

Distr.
GENERAL

A/54/456
11 October 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والخمسون
البند ١١٨ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري
والمالي للأمم المتحدة

الميزنة على أساس النتائج

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم استجابة للطلب المقدم من الجمعية العامة عقب نظرها في تقرير الأمين العام عن الميزنة على أساس النتائج (A/53/500 و Add.1)، ويشكّل جزءاً من تطوير تدابير الإصلاح التي اقترحتها الأمين العام في برنامجها لإصلاح الأمم المتحدة (A/51/950 و Add.1-7 و Corr.1).

ولقد ركّزت المنظمة باستمرار خلال السنوات الـ ٢٥ الماضية على معلومات المدخلات المفصلة في مرحلة الميزنة وعلى بيانات النواتج الكمية في مرحلتَي الرصد والتقييم. وتُسيّر المنظمة حالياً بصورة أساسية بحكم إنجاز النواتج وهي ليست في وضع يمكنها من البت بدقة بفعالية تلك النواتج. وتسعى عملية الميزنة على أساس النتائج إلى معالجة تلك الشواغل وتحقيق الرغبة في التحسين التي أعربت عنها الدول الأعضاء في هذا المجال.

وتتكون عملية الميزنة على أساس النتائج من عدد من العناصر التي تعتمد على إطار العمل الحالي والإجراءات الحالية المتعلقة بتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، وتعزيزهما. ومن شأن إدخال تغييرات من هذا القبيل على الطريقة التي تصاغ بها الميزانية البرنامجية أن يمكن المنظمة من الاستفادة مما تنطوي عليه وثيقة الميزانية من إمكانيات استفادة كاملة كأداة للسياسة العامة وكأساس لتقييم مدى إنجاز البرامج للتغييرات والمنافع المرجوة. ولا تنطوي عملية الميزنة على أساس النتائج على أي محاولة للأخذ بأهداف الإنتاج المستخدمة في القطاع الخاص أو أي عوامل أخرى لا علاقة لها بطبيعة المنظمة.

..../

251099 251099 99-29461

وبنتيجة تركيز عملية الميزنة على أساس النتائج على الإنجازات المتوقعة، قبل تنفيذ الميزانية، وخلال التنفيذ، وبعده ستزداد درجة مساءلة مديري البرامج. وبغية تمكين مديري البرامج من تأدية تلك المسؤوليات بشكل فعال، يمكن إدخال عنصر المرونة من خلال تقديم بيانات الاحتياجات من الموارد في الميزانية البرنامجية بمستوى إجمالي أكبر، ومن خلال زيادة السلطة التقديرية باستخدام الموارد في حدود الأموال المخصصة لكل باب من أبواب الميزانية.

ويلتمس التقرير تأييد الجمعية العامة لاتباع نهج تدريجي بإدخال العناصر القائمة على أساس النتائج في دورة تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، على نحو يعكس احتياجات المنظمة وخصائصها المميزة على الوجه الأكمل. ويُقترح الموافقة على الإجراء الملموس التالي المتمثل في إدخال مؤشرات الأداء وبيانات بالأهداف وبالإنجازات المتوقعة في إطار عمل قائم على أساس النتائج في جميع أبواب الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ مع المحافظة في الوقت نفسه على المستوى الراهن من التفاصيل المتعلقة بالاحتياجات من الوظائف والاحتياجات غير المتعلقة بالوظائف. وثمة خطوات أخرى ترتبها الأمانة العامة وهي: (أ) القيام في نهاية فترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، بقياس أداء أبواب الميزانية الخمسة المشمولة بالكراسات النموذجية مقابل عدد محدود من الإنجازات المتوقعة باستخدام مؤشرات أداء مختارة؛ و (ب) اتخاذ تدابير داخلية أخرى تهدف إلى زيادة معارف الموظفين وتطوير آليات وإجراءات من شأنها أن تدعم تنفيذًا تدريجيًا لقياس الأداء بوصفه أساسًا لتحسين رصد البرامج وتقييمها. وهذا النهج التدريجي سيمكّن المنظمة من اختبار جدوى هذه المقترحات وإدخال تعديلات عليها عند اللزوم.

..../

99-29461

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
٤	أولا - المقدمة والولاية ٥ - ١
٥	ثانيا - جوانب الضعف في العملية الحالية ٢٠ - ٦
٩	ثالثا - الملامح العامة للميزنة على أساس النتائج ٤٣ - ٢١
١٦	رابعا - الكراسات النموذجية ٥٣ - ٤٤
١٨	خامسا - موجز بأوجه التباين بين عمليتي الميزنة الحالية والمقترحة ٦٣ - ٥٤
١٩	سادسا - شروط تنفيذ عناصر الميزانية على أساس النتائج ٧٣ - ٦٤
٢١	سابعا - التدابير الرامية إلى إدخال عناصر الميزنة على أساس النتائج ٨٠ - ٧٤
٢٣	ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات ٨٦ - ٨١

المرفقان

٢٧	الأول - مسرد المصطلحات ذات الصلة
٢٩	الثاني - مبادئ توجيهية بشأن صياغة الأهداف والإنجازات المتوقعة

أولا - المقدمة والولاية

١ - من التدابير التي اقترحتها الأمين العام في تقريره المعنون "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" أن يبدأ هو والدول الأعضاء حوارا يهدف إلى تحويل الميزانية البرنامجية من نظام يقوم على حساب المدخلات إلى نظام يقوم على المساءلة على أساس النتائج (A/51/950، الفقرة ٤٦). وبناء على توصية اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (الفقرة ٤، من الوثيقة A/53/655)، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ١٢/٥٢ بء المؤرخ ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ أن يقدم تقريرا أكثر تفصيلا يتضمن شرحا كاملا للتغيير المقترح وللمنهجية التي ينبغي استخدامها، وكذلك نموذجا لباب أو أكثر من الميزانية لتتغير فيه الجمعية العامة.

٢ - ويهدف تقرير الأمين العام المتعلق بالميزنة على أساس النتائج (A/53/500 و Add.1) إلى تلبية الطلب المشار إليه أعلاه عن طريق تقديم توضيح للمفهوم وللأسل التي يمكن أن تعالج بها الميزنة على أساس النتائج مواطن الضعف الحالية في عملية الميزنة، فضلا عن تقديم نموذج لأحد أبواب الميزانية معروض في شكل ميزانية معدة على أساس النتائج. وفي ذلك التقرير، التمس الأمين العام الحصول على تأييد الجمعية العامة لإعداد عدد من أبواب الميزانية في شكل نموذجي معد على أساس النتائج، إضافة إلى الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ بالشكل المتبع حاليا.

٣ - وعقب نظر اللجنة الاستشارية في تقرير الأمين العام، أيدت الاقتراح المشار إليه أعلاه لكنها أوصت كذلك بزيادة عدد الكراسات النموذجية بحيث تغطي مجالات أكثر تعقيدا في الميزانية من قبيل الشؤون السياسية، والتعاون الدولي لأغراض التنمية، وتغطي كذلك إحدى اللجان الإقليمية وخدمات الدعم المشتركة (A/53/655، الفقرة ٤). وقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ٢٠٥/٥٣ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨، أن يقدم إليها في دورتها الرابعة والخمسين الكراسات النموذجية التي اقترحتها اللجنة الاستشارية، وأن يقدم إليها كذلك تقريرا شاملا وتحليليا عن اقتراحه بشأن الميزنة على أساس النتائج، كي تنظر فيها على أن يتضمن التقرير، في جملة أمور، العناصر التالية:

(أ) دراسة مقارنة لإجراءات الميزنة الحالية والميزنة المقترحة على أساس النتائج، والتي ينبغي أن تبرز بوضوح، إضافة إلى أمور أخرى، أوجه التباين والتشابه فيما بينهما؛

(ب) مبررات التغيير المقترح إجراؤه من ترتيب الميزنة الحالي إلى الميزنة على أساس النتائج؛

(ج) تحديد مواطن الضعف في إجراءات الميزنة الراهنة وفي الإدارة، والتي تعوق تنفيذها؛

(د) تحديد التدابير اللازمة لتحسين إجراءات الميزنة الراهنة؛

(هـ) إشارة إلى ما ينبغي وضعه من أنظمة وإجراءات ونظم معلومات في حالة موافقة الجمعية العامة على الاقتراح الخاص بالميزنة على أساس النتائج؛

(و) إظهار مدى قابلية مفاهيم الميزنة على أساس النتائج للتطبيق، بما في ذلك "النتائج المتوقعة" و "مؤشرات الأداء"، وذلك بالنسبة لجميع أبواب الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة؛

(ز) تعريف أدق وأوضح لعبارات "الهدف"، و "النتائج"، و "النتائج"، و "مؤشر الأداء" و "قياس الأداء".

