

إصلاح منظمة الصحة العالمية

الإصلاح الإداري: زيادة إمكانية التنبؤ بتمويل منظمة الصحة العالمية

تقرير من الأمانة

نبذة عامة

١- من شأن استخدام آلية جديدة ثلاثية المراحل لتمويل الميزانية البرمجية أن تزيد إمكانية التنبؤ بتمويل منظمة الصحة العالمية. وعلى الرغم من أن تحديد الأولويات في المرحلة الأولى سيظل من صلاحية الدول الأعضاء فقط وسيتم من خلال الأجهزة الرئاسية فإن هناك مرحلة ثانية ابتكارية ستجمع الدول الأعضاء مع كل ممولي المنظمة من الدول ومن غير الدول في عملية مشتركة لإعلان التبرعات. فالشفافية التي تتحقق من خلال الإعلان الصريح للتبرعات توثق الصلة بين المسؤولية عن تحديد الأولويات والمسؤولية عن ضمان تخصيص الموارد اللازمة لها على النحو الكافي. كما أن الشفافية في عملية إعلان التبرعات تحد من التأثير الذي لا داعي له لكبار المانحين في عملية تحديد الأولويات عموماً. ويوفر رصد وإبلاغ النتائج والنفقات وثغرات الموارد، بدورهما، وسيلة جديدة للإبلاغ المعزز في المرحلة الثالثة.

الأساس المنطقي

٢- يعرض نظام الإدارة القائمة على النتائج في المنظمة ميزانية وحيدة وموحدة تضم كل مصادر التمويل، بما في ذلك التمويل الطوعي والتمويل من الاشتراكات. والاعتماد على التمويل الطوعي في ٧٥٪ من إجمالي الدخل يوجد مجموعتين من المشكلات يتعلق كل منها بالآخر.

٣- أولاً، إن الاعتماد على التمويل الطوعي يؤدي أحياناً إلى عدم التناسب بين الأولويات التي اتفقت عليها الدول الأعضاء وبين الموارد المتاحة لتمويل هذه الأولويات. فالبرامج التي تجتذب اهتمام المانحين تميل إلى أن تكون ممولة جيداً، ولكن البرامج الأخرى، على الرغم من أنها جزء من مجموعة أولويات متفق عليها، تعاني نقصاً في التمويل. والتخصيص الشديد يقلل إمكانية تصحيح هذا الاختلال.

٤- وتنشأ المجموعة الأخرى من المشكلات عن الطابع المتأصل للأموال الطوعية والذي لا يتيح التنبؤ بها. وجرت العادة في بداية الميزانية البرمجية على أن تبلغ النسبة المضمونة من الأموال نحو ٥٠٪ فقط. ويؤثر ذلك على قدرة الأمانة على التخطيط بفعالية مما ينتج عنه التدفق غير المتساوي للموارد والذي يؤدي

إلى حالات من انعدام الكفاءة في التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك فإن عدم إمكانية التنبؤ بالدخل يؤثر سلباً على إدارة عقود الموظفين حيث إن التخطيط المتوسط إلى الطويل الأمد ضروري في هذا الصدد.

٥- ومن السبل الكفيلة بمعالجة المجموعة الأولى من المشاكل زيادة مرونة التمويل من خلال زيادة الاشتراكات المقدرة. ومع ذلك ففي البيئة الاقتصادية الراهنة، وعلى الرغم من أن هذه الزيادة قد تكون مستصوبة، فمن المستبعد أن تحدث في الأمد القصير. لذا فمن الضروري اتباع نهج بديل.

٦- ويتناول الاقتراح الحالي في المقام الأول مسألة إمكانية التنبؤ. فزيادة إمكانية التنبؤ، عندما تجتمع مع زيادة الصرامة في تحديد الأولويات بحيث يصبح التخصيص أوثق صلة بأغراض المنظمة، تتيح بالفعل طريقة لمعالجة هاتين المجموعتين من المشكلات، لأن زيادة إمكانية التنبؤ تتيح وسيلة لتحسين التناسب بين الموارد والأولويات وللارتقاء بفعالية التخطيط.

المبادئ الحاكمة

٧- سيسترشد نهج التمويل بالمبادئ التالية:

(أ) ستكون الدول الأعضاء، من خلال الأجهزة الرئاسية للمنظمة، مسؤولة عن العمل مع الأمانة على تحديد مجموعة من أولويات المنظمة قبل الخوض في عملية إعلان التبرعات.

(ب) ستستند احتياجات تمويل المنظمة في بداية فترة الميزانية البرمجية وأثناء تنفيذها إلى ميزانية متكاملة وموحدة تتاح معلوماتها من تقديرات واقعية للدخل والإنفاق.

