

EM/RC61/3-Annex 1

ش م/ل 3/61- الملحق 1
آب/أغسطس 2014

الأصل: بالإنكليزية

التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية

التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية

طلبت الدول الأعضاء من المديرية العامة، خلال جمعية الصحة العالمية السادسة والستين، التي انعقدت في أيار/ مايو 2013، أن تقترح، بالتشاور مع الدول الأعضاء، منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية في المنظمة، كي تنظر فيها جمعية الصحة العالمية السابعة والستون، بدءاً بوضع الميزانية البرمجية 2016-2017.

وفي كانون الثاني/ يناير 2014 أيد المجلس، في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة، اقتراح المديرية العامة لإنشاء فريق عامل يُعنى بالتخصيص الاستراتيجي للموارد كي يقدم الإرشادات إلى الأمانة لدى مواصلة إعداد الاقتراح الخاص بالمنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية.

ومنذ ذلك الحين تم إنشاء فريق عامل يضم ست دول أعضاء (يمثل كل منها إقليمياً من أقاليم المنظمة الستة) من أجل تقديم الإرشادات إلى الأمانة لدى مواصلة إعداد اقتراح خاص بمنهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية.

ونظرت جمعية الصحة العالمية السابعة والستون في تقرير الاجتماع العشرين للجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي، والوارد في الوثيقة ج9/67. وأثناء المناقشات حظيت توصيات اللجنة بالتأييد، والتي تضمنت تأييد الخريطة التوضيحية التي تحدد الطريقة المقترحة للمضي قدماً في هذا الصدد وتغيير اسم الفريق العامل المعني، والذي أصبح اسمه بناءً على ذلك "الفريق العامل المعني بالتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية". وأثناء دورة المجلس التنفيذي الخامسة والثلاثين بعد المائة، قرر المجلس في المقرر الاجرائي مت135(1)، الذي يؤيد توصية لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، أن يبقي على العضوية الحالية للفريق العامل.

واللجنة الإقليمية مدعوة إلى أن تنظر في ورقة العمل المرفقة وأن تقدم المزيد من الإرشادات لإعداد اقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية.

التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية¹

1- طلبت الدول الأعضاء إلى المديرية العامة خلال جمعية الصحة العالمية السادسة والستين التي انعقدت في أيار/ مايو 2013 أن تقترح بالتشاور مع الدول الأعضاء، منهجية جديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية في منظمة الصحة العالمية، لكي تنظر فيها جمعية الصحة العالمية السابعة والستون بدءاً بوضع الميزانية البرمجية 2016-2017.²

2- واعتمد المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والثلاثين بعد المائة اقتراح المديرية العامة بشأن إنشاء فريق عامل يُعنى بالتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية ليقدم الإرشادات إلى الأمانة لمواصلة بلورة الاقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية.³

3- أنشئ الفريق العامل إعمالاً للمقرر الإجمالي الصادر عن المجلس التنفيذي، ويتألف من ستة من أعضاء لجنة البرنامج والميزانية والإدارة (من بلجيكا والكاميرون ومصر وماليزيا وملديف والمكسيك). وفي 17 شباط/ فبراير 2014، عقد الفريق العامل أول اجتماعاته عن بعد واتفق على اختصاصاته. ويتمثل الهدفان الرئيسيان للفريق العامل في تقديم الإرشادات إلى الأمانة لإعداد الاقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية وتيسير مناقشة الصيغة النهائية للاقتراح بشأن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية خلال الاجتماع الموسع للجنة البرنامج والميزانية والإدارة.

4- واتفق الفريق العامل أيضاً على أساليب العمل التي تضمنت إعداد استبيان لاستخدامه في مساعدة أعضاء الفريق في سعيهم إلى الحصول على المدخلات والإرشادات من الدول الأعضاء الأخرى، وتقديم الإرشادات إلى الأمانة بشأن وضع مسودة الاقتراح بالاستناد إلى الإجابات على الاستبيان وإلى مناقشات المتابعة التي يجريها الفريق. واستكمل جميع أعضاء الفريق العامل الاستبيان بحلول منتصف نيسان/ أبريل 2014.

5- وفي 23 و24 نيسان/ أبريل 2014، اجتمع الفريق العامل وجهاً لوجه لمناقشة الإجابات على الاستبيان ولتقديم الإرشادات المبدئية إلى الأمانة بشأن نطاق المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية ومبادئها ومعاييرها. واتضح من الإجابات على الاستبيان أن أعضاء الفريق العامل لا تجمعهم رؤية أو فهم واحد لما قد يمثله نطاق التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية ومبادئه وعناصره الرئيسية. ومن ثم

1 وفقاً لتوصية لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي في اجتماعها العشرين، تم تغيير الإشارات إلى "التخصيص الاستراتيجي للموارد" لتصبح "التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية".

