

الميزنة والتمويل في المنظمة

نبذة تاريخية

١- تهدف هذه الوثيقة إلى تقديم نبذة تاريخية موجزة^١ عن الميزنة والتمويل في المنظمة لينظر فيها الفريق العامل المعني بالتمويل المستدام الذي أنشأه المجلس التنفيذي في دورته الثامنة والأربعين بعد المائة.^٢

تحديد المشكلة

٢- ينبغي النظر إلى وضع التمويل الحالي في المنظمة من منظور تاريخي. فقد توسع نطاق عمل المنظمة وازدادت المنجزات المستهدفة المتوقعة منها بشكل ملحوظ منذ إنشائها في عام ١٩٤٨. وأدت عوامل خارجية مثل التوسع الديمغرافي والاقتصادي إلى زيادة الطلب على ما يمكن للمنظمة ويجب عليها إتاحتها. وتطورت المنظمة من هيئة تركز أساساً على البحث ووضع القواعد والمعايير إلى منظمة تولي العناية أيضاً لمنظور التنمية وتضطلع بدور قيادي استباقي فيما يتصل بالمسائل الصحية العالمية، بما يشمل الاستجابة الدولية للفاشيات والأزمات والطوارئ. وانتقلت المنظمة، مع منظومة الأمم المتحدة، من اعتماد رؤية رأسية قائمة على الأمراض إلى اتباع نهج أكثر شمولاً في مجال الصحة العامة، بالتركيز على الطيف الكامل لقطاع الصحة والنهوض بالمشاركة المجتمعية الأوسع نطاقاً على جميع المستويات.

٣- وأتاحت زيادة مستويات الموارد المخصصة للصحة خارج المنظمة فرصاً أكبر للتمويل ولكن ليس بالضرورة بطريقة تساهم في موازنة التمويل مع أولويات الميزانية أو تعزز استدامة التمويل. وقد أفضى ذلك إلى الاعتماد الشديد على زيادة المساهمات الطوعية التي لا يمكن اعتبار أغلبيتها مساهمات مستدامة من حيث إمكانية التنبؤ بها على الرغم من أنها مساهمات سخية وموضع تقدير بالغ.

٤- وعليه، فإن مسألة تمويل المنظمة تقع في مفترق تقاطع معقد بين الأبعاد الرئيسية الثلاثة التالية:

- **الحكومة** - تخضع المنظمة لإدارة الأجهزة الرئاسية، بما فيها جمعية الصحة العالمية والمجلس التنفيذي ولجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة له واللجان الإقليمية. ومع ذلك، فإن العديد من الجهات المانحة الرئيسية من غير الدول لا تشارك في عملية صنع القرار ولا يمكن للأمانة أن تنفذ البرامج إلا بقدر التمويل الذي يتوفر لها، مما يجعل من الصعب اتخاذ قرارات رفيعة المستوى بشأن تحديد أولويات الموارد وتخصيصها.

١ أُنتجت وثيقة معلومات أساسية غير رسمية تلخص الأحداث والاتجاهات والتطورات الرئيسية السابقة المرتبطة بتمويل المنظمة للدول الأعضاء قبل الاجتماع الأول للفريق العامل المعني بالتمويل المستدام.

٢ المقرر الإجرائي م١٤٨(١٢) (٢٠٢١).

