



الأمم المتحدة

استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (تحليل مقارنة)

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد بافيل تشيرنيكوف وكارولينا فرنانديز أوبازو



الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (تحليل مقارنة)

لجنة تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد بافيل تشيرنيكوف وكارولينا فرنانديز أوبازو



الأمم المتحدة • نيويورك، 2025

المحتويات

الصفحة

أولاً - مقدمة	4
ألف - المقاصد والأهداف	4
باء - المنهجية	4
ثانياً - التعاريف والسياسات والمنهجية المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي	6
ألف - التعاريف والسياسات	6
باء - منهجية تحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، بما في ذلك خط الأساس	10
ثالثاً - معدلات تكاليف دعم البرنامج، والإيرادات والنفقات المتوقعة والفعلية، ومستوى استرداد التكاليف، والميزنة الواقعية للإيرادات والنفقات، واستخدام الاحتياطي	18
ألف - معدلات تكاليف الدعم البرنامجي	18
باء - إيرادات ونفقات الدعم البرنامجي المتوقعة أو المدرجة في الميزانية	22
جيم - الإيرادات والنفقات الفعلية للدعم البرنامجي	24
دال - مستوى استرداد التكاليف	25
هاء - وضع ميزانية واقعية لإيرادات ونفقات الدعم البرنامجي	25
واو - استخدام الحسابات الخاصة أو الصناديق أو الاحتياطي المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي	25
رابعاً - أدوار الهيئات المختلفة والتعاون بين الوكالات ومتابعة الاستعراض الحالي	28
ألف - أدوار الهيئات المختلفة	28
باء - التعاون فيما بين الوكالات	29
جيم - متابعة هذا الاستعراض	30

المرفق

لمحة عامة عن الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة	32
---	----

أولا - مقدمة

1 - يشكل استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة جزءاً من برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة (الوحدة) لعام 2025. وقد بدأت الوحدة كمتابعة للاستعراضات ذات الصلة التي أُجريت في الماضي⁽¹⁾، بما في ذلك استعراض الميزنة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2024/3) الجزء الأول و (JIU/REP/2024/3) الجزء الثاني).

ألف - المقاصد والأهداف

2 - الغرض من هذا الاستعراض على نطاق المنظومة هو تزويد الأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (المنظمات المشاركة) بنظرة عامة وتقييم للسياسات والممارسات الحالية لتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، إلى جانب توفير معلومات مقارنة بين المنظمات.

3 - والأثر المتوخى من الاستعراض هو تعزيز الفهم ونشر الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتكاليف الدعم البرنامجي، بهدف تعزيز فعالية المنظمات المشاركة وكفاءتها فضلاً عن زيادة الشفافية والاتساق والمواءمة فيما بينها.

4 - ويهدف الاستعراض إلى دراسة العوامل التي تسهم في تحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي وتوضيح الاختلافات بين كل نهج من نُهج المنظمات المشاركة من خلال ما يلي:

(أ) فحص الممارسات المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف البرامج التي تحملها المنظمات المشاركة على الجهات المستفيدة من خلال عملية مسح؛

(ب) إجراء تحليل على مستوى المنظمات للسياسات والتقنيات والأساليب والممارسات ذات الصلة من أجل تعيين التحديات الرئيسية والدروس المستفادة والممارسات الجيدة للمنظمات المشاركة.

باء - المنهجية

5 - استخدم مزيج من أساليب جمع البيانات النوعية والكمية في الاستعراض، بما في ذلك استعراض مستندي للوثائق ذات الصلة؛ واستبيان أجاب عليه 27 منظمة مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة مشمولة بالاستعراض ولديها ميزانيات قائمة بذاتها، و 25 مقابلة أُجريت مع 86 من أصحاب المصلحة.

6 - وقد أُجري الاستعراض على نطاق المنظومة وفقاً للنظام الأساسي وإجراءات العمل الداخلية للوحدة. وأولي الاعتبار الواجب لحماية سرية أصحاب المصلحة الذين أجابوا على الاستبيانات و/أو شاركوا في المقابلات. ولم يخضع فريق الاستعراض، في وفائه بالتزاماته المهنية والأخلاقية، لأي تأثير خارجي كان يمكن أن يمس باستقلاليته أو إنصافه أو حياده أو نزاهته المهنية أثناء مراحل التخطيط لهذا التقرير وتنفيذه وصياغته.

7 - ولأغراض ضمان الجودة، ووفقاً للمادة 11-2 من النظام الأساسي للوحدة، خضعت مسودة التقرير لاستعراض أقران داخلي من أجل تقييم التوصيات في ضوء الحكمة الجماعية للوحدة. وبعد ذلك عُمت المسودة المنقحة على المنظمات المشاركة لتصحيح أي أخطاء وقائعية وتقديم تعليقات على النتائج

(1) JIU/REP/69/2 و JIU/REP/74/7 و JIU/REP/78/1 و JIU/REP/90/3 و JIU/REP/2002/3 و JIU/REP/2010/7.

والاستنتاجات والتوصيات. وأخذت جميع التعليقات الواردة في الاعتبار على النحو الواجب عند وضع التقرير في صيغته النهائية؛ بيد أن المسؤولية النهائية عن المحتوى تقع حصراً على عاتق معدي التقرير.

8 - ويتألف الاستعراض من ناتجين هما: (أ) هذا التقرير، الذي يتضمن تحليلاً على مستوى المنظمات للسياسات والممارسات القائمة فيما يتعلق بتحديد وهيكلة معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، وهو متاح باللغات الرسمية الست للأمم المتحدة؛ (ب) الجداول المقارنة، الصادرة تحت الرمز JIU/REP/2025/4 [التقرير الموسع]، الذي هو تجميع للمدخلات المقدمة من المنظمات المشاركة، والمقصود به أن يكون وثيقة مرجعية للمندوبين وأصحاب المصلحة الآخرين بشأن هذا الموضوع، وهو متاح باللغة الإنكليزية فقط.

9 - ويحتوي هذا التقرير على ثلاث توصيات رسمية، اثنتان منها موجهتان إلى الأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة والأخرى إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة. وهذه التوصيات الرسمية تكملها سبع توصيات غير رسمية.

10 - وبالنظر إلى التنوع الكبير في السياسات والممارسات عبر المنظمات، اختار المفتشان العناصر الرئيسية فقط للمقارنة بين المنظمات. وترد البيانات المقارنة التي وردت من المنظمات في التقرير الموسع (الجداول المقارنة)، مع إشارة إلى المحتوى الوارد في التصدير. ويود المفتشان الإعراب عن تقديرهما لكل من أسهم في الاستعراض.

ثانياً - التعاريف والسياسات والمنهجية المتعلقة بتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي

ألف - التعاريف والسياسات

11 - مثلما هي الحال في آخر استعراض أجرته وحدة التقنيش المشتركة للميزنة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة⁽²⁾، لاحظ المفتشان تنوعاً كبيراً في السياسات والممارسات المعمول بها بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد تزايد هذا التنوع على مر السنين (خاصةً منذ الوقت الذي كان يطبق فيه معدل لتكاليف الدعم البرنامجي قدره 13 في المائة⁽³⁾ بشكل شبه شامل)، وهو ما يُعزى لعوامل مختلفة، أولها وأهمها وجود اختلافات في نماذج تسيير الأعمال ومصادر التمويل.

12 - ويستخدم عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مصطلحات مماثلة عند مناقشة تكاليف الدعم البرنامجي. وكثيراً ما تطبق مصطلحات شائعة مثل "استرداد التكاليف" و "التكاليف غير المباشرة" و "الرسم الإدارية". وعلى الرغم من التشابه في المصطلحات، لا يوجد تعريف مشترك لتكاليف الدعم البرنامجي مقبول على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وتقوم كل منظمة بتفسير المفهوم وتطبيقه بناءً على ممارساتها الخاصة بالميزانية ونظامها المالي وقواعد المالية واحتياجاتها التشغيلية.

13 - وعلى الرغم من أن تعريف عبارة "تكاليف الدعم البرنامجي" يختلف باختلاف المنظمات، فإن كل المنظمات تقريباً تدرج إشارة إلى مفهوم رسوم تفرض على تكاليف البرامج مقابل الخدمات التي لا يمكن ربطها بسهولة (بشكل قاطع أو مباشر) بنشاط محدد سيمول من التبرعات أو عزوها إليه.

14 - وبالأساس، تعمل تكاليف الدعم البرنامجي كآلية لضمان رد موارد الميزانية العادية للمنظمة المعنية المستخدمة في توفير الدعم البرنامجي للأنشطة الممولة من التبرعات غير الأساسية (المخصصة). وبناءً على ذلك، فإن تكاليف الدعم البرنامجي تسهل تخصيص التكاليف بشكل مناسب وعادل بين مصادر التمويل المختلفة، وعبر المشاريع والجهات المانحة بالنسبة للخدمات المقدمة. وفي حين قد تختلف الطريقة الدقيقة التي يتم بها تكاليف الدعم البرنامجي وتطبيقها باختلاف المنظمات حسب نماذج التمويل، والاتفاقات مع الجهات المانحة، والسياسات الداخلية، فإن المبدأ الدافع لا يتغير: ضمان استدامة المنظمة دون تحويل الموارد من الأنصبة المقررة (أو الموارد العادية للمنظمات التي لا تتلقى أنصبة مقررة) لتنفيذ الأنشطة أو المشاريع الممولة من الجهات المانحة.

15 - وعادةً ما يخضع موضوع تكاليف الدعم البرنامجي لأحكام النظام المالي والقواعد المالية لكل منظمة، إلا أن العديد من المنظمات⁽⁴⁾ لديها أيضاً وثائق سياسات قائمة بذاتها تنظم مسألة تكاليف الدعم

(2) JIU/REP/2024/3 (Part I)، الفقرتان 29 و 30.

