منظمة الصحة العالمية

جمعية الصحة العالمية السادسة والستون ج٦٦/٤٤
البند ٢٥ من جدول الأعمال المؤقت ١٧ أيار/ مايو ٢٠١٣
A66/44

التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة ومع سائر المنظمات الحكومية الدولية

تقرير من الأمانة

١- دعا الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل ثلاث سنوات للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة[١] إلى تحسين الاتساق والتنسيق بين هيئات الأمم المتحدة على المستوى القطري، وإلى تبسيط ومواءمة قواعدها وإجراءاتها. واستجابة لهذا الطلب اعتمدت جمعية الصحة العالمية الثامنة والخمسون القرار ج ص ع٥٨-٢٥ الذي طلب من المدير العام ضمن جملة أمور، ضمان استمرار المنظمة في تنفيذ أنشطة على المستوى القطري وفقاً لأولويات الدول الأعضاء، على النحو الذي اتفقت عليه الأجهزة الرئاسية، وتنسيق أنشطة المنظمة مع أنشطة سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وحيثما يكون مناسباً، مع غيرها من الأطراف الفاعلة المعنية العاملة في سبيل تحسين الحصائل الصحية. ويشير القرار أيضاً إلى أهمية مواءمة ما يلي مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونة: الملكية والمواءمة والتنسيق والنتائج والمساءلة المتبادلة (٢٠٠٥)، وضرورة المشاركة النشطة مع سائر أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري في إعداد وتنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بالتعاون الوثيق مع المنسق المقيم للأمم المتحدة على المستوى القطري. ودعا أيضاً الاستعراض الشامل للسياسات ذاته في الآونة الأخيرة إلى تجديد التزام المجتمع الدولي في هذا الصدد.

٢- وفي عام ٢٠١٢ حدد تقرير جمعية الصحة العالمية الخامسة والستين بشأن التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة ومع سائر المنظمات الحكومية الدولية[٢] الأغراض التالية لإصلاح المنظمة: مزيد من التركيز والاتساق وإدارة أكثر استجابةً ومرونة؛ ودرس التقرير كيف تنعكس هذه الأغراض في الطريقة التي تعمل بها المنظمة كجزء من منظومة الأمم المتحدة. وحدد التقرير على وجه الخصوص أربع أولويات استراتيجية للمنظمة وهي:

(أ) إيجاد مكان للصحة على وجه العموم، وفيما يتعلق بأولويات المنظمة على وجه الخصوص، في مداولات الهيئات الحكومية الدولية للأمم المتحدة ومقرراتها الإجرائية؛

(ب) إنشاء شبكة وتحالفات فعالة مع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية المعنية بالصحة والحفاظ عليها، استناداً إلى جداول أعمال مشتركة للعمل الموضوعي؛

(ج) تعزيز فعاليتها ودورها القيادي في مجال الصحة كجزء من منظومة الأمم المتحدة الإنسانية؛

(د) دعم الدول الأعضاء كجزء من فريق قُطري فعال للأمم المتحدة.[٢]

---

١ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٩/٢٥٠ المعتمد في ٢٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤.

٢ انظر الوثيقة ج٦٥/٣٩.

٣- وأجري في عام ٢٠١٢ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يُجرى كل أربع سنوات، وهو خلف لنظيره الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، وانتهى باعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لقرار في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢.[١]

٤- وعليه يركز تحديداً هذا التقرير المقدم إلى جمعية الصحة العالمية السادسة والستين على شؤون السياسات والتمويل الناشئة عن استعراض السياسات الذي يجري كل أربع سنوات. والتقرير إذ يركز على دور المنظمة باعتبارها جزءاً من فريق الأمم المتحدة القطري (الأولوية ٢(د) أعلاه)، فإنه يلفت انتباه جمعية الصحة إلى التوصيات الرئيسية الصادرة عن استعراض السياسات لعام ٢٠١٢، مسلطاً الضوء على مجالات التقارب والاختلاف المحتملة بين إصلاح المنظمة والإصلاح في عمليات الأمم المتحدة على الصعيد القطري بشكل أعم.