- **الميزانية وتحديد الأولويات** – من المهم إدراك أن الميزانية البرمجية للمنظمة تختلف عن الميزانية الحكومية. ففي الميزانية البرمجية، تعتمد الأجهزة الرئاسية النتائج المزمع تحقيقها والأولويات المقرر التركيز عليها والموارد التي سيلزم توفيرها لتحقيق ذلك. ولا تمول الميزانية بالتالي تمويلًا كاملاً ومسبقاً. وتضمن الاشتراكات المقدره فقط القدرة على التنبؤ إلى حد ما. ويعتمد ما تبقى من موارد التمويل على استعداد الجهات المانحة ومدى اتساق مساهماتها مع الأولويات البرمجية على النحو المعبر عنه في مستويات الميزانية. ويمكن أن ينجم عن ذلك أن يتجاوز مجموع الموارد المتاحة مجموع الميزانية المعتمدة بينما تظل عدة برامج تعاني من نقص التمويل. ويُشار إلى هذه الثغرات في التمويل بعبارة جيوب الفقر.
- **طبيعة الموارد** – تمول الميزانية البرمجية المعتمدة عن طريق مجموعة من الاشتراكات المقدره والمساهمات الطوعية (المخصصة بدرجات متفاوتة) وتكاليف دعم البرامج (أي النفقات العامة التي تُحمل على أي مساهمات طوعية)^١ وجميعها تختلف في الصفات والقيود والفرص. ويتكوّن أكثر من ٨٠٪ من مجموع الموارد من مساهمات طوعية مقدمة من جهات مانحة من القطاعين العام والخاص تقرر بطبيعة الحال المساهمة وتحدد في حال مساهمتها مبلغ هذه المساهمة وشروطها. ويؤدي ذلك إلى تكوّن جيوب الفقر بسبب تخصيص الجهات المانحة مساهماتها حسب النتيجة و/ أو الهيكل التنظيمي.

تحديد الأولويات والتمويل المستدام

- ٥- لا يتعلق التمويل المستدام ببساطة بمستوى التمويل المطلوب في مرحلة معينة. فصلب الموضوع مسألتان مترابطتان هما تحديد الأولويات وكيفية ضمان توفير التمويل الكافي لما يُطلب إنجازه.
- ٦- وتكرّس الدول الأعضاء في المنظمة وأمانة المنظمة قدراً لا يُستهان به من الوقت والجهد لمناقشة أولويات المنظمة. وتحدّد الأولويات في برنامج العمل العام على المستوى الاستراتيجي وفي الميزانية البرمجية بمزيد من التفصيل وبموجب مختلف المقررات الإجرائية والقرارات الصادرة عن الأجهزة الرئاسية على مستوى الحكومة. وتتعلق المسألة الرئيسية المطروحة بالطريقة الكفيلة بتوفير التمويل المستدام الكافي لهذه الأولويات لضمان تمكن المنظمة من تحقيق النتائج.
- ٧- وهناك عدة اعتبارات رئيسية ينبغي أخذها في الحسبان في هذا المضمار:
 - لا يعتبر تحديد الأولويات عملية واقعية إذا تولى طرف واحد تحديدها ومولّها طرف آخر حسب تقديره.
 - يجب نتيجة لذلك أن يكون تحديد الأولويات بشكل مجد مصحوباً بمناقشة حول طريقة توفير مستوى تمويل واقعي لهذه الأولويات يمكن أن تحدده الجهة التي تضع الأولويات.
 - إذا كان الأساس المنطقي المشار إليه أعلاه صحيحاً وكانت هناك تحفظات بشأن مستوى التمويل الذي يمكن التعهد به، فيجب التوصل إلى اتفاق بشأن مستوى الأولويات المحددة الذي سيكون مصحوباً بالموارد الكافية وما يترتب على ذلك من آثار، بما يشمل مسألة ما الذي يمكن اعتباره في أحسن الأحوال أولوية ثانوية إذا لم يتوفر له الموارد الكافية لها.

١ انظر الوثيقة م٤٨/٢٦ للحصول على مزيد من التفاصيل عن التمويل المرّن.

٨- وسعت الدول الأعضاء والأمانة إلى تحسين تحديد أولويات المنظمة وإدارة الميزانية البرمجية وتمويلها على مر السنين.

٩- وتصدياً لحالة الشد والجذب بين الاعتماد على المساهمات الطوعية التي لا يمكن التنبؤ بها إلى حد كبير وزيادة متطلبات التمويل، عقدت أمانة المنظمة مشاورة غير رسمية بشأن مستقبل تمويل المنظمة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وعلى الرغم من أن المشاورة استهدفت في البداية إجراء مناقشة بشأن تمويل المنظمة، فقد أثرت مسائل أساسية أخرى متعلقة بدور المنظمة وطبيعتها أنشطتها الأساسية في بيئة الصحة العالمية السريعة التطور. ومن بين النتائج الرئيسية التي خلصت إليها تلك المشاورة أنه يتعين على المنظمة ما يلي:

- أن تستفيد بفعالية أكبر من وضعها القيادي في مجال الصحة العالمية؛
- أن تحافظ على المرونة والقدرة اللازمتين للتكيف مع البيئة المتغيرة والتحديات الجديدة؛
- أن تعيد النظر في تنوع أنشطتها الحالية وتنتقي عدداً أقل من الأولويات.

