

إصلاح منظمة الصحة العالمية

تمويل منظمة الصحة العالمية

نظرة عامة

١- يحتل تحسين شفافية تمويل المنظمة واتساقه وإمكانية التنبؤ به مكاناً مركزياً من إصلاح المنظمة. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢، اتفق اجتماع استثنائي للجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي على خمسة اقتراحات مصممة لإحراز تقدم في سبيل تنفيذ هذا الهدف. وقد اعتمد المجلس التنفيذي فيما بعد هذه الاقتراحات في دورته الثانية والثلاثين بعد المائة التي عُقدت في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٣.

٢- وفيما بعد، طلب عدد من الدول الأعضاء توضيحات بشأن طريقة تفعيل هذه المقترحات وتنفيذها. وتهدف هذه الورقة إلى توفير معلومات بشأن ما يلي:

(١) الآثار الواقعة على قرار الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ وعلى اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة نتيجة لموافقة جمعية الصحة العالمية على الميزانية البرمجية المقترحة بكاملها؛

(٢) شكل الحوار الخاص بالتمويل وصيغته؛

(٣) التخصيص الاستراتيجي لموارد المنظمة؛

(٤) دور أجهزة المنظمة الرئاسية في مختلف مراحل دورة تمويل الميزانية البرمجية للمنظمة.

الموافقة على كامل الميزانية البرمجية للمنظمة

٣- تُموّل المنظمة بواسطة توليفة من الاشتراكات المقدرة المقدمة من الدول الأعضاء والمساهمات الطوعية المقدمة من أطراف فاعلة من الدول وغير الدول على السواء. وفي عام ٢٠٠٣، شرعت المنظمة في تنفيذ نظام للبرمجة والميزنة قائم على النتائج وتستند منجزاته المستهدفة إلى الأموال المتاحة من الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية على السواء. بيد أن منظمة الصحة العالمية توافق حالياً على الجزء من الميزانية البرمجية الممول من الاشتراكات المقدرة فقط (أي حوالي ٢٥٪).

١ تتضمن الوثيقتان EBPBAC/EXO2/2 وم ٣/١٣٢ تحليلاً مفصلاً لوضع المنظمة المالي والتحديات التي تواجهها ووصفاً للاقتراحات التي درسها الاجتماع الاستثنائي للجنة البرنامج والميزانية والإدارة بشأن التمويل والدورة الثانية والثلاثين بعد المائة للمجلس التنفيذي.

٤- ومن هذا المنطلق، تكون جمعية الصحة العالمية مقيّدة في إشرافها الشامل على ما يقرب من ٨٠٪ من ميزانية المنظمة الإجمالية وفي قدرتها على إخضاع الأمانة للمساءلة بشأن كامل الموارد المتاحة لتنفيذ ما اتفق عليه من برنامج وأولويات ومنجزات مستهدفة للمنظمة.

٥- ويُمثّل التحوّل نحو الموافقة على الميزانية بأكملها تغييراً جذرياً في الطريقة التي تسيّر بها المنظمة حالياً أعمالها. فسوف تصبح المنجزات المستهدفة الآن المحرك الرئيسي لعمل المنظمة وجهودها في سبيل تعبئة الموارد، كما ستيسّر من تعزيز الانضباط المالي.

٦- وبالإضافة إلى تقرير حدود قصوى للاشتراكات المقدرة، سوف تُحدّد الموافقة حدوداً واقعية - لا طموحة - للمساهمات الطوعية. وسوف تُعبّر أيضاً عن زيادة ملكية الدول الأعضاء لمتطلبات المنظمة من الموارد بتجسيدها زيادة الالتزام بتوفير المساهمات مع الأولويات البرمجية للميزانية، ومساعدة المدير العام في الوقت نفسه على ضمان تمويل كامل الميزانية البرمجية للمنظمة. وعلاوة على ذلك، سوف تيسّر قدرة المنظمة على استخدام الميزانية البرمجية كأداة مركزية لتخطيط الموارد البشرية والمالية والإدارة الفعّالة للمخاطر المالية الممكنة التي تتهدد المنظمة.