٤ - ويسعى هذا التقرير* إلى معالجة الطلب المشار إليه أعلاه عن طريق زيادة وصف الشكل المقترح للميزانية المعدة على أساس النتائج، وإبراز التحسينات المتوقعة على الشكل الحالي، وإعطاء مبرر إضافي للمقترحات. وتتضمن الإضافات من ١ إلى ٥ الملحق بهذا التقرير كراسات نموذجية لخمسة أبواب من أبواب الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. وينتهي التقرير بالتوصية بعدد من التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى الاعتماد التدريجي للعناصر القائمة على أساس النتائج.

٥ - وفي القرار ٢٠٥/٥٣، طلبت الجمعية العامة إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تجري دراسة تحليلية ومقارنة لتجربة المنظمات الداخلية في منظومة الأمم المتحدة التي تتبع نهجا مماثلا للميزنة على أساس النتائج. ويأخذ هذا التقرير نتائج تلك الدراسة في الاعتبار، حسب الاقتضاء.

ثانيا - جوانب الضعف في العملية الحالية

٦ - لا يزال القلق يساور الدول الأعضاء إزاء فعالية المنظمة ليس من ناحية كفاءة استخدامها للموارد فحسب، وإنما من حيث أهدافها وإنجازاتها أيضا. وكانت الميزنة البرنامجية التي بدأ العمل بها في عام ١٩٧٤ أحد التدابير المتخذة لمعالجة تلك الشواغل. ولكن على الرغم من التحسينات المختلفة التي أدخلت على عملية تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، ظلَّت هناك على مر السنين مواطن ضعف، ولا سيما في تحديد فعالية المنظمة.

* يعزى توقيت تقديم هذا التقرير إلى أن موارد الأمانة العامة قد وجَّهت في المقام الأول إلى إكمال الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. ولم يتسن إعادة توجيه الموارد لغرض إكمال التقرير الحالي والنماذج ذات الصلة إلا بعد إكمال الميزانية البرنامجية المقترحة.

٧ - وفي تقريره السابق المتعلق بالميزنة على أساس النتائج، بيّن الأمين العام العديد من مواطن الضعف تلك وحاول معالجتها بوسائل شتى منها تقديم كل من الخطة المتوسطة الأجل والميزانية البرنامجية في شكل جديد إضافة إلى إجراء تغييرات في تقرير الرصد وفي منهجية تقييم البرامج. ومع ذلك ظلت المسألة الأساسية، ألا وهي فعالية عمل المنظمة، بدون حل.

تخطيط البرامج وميزنتها

٨ - أعربت لجنة البرنامج والتنسيق خلال المداولات التي جرت في أثناء دورتها الثالثة والثلاثين بشأن إعطاء شكل جديد للخطة المتوسطة الأجل والصلة بالميزانية البرنامجية عن رأي مفاده أن يتألف سرد البرامج الفرعية الموضوعية من أهداف مصوغة بوضوح ومعدة لكي تحقق، قدر الإمكان، تغييرا ملحوظا^(١). وتضمنت الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٨-٢٠٠١ محاولة للتشديد على الأهداف بدلا من وضع وصف تفصيلي للأنشطة والنواتج. وبذلك أيضا جهود في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ لوضع أهداف واضحة خلال فترة السنتين. بيد أن التقدم المحرز في هذا المجال كان محدودا وظل عنصر التغيير الملحوظ القابل للقياس دون دراسة بسبب عدم وجود معايير صياغة صارمة يخضع لها صوغ الأهداف في الخطة المتوسطة الأجل وفي الميزانية البرنامجية المقترحة. ولهذا، غالبا ما تصاغ الأهداف في شكل أنشطة جارية أو نواتج قادرة فقط على نقل ما يبتغي البرنامج تحقيقه وليس تبيان التغييرات المراد إحرازها. وفي أحيان أخرى، تكون بيانات الأهداف فضفاضة ومبهمة إلى حد لا يتيح إمكانية إجراء تقييم مفيد للإنجازات في وقت لاحق.

٩ - وعملا بالتنقيحات التي أدخلت على النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم^(٢) (يشار إليهما فيما بعد "النظامان الأساسي والإداري لتخطيط البرامج") والتي وافقت عليها الجمعية العامة في قرارها ٢٠٧/٥٣ المؤرخ ٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨ يتضمن النظامان نصا يشترط صوغ الأهداف والإنجازات المتوقعة في اقتراح الميزانية البرنامجية الذي يقدمه الأمين العام. وفي حين تتضمن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ صياغات للأهداف والإنجازات المتوقعة والنواتج والاحتياجات من الموارد فإن تلك العناصر غير موصولة بوضوح في إطار عمل برنامجي مترابط وغير معرّفة بشكل كافٍ من حيث علاقة كل عنصر منها بالعناصر الأخرى^(٣) ومن شأن هذا أن يضعف صياغة برنامج متسق اتساقا منطقيا يمكن أن يستخدم كأساس لرصد التنفيذ.

الرصد والتقييم

١٠ - ينطوي النظام الحالي لرصد الأداء البرنامجي على إجراء تقييم كمي لمدى ما أنجزه الأمين العام من نواتج مبرمجة في الميزانية. ويوفر التقييم مؤشرا عن النواتج التي أنجزت، لكنه لا يوفر معلومات عن الآثار التي ترتبت على إنتاج النواتج في الأهداف المرجوة. وعلاوة على ذلك، فإن هذا النوع من الإبلاغ لا يتيح إمكانية إظهار نوعية تلك النواتج.

١١ - ولقد سلّمت الدول الأعضاء مرارا بأوجه القصور التي يتسم بها النظام الحالي لرصد الأداء البرنامجي والإبلاغ عنه. وأشارت اللجنة الاستشارية في معرض استعراضها لتقرير الأداء البرنامجي عن فترة السنتين ١٩٨٨-١٩٨٩ إلى أن التقرير لا يقيم نوعية أو ملاءمة النواتج المنتجة، وأعربت عن قناعتها بضرورة وقف إصدار أي تقارير أخرى عن الأداء البرنامجي لغاية حل الصعوبات الأساسية المتعلقة بالمنهجية المتبعة (A/45/617، الفقرتان ٢٢ و ٢٣). وأعربت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الحادية والثلاثين عن رأي مفاده أن تقرير الأداء البرنامجي الذي يقدم كل سنتين ينبغي أن يتضمن، في جملة أمور، معلومات تيسر للدول الأعضاء إمكانية تحديد الأنشطة التي عفا عليها الزمن والأنشطة غير المجدية وتمكّنها من إعادة صياغة البرامج في ضوء الأهداف المحددة مجدداً؛ وأوصت اللجنة أيضاً بإنشاء نظام لتحديد مسؤوليات مديري البرامج ومساءلتهم^(٤). وأوصت اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين، خلال مداولاتها بشأن وضع شكل جديد للخطة المتوسطة الأجل، بأن تورد تقارير أداء البرامج والميزانية بالتفصيل ما تحقق من إنجازات بالقياس إلى أهداف الإطار البرنامجي للخطة وموارد الميزانية^(٥). وسلّمت بالحاجة إلى رصد وتقييم نوعية الأداء^(٦).