2 انظر المقرر الإجمالي ج ص ع66(9).

3 انظر المقرر الإجمالي م ت134(4).

فقد أتاح الاجتماع وجهاً لوجه الفرصة لوضع فهم مشترك لبعض المبادئ والمعايير الرئيسية وعمليات التخطيط والميزنة، وبعض المصطلحات الرئيسية.

6- وخلال الاجتماع، أقر أيضاً بأن وضع منهجية جديدة لتخصيص الموارد في المنظمة يتسم بقدر كبير من التعقيد ويعتمد على العديد من المبادرات الأخرى الجارية لإصلاح المنظمة كما تعتمد هذه المبادرات عليه، مثل العمل بشأن التخطيط من القاعدة إلى القمة، وتحديد المخرجات والمنجزات المستهدفة وتقدير تكاليفها، وتحديد الأدوار والوظائف على مستويات المنظمة الثلاثة، واستعراض تمويل تكاليف التنظيم والإدارة. وأكد الأعضاء على أهمية ضمان أن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية مجدية وقابلة للتطبيق على نطاق مستويات المنظمة الثلاثة. كما أكدوا على أهمية ضمان الاسترشاد بعمل هذه المبادرات في وضع منهجية التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية والعكس أيضاً. ولذا فقد اتفقوا على أن المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية قد لا تكون قد استكملت لاستخدامها في وضع الصيغة النهائية للميزانية البرمجية للفترة 2016-2017. وشدد الفريق العامل أيضاً على ضرورة أن تواصل الأمانة تطبيق بعض المبادئ الرئيسية، من قبيل مبدأ التخطيط من القاعدة إلى القمة واللجوء إلى تقدير التكاليف بشكل واقعي وأدوار مستويات المنظمة الثلاثة ووظائفها في إعداد الميزانية البرمجية المقترحة 2016-2017.

7- وبالاستناد إلى حصيلة المناقشة خلال الاجتماع الذي انعقد وجهاً لوجه، طلب الفريق العامل إلى الأمانة إعداد ورقة لمواصلة النقاش من جانب أعضاء لجنة البرنامج والميزانية والإدارة في أيار/مايو 2014. وبالتالي فإن هذه الورقة تسلط الضوء على النطاق والمبادئ التوجيهية والمعايير التي ناقشها أعضاء الفريق العامل فيما يتعلق بتوزيع الموارد في كل قطاع من القطاعات التشغيلية.

النطاق

8- ينبغي تطبيق منهجية التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية في تخصيص الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية سواءً بسواء على نحو متكامل دعماً لخطة العمل الواحدة والميزانية الواحدة (الميزانية البرمجية) للمنظمة.

المبادئ التوجيهية

9- في الإمكان الاسترشاد بالمبادئ الجامعة التالية في وضع المنهجية الجديدة للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية وتنفيذها:

- **تستند إلى الاحتياجات والبيئات:** ينبغي أن يدعم التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية البلدان التي تمس حاجتها إلى الموارد وينبغي أن يستند إلى البيانات الويائية بما في ذلك نتائج البحوث والبيانات المثبتة علمياً والأسس المرجعية التي يمكن قياسها قياساً موضوعياً؛
- **الإدارة القائمة على تحقيق النتائج،** ينبغي أن يشمل التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية التخطيط القوي من القاعدة إلى القمة والتقدير الواقعي لتكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة؛ بما يتماشى مع الأولويات المحددة في برنامج العمل العام، ومع مراعاة كيف وأين يمكن تخصيص الموارد بأفضل طريقة من أجل تحقيق أثر كبير وتحقيق القيمة مقابل الاستثمار؛

- **العدالة والإنصاف:** ينبغي أن يجري توزيع التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية بين القطاعات الجغرافية أو الوظيفية وفقاً للمعايير الموضوعية والمقبولة بصفة عامة والمطبقة على نحو متنسق؛
- **المساءلة والشفافية** ينبغي أن تكونا في صميم التخطيط والتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية وتقديم التقارير عن استخدامها؛
- **الأدوار والوظائف الواضحة** ينبغي لها، على مستويات المنظمة الثلاثة، أن تدعم القرارات المتعلقة بتخصيص المهام وحيز الميزانية وتعزز المساءلة؛
- **تحسين الأداء** ينبغي أن يُعتبر ذلك أحد الحوافز لتخصيص حيز الميزانية للتشجيع على تقديم النتائج وإنجاز الحصائل.

