن إيرادات الفوائد أدنى بشكل لا يتغير من تكاليف الدعم ولا يمكن أن تحل كلياً محل تطبيق رسم يقوم على نسبة مئوية كوسيلة لاسترداد التكاليف. واسترداد تكاليف الدعم من إيرادات الفوائد، الذي يخضع بحكم طبيعته لتغيرات خارجة عن إرادة مؤسسات الأمم المتحدة، قد يستلزم من هذه المؤسسات إدخال تعديلات مقابلة ومتكررة نسبياً على معدلات تكاليف الدعم. وبما أن التكاليف الإدارية تخضع بالفعل للتغيرات في ظروف السوق، بما في ذلك التضخم وأسعار الصرف، فإن الحاجة إلى إدراج عامل خارجي إضافي في اعتبارات استرداد التكلفة ليس من شأنه أن يلقي بعبء إداري لا لزوم له على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٣٧ - ومن بين الحجج المحتملة المعارضة لفكرة استبقاء إيرادات الفوائد ما يلي: احتمال أن تحاول مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التحكم في النفقات الخارجة عن الميزانية قصد الاحتفاظ بالأموال الخارجة عن الميزانية في حسابات مدرة للفائدة؛ ووجود حظر لاستبقاء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لإيرادات الفوائد في التشريع المحلي للجهات المانحة؛ وتصور أن الجهات المانحة سينتهي بها الأمر إلى دفع تكاليف دعم تفوق ما هو عليه الحال في الوقت الحاضر. وتجربة اليونيسيف واليونسكو وغيرهما من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي يحتفظ فيها بالفائدة التي تحصلها حسابات الجهات المانحة المتعددة على أساس أنه من غير العملي إرجاع هذه الفوائد لفرادى المانحين، قد تشير إلى أن مشكلة واحدة من هذه المشاكل لا تعتبر مشكلة مستعصية. وقد ترغب الدول الأعضاء في النظر في إمكانية توسيع نطاق سياسة استبقاء إيرادات الفوائد الخارجة عن الميزانية واستخدام هذه الإيرادات لتخفيض تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية ليشمل منظمات الأمم المتحدة الأخرى. غير أنه يتعين على الدول الأعضاء، لدى تطبيق هذه السياسة، أن ترصد النفقات الخارجة عن الميزانية عن كثب، وعلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تبقي العلاقة الشفافة والتناسبية القائمة بين إيرادات الدخل ومعدلات تكاليف الدعم، واستيفاء هذه العلاقة بشكل روتيني.

٣٨ - قد يكون من المفيد، عند القيام في المستقبل بعمليات قياس التكلفة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الجمع بين مواطن قوة نهجي الفاو واليونيسيف الوارد وصفهما في الفقرات من ٢٩ إلى ٣١ أعلاه. وكخطوة أولى في عملية قياس التكلفة، قد يكون من الأكثر ملاءمة بحث هياكل التكلفة بغية إزالة التكاليف الثابتة البديهية والتكاليف

(٢٧) المرجع نفسه.

الداخلية المتغيرة المباشرة. ويمكن بعد ذلك مسح المكاتب المتبقية باستخدام استبيان مباشر. ويستتبع هذا النهج على مرحلتين قيام الفاو بإجراء دراسة استقصائية أصغر حجماً وأكثر تركيزاً تقوم على أساس عمل المزامنة، كما يستلزم توخي نهج أكثر موثوقية وأكثر تبريراً على أساس التجربة لتقدير التكاليف مقارنة مع النهج الذي تستخدمه اليونيسيف. ويجب التأكد من صلاحية استنتاجات كافة عمليات قياس التكلفة، بما في ذلك إسقاطات الاحتياجات من الإيرادات في تكاليف الدعم، وذلك عن طريق تحليل الإنفاق – الدخل الأصلي. وهذا يستلزم تتبع التغيرات التناسبية في نفقات البرامج الأساسية ونفقات دعم البرامج إلى جانب إيرادات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وبهذه الطريقة سيحتاج الأمر إلى تبرير معدلات تكاليف الدعم المقترحة فيما يتصل بالنسب المقبولة سابقاً لدعم البرامج الأساسية لبرامج أساسية أخرى، والمستويات السابقة لإيرادات تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية. وسيحتاج الأمر إلى تعديل معدلات الفترات المتتالية لتعكس أي نقص في الاسترداد في الفترة السابقة.

### جيم – تحديد معدلات تكاليف الدعم

٣٩ – كما ورد بيان ذلك في الفقرات من ٢٩ إلى ٣١ أعلاه، تسعى جميع محاولات حساب التكاليف المباشرة المتغيرة ''الخارجية'' والتكاليف غير المباشرة المتغيرة ذات الصلة بدعم الأنشطة الخارجة عن الميزانية إلى تحديد حصة التكاليف ذات الصلة بالهياكل الإدارية القائمة وغيرها من هياكل الدعم التي يتم تحملها على نحو ملائم عن طريق الموارد الأساسية والهياكل التي لا بد من تحمل نفقاتها من الموارد الخارجة عن الميزانية. وفي حين أن مجموعة من المعايير التقنية يمكن أن تطبق على هذه العملية فإنه من الواضح أن عنصراً هاماً من عناصر الحكم غير الموضوعي يطبق هنا. وواضح أيضاً من الردود الواردة على الاستبيان أن عدداً من المديرين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يعتبرون معدلات تكاليف الدعم مسألة تحديد لأولويات الموارد بأبعاد لها صلة بالمحاسبة. ومن حيث التسويق، كثيراً ما يعتبر المديرون معدلات تكاليف الدعم ''السعر'' الذي ''يبيعون به خدماتهم'' للجهات المانحة من خارج الميزانية. وفي هذه الظروف، تحدد المعدلات بتقدير أهمية مواقف المانحين إلى جانب قدرة منظماتهم على استيعاب التكاليف. وعندئذ تصبح عمليات قياس التكلفة عمليات تبرير للمعدلات. والطريقة الوحيدة للتطرق لهذه المسألة تتمثل في إزالة الدلالات السلبية المعطاة لدعم الموارد الخارجة عن الميزانية من الموارد الأساسية عن طريق ضمان استخدام الموارد من خارج الميزانية للأغراض الملائمة (انظر التوصية ١).

## ثالثاً – تطبيق السياسات الخاصة بتكاليف الدعم

### ألف – معدلات استرداد تكاليف الدعم

٤٠ – كشفت الردود على الاستبيان المشار إليه في الفقرة ١ عن تزايد التنوع في المعدلات المطبقة في منظومة الأمم المتحدة لاسترداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية، وعُرضت في الجدول أدناه، على سبيل المثال، المعدلات المستخدمة في ثماني مؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وقد اختيرت هذه المؤسسات لبيان تعدد معدلات استرداد تكاليف الدعم التي تطبقها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، على أساس أن تنوع المعدلات والسياسات التي تطبقها هذه المؤسسات يمكن اعتباره نموذجاً للمعدلات والسياسات المطبقة في جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة. ونظراً إلى تنوع الأنشطة البرنامجية وترتيبات التمويل وهياكل التكاليف في منظومة الأمم المتحدة، فلا شك في أنه توجد عدة معدلات مناسبة لاسترداد تكاليف الدعم. ولكن ما هو مناسب على صعيد المنظومة قد لا يكون مناسباً على صعيد المؤسسات التابعة لها. ففيما يتعلق بمؤسسات المنظومة التي تضطلع بطائفة واسعة نسبياً من الأنشطة الفنية وأنشطة الدعم، يجب موازنة مزايا تقييم التكاليف الخاصة بكل نشاط ومعدلات استرداد تكاليف الدعم بالتكاليف والصعوبات الأخرى المرتبطة بإدارة نظام معقد لاسترداد تكاليف الدعم من مصادر خارجة عن الميزانية. وتقتضي الشفافية أيضاً قدراً من البساطة. ولعل أنسب طريقة إلى تحقيق التوازن، في هذا السياق، هو اعتماد مجموعة بسيطة نسبياً من المعدلات المحددة بوضوح.

