

## تنفيذ الميزانية البرمجية: إدارة الموارد وتحقيق الاتساق بينها

١- استعرضت لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، في اجتماعها العاشر المنعقد في أيار/ مايو ٢٠٠٩، التقرير المبدئي للأمانة بشأن تنفيذ الميزانية البرمجية ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وعلى الرغم من ترحيب الأمانة بالتقرير فإنها أعربت عن قلقها بشأن عدة مسائل من بينها التفاوت الواضح في التمويل المتاح وحجم التنفيذ؛ وأحاطت اللجنة علماً أيضاً بما يتميز به الوضع الحالي من موارد جيدة نسبياً في المقر الرئيسي وبقلة الموارد في معظم المكاتب الإقليمية، وخصوصاً المكتب الإقليمي لأفريقيا.<sup>١</sup>

٢- وعرضت الأمانة بإيجاز، في ردها على اللجنة، بعض الجهود التي تُبذل للتخفيف من حدة هذه المخاوف، بما في ذلك العمل مع الجهات المانحة على تأمين تمويل مرن إضافي؛ والعمل على تحقيق أفضل تخصيص للموارد المتاحة وإدارة حساب المساهمات الطوعية الأساسية؛ وتحسين استخدام نظام الإدارة العالمي؛ والاضطلاع بالمزيد من الأنشطة من أجل تحقيق هدف ٧٠٪ مقابل ٣٠٪ من حيث توزيع الموارد بين الأقاليم والمقر الرئيسي؛ وتعزيز قدرة الموظفين في المكاتب الإقليمية والقطرية.

٣- وتعرض هذه الوثيقة المزيد من التفاصيل عن الأنشطة الحالية والأنشطة المزمع القيام بها للتصدي للفوارق القائمة في كل من مجال التمويل المتاح ودرجة التنفيذ التقني في إطار مختلف الأغراض الاستراتيجية والمكاتب الرئيسية وقطاعات الميزانية.

٤- وتُعزى الفوارق الواضحة المشار إليها أعلاه إلى توليفة معقدة من العوامل التي تتراوح بين الممارسات الراسخة منذ زمن طويل في مجال البرمجة والإدارة وبين تزايد نسبة التمويل الإجمالي للمنظمة الذي يتشكل من مساهمات طوعية محددة والطبيعة المتغيرة للمساهمات المعنية. ويتيح بدء العمل بنظام الإدارة العالمي لأول مرة للمنظمة إمكانية تحقيق التكامل التقني والمالي المطلوب على صعيد المنظمة من أجل ضمان التنفيذ الكامل لإطار الإدارة القائمة على تحقيق النتائج. وقد كانت الفوارق التي لاحظتها لجنة البرنامج والميزانية والإدارة قائمة منذ أن بدأت نسبة المساهمات الطوعية في التزايد؛ بيد أن الهياكل والأدوات لم تكن متاحة في الماضي لتحليل وإبراز حجم مثل هذه الفوارق وأسبابها.

### معالجة الفوارق القائمة في إطار الأهداف الاستراتيجية وفي أماكن عمل المنظمة

٥- أنشئ الفريق الاستشاري المعني بالموارد المالية منذ عدة سنوات، وهو يضم مديري إدارة البرامج ونواب المديرين الإقليميين والمديرين العاميين المساعدين. والفريق الاستشاري عبارة عن محفل يتولى مهمة الإشراف المؤسسي التقني وكذلك المراقبة المؤسسية المالية. وقد تمكن الفريق الاستشاري، بفضل بدء العمل

بنظام الإدارة العالمي خلال العام الماضي، من تحسين مستوى تحليل توافر الموارد والتنفيذ والنتائج. وتساهم هذه التحليلات في تحسين ملائمة الموارد وتمكن من التصدي بشكل أكثر فعالية للفجوات القائمة في الموارد بين الأقاليم والمقر الرئيسي وفي إطار الأغراض الاستراتيجية. وتؤدي الشبكات المعنية بالأغراض الاستراتيجية، المرتبطة بالفريق الاستشاري المعني بالموارد المالية والمسؤولة لديه والتي تضم في عضويتها ممثلين ينوبون عن مكاتب المنظمة السبعة الرئيسية، دوراً حيوياً في التخطيط التنفيذي والرصد وكذلك في تحديد الاحتياجات والأولويات المتعلقة بالتمويل من الموارد المؤسسية. ومن شأن المواظبة على اتخاذ إجراءات في مجال تحسين مستوى الأدوار والمسؤوليات أن تتيح للفريق الاستشاري والشبكات المعنية بالأغراض الاستراتيجية حشد كامل الإمكانيات التي تتوفر عليها كل جهة.