(3) وافق عليه أولاً مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) في مقره 44/80 المؤرخ 27 حزيران/يونيه 1980، ووافقت عليه لاحقاً الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 217/35 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1980، بناءً على توصية اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

(4) من بينها الأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

البرنامجي (و/أو استرداد التكاليف بشكل عام). بل إن عددا من وثائق السياسات هذه يستخدم في عدة مؤسسات، مثل وثيقة "الاقتراح الشامل المشترك بشأن سياسة استرداد التكاليف" (DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1)، المنسقة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) (التي جرى استعراضها في الوثيقة DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1)، والأمر الإداري الصادر عن الأمانة العامة للأمم المتحدة ST/AI/286 بشأن حسابات الدعم البرنامجي، والذي تكمله المبادئ التوجيهية المؤرخة 7 نيسان/أبريل 2025. وفي عدة حالات، توجد أيضاً أطر تشريعية وتكميلية، مثل القرارات والأوامر الإدارية والمذكرات التوضيحية الداعمة لوثائق السياسات.

16 - ويتفق المفتشان مع عدة منظمات في رأيها، الذي أعربت عنه أثناء الاستعراض ومؤده أن وجود سياسة مخصصة يعزز الشفافية ويسر التواصل بسلاسة أكبر داخل الأمانات ومع هيئات الإدارة والجهات المانحة، من خلال توفير أساس واضح ومتسق لتحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي وممارسات استرداد التكاليف المتصلة بذلك.

17 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز نشر الممارسات الجيدة/الفضلى.

التوصية 1

ينبغي للأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم تفعل ذلك بعد أن تنتظر، بحلول نهاية عام 2028، في اعتماد وثيقة سياسة قائمة بذاتها تنظم تكاليف الدعم البرنامجي و/أو استرداد التكاليف وأن تطالب من الرؤساء التنفيذيين تقديم مقترحات لهذا الغرض.

18 - وعندما تقوم المؤسسات بتخطيط الاستراتيجيات المالية والميزانيات، فإنها غالباً ما تختار نموذجاً من بين نموذجين رئيسيين لاسترداد التكاليف: استرداد التكلفة الكاملة، واسترداد التكلفة المتزايدة. ولكل من الطريقتين آثار ومزايا وتحديات حسب الهيكل التنظيمي ومصادر التمويل والأهداف الاستراتيجية.

19 - ولفهم الآثار المترتبة على النهج المختار، من الضروري فهم معنى كل نهج. فوفقاً لنهج استرداد التكلفة الكاملة، تغطي الرسوم جميع التكاليف المرتبطة بتقديم خدمة أو تنفيذ مشروع. وهذه تشمل كلاً من التكاليف المباشرة، مثل وقت الموظفين والمواد، والتكاليف غير المباشرة، مثل التكاليف العامة الإدارية والإيجار ودعم تكنولوجيا المعلومات. ويساعد نهج استرداد التكلفة الكاملة المنظمات على تجنب دعم مشروع بموارد مشروع آخر. وتشمل فوائده الرئيسية الاستدامة المالية على المدى الطويل، والتوزيع العادل للتكاليف العامة، وزيادة الشفافية والمساءلة، وتحسين فهم المانحين لتكاليف تقديم الخدمات.

20 - أما نهج استرداد التكلفة المتزايدة فيستند إلى التكاليف الإضافية أو الحدية المتكبدة عند إطلاق نشاط جديد. وهو يفترض أن العمليات والبنية التحتية القائمة قادرة على استيعاب التكاليف العامة الأساسية. وهذا النموذج مفيد في حالة القرارات القصيرة الأجل أو تقييم الفرص غير المتكررة، حيث يوفر عملية حساب أبسط وأسرع. إلا أنه ينطوي على مخاطر، أهمها نقص تمويل العمليات الأساسية واحتمال الدعم التتالي بين

مصادر التمويل، إذا استُخدم بانتظام. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يعكس بشكل كامل الأثر المالي الأوسع نطاقاً الذي قد يقع على المنظمة نتيجة قيامها بنشاط جديد.

21 - ويكمن الفرق الأساسي بين النموذجين في أن نموذج استرداد التكلفة الكاملة يعالج النطاق الكلي للمصروفات ويدعم التخطيط الاستراتيجي والاستدامة، في حين يستهدف نموذج استرداد التكلفة المتزايدة التكاليف الحدية فقط ويناسب القرارات السريعة والقصيرة الأجل. ويتوقف اختيار نموذج على آخر على أولويات المنظمة وطبيعة مساهمات الجهة المانحة ومستوى التفاصيل المالية المطلوب.

22 - وكما يتبين من المعلومات الواردة في الجدول 1 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، فإن معظم المنظمات المشاركة في الوحدة⁽⁵⁾ تطبق نموذجاً لاسترداد التكلفة الكاملة، في حين تطبق بعض المنظمات الأخرى⁽⁶⁾ نموذجاً لاسترداد التكلفة المتزايدة، وتستخدم منظمة واحدة على الأقل⁽⁷⁾ مزيجاً من النهجين.

23 - ويرد في الجدول 1 توضيح لتنوع السياسات الأساسية التي تنظم مسألة تكاليف الدعم البرنامجي.

الجدول 1

لمحة عامة عن نماذج التمويل ونسبة التبرعات غير الأساسية (المخصصة) والترتيبات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي

المنظمة	نموذج التمويل القائم	الإيرادات (2023) ⁽¹⁾	النشاط الأساسي المرتبط	بتكاليف الدعم البرنامجي	نموذج استرداد التكاليف	تكاليف الدعم البرنامجي	وجود سياسة قائمة بذاتها
النسبة المئوية للتبرع غير الأساسي							
(المخصص) في مجموع							
الكمالية أو المتزايدة ^(ب) أو استرداد التكاليف ^(ج)							
الأمم المتحدة، بما في ذلك حفظ السلام	الأنصبة المقررة	23	تنفيذ البرامج	كاملة	نعم		
الفاو	الأنصبة المقررة	76	التنمية/التعاون التقني	كاملة	نعم		
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	الأنصبة المقررة	40	التنمية/التعاون التقني	كاملة	نعم		
الإيكاو	الأنصبة المقررة	52	التنمية/التعاون التقني	كاملة	نعم		
منظمة العمل الدولية	الأنصبة المقررة	43	التنمية/التعاون التقني	كاملة ومتزايدة	لا		
المنظمة البحرية الدولية	الأنصبة المقررة	21	التنمية/التعاون التقني	كاملة	نعم		
مركز التجارة الدولية	الأنصبة المقررة	68	تنفيذ البرامج	كاملة	لا ينطبق ^(د)		
الاتحاد الدولي للاتصالات	الأنصبة المقررة	10	التنمية/التعاون التقني	لا ينطبق	لا		

(5) الأمم المتحدة والكيانات التابعة لها، والفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، والمنظمة البحرية الدولية، والبرنامج الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(6) برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(7) منظمة العمل الدولية.

9/32

(أ) محسوبة على أساس البيانات الواردة في مذكرة الأمين العام عن الحالة المالية والمتعلقة بالميزانية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (انظر [A/79/494](#)، الجدول 2).

(ب) انظر JIU/REP/2025/4 [التقرير الموسع]، الجدول 1، العمود 1-5.

(ج) المرجع نفسه، الجدول 1، العمود 1-4.

(د) تطبق سياسة الأمم المتحدة.

ب. منهجية تحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، بما في ذلك خط الأساس

26 - وبالنسبة لمعظم المنظمات⁽⁸⁾، فإن خط الأساس تمثله التكاليف المباشرة أو النفقات المباشرة في إطار الصناديق الاستئمانية، بما في ذلك الالتزامات. وتستخدم عدة منظمات أخرى⁽⁹⁾ مجموع التبرعات كخط الأساس، بينما انتقلت منظمة واحدة إلى نهج التكلفة المباشرة في إطار سياسة منقحة لاسترداد التكاليف ولكنها تحتفظ ببعض الممارسات المتبقية من السنوات السابقة، التي كانت تُفرض فيها نسبة مئوية على التبرعات⁽¹⁰⁾.

27 - ووفقاً للمعلومات الواردة في الجدول 2 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، خلال الفترة 2019-2023، ازداد خط الأساس - أي المبلغ المطلق الذي طُبقت عليه معدلات تكاليف الدعم البرنامجي - في نصف

(10) الإيكاو، الذي اعتمدت سياسته المنقحة لاسترداد التكاليف المعتمدة في تشرين الثاني/نوفمبر 2023.

المنظمات تقريباً⁽¹¹⁾، بينما كان يتذبذب في عدة منظمات أخرى⁽¹²⁾ حول نفس المبلغ تقريباً؛ وبالتالي، فإن خط الأساس تبع بشكل عام ديناميات التبرعات و/أو الجزء غير الأساسي (المخصص) منها⁽¹³⁾.

28 - ومن واقع المواد المنشورة⁽¹⁴⁾ والمقابلات، يلاحظ المفتشان أن الفرق بين التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة هو أمر تحدده كل منظمة على حدة مع مراعاة نموذج تسيير الأعمال والممارسات المحاسبية الخاصة بها. وتغطي المكونات المستخدمة في حساب تكاليف الدعم البرنامجي بشكل عام مجموعة واسعة من التكاليف غير المباشرة، مثل تلك المتعلقة بالدعم الإداري، والإدارة المالية، والبنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، والخدمات القانونية، وال شراء، ووظائف الرقابة.

29 - وترد في الجدول 2 بعض الاختلافات في الممارسات الحالية.

الجدول 2

وظائف أو خدمات الدعم التي تغطيها تكاليف الدعم البرنامجي

المنظمة	التوجيه التنفيذي والإدارة/ التخطيط الاستراتيجي	المحاسبة والشؤون المالية	تكنولوجيا المعلومات والشؤون والاتصالات القانونية	الرقابة/ التواصل/ المراجعة، العلاقات والتحقيق، الخارجية/ أخرى (كما تعبئة الموارد هو محدد)	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الأمم المتحدة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الفاو	نعم			نعم					
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الإيكوا	نعم	نعم	نعم	نعم					نعم
منظمة العمل الدولية	نعم	نعم	نعم	نعم					نعم
المنظمة البحرية الدولية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
مركز التجارة الدولية					نعم	نعم	نعم	نعم	نعم

انظر الأمم المتحدة

(11) الأمم المتحدة، والإيكوا، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيدو، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

(12) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(13) انظر، على سبيل المثال، JIU/REP/2024/3 (Part I)، الفقرة 95.

(14) انظر، على سبيل المثال، Eduardo Missoni and Daniele Alesani, *Management of International Institutions*, and NGOs: Insights for Global Leaders, 2nd ed. (New York, Routledge, 2024), sect. 7.4.4, p. 182.