١٢ - كما أعربت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة والثلاثين عن رأيها إزاء مسائل التقييم وشددت، بعبارة مماثلة، على أهمية وضرة مواصلة تحسين التقييم وإدراجه في دورة تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها بغية تحسين وتعزيز وضع البرامج وتنفيذها^(٧). وتتسم دراسات التقييم المقدمة حالياً إلى اللجنة بطابع إداري المنحى أساساً مشفوع بتوصيات تركز، في جملة أمور أخرى، على تقييم الاحتياجات، وشكل البرنامج، وحل المشاكل، وجودة النواتج، وحسن التوقيت، واحتياجات المستعملين النهائيين.

١٣ - وبالنظر إلى أن النتائج المتوقعة لا تبيّن حالياً في مستهل عملية الميزنة، فسيصعب على دراسات التقييم أن تعالج مسألة ما إذا كانت النتائج قد تحققت أم لا. وبعبارة أخرى، فإن شكل مكون التقييم من عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم لا يتيح إمكانية تحديد ملاءمة وفعالية البرامج والأنشطة المقررة مقابل ما أريد تحقيقه وقت صياغة البرنامج.

١٤ - وأثيرت بشأن هذه الثغرة من قبل شواغل يعود تاريخها إلى تحليل أجرته وحدة التفتيش المشتركة عن البرمجة والتقييم في الأمم المتحدة في عام ١٩٧٨. وقدمت وحدة التفتيش المشتركة في ذلك الحين توصيات محددة بأن يتبع وصف أهداف البرامج الفرعية في الوثائق البرنامجية شكلاً يسمح بتحديد النتائج المتوقعة تحديداً واضحاً وبأن تكون الأهداف المحددة المدة هي القاعدة قدر الإمكان (A/33/226، الفصل السابع، التوصيتان ١ (أ) و (ج)). وأوصت وحدة التفتيش المشتركة بأن توضع مؤشرات إنجاز تمثل جزءاً لا يتجزأ من وصف كل برنامج فرعي وفقاً لنوع الهدف ونوع المستخدم (A/33/226، الفصل السابع، التوصية ٦ (ب)).

١٥ - كما ورد ذكر لمفهوم المؤشرات في النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج، وجاء تعريف له في مسرد المصطلحات المتعلقة بالنظامين^(٨) على النحو التالي:

"المؤشرات هي مقاييس للنتائج أو التغييرات التي يستهدف نشاط ما تحقيقها. وهي مصممة لتوفير معيار موضوعي ومحدد يقاس عليه تقدم النشاط نحو تحقيق أهدافه، والإنجاز الفعلي للأهداف، وتأثير هذا الإنجاز".

١٦ - وتنص المادة السابعة على أن أحد أهداف التقييم هو تعيين "تأثير أنشطة المنظمة بالنسبة لأهدافها" في حين أن المادة ١/٨٠٧ (ب) المرتبطة بها تشترط أن يستخدم التقييم بيانات خط الأساس ومؤشرات التقدم المنجز لتقييم تأثير البرامج. ومع ذلك، فإن هذا المفهوم لم يوضع موضع التطبيق العملي ربما لأنه لا يوجد حالياً شرط يقضي بتقديم معلومات عن مؤشرات الأداء في مقترحات الميزانية البرنامجية. ويشجع استخدام هذه المؤشرات حالياً في بيانات الميزانية البرنامجية للإشارة إلى إنتاجية النواتج أو إحصاءات عبء العمل.

١٧ - وبناء على التوصيات التي اتخذتها لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة والثلاثين، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ٢٠٧/٥٣ أن يقدم إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها التاسعة والثلاثين مقترحات بشأن السبل التي يمكن بها ضمان التنفيذ التام للبرامج والأنشطة المقررة وضمان نوعيتها وتقييمها على نحو أفضل من جانب الدول الأعضاء. ويشير التقرير المقدم استجابة لذلك الطلب (A/54/117) إلى أن الخطوتين الأوليتين المتخذتين في سبيل إدماج الجانب الكمي في نظام رصد أداء البرامج تتمثلان في تحديد الحصائل المتوقعة في مقترح الميزانية البرنامجية وإيجاد علاقة بين النواتج والحصائل.

التركيز على مراقبة المدخلات

١٨ - بدأ في عام ١٩٧٤ التحول من الميزنة على أساس المدخلات إلى الميزنة البرنامجية لتزويد الدول الأعضاء بوصف كامل لأنشطة كل وحدة تنظيمية من وحدات الأمانة العامة والموارد اللازمة لإنجاز النواتج. وحتى في ذلك الوقت، بذلت محاولة لتوفير وصف للبرامج والعناصر المكونة لها، والأساس التشريعي الذي تستند إليه، والأهداف التي تتوخى تحقيقها. غير أن ذلك لم يؤد إلى تقليل التركيز على مراقبة المدخلات على مستوى تفصيلي. وظلت الميزانية البرنامجية تركز الاهتمام على المدخلات، وتتضمن تحديداً مفصلاً لعدد ورتب الموظفين والفئات المحددة من أوجه الإنفاق غير المتصلة بالوظائف. وفي حين قد يفرض هذا الاهتمام المفصل بالمدخلات قدراً من الانضباط على مديري البرامج فيما يتعلق بالنفقات، فإنه لا يتيح للدول الأعضاء إمكانية تحديد ما إذا كانت المدخلات البرنامجية تتسم بالفعالية في تلبية الأهداف التي تتوخاها البرامج. وعلاوة على ذلك، فإن الجمود في الطريقة التي تنفق بها الأموال كان يشكل سمة من سمات الميزنة على أساس المدخلات، التي لا توفر لمديري البرامج أثناء التنفيذ سوى قدر ضئيل من السلطة التقديرية اللازمة للتكيف في الوقت المناسب مع الاحتياجات والأوضاع المتغيرة خلال فترة السنتين.

وظل الاهتمام الذي يلقاه تحديد مدى فعالية البرامج أقل من الاهتمام المفصل الذي يُولى لبنود الإنفاق على مستوى المدخلات.

التركيز على إنجاز النواتج

١٩ - إن إنجاز النواتج هو ما يحرك المنظمة في المقام الأول حالياً، حيث لا يتم التركيز على استمرار أهمية وفعالية هذه النواتج. ويرجع ذلك في جانب منه إلى عدم فهم ضرورة الربط بين مختلف عناصر الميزانية البرنامجية باعتبارها أجزاء في إطار متماسك. فالربط بين الأهداف والنواتج كان ضعيفاً. وعلاوة على ذلك، لم يكن الربط بين الأهداف أو الإنجازات المتوقعة وبين مؤشرات الأداء ثابتاً بصورة وطيدة. فمثلاً كانت الدول الأعضاء تميل عادة إلى التركيز على مراقبة المدخلات، كان مديرو البرامج يركزون على إنجاز النواتج، مما أدى إلى حد بعيد إلى تجاهل تحديد الإنجازات المتوقعة. ودفع النظام الحالي للرصد مديري البرامج إلى التركيز على إنجاز النواتج، بالإبلاغ عن عدد النواتج التي تُنجز أو يُعاد صياغتها أو تُؤجل أو تقف بالنسبة لما كان مبرمجاً أصلاً. وفي هذا الصدد، واستجابة لشواغل الدول الأعضاء، أصدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية توجيهات لمديري البرامج بالإبلاغ عن الجوانب النوعية من تنفيذ البرامج في تقرير أداء البرامج في فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩، الذي سيقدم إلى الجمعية العامة عن طريق لجنة البرنامج والتنسيق.

٢٠ - وباختصار، يمكن تعداد مواطن الضعف في الترتيبات الحالية على النحو التالي:

(أ) ليس هناك إطار برنامجي متماسك تحدد فيه بصورة ثابتة الأهداف والإنجازات المتوقعة والنواتج والاحتياجات من الموارد في علاقتها ببعضها البعض، ويتضمن معايير لصياغة الأهداف والإنجازات المتوقعة بما يبين تغيراً ملحوظاً؛

(ب) إن عدم وجود هذا الإطار وعدم استخدام مؤشرات الأداء يحولان دون تحديد نتائج البرامج وأهميتها ومدى فعاليتها؛

(ج) إن التركيز الجامد على مراقبة المدخلات (في بداية دورة الميزانية) وعلى إنجاز النواتج (خلال الدورة وبعدها) يحول الانتباه بعيداً عن التغيرات المتوخاة أو الفوائد الناتجة عن برامج الأمم المتحدة.