قرار الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٤-٢٠١٥ وتعديلات اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة

٧- لكي توافق جمعية الصحة العالمية على كامل الميزانية البرمجية المقترحة للمنظمة، يحتاج الأمر إلى عدد من التغييرات على السواء في قرار الميزانية البرمجية وفي اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة. ففي قرار الميزانية البرمجية للفترة المالية ٢٠١٢-٢٠١٣، خصصت الدول الأعضاء مقدار الاشتراكات المقدرة عبر ١٣ حافطة ميزانية. وقد كان تعبير "التخصيص" مناسباً في هذا السياق بالنظر إلى أنه ينطبق على اشتراكات مقدرة. وأما في سياق الموافقة على كامل الميزانية فليس بالإمكان "تخصيص" المساهمات الطوعية بنفس الطريقة لأنها أموال غير مؤكدة بعد.

٨- وبدلاً من ذلك، فإن قرار الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٤-٢٠١٥، وإن كان يُسلّم بأن الالتزام القانوني والمالي الواقع على الدول الأعضاء يقتصر على جزء الاشتراكات المقدرة من ميزانية المنظمة الإجمالية، فإنه سوف يطلب من جمعية الصحة ما يلي:

- الموافقة على برنامج عمل المنظمة الثنائي السنوات ومقاييس الأداء؛ والاتفاق على الموارد الإجمالية اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج؛
- تخصيص كامل الميزانية لفئات عمل المنظمة الست؛
- تقرير أن يمول البرنامج من خلال توليفة من الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية؛
- تشجيع الدول الأعضاء وسائر المساهمين على دعم تمويل جزء المساهمات الطوعية من الميزانية البرمجية، وذلك على أساس طوعي.

٩- وبغية مواعمة اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة مع قرار الميزانية البرمجية الوارد بإيجاز أعلاه، توضّح تعديلات اللائحة المالية والنظام المالي للمنظمة أن المدير العام مخوّل لجمع الموارد المتاحة وإنفاقها وفقاً

للميزانية المعتمدة، وأن الالتزام المالي الواقع على الدولة العضو سيظل مقتصرًا، بعد الموافقة على الميزانية، على اشتراكها المقدّر.

إقامة حوار منسق وشفاف خاص بالتمويل

١٠- يهدف الحوار المقترح الخاص بالتمويل إلى زيادة القدرة على التنبؤ بتمويل المنظمة وزيادة شفافية تمويلها قبل أن يبدأ تنفيذ ميزانية الثنائية. والحوار عبارة عن آلية شفافة تمكّن المساهمين من تعزيز مواءمة الموارد مع المخرجات التي اتفقت عليها الدول الأعضاء، على النحو المبين في الميزانية البرمجية، بقصد الإسهام في توفير التمويل الكامل للميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ للمنظمة.^١

هيكل الحوار الخاص بالتمويل والمشاركة في اجتماعات الحوار

١١- سيُقام الحوار الخاص بالتمويل عقب موافقة جمعية الصحة على الميزانية البرمجية للمنظمة، وهو حوار يتميز بعفده لاجتماعين مخصصين لهذا الغرض تقرر مبدئيًا عقدهما في ٢٤ حزيران/يونيو ٢٠١٣ ويومي ٢٥ و٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. وستُدعى جميع الدول الأعضاء إلى المشاركة فيهما، فضلاً عن دعوة الجهات الشريكة من غير الدول التي تقدم للمنظمة مساهمات يزيد مبلغها على مليون دولار أمريكي (باستثناء المؤسسات التجارية التابعة للقطاع الخاص). وستكون المشاركة إما شخصية أو بواسطة البث عبر الإنترنت. وسيعمل رئيس لجنة البرنامج والميزانية والإدارة على تيسير المناقشات في الاجتماعين المعقودين في إطار الحوار الخاص بالتمويل. ومن المزمع أن يعزز الاجتماعان كلاهما الحوار فيما بين المشاركين حول أفضل السبل الكفيلة بتمويل المنظمة.