المنظمة	الاستراتيجي	البشرية	الميزانية	إدارة	المرفق	والاتصالات القانونية	الشراء	والتقييم	تعبئة الموارد هو محدد	الرقابة/ التواصل/ المراجعة، العلاقات والتحقيق، الخارجية/ أخرى (كما	
										المحاسبة والشؤون المالية	
										التوجيه التنفيذي والإدارة/ التخطيط الموارد	
الاتحاد الدولي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم		
للاتصالات											
برنامج الأمم المتحدة										لم تقدّم	
المشارك المعني بفيروس											
نقص المناعة البشرية/											
الإيز											
الأونكتاد										انظر الأمم المتحدة	
البرنامج الإنمائي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الأمن	
برنامج الأمم المتحدة للبيئة										انظر الأمم المتحدة	
اليونسكو	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم (تعبئة الأخلاقيات الموارد)	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الأمن	
مؤئل الأمم المتحدة										انظر الأمم المتحدة	
مفوضية شؤون اللاجئين	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم		
اليونيسف	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الأمن	
اليونيدو	نعم		نعم								
المكتب المعني بالمخدرات والجريمة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم		
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ⁽¹⁾	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	جميع التكاليف الأخرى ^(ب)	
الأونروا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	أي وظائف أخرى حسب اعتبار الإدارة	
منظمة السياحة العالمية	نعم	نعم				نعم					

المنظمة	التوجيه التنفيذي والإدارة/		المحاسبة والشؤون المالية		الرقابة/ التواصل/ المراجعة، العلاقات والتحقيق، الخارجية/ أخرى (كما	
	الموارد البشرية		والميزانية المرافقة		المعلومات الشؤون والاتصالات القانونية الشراء والتقييم	
	الاستراتيجي	الميزانية	إدارة	المرافق	تعبئة الموارد	هو محدد
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الأمن
الاتحاد البريدي العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأغذية العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الصحة العالمية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، من واقع المعلومات الواردة في التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، الجدول 1، العمود 1-1.

(أ) يتم تحميلها كأتعاب.

(ب) وفقاً لتعريف التكلفة غير المباشرة الذي تعتمد عليه شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، بما في ذلك الأمن.

30 - ويلاحظ المفتشان أن أحد الآثار الإيجابية لنمو التمويل الطوعي يكمن في أنه يسمح بتحديد أفضل للتكاليف المباشرة التي يمكن تحميلها على الجهات المانحة (انظر أيضاً الفقرتين 56 و 57 أدناه)⁽¹⁵⁾.

31 - ويشير المفتشان أيضاً إلى رأيين، أحدهما مؤيد والآخر معارض للتوسع في تطبيق فرض رسوم مباشرة، وردا ضمن آراء أخرى في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2010 بشأن الصناديق الاستثنائية⁽¹⁶⁾، وقد تردد نفس الرأي في عدة مقابلات خلال الاستعراض الحالي. فعلى سبيل المثال، أعاد ممثلو الإدارة التنفيذية للمنظمات ذات الصلة التأكيد على النهج المؤيد المفصل، في جملة وثائق، في السياسة المنسقة للصناديق والبرامج التي يوجد مقرها في نيويورك⁽¹⁷⁾. وأكد البرنامج الإنمائي أن سياسته تشجع على فرض الحد الأقصى من الرسوم المباشرة حيثما كان ذلك مناسباً، وأوضحت اليونيسف أنه كلما كان تحديد التكاليف المباشرة أكثر دقة وتقصيلاً أمكن تطبيق معدلات التكاليف غير المباشرة بشكل أكثر إنصافاً. وفي المقابل، رأت منظمة واحدة على الأقل، وهي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، أن الشفافية في ترتيبات استرداد التكاليف ينبغي أن تثبط المعدلات المنخفضة مع مفاضلة التكاليف المباشرة "الخفية".

(15) Missoni and Alesani, *Management of International Institutions and NGOs*, sect. 7.4.2, p. 178.

(16) JIU/REP/2010/7، الفقرة 61.

(17) DP/FPA-ICEF-UNICEF-UNW/2024/1، الفقرات 9 و 22 و 23.

32 - ويلاحظ المفتشان أيضاً أن المنظمات تطبق طرائق مختلفة "لتوجيه" التكاليف، بما في ذلك فرض رسوم الخدمات بالنسبة لخدمات إدارية محددة، استناداً إلى تقدير التكاليف القياسية (مثل تكاليف تعيين موظف)، والرسوم المضافة التي تُحسب على أساس عوامل عامة للتكاليف تعبر عن كثافة الجهد المكرس للنشاط الممول من خارج الميزانية (تُطبق عموماً على تكاليف الموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات، والأمن⁽¹⁸⁾)، وما إلى ذلك، المتعلقة بشغل الوظائف⁽¹⁹⁾.

33 - وفي هذا الصدد، يذكّر المفتشان بملاحظة أُبديت في الدورة الحادية والثلاثين لشبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين)، حيث أحاطت الشبكة علماً بنهج منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) في إدراج تكاليف الدعم في ميزانيات المشاريع على مستوى سعر الوحدة. ولوحظ أن النهج المذكور يمكن أن يكون ملائماً بشكل خاص للمنظمات التي لديها برامج صغيرة نسبياً تمول من الموارد خارجة عن الميزانية، حيث أن استرداد التكاليف على أساس النسبة المئوية على الميزانيات الصغيرة قد لا يكون كافياً لتغطية تكاليف الدعم بالكامل⁽²⁰⁾.

34 - ومع وضع التحديات الحالية المتعلقة بتمويل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في الاعتبار، يرى المفتشان حاجة إضافية تؤيد استرداد التكاليف المباشرة بالكامل. وفي هذا الصدد، يقترح المفتشان أن يتم في كل مرحلة، بدءاً من التخطيط والتفاوض مع الجهات المانحة إلى تنفيذ المشروع وإعداد التقارير، تحديد التكاليف المباشرة وسدادها بالكامل.

35 - وكما هو مبين في الجدول 3 وجداول أخرى في التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، فإن بعضاً فقط من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة لديها معدل اسمي ثابت موحد لتكاليف الدعم البرنامجي، في حين تستخدم منظمات أخرى معدلات متباينة متعددة تتقرر على أساس أنظمتها، يشار إليها عادةً بالمعدلات التفضيلية أو المخفضة أو الخاضعة لخصم⁽²¹⁾.

36 - وتستند هذه الأخيرة إلى معايير مختلفة، بما في ذلك نوع النشاط (مثل التعاون فيما بين بلدان الجنوب)، ونوع الشريك (على سبيل المثال، نقل الموارد من أحد كيانات الأمم المتحدة إلى كيان آخر تابع للأمم المتحدة، أو صناديق التمويل الجماعي)، ونوع الجهة المانحة (مثل الاتفاق الإطاري المالي والإداري مع الاتحاد الأوروبي، والمؤسسات المالية الدولية، والصناديق الرأسمية). ومع الأخذ في الاعتبار الإعفاءات أو الاستثناءات الإضافية (انظر الفرع ألف من الفصل الرابع أدناه)، غالباً ما تكون المعدلات الفعلية لتكاليف الدعم البرنامجي أقل في الظروف العادية من المعدلات الاسمية. وللاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن تنوع المعدلات، انظر الفرع ألف من الفصل الثالث أدناه.

37 - ولاحظ المفتشان أن تحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي في العديد من المنظمات لا يستند إلى التكاليف الفعلية، التي يُزعم بشكل دوري أنها أعلى من معدلات السداد، وتُقدّر، في جملة وسائل، باستخدام "حساب الوقت بالساعة"، الذي يشار إليه أيضاً باسم "إسناد الوقت" أو "تسجيل الوقت" (أي تسجيل مقدار الوقت المستغرق في المهام). والسبب الرئيسي لعدم استخدام التكاليف الفعلية، كما ذكر خلال المقابلات،

(18) مشار إليها في الجدول الثاني أعلاه.

(19) Missoni and Alesani, *Management of International Institutions and NGOs*, sect. 7.4.4, pp. 182 and 183.

(20) انظر استنتاجات الاجتماع الحادي والثلاثين لشبكة المالية والميزانية، آب/أغسطس 2018 (CEB/2018/HLCM/FB/5)، الفقرة 76.

(21) على سبيل المثال، الاتحاد الدولي للاتصالات.

هو عبء العمل الإضافي المفرط. ويدرك المفتشان أن عملية تحديد معدلات تكاليف الدعم البرنامجي برمتها "مدفوعة بالسوق" إلى حد كبير وتعتمد بشدة على المفاوضات مع الجهات المانحة.

38 - وذكرت المنظمات عدة شواغل مشتركة كأسباب لتردد الجهات المانحة في تمويل تكاليف الدعم البرنامجي (انظر التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، الجدول 3-2، العمود 3-5). وكانت المسألة التي ذكرت بأعلى تواتر، والتي أبلغت عنها 11 من المنظمات المشاركة في الوحدة، هي المقارنة مع معدلات تكاليف الدعم البرنامجي الأدنى التي تطبقها كيانات الأمم المتحدة الأخرى أو أصحاب المصلحة الخارجيون، وهي مسألة غالباً ما تقتزن برغبة عامة من جانب الجهات المانحة في التفاوض على معدلات أقل أو طلب خصومات⁽²²⁾. وتجسد هذه الحالة الضغط المستمر الذي تواجهه المنظمات في موازنة معدلات تكاليف الدعم البرنامجي لديها مع المعايير المرجعية المتصورة، حتى عندما تختلف هياكل التكاليف أو نماذج تقديم الخدمات أو الولايات الخاصة بها.

39 - وثمة مسألة أخرى تكرر ذكرها، وهي مسألة حددتها سبع منظمات، تتعلق باستمرار سوء الفهم أو نقص الوعي بين الجهات المانحة فيما يتعلق بطبيعة تكاليف الدعم البرنامجي ووظيفتها⁽²³⁾. وتشمل أوجه سوء الفهم هذه الخلط بين التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة، والتصورات بشأن ازدواجية المبالغ المفروضة لدى تطبيق كلا النوعين من التكاليف، ومحدودية الوعي بما تغطيه تكاليف الدعم البرنامجي بالفعل. وأعربت بعض الجهات المانحة أيضاً عن مخاوفها بشأن الشفافية والمساءلة، وطلبت تبريرات مفصلة أو تفصيلات التكاليف قبل الموافقة على تمويل هذه التكاليف. وغالباً ما تتفاقم هذه المخاوف بسبب عدم وجود فائدة متصورة من تغطية تكاليف الدعم البرنامجي، حيث تقترح بعض الجهات المانحة أن يتم استيعاب هذه النفقات من الميزانية العادية للمنظمة أو من القدرة المؤسسية.