## معدلات استرداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية المطبقة في ثماني مؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة

| المنظمة | معدلات استرداد تكاليف الدعم |
|---|---|
| **منظمة الطيران المدني الدولي** | **١ – الحكومات: الصناديق الاستئمانية والتمويل الخاص:**<br>– ١٣في المائة للرسوم الموافق عليها قبل ٢٠٠١<br>– ١٠ في المائة للرسوم الموافق عليها ابتداءً من ٢٠٠١<br>رسوم المناولة لاتفاقات الخدمات الإدارية<br>– ٦–١٠ في المائة للخدمات المنفذة على الصعيد الدولي<br>– ٣–٩ في المائة للخدمات المنفذة على الصعيد المحلي<br>دائرة مشتريات الطيران المدني<br>– ٦ في المائة لأول ٠٠٠ ١٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة<br>– ٤ في المائة من ٠٠١ ١٠٠ دولارا إلى ٠٠٠ ٥٠٠ دولار<br>– قابل للتفاوض فوق ٠٠٠ ٥٠٠ دولار<br>– بالإضافة إلى ما تقدم، تفرض منظمة الطيران المدني الدولي أيضاً رسوما، على أساس استرداد كامل التكاليف، فيما يخص خدمات الدعم التقني إذا كان عليها أن تعد مواصفات تقنية مفصلة، وتصاميم للنُظم، وما إلى ذلك.<br>**٢ – مصادر الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وغيره):**<br>– ١٠ في المائة للدعم الإداري والتشغيلي<br>– ٨ في المائة أو أقل لبنود الشراء المتكررة أو الكبيرة<br>– ٣,٥ في المائة لمشاريع برنامج الأمم المتحدة والإنمائي التي تقدم فيها الحكومات مساهمة نقدية مناظرة<br>٣ – **مصادر أخرى** – ٥–٧ في المائة للمفوضية الأوروبية |
| **منظمة العمل الدولية** | – نسبة ١٣ في المائة موحدة للتمويل المتعدد الأطراف والثنائي<br>– نسبة ١٢ في المائة موحدة للموظفين الفنيين المزاملين<br>– ١٠ في المائة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي |
| **المنظمة البحرية الدولية** | – نسبة ١٣ في المائة موحدة<br>– ١٢ في المائة للموظفين الفنيين المزاملين<br>– ١٠ في المائة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي<br>– معدل مخفض للمفوضية الأوروبية والبنك الدولي |

| المنظمة | معدلات استرداد تكاليف الدعم |
|---|---|
| **الأونكتاد** | – نسبة ١٣ في المائة موحدة |
| | – ٣–٧ في المائة للمفوضية الأوروبية |
| | – ٥ في المائة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وصندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية |
| | – صفر –١٠ في المائة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي |
| **اليونسكو** | ١ – الحكومات، والتمويل الخاص، والمؤسسات المالية الدولية: |
| | – نسبة ١٣ في المائة موحدة |
| | – ١٢ في المائة لخطة الخبراء المزاملين |
| | – ٨ في المائة للمشاريع المؤلفة كلياً أو في معظمها من شراء المعدات |
| | – ٥ في المائة للمشاريع التي تتطلب قدراً ضئيلاً جداً من الإشراف |
| | – تطبيق معدلات على أساس كل حالة على حدة للمشاريع المنفذة لصالح أقل البلدان نمواً |
| | ٢ – مصادر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: |
| | – حتى ١٠ في المائة للدعم الإداري والتشغيلي |
| | ٣ – مصادر صندوق الأمم المتحدة للسكان: |
| | – ٧,٥ في المائة للتكاليف المباشرة للمشاريع، باستثناء المشاريع الدولية والعالمية |
| | ٤ – المفوضية الأوروبية: – المعدلات قابلة للتفاوض في كل اتفاق بحيث تعبر عن احتياجات الدعم لكل مشروع. |
| **صندوق الأمم المتحدة للسكان** | – ٥ في المائة لخدمات الدعم التنظيمي |
| | – حتى ١٢ في المائة للدعم الإداري والتشغيلي تبعاً للوكالة المنفذة |
| | – ٣–٧ في المائة للمفوضية الأوروبية |
| | – ٥ في المائة لصندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية |
| **منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية** | – ١٣ في المائة للمشاريع غير مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي |
| | – ١٠ في المائة (مضافاً إليها أشهر عمل الخدمات الفنية) لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومرفق البيئة العالمية، والمشاريع الخاصة بمركبات الكلورو فلورو كربون |
| | – ١٣ في المائة لبروتوكول مونتريال فيما يخص أول ٥٠٠ ٠٠٠ دولار؛ و١١ في المائة لأي أداء في المشروع الواحد يتجاوز هذا المبلغ |
| | – فيما يخص بعض المشاريع الفردية، يمنح المدير العام معدلات أخرى بناء على مشورة مدير الخدمات المالي (المشاريع الممولة من مرفق البيئة العالمية بصفة رئيسية) |

| المنظمة | معدلات استرداد تكاليف الدعم |
|---|---|
| **منظمة الصحة العالمية** | – نسبة ١٣ في المائة موحدة |
| | – ١٢ في المائة للموظفين الفنيين المزاملين |
| | – ٦ في المائة لخدمات التوريد/حالات الطوارئ (باستثناء التأهب) للبلدان المشمولة بنداء الأمم المتحدة الموحد ولبعض المشتريات بالجملة |
| | – ٥ في المائة على مساهمات بعض المانحين بمن فيهم منظمة الروتاري الدولية لمكافحة شلل الأطفال وصندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية |
| | – ٣ في المائة لخدمات التوريد غير الطارئة إلى البلدان الأعضاء أو المنظمات غير الحكومية التي تقيم علاقة رسمية مع منظمة الصحة العالمية أو الأعضاء في أسرة الأمم المتحدة |
| | – صفر في المائة لخدمات التوريد الطارئة إلى الدول الأعضاء أو المنظمات غير الحكومية التي تقيم علاقة رسمية مع منظمة الصحة العالمية أو الأعضاء في أسرة الأمم المتحدة، وللمشتريات التي تُجرى عن طريق الصندوق المتجدد للتعليم والتجهيزات المختبرية للتعليم والتدريب في الطب |

٤١ - وتظهر أهمية مسألة الشفافية بوجه خاص في ضوء التغيرات الأخيرة التي أدخلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إدارة الاحتياجات غير المباشرة من تكاليف الدعم لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تنفذ مشاريع ممولة من البرنامج أو عن طريقه. ومنذ عام ١٩٩٢، أشار البرنامج إلى تكاليف الدعم هذه وسددها، حتى نسبة أقصاها ١٠ في المائة من تكلفة المدخلات في المشاريع الفنية، بوصفها بنداً منفصلاً ومتميزاً للتكاليف في ميزانية المشاريع اسمه ''الخدمات الإدارية والتشغيلية''. ومن أهم أهداف ترتيب الخدمات الإدارية والتشغيلية لعام ١٩٩٢ جعل تكاليف الدعم أكثر شفافية. إلا أن البرنامج أفاد في رسالة مؤرخة ٢٥ آذار/مارس ٢٠٠٢ وجهها إلى جميع ''وكالات الأمم المتحدة التنفيذية'' أنه اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ ''لن يشار إلى الخدمات الإدارية والتشغيلية بوصفها بنداً منفصلاً للتكاليف في ميزانيات مشاريع البرنامج أو في تقارير الإنفاق المتصلة بها'' وبدلاً من ذلك، ''تدرَج الخدمات الإدارية والتشغيلية الآن كجزء من تكلفة المدخلات المناسبة على مستوى البنود (الفرعية) للميزانية''، بمعنى أنها تدرَج كجزء من تكلفة مدخلات ونفقات المشاريع الأساسية. والعلة الرئيسية المقدمة لهذا التغيير في السياسة هي عدم استعداد كبار المانحين ''تسديد تكاليف الدعم لدى إدراجها في عمود التكاليف الإدارية والتشغيلية'' لأنهم ''يميلون إلى اعتبار تكاليف الدعم المسجلة بصورة منفصلة نفقات عامة إضافية لمنظومة الأمم المتحدة''. ومن المتوقع أن تتيح السياسة الجديدة، التي تخفي في حقيقة الأمر التكلفة الكاملة لدعم مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ''تيسير المفاوضات مع الشركاء الجدد''.