المعايير حسب القطاعات التشغيلية

10- لأغراض وضع منهجية التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية، قُسم عمل المنظمة إلى أربعة قطاعات تشغيلية¹. وتُقترح للتخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية في كل قطاع من القطاعات التشغيلية الأربعة معايير ونهوج مؤقتة لإخضاعها لمزيد من النقاش والبحث.

القطاع 1: التعاون التقني على الصعيد القطري

11- يتعلق هذا القطاع بالوظائف والأنشطة على الصعيد القطري، حيث تعود الفائدة مباشرة على كل بلد من البلدان. وقد تشمل الأنشطة بناء القدرات القطرية، وتقديم الدعم التقني، وإجراء الحوار بشأن السياسات، وتكثيف المبادئ التوجيهية، وتعزيز النظم من أجل جمع البيانات وتحليلها وبنائها. ومن أجل التخصيص الاستراتيجي للموارد دعماً لهذا القطاع، يُقترح تحديد خصائص كل بلد مع أخذ المعايير التالية في الاعتبار:

- دليل التنمية البشرية + التغطية بالتمنيع (مثل التغطية بالجرعة الأخيرة من لقاح الدفتيريا والسعال الديكي والتيتانوس (الحناق والشاهوق والكزاز) + المؤشرات البديلة للفئات التقنية في برنامج العمل (مثل الإجحاف وسنوات العمر المصححة باحتساب مدد العجز الناجمة عن الأمراض السارية والأمراض غير السارية، ونسبة الولادات التي تجرى تحت إشراف العاملين الصحيين المهرة، والقدرة على تنفيذ اللوائح الصحية الدولية (2005))؛

- الترويج بعامل من العوامل السكانية؛

- التجميع على المستوى العالمي.

12- وسيتيح ذلك توزيع المخصصات على نطاق أقاليم المنظمة الستة، بالاستناد إلى إجمالي مخصصات البلدان في كل إقليم. وبعد ذلك سيستند تخصيص حيز الميزانية دعماً للتعاون التقني على الصعيد القطري إلى التخطيط من القاعدة إلى القمة مع مراعاة ما يلي:

1 انظر الوثيقة م10/134.

- احتياجات كل بلد وأولوياته؛
- الموازنة مع استراتيجية التعاون القطري وخطة الاستثمار الوطنية؛
- الميزة النسبية التي تتمتع بها المنظمة؛
- الموازنة مع الأولويات المحددة في برنامج العمل العام.

13- ويمثل ذلك نهجاً يتسم بالموضوعية والشفافية لتحديد تخصيص حيز الميزانية. كما أنه يدعم مبدأ موازنة تخصيص الموارد مع الاحتياجات والأولويات والنتائج المحددة من خلال برنامج العمل العام والتخطيط من القاعدة إلى القمة. وبالتالي فإن ذلك يعني أن التخصيص للمكتب القطري لأحد البلدان قد لا يتسق دائماً مع التخصيص المحدد بالاستناد إلى البارامترات الخاصة بالصحة والتنمية فقط.

القطاع 2: تقديم الفوائد العالمية والإقليمية

14- يغطي هذا القطاع الوظائف والبرامج التي يؤديها المقر الرئيسي للمنظمة ومكاتبها الإقليمية، كما هو منصوص عليه في دستور منظمة الصحة العالمية، لصالح جميع الدول الأعضاء ودعمًا للمنظمة بأكملها. وتشمل الأمثلة على المنجزات المستهدفة ما تضعه المنظمة من قواعد ومعايير وسياسات ومبادئ توجيهية، وما تجرّه من تحاليل، وإدارة المعلومات الصحية وبحثها.

15- ويشتمل هذا القطاع على فئتين من البرامج أو الوظائف، ألا وهما: (1) الوظائف الإلزامية والالتزامات الطويلة الأجل (مثل هيئة الدستور الغذائي) (2) والوظائف والأنشطة الأخرى التي توجهها الاحتياجات والأولويات المستجدة في المقام الأول. وبالتالي سيلزم اتباع نهجين مختلفين في تخصيص حيز الميزانية في هذا القطاع.

16- أما بالنسبة إلى الوظائف الإلزامية أو الالتزامات الطويلة الأجل، فيجب أن يستند تخصيص حيز الميزانية إلى الأنماط الحالية والسابقة، مع مراعاة التحسين المستمر للأداء والمردودية. أما بالنسبة إلى الوظائف أو الأولويات الأخرى فينبغي أن يستند تخصيص حيز الميزانية إلى تقدير الاحتياجات والأولويات الصحية العالمية والإقليمية وتحديدها، مع مراعاة المعايير التالية:

- الأولويات المحددة في برنامج العمل ؛
- احتياجات البلدان وأولوياتها؛
- القرارات التي اعتمدها الأجهزة الرئاسية للمنظمة؛
- الميزة النسبية التي تتمتع بها المنظمة؛
- أدوار المستويات الثلاثة للمنظمة ووظائفها (مع مراعاة الفعالية والكفاءة)؛
- تقدير تكاليف المخرجات والمنجزات المستهدفة تقديراً واقعياً؛
- نهج لإدارة المشاريع.