ثالثاً - الملامح العامة للميزنة على أساس النتائج

٢١ - في حين أن مفاهيم من قبيل "النتائج" و "الإنجازات" و "المؤشرات" ليست بالمفاهيم الجديدة في عملية تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، فإنها بوجه عام لم تكن تطبق إلا أثناء وبعد تنفيذ برنامج عمل المنظمة، هذا إن طبقت أصلاً. أما الميزنة على أساس النتائج، فتقتضي تطبيقها منذ بداية دورة

التخطيط البرنامجي، أي أثناء صياغة الميزانية البرنامجية. ومن شأن ذلك أن يلزم مديري البرامج بتصميم برامج تتطلع إلى ما بعد إنجاز النواتج وصولاً إلى النتائج المتوخى تحقيقها. وبالتالي، فإن الميزنة على أساس النتائج تعد أداة إدارية تمكن مديري البرامج من التصرف بالصورة الأكثر ملاءمة والاستفادة من الموارد بأقصى قدر من الفعالية أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية البرنامجية.

٢٢ - والأهمية التي يتسم بها بيان الميزانية بالنسبة لتحديد فعالية عمل المنظمة أهمية واضحة بما لا يحتاج إلى تأكيد. فبيان الميزانية أداة قوية لا تقتصر على تحديد الاحتياجات من الموارد، بل وتحدد أيضاً الاتجاه الذي تسير فيه المنظمة والعمل المضطلع به والنتائج المتوخى تحقيقها. ومن ثم، فإن الميزنة على أساس النتائج تدخل في نطاق التدابير اللازمة لمعالجة مواطن الضعف المشار إليها أعلاه التي تنطوي عليها العملية الحالية.

٢٣ - وكما ورد في التقرير السابق المقدم من الأمين العام عن الميزنة على أساس النتائج (A/53/500 و Add.1)، فإنه ليس هناك نموذج وحيد للميزنة على أساس النتائج يمكن اقتباسه لتطبيقه مباشرة على الأمم المتحدة. ولذلك، فإن الاقتراح الحالي يقوم على تقدير دقيق لما سيكون عليه النظام المطلوب لمعالجة احتياجات المنظمة وما تتسم به من سمات خاصة.

٢٤ - وفي ضوء مواطن الضعف المبينة في الفرع السابق، فإن الأهداف التي تتوخى الميزنة على أساس النتائج تحقيقها هي على النحو التالي:

(أ) زيادة قدرة الدول الأعضاء على التركيز على آثار السياسة العامة للأموال التي تنفق؛

(ب) تمكين الدول الأعضاء من تقدير مدى فعالية البرامج وأثرها وأهميتها من حيث تحقيق النتائج الفعلية، بما يستجيب للشواغل المتعلقة بعدم توفر تقدير نوعي لإنجاز البرامج؛

(ج) تحسين تصميم البرامج وضمان أن تعمل الأمانة العامة من أجل تحقيق النتائج (بمعنى التغييرات والفوائد التي تتحقق للمستعملين النهائيين والمستفيدين)، وليس فقط من أجل إنتاج النواتج أو تنفيذ الأنشطة؛

(د) تعزيز القدرة الإدارية لكل من الجمعية العامة والأمانة العامة فيما يتعلق بضمان فعالية تنفيذ البرامج؛

(هـ) المساعدة في تحديد الاستخدام الأكثر ملاءمة للموارد.

٢٥ - أوضح التقرير السابق، في وصفه للطريقة التي يمكن بها تحقيق هذه الأهداف، أنه ينبغي فهم الميزنة على أساس النتائج باعتبارها عملية محسنة لتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، تكون فيها الأمانة العامة مسؤولة عن تحقيق النتائج، لأن: (أ) الميزانية البرنامجية المقترحة ستعد على أساس مجموعة من الأهداف والنتائج المتوقعة المحددة سلفاً؛ (ب) النتائج المتوقعة تبرر الاحتياجات من الموارد التي ستحدد على أساس النواتج اللازمة لتحقيق هذه النتائج المرتبطة بها؛ (ج) الأداء الفعلي في تحقيق النتائج سيقاس على أساس مؤشرات موضوعية للأداء.

٢٦ - ويستند وصف الميزنة على أساس النتائج الوارد أعلاه إلى عنصرين أساسيين يرد تفصيلهما أدناه: الإطار المنطقي لصياغة الميزانية البرنامجية، وآلية استحداث المساءلة والمرونة على أساس النتائج.

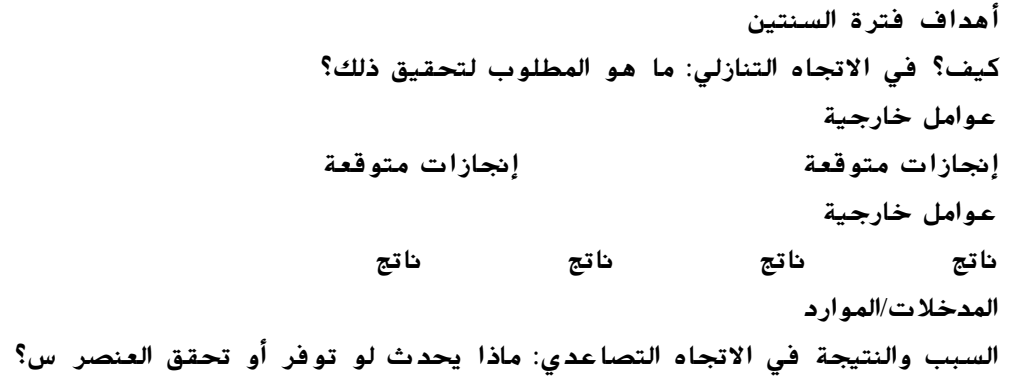
إعداد الميزانية البرنامجية: الإطار المنطقي

٢٧ - إن بيان الميزانية أداة قوية لتحديد اتجاه المنظمة والعمل المضطلع به والنتائج المتوخى تحقيقها. ويمكن، في صياغة الميزانية البرنامجية، استخدام الإطار المنطقي لضمان أن يدخل مديرو البرامج كل العناصر في تصميم الميزانية البرنامجية.

٢٨ - والإطار المنطقي أداة مفاهيمية تقتضي من مديري البرامج تصميم عناصر الميزانية البرنامجية في هيكل واحد متماسك ومترابط، يقوم على علاقة سببية هرمية فيما بين كل عنصر من العناصر. وكما هو موضح أعلاه، فإن معظم هذه العناصر ليس بالأمر الجديد، بيد أنها لم تكن تطبق باستمرار من قبل، ولم يكن يتم تحديدها في علاقتها ببعضها البعض. ويتضمن الشكل الوارد أدناه بيانا تشكيميا للإطار المنطقي.

الشكل ١

الإطار المنطقي



٢٩ - ومن القمة إلى القاعدة، يتألف الإطار المنطقي من الأهداف الموضوعية لفترة السنتين، والإنجازات المتوقعة، والنواتج والمدخلات. وإذا بدأ الإطار المنطقي من أعلى بتحديد الأهداف ثم يتجه لأسفل، فإنه ينبغي أن يبين الشروط اللازمة لإنتاج كل عنصر من العناصر (أي أنه لإنجاز الأهداف، ينبغي للبرنامج أن يحقق الإنجازات المتوقعة منه؛ ولتحقيق الإنجازات المتوقعة، يجب إنتاج النواتج المحددة، وهلم جرا). وفي المقابل، وبالبداء من أسفل، ينبغي لكل عنصر أو طبقة من طبقات هذا الإطار توضيح ما يحدث عند إنتاج أو تحقيق ذلك العنصر (أي أنه إذا توفرت المدخلات اللازمة، سيكون بمقدور البرنامج عندئذ أن ينتج النواتج المحددة؛ وإذا أنتج البرنامج النواتج، سيكون بمقدوره عندئذ أن يحقق الإنجازات المطلوبة، وهلم جرا). وفي واقع الأمر، يتطلب هذا الإطار من مديري البرامج ألا يكتفوا بوصف الأنشطة، بل أن يوضحوا السبب في اضطلاعهم بتنفيذ هذه الأنشطة.