٦- وإضافة إلى ذلك، شرعت المنظمة، خلال فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، في إدارة الميزانية البرمجية ضمن ثلاثة قطاعات، وهي البرامج الأساسية للمنظمة، والبرامج الخاصة والترتيبات التعاونية، والتصدي للفاشيات والأزمات، وذلك بغية توفير المزيد من الشفافية وتعزيز كفاءة إدارة الميزانية وتنسيق الموارد. وقد أضفيت الصبغة الرسمية على قطاعات الميزانية في الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١، وتم تطوير أدوات فعالة لمتابعة الموارد والنفقات ويجري تنفيذها الآن. وتختلف هذه القطاعات الثلاثة فيما بينها اختلافاً كبيراً من حيث الميزانية والتمويل والديناميات الداخلية.

٧- ويتعلق قطاع ميزانية البرامج الأساسية بصلب أعمال المنظمة، وهو القطاع الذي ينبغي أن يقدر في إطاره عمل المنظمة ويحكم فيه عليها- وكمثال على ذلك كل ما له علاقة بالجوانب الاستراتيجية (كمبدأ ٧٠٪ مقابل ٣٠٪) وموازنة التمويل والتنفيذ في إطار الأغراض الاستراتيجية وفي المواقع. وتدرج موارد المنظمة، أي الاشتراكات المقدره وأموال حساب المساهمات الطوعية الأساسية، ضمن هذا القطاع. ويُعد قطاع البرامج الأساسية من القطاعات التي تستخدم الكثير من الموظفين إلى جانب ٥٠٪ من النفقات المخصصة لتكاليف الموظفين. ويعكس هذا القطاع طبيعة عمل الأمانة الذي يتضمن وضع المعايير وتعميمها وتقديم الدعم التقني.

٨- ويغطي قطاع ميزانية البرامج الخاصة والترتيبات التعاونية مجموعة من البرامج والترتيبات التي يتجاوز فيها التعاون مع الشركاء نطاق التمويل. ومقابل اهتمام قطاع البرامج الأساسية الواسع بالأنشطة التقييسية وأنشطة وضع المعايير، فإن قطاع ميزانية البرامج الخاصة والترتيبات التعاونية يتضمن عناصر أوسع بكثير في مجال الأنشطة التنفيذية، ومن ثم فإن نسبة النفقات الإجمالية التي تتعلق فيها بتكاليف الموظفين (٢٥٪) تكون أقل. ويتميز قطاع ميزانية البرامج الخاصة والترتيبات التعاونية على العموم بتمويله الجيد وبارتفاع مستوى تنفيذ الميزانية.

٩- ويلاحظ أن قطاع التصدي للفاشيات والأزمات يتضمن، مقارنة بغيره، نسبة عالية من الأنشطة الميدانية. وتشكل النفقات المخصصة للموظفين في هذا القطاع ٢٠٪ لا غير، بينما توجه نسبة ٨٠٪ المتبقية إلى الأنشطة. ويبرز ارتفاع معدل دوران الموارد المتاحة طبيعياً الأنشطة التي تقوم على الاستجابة في هذا القطاع. ويكاد يكون مصدر تمويل قطاع البرامج الخاصة والترتيبات التعاونية وقطاع التصدي للفاشيات والأزمات محصوراً في المساهمات الطوعية المحددة.

١٠- ولاتزال صناديق حساب المساهمات الطوعية الأساسية تمثل أقل من ٦٪ من الموارد المتاحة؛ غير أنها تعد إحدى الوسائل القوية لتعزيز التكامل بشكل أكبر على صعيد المنظمة، مما يشكل شرطاً أساسياً لنجاح الإدارة القائمة على تحقيق النتائج ولتقليص الفوارق القائمة في مجالي التمويل والتنفيذ التقني. وقد بدأ العمل بالآلية المتعلقة بحساب المساهمات الطوعية الأساسية منذ ١٨ شهراً تقريباً، وهي المدة التي أمكن فيها إحراز تقدم كبير. ومع ذلك، فقد تحتاج الآلية إلى فترة سنتين أو ثلاث سنوات كما قد تحتاج إلى المزيد من الموارد حتى تستقر استقراراً كاملاً وحتى يتسنى تقييم قدرتها على موازنة التمويل وتعزيز الأداء على صعيد المنظمة.