١٠- ولا تزال هذه النقاط صالحة في الوقت الحالي بقدر ما كانت عليه منذ عقد من الزمن.

١١- وقد أدت الجهود التي بذلتها الدول الأعضاء والأمانة إلى تحسين الميزنة في المنظمة، ولا سيما من خلال تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج والانتقال إلى اعتماد ميزانية متكاملة تماماً وإجراء إصلاحات إدارية داخلية. وتكللت الجهود الرامية إلى تعزيز التمويل المستدام أيضاً بالنجاح إلى حد ما عن طريق إنشاء حساب المساهمات الطوعية الأساسية وإجراء حوارات خاصة بتمويل المنظمة واعتماد التمويل حسب الموضوع على سبيل المثال. وعلى الرغم من ذلك، نادراً ما جرى التنسيق بين النهجين. والمسألة التي تظل مطروحة هي أن الأجهزة الرئاسية تحدد الأولويات في الميزانية البرمجية المعتمدة غير أن تمويل هذه الميزانية يعتمد أساساً على الجهات المانحة التي لا تتواءم أولوياتها الجماعية غالباً مع الأولويات المحددة في الميزانية.

١٢- وإذا تسنى تحديد الالتزامات الخاصة بالأولويات والتمويل والاتفاق عليها في الوقت نفسه، فسوف تكون المنظمة في وضع يمكنها من تنفيذ ما هو مطلوب منها.

نبذة تاريخية

١٣- أثرت الأحداث والاتجاهات والتطورات الرامية إلى تحسين استدامة تمويل المنظمة على ميزانية المنظمة مع مرور الوقت، وخصوصاً من حيث تحديد الأولويات، وأدت إلى زيادة كبيرة في الميزانية. ويمكن النظر في العوامل الرئيسية المؤثرة في ميزانية المنظمة وأولوياتها وتمويلها من الزوايا الأربع التالية:

- العوامل الخارجية
- التغييرات في الموارد المتاحة للصحة الدولية
- جهود الدول الأعضاء المبذولة لتدعيم ميزانية المنظمة
- جهود الدول الأعضاء المبذولة لتحسين تمويل المنظمة

١ https://www.who.int/dg/future_financing/en/ (تم الاطلاع في ٢٣ آذار/ مارس ٢٠٢١).

الخلاصة

١٤- أظهرت جائحة المرض الذي يسببه فيروس كورونا (كوفيد-١٩) بوضوح أن الحاجة إلى منظمة متينة تتمتع بالقدرات والمرونة اللازمة لم تتوار بل أصبحت بالأحرى أكثر إلحاحاً. ولا يحتاج العالم إلى قيادة عالمية راسخة للاستجابة للأزمات الصحية فحسب بل من أجل الحفاظ على المكاسب المحققة في مجال الصحة العامة منذ عام ١٩٤٨ وتوسيع نطاقها أيضاً. وضماناً لتمكّن المنظمة من المضي قدماً والحفاظ على الثقة الكاملة للدول الأعضاء فيها من حيث قدرتها على تحقيق النتائج، يجب الإجابة على الأسئلة الحاسمة الثلاثة التالية:

- ما هي الأولويات الرئيسية التي تحددها الأجهزة الرئاسية ويجب على المنظمة أن تتمكن من تنفيذها أياً كانت الظروف؟
- ما هو مستوى الموارد المطلوب لضمان تمكّن المنظمة من تنفيذ تلك الأولويات؟
- ما هو النهج الأكثر استدامة لضمان إتاحة تلك الموارد؟

= = =