

نبذة عامة عن الوضع المالي: الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧

تقرير من الأمانة

١- اعتمدت جمعية الصحة العالمية الثامنة والستون في أيار/مايو ٢٠١٥ القرار ج ص ع ٦٨-١، الذي اعتمدت فيه ميزانية الفترة المالية ٢٠١٦-٢٠١٧ بمبلغ قدره ٤٣٨٥ مليون دولار أمريكي، والذي ضمّ مكون البرامج الأساسية (بمبلغ ٣١٩٤ مليون دولار أمريكي) ومكوناً آخر (بمبلغه ١١٩١ مليون دولار أمريكي) بشأن استئصال شلل الأطفال والاستجابة للفاشيات والأزمات والبحوث المتعلقة بأمراض المناطق المدارية وتلك المتعلقة بالإنجاب البشري.

٢- واعتمدت لاحقاً جمعية الصحة العالمية التاسعة والستون في أيار/مايو ٢٠١٦ المقرر الإجرائي ج ص ع ٦٩ (٩)، الذي وافقت فيه على زيادة قدرها ١٦٠ مليون دولار أمريكي في الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ لأغراض تنفيذ برنامج المنظمة الجديد للطوارئ الصحية. وقد أُحدثت تلك الزيادة في مكون البرامج الأساسية من الميزانية البرمجية، الذي أصبحت ميزانيته الإجمالية بمبلغ ٣٣٥٤ مليون دولار أمريكي؛ وعليه، أصبح إجمالي الميزانية المنقحة للمنظمة ٢٠١٦-٢٠١٧ بمبلغ ٤٥٤٥ مليون دولار أمريكي.

٣- ومن المقرر تمويل قطاع البرامج الأساسية في الميزانية بمبلغ ٩٢٩ مليون دولار أمريكي من الاشتراكات المقدرة ومبلغ ٢٤٢٥ مليون دولار أمريكي من المساهمات الطوعية، وهو ما يمثل زيادة نسبتها ١٣,٤٪ على الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥. أما متطلبات التمويل بشأن استئصال شلل الأطفال والاستجابة للفاشيات والأزمات والبحوث المتعلقة بأمراض المناطق المدارية وتلك المتعلقة بالإنجاب البشري، فستُمول من المساهمات الطوعية حصراً.

٤- ويبين هذا التقرير الوضع العام لتمويل الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧، والتقدم المحرز في تحسين تمويل المنظمة من حيث إمكانية التنبؤ والمواءمة والمرونة والشفافية والحد من هشاشة الوضع منذ انعقاد اجتماع الحوار الخاص بالتمويل في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، والجهود المبذولة للتصدي للتحديات المتبقية. وسيكون التقدم المحرز في السنة الأولى من تنفيذ الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ مشمولاً باستعراض منتصف المدة ٢٠١٦-٢٠١٧ المقرر أن تدرسه جمعية الصحة العالمية السبعون في أيار/مايو ٢٠١٧.

الوضع العام للتمويل

٥- جرى لغاية ٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦ تمويل قطاع البرامج الأساسية في الميزانية بنسبة ٨٦٪، وبلغت فجوة التمويل التي تخللته ٤٧٢ مليون دولار أمريكي بسبب العاملين التاليين: (أ) الزيادة الإجمالية الطارئة على قطاع البرامج الأساسية بمبلغ ٤٩٦,٦ مليون دولار أمريكي، والتي تردّ جزئياً إلى برنامج المنظمة الجديد للطوارئ الصحية؛ (ب) انخفاض المستوى العام للتمويل المتأاتي من أموال مرنة والناجم عن انخفاض مستوى التمويل الوارد من المساهمات الطوعية في عام ٢٠١٦ مقارنة بذاك الوارد منها في عام ٢٠١٤.

٦- وفي ضوء هذا الوضع، دعت المديرية العامة إلى عقد اجتماع استثنائي للحوار الخاص بالتمويل يوم ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٦، وتمثلت أغراضه في القيام بما يلي: دراسة تمويل الميزانية البرمجية العامة ٢٠١٦-٢٠١٧، وخصوصاً مجالات البرامج التي لايزال تمويلها ناقصاً؛ تقديم معلومات محدّثة عن برنامج المنظمة للطوارئ الصحية، بما في ذلك التقدم المحرز في تنفيذ النتائج المحققة ووضع التمويل؛ استهلال مناقشات بشأن الزيادة المقترحة في الاشتراكات المقدرة في الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٨-٢٠١٩، قبل أن تعقد الأجهزة الرئاسية اجتماعاتها في عام ٢٠١٧.