٥- وتعد علاقة المنظمة بجهاز الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى القطري جانباً من جوانب تصريف شؤون الصحة العالمية. لذا ينبغي أن يقرأ هذا التقرير بالاقتران مع ذاك الصادر بشأن دور المنظمة في تصريف شؤون الصحة العالمية.[٢]

تداعيات الاتجاهات والشؤون المستجدة بالنسبة إلى المنظمة

٦- ظل مجموع مساهمات الجهات المانحة من أجل أنشطة التشغيل عبر منظومة الأمم المتحدة ثابتاً عند مبلغ ٢٣ مليار دولار أمريكي بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١١.[٣] وعلاوة على ذلك يخفي النمو العام الإسمي المحقق منذ عام ١٩٩٥ تراجعاً سنوياً ثابتاً من الناحية الفعلية منذ عام ٢٠٠٨. أضف إلى ذلك أن جل هذا النمو اتخذ شكل موارد غير أساسية محددة من أجل تمويل مشاريع محددة لفرادى الجهات المانحة.

٧- وتتزامن هذه التغييرات مع اتجاهات أخرى. وفي الوقت الراهن، يعيش نحو ثلاثة أرباع الذين يعانون من الفقر المطلق في بلدان تصنف على أنها ذات دخل متوسط. وقد أصبح العديد من تلك البلدان أقل اعتماداً على التمويل المُيسَّر لأغراض التنمية (ولم يعد مؤهلاً للحصول عليه). ونتيجة لذلك، فإن النهج المتبع للحد من الفقر والقائم على التنمية الممولة من الخارج آخذ في التقادم بسرعة، لتحل محله الحاجة إلى أساليب عمل جديدة تدعم تبادل المعارف وأفضل الممارسات، وخاصة داخل منظومة الأمم المتحدة، وتستند إلى صكوك تنظيمية قوية، وتسهّل الحوار بين مختلف الدول من جهة، وبين الدول والقطاع الخاص والمجتمع المدني من جهة أخرى.

٨- على أنه في الوقت ذاته سيظل العديد من أشد فئات السكان فقراً في العالم يعتمد على التمويل الخارجي والدعم التقني. ومن النتائج المباشرة لتضاؤل موارد المانحين زيادة نسبة المساعدة الإنمائية التقليدية التي تركز على أقل بلدان العالم استقراراً وأكثرها ضعفاً.

---

١ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٦/٦٧ المعتمد في ٢١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢.

٢ انظر الوثيقة م ت١٣٣/١٦.

٣ انظر تقرير الأمين العام A/67/94-E/2012/80 والتقرير UN-DESA Funding Update No. 3 (تموز/ يوليو ٢٠١٢) الصادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، والمتاح على الموقع التالي: http://www.un.org/en/ http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml (تم الاطلاع عليه في ٢ أيار/ مايو ٢٠١٣).

٩- ولهذه الاتجاهات تداعيات عديدة بالنسبة إلى تعاون المنظمة داخل منظومة الأمم المتحدة:

(أ) يجب أن تستجيب المنظمة لمختلف احتياجات الدول الأعضاء *كافة*. ويركز التمويل المحدد من الجهات المانحة التقليدية تركيزاً مطرد الزيادة على احتياجات أفقر البلدان، وعليه فقد أضحى ضمان توفير التمويل الكافي للأعمال الخاصة بوضع القواعد والسياسات تحدياً أكبر في البلدان ذات الدخل المتوسط التي تزيد فيها أعداد الفقراء من السكان.

(ب) مع تنامي القدرات المؤسسية في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، ستزيد رغبة الحكومات في الاستعانة *انتقائياً* بالخبرات التقنية والمالية من داخل منظومة الأمم المتحدة. ويزيد هذا الاتجاه الحاجة إلى استجابات مرنة وخاصة بكل بلد تحديداً، ويقلّل أهمية تخطيط العمليات الإنمائية الشامل والمكثف.

(ج) يتوقف إحراز التقدم في مجال معقد مثل مجال الصحة على العمل عبر القطاعات وإقامة تحالفات واسعة النطاق في المجتمع المدني والقطاع الخاص. وستشمل هذه التحالفات وكالات الأمم المتحدة المعنية، لكن سيلزمها أيضاً أن تشرك طائفة أوسع نطاقاً بكثير من الجهات الفاعلة.

الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات والتطورات داخل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية[١]

١٠- إن استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات هو عبارة عن آلية معدّة لغرض تقييم فعالية الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل تحقيق التنمية ونجاعة تلك الأنشطة واتساقها ووقعها، وكذلك لتقديم التوجهات السياسية على نطاق المنظومة والطرائق على الصعيد القطري للسنوات الأربع المقبلة. ويركز الاستعراض على طريقة عمل هيئات الأمم المتحدة، وخاصة على الصعيد القطري، ويدرس تمويل الأنشطة التنفيذية وإسهامها في تنمية القدرات الوطنية.

١١- ومن المنظور السياسي، فإن القرار الخاص بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات يعيد تأكيد استئصال الفقر على أنه التحدي الأعم والعنصر الأساسي لتحقيق التنمية المستدامة. ويشدد القرار على الصلات المشتركة التي تربط بين التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان؛ ويؤكد على أهمية بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، ويعيد القرار أيضاً تأكيد محورية الملكية الوطنية والمسؤولية الأولية لكل بلد عن أهدافه الإنمائية.[٢]

١ تشمل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ٣٢ صندوقاً وبرنامجاً ووكالة متخصصة وشعبة ومكتباً تابعاً للأمم المتحدة، كلها تضطلع بدور في التنمية في أكثر من ١٥٠ بلداً.

٢ يحتوي القرار الخاص بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات على ١٨٩ فقرة من فقرات منطوق القرار في ٥ مجالات أساسية على النحو التالي: (١) المقدمة؛ (٢) تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل تحقيق التنمية؛ (٣) إسهام الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة في تنمية القدرات الوطنية وفعالية التنمية؛ (٤) تحسين سير عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي؛ (٥) المتابعة والرصد. وتعكف المنظمة على العمل في إطار منظومة الأمم المتحدة بشأن الاستجابة للتوجيهات والولايات ذات الصلة.

١٢- ويتعلق المجالان التاليان بسير عمل الأمم المتحدة في المستقبل على الصعيد القطري، وهما يستحقان اهتماماً خاصاً من الدول الأعضاء في المنظمة، نظراً لما لهما من وقع مهم على أعمال مكاتب المنظمة القطرية، ألا وهما:

- تمويل نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين؛
- نهج " توحيد الأداء".

تمويل نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين

١٣- لتغير أنماط التمويل من المانحين آثار على تنسيق أنشطة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وفي عام ٢٠١١ أنفق مبلغ قدره ١٣٤ مليون دولار أمريكي على سير عمل نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين على المستوى العالمي؛ وقد ساهم كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنسبة ٦٨٪ والجهات المانحة بنسبة ٢٤٪ تقريباً وسائر منظومة الأمم المتحدة بنسبة تقارب ٧٪. وأشارت الجهات المانحة الآن إلى أنها لن تستمر في التمويل بعد عام ٢٠١٣، وأن على وكالات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تعوض الفارق ابتداءً من عام ٢٠١٤.

١٤- ويطلب القرار الخاص بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات من الأمين العام تقديم اقتراحات واقعية بشأن أنماط تمويل نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين لينظر فيها المجلس والجمعية العامة في عام ٢٠١٣، وضمان الحرص في الوقت نفسه على ألا يؤثر التمويل سلباً في الموارد المتاحة للبرامج الإنمائية.

١٥- وثمة اتفاق عام بين معظم وكالات الأمم المتحدة على أهمية منصب المنسق المقيم للأمم المتحدة على الصعيد القطري، وعلى أن وظائف هذا المنصب ينبغي أن تحصل على التمويل المحوري. والبديل لهذا التمويل المحوري هو الاستمرار في اتباع النهج الحالي الذي يقدم من خلاله المنسقون المقيمون طلبات مخصصة، وموضوعية في الأغلب، للحصول على الدعم المالي من الوكالات في البلدان.[١]

١٦- وفي اقتراح مبدئي قدرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تكاليف نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين بمبلغ ٣٤ مليون دولار أمريكي لكل عام. وإضافة إلى مكتب المنسق المقيم والموظفين العاملين على المستوى القطري، يشمل النظام الفرق الإقليمية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، والتكاليف الكاملة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية، ومقره في نيويورك، وهو يقوم مقام الأمانة العالمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وخضع هذا الاقتراح لاستعراض شبكة المالية والميزانية التابعة للجنة الأمم المتحدة الإدارية الرفيعة المستوى، التي تقدم التقارير إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي انخفضت تكاليفه من مبلغ ١٣٤ مليون دولار أمريكي إلى ١٢١ مليون دولار أمريكي. ومن هذا المبلغ اقتُرح أن يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مبلغ ٨٨ مليون دولار أمريكي منه ، باعتباره دعماً أساسياً؛ أما المبلغ المتبقي وقدره ٣٣ مليون دولار أمريكي فسيقسم على جميع وكالات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (وهو أقل من المبلغ الأصلي وقدره ٤٤ مليون دولار أمريكي). وستحدد حصص الوكالات استناداً إلى ثلاثة معايير وهي: الرسوم السنوية، وحجم الوكالة (استناداً إلى النفقات السنوية وعدد الموظفين)، وحجم النظام (بناءً على عدد أطر عمل