٤٢ - ولنقص الشفافية في الممارسة الموصوفة أعلاه آثار هامة بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فالدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة لم تعد تعلم أي جزء من المساهمة المقررة في البرنامج استُخدم أو سيُستخدم في الأغراض الفنية وأي جزء استُخدم أو سيُستخدم في تسديد تكاليف الخدمات الإدارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ومع إخفاء نسبة هامة من التكاليف المتكبدة في دعم مشاريع البرنامج، لن تستطيع الدول الأعضاء وغيرها من الجهات

المانحة بعد الآن اتخاذ قرارات مستنيرة ترمي إلى زيادة الأثر الفني لمساهماتها إلى أقصى حد ممكن. وسيبدو البرنامج أنه أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة من المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، ولو كان هذا غير صحيح.

٤٣ - ويقوم عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما فيها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، بتقدير واسترداد تكاليف الدعم من خارج الميزانية، على أساس كل حالة على حدة، باستخدام طائفة من الأدوات المعقدة نسبياً لتقدير التكاليف. ولسياسة استرداد التكاليف بحسب النشاط والمساهمة ميزة يستشهد بها مراراً وهي أنها تسمح بإلغاء الزيادة والنقصان في استرداد التكاليف. بيد أن هذا النهج، في حقيقة الأمر، ثقيل وصعب الإدارة ومربك للمانحين. وقد يدفع نقص الوضوح فيما يخص الرسوم الملائمة المانحين إلى التفاوض على خفض معدلات استرداد تكاليف الدعم وقد يضطر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى استرداد نسبة أعلى من تكاليف الدعم من مانحين آخرين بغية التعويض عن هذا النقصان في استرداد التكاليف. وتتسم عملية التفاوض على معدلات استرداد تكاليف الدعم فيما يخص كل مساهمة بأنها عديمة الكفاءة ومستهلكة للوقت وغير عادلة في جوهرها؛ ومن شأن تطبيق سياسة متسقة وشفافة إزاء تحديد معدلات استرداد تكاليف الدعم أن يزيل كثيراً من هذه الشواغل.

٤٤ - ومن الأمثلة المتطرفة على العبء الإداري الذي تفرضه منهجية تحديد التكاليف بحسب كل نشاط نظام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لاسترداد تكاليف الخدمات التشغيلية التي تقدمها مكاتب البرنامج القطرية (عددها ١٣٢ مكتباً) إلى المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وتشير المبادئ التوجيهية التي يتبعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقديم خدمات الدعم التشغيلي على الصعيد القطري (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٩) إلى أن الأداة الأساسية لاسترداد تكاليف خدمات الدعم المقدمة إلى المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة هي فرض رسوم على الخدمات. ويحدد هذه الرسوم كلُّ مكتب من المكاتب القطرية وفقاً لهيكل تكاليفه والشروط المحلية. ولكل مكتب قطري صلاحية تحديد التكاليف الواجب استردادها والطريقة الواجب تطبيقها في قياس هذه التكاليف. وللمكاتب القطرية أيضاً صلاحية التفاوض على الاتفاقات الخاصة بتسديد تكاليف الخدمات المقدمة وإبرامها مع كل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٤٥ - فقد وضع أحد مكاتب البرنامج القطرية جدولاً لرسوم الخدمات يتألف من ٣٧ عنصراً منها مثلاً: ٢٤٤,١٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة على التعيين بموجب عقد محدد المدة، و٨٠,٦٣ دولاراً على إجراءات تسجيل مركبة، و١٧,٦٧ دولاراً على تعيين خبير استشاري، و٥,٢٠ دولارات على إصدار عقد خبير استشاري، و٥,٠٢ دولارات على إصدار ترخيص سفر، و٢,٨٩ دولار على الحجز الفندقي، و٢,٣١ دولار على تسجيل البريد الوارد. وبنى هذا المكتب القطري جدول تكاليفه على استنتاجات دراسة قائمة على القياس الزمني وأحال هذا الجدول مشفوعاً باتفاق دقيق الصياغة إلى جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي قد ترغب في استخدام هذه الخدمات. وتلزم هذه الاتفاقات المكتب القطري بتقديم فواتير فصلية لتسديد التكاليف تبين جميع الطلبات والخدمات المقدمة. ويقع العبء الإداري الناشئ عن هذا النظام على مستخدميه ومشغليه على السواء. ومن المتوقع أن تضطر منظمة مثل اليونسكو إلى عقد وإدارة أكثر من ١٠٠ اتفاق من هذا القبيل لاسترداد التكاليف مع المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٤٦ - ولا غرابة في أن النهج الموصوف أعلاه هو قيد الاستعراض الآن بعد أن أثار قلق المنظمات الشريكة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومن المأمول أن يسمح النظام المنقح إلى حد بعيد بتبسيط ترتيبات استرداد التكاليف المعمول بها في مكاتب البرنامج القطرية وإضفاء طابع مركزي عليها. ويجب أن تكون جميع المعدلات والرسوم الأخرى المستخدمة لاسترداد تكاليف الدعم من خارج الميزانية بسيطة وشفافة وسهلة الإدارة.

٤٧ - وكشفت الإجابات على الاستبيان أيضاً عن عدد من التناقضات التشريعية وغير التشريعية فيما يتعلق بالسياسات التي تطبقها منظمات الأمم المتحدة لاسترداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية. فالأمانة العامة للأمم المتحدة، مثلاً، ملزمة بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٧/٣٥ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ بتطبيق مبدأ الشراكة الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمتمثل في تحديد معدل استرداد تكاليف الدعم بنسبة ١٣ في المائة. ورغم وجود هذا المبدأ، أقرت الجمعية العامة في قرار آخر (القرار ٢١٤/٥٠ المؤرخ في ٢٩ شباط/فبراير ١٩٩٦) توصية من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية تدعو إلى عدم استخدام الأنشطة الممولة من الميزانية الأساسية في دعم الأنشطة الممولة من خارج الميزانية. وثمة تناقض مماثل بين تطبيق منظمة العمل الدولية معدل الـ١٣ في المائة وحظر نظامها المالي استخدام الأموال الأساسية لأي غرض غير الأغراض المذكورة في البرنامج والميزانية الموافق عليهما. وينبغي لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تراجع تشريعاتها الخاصة بتكاليف الدعم وأن تقدم مقترحات إلى أجهزتها التشريعية بهدف إزالة هذه التناقضات.

## باء - منح الاستثناءات

٤٨ - لا تكشف دراسة المعدلات الرسمية لاسترداد تكاليف الدعم وفحص السياسات التي يقوم عليها تحديد هذه المعدلات عن كامل الصورة فيما يخص استرداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية. وتشكل الصلاحية الممنوحة لأمانات المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بمنح معدلات استثنائية بشأن استرداد تكاليف الدعم جزءاً لا يتجزأ من أغلب السياسيات الخاصة بتكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية. وتُستخدم هذه الصلاحية على نطاق واسع وبصورة متواترة. وهي صلاحية لا مناص من استخدامها إذا كانت الموارد التي تعتبرها المنظمة المستفيدة خارجة عن الميزانية هي موارد مقدمة من مؤسسة أخرى في منظومة الأمم المتحدة أو عن طريقها وكانت خاضعة لسياسة تلك المنظمة فيما يخص تكاليف الدعم (مثل الأموال المقدمة من خلال مرفق البيئة العالمية، والصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال، وغير ذلك). وينتشر استخدام هذه الصلاحية في عدد من المؤسسات الملزمة بتطبيق معدل الـ ١٣ في المائة. أما مدى منح معدلات استثنائية فيمكن التيقن منه بفحص بسيط لحسابات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، أي بمقارنة مجموع إيرادات تكاليف الدعم من موارد خارجة عن الميزانية بمجموع إنفاق الموارد الخارجة عن الميزانية. وفي معظم الحالات، يقل استرداد تكاليف الدعم كثيراً عما هو متوقع لو طُبقت معدلات استرداد تكاليف الدعم التي وافقت عليها الأجهزة التشريعية تطبيقاً متسقاً على جميع النفقات الخارجة عن الميزانية. فعلى سبيل المثال، يسترد كل من الأمانة العامة للأمم المتحدة واليونسكو نحو ٧ في المائة في المتوسط من النفقات الخارجة عن الميزانية بوصفها تكاليف دعم، على الرغم من أن كلتا المنظمتين تطبقان نظرياً معدل استرداد التكاليف البالغ ١٣ في المائة. وبخلاف الحالات التي تطبَّق فيها السياسات الخاصة بتكاليف الدعم المتبعة في مؤسسة أخرى في منظومة الأمم المتحدة، تُمنح معدلات استثنائية لاسترداد تكاليف الدعم لعدد من الأسباب منها:

