

التخصيص الاستراتيجي للموارد

تقرير من الأمانة

١- طلبت الدول الأعضاء في المقرر الإجرائي ج ص ع ٦٦ (٩) بشأن منهجية التخصيص الاستراتيجي للموارد من المدير العام أن يقترح، بالتشاور مع الدول الأعضاء، منهجية جديدة لتخصيص الموارد الاستراتيجية في منظمة الصحة العالمية لكي تنتظر فيها جمعية الصحة العالمية السابعة والستون بدءاً بوضع الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧، وذلك بالاستعانة بعملية تخطيط رصينة من القاعدة إلى القمة وتقدير تكاليف المخرجات بشكل واقعي بناءً على تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة عبر المستويات الثلاثة لمنظمة الصحة العالمية (المنظمة).

٢- لذا فإن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد ستستند إلى الركائز الثلاث التالية: (١) عملية تخطيط رصينة من القاعدة إلى القمة؛ (٢) تقدير تكاليف المخرجات بشكل واقعي؛ (٣) تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة عبر مستويات المنظمة الثلاثة (أي تقسيم العمل). وتوجز هذه الورقة في بيان الأعمال المنجزة والتقدم المحرز في إقامة الركائز الثلاث، وتورد أيضاً بعض المبادئ الناشئة بشأن زيادة الطابع الاستراتيجي لتخصيص الميزانية البرمجية للمنظمة بدءاً بالميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧.

معلومات أساسية

٣- ليس من الجديد أن تُبذل جهود تكفل تخصيص الموارد في المنظمة بشكل منصف وشفاف ومسند بالبيّنات. وقد ارتكزت الجهود السابقة لزيادة الطابع الاستراتيجي لتخصيص الموارد في المنظمة إلى مبادئ الإنصاف والحاجة، وتُرجمت في نهاية المطاف إلى استحقاقات ثابتة مبنية على صيغ ثابتة.

٤- واضطُلع بآخر ممارسة في هذا الميدان في عام ٢٠٠٦ عندما وافق المجلس التنفيذي على مجموعة مبادئ بشأن التخصيص الاستراتيجي للموارد^١ واستند إلى تلك المبادئ في وضع آلية تحقق تبيّن نطاقات الموارد الإرشادية في المقر الرئيسي وفي كل إقليم. وقد تقرر تقييم حصائل عمليتي التخطيط والميزنة وتبيريها على أساس آلية التحقق تلك.

٥- وانطوى تنفيذ الإطار المقترح على التحدي في جميع المكاتب. وكانت الأولويات مدفوعة إلى حد كبير بالموارد المتاحة، ولم تجسّد المخرجات دوماً تقسيماً واضح المعالم للعمل عبر مستويات المنظمة الثلاثة، كما لم يشكل الأداء معياراً صريحاً لتخصيص الموارد. وعليه لم تتبع دوماً عمليات تخصيص الميزانيات البرمجية الثلاث السابقة نطاقات التحقق المحددة. وقد أدت هذه القضايا، إلى جانب ما طرأ من تغييرات كبيرة على الوضع الاقتصادي لكثير من البلدان والتغييرات الحاصلة في قدرات العديد من البلدان المنخفضة الدخل وتلك المتوسطة

الدخل واحتياجاتها الصحية والتطورات الجديدة في مجال تمويل المنظمة (وخاصة اعتماد الميزانية بمجملها وإقامة الحوار الخاص بالتمويل وتعبئة الموارد على نحو منسق) إلى أن تطلب الدول الأعضاء اتباع نهج جديد بشأن التخصيص الاستراتيجي للموارد.

الركائز الثلاث التي تقوم عليها المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد

٦- الهدف من وراء عملية التخطيط الرصينة من القاعدة إلى القمة هو تبديد الشاغل القائل إن عملية التخطيط تلك كانت إلى حد كبير تجري من القمة إلى القاعدة، الأمر الذي أفضى بالتالي إلى تفويض الروابط القائمة بين احتياجات البلدان (المبيّنة في الخطط والاستراتيجيات الصحية الوطنية) واستراتيجيات التعاون القطري والتخصيص الاستراتيجي لموارد المنظمة.