١ تلقى العديد من مكاتب المنظمة القطرية طلبات مخصصة للمساهمة في الموارد المالية المقدمة لمكتب المنسق المقيم في بلدانها. وتقوم الأمانة بجمع المعلومات لتحديد كم المساهمات المقدمة حتى الآن.

الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي تشارك فيها الوكالة). وأعدّت ثلاثة خيارات استناداً إلى نهوج مختلفة لتقييم التنمية على أساس العمل الإنساني.

١٧- ومن الناحية المالية المحضة، يقدر الاقتراح الحالي حصة المنظمة بمبلغ ٥,٢ ملايين دولار أمريكي لكل ثنائية. وقد أدرج هذا المبلغ في الميزانية البرمجية المقترحة للثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥، ما يعني تحقيق زيادة عامة في مساهمة المنظمة في أنشطة الأمم المتحدة المشتركة بنسبة ٢٦,٨٪ من المبلغ المرصود في ميزانية الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣ وقدره ١٩,٤ مليون دولار أمريكي. وتشمل حالياً هذه الأنشطة المشتركة على الصعيد العالمي تكاليف الأمن،[١] وعمليات وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة، ومجلس الرؤساء التنفيذيين (الذي تعد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وأمانتها جزءاً رسمياً منه).

١٨- ومع ذلك فإن مستوى عدم اليقين أكبر في الواقع، كما أن المجموع النهائي قد يزيد كثيراً إذا تفاوضت وكالات أخرى على استثناءات إضافية، أو إذا قيمت أمانة الأمم المتحدة على أنها وحدة وحيدة عوضاً عن أنها ١٩ هيئة منفصلة تشكل جزءاً من مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

١٩- وعلى الرغم من المناقشات المستفيضة التي دارت في المجموعة الإنمائية، فإنه في وقت صياغة هذا التقرير لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن سبل المضي قدماً في هذا الصدد. ومع أن العديد من صناديق وبرامج الأمم المتحدة مستعدة لتأييد الاقتراح (البعض يشعر في الواقع بأن التكاليف المحسوبة قد تقلصت كثيراً)، فإن صناديق وبرامج أخرى غير مستعدة لذلك – ولاسيما الوكالات المتخصصة وتلك المعنية أساساً بالعمل الإنساني. وقد أحال العديد من الوكالات المتخصصة هذه المسألة إلى أجهزته الرئاسية للحصول على المشورة. وستواصل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مناقشاتها مع المانحين من أجل توفير تمويل انتقالي.

٢٠- وسيكون لتقاسم تكاليف نظام المنسقين المقيمين وقع لا محالة على تمويل برامج المنظمة. إلا أن الموقف الذي اتخذته المنظمة لم يركز على المقدار المطلق للتمويل وحده، بل ركّز بالأحرى، في ظل الضغوط المالية التي تواجه جميع الوكالات المعنية بالتنمية، على التشكيك في الافتراضات التي تستند إليها تقديرات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية – التي تتبع النهج الحالي للتنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة كنقطة انطلاق لها.

٢١- وتركز الأسئلة المطروحة على نوع الأنشطة والوظائف التي ينبغي تمويلها كجزء من نظام المنسقين المقيمين. والشاغل الأساسي في هذا الصدد هو فعالية العمليات على الصعيد القطري، التي لم يعد يلزمها الاعتماد على أمانة كبيرة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في نيويورك. وثانياً ثمة مجال واسع لتحقيق المزيد من الكفاءة على الصعيد القطري بالاستفادة من القدرات والمهارات التي تتمتع بها جميع الوكالات المقيمة، عوضاً عن تعيين موظفين جدد في مكتب المنسق المقيم، كما هو مقترح. وثالثاً فإن تدني أهمية أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الانمائية في العديد من البلدان ذات الدخل المتوسط يقلل من الحاجة إلى قدرات تخطيطية إضافية. وأخيراً ينبغي أن يقر أي ترتيب لتقاسم التكاليف بالإسهامات العينية التي يقدمها أعضاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في ميدان التنسيق، وأن يقلّل من التعويل على قياسات من قبيل عدد الموظفين.[٢]

١ لا يشمل هذا المبلغ المساهمة في تكاليف الأمن على الصعيد القطري.

