

التخصيص الاستراتيجي للموارد

التقرير المقدم من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي إلى جمعية الصحة العالمية السابعة والستين

تقرير من الأمانة

- ١- عُقد الاجتماع العشرون للجنة البرنامج والميزانية في جنيف في الفترة من ١٤ إلى ١٦ أيار/ مايو ٢٠١٤، برئاسة الدكتور ديرك كويبرز (بلجيكا).^١ واعتمدت اللجنة جدول أعمالها، بعد حذف البندين ٢-٩ و ٢-١٠.
- ٢- وعرض أعضاء الفريق العامل المعني بالتخصيص الاستراتيجي للموارد التقرير الذي تضمنته الوثيقة EBPBAC20/5 (يرد في الملحق).
- ٣- وفي هذه الوثيقة يقر الفريق العامل بأن وضع منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد في المنظمة أمر معقد ويرتبط ببعضه البعض إلى حد بعيد، في ظل المبادرات العديدة الأخرى الجارية لإصلاح المنظمة، مثل العمل الخاص بالتخطيط من القاعدة إلى القمة، وحساب تكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة، وأدوار ووظائف مستويات المنظمة الثلاثة، واستعراض تمويل تكاليف التنظيم والإدارة.
- ٤- وسلط أعضاء الفريق العامل الضوء على أهمية ضمان أن تكون منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد مستتيرة بالعمل الذي تضطلع به هذه المبادرات، والعكس صحيح. وشرحوا ضرورة استمرار هذا العمل نظراً لما يتسم به من تعقيد وروابط مع عدد من مبادرات المنظمة الجارية.
- ٥- واتفقت اللجنة على أن من الضروري إجراء المزيد من التحليلات والمناقشات المستفيضة من أجل اقتراح منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد، كي ينظر فيها المجلس التنفيذي في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥.
- ٦- وقد توصل الفريق العامل إلى فهم مشترك لبعض المصطلحات الرئيسية وعمليات التخطيط والميزنة الجارية في المنظمة.

١ ترد قائمة المشاركين في الوثيقة EBPBAC20/DIV.1.

٢ الوثيقة EBPBAC20/1.

٧- وعرض الفريق العامل مداولاته الأولية بشأن نطاق ومبادئ ومعايير المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد. كما عرض المعايير المقترحة للقطاعات التشغيلية الأربعة كي تناقشها اللجنة وتدلي بتعليقاتها عليها.

٨- وأيدت الدول الأعضاء ترحيبها بالتقرير، بما في ذلك الخريطة التوضيحية، وأعربت عن تقديرها للجهود التي بذلها الفريق العامل. وطلبت اللجنة أن تُعد الأمانة معلومات إضافية وتوضيحات بشأن مختلف العناصر، بما في ذلك تفاصيل تشكيل مختلف القطاعات. وطلبت أن تقدّم المعلومات الخاصة بتوزيع الوظائف وتخصيص الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ فيما بين القطاعات التشغيلية الأربعة كمعلومات تكميلية للجان الإقليمية التماساً للمزيد من مدخلاتها وكي تنظر فيها بهدف بيان السمات البرمجية الفريدة في الأقاليم.

٩- واقتُرحت اللجنة كذلك تعديل تسمية "التخصيص الاستراتيجي للموارد" لتصبح "التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية".

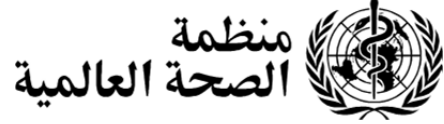
١٠- وأكدت الأمانة أن النموذج الجديد سيستخدم الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ الحالية للبرهنة على تطبيق بعض من أهم المبادئ الرئيسية، مثل التخطيط من القاعدة إلى القمة، واستخدام الحساب الواقعي لتكاليف المخرجات، وأدوار ووظائف مستويات المنظمة الثلاثة في إعداد الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧. والتطبيق الكامل للنموذج الجديد على الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ سيعتمد على توقيت الانتهاء من إعداد المنهجية الجديدة وعلى المقررات الإجرائية التي سيتخذها كل من المجلس التنفيذي وجمعية الصحة في عام ٢٠١٥.

١١- وأيدت اللجنة الخريطة التوضيحية، مع إدراج جلسة إعلامية للدول الأعضاء تُنظم قبل المجلس التنفيذي الذي سيعقد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ بوقت معقول، وكذلك الاقتراح الذي قدمته المديرية العامة إلى المجلس التنفيذي لاستمرار العضوية الحالية للفريق العامل.