- توفير أقصى قدر ممكن من الموارد للأنشطة التي تعد جوهرية في ولاية منظمة من المنظمات والتي لم تكن متوقعة لدى إعداد الميزانية الأساسية، مثل توفير الإغاثة الإنسانية في حالات الطوارئ؛
- خفض الاشتراطات الخاصة بتكاليف الدعم بسبب تحديد أهداف تشغيلية بسيطة ومباشرة (مثل الشراء) أو بسبب استخدام طرائق بديلة لاسترداد التكاليف (مثل استرداد التكاليف مباشرة)؛
- خفض الاشتراطات الخاصة بتكاليف الدعم بسبب تقديم مساهمات ضخمة لأنشطة تستفيد، من حيث الدعم، من وفورات الحجم الكبير؛
- عدم رضى الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة عن سياسات تكاليف الدعم؛
- ضرورة التعامل مع تضاؤل أو تجميد الميزانيات الأساسية بتحسين قدرة المنظمة على التنافس لاستقدام موارد من خارج الميزانية.

٤٩ - والاستثناء، تعريفاً، لا ينبغي منحه إلا فيما ندر. وبخلاف الحالات التي تطبَّق فيها السياسات الخاصة بتكاليف الدعم المتبعة في مؤسسة أخرى في منظومة الأمم المتحدة، يجب أن تكون المعدلات الاستثنائية لاسترداد تكاليف الدعم وأسباب منحها متسقة. ولا ينبغي منحها إلا على أساس أولويات فنية محددة مسبقاً و/أو على أساس قرار مسوَّغ يقضي بأنه من المناسب خفض معدلات استرداد تكاليف الدعم. أما عدم رضى الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة عن معدلات استرداد تكاليف الدعم فليس سبباً كافياً في ذاته لمنح استثناءات. وفي هذا السياق، اعترف قرابة ثلث المجيبين على الاستبيان بأن منظماتهم رضخت لإلحاح المانحين وأتاحت لهم معدلات استثنائية لاسترداد تكاليف الدعم. ويشكل الاتفاق المعقود بين الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والمفوضية الأوروبية، المشار إليه في الفقرة ٢٠، مثالاً هاماً على الرضوخ لإلحاح المانحين واستثنائهم من السياسات المقررة لاسترداد تكاليف الدعم. وقد يكون إلحاح المانحين في هذا المجال أشد مما أُبلغ عنه حتى الآن.

٥٠ - ويعرب عدد متزايد من الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة عن استيائه من معدل استرداد تكاليف الدعم بنسبة ١٣ في المائة، أو بنسبة ١٠ في المائة في بعض الحالات. ويرى بعض هؤلاء المانحين أن هذه المعدلات مفرطة ولا مبرر لها وأنها تشكل عقبة أمام توفير موارد من خارج الميزانية. ويجدر بالذكر أن عدداً متزايداً من الدول الأعضاء المستفيدة من البرامج والمشاريع وغيرها من الأنشطة التي تنفذها الأمم المتحدة بتمويل من موارد خارجة عن الميزانية تعترض أيضاً على المعدلات المرتفعة نسبياً لاسترداد تكاليف الدعم، وخاصة إذا كانت الموارد المعنية مقدمة على شكل قرض أو منحة من مصارف إنمائية متعددة الأطراف وجهات مانحة أخرى. وبالإضافة إلى الاعتراض على ارتفاع معدل استرداد تكاليف الدعم المحدد بنسبة ١٣ في المائة، أبدى عدد من الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المانحة اعتراضه على نقص الشفافية الذي يتسم به فرض رسم قائم على نسبة مئوية. وأعرب بعض هذه الجهات المانحة عن استعداده لتمويل نفقات إدارية مباشرة مسوَّغة، إن أمكن تحديدها بطبيعة الحال. وفي كثير من الحالات التي تمت فيها الموافقة على ترتيبات من هذا القبيل، حددت مؤسسات الأمم المتحدة أجزاء من نسبة ال ١٣ في المائة واستردتها مباشرة من مبلغ المساهمة الرئيسي (انظر الفقرتين ٢٠ و٢٤).

٥١ - وفي الحالات التي يكثر فيها منح الاستثناءات يرجَّح أن تكون السياسات المقررة لاسترداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية عديمة المرونة بحيث تلزم في الغالب مراجعتها وتنقيحها. ففي الأمانة العامة للأمم المتحدة، مثلاً،

طُبق قدر من الاتساق على منح معدلات استثنائية لاسترداد تكاليف الدعم. وتحولت هذه الاستثناءات على مر السنين إلى سياسة بديلة أكثر مرونة، وإن كانت غير رسمية، لاسترداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية. وتلغي الأمانة العامة للأمم المتحدة معدلات استرداد التكاليف كليةً أو تفرض معدلاً لا يتجاوز ٣ في المائة على المساهمات المقدمة من خارج الميزانية لحالات الطوارئ الإنسانية. وفي الحالات التي تؤدي فيها الأمانة العامة للأمم المتحدة دور منسق فني ومدير صندوق استئماني، بدلاً من دور الكيان المنفذ، كما في حالة الأموال المحولة إلى منظمات أخرى لاستخدامها، يطبَّق عادة معدل قدره ٣ في المائة. ويطبق صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للتبرعات من أجل إزالة الألغام هذا المعدل لاسترداد تكاليف الدعم. أما المساهمات من خارج الميزانية المقدمة لأنشطة أساسية، مثل المساهمات المقدمة للصندوقين الاستئمانيين الخاصين ببعثتي الأمم المتحدة في كوسوفو وتيمور الشرقية، فهي تشكل فعلاً دعماً للموارد الأساسية ويُفرض عليها معدل لاسترداد تكاليف الإنتاج بنسبة ٥ في المائة. ويُفرض على سائر المساهمات من خارج الميزانية المقدمة إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة المعدل الرسمي المحدد بـ ١٣ في المائة. ونظراً إلى تنوع الأنشطة الفنية وأنشطة الدعم التي تؤديها الأمانة العامة للأمم المتحدة، فمن الواضح أنه من المناسب الأخذ بجدول بسيط وشفاف لمعدلات استرداد تكاليف الدعم. وينبغي للأمين العام أن ينقح السياسة الرسمية التي تتبعها الأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يخص تكاليف الدعم من خارج الميزانية بما يتناسب مع ذلك.

٥٢ - وكشفت الردود على الاستبيان عن عدد من الحالات التي لا تطبَّق فيها إطلاقاً السياسات الخاصة باسترداد تكاليف الدعم الممول من خارج الميزانية. ولا يمكن تبرير الإلغاء العام لجميع الرسوم المفروضة على تكاليف الدعم. ومن الأمثلة على الإلغاء المنهجي لهذه الرسوم الصناديق الاستئمانية لحالات الطوارئ الإنسانية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، والصناديق الاستئمانية لليونسكو، و ''المساهمات المناظرة'' في برنامج الأمم المتحدة للبيئة. إن جميع المساهمات من خارج الميزانية تستتبع تكاليف دعم وينبغي اتخاذ الترتيبات اللازمة لاسترداد بعض هذه التكاليف على الأقل.