الاجتماع الأول: دورة إطلاق الحوار الخاص بالتمويل

١٢- الغرض من أول اجتماع خاص بالتمويل هو تزويد المشاركين فيه بمعلومات عن احتياجات المنظمة من التمويل. وسيستعرض الاجتماع العمل المزمع بشأن الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ ويقدم معلومات إضافية عن المُتاح فعلاً من تمويل لها. كما سيزود هذا الاجتماع المشاركين فيه بمعلومات إضافية عن هيكل الاجتماع الثاني المعقود في إطار الحوار الخاص بالتمويل، وأساليب رصد التقدم المحرز في تقديم المساهمات للمنظمة خلال الفترة الانتقالية.

الاجتماع الثاني للحوار الخاص بالتمويل

١٣- أما الغرض من الاجتماع الثاني للحوار الخاص بالتمويل فهو زيادة القدرة على التنبؤ بتمويل المنظمة ومواءمة تمويلها. وسيتضمن جدول أعمال الاجتماع تفاصيل برمجية عمّا تعتزم المنظمة إنجازه من أعمال ومواضع إنجازه، وسيعرض الأعمال التي تنهض بها مستويات المنظمة وأنهاؤها على اختلافها. وسيسلط الاجتماع الثاني الضوء على الالتزامات المقطوعة حتى الآن بشأن التمويل ويحدد حالات نقص التمويل فيما يتعلق بالميزانية البرمجية. وستُقدّم أيضاً المعلومات الإضافية الناشئة عن عملية التخطيط التشغيلي التي تضطلع بها المنظمة.

١ قد لا ينطوي الحوار بالضرورة على إجراء مناقشات بشأن مكون حالات الطوارئ من الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٤-٢٠١٥.

١٤- ومن المقترح أن يقدم المدير العام في الاجتماع الثاني للحوار الخاص بالتمويل دلالة مؤقتة عن توزيع المتاح للمنظمة من أموال تتسم بطابع مرّن من أجل توفير التمويل الكامل لكل فئة من فئات العمل والمكاتب الرئيسية في بداية الثنائية، وذلك بالاستناد إلى تحليل مفصل لمواءمة الموارد المتاحة مع الميزانية البرمجية.

١٥- وسيمكّن الاجتماع الثاني الدول الأعضاء والمساهمين من غير الدول في المنظمة من مناقشة المعلومات التي تقدمها الأمانة فيما يتعلق بالأنشطة البرمجية وما يتصل بها من تكاليف. وسيبرز الاجتماع أيضاً حواراً فيما بين الدول الأعضاء والمساهمين من غير الدول في المنظمة لبحث حالات العجز في الموارد القائمة بقصد تحديد الحلول المشتركة من أجل توفير التمويل الكامل للميزانية البرمجية للمنظمة. والهدف من ذلك هو صياغة نهج ملموس يعالج أوجه القصور المتبقية، ويوجه عملية وضع خطة بشأن الدخل والتمويل تستعرضها الأجهزة الرئاسية للمنظمة وتقدم توجيهات بشأنها في عام ٢٠١٤ (انظر الفرع الخاص بدور الأجهزة الرئاسية لمنظمة الصحة العالمية).

الفترة الانتقالية بين الاجتماعين المعقودين في إطار الحوار الخاص بالتمويل

١٦- ستُعقد خلال الفترة الفاصلة بين الاجتماعين مناقشات بين المساهمين المحتملين والأمانة بغية توضيح الالتزامات المقطوعة بشأن التمويل لعرضها على الاجتماع الذي سيعقد في إطار الحوار الخاص بالتمويل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣. وستركز تلك المناقشات إلى الراسخ من قنوات المنظمة وآلياتها وإلى صورة واضحة عن احتياجات المنظمة من التمويل. كما ستوجه عملية التخطيط التشغيلي المقرر أن تضطلع بها المنظمة خلال تلك الفترة المناقشات المعقودة في سياق الحوار الثاني الخاص بالتمويل، على نحو ما وُضّح.

جمعية الصحة العالمية السادسة وستون تقرر ما يلي:

إقامة حوار خاص بالتمويل يدعو إليه المدير العام ويتولى تيسيره رئيس لجنة البرنامج والميزانية والإدارة فيما يتعلق بتمويل الميزانية البرمجية، على أن يُقام أول حوار من هذا القبيل بشأن تمويل الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٤-٢٠١٥ في عام ٢٠١٣ وفقاً للطرائق المبينة في هذه الورقة.