٢ يقضي مثلاً ممثلو المنظمة في جميع الأقاليم فترات طويلة للعمل بالنيابة عن المنسقين المقيمين الغائبين. ويجري حالياً جمع تقديرات أدق عن المساهمات العينية للمنظمة.

٢٢- وخلاصة القول فإن الطلب على دعم الأمم المتحدة – والمنظمة – آخذ في التغير فعلاً. فالتركيز على النتائج وتقديم الخدمات، بدعم محدد الأهداف على الصعيد السياسي ومصمم خصيصاً للاستجابة إلى السياقات الوطنية، آخذ في طريقه إلى أن يحل محل عمليات التخطيط المعقدة فيما بين عدة وكالات. ولا يزال التنسيق الفعال القائم على ظروف كل بلد يتسم بطابع أساسي، لكن يلزمه أن يتخذ شكل تيسير مخفف وترتيبات للعمل الجماعي وتقاسم للموارد والخبرات. ولم يعد من الممكن النظر إلى تعزيز حضور الأمم المتحدة على الصعيد القطري من مجرد زاوية زيادة عدد الوظائف، ولكن من زاوية اتباع نهج أكثر استراتيجية لنشر الموارد البشرية والمالية النادرة.

نهج "توحيد الأداء"

٢٣- شددت الجمعية العامة في القرار الخاص بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل أربع سنوات على أن نظام المنسقين المقيمين تابع لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي ، وهو يقر بالدور الحاسم الذي يضطلع به المنسقون المقيمون، تحت قيادة الحكومات، في ضمان تنسيق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية.

٢٤- وعلاوة على ذلك يسلّم القرار بضرورة تعزيز وظيفة التخطيط والتنسيق، لتمكين المنسقين المقيمين من اقتراح تعديلات على المشاريع والبرامج لكي تتماشى مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بوسائل منها تعديل الإطار ذاته بالتشاور الكامل مع الحكومات والوكالات المعنية.

٢٥- واستندت التوصيات إلى تجارب البلدان التي نفذت نهج "توحيد الأداء"، الذي يرمي إلى تعزيز اتساق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وأهميته وفعاليته وكفاءته، ويعزز في الوقت ذاته الملكية والريادة على الصعيد الوطني. وقد اعتمد عدد محدود من البلدان نهج " توحيد الأداء" على أساس تجريبي، في حين اعتمدته بلدان أخرى "من تلقاء نفسها" على أساس طوعي. ويؤكد القرار من جديد أنه ينبغي مواصلة اتباع مبدأ "عدم وجود نهج واحد يناسب الجميع" من أجل تشكيل الدعم المقدم استجابة للاحتياجات والحقائق والأولويات وطرائق التخطيط الوطنية. ويطلب القرار من منظومة الأمم المتحدة، في جملة أمور، دعم هذه البلدان بمجموعة دعم متكاملة تقوم على مجموعة من إجراءات التشغيل المعيارية.

٢٦- ولقد أنجز العمل الخاص بإجراءات التشغيل المعيارية طوال السنة الماضية واعتمدت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مسودة وثيقة تحدد خمسة "إجراءات موحدة" وهي: برنامج واحد؛ وإطار ميزانية مشترك وصندوق واحد؛ وقائد واحد؛ والعمل الموحد؛ والاتصالات الموحدة. ومع أن إطار إجراءات التشغيل المعيارية متسق داخلياً، فإنه لا يراعي بالكامل هياكل المساءلة وتصريف الشؤون المنفصلة التي تخضع لها الوكالات المتخصصة.