٧- وأعرب مشاركون عدّة في الاجتماع عن قلقهم إزاء الفجوات التمويلية المتبقية، ولا سيما فيما يتعلق ببرنامج المنظمة للطوارئ الصحية، فيما أعلن العديد من المشاركين الآخرين عن قطع التزامات جديدة بشأن التمويل. وأبرزت المناقشات أيضاً أهمية تحديد الأولويات في السياق الحالي للقيود المالية والحاجة إلى بذل المزيد من الجهود الرامية إلى تبادل النتائج وقصص النجاح، وخاصة على المستوى القطري. وأتاحت المعلومات المتبادلة عن الزيادة المقترحة في الاشتراكات المقدرة فرصة أمام الدول الأعضاء لكي توضح مواقفها وتطلب مزيداً من المعلومات.

٨- وأعلن في الاجتماع عن قطع عدد كبير من الالتزامات الجديدة بشأن التمويل، ويجري وضع التزامات أخرى في صيغتها النهائية، والتي ستضيق فجوة التمويل ولكنها لن تكفي لبلوغ مرحلة تمويل الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ بالكامل. وتعكف الأمانة على إجراء تقييم جديد لمدى هشاشة الوضع، وسيتم تقاسم الإحصائيات المحدّثة عنه في وقت انعقاد دورة المجلس التنفيذي الأربعين بعد المائة.

التقدم المحرز في تحسين تمويل المنظمة

إمكانية التنبؤ

٩- لقد تحسّن منذ استهلال الحوار الخاص بالتمويل في عام ٢٠١٣، مستوى التنبؤ بتمويل الميزانية البرمجية قبل تنفيذها. وأُمنّت في بداية الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣ نسبة ٦٢٪ من تمويل قطاع البرامج الأساسية في الميزانية، وارتفعت تلك النسبة إلى ٧٧٪ في الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥ وإلى ٨٣٪ في الثنائية ٢٠١٦-٢٠١٧.

١٠- ومع ذلك، فإن الحقيقة القائلة إن تلك النسبة لم ترتفع إلى أكثر من ٨٦٪ بحلول أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦، أي بعد مضي تسعة أشهر على الثنائية ٢٠١٦-٢٠١٧، هي مدعاة إلى القلق. ويؤثر هذا المستوى المتدني لإمكانية التنبؤ بالتمويل تأثيراً سلبياً على معدلات التنفيذ، لأن البرامج والأقاليم تحجم عادةً عن قطع التزامات مالية في حال عدم تأكيد التمويل.

المواءمة والمرونة

١١- تحسّنت في الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥ مواءمة تمويل الفئات ومجالات البرامج، بالنظر أساساً إلى اتباع نهج استراتيجي في تخصيص الموارد المرنة، برغم أن تلك الموارد لم تكن كافية لسد كل الفجوات الناجمة عن تخصيص المساهمات الطوعية.

١٢- وما انفكت مواءمة التمويل تشكل تحدياً في الثنائية ٢٠١٦-٢٠١٧، لأن هناك العديد من الفئات ومجالات البرامج التي لاتزال منقوصة التمويل بشكل كبير. ولغاية يوم ٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦، فقد تراوحت مستويات التمويل داخل مكون البرامج الأساسية بين ٥٥٪ بالنسبة إلى الفئة الخاصة بالأمراض غير السارية و ٨٣٪ بالنسبة إلى الفئة الخاصة بتعزيز الصحة طيلة العمر. وهذه الفئة الأخيرة، وإن نُظر إليها على أنها مُؤَلّة على أتم وجه، لاتزال تضم مجالات برامج منقوصة التمويل (الشيخوخة والصحة والمحددات الاجتماعية للصحة). ولم يحصل برنامج المنظمة للطوارئ الصحية إلا على تمويل نسبته ٥٦٪ من التمويل الذي لزمه للميزانية الأساسية وعلى ٣٣٪ من ذلك الذي لزمه للدعاءات الموجهة للحصول على التمويل وعلى ٣١٪ من التمويل الذي لزمه للصندوق الاحتياطي الخاص بالطوارئ.