التخصيص الاستراتيجي لموارد المنظمة

١٧- يمثل تخصيص الموارد في المنظمة واحداً من المساعي المثيرة للتحدي على مر التاريخ. وقد حظيت النماذج المختلفة التي طُبِّقت في جميع أنحاء المنظمة منذ إنشائها بدرجات متفاوتة من النجاح.

١٨- وفي ضوء الخبرة المكتسبة حتى الآن، يُسَلَّم بأن اتباع أي نهج تنظيمي في تخصيص الموارد يجب أن يهدف إلى ضمان "توزيع منصف" للموارد على المكاتب الرئيسية التابعة للمنظمة ويوفق بين جميع الموارد المالية للمنظمة، سواء كانت اشتراكات مقدرة أم مساهمات طوعية، ويعالج الشواغل الأساسية فيما يتعلق بالأغراض التي ستستخدم لأجلها الاشتراكات المقدرة ومعرفة وقت تخصيص تلك الاشتراكات لكل واحد من المكاتب الإقليمية.

١٩- والميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ ميزانية انتقالية استُشيد بتخصيصها بتوقعات الدول الأعضاء في إنشاء ميزانية واقعية تستند إلى الاتجاهات السابقة للدخل والإنفاق، وكذلك إلى المنجزات المستهدفة التنظيمية المتفق عليها التي تجسد التحولات البرمجية في التركيز الراسخ في الأولويات الصحية. وبوصف الميزانية ذات

طابع انتقالي فإن من الضروري أن تقدم الأمانة بانتظام تقارير عن الدخل والإنفاق إلى الأجهزة الرئاسية للمنظمة من أجل أن تشرف عليها وتقدم توجيهات بشأن تصحيح مسارها، حسب الاقتضاء.

٢٠- ومن المسلم به أن الاشتراكات المقدرة هي من أكثر الموارد المتاحة للمنظمة من حيث المرونة ويلزم استخدامها استخداماً استراتيجياً. على أن من المسلم به أيضاً أن إحداث تحول متطرف جداً عن التخصيص السابق قد يخلق مخاطر جسيمة تحقيق بالالتزامات القائمة والطويلة الأجل بشأن الأنشطة البرمجية والتوظيف.

٢١- ويلزم اتباع منهجية جديدة في تخصيص موارد المنظمة في ظل التحول إلى تعيين حد واقعي للميزانية البرمجية، فالمنظمة بحاجة إلى آلية شفافة ومنسقة جيداً لتعبئة الموارد تقتزن بتوزيع عادل لتلك الموارد التي تُستخدم وتُدار على نحو فعال وتحقق النتائج المرجوة منها. ومن المزمع إرساء عملية تخصيص الموارد في مبادئ الشفافية والإنصاف ودعم البلدان التي تمس حاجتها إلى تلك الموارد، والعمل في الوقت نفسه على اتباع تعريف واضح للاحتياجات من الموارد يجسد أولويات المنظمة. وسيرتكز تخصيص الموارد هذا إلى عملية تخطيط رصينة من القاعدة إلى القمة وإلى تقدير واقعي من القاعدة إلى القمة لتكاليف المخرجات بناء على تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة عبر مستويات المنظمة الثلاثة. وبالإضافة إلى ذلك سيتواصل إيلاء الاهتمام الواجب للأداء، والوظائف الأساسية للمنظمة، والمجالات التي تُنجز فيها الأعمال بأفضل أداء وأكثر فعالية داخل المنظمة. وسوف تُوضع آلية التخصيص الجديدة وتُطبق على الميزانية البرمجية المقرر اقتراحها للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧.

دور الأجهزة الرئاسية لمنظمة الصحة العالمية تجاه التمويل الكامل للميزانية البرمجية للمنظمة

٢٢- يمكن النظر إلى الدور الإشرافي الذي تلعبه الأجهزة الرئاسية للمنظمة فيما يتعلق بتمويل الميزانية البرمجية في سياق المراحل الثلاثة المميزة في الدورة المالية للمنظمة، ألا وهي: ١ تحديد الأولويات ووضع الميزانية البرمجية؛ وفترة الحوار الخاص بالتمويل؛ وتعبئة الموارد المنسقة على صعيد المنظمة في أعقاب ذلك (الشكل).