٧- وأنشئت فرقة عمل داخلية معنية بتخطيط الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ لإسداء المشورة إلى المدير العام وفريق السياسات العالمية،^١ وقدمت الفرقة توجيهات قيّمة لتحسين عملية التخطيط من القاعدة إلى القمة بوصفها إحدى ركائز التخصيص الاستراتيجي للموارد. ومن التوصيات الأساسية لفرقة العمل^٢ ما يلي:

(١) لا بد للتخصيص الاستراتيجي للموارد أن يكون أولاً وقبل كل شيء مدفوعاً بعملية تخطيط من القاعدة إلى القمة وبعملية موزنة قائمة على تحقيق النتائج، وذلك بالاستناد إلى برنامج العمل العام الثاني عشر الذي تُحدّد فيه النتائج المتوقعة عقب الاضطلاع بعملية التخطيط على نطاق المنظمة ككل وتُعدّ فيه الميزانيات بأسلوب القاعدة إلى القمة انطلاقاً من الاحتياجات المقدرة من الموارد من أجل تحقيق تلك النتائج المتوقعة في إطار إسقاطات واقعية للإيرادات.

(٢) ينبغي أيضاً أن تكون أسس التخصيص الاستراتيجي للموارد راسخة بقوة في مبادئ الإنصاف؛ وذلك بما يدعم البلدان التي تمس حاجتها إلى الموارد؛ ويستهدف المواضيع التي يمكن فيها للمنظمة أن تُحدث أكبر أثر، وخصوصاً في أقل البلدان نمواً.

(٣) لا بد أن يركز التخطيط إلى احتياجات البلدان وينطوي على التشاور معها من أجل تحديد المجالات ذات الأولوية؛ بل ينبغي أن يتم في بداية العملية، وفي وقت يسبق بكثير انعقاد دورات اللجان الإقليمية في عام ٢٠١٤.

(٤) ينبغي اتباع طريقة أكثر استراتيجية في تخصيص الموارد على المستوى القطري من خلال التركيز على مجموعة واقعية أصغر حجماً من الأولويات البرمجية، ومراعاة برنامج العمل العام الثاني عشر والأولويات القطرية والالتزامات الدولية.

٨- أما تقدير تكاليف المخرجات بشكل واقعي فيبيدّ الشاغل القائل إن المخرجات غير محسوبة التكاليف بدقة، وإن كان لبعض المدخلات الهامة تكاليف موحدة، مثل الرواتب. وزيادة التدقيق في تقدير التكاليف أمر بالغ الأهمية لتحقيق ميزانية واقعية تحدّد بدقة مقدار الموارد اللازمة لكل مكتب ومركز من مراكز الميزانية من أجل إتمام العمل الفعلي المنجز وإفادة منهجية تخصيص الموارد كما ينبغي.

١ يضم فريق السياسات العالمية المدير العام ونائب المدير العام والمديرين الإقليميين.

٢ خضعت مبادئ وأساليب التخصيص الاستراتيجي للموارد التي حُدّدت في عام ٢٠٠٦ (في الوثيقة م٧/١١٨) وكُيفت لأغراض تطبيقها في إقليم الأمريكتين في عام ٢٠١٢ (الوثيقة CSP 28/7 بشأن سياسة الميزانية في منظمة الصحة للبلدان الأمريكية)، للاستعراض جنباً إلى جنب مع الدراسة المتعلقة بالشؤون التنظيمية والإدارية (الوثيقة EBPBAC18/3)، وأفادت مداولات فرقة العمل.

- ٩- وإضافة إلى ذلك فإن الأعمال التي أُنجِزَت مؤخراً بشأن تحسين تحديد تكاليف التنظيم والإدارة عبر مستويات المنظمة الثلاثة ستسهم في إدخال تحسينات على تقدير تكاليف المخرجات، وخاصة في الفئة ٦: الخدمات المؤسسية/ الوظائف التمكينية.
- ١٠- ولا يزال ضرورياً إنجاز مزيد من الأعمال لتحسين عملية تقدير تكاليف سائر مكونات المخرجات وبعض المنجزات المستهدفة للميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧. أما تكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة فستُقدَّر باتباع نهج يقدم إعانات لمختلف تكاليف الوحدات في شتى مراكز العمل.
- ١١- وتوضيح الأدوار والمسؤوليات (تقسيم العمل) عبر مستويات المنظمة الثلاثة ضروري من أجل تحديد مهام تلك المستويات على اختلافها، وهو بالغ الأهمية في توجيه عملية تخصيص الموارد التي يلزم تخصيصها للمواضع التي تُتجز فيها مهام معينة.
- ١٢- وقامت المديرية العامة في إطار التحضير لوضع الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥ بإنشاء فرقة عمل داخلية معينة بتقسيم العمل لإسداء المشورة إلى فريق السياسات العالمية. وقد أسهمت فرقة العمل تلك إسهاماً كبيراً في إعداد بعض المنجزات المستهدفة لكل مستوى من مستويات المنظمة فيما يخص جميع المخرجات المحددة في الميزانية البرمجية ٢٠١٤-٢٠١٥، التي تواصل استعراضها وتنقيحها خلال عملية التخطيط الأخيرة.
- ١٣- وسيواصل إنجاز مزيد من الأعمال أثناء وضع الميزانية البرمجية ٢٠١٦-٢٠١٧ بدعم من شبكات الفئات والمجالات البرمجية المعززة.