١١- وعلاوة على ذلك، يجري العمل على إنشاء قاعدة بيانات للمؤشرات المتصلة بالإنجازات على المستوى القطري (حوالي ٧٠٪ من جميع المؤشرات) وذلك بعد أن تم استعراض وصقل المؤشرات والأهداف المتعلقة بالنتائج المتوقعة على نطاق المنظمة من الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١. وستتيح قاعدة البيانات رسداً أدق إلى جانب ما يتيح من الاستخدام الأفضل للموارد المالية والتقنية ودعم المجالات التي قد يتعذر فيها تحقيق الأهداف. وسيتم إنجاز هذا العمل بشكل تدريجي مع بدء العمل بنظام الإدارة العالمي في المزيد من المواقع، وهو ما من شأنه أن يزود باطراد الشبكات المعنية بالأغراض الاستراتيجية بالمعلومات الدقيقة المتعلقة بالتنفيذ التقني على صعيد المنظمة.

## الأنشطة التحضيرية الرامية إلى وضع خطة عمل شاملة وملموسة من شأنها زيادة تقليص الفوارق

١٢- تمتلك كل منظمة من المنظمات عدداً قليلاً من الآليات الرئيسية التي تؤثر على الحصائل في نطاق هياكلها. ويكمن التحدي المائل في هذا الصدد في ضرورة تحديد أكثر هذه الآليات قوة واستخدامها لإحداث الأثر المنشود. ويؤكد العمل التحليلي والمناقشات المستمرة داخل الفريق الاستشاري المعني بالموارد المالية على أن الآليات الثلاث التي تتطوي على أعظم الاحتمالات من شأنها تقليص الفوارق بشكل أكبر تتعلق بالمجالات التالية: (١) الميزانية البرمجية، (٢) الموارد، (٣) الموظفون.

١٣- وأعدت المديرية العامة ترتيب الميزانية البرمجية استناداً إلى التعليقات التي أبدتها كل من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في جلستها التاسعة والمجلس التنفيذي في دورته الرابعة والعشرين بعد المائة المنعقدة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩. ثم عرضت النص النهائي للميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ على جمعية الصحة العالمية الثانية والستين المنعقدة في أيار/مايو ٢٠٠٩. ومع ذلك، فإن من المطلوب زيادة مستوى التنفيذ قبل أن تتمكن الميزانية البرمجية من حشد كامل إمكاناتها كوسيلة مؤسسية ضرورية لتوجيه تطور المنظمة. وسيُخذ إعداد الميزانية البرمجية ٢٠١٢-٢٠١٣ من المستويات الحالية للعملية نقطة بدء ينطلق منها، ويجري حالياً استعراض الخيارات المؤسسة الاستراتيجية حسب الاقتضاء. غير أن الميزانية البرمجية ٢٠١٢-٢٠١٣ ستستمر في مراعاتها للوظائف الأساسية للمنظمة ولطلب التعاون على النحو الوارد في استراتيجيات التعاون القطري. وعلاوة على ذلك، ستشكل الأولويات المحددة على المستوى القطري الأساس الذي سيستهدى به في وضع الميزانية البرمجية ٢٠١٢-٢٠١٣ والخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل، وبالتالي فهي ستعزز بشكل أكبر مواعمة الموارد على صعيد المنظمة وستستجيب بشكل أفضل لاحتياجات الدول الأعضاء. وقد تؤدي هذه الخيارات إلى تعديل شكل ميزانية المقر الرئيسي التي أعيدت مواعمتها.

١٤- ويجري الآن استكشاف إمكانية وضع خطة عمل لإدارة الموارد تتميز بفعالية أكبر. وتتضمن هذه الخطة العناصر الثلاثة الواردة أدناه. ويتعلق العنصر الأول بوضع وتعزيز سياسة مؤسسية تضمن إسهام جميع المساهمات الطوعية المحددة بشكل ملائم في جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة التي ترتبط بالنتائج التي تمولها أي الاسترداد الكامل للتكاليف. وينبغي التركيز بوجه خاص على تغطية جميع التكاليف المرتبطة بالموظفين. ومن المتوقع أن يؤدي هذا الإجراء إلى تخفيف العبء الواقع على الصناديق الأكثر مرونة، وتخليصها من تمويل النواتج الممكن إنجازها والتي يصعب في الحقيقة تمويلها من المساهمات الطوعية المحددة

١ انظر الوثيقة مت ٢٤/١٢٤/٢٠٠٩/سجلات/٢، المحضر الموجز للجلسة السادسة، الفرع ١ (النص الإنكليزي).