التوصية المقدمة إلى جمعية الصحة

١٢- أوصت اللجنة، بالنيابة عن المجلس التنفيذي، بأن تحيط جمعية الصحة العالمية السابعة والستون علماً بالتقريرين وبأن تعطي المزيد من الإرشادات.

الملحق



لجنة البرنامج والميزانية والإدارة
التابعة للمجلس التنفيذي

الاجتماع العشرون

البند ٢-٤ من جدول الأعمال

EBPBAC20/5

١٤ أيار/ مايو ٢٠١٤

التخصيص الاستراتيجي للموارد

تقرير من الأمانة

١- طلبت الدول الأعضاء إلى المديرية العامة خلال جمعية الصحة العالمية السادسة والستين التي انعقدت في أيار/ مايو ٢٠١٣ أن تقترح بالتشاور مع الدول الأعضاء، منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد في منظمة الصحة العالمية، لكي تنظر فيها جمعية الصحة العالمية السابعة والستون بدءاً بوضع الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧.^١

٢- واعتمد المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة اقتراح المديرية العامة بشأن إنشاء فريق عامل يُعنى بالتخصيص الاستراتيجي للموارد ليقدم الإرشادات إلى الأمانة لمواصلة بلورة الاقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد.^٢

المعلومات الأساسية

٣- أنشئ الفريق العامل إعمالاً للمقرر الإجمالي الصادر عن المجلس التنفيذي، ويتألف من ستة من أعضاء لجنة البرنامج والميزانية والإدارة (من بلجيكا والكاميرون ومصر وماليزيا وملديف والمكسيك). وفي ١٧ شباط/ فبراير ٢٠١٤، عقد الفريق العامل أول اجتماعاته عن بعد واتفق على اختصاصاته. ويتمثل الهدفان الرئيسيان للفريق العامل في تقديم الإرشادات إلى الأمانة لبلورة الاقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي

^١ انظر المقرر الإجمالي ج ص ع ٦٦ (٩).

^٢ انظر المقرر الإجمالي م ت ١٣٤ (٤).

للموارد وتيسير مناقشة الصيغة النهائية للاقتراح بشأن هذه المنهجية خلال الاجتماع الموسع للجنة البرنامج والميزانية والإدارة.

٤- واتفق الفريق العامل أيضاً على أساليب العمل التي تضمنت إعداد استبيان لاستخدامه في مساعدة أعضاء الفريق في سعيهم إلى الحصول على المدخلات والإرشادات من الدول الأعضاء الأخرى، وتقديم الإرشادات إلى الأمانة بشأن وضع مسودة الاقتراح بالاستناد إلى الإجابات على الاستبيان وإلى مناقشات المتابعة التي يجريها الفريق. واستكمل جميع أعضاء الفريق العامل الاستبيان بحلول منتصف نيسان/ أبريل ٢٠١٤.

٥- وفي ٢٣ و ٢٤ نيسان/ أبريل ٢٠١٤، اجتمع الفريق العامل وجهاً لوجه لمناقشة الإجابات على الاستبيان ولتقديم الإرشادات المبدئية إلى الأمانة بشأن نطاق المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد ومبادئها ومعاييرها. واتضح من الإجابات على الاستبيان أن أعضاء الفريق العامل لا تجمعهم رؤية أو فهم واحد لما قد يمثله نطاق التخصيص الاستراتيجي للموارد ومبادئه وعناصره الرئيسية. ومن ثم فقد أتاح الاجتماع وجهاً لوجه الفرصة لوضع فهم مشترك لبعض المبادئ والمعايير الرئيسية وعمليات التخطيط والميزنة، وبعض المصطلحات الرئيسية.

٦- وخلال الاجتماع، أقر أيضاً بأن وضع منهجية جديدة لتخصيص الموارد في المنظمة يتسم بقدر كبير من التعقيد ويعتمد على العديد من المبادرات الأخرى الجارية لإصلاح المنظمة كما تعتمد هذه المبادرات عليه، مثل العمل بشأن التخطيط من القاعدة إلى القمة، وتحديد المخرجات والمنجزات المستهدفة وتقدير تكاليفها، وتحديد الأدوار والوظائف على مستويات المنظمة الثلاثة، واستعراض تمويل تكاليف التنظيم والإدارة. وأكد الأعضاء على أهمية ضمان أن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد مجدية وقابلة للتطبيق على نطاق مستويات المنظمة الثلاثة. كما أكدوا على أهمية ضمان الاسترشاد بعمل هذه المبادرات في وضع منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد والعكس أيضاً. ولذا فقد اتفقوا على أن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد قد لا تكون قد استكملت لاستخدامها في وضع الصيغة النهائية للميزانية البرمجية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧. وشدد الفريق العامل أيضاً على ضرورة أن تواصل الأمانة تطبيق بعض المبادئ الرئيسية، من قبيل مبدأ التخطيط من القاعدة إلى القمة واللجوء إلى تقدير التكاليف بشكل واقعي وأدوار مستويات المنظمة الثلاثة ووظائفها في إعداد الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٦-٢٠١٧.