(ج) ستكون زيادة نسبة التمويل المرن مقابل التمويل المحدد من النتائج المحبذة. ومع ذلك فإن عملية إعلان التبرعات ستراعي سياسات وممارسات كل المانحين، بما يضمن مساهمتهم الاستراتيجية في عمل المنظمة سواء أكانت المساهمات مرنة أم محددة.

الغرض

٨- إن الغرض العام لهذا العنصر من عناصر برنامج الإصلاح هو ضمان تعزيز التناسب بين أولويات المنظمة والموارد المتاحة لتمويلها. وتحديداً فإنه في بداية عام ٢٠١٤، وفيما يخص فترات التخطيط اللاحقة، ينبغي أن تصل نسبة دخل المنظمة الذي يمكن التنبؤ به إلى ٧٠٪. وبناءً على ميزانية أكثر واقعية ينبغي أن يعزز هذا المستوى من إمكانية التنبؤ جودة وفعالية تخطيط العمليات. كما يعرض الاقتراح نهجاً أصبح فيه المسؤولية عن تحديد الأولويات أوثق صلة بالمسؤولية عن ضمان تمويلها التمويل الكافي.

النهج

٩- يرد في الشكل الوارد أدناه بيان العملية الدورية المكونة من ثلاث مراحل، أي تحديد الأولويات والتخطيط، والتمويل وتعبئة الموارد، والرصد والإبلاغ.

نبذة عامة عن آلية التمويل الذي يمكن التنبؤ به



المرحلة ١: الأولويات والخطط

١٠- إن عملية تحديد الأولويات تبدأ بعد دورة المجلس التنفيذي التي ستعقد في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٢. وعندئذ سترج المقررات الإجرائية الخاصة بمعايير تحديد الأولويات ضمن عملية إعداد برنامج العمل العام والميزانية البرمجية التالية لفترة التخطيط التي ستبدأ في عام ٢٠١٤. وسيشارك في هذه العملية كل من اللجان الإقليمية ولجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي، والمجلس التنفيذي نفسه، قبل الموافقة الرسمية على الميزانية البرمجية التالية من قبل جمعية الصحة العالمية في أيار/ مايو ٢٠١٣.

١١- ويمكن الاطلاع في الوثيقة مت ٥/١٣٠ إضافة ١ على المزيد من التفاصيل عن عملية تحديد الأولويات والإطار الزمني لإعداد برنامج العمل العام والميزانية البرمجية.

المرحلة ٢: التمويل

١٢- تتألف عملية التمويل من ثلاثة عناصر، ألا وهي: الحوار مع المانحين بعد الموافقة على الميزانية البرمجية من قبل جمعية الصحة؛ وعقد مؤتمر لإعلان التبرعات؛ ومتابعة تعبئة الموارد.

١٣- والحدث الرئيسي في هذه العملية هو مؤتمر إعلان التبرعات، والذي سوف يعقد برئاسة رئيس لجنة البرنامج والميزانية والإدارة. وسوف يُعقد أول مؤتمر من هذا النوع في الربع الأخير من عام ٢٠١٣ من أجل تأمين التعهد بالتبرعات الخاصة بالميزانية البرمجية التي ستبدأ في عام ٢٠١٤. وسيقتضي هذا الاجتماع الإعداد الدقيق، بما في ذلك الحوار المكثف، في الفترة الممتدة من أيار/ مايو إلى تشرين الثاني/ نوفمبر، مع الدول الأعضاء وكبار المانحين من أجل البدء في تحديد التزامات التمويل المبدئية لفترة الميزانية البرمجية.

١٤- وسيكون باب المشاركة في مؤتمر إعلان التبرعات، في حد ذاته، مفتوحاً لجميع الدول الأعضاء سواء أكانت تقدم أموالاً طوعية أم لا. وفيما يتعلق بالبلدان المانحة، ستتم دعوة وزارات الصحة والوزارات التي تمول المساهمات الطوعية، مع جميع ممولي المنظمة الآخرين من غير الدول. وستكون أيضاً مشاركة المنظمات غير الحكومية ذات العلاقات الرسمية مع منظمة الصحة العالمية موضع ترحيب، سواء أكانت تقدم الأموال أم لا.

١٥- وستكون الوثيقة المرجعية الأساسية هي الميزانية البرمجية. وسيتم تشجيع المانحين على إعلان التزاماتهم فيما يتعلق بفترة الميزانية البرمجية، أو سيتم ذلك، في حالة بعض المانحين، في إطار اتفاقات إطارية أطول متعددة السنوات. وعلى الرغم من أن التمويل المرن يظل هو التمويل المثالي، فإن الالتزامات المحددة، حيثما تمت، سيجري تفصيلها بناءً على الأغراض الاستراتيجية. ولضمان تمويل الميزانية الإجمالية على أفضل وجه لن يتم إعداد أية افتراضات في هذه المرحلة بشأن تخصيص الاشتراكات المقدرة.