٢ يمكن الاطلاع على أحدث نص للميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٠-٢٠١١ على العنوان التالي على شبكة الإنترنت: [http://apps.who.int/gb/e/e\\_amtsp3.html](http://apps.who.int/gb/e/e_amtsp3.html)

وإلى تيسير تصحيح فوارق التمويل القائمة في إطار الأغراض الاستراتيجية. ويتصل العنصر الثاني بإدارة الاشتراكات المقدرة باعتبارها مورداً قائماً على مستوى المكاتب الرئيسية بدلاً من اعتبارها ميزانية (مثلما هو الحال في الوقت الحاضر). ولن يؤدي ذلك إلى تبسيط العمليات اليومية فحسب، بل إنه سيزيد بشكل كبير من قدرة الاشتراكات المقدرة على تسوية الفوارق الناجمة عن التمويل من المساهمات الطوعية المقدمة لتمويل أغراض محددة. بيد أنه لا يمكن تحرير الإمكانيات الكاملة للمساهمات المقيمة إلا في حالة تحديد أبواب الاعتماد عند مستوى أعلى من المستوى الذي هي عليه الآن. وأخيراً، وعلى الرغم مما يبدو من أن حساب المساهمات الطوعية الأساسية سيظل ضئيلاً في فترة السنتين القادمتين مقارنة بكل من الصناديق المحددة والاشتراكات المقدرة، فإنه مع ذلك يمتلك إمكانيات كبيرة في إدارة الموارد. ومن ثم فإن العنصر الثالث يكمن في استكشاف تلك الإمكانيات من أجل تعزيز التعاون والتصدي للعقبات الكأداء التي تحول دون تحقيق النتائج المتوقعة على نطاق المنظمة.

١٥- وقد تعد آلية ضبط **التزويد بالموظفين** أقوى الآليات الرئيسية الثلاث الواردة في هذا الإطار. ولأن منظمة الصحة العالمية وكالة تقنية، فإن مقدار النصف تقريباً من التكاليف المتعلقة بالبرامج الأساسية للمنظمة يتعلق بالموظفين. ومن ثم، فكل تحول للموظفين من أحد مستويات المنظمة إلى مستوى آخر يكون له أثر فوري على مستوى النفقات في المنظمة. ومع ذلك، فالآليات المتعلقة بضبط شؤون الموظفين هي أيضاً أكثر الآليات تعقيداً من حيث التنفيذ. وتواصل الأمانة بهمة استعراض الخيارات ذات الصلة.

١٦- وعلاوة على ذلك، يقوم فريق عامل يمثل كل مستويات المنظمة ويعنى بمسألة استرداد التكاليف بدراسة الوظائف المتصلة بمجالي التنظيم والإدارة والنظر فيها في ضوء المرامي التي تشمل الكفاءة واحتواء التكاليف واستخدام المقاييس المرجعية لوضع المعايير وتحديد أفضل الممارسات.

## الجدول الزمنية

١٧- هناك جهود تُبذل لتصحيح الفوارق القائمة في مجال التمويل المتاح وحجم التنفيذ التقني على صعيد الأغراض الاستراتيجية المختلفة والمكاتب الرئيسية وقطاعات الميزانية، هذا في الوقت الذي يجري فيه وضع خطة عمل شاملة. بيد أن من المطلوب إتاحة المزيد من التحليل والوقت والمناقشة نظراً للأثار الكبيرة التي ستحدثها خطة العمل على الإدارة في جميع مستوياتها. ومن ثم فإن الأمانة تقترح تقديم تقرير إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في جلستها الثانية عشرة التي ستعقد في أيار/مايو ٢٠١٠ بهدف إحاطة اللجنة علماً بأخر التطورات في هذا الصدد. وسيضمن هذا التحديث موجزاً عن أنشطة المتابعة التي يتعين تنفيذها خلال الشائنتين ٢٠١٠-٢٠١١ و ٢٠١٢-٢٠١٣ بالإضافة إلى المعالم المناسبة.

## الإجراء المطلوب من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

١٨- لجنة البرامج والميزانية والإدارة مدعوة إلى أن تحيط علماً بالتقرير.

= = =