40 - وبالإضافة إلى ذلك، أفادت ثمان منظمات بأن القيود القانونية أو التنظيمية - مثل التشريعات الوطنية أو قواعد الحوكمة الداخلية أو السياسات الخاصة بالجهات المانحة - يمكن أن تحد من قدرة الجهات المانحة على تمويل تكاليف الدعم البرنامجي بالكامل⁽²⁴⁾. ولاحظت خمس منظمات⁽²⁵⁾ أيضاً أن الجهات المانحة تفضل بوجه عام تعظيم النفقات البرنامجية المباشرة، استناداً إلى رأي ضمني مفاده أنه ينبغي تقليل التكاليف الإدارية أو تكاليف الدعم إلى أدنى حد ممكن.

41 - ويلاحظ المفتشان وجود ممارسة جيدة للتواصل مع الجهات المانحة، بهدف تحسين التواصل وبناء الثقة. ومن الأمثلة على ذلك كتيب سياسة استرداد التكاليف للجهات المانحة الذي أعدته الفاو والمذكورة المكونة من صفحتين التي أعدها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع عن نهج المكتب في تحديد الأتعاب.

(22) الأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا، ومنظمة السياحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(23) الاتحاد الدولي للاتصالات، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيدو، ومنظمة السياحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(24) الأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(25) المنظمة البحرية الدولية، والبرنامج الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

42 - ويقترح المفتشان التوصية التالية لزيادة الشفافية والمساءلة.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم تفعل ذلك بعد أن تتيج، بحلول نهاية عام 2027، وثائق السياسات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي (و/أو استرداد التكاليف بشكل عام) للجمهور على مواقعها الإلكترونية.

43 - ويعرض الجدول 3-4 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة) معلومات تتعلق بالتكاليف المحملة على التبرعات العينية وترتيبات تمرير التدفقات النقدية. ولا تطبق معظم المنظمات تكاليف الدعم البرنامجي على التبرعات العينية. والسبب الرئيسي في ذلك هو أن التبرعات العينية لا تتشئ عادةً تكاليف إدارية أو تشغيلية إضافية. وعندما تنشأ تكاليف، عادةً ما تعالج باعتبارها مصروفات مباشرة وتدار بالتنسيق مع الشركاء. ويُستثنى من ذلك أن اليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأغذية العالمي تطبق تكاليف الدعم البرنامجي على التبرعات العينية. وتتبع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكافو) نهجاً أكثر انتقائية، حيث تطبق تكاليف الدعم البرنامجي حسب طبيعة التبرع ومستوى الجهد الإداري المطلوب. وأشار مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع واليونيدو أيضاً إلى أن تكاليف الدعم البرنامجي يمكن أن تحمّل على الجهات المستفيدة إذا جرى تكبد تكاليف غير مباشرة أو إذا اعتُبر ذلك مناسباً.

44 - وعندما يتعلق الأمر بترتيبات تمرير التدفقات النقدية - حيث تقوم منظمة ما بتحويل الأموال دون تنفيذ الأنشطة بشكل مباشر - فإن السياسات تختلف بشكل أكبر. ويطبق العديد من الكيانات، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، رسماً إدارياً بسيطاً لتغطية تكاليف الرقابة المالية وإعداد التقارير المالية، وهو ما يتماشى مع الرسم الإداري الذي وافقت عليه مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لترتيبات تمرير التدفقات النقدية. وعلى النقيض من ذلك، لا يحلّ البرنامج الإنمائي والفاو عموماً تكاليف الدعم البرنامجي لترتيبات تمرير التدفقات النقدية، لا سيما عندما تتعلق بمنظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

45 - وتقوم بعض المنظمات، مثل الاتحاد البريدي العالمي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، بتطبيق تكاليف الدعم البرنامجي بشكل انتقائي على أساس ما إذا كانت هناك خدمات إضافية تقدم بشكل يتجاوز تحويل الأموال. وتقوم الأونروا أيضاً بتعديل تكاليف الدعم البرنامجي الخاصة بها بناءً على مستوى المشاركة الإدارية، مع إمكانية تطبيق إعفاءات أو تخفيضات عندما يكون الجهد اللازم ضئيلاً. وفي الوقت نفسه، فإن كيانات مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة إما أنها لا تشارك في ترتيبات تمرير التدفقات النقدية أو لا تطبق تكاليف الدعم البرنامجي عليها.

46 - ومع أن هناك توافقاً واسعاً في الآراء بين المنظمات على إعفاء التبرعات العينية من تكاليف الدعم البرنامجي، فإن تطبيق تكاليف الدعم البرنامجي على ترتيبات تمرير التدفقات النقدية ينطوي على فروق

دقيقة. وتهدف المنظمات إلى تحقيق التوازن بين استرداد التكاليف والحفاظ على العدالة والشفافية، وتكييف سياساتها مع طبيعة التبرع والخدمات المقدمة.

47 - وتحدد العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة معدلات تكاليف الدعم البرنامجي الخاصة بها مقارنة بمعدلات مرجعية تطبقها كيانات الأمم المتحدة الأخرى، وفي بعض الحالات، منظمات غير تابعة للأمم المتحدة. وتجرى هذه المقارنة المرجعية من خلال مجموعة متنوعة من الآليات الرسمية وغير الرسمية، مما يعكس تنوع الولايات والنماذج التشغيلية وهياكل التمويل على نطاق المنظومة. ومع ذلك، لا تقوم جميع المنظمات بمقارنة معدلات تكاليف الدعم البرنامجي الخاصة بها، مما يلمح إلى وجود اختلافات بين النماذج التشغيلية وعدم الكفاءة في المقارنة وتعقيدات المواءمة بين الأطر المالية المتنوعة.

48 - وإجمالاً، فعلى الرغم من تباين ممارسات المقارنة المرجعية من حيث النطاق والمنهجية، فإن هناك اتجاهاً بين العديد من منظمات الأمم المتحدة نحو تنسيق ومواءمة معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، تدفعه كل من استعراضات السياسات الداخلية وتوقعات أصحاب المصلحة الخارجيين.

49 - ويقر المفتشان بأن المواءمة التامة لتكاليف الدعم البرنامجي وسياسات استرداد التكاليف قد لا تكون ممكنة على نطاق المنظومة بالنظر إلى الاختلافات في الوظائف الأساسية و/أو أنواع الأنشطة، وفي المنهجيات المطبقة، إلا أنه من الممكن زيادة الاتساق والتناغم بين التعاريف والسياسات والممارسات. ويقتراح المفتشان التوصية التالية لتحقيق ذلك.

التوصية 3

ينبغي للأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم تفعل ذلك بعد أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين تقديم مقترحات، بحلول نهاية عام 2028، بإدراج تعريف واضح للتكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة (بما في ذلك وصف مفصل للمكونات التي تتألف منها كل فئة) في سياسات هذه المنظمات بشأن تكاليف الدعم البرنامجي أو استرداد التكاليف؛ وإشارة صريحة إلى الأحكام المبينة في النظام المالي والقواعد المالية؛ وعند الاقتضاء، إدراج أي أسعار تفضيلية أو مخفضة أو خاضعة للخصم.

ثالثاً - معدلات تكاليف دعم البرنامج، والإيرادات والنفقات المتوقعة والفعلية، ومستوى استرداد التكاليف، والميزنة الواقعية للإيرادات والنفقات، واستخدام الاحتياطيّات

ألف - معدلات تكاليف الدعم البرنامجي

50 - تؤدي الاختلافات في السياسات والممارسات فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى تنوع في معدلات تكاليف الدعم البرنامجي التي تطبقها كل مؤسسة (وهو ما يتبين على أفضل وجه في الجدول 4 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)).

51 - وفيما يتعلق بمعدلات تكاليف الدعم البرنامجي الاسمية (أي القياسية أو الرسمية)، لا تزال الأمم المتحدة و 10 منظمات أخرى مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة⁽²⁶⁾ تطبق نسبة 13. وبالنسبة للأمم المتحدة، تشكل نسبة 13 في المائة المذكورة قيمةً إجمالية تمثل مجموع تكاليف الدعم البرنامجي التراكمية المحملة، بما في ذلك التكاليف غير المباشرة للشركاء المنفذين. أما المعدلات التي تستخدمها المنظمات الأخرى فهي كالتالي:

- 5-13 في المائة في المنظمة البحرية الدولية
- 11 في المائة في الأونروا
- 7-10 في المائة في الإيكاو
- 7-9 في المائة في اليونسكو
- 8 في المائة في البرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة
- 7 في المائة في الفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة السياحة العالمية
- 5,6 في المائة في مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي
- ما يعادل نسبة 1,5 في المائة في رسوم التمويل الذاتي التي يفرضها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع مقابل خدماته.

52 - وفيما يتعلق بالمعدلات التفضيلية أو المخفضة أو التي يطبق عليها خصم وفقاً للأنظمة المعمول بها، لاحظ المفتشان، من واقع المعلومات الواردة في الجدولين 3 و 4 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، أن معدل 7 هو المعدل الشائع الاستخدام. ويطبّق هذا المعدل في الحالات التي يقوم فيها كيان من كيانات الأمم المتحدة بنقل موارد إلى كيان آخر تابع للأمم المتحدة، وفي الترتيبات التي تبرم مع الاتحاد الأوروبي، والصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء، والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، والشركاء المماثلين.

(26) منظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، واليونيدو، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (مع انخفاض بعض المعدلات)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (لأنشطة التعاون التقني/تتمية القدرات).