٣٠ - كان التقرير السابق المقدم من الأمين العام عن الميزة على أساس النتائج يتركز على تعبير "النتائج المتوقعة". غير أنه وفقا لما يرد وصفه في الفقرتين ٦٧ و ٦٨ من هذا التقرير، ليس ثمة فارق جوهري بين تعبير "النتائج المتوقعة" وتعبير "الإنجازات المتوقعة"، الذي وافقت عليه الجمعية العامة في الجزء الثالث من قرارها ٢٠٧/٥٣ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨ ضمن التنقيحات التي أدخلت على الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج. ونظرا للتشابه بين التعبيرين، وتوخيا للتوافق مع النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج، يتبنى هذا التقرير نهج استخدام تعبير "الإنجازات المتوقعة" بدلا من "النتائج المتوقعة". ولا يغير ذلك من طبيعة الميزة على أساس النتائج، على النحو الوارد وصفه في هذا التقرير وما سبقه من تقارير.

٣١ - كما يشمل الإطار المنطقي مؤشرات الأداء، وهي تلك السمات أو الخصائص التي تستخدم لقياس ما إذا كانت الإنجازات المتوقعة قد تحققت. وتعد الصلة المباشرة بين مؤشرات الأداء والإنجازات المتوقعة عنصرا بالغ الأهمية في تحقيق الانتقال إلى الميزانية البرنامجية القائمة على أساس النتائج.

٣٢ - ويستند هذا الإطار إلى عدد من الشروط التي لا بد من توفرها لكي ينجح البرنامج في تحقيق الإنجازات المتوقعة، وإن كانت تخرج عن نطاق سيطرة البرنامج. وبعبارة أخرى، فإن الإطار المنطقي يسلم بأنه بالإضافة إلى نواتج برامج الأمم المتحدة، توجد عوامل خارجية أخرى يمكن أن تساعد أو تعرقل تحقيق الإنجازات المتوقعة. وبناء عليه، فإن الميزة على أساس النتائج تتطلب أيضا تحديد العوامل الخارجية الهامة التي يمكن أن تؤثر على تحقيق الإنجازات المتوقعة. وذلك لا يوضح فحسب شفافية تصميم البرنامج، بل إنه يكفل أيضا ألا يحاسب مديرو البرامج إلا على النتائج التي تدخل في نطاق سيطرتهم.

٣٣ - وفي الدراسة التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة لتجارب الهيئات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة مع الأساليب الفنية القائمة على أساس النتائج، درست ما أعرب عنه من قلق إزاء تأثير العوامل الخارجية، والسبل التي يمكن من خلالها أخذ هذه العوامل في الحسبان عند تحديد مسؤولية مديري البرامج (A/54/287، الفقرات من ٥٨ إلى ٦٢). وكما ورد أعلاه، فإن النهج المقترح في هذا التقرير يتمثل في الإدماج

التام للعناصر الخارجية الهامة في تصميم الإطار المنطقي وإلزام مديري البرامج بتحديد هذه العوامل في بداية دورة الميزنة. ومن ثم، فإن هذه العوامل الخارجية، وأي تأثيرات غير متوقعة قد تترك أثرا على النتائج، تؤخذ في الحسبان عند الإبلاغ عن الإنجازات في نهاية فترة السنتين. وتشمل النهج الأخرى التي ورد ذكرها في تقرير وحدة التفتيش المشتركة إشراك العناصر المكونة للمنظمة بدرجة أكبر في صياغة مقترحات الميزانية البرنامجية. وهذا النهج متبع بالفعل في واقع الأمر، حيث تشارك الدول الأعضاء مشاركة تامة في عملية تخطيط البرامج وميزنتها في الأمم المتحدة.

٣٤ - وترد في مسرد المصطلحات الوارد في المرفق الأول لهذا التقرير تعاريف لعناصر هذا الإطار. وكما طلبت الجمعية العامة، بذلت محاولة لتقديم تعاريف أكثر وضوحا لمصطلحات من قبيل "الأهداف" و "الإنجازات المتوقعة". وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن المرفق الثاني مبادئ توجيهية أكثر تفصيلا لصياغة هذه المصطلحات.

٣٥ - ويمكن، بل وينبغي، التمييز بوضوح بين "الإنجازات المتوقعة" و "النواتج". فنواتج المنظمة هي المنتجات أو الخدمات التي توفرها. أما الإنجازات المتوقعة، من الناحية الأخرى، فهي الآثار أو التغييرات التي تترتب على هذه الخدمات أو المنتجات، بما يؤدي إلى الوفاء بالأهداف. ومصطلح "الإنجازات المتوقعة" لا يعني أهداف الإنتاج بالمعنى المستخدم في القطاع التجاري، وليس مرادفا لهذا المفهوم؛ كما لا يقصد به أن وجود عدد أكبر من النواتج يعني نتائج أفضل.

٣٦ - وفي الإطار المنطقي، تكون الوظيفة التي يضطلع بها كل عنصر من العناصر في علاقتها ببعضها البعض هامة بنفس أهمية تعريفها. ويتطلب الإطار المنطقي تحديد الأهداف والإنجازات المتوقعة في المستوى الصحيح، أخذا في الاعتبار طبيعة عمل المنظمة، فضلا عن الإطار الزمني الذي تعتمزم فيه الاضطلاع بالأنشطة. فالأهداف يجب ألا تكون مفرطة في الطموح (كالقول بأن المنظمة سوف تستأصل شأفة الفقر أو تقضي على التمييز ضد المرأة خلال فترة السنتين) أو شديدة التواضع (كالقول بأن المنظمة سوف تكتفي بإصدار النشرات الإعلامية، فذلك في الحقيقة مجرد نشاط من أنشطتها).

٣٧ - ومن المسلم به أن صياغة الأهداف والإنجازات المتوقعة ستتسم على صعيد الممارسة بالصعوبة بصفة خاصة نظرا لأن كلا المصطلحين يعبران نتيجة مرغوبة أو إنجازا منشودا، وقد يتعذر التمييز بينهما. ويتضمن المرفق الثاني لهذا التقرير عددا من المعايير والمبادئ التوجيهية لصياغة الأهداف والإنجازات المتوقعة، التي تستخدم لتوجيه مديري البرامج. وسيتم اختبار هذه المبادئ التوجيهية على أرض الواقع وتعديلها مع اكتساب المنظمة للمزيد من الخبرة في صياغة العناصر القائمة على أساس النتائج.

تنفيذ الميزانية ورصدها وتقييمها

٣٨ - سيتخذ رصد أداء البرامج وتقييمها شكل تقدير المدى الذي يتم به تحقيق الإنجازات المتوقعة. وحيث أنه سيتم ربط مؤشرات الأداء بالإنجازات المتوقعة بصيغتها الواردة في الميزانية البرنامجية،

سيدمج الرصد والتقييم بصورة تامة في عملية الميزانية، على النحو المتوخى في النظامين الأساسيين والإداري لتخطيط البرامج.

٣٩ - ويترتب على اقتراح الميزنة على أساس النتائج أنه في غضون ستة أشهر من نهاية فترة الميزانية، يقدم مديرو البرامج تقارير عن الإنجازات التي تحققت، استناداً إلى قياسات تستخدم مؤشرات الأداء. وإنجاز ذلك، سيطلب إلى مديري البرامج رصد وتقييم عملهم طوال فترة السنتين. وسيقدم التقرير المتعلق بالإنجازات إلى لجنة البرنامج والتنسيق وإلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. ويمكن في نهاية المطاف إدماج التقرير الحالي عن أداء البرامج، الذي يتضمن تقديراً نوعياً لإنجاز النواتج، في تقرير الإنجازات، مقترناً بمعلومات بشأن النفقات. وسيوفر ذلك نظرة وتحليلاً يتسمان بالعمومية والشمول لما تحقق من إنجازات، وللنواتج المنجزة، وللموارد المستغلة لتحقيق الإنجازات.