القطاع 3: التنظيم والإدارة

17- يتعلق هذا القطاع بالوظائف اللازمة لإدارة المنظمة. ويمكن إدراج تكاليف التنظيم والإدارة ضمن فئتين من الفئات العامة، ألا وهما:

- القوامة وتصريف الشؤون: وتشمل تكاليف جميع الخدمات المؤسسية والوظائف التمكينية، بما في ذلك القيادة والإدارة العامة وتصريف الشؤون؛
- البنى التحتية والدعم التنظيمي: وتشمل تكاليف تشغيل خدمات المباني، والصيانة، وتكنولوجيا المعلومات، والأمن، وغيرها من خدمات الدعم التنظيمي. وتندرج معظم هذه التكاليف ضمن الفئة 6 من برنامج، ولكن بعضها يندرج ضمن الفئات التقنية من 1 إلى 5.

18- ويجري حالياً استعراض ومناقشة مع الدول الأعضاء بشأن ميزنة تكاليف التنظيم والإدارة وتمويلها. ويشمل هذا الاستعراض أفضل السبل لمواءمة تكاليف التنظيم والإدارة مع تقديم البرامج وسبل تمويلها وأفضل السبل لدمج التدابير الرامية إلى تحقيق المردودية. وإقراراً بأن النهج الحالي يستند إلى الأنماط السابقة وبأن عنصر التكلفة الثابتة مرتفع، ولاسيما فيما يتعلق بالقوامة وتصريف الشؤون (مثل تكاليف اجتماعات الأجهزة الرئاسية وهياكل تصريف الشؤون، أو الملاك الوظيفي للإدارة العليا على نطاق المنظمة)، أكد الفريق العامل على ضرورة أخذ المعايير التالية في الاعتبار عند تخصيص حيز الميزانية للتنظيم والإدارة:

- الحد الأدنى من المتطلبات لضمان الكفاءة في أداء المنظمة بموجب دستورها وداخل إطارها الخاص بالرقابة؛
- المردودية وفعالية التكلفة بما يتماشى مع التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات .

القطاع 4: الاستجابة الطارئة

19- يغطي هذا القطاع التشغيلي التصدي للفاشيات والأزمات واستئصال شلل الأطفال. ونظراً لأن طبيعة التصدي للفاشيات والأزمات تخضع للأحداث الحادة، فإن احتياجاتها للموارد تكون كبيرة عادة ولكنها احتياجات يصعب التكهّن بها أثناء عملية إعداد الميزانية. ويعدّ استئصال شلل الأطفال الآن طارئة برمجية في مجال الصحة العمومية، لذا فمن الضروري التحلي بالمرونة من أجل زيادة الميزانية بصورة عاجلة لاستيعاب احتياجات البرامج.

20- ونظراً لتحكّم الأحداث بطبيعة هذا القطاع ولارتباطه بالمواقع، فقد لا تنطبق عليه أية منهجية جديدة تُوضَع بشأن القطاعات من 1 إلى 3. ويقترح أن يُخضع الفريق العامل هذا القطاع لمزيد من النقاش والبحث.

المضي قدماً

- 21- لإتخاذ إعداد اقتراح بشأن منهجية التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية بالاستفادة من المعلومات المحصلة من المبادرات الإصلاحية الهامة الأخرى، ترد فيما يلي الخطوات والأطر الزمنية المقترحة:
- عرض الورقة المنقحة على اللجان الإقليمية للحصول على المدخلات ومزيد من التوجيهات - أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر 2014؛
 - ستعد الأمانة بموازة ذلك، نماذج مختلفة من خلال تطبيق المبادئ والمعايير - اعتباراً من حزيران/يونيو 2014؛
 - عقد اجتماع وجهاً لوجه للفريق العامل لاستعراض النماذج المعدّة وتقديم التوجيهات إلى الأمانة - بعد انعقاد دورات اللجان الإقليمية؛
 - تقديم تحديث بشأن مسودة الاقتراح إلى الدول الأعضاء - منتصف كانون الأول/ديسمبر؛
 - تقدم الأمانة إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة مسودة اقتراح بشأن التخصيص الاستراتيجي لحيز الميزانية - كانون الثاني/يناير 2015.

= = =