٢٧- وتستحق إجراءات التشغيل المعيارية الدعم: فالهدف منها هو تحويل تركيز الأمم المتحدة من *التخطيط* الجماعي إلى *الأداء* الجماعي، وهي تبسّط العمليات وتوائمها في الوقت ذاته، خاصة في مجال الممارسات التجارية . ومع ذلك فإن السبل المقترحة لتحقيق هذا الأمر ستستلزم أن تكون الأنشطة الوحيدة المنجزة هي تلك التي تندرج ضمن نطاق الوثائق الشاملة لموضوع واحد وفي إطار الميزنة المشتركة الذي تجمع تحته كل الموارد، وتمارس المساءلة من خلال المنسق المقيم. ويقترح مشروع إجراءات التشغيل المعيارية صراحة أن يستعاض عن الأدوات الخاصة بكل وكالة بآليات مشتركة للتخطيط وتقديم التقارير.

٢٨- ومن الواضح أن إجراءات التشغيل المعيارية معدة لكي تستخدمها مجموعة فرعية من البلدان لأغراض " توحيد الأداء". وفضلاً عن ذلك لا مناص من المرور بفترة انتقالية من الوضع الراهن. إلا أن المضي قدماً نحو تحقيق حضور موحد للأمم المتحدة على الصعيد القطري يطرح تساؤلات استراتيجية مهمة بالنسبة إلى المنظمة،

وخصوصاً بالنسبة إلى الموظفين العاملين على الصعيد القطري الذين يرون أنهم يتلقون مجموعات مختلفة جداً من الرسائل: وذلك بسبب التوجه الاستراتيجي المختلف في الإصلاح الذي تنتهجه المنظمة والأمم المتحدة تباعاً.

٢٩- وإصلاح المنظمة تدفعه الحاجة إلى المزيد من الشفافية والمساءلة. وتعكس الميزانية البرمجية المقترحة للثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥ وإطار المساءلة المصاحب لها هذا النهج عن طريق تقديم مستوى أعلى من التفاصيل عن مخرجات المنظمة ، وتكاليفها وإسهام كل مستوى من مستويات المنظمة في تحقيق تلك المخرجات. ويمكّن هذا المستوى من التفاصيل المنظمة من تلبية الطلب المتزايد من الدول الأعضاء للحصول على معلومات أدق وفي الوقت المناسب وبانتظام عن كيفية استخدام الموارد وتأثيرها على أرض الواقع.

٣٠- على أنه يتبيّن في الوقت ذاته أن بعض هذه الدول الأعضاء يطالب، لأسباب وجيهة أيضاً، بإقامة منظومة للأمم المتحدة تتسم بمزيد من الترابط والتكامل الأفقي على الصعيد القطري، بحيث تقاس فيها الإنجازات وترفع عنها التقارير على مستوى حصائل منظومة الأمم المتحدة برمتها، وتبدأ تتلاشى فيها الحدود بين المنظمات ولا يحبذ فيها أبداً أن تقدم التقارير الخاصة بكل وكالة على حدة.

٣١- وليس من المستحيل التوفيق بين هذين النهجين. فالأمر يستلزم الإقرار منذ البداية بالأهداف المختلفة التي يُسعى إلى تحقيقها؛ والطلبات التي تفرضها النظم المستقلة لتصريف الشؤون والمساءلة على الوكالات المتخصصة؛ والحاجة إلى المزيد من التنسيق والاتساق السياسي من جانب الجهات المانحة لمنظومة الأمم المتحدة؛ والحاجة إلى إجراء حوار مفتوح داخل الأمم المتحدة بشأن كيفية إدماج مختلف نهوج الإصلاح على أفضل وجه.

الاستنتاجات

٣٢- إن الصحة هي العماد الأساسي لأعمال الأمم المتحدة على الصعيد القطري، وستظل عمادها على النحو التالي:

- يشير المسح الخاص ببرامج حكومات البلدان[١] إلى أن الصحة تعتبر ثاني أهم مجال في الدعم الذي ستقدمه الأمم المتحدة على الصعيد القطري في السنوات الأربع المقبلة. وفي الوقت نفسه فإن الصحة، بما فيها الأيدز والعدوى بفيروسه وصحة الأم والطفل، هي مجال تشهد فيه وكالات الأمم المتحدة أغلب المنافسة للحصول على الأموال.