٤٠ - وسيستخدم تقرير الإنجازات لزيادة مساءلة مديري البرامج عن تنفيذ البرامج. كما سيوفر التقرير تغذية عكسية لمديري البرامج لتحسين تصميم البرامج، وللوصول إلى فهم أفضل لاحتياجات المستعملين النهائيين، ولممارسة الإدارة بصورة استراتيجية.

٤١ - ولتمكين مديري البرامج من ممارسة الإدارة بصورة استراتيجية والاضطلاع بمسؤولياتهم المتزايدة عن تحقيق النتائج، سيجري تشكيل بيان الميزانية بالصورة التي تيسر التركيز على تحقيق الإنجازات. فسيتم أولاً خفض كمية بيانات المدخلات في الميزانية البرنامجية، بما يتيح للدول الأعضاء أن تتحول بتركيزها من الضوابط السابقة والمدخلات الشديدة التفصيل إلى آثار السياسة العامة التي تترتب على البرامج المقررة. وثانياً، سيتمتع مديرو البرامج أثناء تنفيذ الميزانية بقدر أكبر من المرونة في إدارة المدخلات، مع التشدد في نفس الوقت في الإبقاء على الأموال المخصصة في حدود اعتمادات الأبواب التي أقرتها الجمعية العامة، والاحترام التام لحدود جداول ملاك الموظفين.

٤٢ - وفي الوقت الراهن، ومع عدم تمتع مديري البرامج إلا بقليل من السلطة التقديرية في الوصول إلى الصيغة المثلى للمزج بين الموارد خلال تنفيذ الميزانية، فإنهم لا يملكون القدرة على الابتكار في التعامل مع المتغيرات أو استباقها أو الاستجابة لها. والتخفيف من قدر من القيود الحالية، في حدود الاعتمادات العامة الموافق عليها للميزانية وفي حدود الأنظمة والقواعد المقررة، سيتيح لمديري البرامج اتخاذ إجراءات تصحيحية أثناء تنفيذ الميزانية والتركيز على أفضل الطرق لتحقيق النتائج. فتفويض المسؤولية فيما يتعلق بنفقات بنود الميزانية لا يعني إلغاء المسؤولية المركزية، أو التخفيف من الانضباط، بل أنه سيكون تدبيراً لتيسير عملية اتخاذ القرار، في حدود الأنظمة والقواعد، على مستوى البرامج أو أبواب الميزانية.

٤٣ - والمساءلة في إطار الميزنة على أساس النتائج لا تعني أن الموارد ستخفف بالضرورة في حالة عدم تحقيق النتائج بالشكل المتوقع. فهي محايدة فيما يتعلق بالزيادة أو النقصان في الميزانيات أو أعداد الموظفين. فمع ضمان تصميم الإطار بصورة متماسكة، ينطوي قياس الأداء منسوباً إلى الإنجازات المتوقعة

على إمكانية بيان أسباب عدم تحقق الإنجازات المتوقعة، بما يتيح للدول الأعضاء ومديري البرامج ترجمة هذه النواقص إلى تحسين في تصميم البرامج في فترات السنتين التالية. فهذه التغذية العكسية يمكن أن تكشف مثلاً أن عوامل خارجية هامة قد حالت دون أن تسفر النواتج عن تحقيق النتائج المقصودة، أو حتى أنه قد تمت ميزنة نواتج غير كافية وما يرتبط بها من موارد.

رابعاً - الكراسات النموذجية

٤٤ - تتضمن إضافة هذا التقرير كراسات نموذجية كاملة في الشكل القائم على أساس النتائج لخمس أبواب من الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠١-٢٠٠٠. وإتاحة الفرصة للمقارنة بين الكراسات العادية والنموذجية، أعدت الكراسات النموذجية على أساس الكراسات العادية للأبواب التالية: الباب ٣، الشؤون السياسية؛ الباب ١١ ألف، التجارة والتنمية؛ الباب ١٥، المراقبة الدولية للمخدرات؛ الباب ١٨، التنمية الاقتصادية في أوروبا؛ الباب ٢٧ ب٤، مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات.

٤٥ - وقد صيغت الكراسات النموذجية في إطار الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٨-٢٠٠١ وتتضمن مستويات من الاحتياجات من الموارد مطابقة للمستويات المقترحة في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠١-٢٠٠٠. وأعدت هذه الكراسات النموذجية لغرض التوضيح، أي لغرض بيان صلاح مفاهيم ومصطلحات الميزنة على أساس النتائج للتطبيق في الأمم المتحدة. ولكفالة الاتساق، فقد بذل جهد لاستخلاص الأهداف والإنجازات المتوقعة من الكراس العادية. ومن ثم فإن العناصر البرنامجية للنماذج ليست جديدة بالكامل ولم توضع من الأعلى إلى الأسفل كما يفعل المرء عادة عندما يتقيد بالإطار المنطقي. مما يعني أيضاً أنه لم يتم، في بعض الحالات، التقيد بدقة بمستلزمات الصياغة على أساس النتائج وذلك بغية المحافظة على الاتساق مع الكراس العادية. فعلى سبيل المثال: ليست الأهداف كلها تخص بالتحديد فترة سنتين معينة أو مصممة لإحداث تغيير في فترة سنتين واحدة.

٤٦ - وتمشيا مع تيار تغيير التأكيد على توجه قائم على أساس المدخلات إلى توجه قائم على أساس النتائج، فإن النماذج تتقيد بنمط مقترح لعرض عدد أقل من البيانات المدخلة، وتحتوي على عدد من العناصر الجديدة والمعدلة. فعلى سبيل المثال، تعرض الجداول التي تبين الاحتياجات التفصيلية من الموارد في أحد المرفقات. ولكن، بوجه عام، تشبه النماذج إلى حد كبير الشكل الحالي. ورغم أن الميزنة على أساس النتائج تهدف فعلاً إلى تخفيض مستوى تفاصيل المعلومات المدخلة، فإن هذا الأمر لا يمثل سوى إحدى طرق بيان هذه المعلومات في وثيقة الميزانية، وقد يجري إدخال تعديلات أخرى عليها لتحسين أسلوب العرض.

عناصر جديدة

٤٧ - يمثل العنصر البرنامجي الأساسي في بيان الأهداف لفترة السنتين، والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الأداء، وصياغتها في إطار عمل منطقي وعرضها في جدول واحد بغية بيان وكفالة العلاقات التي تربطها.

إضافة إلى ذلك، سيجري تحديد العوامل الخارجية المهمة والمستعملين النهائيين للبرنامج أو المستفيدين منه. وستطبق هذه البيانات على عناصر برنامج العمل والدعم البرنامجي.

٤٨ - وكما هو مبين في الفقرة ٣٠ أعلاه، يشير هذا التقرير والنماذج إلى "إنجازات متوقعة" لا إلى المصطلح المستخدم في التقرير السابق للأمين العام، أي مصطلح "النتائج المتوقعة". وترد في الفقرتين ٦٧ و ٦٨ أدناه مناقشة لهذين المصطلحين. ومصطلح "إنجازات متوقعة" ليس عنصرا جديدا بالفعل لأنه ورد سابقا في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، طبقا للنظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج. ولكن بذلت محاولة أثناء إعداد النماذج لصياغة الإنجازات المتوقعة وفق المحاولات الأولية التي بذلت في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. ومن ثم فإن الإنجازات المتوقعة في الكراسات النموذجية تختلف بوجه عام عن الإنجازات المتوقعة في النموذج العادي.

٤٩ - ويستلزم التطبيق المتسق لإطار العمل المنطقي على عنصر الدعم البرنامجي للميزانية البرنامجية تحديد النواتج أيضا. فالنواتج ليست مدرجة حاليا لعنصر الدعم البرنامجي للكراسات العادية. ولهذا فرغم أنه بذل جهد لتحديد نواتج عامة في إطار الدعم البرنامجي، فإنه لا يمكن دائما تحديد كمية النواتج في هذه المرحلة وقد تحتاج إلى تعديل في المراحل اللاحقة.