٢٣- ففي المرحلة الأولى ستُعتمد أولويات المنظمة من جانب الأجهزة الرئاسية ابتداءً من اللجان الإقليمية ثم دورة المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير، وانتهاءً بموافقة جمعية الصحة العالمية على الميزانية البرمجية في العام السابق لتنفيذها.

٢٤- وتجمع المرحلة الثانية، التي تبدأ متى وافقت جمعية الصحة على الميزانية البرمجية، الدول الأعضاء مع المساهمين في المنظمة من غير الدول في حوار خاص بالتمويل يتسم بالمشاركة والشفافية، من أجل تنسيق الموارد مع الميزانية البرمجية وكفالة إمكانية أكبر للتنبؤ عند بداية تنفيذ الميزانية.

٢٥- وفيما يتعلق بالحوار الخاص بالتمويل على وجه التحديد، ستُنظر لجنة البرنامج والميزانية والإدارة ودورة المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير في السنة الأولى من الثانية، في حصائل الحوار الخاص بالتمويل وتقدم التوجيهات إلى المدير العام بشأنها لعرضها كجزء من خطة أوسع نطاقاً للمنظمة بشأن الدخل والتمويل وتعبئة الموارد. كما ستستعرض الأجهزة الرئاسية للمنظمة استخدام المدير العام لمختلف موارد المال المتاحة للمنظمة من أجل تمويل كل فئة عمل ومكتب رئيسي في بداية الثانية.

١ كما ورد في الوثيقة EBPBAC/EXO2/2.

٢٦- **والمرحلة الثالثة** المعنية بعملية تعبئة الموارد المنسقة على صعيد المنظمة، ستستمر طوال فترة تنفيذ الميزانية البرمجية للثانية. وترمي هذه المرحلة إلى استهداف المجالات التي تتطلب المزيد من التمويل بموجب الحوار الخاص بالتمويل. وستستمر الأمانة في بذل جهود تعبئة الموارد خلال دورة الميزانية البرمجية من أجل التصدي لحالات نقص التمويل هذه كجزء من العمل المستمر مع الشركاء. وسوف توضع خطة عمل منسقة على صعيد المنظمة لتعبئة الموارد لتنفيذها تحت قيادة المدير العام والمديرين الإقليميين، لكي تستعرضها الأجهزة الرئاسية للمنظمة.

٢٧- وفي أثناء هذه المرحلة الثالثة، وعملاً بتوصيات دورة المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير، ستستعرض دورة جمعية الصحة العالمية في أيار/مايو في السنة الأولى من الثانية الدخل المضمون والدخل الوارد، ومجالات الميزانية البرمجية التي مازالت تحتاج إلى الموارد، والنفقات المبدئية المتعلقة بتنفيذ الميزانية. وسيُعرض تقييم الحوار الخاص بالتمويل والخبرات الخاصة بتعبئة الموارد على جمعية الصحة في عام ٢٠١٤ لكي تستعرضه الدول الأعضاء وتقدم التوجيهات بشأن أي إجراءات تصحيحية عند الاقتضاء، قبل بدء عملية تمويل الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧.

٢٨- وسيُتسع نطاق المعلومات المقدمة إلى الأجهزة الرئاسية للمنظمة في السنة الثانية من الثانية ليُشمل الدخل الوارد والدخل المضمون والدخل الذي لم يرد بعد، وحالات نقص التمويل، والنفقات، والنتائج المبدئية بالنسبة إلى سنة واحدة من التنفيذ. وستُدعى الأجهزة الرئاسية إلى تقديم التوجيهات بشأن اقتراحات المدير العام التي تتعلق بإعادة برمجة الموارد أو الأنشطة في الحالات التي تُعد ضرورية، في ضوء التقدم صوب تنفيذ الميزانية البرمجية، أو تلقي ولايات جديدة وقرارات لجمعية الصحة العالمية تترتب عليها آثار مالية، أو احتياجات الصحة العمومية الناشئة.

الشكل: دور الأجهزة الرئاسية لمنظمة الصحة العالمية تجاه التمويل الكامل للميزانية البرمجية للمنظمة

