

تنفيذ الميزانية البرمجية: إدارة الموارد وتحقيق الاتساق بينها

تقرير من الأمانة

١- رحبت لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، في اجتماعها الحادي عشر المنعقد في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٠ بتقرير الأمانة عن إدارة الموارد وتحقيق الاتساق بينها.^١ كما اعترفت باستمرار التفاوتات بين الميزانيات المعتمدة وبين الموارد المتاحة.

٢- كما حدد التقرير المقدم إلى اللجنة ثلاث آليات رئيسية لتحسين الاتساق، وهي عملية الميزنة وإدارة الموارد والتعديلات المدخلة على ملاك الموظفين.^٢ وتورد هذه الوثيقة المزيد من التفاصيل بشأن الأنشطة الراهنة والأنشطة المزمع تنفيذها في علاقتها بهذه الآليات الثلاث.

٣- وتعد معدلات استخدام الموارد المتاحة ووضعها موضع التنفيذ، بوجه عام، مرتفعة عبر كل المجالات وفي كل المكاتب الرئيسية. غير أن هناك عجزاً ذا شأن في التمويل متاح بالنسبة إلى البرامج الأساسية التي تدرج ضمن كل الأغراض الاستراتيجية وفي المكاتب الرئيسية باستثناء المقر الرئيسي، وذلك العجز يسبب عدم الاتساق بين الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ وبين وضعها موضع التنفيذ.

٤- وعلى الرغم من أن الأولويات القطرية والمبينة في استراتيجيات التعاون القطري والأولويات العالمية التي حددتها جمعية الصحة تسلط الأضواء على ضرورة الاستمرار في التأكيد على الأغراض الاستراتيجية ٣ و ٤ و ٦ و ٧ و ٩ والحفاظ على الميزانيات المكرسة لها فإن الموارد اللازمة لم توفر. وفي ظل هذه الظروف من العسير تحسين الاتساق ولاسيما في وضع يتسم بضخامة حالات العجز المسجلة في مجال تمويل هذه الأغراض الاستراتيجية ووضع تكرر فيه نسبة كبيرة من إجمالي الموارد بشكل صارم للاضطلاع بأنشطة أخرى.

٥- وقد بلغ إنفاق المقر الرئيسي في الثنائية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ حوالي ٣٨٪ من إجمالي الإنفاق المخصص للبرامج الأساسية وهي نسبة ظلت على ما هي عليه، إلى حد كبير، قياساً إلى الثنائيات السابقة. ولايزال الغرض المنشود فيما يتعلق باقتسام الأموال المتاحة بنسبة ٧٠ إلى ٣٠ بين الأقاليم وبين المقر الرئيسي على

ما هو عليه غير أنه رُئي أن من غير الواقعي التخطيط لبلوغ نسبة التوزيع تلك في الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣. ذلك أن التعبير السريع والجذري سيدخل الاضطراب على كيفية عمل المنظمة برمتها أو أنه سيفشل بسبب تراكم المشكلات العملية في مجال التنفيذ وهو أمر سيتعذر التغلب عليه. وستواصل الأمانة بذل جهودها من أجل بلوغ نسبة توزيع بواقع ٧٠ إلى ٣٠.

٦- والتكيف مع الوضع السائد عندما يكون التمويل في ازدياد أيسر منه عندما يتراجع التمويل، ذلك أن بالإمكان، في الحالة الأولى، تخصيص المزيد من الموارد للأقاليم والبلدان. ومن سوء الطالع أن التوقعات بالنسبة إلى الثنائيتين القادمتين تشير إلى أن معدل نمو الدخل في المستقبل سيكون أقل من المعدل الذي سُجل في الثنائيات الأخيرة. وعليه فإن تحقيق اتساق أفضل سيتطلب استخدام المنظمة الآليات الرئيسية الثلاث التي ذكرت في الوقت ذاته. وبعبارة أخرى لابد من التركيز على الميزانية، وعلى الموارد وعلى التزويد بالموظفين. وعلاوة على ذلك سيكون من الضروري تعزيز التكامل على جميع مستويات الأمانة.

الخطوات المحددة لتحسين المواعمة

الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣

٧- يجري إعداد مسودة الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ لعرضها على اللجان الإقليمية في دوراتها القادمة التي ستعقد هذا العام. وقد استعين في إعداد مسودة الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ بتقييم أداء الميزانية البرمجية ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وينطلق هذا الإعداد من الأولويات ومستويات العمليات الراهنة. وعلاوة على ذلك فإن إعداد الميزانية البرمجية المقترحة يسترشد كذلك بالأولويات على مستوى البلدان وبعملية نفذت على صعيد المنظمة من أجل تحديد الأولويات ومحاور تركيز كل غرض من الأغراض الاستراتيجية.