العناصر المعدلة: الاحتياجات من الموارد (الوظائف وغير الوظائف)

٥٠ - في العرض العام لكل باب من أبواب الميزانية، ستعرض الاحتياجات من الموارد على مستوى إجمالي أكبر، فلا تدرج سوى الاحتياجات فقط على مستوى العناصر للميزانية البرنامجية (أي التوجيه التنفيذي والإدارة، وبرنامج العمل وغير ذلك) وتشمل قيما واحدا للموارد الخارجة عن الميزانية. وستحدد الاحتياجات من الوظائف بخمس رتب فقط: وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد والمدير (مد - ٨ / مد - ٢)، والموظفون من الفئة الفنية (ف - ٨ / ف - ٥) وجميع فئات موظفي الخدمات العامة.

٥١ - ويرد في النماذج، لكل من العناصر والبرامج الفرعية، موجز بالاحتياجات من الموارد في شكل مبسط، أي على مستوى فئتين واسعتين: الاحتياجات من الوظائف وغير الوظائف.

٥٢ - وسيجري تقديم المعلومات عن التوزيع الإرشادي للاحتياجات من الموارد حسب وجه الإنفاق وعن الاحتياجات من الوظائف لجميع الفئات (على المستوى الحالي للتفاصيل) كمواد ملحقة بالكراسات. وستسمح هذه المعلومات الواردة في مرفقات لكل باب من أبواب الميزانية بدراسة الاحتياجات من الموارد على مستوى التفصيل الذي يجري حاليا. وقد تصاغ هذه المرفقات أيضا بالتدرج على مستوى إجمالي أكبر عندما تثبت العناصر القائمة على أساس النتائج فائدتها عمليا.

٥٣ - وباستثناء عدد من الجداول والشروح الواردة في الكراسات التي يجري نقلها إلى المرفق، فإن هيكل كل باب من أبواب الميزانية سيتبع النمط الحالي (أي عرض عام تتلوه العناصر: التوجيه التنفيذي والإدارة

وبرنامج العمل وغير ذلك). وتشمل العناصر الأخرى التي لن تعدل السرد الوارد في العرض العام للباب، ومقدمة العناصر والبرامج الفرعية وقائمة النواتج لكل برنامج.

خامسا - موجز بأوجه التباين بين عمليتي الميزنة الحالية والمقترحة

٥٤ - فيما يلي موجز بأوجه التباين بين عملية الميزنة الحالية وعملية الميزنة على أساس النتائج فيما لو نفذت الأخيرة تنفيذا كاملا على النحو المقترح في هذا التقرير. وستظل الجوانب الأخرى من عملية الميزنة ووثيقة الميزانية دون تغيير.

إعداد الميزانية ووثيقة الميزانية

٥٥ - سيحتوي كل باب من أبواب الميزانية على أساس النتائج على بيان بالأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الأداء، وعلى عوامل خارجية مهمة يمكن أن تؤثر على تحقيق الإنجازات وتحديد المستعملين النهائيين أو المستفيدين من النواتج. وتنهض هذه البيانات على إطار عمل منطقي يربط العناصر ربطا منظما على نحو هرمي. ومن خلال صوغ مؤشرات الأداء والعلاقة بالنواتج فإن وثيقة الميزانية ستركز على الإنجازات المتوقعة. وستختصر تفاصيل المدخلات من البيانات في الكراس ولكنها ستضاف في أحد المرفقات. وبالفعل فإن جميع المعلومات المتوفرة حاليا في وثيقة الميزانية ستظل متاحة لاستعراض مقترح الميزانية البرنامجية.

منهجية الميزانية

٥٦ - إن إدخال عناصر الميزانية على أساس النتائج لن يؤثر على أي جانب من الجوانب الأخرى لمنهجية الميزانية، كعملية حساب تقلبات أسعار العملات وتسويات ارتفاع الأسعار وتطبيق معدلات الشغور.

عملية الاستعراض والموافقة

٥٧ - يفضل أن تفضي عملية الميزنة على أساس النتائج إلى تغيير النهج المعتمد في استعراض الميزانيات البرنامجية، لأن التركيز سينصب عندئذ على إقرار الإنجازات المتوقعة، حسبما استمدت من الأهداف، وعلى مؤشرات الأداء المقابلة لها.

٥٨ - ولن يتأثر وضع الجمعية العامة بصفقتها المرجع الميزانوي الأول للمنظمة، كما لن يتأثر دور اللجنة الاستشارية في الاستعراض الميزانوي. ويتوقع أن تكتسب لجنة البرنامج والتنسيق دورا أقوى في عملية استعراض الجوانب البرنامجية الأعقد للميزانية وفي تقييم تأثير البرامج وجودتها.

٥٩ - ولن تتغير المبادئ التي تنهض عليها عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية البرنامجية على النحو الذي أقرته الجمعية العامة في القرار ٢١٣/٤١ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٦: فالقرارات ستظل تتخذ بناء على توافق الآراء.

تنفيذ الميزانية والمراقبة الميزانية

٦٠ - ستناط بمديري البرامج سلطة استخدام الموارد وسيترك لهم تقدير كيفية استخدامها، مع اختصار تفاصيل القيود الداخلية المفروضة على مراقبة المدخلات. وسيحقق هذا من خلال إضفاء مرونة أكبر على توزيع المخصصات، ولكن مع التقيد بدقة بالنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة وحدود جدول ملاك الموظفين. وهذا سييسر على مديري البرامج الاستجابة للتغيرات غير المتوقعة في أثناء فترة السنتين استجابة فعالة في أوانها، مع مراعاة الإنجازات المراد تحقيقها.

الرصد والتقييم

٦١ - ستطراً اختلافات مهمة على أسلوب تقييم أداء المنظمة. إذ سيقاس أداء البرامج بناء على مؤشرات أداء، وسيدل على مدى تحقق الإنجازات المتوقعة بدلاً من عدد ما تحقق من نواتج. ومن المتوقع أن يظل رصد النواتج، في المرحلة الأولى على الأقل، أمراً يهم الدول الأعضاء ومديري البرامج. ولهذا فإن عملية الإبلاغ الحالية عن أداء البرامج (أي إحصاء عدد النواتج) يمكن أن توفر معلومات تكميلية لتقرير الإنجازات. ويفضل أن يدمج شكلاً قياس الأداء (النواتج والإنجازات) في تقرير واحد تضاف إليه المعلومات المالية ذات الصلة.

٦٢ - وبفضل قياس الأداء على أساس النتائج، سوف تضيق الشقة التي تفصل بين الرقابة والتقييم إذ أن القياس سيشمل كلا من تنفيذ الميزانية البرنامجية إزاء الإنجازات المتوقعة (مثل عملية الرقابة الحالية) ومدى فعالية البرامج وأثرها (مثل عملية التقييم).

٦٣ - أما أشكال التقييم الحالية (ومنها التقييم الذاتي، والتقييمات المواضيعية وتقييمات المشاريع التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وتحديد المستفيدين الرئيسيين، ومدى الاستفادة من النواتج والخدمات... الخ) فهي إما أن تدرج في عملية قياس أداء البرامج على أساس النتائج أو ستظل تحتفظ بأهميتها بوصفها أشكالاً مستقلة للتقييم كما هو الأمر بالنسبة لآلتي مراجعة الحساب الخارجية والداخلية.

سادساً - شروط تنفيذ عناصر الميزانية على أساس النتائج

٦٤ - ترد أدناه الإجراءات والآليات التي ينبغي اتباعها إذا أريد تنفيذ الميزانية على أساس النتائج على نحو تدريجي. وعلى وجه الإجمال، لن يتطلب الأمر سوى إدخال حد أدنى من التعديلات على النظام الحالي.