٧- وبالاستناد إلى حصيلة المناقشة خلال الاجتماع الذي انعقد وجهاً لوجه، طلب الفريق العامل إلى الأمانة إعداد ورقة لمواصلة النقاش من جانب أعضاء لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في أيار/ مايو ٢٠١٤. وبالتالي فإن هذه الورقة تسلط الضوء على النطاق والمبادئ التوجيهية والمعايير التي ناقشها أعضاء الفريق العامل فيما يتعلق بتوزيع الموارد في كل قطاع من القطاعات التشغيلية.

النطاق

٨- ينبغي تطبيق منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد في تخصيص الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية سواء بسواء على نحو متكامل دعماً لخطة العمل الواحدة والميزانية الواحدة (الميزانية البرمجية) للمنظمة.

المبادئ التوجيهية

٩- في الإمكان الاسترشاد بالمبادئ الجامعة التالية في وضع المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد وتنفيذها:

- **تستند إلى الاحتياجات والبيئات:** يدعم التخصيص الاستراتيجي للموارد البلدان التي تمس حاجتها إلى الموارد وينبغي أن يستند إلى البيانات الوبائية بما في ذلك نتائج البحوث والبيانات المثبتة علمياً والأسس المرجعية التي يمكن قياسها قياساً موضوعياً؛
- **الإدارة القائمة على تحقيق النتائج،** بما في ذلك التخطيط الرصين من القاعدة إلى القمة وتقدير تكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة بشكل واقعي؛
- **العدالة والإنصاف:** ينبغي أن يجري توزيع المخصصات من الموارد بين القطاعات الجغرافية أو الوظيفية وفقاً للمعايير الموضوعية والمقبولة بصفة عامة والمطبقة على نحو متسق؛
- **المساءلة والشفافية** ينبغي أن تكونا في صميم التخطيط وتخصيص الموارد والتبليغ عن استخدامها؛
- **الأدوار والوظائف الواضحة** على مستويات المنظمة الثلاثة من شأنها أن تدعم القرارات المتعلقة بتخصيص المهام والموارد وتعزز المساءلة؛
- **الفعالية والكفاءة:** إن تحديد أفضل طريقة وأفضل موضع لتخصيص الموارد في سبيل تعظيم أثر الاستثمار وقيمتها، ينبغي أن يكون ضمن الاعتبارات الحاسمة في التخطيط والتخصيص الاستراتيجي للموارد؛
- **تحسين الأداء** ينبغي أن يُعد أحد الدوافع في تخصيص الموارد للتشجيع على تقديم النتائج وإنجاز الحاصل.

المعايير حسب القطاعات التشغيلية

١٠- لأغراض وضع منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد، قُسم عمل المنظمة إلى أربعة قطاعات تشغيلية.^١ وتُقترح للتخصيص الاستراتيجي للموارد في كل قطاع من القطاعات التشغيلية الأربعة معايير ونهج مؤقتة لإخضاعها لمزيد من النقاش والبحث.

القطاع ١: التعاون التقني على الصعيد القطري

١١- يتعلق هذا القطاع بالوظائف والأنشطة على الصعيد القطري، حيث تعود الفائدة مباشرة على كل بلد من البلدان. وقد تشمل الأنشطة بناء القدرات القطرية، وتقديم الدعم التقني، وإجراء الحوار بشأن السياسات، وتكييف المبادئ التوجيهية، وتعزيز النظم من أجل جمع البيانات وتحليلها وبثها. ومن أجل التخصيص الاستراتيجي للموارد دعماً لهذا القطاع، يُقترح تحديد خصائص كل بلد مع أخذ المعايير التالية في الاعتبار:

- دليل التنمية البشرية + التغطية بالتمنيع (مثل التغطية بالجرعة الأخيرة من لقاح الدفتيريا والسعال الديكي والتيتانوس (الخناق والشاهوق والكزاز) - الهدف ٤ من الأهداف الإنمائية للألفية) + المؤشرات البديلة للفئات التقنية في برنامج العمل العام الثاني عشر للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ (مثل

^١ انظر الوثيقة مت ١٠/١٣٤.