53 - وتختلف معدلات تكاليف الدعم البرنامجي الفعلية (التي تعكس ما يتم سدادها فعلياً) عن المعدلات الاسمية. فعلى سبيل المثال، وفقاً للمعلومات الواردة في الجدول 4 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، كانت معدلات المتوسطات المرجحة (بناءً على مبالغ الإيرادات) لكل سنة من سنوات الفترة 2019-2023 على النحو التالي:

- 4,2-13,5 في المائة في منظمة السياحة العالمية
- 12,0-12,2 في المائة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- 12,0 في المائة في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
- 9,0-10,0 في المائة في الأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونيدو
- 6,8-9,3 في المائة في المكتب المعني بالمخدرات والجريمة
- 6,0-9,3 في المائة في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز
- 8,0 أو 9,0 في المائة في برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)
- 6,9-8,8 في المائة في هيئة الأمم المتحدة للمرأة
- 7,2-8,5 في المائة في منظمة الصحة العالمية
- 7,2-7,4 في المائة في صندوق الأمم المتحدة للسكان
- 6,8-7,1 في المائة في اليونسف
- 7,0 في المائة في المنظمة البحرية الدولية
- 6,3-7,0 في المائة في الفاو
- 6,1-6,4 في المائة في برنامج الأغذية العالمي
- 6,0-6,4 في المائة في البرنامج الإنمائي
- 4,0-6,4 في المائة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية
- 6,0-6,3 في المائة في مفوضية شؤون اللاجئين
- 3,0-6,0 في المائة في الاتحاد الدولي للاتصالات
- ما يعادل 3,6-4,8 في المائة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

54 - وهناك العديد من العوامل التي تحدد وتفسر هذا التنوع في المعدلات الفعلية. فبالإضافة إلى الاختلافات في خط الأساس، وفي تنفيذ استرداد التكلفة الكاملة، والقيود المتصلة بالجهات المانحة (المشار إليها في الفصل الثاني أعلاه)، هناك عوامل أخرى تسهم في التنوع، من بينها نوع التمويل (حصة التبرعات غير الأساسية (المخصصة))؛ ونوع النشاط (على سبيل المثال، التنمية مقابل المساعدة الإنسانية)؛

وحجم التبرع؛ والإعفاءات والاستثناءات؛ والاختلافات في النظم المركزية لتخطيط الموارد وفي مراحل إدخال سياسات بشأن تكاليف الدعم البرنامجي (أو إدخال تغييرات عليها).

55 - وفيما يتعلق بنوع التمويل، وفقًا لإحصائيات مجلس الرؤساء التنفيذيين لعام 2023⁽²⁷⁾ المشار إليها أعلاه (انظر الجدول 1)، تباينت حصة التبرعات غير الأساسية (المخصصة) في مجموع الإيرادات على النحو التالي:

- صفر في المائة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
- 2 في المائة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- 10 في المائة في الاتحاد الدولي للاتصالات
- 21 في المائة في المنظمة البحرية الدولية
- 23 في المائة في الأمم المتحدة
- 26 في المائة في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
- 27 في المائة في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز
- 35 في المائة في منظمة السياحة العالمية والاتحاد البريدي العالمي
- 38 في المائة في اليونسكو
- 43 في المائة في منظمة العمل الدولية
- 48 في المائة في الأونروا
- 52 في المائة في الإيكاو
- 59 في المائة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة
- 65 في المائة في صندوق الأمم المتحدة للسكان
- 68 في المائة في مركز التجارة الدولية
- 70 في المائة في اليونيدو
- 71 في المائة في منظمة الصحة العالمية⁽²⁸⁾
- 75 في المائة في موئل الأمم المتحدة
- 76 في المائة في الفاو
- 77 في المائة في هيئة الأمم المتحدة للمرأة

(27) A/79/494، الجدول 2.

(28) وفقًا للبيانات المالية المراجعة للسنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2023 (وثيقة منظمة الصحة العالمية A/77/20)، الصفحتان 14 و 15.

• 80 في المائة في اليونسف

• 81 في المائة في البرنامج الإنمائي

• 84 في المائة في مفوضية شؤون اللاجئين

• 89 في المائة في برنامج الأغذية العالمي.

56 - ومن مقارنة للبيانات الواردة في الفقرات 51 و 53 و 55 أعلاه، يلاحظ المفتشان أن المنظمات التي لديها حصة منخفضة من التبرعات غير الأساسية (المخصصة) في مجموع الإيرادات قد تمارس المرونة فيما يتعلق بمستوى المعدلات التي تحمّلها على الجهات المستفيدة. ويلاحظ المفتشان أيضاً أن المنظمات التي لديها نسبة أعلى من التبرعات غير الأساسية (المخصصة) في مجموع إيراداتها تطبق بوجه عام معدلات أدنى لتكاليف الدعم البرنامجي.

57 - ويرى المفتشان أن هذه الأمر يمكن أن تفسره عدة عوامل. وتشمل هذه العوامل انخفاض النفقات الفعلية للدعم البرنامجي بسبب انخفاض تكاليف نماذج تسيير الأعمال (مثل المساعدات النقدية في برنامج الأغذية العالمي ومفوضية شؤون اللاجئين)، ووفورات الحجم في المشاريع الكبيرة التي تسمح، على سبيل المثال، للبرنامج الإنمائي بتقديم معدلات مخفضة لتكاليف الدعم البرنامجي في المشاريع التي لا تقل قيمتها عن 50 مليون دولار في السنة، والفاو في المشاريع التي تبلغ ميزانياتها الإجمالية أو تتجاوز 100 مليون دولار.

58 - وعلى النقيض من ذلك، فيما يتعلق بحجم المشاريع، هناك سوابق لفرض رسوم على بعض أصغر المشاريع بمعدلات منخفضة أو حتى صفرية⁽²⁹⁾. وهناك أيضاً بعض الأمثلة التي تعكس فيها المعدلات مدى تعقيد المشاريع⁽³⁰⁾.

59 - ولا يوجد لدى معظم المنظمات معدلات لتكاليف الدعم البرنامجي تتمايز بتمايز أنواع الأنشطة الرفيعة المستوى من قبيل وضع المعايير أو المساعدة التقنية. ويرى المفتشان أن هذا الأمر يمكن تفسيره بأن المعدل الاسمي "الرئيسي" يتضمن متوسط التعويض عن مزيج معين من الوظائف. إلا أن هناك سوابق أخرى، منها على سبيل المثال أن اليونسف تطبق بشكل عام نسبة 8 في المائة لمشاريع التنمية ومعدلات مخفضة لمشاريع المساعدات الإنسانية (مساهمات الطوارئ)، وتقدم هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الصحة العالمية أيضاً معدلات مخفضة بالنسبة لأنشطة الطوارئ/صناديق المساعدات الإنسانية.

(29) على سبيل المثال، لا تفرض الوكالة الدولية للطاقة الذرية رسوماً مقابل تكاليف الدعم البرنامجي على التبرعات من الموارد الخارجة عن الميزانية التي تبلغ أو تقل قيمتها عن 10 000 يورو. وتتبع اليونسكو سياسة تسمح بتلقي التبرعات الصغيرة - وبشكل رئيسي تلك التي تقل قيمتها عن 250 000 دولار - دون فرض رسوم مقابل تكاليف الدعم البرنامجي، حيث لا تطلب الجهة المانحة تقارير سريرية أو مالية. ويطبق البرنامج الإنمائي معدل 4 في المائة على المنح الصغيرة التي تتراوح قيمتها من 5 000 إلى 50 000 دولار في إطار برنامج المنح الصغيرة التابع لمرفق البيئة العالمية.

(30) على سبيل المثال، تفرض الإيكارو رسماً إدارياً في مشاريعها المتعلقة ببناء القدرات ودعم التنفيذ كنسبة مئوية اتفق عليها مسبقاً مع الطرف المساهم بناءً على حجم المشروع ودرجة تعقيده. ويستخدم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع خوارزمية لتحديد الأتعاب تسمح له بتحديد المعدلات بناءً على حجم الاتفاق ودرجة تعقيده. وتقرض المنظمة العالمية للأرصاد الجوية معدلات تستند إلى ممارسات منظومة الأمم المتحدة وأيضاً إلى درجة التعقيد المتوقع لتنفيذ المشروع.

60 - ويذكر المفتشان بتوصية سابقة لوحدة التفتيش المشتركة تطلب تنشيط العمل المشترك بين الوكالات بشأن مواءمة سياسة استرداد التكاليف التي "ينبغي أن تشمل قاعدة لا لبس فيها بشأن معدل تكاليف الدعم البرنامجي وفئات التكاليف التي ستُحمل مباشرة على البرامج"⁽³¹⁾.

61 - ورغم أنه يبدو - مع مراعاة الخبرة المكتسبة على مر السنين - أنه لا هو من الواقعي ولا من المبرر أن يكون الهدف هو التوصل إلى معدل واحد لتكاليف الدعم البرنامجي لمنظومة الأمم المتحدة (بسبب الاختلافات العديدة المذكورة أعلاه، بدءاً من اختلاف أنواع خطوط الأساس التي تطبق عليها المعدلات)، فإن المفتشَيْن يتفقان مع الآراء التي أعرب عنها ممثلو الإدارة التنفيذية لبعض المنظمات المشاركة أثناء الاستعراض ومؤداها أن زيادة التعاون أمر ممكن وقابل للتحقيق في عدة مجالات.

62 - ويشير المفتشان إلى أنه - كما هو الحال في إعداد الميزانية⁽³²⁾ - يمكن بذل المزيد من الجهد في الاتفاق على المصطلحات التي يمكن أن تفهم بشكل مشترك و/أو يصح أن يحل أحدها محل الآخر على حد سواء، بل وعلى وضع تصنيف للتكاليف يشترك فيه عدد أكبر من المنظمات. كما يشيران إلى أن التوسع في تبادل الممارسات الجيدة يمكن أن يكون مفيداً، خاصة بالنسبة للمنظمات التي قد تكون لديها قيود من حيث الحجم والقدرة. وأخيراً وليس آخراً، يرى المفتشان أن مواءمة السياسات والممارسات، بما في ذلك مستويات معدلات تكاليف الدعم البرنامجي، قد تكون ممكنة بالنسبة لمجموعات المنظمات المتشابهة من حيث الحجم ونماذج تسيير الأعمال ومصادر التمويل. وفي هذا الصدد، يقترح المفتشان الاقتداء بالأمثلة الجيدة في مجال تنسيق السياسات بين الصناديق والبرامج التي توجد مقارها في نيويورك وأيضاً الأمثلة الجيدة في مجال معدلات تكاليف الدعم البرنامجي المماثلة التي تفرضها على ما يبدو وكالات إنسانية مثل مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي.