١٣- ويمكن تصنيف المجالات المنقوصة التمويل ضمن فئات من ثلاثة أنواع هي كالتالي:

(أ) مجالات البرامج التي زيدت ميزانياتها بسبب الاحتياجات الناشئة أو المتزايدة، ومن أبرزها برنامج المنظمة للطوارئ الصحية ومقاومة مضادات الميكروبات؛

(ب) ومجالات البرامج المنقوصة التمويل بشكل مزمن، ومنها الأمراض غير السارية والمحددات الاجتماعية للصحة والسلامة الغذائية؛

(ج) ومجالات البرامج التي يتدنى مستوى تمويلها بشكل كبير جراء عجز المساهمين عن صون مستويات تمويلهم القائمة حالياً (ومن أبرزها فيروس العوز المناعي البشري، بسبب قلّة المساهمات المقدمة من برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز).

١٤- وعلاوة على ذلك، ثمة داع آخر إلى القلق هو انخفاض مستوى ما ورد من مساهمات طوعية مرنة حتى يوم ٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦ في الثنائية الحالية من خلال حساب المساهمات الطوعية الأساسية - الذي اقترب مبلغه من ٤٦ مليون دولار أمريكي. ومع أن من المتوقع أن يرتفع الدخل الإضافي المتأتي من ذلك الحساب خلال الثنائية، فإن الاتجاهات الأولية تشير إلى أن من المُحتمل أن يطرأ انخفاض حاد على الدخل المتأتي من ذلك المصدر مقارنة بالثنائية السابقة، وهو انخفاض سيزيد العقوبات التي تعترض سبيل مواءمة التمويل وسد الفجوات التي تتخلله فيما يخص مجالات البرامج المنقوصة التمويل.

الشفافية

١٥- يتواصل إدخال التحسينات على البوابة الإلكترونية للميزانية البرمجية للمنظمة،^١ ومن أحدث التحسينات المُدخلة عليها إقامة صفحة رئيسية جديدة يسهل الوصول منها إلى وثائق استراتيجية رئيسية ومعلومات عن

١ انظر الرابط الإلكتروني التالي: <http://extranet.who.int/programmebudget/> (تم الاطلاع في ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦).

المساءلة. وثمة تغييرات أخرى طرأت في هذا المجال تشمل توفير سبل الوصول إلى تقييم أداء الميزانية البرمجية بحسب مجالات البرامج، وذلك بفضل فهرسة التقارير وإدخال سمة جديدة للبحث المتعمق بغية تقديم معلومات عن تمويل المنظمة ومعدلات إنفاقها وعرض خطط عملية تبين التكاليف بالتفصيل بحسب المخرجات والمكاتب الرئيسية وتصنيف الموظفين/ توزيع الأنشطة.

١٦- وانضمت المنظمة بتاريخ ١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٦ إلى المبادرة الدولية للشفافية في المعونة، وهي عبارة عن مبادرة طوعية تضم العديد من أصحاب المصلحة تصبو إلى تحسين شفافية المعونة والتنمية والموارد الإنسانية في إطار سعيها إلى زيادة فعاليتها في القضاء على الفقر. وستدخل تحسينات على البوابة الإلكترونية لكي تستوعب مزيداً من المعلومات عن المبادرة الدولية للشفافية في المعونة وضمان امتثال المنظمة لمعايير تلك المبادرة.

الحد من هشاشة الوضع

١٧- يجري توسيع نطاق قاعدة الجهات المساهمة في تمويل المنظمة، وتعكف بعض تلك الجهات على زيادة مساهماتها بصورة كبيرة. وقد انضمت منذ إدخال الإصلاح المالي، أكثر من ٣٠ جهة مساهمة جديدة إلى قاعدة الجهات المساهمة، وقدمت كل واحدة منها مساهمات بمبلغ لا يقل عن ٥٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي على مدى الثنائيين الماضيتين، فيما قدمت نصف تلك الجهات مساهمات مبلغها ١ مليون دولار أمريكي. وانضم ثلث تلك الجهات المساهمة تقريباً إلى قاعدة الجهات المساهمة منذ مطلع الثنائية ٢٠١٤-٢٠١٥، وهي تشمل دولاً أعضاء ومنظمات حكومية دولية وجهات فاعلة غير دول، بيد أن نسبة المساهمات الطوعية المقدمة في الوقت الحاضر من ٢٠ جهة مساهمة تبلغ ٧٦٪ ليس إلا، وتواصل المنظمة التشجيع على تقديم مساهمات جديدة ومتزايدة.