الإجفاف وسنوات العمر المصححة باحتساب مدد العجز الناجمة عن الأمراض السارية (الهدف ٦ من الأهداف الإنمائية للألفية) والأمراض غير السارية، ونسبة الولادات التي تُجرى تحت إشراف العاملين الصحيين المهرة (الهدف ٥ من الأهداف الإنمائية للألفية)، والقدرة على تنفيذ اللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥)؛

• الترجيح بعامل من العوامل السكانية؛

• التجميع على المستوى العالمي.

١٢- وسيتم ذلك توزيع المخصصات على نطاق أقاليم المنظمة الستة، بالاستناد إلى إجمالي مخصصات البلدان في كل إقليم. وبعد ذلك سيستند تخصيص الموارد دعماً للتعاون التقني على الصعيد القطري إلى التخطيط من القاعدة إلى القمة مع مراعاة ما يلي:

• احتياجات كل بلد وأولوياته؛

• المواءمة مع استراتيجية التعاون القطري وخطة الاستثمار الوطنية؛

• الميزة النسبية التي تتمتع بها المنظمة؛

• المواءمة مع الأولويات المحددة في برنامج العمل العام الثاني عشر للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.

١٣- ويمثل ذلك نهجاً يتسم بالموضوعية والشفافية لتحديد المخصصات من الموارد. كما أنه يدعم مبدأ مواءمة تخصيص الموارد مع الاحتياجات والأولويات والنتائج المحددة من خلال برنامج العمل العام الثاني عشر للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والتخطيط من القاعدة إلى القمة. وبالتالي فإن ذلك يعني أن التخصيص للمكتب القطري لأحد البلدان قد لا يتسق دائماً مع التخصيص المحدد بالاستناد إلى البارامترات الخاصة بالصحة والتنمية فقط.

القطاع ٢: تقديم الفوائد العالمية والإقليمية

١٤- يغطي هذا القطاع الوظائف والبرامج التي يؤديها المقر الرئيسي للمنظمة ومكاتبها الإقليمية لصالح جميع الدول الأعضاء ودعماً للمنظمة بأكملها. وتشمل الأمثلة على المنجزات المستهدفة ما تضعه المنظمة من قواعد ومعايير وسياسات ومبادئ توجيهية، وما تجريه من تحاليل، وإدارة المعلومات الصحية وبثها.

١٥- ويشتمل هذا القطاع على فئتين من البرامج أو الوظائف، ألا وهما: (١) الوظائف الإلزامية والالتزامات الطويلة الأجل ذات التكلفة المحددة نسبياً أو المحددة مسبقاً بالاستناد إلى نهج متفق عليه (مثل هيئة الدستور الغذائي) (٢) والوظائف والأنشطة الأخرى التي توجهها الاحتياجات والأولويات المستجدة في المقام الأول. وبالتالي سيلزم اتباع نهجين مختلفين في تخصيص الموارد في هذا القطاع.

١٦- أما بالنسبة إلى الوظائف الإلزامية أو الالتزامات الطويلة الأجل، فينبغي أن تستند الموارد إلى الأنماط الحالية والسابقة، مع مراعاة التحسين المستمر للأداء والمردودية. أما بالنسبة إلى الوظائف أو الأولويات الأخرى فينبغي أن تستند الموارد إلى تقدير الاحتياجات والأولويات الصحية العالمية والإقليمية وتحديدها، مع مراعاة المعايير التالية:

- الأولويات المحددة في برنامج العمل العام الثاني عشر للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩؛
- احتياجات البلدان وأولوياتها؛
- القرارات التي اعتمدتها الأجهزة الرئاسية للمنظمة؛
- الميزة النسبية التي تتمتع بها المنظمة؛
- أدوار المستويات الثلاثة للمنظمة ووظائفها (مع مراعاة الفعالية والكفاءة)؛
- تقدير تكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة تقديراً واقعياً؛
- نهج لإدارة المشاريع.