63 - ويرد في الفرع باء من الفصل الرابع أدناه المزيد من المعلومات عن التعاون فيما بين الوكالات.

باء - إيرادات ونفقات الدعم البرنامجي المتوقعة أو المدرجة في الميزانية

64 - وفقاً للمعلومات الواردة في الجدول 5 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، في معظم المنظمات الإنمائية والإنسانية الممولة من التبرعات (البرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي) وكذلك في بعض الوكالات المتخصصة، مثل الفاو، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيديو، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، تشكل موارد الدعم البرنامجي جزءاً من الميزانية العادية (أو ما يعادلها). وفي الأمم المتحدة وبعض المنظمات الأخرى⁽³³⁾، تُعرض إيرادات الدعم البرنامجي بشكل منفصل. وكثيراً ما ترتبط هذه الممارسة الأخيرة أيضاً باستخدام الحسابات الخاصة أو الصناديق أو الاحتياطات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي (انظر الفرع واو أدناه).

(31) JIU/REP/2010/7، التوصية 6.

(32) انظر، على سبيل المثال، JIU/REP/2024/3 (Part I)، التوصيتان 1 و 2.

(33) مثل المنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونيسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

65 - ويقترح المفتشان أنه أياً كانت الطريقة المختارة لميزنة الإيرادات والنفقات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي، ينبغي للأجهزة التشريعية و/أو هيئات الإدارة، وكذلك الرؤساء التنفيذيين، أن يطمئنوا دورياً إلى أن لديهم رؤية واضحة لهذه العملية ومسؤولية عنها ورقابة عليها.

66 - وفيما يتعلق بطريقة العرض، يذكر المفتشان بأن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أوصت الجمعية العامة في سياق الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة بأن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم المعلومات المتوقعة لاسترداد التكاليف، حسب النوع والخدمة، بشكل منفصل عن المساهمات الخارجة عن الميزانية، إلى جانب الأرقام الإجمالية الموحدة، مع تصنيف المعلومات، بما في ذلك تكاليف الدعم البرنامجي، حسب أبواب الميزانية ورتب الوظائف الثابتة/المؤقتة ومصادر التمويل، فضلاً عن الاستثمارات المتوقعة في المعلومات التكميلية لمشاريع الميزانية المقبلة⁽³⁴⁾.

67 - وتحصل إيرادات الدعم البرنامجي مقدماً (قبل تنفيذ المشروع) في سبع منظمات⁽³⁵⁾ وفي وقت لاحق (بعد التنفيذ) في 18 كياناً آخر⁽³⁶⁾. ويلاحظ المفتشان أيضاً أن النظام المالي والقواعد المالية يجيزان، بل يتطلبان في كثير من الحالات، توفير النقد مقدماً من الجهات المانحة قبل بدء المشاريع الممولة من التبرعات (وخاصة من خلال التبرعات غير الأساسية (المخصصة)). ويرى المفتشان أن ممارسة الدفع النقدي مقدماً ممارسة حكيمة، لا سيما في الفترة الحالية التي تشهد تحديات مالية متزايدة، ويقترحان اتباعها.

68 - وبعد النمو في خط الأساس (المشار إليه أعلاه)، زادت بوجه عام الإيرادات والنفقات المتوقعة أو المدرجة في الميزانية المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي في الفترة 2019-2023، على الرغم من أن الوضع في كل منظمة على حدة اختلف كثيراً.

69 - فمن ناحية، قدر كل من البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وكذلك الفاو، التي طبقت رقماً واحداً لكل من مؤشري الدخل والإيرادات⁽³⁷⁾، تسجيل نمو مطرد لهذه الفترة. وعلى سبيل المثال، في حالة البرنامج الإنمائي، زاد الإيراد المتوقع من 240,7 مليون دولار إلى 274,2 مليون دولار. وتوقع برنامج الأغذية العالمي زيادة في الإيرادات من 409 ملايين دولار إلى 630 مليون دولار وفي النفقات من 454,4 مليون دولار إلى 626,7 مليون دولار. وقدرت منظمة الصحة العالمية نمو الإيرادات ذات الصلة من 180 مليون دولار إلى 198 مليون دولار والنفقات من 210 ملايين دولار إلى 347 مليون دولار. وتوقعت الأمم المتحدة أو أدرجت في الميزانية زيادة في إيرادات تكاليف الدعم البرنامجي من 113,9 مليون دولار إلى 163,1 مليون دولار وزيادة في النفقات من 110,7 مليون دولار إلى 152,1 مليون دولار.

(34) A/79/7، الفقرة 78.

(35) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(36) الأمم المتحدة، والفاو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكوا، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وموئل الأمم المتحدة، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(37) مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

70 - ومن ناحية أخرى، توقعت منظمات مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاف، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، واليونيدو، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والأونروا، تقلبات في الإيرادات والنفقات بين كل سنة على حدة.

71 - ويشار في الفرع هاء من الفصل الثالث أدناه إلى دقة توقعات إيرادات ونفقات الدعم البرنامجي.

جيم - الإيرادات والنفقات الفعلية للدعم البرنامجي

72 - وفقاً للمعلومات الواردة في الجدول 6 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، شهدت الفترة ما بين عامي 2019 و 2023 اتجاهًا عامًا بالزيادة في كل من إيرادات ونفقات الدعم البرنامجي، على الرغم من شدة اختلاف الوضع بين المنظمات.

73 - وشهدت اليونيسف نموًا مطردًا في إيرادات الدعم البرنامجي الفعلية (من 311,8 مليون دولار إلى 496,6 مليون دولار)، ومنظمة الصحة العالمية (من 183 مليون دولار إلى 274,6 مليون دولار)، والبرنامج الإنمائي (من 240 مليون دولار إلى 259 مليون دولار)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (من 52,3 مليون دولار إلى 74,9 مليون دولار)، ومنظمة العمل الدولية (من 30,3 مليون دولار إلى 51,6 مليون دولار)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (من 3,2 ملايين دولار إلى 4,9 ملايين دولار)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (من 2,1 مليون فرنك سويسري إلى 2,7 مليون فرنك سويسري). وفي جميع المنظمات الأخرى تذبذبت الأرقام السنوية لإيرادات الدعم البرنامجي في جميع المنظمات الأخرى.

74 - وفيما يتعلق بالنفقات الفعلية في إطار تكاليف الدعم البرنامجي، اتسمت الحالة في الفترة 2019-2023 بتنوع أكبر، مع اتجاه للنمو المطرد اقتصر على البرنامج الإنمائي (من 256 مليون دولار إلى 386 مليون دولار)، والأمم المتحدة (من 107,1 ملايين دولار إلى 136,9 مليون دولار)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (من 52,8 مليون دولار إلى 74,9 مليون دولار)، ومركز التجارة الدولية (من 3,6 ملايين دولار إلى 9,7 ملايين دولار).

75 - ويفهم المفتشان أن ديناميات المبالغ المطلقة لإيرادات الدعم البرنامجي (والمصروفات ذات الصلة) لا يمكن التنبؤ بها بدقة في بعض الأحيان، لأنها تعتمد على عوامل مختلفة، بدءاً من حجم التبرعات المخصصة (أو غير الأساسية). ومن ناحية أخرى، يرى المفتشان أيضاً أن هناك إمكانية أخرى لتعزيز وظائف جمع الأموال، بما في ذلك وظيفة الميزانيات؛ وضمان وضع ميزانية واقعية وتولي الأعضاء مسؤولية الأنشطة والشؤون المالية؛ وزيادة قابلية التنبؤ بالتمويل الطوعي من خلال التبرعات المتعددة السنوات.

دال - مستوى استرداد التكاليف

- 76 - كما هو مذكور أعلاه، فإن معظم المنظمات، إن لم يكن كلها، لا تقيس التكلفة الفعلية لخدمات الدعم البرنامجي. وبدلاً من ذلك، تستخدم بعض المنظمات طرقاً بديلة مختلفة، على سبيل المثال، لإجراء تقييم دوري لمستوى الدعم التتاقلي بين مصادر التمويل المختلفة⁽³⁸⁾.
- 77 - وبالنسبة لهذا الاستعراض، قام المفتشان بتحليل مستوى استرداد التكاليف من خلال مقارنة الدخل (أو الإيراد) المتأتي من تكاليف الدعم البرنامجي بالنفقات الممولة منه.
- 78 - وتظهر بيانات الفترة 2019-2023 الواردة في الجدول 7 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة) أن النفقات الفعلية والمتوقعة (أو المدرجة في الميزانية) في معظم السنوات كانت أقل من الدخل (أو الإيراد) الفعلي والمتوقع (أو المدرج في الميزانية). وعندما اختلف الوضع في كل سنة على حدة، كان ذلك يُعزى في بعض الحالات إلى استخدام حسابات خاصة أو صناديق أو احتياطات.
- 79 - ويذكر المفتشان بتوصيات مختلفة تتعلق بالنهج الحسيفة والحذرة في إدارة موارد تكاليف الدعم البرنامجي⁽³⁹⁾. ويقترح المفتشان أن تواصل المنظمات اتباع نهج حذير في إدارة النفقات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي، بما يسمح لها بالبقاء في حدود الموارد القائمة.

هاء - وضع ميزانية واقعية لإيرادات ونفقات الدعم البرنامجي

- 80 - يلاحظ المفتشان من بيانات الفترة 2019-2023، الواردة في الجدول 8 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، وجود اتجاهين أو نمطين عامين مترابطين، على النحو التالي:
- (أ) وضع ميزانية أكثر تحفظاً نسبياً للإيرادات مقارنة بالنفقات؛
- (ب) اقتراب النفقات الفعلية من النفقات المدرجة في الميزانية أو المتوقعة مقارنة بمبالغ الدخل (أو الإيرادات).
- 81 - ويبدو أن هذه الاتجاهات العامة - التي لا تتأثر الكثير من القلق - تُعزى إلى عوامل مختلفة، من بينها الحسافة المالية في التخطيط والإنفاق على حد سواء، والجهود الإضافية لجمع الأموال، والقيود المتصلة بدقة التنبؤ بالإيرادات المتأتية من التبرعات إلى جانب إمكانية التحكم في النفقات، وتأثير الحسابات الخاصة أو الصناديق أو الاحتياطات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي.