١٨- وثمة مشكلة أخرى بشأن هشاشة الوضع تواجهها المنظمة فيما يتعلق بتخطيط الانتقال في مجال شلل الأطفال. وتعكف المبادرة العالمية لاستئصال شلل الأطفال بنشاط على جمع الأموال اللازمة لسد الفجوة التمويلية التي تتخلل الفترة ٢٠١٦-٢٠١٩ والبالغة ١٠٦٢ مليون دولار أمريكي، ويجري أيضاً على قدم وساق وضع خطط بشأن الانتقال إلى برنامج العمل في المرحلة اللاحقة لاستئصال شلل الأطفال. وي طرح الاختتام الناجح لعملية استئصال شلل الأطفال تحديات مالية وبرمجية أمام المنظمة، وي ستأثر تمويل استئصاله بنسبة ٢٠٪ من ميزانيتها البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧، وبأخرى تتراوح بين ٢١٪ و ٤٨٪ من الميزانيات المخصصة لكل من المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لشرق المتوسط. وتقدم المبادرة العالمية لاستئصال شلل الأطفال، من الناحية البرمجية، الدعم لبرامج صحية أخرى - وخصوصاً في مجالات كل من التمنيع الروتيني وإدخال اللقاحات الجديدة، واللوجيستيات، ونظم المعلومات، والترصد، بما فيه شبكات المختبرات والاستجابة للطوارئ. وبمجرد تقليل الملاك الوظيفي المعني باستئصال شلل الأطفال، فإن المعاناة قد تنعكس على سائر البرامج الصحية والقدرات الوطنية، ويرد في الوثيقة مت ١٣/١٤٠ مزيد من المعلومات عن موضوع الانتقال في مجال شلل الأطفال.

التصدي للتحديات المتبقية

سد فجوات التمويل الحالية

١٩- يلزم لبلوغ مرحلة تمويل الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ بالكامل أن تبذل الأمانة والجهات المساهمة على حد سواء جهوداً لبلوغها. وبناءً على الزخم المولد بفضل الفترة التي سبقت انعقاد اجتماع الحوار الخاص

بالتنميط في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٦، ستكثف الأمانة جهودها المبذولة في ميدان جمع الأموال على جميع مستويات المنظمة من خلال وضع خطط بشأن المشاركة مع الجهات المساهمة الحالية والجديدة المحتملة.

٢٠- وبذلت الأمانة جهوداً كبيرة لإيجاد أنجع السبل الكفيلة بإنجازها لعملها، وستواصل القيام بذلك، وهي تعكف مثلاً في الوقت الحالي على وضع خطة شاملة ومفصلة بشأن الحصول على أفضل مردود لقاء التكلفة، من المقرر تقديمها إلى المجلس التنفيذي في عام ٢٠١٨، والتي ستتضمن تدابير للحد من التكاليف المنكبدة عن عقد الاجتماعات وأنشطة السفر، وغيرها من التدابير الرامية إلى زيادة الكفاءة وخفض التكاليف الإدارية عبر كامل طائفة وظائف التمكين والبرامج التقنية.

٢١- ويلزم أيضاً في سياق القيود المفروضة على التمويل تحديد أولويات عمل المنظمة بفعالية، وقد لوحظ إحرار تقدم في تحديدها أساساً بالمكاتب القطرية التابعة للمنظمة، بالنظر إلى وجود نسبة ٨٠٪ من الموارد التي تركز على ١٠ مجالات برامج كحد أقصى في نسبة قدرها ٧٥٪ من تلك المكاتب. على أن المنظمة ستضطر إلى تقليل عدد الأنشطة المضطلع بها في بعض المجالات أو إلى وقف الاضطلاع بها، إذا ما استمرت فجوات التمويل الحالية في الاتساع.