## رابعا - صوب مواءمة مبادئ السياسات

### ألف - المنافسة

٥٣ - إزاء ركود أو تراجع الموارد الأساسية لا يوجد أمام مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من خيار سوى أن تتنافس على الموارد الخارجة عن الميزانية إذا أرادت تلافي تدهور سريع في خبراتها في مجال وضع المعايير والتنفيذ، وبالتالي في أهميتها العالمية. ويواجه عدد غير قليل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تحديات في مجال الإدارة المالية نتيجة التنافس على الموارد؛ وقد تصادف المؤسسات الصغيرة في منظومة الأمم المتحدة عوائق أكثر في هذا الصدد لأنها على الأرجح أقل استفادت من وفورات الحجم الكبير الإدارية. ومع أنه ينبغي للمانحين أن يركزوا على مجموع تكاليف الدعم، المباشرة وغير المباشرة، وعلى الخبرات المتخصصة لكل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فإن الدلائل تشير إلى أن الأخذ بمعدلات ''تنافسية'' لاسترداد تكاليف الدعم عامل هام في تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية. إلا أن هذه المعدلات ''التنافسية'' قد تؤدي إلى مزيد من التدهور في إيرادات تكاليف الدعم. وقد تؤدي أيضاً ضغوط التنافس على الموارد الخارجة عن الميزانية إلى تنفيذ سياسات تخفي تكاليف الدعم غير المباشرة ضمن مدخلات ونفقات المشاريع الفنية (انظر الفقرتين ٤١ و٤٢).

٥٤ - ومن الصعب تحديد مدى التنافس على الموارد الخارجة عن الميزانية بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، خاصة أن هذا التنافس تؤثر فيه معدلات استرداد تكاليف الدعم. وتشير الردود على الاستبيان إلى أن التنافس بين الوكالات المتخصصة محدود نسبياً، وأن هذه المؤسسات تطبق سياسات متشابهة تقريباً فيما يخص تكاليف الدعم. وأغلب الظن أن التنافس بين الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج أهم من ذلك، وأكثر منظمة يساق اسمها في هذا الصدد هي مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

٥٥ - إن قيام المنافسة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مرهون بممارسة هذه المؤسسات أنشطتها في ''الأسواق'' نفسها، وهذا ما يفسر قلة التنافس بين الوكالات المتخصصة. وفي هذا الصدد، إذا كانت الأنشطة البرنامجية حكراً على مؤسسة واحدة في منظومة الأمم المتحدة، وبالأخص إن لم يكن لها منافسون بارزون من خارج الأمم المتحدة، فمن المستبعد أن يتأثر المانحون بمعدلات استرداد تكاليف الدعم بقدر تأثرهم عند تنافس عدة مؤسسات على أداء النشاط نفسه. والسبب الغالب لهذا التنافس هو تشابه أو تداخل الولايات وتماثل الأنشطة البرنامجية. فالعلاقات المتبادلة المعقدة بين التعليم والصحة والأطفال بوصفها عناصر في ''التنمية''، مثلاً، أو بين اللاجئين والغذاء والدواء والأطفال بوصفها عناصر في أزمة ''إنسانية'' تجعل من الصعب إزالة التداخل بين الولايات/الأنشطة وما يقترن بها من منافسة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على الموارد الخارجة عن الميزانية. ولكن لما كانت غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعمل في بيئة تحفل بعدد لا يني يزيد من الكيانات غير التابعة للأمم المتحدة فإنه لا مناص من زيادة التنافس على الموارد الخارجة عن الميزانية.

٥٦ - وليس هناك ما يدل على أن المعدلات المخفضة لاسترداد تكاليف الدعم التي تطبقها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقوم على كفاءة نسبية يمكن إثباتها؛ فالتوصل إلى هذا الاستنتاج يستوجب قياس التكاليف على نطاق المنظومة. إلا أنه في الحالات التي تقر فيها الدول الأعضاء فرض معدلات مرتفعة أو متدنية نسبياً لاسترداد تكاليف الدعم فإنها تنشئ بلا شك وضعاً تملك فيه بعض المؤسسات ميزة نسبية على غيرها في تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية لأنشطة مشتركة. ولا ينبغي الاستهانة بهذه الميزة النسبية أو بانعدامها لأن المانحين قد يعتبرون المؤسسات التي تطبق معدلات متدنية لاسترداد تكاليف الدعم أكثر كفاءة من غيرها.

## باء - المواءمة

٥٧ - كانت مواءمة معدلات استرداد تكاليف الدعم سابقاً نتيجة مباشرة للدور المهيمن الذي كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يؤديه في مجال التعاون التقني (انظر الفقرات ١١-١٣ و٢٧). إلا أن منظومة الأمم المتحدة تغيرت كثيراً منذ السبعينات، وباتت الفوارق التي كانت فيما مضى واضحة بين الكيانات الممولة والكيانات المنفذة مبهمة أو غير ذات صلة. ومعدلات استرداد تكاليف الدعم هي في أحسن الفروض تقديرات إجمالية إلى حد بعيد تستند إلى احتياجات كل منظمة في مجال استرداد التكاليف. ويعكس تنوع معدلات استرداد تكاليف الدعم تنوع هياكل التكاليف واختلاف الأولويات التي تعلقها الهيئات التشريعية على دعم وتنفيذ فئات محددة من الأنشطة الممولة من خارج الميزانية. وفي هذا الصدد، ليس من شك تقريباً في أن التكاليف المترتبة على اعتماد وتطبيق معدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم على نطاق منظومة الأمم المتحدة ستكون أكبر من الفوائد. ذلك أن المنظومة تفتقر إلى التجانس الوظيفي والمالي والفني والسياسي اللازم لوضع معدل واحد لتكاليف الدعم على صعيد المنظومة أو حتى لوضع جدول معدلات مبسط.

٥٨ - وتكاد جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي سئلت تؤيد قدراً من المواءمة بين تكاليف الدعم ولكن على مستوى مفاهيمي وليس على مستوى معدلات استرداد تكاليف الدعم. ويرى كثير من المجيبين أن مواءمة معدلات استرداد تكاليف الدعم غير ممكن لأن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ليست لديها نفس هياكل التكاليف. وتمثل تكاليف الموظفين أهم عنصر في جميع هياكل تكاليف الأمم المتحدة تقريباً وهي لذلك أبرز مثال على الفوارق الهامة القائمة بين هذه الهياكل. وتشمل مرتبات الموظفين عنصراً هاماً هو عنصر تسوية مقر العمل، الذي يكفل، بحسب درجة موظفي منظومة الأمم المتحدة وأياً كان مكان عملهم، مرتباً صافياً ذا قدرة شرائية مساوية للقدرة الشرائية في المقر الرئيسي للمنظومة، نيويورك. ويمكن أن تشمل مرتبات الموظفين أيضاً عنصراً لظروف العمل الشاقة أو الخطرة. ولا يمكن لمعدل واحد لاسترداد تكاليف الدعم على نطاق المنظومة أن يراعي الفوارق في تكاليف الموظفين وسيؤدي لا محالة إلى تغيرات كبيرة في درجة استرداد هذه التكاليف. بل إن وضع معدل واحد لتكاليف الدعم على نطاق المنظومة سيكون له بالضبط الأثر المعاكس على استرداد تكاليف الدعم، وسيضعف موقف منظومة الأمم المتحدة التنافسي أمام الكيانات الأخرى، وسيقلص المرونة التشغيلية اللازمة.

٥٩- إن الجهاز التشريعي في كل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هو الذي يقرر مدى استرداد المؤسسة لتكاليف الدعم، وبالتالي مدى تمويل ما تؤديه من أنشطة دعم أساسية من موارد خارجة عن ميزانيتها. وكما ورد في الفقرة ١٢، فإن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أبرزت هذا المبدأ وأقرته الجمعية العامة في قرارها ٣٥/٢١٧ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠[٢٨] .

٦٠ - إلا أن تعدد معدلات تكاليف الدعم من خارج الميزانية لا يمنع مواءمة المبادئ التي تقوم عليها هذه المعدلات. فعلى سبيل المثال، أشار عدد من المجيبين إلى أن تحقيق قدر من المواءمة بين السياسات الخاصة بتكاليف الدعم هو أيضاً جانب هام من العلاقات التعاونية اللازمة، مثلاً، للبرمجة المشتركة. ومن شأن إيجاد نهج مشترك إزاء وضع هذه المعدلات أن يؤدي في جملة أمور إلى تحسين فهم الدول الأعضاء وقبولها للسياسات التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في مجال تكاليف الدعم. وإن إيجاد نهج شفاف ومتسق إزاء وضع وتطبيق معدلات تكاليف الدعم سيعزز كثيراً من مشروعيتها وييسر استرداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية.