اعتبارات أولية بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد

- ١٤- لأغراض التخصيص الاستراتيجي للموارد يمكن تقسيم عمل المنظمة إلى أربعة قطاعات تشغيلية عامة على النحو التالي:

(١) **التعاون التقني القطري الفردي** على أساس تقييم الأولويات القطرية (نهج من القاعدة إلى القمة)؛ وخطط الاستثمار الوطنية؛ والمواءمة مع استراتيجيات التعاون القطري وأولويات برنامج العمل العام الثاني عشر؛ والميزة النسبية للمنظمة.

(٢) **توفير السلع العامة العالمية والإقليمية**، ومنها القواعد والمعايير العالمية/ الإقليمية؛ والصكوك المُتفاوض عليها؛ والاختبار المُسبق للصلاحيات؛ والمبادئ التوجيهية؛ والمعلومات عن التوجهات الصحية العالمية؛ والاستراتيجيات والخطط والبرامج التشريعية العالمية/ الإقليمية، وما إلى ذلك.

(٣) **وظائف التنظيم والإدارة** اللازمة لإدارة شؤون المنظمة (ومنها القوامة وتصريف الشؤون والخدمات العامة والبنية التحتية)، وهي وظائف يُضطلع بأدائها عبر مستويات المنظمة الثلاثة كافة.

(٤) **الاستجابة لأحداث الطوارئ** كالاستجابة لمقتضيات الفاشيات والأزمات. وجدير بالذكر أنه نظراً إلى طبيعة هذه الأحداث فإن من المتعدّر معرفة الاحتياجات من الموارد تماماً أثناء عملية التخطيط.

- ١٥- وينبغي أن تتبع المنظمة سبيلاً استراتيجياً في كيفية تخصيص مواردها لهذه القطاعات التشغيلية. ولأن قطاع الاستجابة لأحداث الطوارئ يتسم بطابع يحركه الحدث ويرتبط بالموقع تحديداً فإن من المتعدّر تخصيص الموارد لذلك القطاع على أساس مسبق. ويختلف أساس تخصيص الميزانيات والموارد بالنسبة إلى كل قطاع من القطاعات المحددة أعلاه، بالاقتران مع اتباع نهج مختلف بشأن كل واحد منها وفقاً لمعايير متباينة.

١٦- وفي ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه فإن من غير المحبذ ولا الاستراتيجي تطبيق صيغة واحدة في تخصيص موارد المنظمة بمجملها. ويجب أن يأخذ التخصيص الاستراتيجي للموارد في الحسبان تخصيص الموارد فيما بين المكاتب الرئيسية السبعة، فضلاً عن تخصيصها فيما بين مستويات المنظمة الثلاثة في إطار تقسيم العمل بوضوح.

١٧- وعلاوة على ذلك فإنه يلزم أن يُنظر في أي نهج جديد بشأن التخصيص الاستراتيجي للموارد ضمن نطاق البيئة الحالية. فأولاً أشارت الدول الأعضاء إلى ضرورة وضع ميزانية مستقرة على مدى الثنائيات القادمة. وثانياً فإن المنظمة مثلها مثل أي مؤسسة كبيرة تعاني من قصور كبير في الميزانية مقترن بعناصر تكلفة مستقرة من قبيل الموظفين والبنية التحتية الثابتة التي تحد من المرونة في الأجل القصير.

١٨- ويمكن في سياق الاعتبارات والقيود المبيّنة أعلاه دراسة المبادئ الأولية التالية عند وضع منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي للموارد:

(١) فيما يخص **التعاون التقني على المستوى القطري** ينبغي أن تسترشد أعمال المنظمة وعملية تخصيص الموارد فيها بالاحتياجات القطرية وخطط التنمية الوطنية؛ وأولويات القيادة بصيغتها الواردة في برنامج العمل العام ومزايا المنظمة النسبية والتنافسية في سياق البلد المعني تحديداً. وفي هذا الصدد وبناءً على الأعمال المنجزة والسياسات المتبعة في وقت سابق بشأن التخصيص الاستراتيجي للموارد^١ فإن تخصيص موارد التعاون التقني لفرادى البلدان يمكن أن يستند إلى الاحتياجات الصحية ومستوى التنمية في البلد المعني. لذا يجب أن تجسد البارامترات المستخدمة لتخصيص الموارد داخل هذا القطاع الوضع الصحي والاجتماعي الاقتصادي في البلد، فضلاً عن البعد السكاني فيه.