١٦- والسمة الرئيسية لهذا النهج هي أن التعهدات الخاصة بالتبرعات، سواء أكانت محددة أم غير محددة، يتم إعلانها على الملأ. ومن ثم فبإمكان الدول الأعضاء وغيرها أن تتعرف على طريقة تمويل مختلف أجزاء البرنامج الإجمالي المتفق عليه. وهذه العملية تقودها الدول الأعضاء وليس الأمانة، كما سيتم تشجيع الحوار بين مختلف المانحين.

١٧- وأن من المأمول أن تجتذب هذه العملية زيادة في التمويل المرن ولكن هذا ليس هو المقصد الأساسي. فالمانحون الذين لا يمكنهم أن يقدموا إلا التمويل المحدد سيتمكنون من الالتزام بتمويل المخرجات على المستوى العالمي أو الإقليمي أو القطري، مع بيان وصف المشروع عند الاقتضاء (اقترح المشروع التقليدي). ومن المعترف به في هذا الصدد أن بإمكان المانحين أن يختاروا الجمع بين مختلف أنواع التمويل.

١٨- ونظراً للاختلاف في دورات ميزانية المانحين فإن دورية أبواب الاعتماد والمواقف المالية للحكومات لا يمكن تبديد عدم اليقين تماماً، ومع ذلك فالحصد هو ضمان زيادة إمكانية التخطيط لفترة الميزانية البرمجية.

١٩- وستكون حصيلة اجتماع إعلان التبرعات هي خطة تمويل ترسم خريطة المساهمات في الميزانية البرمجية، وسوف تعرض على المجلس في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة التي ستعقد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. وسوف تحدد هذه الخطة أيضاً أية ثغرات متبقية في التمويل. وستؤدي تلك الخطوة إلى إعداد العنصر الختامي لمرحلة التمويل أي تنفيذ الأنشطة الموجهة لتعبئة الموارد من أجل سد الثغرات المتبقية. وستواصل الأمانة جهود تعبئة الموارد أثناء دورة الميزانية البرمجية من أجل سد هذه الثغرات، وذلك في إطار المشاركة المستمرة مع المانحين والشركاء.

المرحلة ٣: الرصد والإبلاغ

٢٠- إن النهج المقترح للمرحلة الثالثة يضمن الشفافية من حيث الطريقة التي يقوم بها الممولون من الدول ومن غير الدول بتمويل الميزانية الإجمالية لمنظمة الصحة العالمية. ويوفر آلية جديدة للإبلاغ عن الموارد المتبقية (رصد ما إذا كانت التزامات المانحين قد تم الوفاء بها أم لا) والنتائج التي تتحقق (حصيلة التمويل المشترك).

٢١- وسوف تتاح إلكترونياً في الفرع المخصص لذلك من موقع المنظمة الإلكتروني المعلومات المناسبة التوقيت والمحدثة بانتظام عن الدخل والخاصة بالتبرعات والشغرات المتبقية، مفصلة حسب مصدر التمويل والجهة المانحة والحصائل والمخرجات المحددة. وسيتم إعداد التقارير على النحو التالي:

(أ) سيتبع الإبلاغ نفس العملية الدورية حسبما ورد أعلاه. وسوف يتلقى المجلس في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة التي ستعقد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ تقريراً من اجتماع إعلان التبرعات يحدد التعهدات الخاصة بالتبرعات، كما يحدد ثغرات التمويل المتبقية على أساس عناصر الميزانية البرمجية.

(ب) في أيار/مايو ٢٠١٤ سيتسنى الإبلاغ عن الدخل المتلقى والتعهدات التي لم يتم الوفاء بها بعد والشغرات المتبقية والنفقات المبدئية. وستتم بلورة هذا التقرير في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ وبحلول أيار/مايو ٢٠١٥ ستكون قد مرت سنة ومن ثم سيتم التوسع في التقرير ليشمل الدخل والتعهدات التي لم يتم الوفاء بها بعد والشغرات والنفقات والنتائج المبدئية لسنة من التنفيذ (في استعراض منتصف المدة بافتراض استمرار دورة الميزانية البالغة سنتين).

(ج) سيعقد اجتماع إعلان التبرعات للميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ في الربع الثالث من عام ٢٠١٥.

(د) في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، وعند إقفال الحسابات المالية، سيكون حجم أية ثغرة متبقية واضحاً، وكذلك درجة المواءمة بين الأولويات والتمويل التي بلغتتها العملية الجديدة. وفي أيار/مايو ٢٠١٦ ستجري تكملة هذه المعلومات بتقييم النتائج التي ستكون قد تحققت في الشائبة.

(هـ) سيجري في أوائل عام ٢٠١٦ تقدير مدى فعالية هذا النهج والدروس المستفادة، وسيعرض ذلك على جمعية الصحة العالمية التاسعة والستين في أيار/مايو ٢٠١٦ كي تنظر فيه وتعطي المزيد من التوجيهات في هذا الصدد.

= = =