٦١ - ويجب أن تكفل السياسات الخاصة بتكاليف الدعم مواصلة تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية وتوزيعها توزيعاً فعالاً على الأنشطة الأخرى التي صدر بها تكليف في المجالات الإنمائية والإنسانية وغيرها من المجالات الأساسية. وينبغي أن تكون هذه السياسات بسيطة وشفافة وسهلة الإدارة وأن توفر ما يلزم لاتباع نهج أكثر اتساقاً إزاء الترتيبات الخاصة (لضمان تكافؤ المعاملة بين الدول الأعضاء والجهات المانحة الأخرى). وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي وضع معدلات استرداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية وفقاً للمبدأين التاليين:

- ينبغي أن تعترف هذه المعدلات بما يتسم به نشاط ممول من موارد خارجة عن الميزانية من أهمية نسبية وفوائد مباشرة للبرنامج الصادر به تكليف وأن تعكس ذلك، أي ينبغي أن تكون معدلات تكاليف الدعم المطبقة على الموارد الخارجة عن الميزانية المخصصة لأنشطة مطابقة للأولويات البرنامجية التي تحددها الهيئة التشريعية في المنظمة مما هي عليه بالنسبة لأنشطة أقل أهمية؛

(٢٨) CL 119/13، المرجع المذكور.

- ينبغي أن تكون هذه المعدلات متمايزة بحسب نوع النشاط وشروط توفير الموارد ومقدارها، أي أنه ينبغي التسليم بأن التكاليف الإدارية تختلف بحسب درجة تعقّد النشاط الممول، وبحسب درجة تعقّد الشروط الخاصة التي يمليها المانحون في الإدارة والإشراف والإبلاغ، وأنها تستفيد من وفورات الحجم الكبير.

٦٢ - ولدى تحديد معدلات جديدة لاسترداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية، ينبغي أولاً إيلاء اعتبار دقيق لأثر هذه التغييرات في الإيرادات الإدارية وينبغي في الوقت نفسه ضمان عدم تحميل الموارد الأساسية نصيباً أكبر من التكاليف المترتبة على دعم الأنشطة الممولة من خارج الميزانية. ويجب في هذا الصدد تبرير أي تخفيض في معدلات تكاليف الدعم وبيان أنه لن يؤثر سلباً في استرداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية، وذلك بتنفيذ الإصلاحات الإدارية وغيرها من السياسات التي تشجع زيادة كفاءة دعم الأنشطة الممولة من خارج الميزانية و/أو بإثبات أن تخفيض معدلات تكاليف الدعم سيزيد الإيرادات من خارج الميزانية ويحقق وفورات الحجم الكبير. وأبرز المجيبون على الاستبيان أهمية الكفاءة الإدارية في خفض تكاليف الدعم من خارج الميزانية. ومن أهم التدابير التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد: تبسيط الإجراءات والعمليات الإدارية؛ وتوحيد تكنولوجيا المعلومات وتطبيقها على نطاق أوسع؛ وإنشاء خدمات مشتركة؛ وإضفاء اللامركزية على الوظائف الإدارية ووظائف تنظيم المشاريع؛ والاستعانة بمصادر خارجية؛ والاستعاضة عن الموظفين الدوليين بموظفين وطنيين.

٦٣ - وسبق أن أُذن للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بقبول مساهمات من خارج الميزانية رهناً بشروط معينة (انظر الفقرة ١٧)، وقد ينبغي منحهم صلاحية تحديد معدلات استرداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية بالاستناد إلى المبدأين المذكورين أعلاه (بانتظار موافقة الهيئات التشريعية على هذين المبدأين). ويشكل منح الرؤساء التنفيذيين صلاحية قبول مساهمات من خارج الميزانية اعترافاً بطبيعة هذه الموارد غير الأكيدة وغير القابلة للتنبؤ والصعوبات العملية المرتبطة بموافقة الهيئات التشريعية عليها. كما يشكل اعترافاً بأن الرؤساء التنفيذيين يشغلون أفضل موقع لتحديد الأنشطة الممولة من خارج الميزانية التي يمكن إدراجها في إطار جدول لتنفيذ البرامج الأساسية. ولما كانت التكاليف المرتبطة بدعم الأنشطة الممولة من خارج الميزانية تتوقف إلى حد بعيد على طبيعة الأنشطة المراد دعمها، فإنه ينبغي تكييف المعدل (المعدلات) الواجب تطبيقها لاسترداد هذه التكاليف بما يتناسب مع ذلك. كما يشغل الرؤساء التنفيذيون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أفضل موقع لاتخاذ قرارات عملية وحسنة التوقيت فيما يخص أنسب معدلات لاسترداد تكاليف الدعم ينبغي تطبيقها على أنشطة محددة ممولة من خارج الميزانية. وكما أُذن للرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بقبول مساهمات من خارج الميزانية ضمن شروط معينة تخص السياسة العامة والإبلاغ، يمكن أن يؤذَن لهم أيضاً بتحديد معدلات استرداد تكاليف الدعم، شريطة أن يفعلوا ذلك وفقاً للمبدأين المذكورين في الفقرة ٦١ وأن يقدموا تقارير عن ذلك إلى الأجهزة التشريعية.

٦٤ - وينبغي أن يرصد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق عملية وضع وتطبيق السياسات الخاصة بتكاليف الدعم، وينبغي وضع وتعميم تقارير مقارنة منتظمة عن هذه السياسات. وينبغي أن تستعرض نتائجَ هذه التقارير الآليةُ المناسبة في مجلس الرؤساء التنفيذيين للقيام قدر الإمكان بمواءمة المبادئ التي تقوم عليها السياسات الخاصة بتكاليف الدعم، كما ينبغي أن يستعرضها

الرؤساء التنفيذيون وأن يقدموا تقارير عن ذلك إلى أجهزتهم التشريعية.

٦٥ - إن تفويض الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة صلاحية وضع معدلات لاسترداد تكاليف الدعم المقدم من خارج الميزانية لا يشكل بأي شكل من الأشكال إلغاءً لمسؤوليات الأجهزة التشريعية في الإشراف على الإدارة المالية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي للأجهزة التشريعية أن تواصل رصد إجمالي النفقات الإدارية وغيرها من نفقات الدعم واستعراض هذه العناصر في ميزانيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وعند القيام بذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل عدم زيادة الاحتياجات الإدارية وغيرها من احتياجات الدعم في الميزانيات الأساسية بالنسبة إلى إجمالي الموارد الأساسية وعدم زيادة الاحتياجات الإدارية وغيرها من احتياجات الدعم من الموارد الأساسية نتيجة زيادة الموارد الخارجة عن الميزانية.

# المرفق

# تحفظات أو آراء مخالفة أبدتها المنظمات بشأن التوصيات والنتائج ذات الصلة

## مقدمة

١ - هذا المرفق هو أول مرفق تعده وحدة التفتيش المشتركة استجابة لطلب الجمعية العامة للأمم المتحدة إليها، الوارد في الفقرة ٧ من قرارها ٥٦/٢٤٥ المؤرخ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، ''أن تنظر في أن تدرج في تقاريرها، حيثما أمكن، تعليقات المنظمات المشاركة على نتائجها وتوصياتها...''.

٢ - ويعد التماس تعليقات وملاحظات المنظمات المشاركة على مشاريع تقارير وحدة التفتيش المشتركة خطوة منهجية في عملية إعداد التقارير. ويبذل المفتشون قصارى جهدهم لمراعاة التعليقات والملاحظات الواردة بشأن كل توصية من التوصيات وبشأن فقرات محددة في التقرير، وإدراجها عند الاقتضاء في النص النهائي للتقارير. إلا أن هذا الأمر ليس ممكناً دائماً لصعوبة التوفيق بين الآراء المختلفة، بين المنظمات أحياناً (إذا كان التقرير عن المنظومة بأكملها أو كان عن أكثر من منظمة واحدة)، وبين الوحدة والمنظمة (المنظمات) في أحيان أخرى.