٨- وسوف تحدد المناقشات الخاصة بالميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ عبر المنظمة التدابير التي يلزم اتخاذها لمعالجة التفاوتات بين الميزانية البرمجية المقترحة والتنفيذ الفعلي، بما في ذلك توزيع الوظائف والموظفين على نطاق الأمانة. وعلاوة على ذلك فإن المناقشات ستسهم في الربط بين تعبئة الموارد وبين تمويل الميزانية البرمجية المقترحة.

٩- وبالإضافة إلى ذلك من المقترح أن يتم تأجيل التخطيط العملي فيما يتعلق بالميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣، مع الأعمال التفصيلية الخاصة بتحديد الأهداف والنتائج ومتطلبات الموارد على مستوى النتائج المتوقع على صعيد المنظمة، إلى النصف الثاني من عام ٢٠١١، الأمر الذي يتيح استخدام الدروس المستفادة من الثنائية السابقة واستعراض منتصف المدة الخاص بأداء الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ في توفير المعلومات اللازمة لهذه العملية. وستكون عملية التخطيط العملي أكثر تسلسلاً من ذي قبل، وستبدأ بتحديد البلدان المستهدفة بالنتائج ثم التخطيط والميزنة وكذلك وضع مؤشرات الأداء وفقاً لإطار التخطيط على صعيد المنظمة ولأولويات في استراتيجيات التعاون مع البلدان.

١٠- وسيُراعى في مناقشة توزيع الوظائف والموظفين على نطاق المنظمة تقييم جاهزية المقر الرئيسي للنقل. ويتمثل مفهوم ذلك في أنه مع تطور البرامج ومحاور تركيزها والقدرات والموارد التي يمكن نقلها من المقر الرئيسي إلى الأقاليم والبلدان. وفيما يتعلق ببعض الأغراض الاستراتيجية فإن معظم الأدوات والتدخلات متاح بالفعل وينبغي أن تنصب غالبية الجهود على دعم التطبيق والتنفيذ. وفيما يتعلق بهذه الأغراض الاستراتيجية فإن وضع القواعد والحفاظ عليها وتقييمها، وبعض أعمال التطوير الأخرى، تظل في المقر الرئيسي وتنفذ بالتعاون مع المكاتب الإقليمية والقطرية. وفيما يخص مجموعة ثانية من الأغراض الاستراتيجية

فإنه على الرغم من أن بعض الأدوات والتدخلات لاتزال قيد الإعداد، والبعض الآخر جاهز بالفعل، ويمكن توقع أن تتجه هذه الأغراض الاستراتيجية نحو المرتسم الخاص بالمجموعة الأولى خلال فترة الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣. وأخيراً فإن هناك مجموعة ثالثة لاتزال بعض أغراضها الاستراتيجية قيد التطوير تجاوباً مع التحول الوبائي ومع تدشين استراتيجيات عالمية جديدة، ويتمثل قدر كبير من العمل في وضع القواعد وإعداد الأدوات.

إدارة الموارد

١١- سلط التقرير المقدم من الأمانة إلى الاجتماع الحادي عشر للجنة البرنامج والميزانية والإدارة الضوء على العمل الخاص بوضع خطة عمل لإدارة الموارد بكفاءة أكبر. وللخطة ثلاثة عناصر يتعلق أولها بإنشاء وتنفيذ سياسة مؤسسية لضمان أن تسهم كل المساهمات الطوعية المحددة على نحو ملائم في تغطية جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة ذات الصلة بالنتائج التي تمولها، أي استرداد التكاليف بالكامل. وينبغي أن يتم التركيز بوجه خاص على تغطية كل تكاليف الموظفين ذات الصلة. ومن المتوقع أن يخفف ذلك الضغط على الاعتمادات المالية الأكثر مرونة وتعطيها الحرية في تمويل الأهداف المحددة التي يصعب في الأصل تمويلها من المساهمات الطوعية المحددة، وتسهيل تصحيح التفاوتات في التمويل عبر الأغراض الاستراتيجية. وهذا العمل جارٍ وقد بدأت المناقشات مع الشركاء الرئيسيين في أعمال المنظمة ومع ممولي هذه الأعمال الرئيسيين.