(٢) وبالنسبة إلى **تطوير السلع العامة العالمية والإقليمية** فإن تخصيص الموارد يجب أن يُبنى على تقييم الأولويات الصحية العالمية والإقليمية والالتزامات التي تحددها جميع الدول الأعضاء، مثل الأولويات التي وضعتها جمعية الصحة العالمية واللجان الإقليمية. ويشمل هذا الموضوع عدة وظائف وبرامج ينجزها المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية. ففيما يتصل بالمقر الرئيسي فإن تخصيص الموارد لهذا الجانب ينطوي على ما يلي: وضع سياسات وقواعد ومعايير ومبادئ توجيهية عالمية؛ وتحليل المعلومات الصحية العالمية وإدارتها ونشرها؛ وتقدير تكاليف الخدمات المتعلقة بالمشاورات العالمية؛ والانخراط في العمل مع الشركاء الرئيسيين على المستوى العالمي. أما بالنسبة إلى المكاتب الإقليمية فإن هذا الأمر سينطوي على تكيف السياسات والقواعد والمعايير والمبادئ التوجيهية العالمية وفقاً لخصوصيات الإقليم؛ وتحليل المعلومات الصحية الإقليمية وإدارتها من حيث انعكاسات السياسات الإقليمية؛ والانخراط في العمل مع الشركاء على المستوى الإقليمي؛ وتقدير تكاليف الخدمات المتعلقة بالمشاورات الإقليمية مع الدول الأعضاء.

(٣) وفيما يتعلق بجانب **التنظيم والإدارة** فإن من شأن تخصيص الموارد أن يستند إلى أدوار ووظائف محددة بوضوح عبر أنحاء المنظمة كافة، وأن يسترشد بالتكلفة الفعلية للمنتجات والخدمات في هذا المجال. وأجريت دراسة مفصلة عن التكاليف والمتطلبات التنظيمية والإدارية وتواصل وضع نموذج

١ انظر الوثيقتين مت ١١٨/٧ و CSP 28/7.

يمكن أن يكون أساساً لتخصيص الموارد في هذا المجال.^١ وتضطلع مستويات المنظمة كافة بإنجاز العمل في إطار هذه الوظيفة.

• من شأن تخصيص الموارد لهذا القطاع أن يشمل عنصرين اثنين هما: (أ) البنية التحتية والدعم التنظيمي، (ب) ووظيفتنا القوامية وتصريف الشؤون.

• ومن شأن العنصر الأول أن يشتمل على المقومات التالية الخاصة بالتكلفة:

(١) تكاليف البنية التحتية: تكاليف إدامة المباني وتشغيل خدماتها (التدفئة والإضاءة وسواهما من الخدمات الأساسية) وتكاليف الصيانة.

(٢) خدمات الدعم التنظيمي: اللازمة لتشغيل برامج المنظمة، بما فيها الخدمات على المستوى القطري والإقليمي وعلى مستوى المقر الرئيسي من أجل دعم تنفيذ البرامج.

• أما العنصر الثاني فيضم المقومات التالية الخاصة بالتكلفة:

(١) الإدارة الاستراتيجية: تكاليف الموظفين والأنشطة التي تدعم دور المنظمة القيادي على المستويات الثلاثة كافة، وتشمل التكاليف الخاصة بالمدير العام ونائب المدير العام والمديرين الإقليميين والمديرين العامين المساعدين ورؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة، وكذلك تكاليف الأنشطة المرتبطة بها.

(٢) الإدارة العامة: التخطيط على نطاق المنظمة ككل، والشؤون المالية والمشتريات وإدارة الموارد البشرية. وتوجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي للمنظمة، مثل إعداد البيانات المالية على نطاق المنظمة ككل ووضع السياسات العالمية الخاصة بالموارد البشرية، وفي مركز الخدمات العالمي.

(٣) الأجهزة الرئاسية: تنظيم اللجان الإقليمية ودورات المجلس التنفيذي وجمعية الصحة، بما فيها خدمات اللغات وسواها من متطلبات الدعم (فيما يخص الموظفين والأنشطة على حد سواء)، وكذلك الاجتماعات الأخرى الحكومية الدولية. وتوجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

(٤) الخدمات القانونية وخدمات المراقبة والامتثال: توجد هذه الخدمات أساساً في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

١٩- المجلس مدعو إلى استعراض النهج المقترح والمبادئ المبينة بإيجاز وتقديم مزيد من الإرشادات، بما في ذلك تقديم مقترحات بشأن إشراك الدول الأعضاء في مواصلة تطوير ذلك.

= = =

١ انظر الوثيقة مت ١٣٤/١١.