٣ - وبغية تلبية طلب الجمعية العامة بصورة موجزة وإبراز أي خلافات قائمة في الرأي لفائدة الدول الأعضاء، طلبت الوحدة إلى المنظمات المشاركة أن توافيها بما قد يعن لها من ملاحظات أو آراء مخالفة بشأن النص النهائي للتقرير. ويعرض هذا المرفق بصفة رئيسية ما أبدته المنظمات من تحفظات أو آراء مخالفة بشأن التوصيات والنتائج ذات الصلة الواردة في التقرير[(١)].

٤ - ولما كان هذا التقرير شاملاً للمنظومة بأكملها فقد التُمست التعليقات من جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. ووردت ردود وتعليقات على النص النهائي للتقرير من المنظمات التالية: الأمم المتحدة، بما في ذلك معظم برامجها وصناديقها ومكاتبها (اليونيسيف، الأونكتاد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، صندوق الأمم المتحدة للسكان، برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، برنامج الأغذية العالمي، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين)، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة

(١) يجدر بالملاحظة أنه لما كانت هذه هي المرة الأولى التي تتبع فيها وحدة التفتيش المشتركة هذا الإجراء، فقد اكتفت بعض المنظمات بتكرار تعليقاتها السابقة على مشروع التقرير أو بالإشارة إليها. ولم تدرج في هذا المرفق التعليقات التي لم تكن في نظر المفتشين تمثل أو تعبر عن تحفظات أو آراء مخالفة.

الأغذية والزراعة، واليونسكو، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة الصحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة الدولية للأرصاد الجوية، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة الدولية للملكية الفكرية، واليونيدو، والمنظمة الدولية للطاقة الذرية.

٥ - وعرضت التحفظات أو الآراء المخالفة في جزأين: الأول يعكس التعليقات العامة الواردة من المنظمات على المنحى العام للتقرير، والثاني يتناول التعليقات المتصلة بنتائج وتوصيات محددة.

## أولا - التعليقات العامة

لقي التقرير ومنحاه العام صوب مواءمة مبادئ السياسات المتصلة بتكاليف الدعم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الترحيب والاستحسان من أمانات المنظمات المشاركة. إلا أن منظمة الطيران المدني الدولي أعربت عن الرأي التالي: ''لا توافق منظمة الطيران المدني الدولي على الرأي الداعي إلى إيجاد سياسة مشتركة لاسترداد التكاليف على نطاق منظومة الأمم المتحدة. فنظراً إلى اختلاف طبيعة وغرض المساهمات من خارج الميزانية وكذلك برامج التعاون التقني، ينبغي أن تكون كل منظمة قادرة على وضع سياسات مقبولة لدى أجهزتها الإدارية وعملائها''.

## ثانياً - تعليقات محددة على النتائج والتوصيات

### التوصية ١

### الأمم المتحدة

''التوصية ١ تخص الأمم المتحدة أقل مما تخص المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. فمنذ فترة السنتين ١٩٧٤-١٩٧٥، دمجت عروض الميزانية البرنامجية المقترحة الموارد الخارجة عن الميزانية في موارد الميزانية العادية. وخلال فترات السنتين المتعاقبة، عُدلت درجة التفصيل وغيرها من الجوانب في عرض الموارد الخارجة عن الميزانية في الميزانيات البرنامجية المقترحة وفقاً لتوصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. ونظراً إلى درجة الإدماج الحالية، ودور اللجنة الاستشارية فيما يخص الميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام، وطول وصعوبة عملية استعراض الميزانيات المقررة والموافقة عليها، وكون الموارد الخارجة عن الميزانية غير الخاضعة حتى الآن للاستعراض والموافقة على الصعيد الحكومي الدولي (أي باستثناء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة) لا تزال تشكل نسبة متدنية نسبياً من مجموع الموارد، فإن الأمم المتحدة تفضل عدم إخضاع هذه الموارد لموافقة حكومية دولية. وينبغي الاستمرار في تطبيق السياسة الحالية ما لم يتم

تبسيط عملية استعراض ميزانية الأمم المتحدة والموافقة عليها، أو ما لم يصبح للموارد الخارجة عن الميزانية 'غير الموافق عليها' نصيب أهم في مجموع الموارد''.

**منظمة الأغذية والزراعة**

''توافق منظمة الأغذية والزراعة تماماً على أن الموارد الخارجة عن الميزانية لا ينبغي إقرارها ما لم تتفق مع سياسات المنظمة وأهدافها وأنشطتها، أي أنها يجب أن تكون متماشية مع الأولويات البرنامجية التي أقرتها الهيئات التشريعية...[إلا أن] منظمة الأغذية والزراعة تعتقد أن هذه القضية أعقد كثيراً من أن تعالَج في سياق تقرير عن تكاليف الدعم. فعلى سبيل المثال، نشعر [في منظمة الأغذية والزراعة] بالقلق لأن التقرير لا يعترف بالفارق الكبير بين الموارد الخارجة عن الميزانية المستخدمة في دعم البرنامج العادي والموارد الخارجة عن الميزانية المستخدمة في دعم المساعدة والتعاون التقنيين المقدمين على الصعيد القطري. كما أن التقرير لا يحدد ما إذا كان المراد بإدراج الموارد الخارجة عن الميزانية في عروض الميزانية هو التنبؤ بالإيرادات المحتملة أو تحديد مستوى الإيرادات المأمول. وخلاصة القول إن منظمة الأغذية والزراعة ترى أنه يفضَّل إثارة القضية في سياق آخر (ما يستتبع حذف التوصية ١ من هذا التقرير)''.

**منظمة العمل الدولية**

''يثير التقرير قضايا أخرى أكبر بكثير [من مقصده المتمثل في التركيز على تكاليف الدعم المتصلة بالأنشطة الخارجة عن الميزانية] ستؤدي إلى توسيع نطاق المناقشة عند عرض التقرير على أي هيئة تشريعية. وتتصل إحدى هذه القضايا بإدماج الموارد الخارجة عن الميزانية مع الموارد الأساسية في عروض الميزانية وفي تحديد الأولويات البرنامجية للموارد الخارجة عن الميزانية (ولا سيما الفقرة ٨ من التقرير). وترد هذه القضية المعقدة في التوصيات رغم أن التقرير يتناولها بإيجاز نسبياً. وينبغي إما تناول هذا الموضوع بصورة أشمل أو حذفه، على الأقل فيما يخص التوصيات، وإلا فإنه سيثير الالتباس في المناقشات اللاحقة في الهيئات التشريعية.ولا يبدو أن وحدة التفتيش المشتركة تعترف في التقرير بأن المساهمات الخارجة عن الميزانية قدمها المانحون في المجالات التي تهمهم. وليس أمام منظمة العمل الدولية سوى مجال ضيق جداً للبت فيما يمكن عمله بالمساهمات المذكورة. هذا وقد نجحت تجربة المنظمة في منح المدير العام قدراً من السلطة التقديرية[٢]''.

(٢) ذكرت منظمة العمل الدولية أيضاً، في تعليقها على هذه التوصية ''[أنها] تقدم معلومات عن الأنشطة الخارجة عن الميزانية في عروض ميزانيتها الأساسية العادية. كما تقدم المنظمة إلى مجلس الإدارة، في مناقشات لجنة التعاون التقني التابعة له، تقارير منتظمة عن مواردها ونفقاتها وأعمالها المتصلة بالأنشطة الممولة من خارج الميزانية. وأشارت المنظمة أيضاً في مقترحاتها إلى ما يمكن عمله إذا ما توافرت موارد إضافية خارجة عن الميزانية''.