- يبين التقرير الخاص بحضور المنظمة المادي ووظائفها من خلال مكاتبها في البلدان والأقاليم والمناطق في عام ٢٠١٢،[٢] أن المنظمة هي الرئيس أو الرئيس المساعد للمجموعات المتخصصة في مجال الصحة في زهاء ٩٠٪ من ١١٦ بلداً أو إقليماً أو منطقة توجد فيها هذه المجموعات. وقد أُنشِئت في نصف البلدان التي لا ترأس فيها المنظمة هذه المجموعات آلية تناوب تسمح للمنظمة بالمشاركة فيها كرئيس أو كرئيس مساعد.

---

١ أجري المسح في إطار عملية التحضير للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات؛ والوثيقة التي تلخص نتائجه منشورة على الموقع الإلكتروني التالي: http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml (تم الاطلاع عليه في ٢ أيار/ مايو ٢٠١٣).

٢ حضور المنظمة في البلدان والأقاليم والمناطق، تقرير عام ٢٠١٢، CCO/12.05.

- لدى ثلثا أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الحالية البالغ عددها ١٢٣ إطاراً حصائل صحية محددة، وتشمل معظم الأطر المتبقية عناصر صحية ضمن الحصائل الاجتماعية. وقاد فريق قطري تابع للمنظمة إعداد هذه الحصائل أو العناصر في ٩٤٪ من الحالات. وإضافة إلى ذلك، يشارك معظم مكاتب المنظمة بنشاط في مختلف مبادرات الصحة العالمية.

- زاد الإعلان السياسي الرفيع المستوى بشأن الأمراض غير السارية الصادر في عام ٢٠١١ من توثيق عرى مركزية الصحة في أعمال منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وأضحت الأمراض غير السارية محل تركيز مهم لأعمال الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة وهي تنعكس تدريجياً باعتبارها من مخرجات/ حصائل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

- إلا أن القليل من أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يشمل أنشطة المنظمة القطرية بالكامل، وتأتي الطلبات الخاصة بمساهمة المنظمة في تقاسم تكاليف نظام المنسقين الدائمين على رأس الأنشطة المذكورة آنفاً بشأن أعمال التنسيق بين الشركاء في مجال الصحة على الصعيد القطري.

٣٣- والأمم المتحدة هي أيضاً مصدر مهم لتمويل أنشطة المنظمة. وفي الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١ حصلت المنظمة على أكثر من ٣٥٠ مليون دولار أمريكي في شكل مساهمات طوعية محددة من منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الدخل المتأتي من الصناديق الائتمانية المتعددة الجهات المانحة (نحو ٤٥٪ لصندوق التنمية والصندوق الإنساني على حد سواء).[١] وتعد زيادة إتاحة الصناديق الائتمانية المتعددة الجهات المانحة للمنظمة على الصعيد القطري جزءاً من استراتيجية حشد الموارد وتستلزم مشاركة نشطة من فريق الأمم المتحدة القطري المعني.

٣٤- وفي ظل عالم سريع التغير يلزم المنظمة، ومنظومة الأمم المتحدة التي تعتبر المنظمة جزءاً منها، أن تواكب مسيرة هذا التغير. وفي محيط تندر فيه الموارد وتتزايد فيه طلبات البلدان، يجب أن ينظر الإصلاح إلى المستقبل بعين الخيال وليس إلى النهوج التنظيمية التي اتبعت في الماضي. ولا غنىً عن التنسيق الفعال من أجل فعالية التنمية – في إطار تحالف الوكالات المشاركة في مجال الصحة، وعبر مختلف القطاعات. وستظل أمانة المنظمة تشارك في البحث عن سبل لجعل الدور الذي يضطلع به منسق الأمم المتحدة المقيم في إطار أدائه لوظائفه دوراً أكثر فعالية وكفاءة قدر الإمكان، على أنه من الضروري أن تبذل هذه الجهود في سياق الاضطلاع بعملية إصلاح متسقة.

الإجراء المطلوب من جمعية الصحة

٣٥- جمعية الصحة مدعوة إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير.

= = =

١ تساهم الأمم المتحدة بمبلغ ٣ ملايين دولار أمريكي تقريباً لفائدة البرنامج الخاص المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ صندوق الأمم المتحدة للسكان/ منظمة الصحة العالمية/ البنك الدولي للبحث والتطوير والتدريب على بحوث الإنجاب البشري؛ والبرنامج الخاص للبحث والتدريب في مجال أمراض المناطق المدارية؛ واللجنة الدائمة للتغذية التابعة للأمم المتحدة؛ وشراكة دحر الملاريا.