منظمة الصحة العالمية

الاجتماع الأول للفريق العامل
المعني بالتمويل المستدام **٢٤ آذار/ مارس ٢٠٢١**
جنيف، ٢٩-٣١ آذار/ مارس ٢٠٢١ **EB/WGSF/1/3**

التمويل المستدام لمنظمة الصحة العالمية

خيارات مطروحة على نظر الفريق العامل المعني بالتمويل المستدام

المقدمة

١- بعد النظر في الوثيقة م ت١٤٨/٢٦، قرر المجلس التنفيذي في دورته الثامنة والأربعين بعد المائة[١] أن تُحسم مسألة التمويل المستدام للمنظمة من خلال نهج بنيوي رفيع المستوى يقوم على الأسئلة العملية الثلاثة التالية:

(١) ما هي المهام الأساسية التي ينبغي تمويلها بشكل مستدام؟

(٢) ما هو مقدار التمويل اللازم لضمان استدامة هذه المهام الأساسية؟

(٣) من ينبغي أن يوفر هذا التمويل؟

٢- وتسعى هذه الوثيقة إلى تناول السؤال المتعلق بالمهام الأساسية التي ينبغي تمويلها بشكل مستدام، وتعرض بعض الخيارات المختلفة المتاحة لكي ينظر فيها الفريق العامل. وتهدف الخيارات المطروحة إلى حفز النقاش، ولا تشكّل قائمة شاملة أو نهائية. وما أن يتفق الفريق العامل على خيار معين، ستشرع الأمانة في توضيح الآثار المالية والإدارية المترتبة عليه، حسب الاقتضاء، لإسناد المناقشات بشأن السؤال الثاني المتعلق بالمقدار اللازم من التمويل المستدام.

٣- ولأغراض الاضطلاع بهذه العملية، يشير مصطلح التمويل المستدام إلى التمويل الذي يمكّن المنظمة من امتلاك الهياكل والقدرات القوية اللازمة لأداء وظائفها الأساسية بتزويد الدول الأعضاء بالدعم الفعّال والناجع، بما في ذلك في مجال الوقاية من فاشيات الأمراض وكشفها والاستجابة لها.

٤- ومن المفهوم أن التمويل المستدام يكون على النحو التالي:

- يمكن التنبؤ به، أي يماثل الاشتراكات المقدرة بحيث تكون المنظمة على علمٍ دقيق بمستوى التمويل قبل بدء الثنائية، ويمكنها الاعتماد الوثيق على تلك الأموال؛
- متوسط إلى طويل الأجل، أي يشمل فترة برنامج العمل العام على أقل تقدير؛
- يتسم بالمرونة، أي يسمح بالمواءمة الكاملة مع أولويات الميزانية البرمجية المعتمدة، بما في ذلك تكاليف الموظفين والأنشطة، دون فرض قيود على نوع النشاط أو مكانه أو حصائل الميزانية البرمجية ومخرجاتها؛

---

١ المقرر الإجرائي م ت١٤٨(١٢) (٢٠٢١).

- لا يعتمد بشكل كامل على عدد قليل من المساهمين أو على مقدار مساهماتهم؛
- يدعم بشكل كبير القطاع الأساسي من الميزانية البرمجية المعتمدة.

الخيارات المطروحة على نظر الفريق العامل

٥- تركز الخيارات المطروحة جميعها على القطاع الأساسي من الميزانية، إما بأكمله أو على جزء محدد من المهام والبرامج الواردة فيه. وستتداخل بعض عناصر الخيارات مما يستدعي تناولها أثناء عملية تقدير التكاليف ما أن يبت الفريق العامل في الخيار المقرر اعتماده.

الخيار ١: اعتبار القطاع الأساسي من الميزانية بأكمله أساسياً

٦- تتضمن الميزانية البرمجية المعتمدة للمنظمة أربعة قطاعات هي: القطاع الأساسي؛ (٢) قطاع استئصال شلل الأطفال؛ (٣) قطاع البرامج الخاصة؛ (٤) قطاع عمليات الطوارئ والنداءات.