**اليونسكو**

''يصعب علينا [في اليونسكو] أن نوافق على التوصية الداعية إلى إخضاع المبالغ الخارجة عن الميزانية لموافقة هيئة تشريعية، لأن المؤتمر العام، حتى الآن، لا يقر سوى موارد الميزانية العادية التي يتم على أساسها تقدير اشتراكات الدول الأعضاء. وقد كان موقفنا دائماً يقضي بأن الأموال الخارجة عن الميزانية إرشادية وأنه لا يمكن التيقن من الحصول على الأموال الموعودة، ما يثير صعوبات كبيرة في التخطيط[٣]''.

**التوصية ٣**

**منظمة الأغذية والزراعة**

''توافق منظمة الأغذية والزراعة على التوصية ٣ ولكنها لا توافق على استنادها إلى النص السابق لها (أي الخلاصة)...وهذا النص في نظرنا [منظمة الأغذية والزراعة]...ينكر فيما يبدو قيمة الممارسات الاعتيادية في حساب التكاليف باعتبارها نهجاً مناسباً لوضع معلومات إدارية سليمة تُتخذ على أساسها القرارات. وترى منظمة الأغذية والزراعة أنه من المناسب، كما ورد في التوصية، اشتراط مراعاة التكاليف والفوائد المترتبة على أي نهج لقياس التكاليف ولكن من الخطأ الاستنتاج من الأدلة القليلة المتاحة أن منهجية معينة غير مناسبة أو مجزية من حيث التكلفة[٤]''.

**التوصية ٤**

**منظمة الطيران المدني الدولي**

''فيما يتعلق بالفوائد المحصلة على الأموال المودعة للأنشطة الممولة من خارج الميزانية، ترى منظمة الطيران المدني الدولي أنه ينبغي إعادة هذه الفوائد إلى المانحين، لأن

(٣) قررت اليونسكو مؤخراً ''أن تقدم في بند الأنشطة الرئيسي رقماً إجمالياً يجمع الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية، حيث تشمل الموارد الخارجة عن الميزانية "المشاريع القائمة" التي وردت أموال بشأنها فعلاً لتنفيذها في فترة السنتين الجديدة... وينبغي اتباع هذا الرقم الإجمالي بأرقام فردية للميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية''.

(٤) يجدر بالذكر في هذا السياق أن منظمة الصحة العالمية مثلاً أعربت عن الرأي التالي بشأن نفس الاستنتاج والتوصية: ''توافق منظمة الصحة العالمية على هذه التوصية. فوحدة التفتيش المشتركة تعرب محقةً عن شكها في قيمة المحاسبة الإدارية لـ ''دراسات العمل الزمنية المربكة والمكلفة والمستهلكة للوقت''. فهذه الدراسات تتبع عادة نهجاً تصاعدياً إزاء تحديد تكاليف الدعم، في حين أن وحدة التفتيش المشتركة تشير إلى أن عملية تحديد التكاليف الإضافية تستتبع عنصراً من التقييم غير الموضوعي لا يمكن تفاديه. واضطلعت منظمة الصحة العالمية بهذه العملية قبل نظر المجلس التنفيذي سنة ١٩٩٦ في رفع معدل استرداد تكاليف دعم المشاريع. وأجريت دراسات تبين أن تكاليف الدعم "الفعلية" التي تتحملها المنظمة لدى توفير مجموع الخدمات الإدارية لبرنامج أو كيان ممول من خارج الميزانية هي بوجه عام أعلى كثيراً من المعدل الحالي المحدد بـ١٣ في المائة. إلا أن المجلس التنفيذي لم يوافق على رفع المعدل''.

تكاليف الدعم تُسترد بالكامل أصلاً من المانحين، الذين لهم عندئذ أن يقرروا ما يرغبون صنعه بالإيرادات من الفوائد. وتبني المنظمة موقفها هذا على ما يلي: (أ) لا يمكن الاعتماد على الإيرادات من الفوائد، بسبب طبيعتها غير الأكيدة، كمصدر للدخل يسمح بالوفاء بنفقات مكتب التعاون التقني (التابع لها) المطلوب منه أن يعمل على أساس التمويل الذاتي؛ (ب) يتماشى رد الفوائد مع اشتراط المنظمة إيداع أموال المشاريع قبل التنفيذ...؛ (ج) لما كانت رسوم تكاليف الدعم لمشاريع برنامج التعاون التقني [التابع لها] تأخذ في الاعتبار مجموع التكلفة المقدرة لتنفيذ المشاريع، فإن الاحتفاظ بالفوائد غير عادل في جوهره''.

**منظمة العمل الدولية**

''ليس للأجهزة التشريعية أن تحدد ما يمكن أو ما لا يمكن عمله بالفوائد المحصلة من الأموال الخارجة عن الميزانية. فهذه الأموال أموال المانحين. وأي فائدة تحصَّل على 'أموال مؤتمن عليها' تعود للمانح ما لم يوافق المانح على خلاف ذلك تحديداً. ومن الجائز ألا تنص اللوائح المالية في بعض المنظمات على ذلك، ولكن الأمر ليس كذلك في منظمة العمل الدولية''.

**برنامج الأمم المتحدة للبيئة**

''نحن [برنامج الأمم المتحدة للبيئة] نوافق على جميع التوصيات باستثناء التوصية ٤...ويصر بعض المانحين على أن أي دخل من الفوائد التي تدرها مساهماتهم الخارجة عن الميزانية يعود لهم ويجب رده إليهم، فيما يبدي البعض الآخر استعداده للسماح للوكالة المعنية بالاحتفاظ بالفوائد شريطة أن يكون للمانح رأي في استخدامها...وفي حالة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، تستخدم الفوائد في كثير من الأحيان في دعم الأنشطة تعويضاً عن أوجه النقص في الموارد اللازمة''.

**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

''ليس المجلس التنفيذي الجهة التي تشرف على التصرف بالفوائد. بل يتقرر الاحتفاظ بالفوائد أو ردها في الاتفاق المبرم مع المانحين''.

**التوصية ٦**

**منظمة العمل الدولية**

''تفترض هذه التوصية عدم رضى [المانحين] عن رسم الـ١٣ في المائة، وهو ما لم تصادفه منظمة العمل الدولية إلا في حالات قليلة. بل إن أغلب المانحين المتعددي الأطراف في الوقت الحاضر لم يثيروا هذه المسألة إطلاقاً''.

**منظمة الصحة العالمية**

''هذا اقتراح مثير للاهتمام من وحدة التفتيش المشتركة لتحقيق مزيد من المرونة في تكاليف دعم البرامج وتمكين منظمات مثل منظمة الصحة العالمية من التنافس على مستوى أكثر تكافؤاً مع المنظمات الأخرى التي تستخدم هذه الممارسة أصلاً. إلا أنه توجد أيضاً بعض العوائق في تحويل بعض عناصر التكاليف من "فئة المبالغ الإجمالية" المشمولة بمعدل موحد لتكاليف دعم البرامج إلى عناصر تفصيلية من التكاليف المباشرة تسدَّد منفردة، وهذه العوائق هي: أولاً، أي تحويل من هذا النوع قد يستتبع دعوات إلى إجراء خفض مناظر في قائمة العناصر المسموح بها من تكاليف دعم البرامج، مما قد يؤدي بدوره إلى طلبات لخفض المعدل الموحد لتكاليف دعم البرامج؛ ثانياً، يعترف التقرير نفسه ضمناً، كما هو مشار إليه في التوصية ١، بأن الموارد الخارجة عن الميزانية يجري (وينبغي) إدماجها بصفة متزايدة في الأنشطة البرنامجية المتكاملة لمنظمة من المنظمات. أما اللجوء إلى التكاليف المباشرة، في المقابل، قد يؤدي إلى تشجيع تقديم المنح لمشاريع بعينها، وتجزئة البرامج، والإدارة الجزئية. وينطبق هذا بوجه خاص على الدعم المقدم من المؤسسات الوقفية''.

**التوصية ٩**

**منظمة الصحة العالمية**

''نوافق [في منظمة الصحة العالمية] على أن من المهام الأساسية لأي إدارة أن تسعى باستمرار إلى تحقيق أقصى قدر من الكفاءة في الخدمات الإدارية، ولكننا نعتقد أن أي مكاسب محققة على هذا النحو لا ينبغي اعتبارها `ملكاً` حصرياً لأنشطة المنظمة الممولة من خارج الميزانية''.