واو - استخدام الحسابات الخاصة أو الصناديق أو الاحتياطات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي

- 82 - يلاحظ المفتشان من المعلومات الواردة في الجدول 6-3 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، أن 12 منظمة تستخدم نوعاً ما من الحسابات الخاصة أو الصناديق أو الاحتياطات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي، حيث تتراكم الأصول لضمان توفير خدمات الدعم البرنامجي على مدى عدة سنوات بشكل

(38) في حالة منظمة الصحة العالمية، انظر، على سبيل المثال، الوثيقة EB154/33 Add.3 Rev.1، الجدول 5 المعنون "مقدار الدعم التتاقلي بين الأنصبة المقررة والتبرعات (المتوسط السنوي للفترة 2020-2022 بملايين دولارات الولايات المتحدة)".

(39) انظر على سبيل المثال E/CN.7/2009/14-E/CN.15/2009/24، الفقرة 10.

مستقر⁽⁴⁰⁾. ومع أن الأرصدة الافتتاحية والختامية للأصول في بعض الوكالات (مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية والإيكاو) تبدو متقلبة خلال الفترة 2019-2023 (التي وقعت فيها جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19))، فقد تزايدت بشكل عام هذه الاحتياطات في المنظمات العشر المتبقية. ونتيجة لارتفاع الإيرادات السنوية لتكاليف الدعم البرنامجي عن المصروفات السنوية ذات الصلة، زاد صافي أصول الدعم البرنامجي في الفترة الواقعة بين نهاية العام السابق لبدء الفترة 2019-2023 (2018) ونهاية عام 2023 بالنسب التالية:

- منظمة الصحة العالمية: من 449,7 مليون دولار إلى 874,7 مليون دولار
- برنامج الأغذية العالمي: من 247,1 مليون دولار إلى 401,5 مليون دولار
- الأمم المتحدة: من 125,8 مليون دولار إلى 263,1 مليون دولار
- منظمة العمل الدولية: من 80,3 مليون دولار إلى 165,6 مليون دولار⁽⁴¹⁾
- المكتب المعني بالمخدرات والجريمة: من 59,9 مليون دولار إلى 110,5 ملايين دولار
- اليونسكو: من 38,1 مليون دولار إلى 56,5 مليون دولار
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة: من 16,1 مليون دولار إلى 39,9 مليون دولار
- موئل الأمم المتحدة: من 14,9 مليون دولار إلى 18,6 مليون دولار
- منظمة السياحة العالمية: من 590 900 يورو إلى 837 800 يورو
- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية: من 3,8 ملايين فرنك سويسري إلى 8,9 ملايين فرنك سويسري.

83 - وفيما يتعلق بمسألة ذات صلة، يلاحظ المفتشان أن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أشارت في تقريرها عن الأداء المالي عن الميزانية البرنامجية لعام 2023 للأمم المتحدة أن لدى الصندوق 10RCR (صندوق استرداد التكاليف) رصيداً متراكماً قدره 489 246 000 دولار، يُحتفظ بمعظمه، وفقاً لما ذكرته الأمانة العامة، كاحتياطي تشغيلي⁽⁴²⁾.

84 - وفي حين يؤيد المفتشان تأييداً كاملاً ومتسقاً الاستدامة المالية لمنظومة الأمم المتحدة، فإنهما يذكّران أيضاً بتعليقات سابقة لوحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالآراء الجديرة بالذكر التي أبداهما الفريق العامل المعني بالاحتياطات التشغيلية التابع لمجلس الرؤساء التنفيذيين بشأن الحاجة إلى وثيقة سياسة مخصصة حصراً للاحتياطات وإلى إجراء استعراض منتظم لأي احتياطي قائم⁽⁴³⁾.

(40) الأمم المتحدة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والإيكاو، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وموئل الأمم المتحدة، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة السياحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(41) انظر التقارير المالية لمنظمة العمل الدولية والبيانات المالية الموحدة المراجعة، تذييل، معلومات إضافية غير مراجعة.

(42) A/79/312، الفقرة 15.

(43) انظر JIU/REP/2024/3 (Part I)، الفقرة 113 (وكذلك وثائق أخرى، مثل A/79/312، الفقرة 57).

85 - وتوخياً للإنصاف، يود المفتشان أيضاً الإشارة إلى أنه بعد الفترة 2019-2023 (التي اتخذت كفترة أساس مدتها خمس سنوات لجميع الإحصاءات المستخدمة عملياً في الاستعراض الحالي)، كانت ديناميات إيرادات الدعم البرنامجي والمصروفات والمبالغ المرحلة من الأرصدة غير المستخدمة تتغير باستمرار، مع تبدل الاتجاهات التصاعدية أحياناً بأرقام تنازلية لسنوات على حدة. وفيما يتعلق بموضوع أعم، يمكن ملاحظة أن أحدث التحديات التي تواجه تمويل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تنعكس في مواضيع لدراسات المتابعة المحتملة، التي يرد وصفها في الفرع جيم من الفصل الرابع أدناه، الفقرة 101.

86 - وفي مسألة منفصلة، يشير المفتشان أيضاً إلى أنه كجزء من الإدارة المالية الحصيفة لأنشطة التبرعات ولمنع الدعم التناقلي عن طريق التمويل من الأنصبة المقررة، فإن الحسابات الخاصة لتكاليف الدعم البرنامجي إما أنها استخدمت أو اقترح استخدامها لتمويل حصة العمليات الخارجة عن الميزانية في مشاريع الاستثمار الرأسمالي المؤسسي الواسعة النطاق في المستقبل، مثل النظام المركزي لتخطيط الموارد للأمم المتحدة (أوموجا) أو نموذج تقديم الخدمات على الصعيد العالمي⁽⁴⁴⁾، وكذلك الخصوم القصيرة الأجل والطويلة الأجل التي لا تمول بمستويات كافية والمرتبطة بالعمليات الممولة من تكاليف الدعم البرنامجي وفي العمليات الخارجة عن الميزانية عموماً.

(44) انظر، على سبيل المثال، A/71/666، الفقرة 24.

رابعاً - أدوار الهيئات المختلفة والتعاون بين الوكالات ومتابعة الاستعراض الحالي

ألف - أدوار الهيئات المختلفة

87 - وفقاً للمعلومات الواردة في الجدول 9 من التقرير الموسع (الجدول المقارنة)، تُظهر المنظمات المشاركة مجموعة من نماذج الحوكمة فيما يتعلق بأدوار هيئات الإدارة والإدارة التنفيذية في وضع سياسات تكاليف الدعم البرنامجي والإشراف عليها وتنفيذها.

88 - وفيما يتعلق بوضع سياسات تكاليف الدعم البرنامجي وتولي المسؤولية عنها، إما كسياسات قائمة بذاتها أو كجزء من أنظمتها المالية، تتباين الترتيبات بين المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة حسب هيكل الحوكمة وأطر الإدارة المالية الداخلية لكل كيان.

89 - وفي العديد من المنظمات، تؤدي هيئات الإدارة أو الأجهزة التشريعية دوراً محورياً في وضع السياسة العامة الشاملة⁽⁴⁵⁾. وفي حالات أخرى، تتولى القيادة التنفيذية المسؤولية⁽⁴⁶⁾، في حين تقوم العديد من المنظمات بتفويض هذه المسؤولية إلى الوحدات المالية أو الإدارية⁽⁴⁷⁾.

90 - وإلى جانب الدور الذي تضطلع به هيئات الإدارة في وضع السياسات، تعمل هذه الهيئات كجهات راعية للتوجيه الاستراتيجي والمساءلة المؤسسية عن تكاليف الدعم البرنامجي وأطر استرداد التكاليف. وتقوم بإقرار الأنظمة و/أو السياسات الشاملة، والموافقة على التعديلات الهامة، واستعراض الميزانيات البرنامجية، بما في ذلك مكونات تكاليف الدعم البرنامجي لضمان التوافق مع الأهداف التنظيمية⁽⁴⁸⁾.

91 - وتوفر هيئات الإدارة أيضاً الرقابة الاستراتيجية من خلال استعراضات منتظمة للأداء المالي والامتثال للسياسات وفعالية آليات استرداد التكاليف⁽⁴⁹⁾. ويتم التقيد بالشفافية والمساءلة من خلال آليات مثل التقارير السنوية واستعراضات الأداء، مما يتيح للأعضاء تقييم الإجراءات التنفيذية والتحقق من أن ممارسات استرداد التكاليف تنفذ بنزاهة وعدالة. وفي كثير من المنظمات، يمتد هذا الإشراف ليشمل الرصد والإبلاغ فيما يتعلق بالاستثناءات والإعفاءات، على النحو المبين أدناه.

(45) على سبيل المثال، أرست الجمعية العامة للأمم المتحدة الأساس لسياسة تكاليف الدعم البرنامجي في الأمم المتحدة من خلال قرارها 217/35، مع تولى إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال مسؤولية إدارتها. وبالمثل، فإن هيئات إدارة الفاو، ومجلس الإنكاو، والمجلس التنفيذي والمؤتمر العام لليونسكو، ومجلس إدارة الاتحاد البريدي العالمي، والمجلس التنفيذي للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية هي جهات فاعلة رئيسية في الموافقة على السياسات.

(46) الرئيس التنفيذي هو الذي يتولى المسؤولية عن السياسات في منظمات مثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسكو.

(47) على سبيل المثال، يتولى مكتب الخدمات الإدارية في البرنامج الإنمائي، وقسم إدارة الموارد الاستراتيجية في اليونسف، وشعبة الخدمات الإدارية في صندوق الأمم المتحدة للسكان مهمة وضع سياسة تكاليف الدعم البرنامجي والإشراف عليها. وفي إطار برنامج الأغذية العالمي، يتولى كبير الموظفين الماليين المسؤولية الكاملة عن السياسة كما أنه مسؤول عن الرقابة على الامتثال.

(48) على سبيل المثال، يوافق مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة على ميزانية برنامج العمل، بما في ذلك أموال تكاليف الدعم البرنامجي.