القطاع ٣: التنظيم والإدارة

١٧- يتعلق هذا القطاع بالوظائف اللازمة لإدارة المنظمة. ويمكن إدراج تكاليف التنظيم والإدارة ضمن فئتين من الفئات العامة، ألا وهما:

- القوامة وتصريف الشؤون: وتشمل تكاليف جميع الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية، بما في ذلك القيادة والإدارة العامة وتصريف الشؤون؛
- البنى التحتية والدعم التنظيمي: وتشمل تكاليف تشغيل خدمات المباني، والصيانة، وتكنولوجيا المعلومات، والأمن، وغيرها من خدمات الدعم التنظيمي. وتندرج معظم هذه التكاليف ضمن الفئة ٦ من برنامج العمل العام الثاني عشر ٢٠١٤-٢٠١٩، ولكن بعضها يندرج ضمن الفئات التقنية من ١ إلى ٥.

١٨- ويجري حالياً استعراض ومناقشة مع الدول الأعضاء بشأن ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة وتمويلها. ويشمل هذا الاستعراض أفضل السبل لمواءمة تكاليف التنظيم والإدارة مع تقديم البرامج وسبل تمويلها وأفضل السبل لدمج التدابير الرامية إلى تحقيق المردودية. وإقراراً بأن النهج الحالي يستند إلى الأنماط السابقة وبأن عنصر التكلفة الثابتة مرتفع، ولا سيما فيما يتعلق بالقوامة وتصريف الشؤون (مثل تكاليف اجتماعات الأجهزة الرئاسية وهياكل تصريف الشؤون، أو الملاك الوظيفي للإدارة العليا على نطاق المنظمة)، أكد الفريق العامل على ضرورة أخذ المعايير التالية في الاعتبار عند تخصيص الموارد:

- الحد الأدنى من المتطلبات لضمان الكفاءة في أداء المنظمة بموجب دستورها وداخل إطارها الخاص بالرقابة؛
- المردودية وفعالية التكلفة بما يتماشى مع التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات .

القطاع ٤: الاستجابة الطارئة

١٩- يغطي هذا القطاع التشغيلي التصدي للفاشيات والأزمات واستئصال شلل الأطفال. ونظراً لأن طبيعة التصدي للفاشيات والأزمات تخضع للأحداث الحادة، فإن احتياجاتها للموارد تكون كبيرة عادة ولكنها احتياجات يصعب التكهّن بها أثناء عملية إعداد الميزانية. وبعد استئصال شلل الأطفال الآن طارئة برمجية في مجال الصحة العمومية، لذا فمن الضروري التحلي بالمرونة من أجل زيادة الميزانية بصورة عاجلة لاستيعاب احتياجات البرامج.

٢٠- ونظراً لتحكّم الأحداث بطبيعة هذا القطاع ولارتباطه بالمواقع، فقد لا تنطبق عليه أية منهجية جديدة تُوضَع بشأن القطاعات من ١ إلى ٣. ويقترح أن يُخضع الفريق العامل هذا القطاع لمزيد من النقاش والبحث.

المضي قدماً

٢١- توخياً لإكمال إعداد اقتراح بشأن منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد بالاستفادة من المعلومات المحصلة من المبادرات الإصلاحية الهامة الأخرى، ترد فيما يلي الخطوات والأطر الزمنية المقترحة:

- تقديم تقرير إلى جمعية الصحة العالمية، عن طريق لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، يورد تحديثاً للحالة ويلتمس التوجيهات بشأن المضي قدماً - أيار/ مايو ٢٠١٤؛
- تنقيح الورقة على أساس مدخلات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة - حزيران/ يونيو ٢٠١٤؛
- عرض الورقة المنقحة على اللجان الإقليمية للحصول على المدخلات ومزيد من التوجيهات - أيلول/ سبتمبر - تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤؛
- بموازاة ذلك، ستعد الأمانة نماذج مختلفة من خلال تطبيق المبادئ والمعايير - اعتباراً من حزيران/ يونيو ٢٠١٤؛
- عقد اجتماع وجهاً لوجه للفريق العامل لاستعراض النماذج المعدة وتقديم التوجيهات إلى الأمانة - بعد انعقاد دورات اللجان الإقليمية؛
- تقدم الأمانة إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة مسودة اقتراح بشأن التخصيص الاستراتيجي للموارد - كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥.

الإجراء المطلوب من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

٢٢- اللجنة مدعوة إلى استعراض النهج المقترح، بما يشمل النطاق والمبادئ والمعايير، لغرض تقديم التوجيهات لمواصلة إعداد الورقة وإقرار السبيل المقترح للمضي قدماً.