مقترح بشأن زيادة الاشتراكات المقدرة

٢٢- أوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بالاستجابة العالمية للأزمات الصحية الذي أنشأه الأمين العام للأمم المتحدة، الدول الأعضاء في المنظمة بضرورة زيادة اشتراكاتها المقدرة التي تقدمها إلى المنظمة بنسبة ١٠٪ على أقل تقدير.^١

٢٣- وسعيًا إلى الامتثال لتلك التوصية وإلى تنفيذ برنامج العمل الصحي المعقد الوارد في الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٨-٢٠١٩، فإن المديرية العامة تقترح زيادة قدرها ٩٣ مليون دولار أمريكي في الاشتراكات المقدرة. ومن دون إحداث تلك الزيادة، ستكون استدامة عمليات المنظمة معرضة للخطر وسيصعب الاضطلاع بفعالية بالمهام الإضافية الناشئة عن إصلاح عمل المنظمة في مجال إدارة الطوارئ الصحية.

٢٤- وعُرض على جمعية الصحة في عام ٢٠١٦ أول تقرير برمجي ومالي موحد. وجرى دمج تقرير المديرية العامة السنوي المالي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، بما فيه البيانات المالية المراجعة لعام ٢٠١٥، في وثيقة واحدة تضم تقييماً لأداء المنظمة خلال الثنائية، وذلك من أجل إقامة صلة واضحة بين الأموال والنتائج القابلة للقياس.^٢

٢٥- ويجري على قدم وساق بذل جهود رامية إلى تبسيط عملية تقديم التقارير إلى الجهات المساهمة من خلال انتهاز سياسة لتقديم التقارير من نقطة البدء إلى نقطة الختام، بدعم من الأداة الإلكترونية المطبقة على نطاق المنظمة ككل والتي ستُدمج بالكامل في الأداة المستخدمة لتسجيل الجهات الفاعلة غير الدول. وينبغي أن يُفرض ذلك إلى إدخال تحسينات على نوعية التقارير المقدمة إلى الجهات المساهمة وملاءمة توقيتها.

١ انظر الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.un.org/News/dh/infocus/HLP/20160205_Final_Report_Global_Response_to_Health_Crises.pdf

(تم الاطلاع في ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦).

٢ الوثيقة ج ٤٥/٦٩.

توسيع قاعدة الجهات المساهمة

٢٦- تعكف الأمانة في معرض سعيها إلى تقليل هشاشة وضعها من حيث التمويل على تقصي سبل جديدة للحصول على التمويل من جهات مانحة تقليدية وأخرى غير تقليدية عبر مستويات المنظمة الثلاثة برمتها، ومنها المصارف الإنمائية والمنظمات الحكومية الدولية.

تنسيق تعبئة الموارد على نطاق المنظمة بالكامل

٢٧- أصدرت الأمانة تكليفاً بإجراء استعراض للمشاورات الثنائية بين المنظمة والجهات المساهمة في إطار الحوار الخاص بالتمويل في عام ٢٠١٥. وتظهر النتائج أن تلك المشاورات مهمة بالنسبة إلى الجهات المساهمة التي تنظر إليها على أنها تتيح فرصة هامة للتعاون وإقامة العلاقات في سياق الاضطلاع بطائفة من التفاعلات بين تلك الجهات ومختلف الكيانات داخل المنظمة. وسلط الاستعراض أيضاً الضوء على أن هناك إمكانية لزيادة تعزيز فعالية المشاورات الثنائية فيما يتعلق بدعم بلوغ أغراض الحوار الخاص بالتمويل، وأنه يلزم الاستثمار في مجال وضع نهج معني بالمشاركة مصمم خصيصاً ليلتزم كل واحدة من الجهات المساهمة الرئيسية.

٢٨- واتخذت الأمانة إجراءات لتنفيذ توصيات الاستعراض في المشاورات الثنائية التي عقدتها منذ ذلك الحين. وبناءً على ذلك الاستعراض وعلى غيره من الدراسات السابقة، يجري الآن على قدم وساق بذل جهود رامية إلى إعداد نموذج عملي لتعبئة الموارد على نطاق المنظمة ككل في إطار مراعاة المشهد الآخذ في التغير لتمويل الصحة في العالم والحوافز الرئيسية التي تقف وراء ذلك التغير وتحديد وضع المنظمة في هذا السياق.

الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

٢٩- المجلس مدعو إلى الإحاطة علماً بالتقرير.

= = =

١ متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

تم الاطلاع في ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦). <http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/who-bilat-cons-review-seek.pdf?ua=1>