٧- ويشمل القطاع الأساسي الأعمال الرئيسية للمنظمة، ويشكّل الجزء الأكبر من الميزانية البرمجية المعتمدة، من حيث تحديد الأولويات الاستراتيجية والتفاصيل ومبالغ الميزانية على حد سواء. كما يجسد المقررات الإجرائية للأجهزة الرئاسية وقراراتها التي نظرت فيها الدول الأعضاء واعتمدتها على النحو الواجب وتولت الأمانة تقدير تكاليفها بالكامل. وهذا القطاع هو الذي تحدد فيه الدول الأعضاء الأولويات، حيث لا تعتمد جمعية الصحة الميزانية الأساسية إلا بعد مشاورات مستفيضة بين الدول الأعضاء. ويخضع تمويل هذا الجزء من الميزانية عادةً لمزيد من التدقيق من جانب الدول الأعضاء مقارنةً بسائر قطاعات الميزانية. وبمجرد اعتماد القطاع الأساسي، تمارس المنظمة رقابة استراتيجية وتشغيلية حصرية على نطاق الأنشطة المُضطلع بها في القطاع الأساسي، وعلى اختيار وسائل تنفيذها ومكانها وتوقيتها. وبإمكان المنظمة أن تكفل من جهة تحقيق نمو متزن لمختلف مخرجات الميزانية البرمجية على نحو يعكس الأولويات الصحية العامة، ومن جهة أخرى توزيعاً عادلاً للميزانية بين المكاتب الرئيسية.

٨- ويشمل القطاع الأساسي جميع الأولويات والمتطلبات التي تحددها الدول الأعضاء. وبالتالي، فإن اعتبار جميع الوظائف المدرجة في القطاع الأساسي من الميزانية وظائف أساسية وضمان تمويلها المستدام سيؤكد الطابع الموجّه من الدول الأعضاء لعمل المنظمة، بما يضمن الاتساق التام بين مهام الحوكمة والتمويل والرقابة في المنظمة.

الخيار ٢: تحديد المهام الأساسية استناداً إلى محتواها أو غرضها

٩- يمكن تحديد المهام الأساسية للمنظمة استناداً إلى محتواها أو غرضها. وهناك خياران لهذا النهج القائم على المحتوى:

الخيار ٢أ: استخدام المهام الست الرئيسية المحددة في برنامج العمل العام الثاني عشر وبرنامج العمل العام الثالث عشر، ٢٠١٩-٢٠٢٣

١٠- ترتكز الأولويات الاستراتيجية المُحدّدة في برنامج العمل العام الثالث عشر، ٢٠١٩-٢٠٢٣ على ثلاث نقلات نوعية استراتيجية، هي: تعزيز القيادة على جميع المستويات، وتحقيق الأثر في كل بلد، وتركيز المنافع العامة العالمية على تحقيق الأثر. وتجسد هذه النقلات النوعية مجتمعةً المهام الرئيسية الست للمنظمة المتمثلة فيما يلي:

- الاضطلاع بدور القيادة في المسائل الحاسمة الأهمية بالنسبة إلى الصحة وإقامة الشراكات حيثما يلزم العمل المشترك؛

- بلورة المسار البحثي وحفز عملية توليد المعارف القيّمة ونشرها وتطبيقها؛
- وضع القواعد والمعايير وتعزيز ورصد تنفيذها؛
- توضيح الخيارات السياسية الأخلاقية والمُسندة بالبيّنات؛
- تقديم الدعم التقني وحفز التغيير وبناء القدرات المؤسسية المستدامة؛
- رصد الوضع الصحي وتقييم الاتجاهات الصحية.

الخيار ٢ب: وضع قائمة حتمية من الوظائف الأساسية للمنظمة

١١- قد تشمل القائمة الوظائف الأساسية الحتمية للمنظمة ما يلي:

- وظائف دعم البلدان في مجال الوقاية من فاشيات الأمراض وكشفها والاستجابة لها، وتنسيق المساعدة الدولية (برنامج منظمة الصحة العالمية للطوارئ الصحية والغايتان المترابطتان ١ (النُظم الصحية) و٣ (مقاومة مضادات الميكروبات) من الغايات المليارية الثلاثة للمنظمة، بما في ذلك البيانات والعلوم)؛
- وظائف تلبي توقعات الدول الأعضاء في أداء المهام المعيارية (منافع الصحة العامة)؛
- الوظائف الأساسية لصون الصحة العامة وتعزيزها في البلدان، بما فيها الوظائف اللازمة للحفاظ على عالم خال من شلل الأطفال (التمنيع، والترصد، وشبكات المختبرات والخدمات)؛[١]
- الوظائف التي تعلي دور البحث والابتكار في مجال الصحة العالمية؛
- الوظائف التمكينية التي تركز بشكل أكبر على الشفافية والمساءلة لتخفيف وطأة المخاطر المؤسسية الجسيمة.