(49) على سبيل المثال، يوفر المجلس التنفيذي لصندوق الأمم المتحدة للسكان الإشراف الاستراتيجي ويوافق على الأطر المالية الرئيسية، بما في ذلك الميزانية المتكاملة والسياسة المشتركة لاسترداد التكاليف المنسقة بين البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وهو يضمن المواءمة مع الولايات المنوطة بالمنظمات، ويوافق على نظم تخصيص الموارد، ويستعرض الأداء المالي، بما في ذلك الإعفاءات ومعدلات استرداد التكاليف، للحفاظ على الشفافية والمساءلة. وفي برنامج الأغذية العالمي، يضع المجلس التنفيذي شرط تحقيق استرداد التكلفة الكاملة ويحدد السياسة المحددة بشأن استرداد التكلفة الكاملة فيما يتعلق بالترعاعات.

92 - وتقع المسؤولية عن تنفيذ السياسات على عاتق الإدارة التنفيذية أو المكاتب ذات الصلة، حسب الهيكل التنظيمي. وتشمل هذه المسؤولية في معظم الحالات التصريح بالاستثناءات والإعفاءات بما يتماشى مع سياسات الموافقة.

93 - وعادةً ما تكون لدى المنظمات أيضًا آليات للإبلاغ عن الاستثناءات والإعفاءات. فعلى سبيل المثال، يقدم برنامج الأغذية العالمي تقارير سنوية عن استخدام الاستثناءات إلى مجلسه التنفيذي؛ ويُدْرَج كل من البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة معلومات عن الإعفاءات في التقارير التي تقدمها هذه الكيانات سنوياً إلى هيئات الإدارة؛ وأدرجت الفاو جميع الاستثناءات في سياستها المنشورة، مما يقلل من الحاجة إلى الإبلاغ عن كل حالة على حدة. وفي الأمم المتحدة، يتم تتبع الموافقات على الإعفاءات بشكل منهجي في نظام الأمم المتحدة المركزي لتخطيط الموارد (أوموجا) وإدراجها في تقاريرها المالية. وبالمثل، تكفل اليونسكو إدراج الاستثناءات في تقريرها السنوي عن تنفيذ البرامج المقدم إلى المجلس التنفيذي. وتساهم هذه الممارسات أيضًا في تعزيز الشفافية والمساءلة، على الرغم من الاختلافات في هياكل الحوكمة بين المنظمات.

94 - والمفتشان، إذ يقران بالتنوع في الطرق التي يتم بها الإبلاغ عن تنفيذ السياسات والممارسات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي في مختلف المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، يقترحان قيام الأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة دورياً بالاطمئنان إلى كفاية المعلومات الواردة.

باء - التعاون فيما بين الوكالات

95 - فيما يتعلق بالتعاون المشترك بين الوكالات، أعرب عدد من المنظمات عن اهتمامها بتعزيز قابلية المقارنة على نطاق منظومة الأمم المتحدة ككل، وكذلك بتعزيز التنسيق الأوثق والمواءمة الممكنة بين المنظمات ذات الولايات ونماذج تسيير الأعمال المتشابهة، ولا سيما في مجالات مثل تصنيف التكاليف، ومنهجيات تحديد المعدلات، وممارسات الإبلاغ.

96 - وجاء تقييم جهود المواءمة بين البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة إيجابياً. وأفادت المنظمات ذات الصلة بأنها أسهمت في زيادة الاتساق والشفافية عبر الصناديق والبرامج الأربعة في تصنيف التكاليف ومنهجيات ومعدلات استرداد التكاليف مما ساعد على تبسيط الممارسات والحد من التنافس على ترتيبات استرداد التكاليف. ويجري بالفعل اتخاذ المزيد من الإجراءات، بما في ذلك تقديم تقرير مشترك عن تنفيذ سياسة استرداد التكاليف، يغطي الأثر المالي للمعدلات المتبينة والإعفاءات.

97 - ووفقاً لما ذكره صندوق الأمم المتحدة للسكان، كما هو مبين في التقرير الموسع (الجدول 3-9، العمود 7-9 من الجداول المقارنة)، تساعد الحسابات الشفافة المستندة إلى البيانات، والمدمومة باستعراضات منتظمة للسياسات، على ضمان أن تظل المعدلات فعالة وملائمة. وبالمثل، سلّطت اليونسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة الضوء على العديد من الممارسات الجيدة في تحديد معدلات استرداد التكاليف، بما في ذلك وضع تعاريف واضحة للتكاليف غير المباشرة ونطاق استردادها؛ ومنهجية حساب شفافة وسهلة الفهم؛ واستعراضات منتظمة للمعدلات؛ والمقارنة المرجعية باتخاذ مقاييس من داخل القطاع نفسه؛ والتواصل النشط مع هيئات الإدارة والجهات المانحة. وذكرت المنظمتان أيضاً أن قابلية المقارنة ينبغي أن تأخذ في الاعتبار لا معدلات الاسترداد فحسب ولكن أيضاً حجم المنظمة ودرجة التعقيد وهياكل التمويل ونماذج تسيير الأعمال

والولايات. وتعمل هذه الممارسات المنسقة على تحسين قابلية المقارنة وتوحيد أشكال الإبلاغ وتدعيم التعاون، مع الحد أيضاً من المنافسة على التمويل وتعزيز قبول النهج المشتركة.

98 - وكان هناك أيضاً طلب على استمرار أو إعادة تنشيط تبادل المعلومات من خلال شبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. وفي هذا الصدد، ذكرت بعض النواتج السابقة للشبكة، بما في ذلك التعريف الذي وضع في عام 2022 لعبارة "الوظائف التمكينية" لتطبيقه في معايير البيانات المالية على نطاق المنظومة لإعداد التقارير المالية⁽⁵⁰⁾، والمقترح الذي قدم في عام 2015 بشأن معدل منسق لاسترداد التكاليف لصناديق التمويل الجماعي المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة⁽⁵¹⁾.

99 - ويذكر المفتشان برأيهما بأنه ينبغي لشبكة المالية والميزانية أن تكثف جهودها لجعل منتجاتها النهائية متاحة للجمهور بشكل أكبر، وذلك لخدمة الدول الأعضاء (وأصحاب المصلحة الآخرين مثل الشركاء الاجتماعيين في منظمة العمل الدولية) بشكل أفضل، ويقترحان أن يتم أيضاً اتباع هذا النهج فيما يتعلق بالمنتجات المتعلقة بتكاليف الدعم البرنامجي⁽⁵²⁾.

100 - ويلاحظ المفتشان أيضاً رأياً أعرب عنه خلال المقابلات مؤداه أن فريق الرقابة على الإدارة الانتمانية (وهو هيئة فرعية دائمة تابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة توفر الإشراف الانتماني على قضايا التمويل والإدارة من المنظورات القانوني والمالي والتشغيلي، ولا سيما في سياق التمويل المجمع والتعاون بين الوكالات) يمكن أن يكون بمثابة منتدى لكيانات الأمم المتحدة لمناقشة وتبادل الخبرات الرامية إلى مواءمة سياسات وإجراءات تكاليف الدعم البرنامجي⁽⁵³⁾. وأبلغ المفتشان أيضاً بأن شبكة المالية والميزانية كانت تاريخياً المحفل الذي تناقش فيه مواءمة سياسات وإجراءات تكاليف الدعم البرنامجي، ومن المتوقع أن تواصل إبقاء مسألة سياسات تكاليف الدعم البرنامجي على جدول أعمال الشبكة، كلما لزم الأمر.

جيم - متابعة هذا الاستعراض

101 - خلال المقابلات، دُعيت المنظمات المشاركة في وحدة النقاش المشتركة إلى عرض آرائها بشأن الدراسات المحتملة لمتابعة هذا الاستعراض، وكذلك لاستعراض الميزة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتصدرت الموضوعات المتعلقة بالتحديات المالية والتشغيلية الراهنة المشهد باعتبارها مجال الاهتمام الأول. وكان من بين هذه الموضوعات: القدرة على امتصاص الصدمات المالية؛ والقدرة على التكيف مع قيود التمويل؛ ومواءمة الممارسات المتعلقة بالميزنة والممارسات المالية، لا سيما في ضوء تطور المشهد التمويلي؛ وقياس الأداء؛ وإدارة الإيرادات والسيولة.

102 - وفيما يتعلق بالتواتر الدوري للاستعراضات الشاملة لهذا الموضوع، يلاحظ المفتشان أن معظم المنظمات المشاركة في الوحدة أعربت عن تفضيلها بأن تكون مدة دورة استعراض 10 سنوات تقريباً. ويذكر المفتشان أيضاً برأيهما بأن دورة بهذه المدة يمكن أن تحقق فائدة إضافية تتمثل في ضمان إجراء كل

(50) انظر CEB/2022/HLCM/FBN/7، الفقرات 142-150.

(51) انظر CEB/2015/HLCM/FB/16، الفقرات 15-19.

(52) JIU/REP/2024/3 (Part I)، الفقرة 185.

(53) United Nations Sustainable Development Group, *Management and Accountability Framework of the UN Development and Resident Coordinator System* (2021).

استعراض من قبل أفرقة استعراض جديدة⁽⁵⁴⁾. وشددت عدة منظمات على أهمية الحفاظ على المرونة في دورة الاستعراض، واقترحت أن تحدّد مواعيد الاستعراضات التي تجرى مستقبلاً في ضوء ما يجري من إصلاحات رئيسية أو تحولات في نماذج التمويل أو ما يستجد من تحديات مالية وتشغيلية.

(54) JIU/REP/2024/3 (Part I)، الفقرة 188.

لمحة عامة عن الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

		التقرير			
		للتعليم	لاتخاذ إجراء		
النوصية 1				ب	
النوصية 2	أ			ر	ج
النوصية 3	د	ج	ج	ر	ج

مفتاح الرموز:

ج ت: توصية باتخاذ قرار من قبل الجهاز التشريعي

ر ت: توصية باتخاذ إجراء من قبل الرئيس التنفيذي

☐ التوصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من قبل هذه المنظمة

الأثر المنشود:

(أ) تعزيز الشفافية والمساءلة؛ (ب) نشر الممارسات الجيدة/الفضلى؛

(ج) تحسين التنسيق والتعاون؛

(د) تعزيز الاتساق والتناسق؛

(هـ) تعزيز الرقابة والامتنال؛

(و) تعزيز الفعالية؛ (ز) تحقيق وفورات مالية كبيرة؛

(ح) تعزيز الكفاءة؛

(ط) آثار آخری.

* على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2015/3.