١٢- ويتعلق العنصر الثاني بإدارة الاشتراكات المقدرة باعتبارها مورداً مالياً على مستوى المكاتب الرئيسية وليست ميزانية (كما هو الشأن حالياً). ولن يسهل ذلك العمليات اليومية فحسب ولكنه سيزيد بصورة كبيرة قدرة الاشتراكات المقدرة على تسوية أية تفاوتات ناتجة عن التمويل من المساهمات الطوعية الشديدة التحديد. ومع ذلك فإن إطلاق الإمكانات الكاملة للاشتراكات المقدرة لن يتسنى إلا إذا تم تحديد أبواب الاعتماد على مستوى أعلى من المستوى الحالي. ومن المقترح في هذا الصدد فتح باب اعتماد واحد (للميزانية البرمجية ككل) أو بابي اعتماد (لأغراض الاستراتيجية من ١ إلى ١١ وللغرضين الاستراتيجيين ١٢ و ١٣) للاشتراكات المقدرة في الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣.

١٣- أما العنصر الثالث، أي حساب المساهمات الطوعية الأساسية، فمن المرجح أن يظل صغيراً نسبياً في الثنائية التالية مقارنة بالاعتمادات المالية المحددة والاشتراكات المقدرة. وعلى الرغم من ذلك فإن هذا العنصر يتمتع بإمكانات كبيرة بالنسبة إلى إدارة الموارد، ولاسيما معالجة بعض التفاوتات المحددة. وفي هذا الخصوص سيتم تشجيع المانحين على دعم حساب المساهمات الطوعية الأساسية بالاعتمادات المالية المعززة التي تتمتع بالمرونة التامة.

التزود بالموظفين

١٤- إن ضبط ملاك الموظفين قد يكون أقوى الآليات الرئيسية الثلاث المبينة هنا. ويتعلق نحو نصف التكاليف ذات الصلة بالبرامج الأساسية للمنظمة بالتزود بالموظفين، وذلك باعتبارها وكالة تقنية. ومن ثم فإن أية تحولات في التزود بالموظفين من مستوى إلى آخر في المنظمة سيكون لها أثر فوري على مرتسم الإنفاق العام. بيد أن الآليات الخاصة بضبط التزود بالموظفين تعتبر أيضاً الآليات الأعقد في تنفيذها.

١٥- وتم، كخطوة أولى، إدخال أنصبة للوظائف في المقر الرئيسي في تموز/ يوليو ٢٠٠٩ على أن يبدأ سريانها اعتباراً من ١ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٠، وذلك بهدف ضبط عدد الموظفين في جنيف من خلال كبح الزيادة في هذا المكتب، ويُعتبر ذلك اعترافاً بأن عدد الموظفين هو المحدد الرئيسي لإنفاق المنظمة. وبالإضافة

إلى ذلك، وكما ذكر أعلاه، فإن المناقشات الخاصة بالميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ تتناول كذلك إمكانيات نقل الوظائف والموارد من المقر الرئيسي إلى الأقاليم والبلدان.

الأطر الزمنية

١٦- تواصل الأمانة بذل الجهود من أجل معالجة التفاوتات في التمويل المتاح ومدى التنفيذ التقني عبر مختلف الأغراض الاستراتيجية والمكاتب الرئيسية وقطاعات الميزانية.

١٧- وقد ورد أعلاه بيان أنشطة المتابعة التي يتعين تنفيذها، وفيما يلي بيان المواعيد المتوخاة:

- الفترة المالية ٢٠١٠-٢٠١١: زيادة الدعم المقدم من المانحين إلى حساب المساهمات الطوعية الأساسية، واستخدام الاعتمادات المالية في معالجة التفاوتات.
- كانون الثاني/يناير ٢٠١٠: تطبيق ورصد كل من أنصبة الوظائف وضبط الوظائف في المقر الرئيسي.
- كانون الثاني/يناير - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠: المناقشات الخاصة بالميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ تحدد التدابير التي يلزم اتخاذها من أجل معالجة التفاوتات بين الميزانية البرمجية المقترحة والتنفيذ الفعلي، بما في ذلك النظر في توزيع الوظائف والموظفين عبر المنظمة.
- كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠: وضع سياسة خاصة باسترداد التكاليف بالكامل، والانتهاء من المناقشات مع الشركاء الرئيسيين.
- أيار/مايو ٢٠١١: فتح باب اعتماد واحد أو بابي اعتماد للاشتراكات المقدرة في الميزانية البرمجية ٢٠١٢-٢٠١٣ (إذا أقرت ذلك جمعية الصحة في قرار فتح أبواب الاعتماد).
- أيار/مايو ٢٠١١: عرض استعراض منتصف المدة الخاصة بالميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ على لجنة البرنامج والميزانية والإدارة.
- أيار/مايو ٢٠١٢: تقييم أداء الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ سيعرض حصائل الجهود المبذولة فيما يتعلق بإدارة الموارد ومواعمتها.

الإجراء المطلوب من لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

١٨- لجنة البرنامج والميزانية والإدارة مدعوة إلى أن تحيط علماً بهذا التقرير.

= = =