الخيار ٣: تحديد الوظائف الأساسية استناداً إلى مبادئ يضعها الفريق العامل

١٢- يمكن أن يتمثل نهج آخر في تحديد الوظائف الأساسية للمنظمة استناداً إلى مبادئ يضعها الفريق العامل، وقد تشمل ما يلي:

- الوظائف التي تعدّ أساسية لوفاء المنظمة بولايتها وأداء دورها الفريد (وضع القواعد والمعايير، وتزويد البلدان بالدعم التقني)؛
- الوظائف التي يتّسم حياد المنظمة فيها بأهمية حاسمة، وتشمل تحديداً الوظائف التي ينبغي ألا تعتمد على مستويات تمويل طوعي كبيرة من الجهات المانحة (البحوث واللوائح)؛
- الوظائف الحاسمة الأهمية للحفاظ على استدامة المنظمة وجودة إدارتها وحسن أدائها (الوظائف التمكينية)؛
- الوظائف الأساسية لضمان حسن قيادة المنظمة وقدرتها الكاملة على تلبية احتياجات الدول الأعضاء بصفتها الوكالة الرائدة في مجال الصحة ضمن منظومة الأمم المتحدة (وظائف الحوكمة).

١ يجدر بالذكر أن أي تداخل بين صون الوظائف الأساسية للصحة العامة وتعزيزها في البلدان ووظائف دعم البلدان في مجال الوقاية من فاشيات الأمراض وكشفها والاستجابة لها، خاضع للتصحيح عند تقدير التكاليف.

١٣- ويمكن تطويق بعض الوظائف الأساسية للمنظمة تحديداً لضمان تنفيذها بطريقة مستقلة ومحايدة. فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار الاختبار المسبق للصلاحية واحداً من أشكال تقديم الخدمات، إذ تُفرض رسوم على هذا النوع من الخدمات التي تسمح بتسويق المستحضرات الصيدلانية عالمياً. وتتأتى حالياً نسبة ٦٤٪ من تمويل أنشطة الاختبار المسبق للصلاحية من المساهمات الطوعية. ويمكن الدفع بالقول إن هناك حاجة إلى إيجاد قاعدة تمويل مستدامة ويمكن التنبؤ بها لكي يتسنى مواصلة إنجاز هذا العمل وتوسيع نطاقه، عند الضرورة، بما يتماشى مع احتياجات الدول الأعضاء ويبدّد الشواغل المثارة بشأن التأثيرات الخارجية المُتصورة.

الخيار ٤: اعتماد نهج عددي عوضاً عن ترتيب أولوية الوظائف

١٤- في حالة اعتُبر أن من المتعذر أو غير العملي التوصل إلى قائمة بالوظائف الرئيسية أو الأساسية، يمكن اعتماد نهج بديل يركز على النسبة المئوية من التمويل المرن اللازمة لضمان تلبية تطلعات الدول الأعضاء.

١٥- ويفضي نموذج التمويل الحالي للمنظمة إلى اعتماد التنفيذ إلى حد كبير على الجهات المانحة. وبالتالي، فإن الالتزامات تجاه الجهات المانحة توجّه طريقة توظيف المساهمات الطوعية وأهدافها. ويؤدي نهج التمويل هذا إلى حدوث تضارب بين توقعات الدول الأعضاء على النحو المنعكس في الميزانية البرمجية المعتمدة، وقدرات المنظمة الفعلية على تنفيذ تلك الالتزامات. ويعدّ التمويل المستدام عنصراً جوهرياً في التصدي لهذه المسألة وتعزيز حوكمة الدول الأعضاء للمنظمة، لا سيما من خلال التمكين من ربط التمويل على نحو أوثق بالتخطيط والميزنة، وكلاهما يندرج ضمن نطاق الرقابة الكاملة للأجهزة الرئاسية للمنظمة. ومن شأن اعتماد التمويل المستدام لتمويل الميزانية الأساسية، جزئياً أو كلياً، أن يعزز آليات الحوكمة في المنظمة ويتيح للدول الأعضاء سيطرة أكبر على اتجاهات التركيز الاستراتيجي للمنظمة.

الخيار ٤أ: تحديد النسبة المطلوبة من التمويل المستدام للميزانية الأساسية

١٦- إذا اعتُمد هذا الخيار، بإمكان الدول الأعضاء أن تتفق على نسبة مئوية حرجة من الميزانية الأساسية ينبغي تمويلها بشكل مستدام، على نحو يضمن المواءمة بين جوانب الحوكمة والتمويل والرقابة على الميزانية البرمجية المعتمدة.

الخيار ٤ب: تجنب الاعتماد المفرط على المساهمات الطوعية

١٧- مازالت المنظمة تعتمد بشكل كبير على المساهمات الطوعية من عدد قليل من الجهات المانحة الرئيسية لتنفيذ ميزانيتها البرمجية. ويُظهر الشكل ١ الأموال المتاحة من الجهات المانحة الخمس الرئيسية، جنباً إلى جنب مع الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية الأخرى. ويتبين في أربع من الثنائيات الست المعروضة أن المساهمات الطوعية المقدمة من الجهات المانحة الخمس الرئيسية فاقت مجموع ما قدمته الجهات المانحة الأخرى جميعها. ويطرح نموذج التمويل هذا مشاكل عديدة تشمل ما يلي:

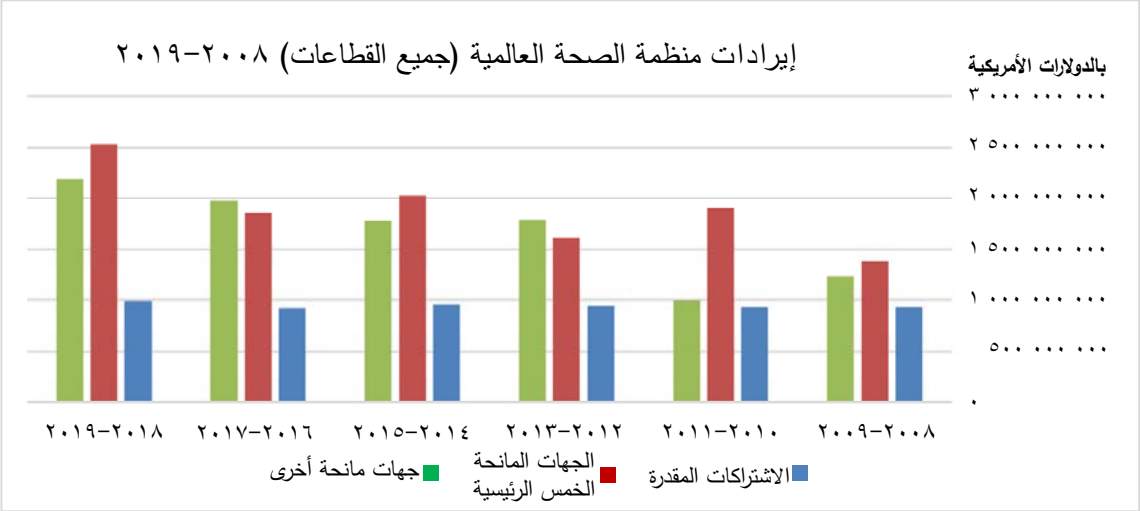
- من الصعب للغاية تعزيز قدرات المنظمة الرئيسية في وقت يستند فيه الكثير من عملها إلى أنشطة برمجية يتراوح أجلها بين القصير والمتوسط لا غير.
- في حين يحظى سخاء جميع الجهات المانحة بتقدير بالغ، فإن الاعتماد المفرط على عدد قليل من الجهات المانحة الرئيسية يجعل عمل المنظمة عرضةً للانقياد بأولويات تلك الجهات. ويعرقل هذا الوضع تنفيذ القرار ج‌ص ع٥٨-٤ (٢٠٠٥) الذي يهدف لضمان أن تمارس جمعية الصحة، بواسطة ميزانية متكاملة، سلطتها كاملة على جميع الأولويات وأهميتها النسبية. لذا، فمن شأن زيادة التمويل

المستدام دون ربطه ببرامج محددة أن يمنح جمعية الصحة قدراً أكبر بكثير من النفوذ والسيطرة على المنظمة وتنفيذ ميزانيتها.

- نظراً إلى محدودية مبلغ الاشتراكات المقدرة، لا تتمتع المنظمة إلا بقدر قليل من المرونة في تخصيص التمويل بالمساواة بين جميع نتائج الميزانية البرمجية. ونتيجة لذلك، تظل هناك فجوات تمويل كبيرة ومزمنة (تتخلل عادةً مجالات برمجية لا تهم معظم الجهات المانحة إلا بقدر ضئيل أو لا تهمها إطلاقاً، مثل الأمراض غير السارية ووظائف التأهب والوقاية).
- ينطوي الاعتماد المفرط على عدد قليل من الجهات المانحة الرئيسية على مخاطر مؤسسية جسيمة. فانسحاب أي من هذه الجهات المانحة من شأنه أن يخلف فجوة تمويل فورية هائلة يتعذّر سدها بسهولة بسبب المبالغ المحدودة جداً من التمويل المُتاح المستدام والمرن والقابل للتنبؤ به.

١٨- ويتمثل أحد الخيارات المتاحة للتخفيف من وطأة هذا الاعتماد المفرط على المساهمات الطوعية في الحد من الاعتماد على تمويل الجهات المانحة الطوعي لكل حصيلة من حصائل الميزانية البرمجية بحصره في نسبة مئوية حرجة معيّنة.

الشكل ١: الأموال المتاحة لجميع قطاعات الميزانية فيما يخص الميزانيات البرمجية للثنائيات من ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى ٢٠١٨-٢٠١٩، بحسب الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية والجهات المانحة الخمس الرئيسية



= = =