الإطار التنظيمي

٦٥ - ستصاغ الأهداف والإنجازات المتوقعة لكل فترة سنتين في سياق وثيقة السياسات العامة الرئيسية للمنظمة، والخطة المتوسطة الأجل، إلى جانب الأهداف التي ينبغي تحقيقها خلال فترة سنتين والتي تسهم في تحقيق الأهداف المرجوة في نهاية فترة الخطة المتوسطة الأجل ومدتها أربع سنوات. وبوجه عام، فإن هذا الأمر سيتيسر إذا صيغت الأهداف في الخطة المتوسطة الأجل بطريقة أوضح مما هي عليه في

الوقت الحاضر. ولما كانت الأهداف في الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٨-٢٠٠١ ليست على الدوام مصوغة على نحو يتيح ملاحظة التغيير (وتصاغ أحيانا بوصفها أنشطة)، فقد يتطلب الأمر أن تصاغ الأهداف في الخطة المتوسطة الأجل على نحو أكثر دقة في المستقبل.

٦٦ - تقترح الفقرة ٨٥ أدناه أن تواصل المنظمة إدخال عناصر الميزنة على أساس النتائج بصورة تدريجية وأن تتضمن جميع أبواب الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ بيانات عن الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الأداء. نتيجة لذلك، ينبغي للأمين العام أن يولي مزيدا من العناية والدقة في صياغة الأهداف بدءا بالخطة المتوسطة الأجل المقترحة للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥.

٦٧ - لم يحدث أن عُرِف المصطلح "الإنجازات المتوقعة" عندما أخذ به في سياق التنقيحات التي أجريت في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨ على النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج. ولكن يبدو أن المعنى الاعتيادي لكلمة "إنجاز" وتطبيقها قصدا في الميزانية البرنامجية، وعلاقتها بالكلمة "أهداف" تشير إلى أن هذا المصطلح في حقيقة الأمر يماثل مفهوم "النتيجة المتوقعة"، أي أنه غاية ملموسة ضمن هدف شامل يتضمن تحقيق مكاسب أو إجراء تغييرات بالنسبة للمستعملين النهائيين أو المستفيدين ويتم إنجازه عن طريق تحقيق نواتج معينة^(٩).

٦٨ - والاقتراح الداعي إلى الأخذ بنظام الميزنة على أساس النتائج لا يعتمد على أي مصطلحات بعينها. وسواء استخدمت الكلمة "نتائج" أو "إنجازات" أو "حصائل"، فالأمر سيان ما دامت هذه العبارات تؤدي نفس الغرض وتظل في إطار منطقي بالنسبة للأهداف والنواتج، وتتبع نفس المعيار فيما يتعلق بالصياغة. وكما هو مبين في الفقرة ٣٠ أعلاه، وللمحافظة على الاتساق مع النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج، فإن هذا التقرير يستخدم مصطلح "الإنجازات المتوقعة". علاوة على ذلك، إذا أريد أن تعتمد الجمعية العامة عناصر الميزنة على أساس النتائج، فيقترح أن تستخدم المنظمة عبارة "الإنجازات المتوقعة" وفقا للنظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج بدلا من اعتماد مصطلح جديد من قبيل "النتائج المتوقعة"، إذ أن هذا المصطلح لا يختلف أساسا عن مصطلح "الإنجازات المتوقعة".

٦٩ - وقد أشير إلى أن النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج يتضمنان أحكاما تتصل بمفاهيم تتعلق بالميزنة على أساس النتائج من قبيل مؤشرات الأهداف والأداء. فالميزنة على أساس النتائج تستند إلى الأحكام والمفاهيم القائمة التي تكتسي بالفعل منحى يراعي النتائج ويعمل على توطيد هذه الأحكام والمفاهيم. علاوة على ذلك، لا يتضمن "النظام المالي والقواعد المالية للمنظمة" أو النظامان الأساسي والإداري لتخطيط البرامج أحكاما تستبعد إمكانية إدخال عناصر للميزنة على أساس النتائج في الأمم المتحدة. فليس ضروريا في الوقت الحاضر إجراء تعديلات على الأنظمة والقواعد في وقت لا تزال المنظمة فيه تمر بمرحلة تعلم. فالتجربة العملية هي وحدها الكفيلة بالكشف عن نوع التعديلات المطلوبة، إن وجدت. ومن الجدير بالذكر، في هذا السياق، أن ١٣ سنة مرت منذ البدء بميزنة البرامج وحتى اعتماد

التعديلات المقابلة في الأنظمة والقواعد للأمم المتحدة. ومن ثم فلا يقترح ولا يتطلب الأمر إجراء أي تغيير في الإطار التنظيمي من أجل الأخذ بعناصر الميزة على أساس النتائج.

آليات المساءلة

٧٠ - كما ورد وصفه في جميع أجزاء هذا التقرير، من شأن الميزة على أساس النتائج أن تؤدي إلى زيادة درجة المساءلة فيما يتعلق بتحقيق النتائج لدى الأمانة العامة ولدى مديري البرامج كأفراد. بيد أن مجرد البدء أولاً بصياغة النتائج ثم تقييمها فيما بعد لا يكفي لتحقيق ذلك. فينبغي وضع إجراءات لاستيعاب المعلومات التي سيتمخض عنها قياس الأداء على أساس النتائج. وينبغي أيضاً أن يصبح نظام السلطة الإدارية والمسؤولية الإدارية، بما في ذلك نظام تقييم الأداء، أكثر استجابة في هذا الصدد.

نظم المعلومات

٧١ - ينبغي أن تعالج نظم المعلومات على مراحل. وفي الوقت الحاضر، سوف تتبع الطريقة المعمول بها حالياً في جمع البيانات وتحليلها وعرضها ورصدها وتقييمها. ومن شأن توليد بيانات على أساس النتائج أن يجعل المنظمة في وضع أفضل فيما يتعلق بتحديد احتياجاتها من نظم المعلومات.

٧٢ - أما بالنسبة للبيانات المالية التي ستتراكم أثناء تنفيذ البرامج، فلا يتوخى حالياً إجراء أي تغييرات بشأنها. وسوف تحتفظ الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ على المستويات الحالية لتفاصيل المعلومات المتعلقة بالموارد وسيستمر استخدام نظم المعلومات في رصد النفقات والميزانية. وبفضل ذلك فإن التنفيذ الجاري لنظام المعلومات الإدارية المتكامل لن يتأثر بإدخال نظام الميزة على أساس النتائج تدريجياً. وفي المراحل المقبلة، عندما تكون الدول الأعضاء والأمانة العامة قد اكتسبت قدراً كافياً من الثقة والخبرة في نظام الميزة على أساس النتائج وعندما توافق الدول الأعضاء على السماح بمزيد من المرونة في عرض الموارد وإدارتها، قد تطرأ الحاجة إلى إجراء تعديلات على نظم المعلومات.

معارف الموظفين ومهاراتهم

٧٣ - والميزة على أساس النتائج قادرة على التأثير في عمل العديد من الموظفين، وليس في عمل مديري البرامج فقط. ولذلك من المهم أن يتعلم الموظفون المشتركون في تخطيط البرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها إدراج مبادئ وأدوات الميزة على أساس النتائج في عملهم. وينبغي إتاحة فرص الاطلاع والتدريب لجميع أولئك الموظفين.

سابعاً - التدابير الرامية إلى إدخال عناصر الميزة

على أساس النتائج

٧٤ - ينبغي تعميق الخبرة والمعرفة قبل تطبيق شكل ميزانوي جديد تطبيقاً شاملاً. ويجب تطوير المهارات على استعمال الأدوات التي تتيحها الميزة على أساس النتائج، وإنتاج تغذية عكسية عن الأداء.

ويجب أن يبقى الحوار بين الدول الأعضاء والأمانة العامة بشأن فائدة هذه العناصر الجديدة مفتوحا في جميع الأوقات ليتسنى إدخال تعديلات عند الحاجة وتحقيق أفضل مستويات تطبيق الميزة على أساس النتائج في المنظمة. ولذلك يتوخى أن تبدأ الأمانة العامة بالاختبار والتطوير التدريجيين لعدد من عناصر الميزة على أساس النتائج، التي يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات من التدابير أو الأنشطة، وأن تقدم تقريرا عنها بانتظام لتتمكن الدول الأعضاء من استنتاج إن كان بإمكان هذه العناصر الجديدة أن تؤدي إلى تغيير ذي شأن.

٧٥ - وتمثل المجموعة الأولى من التدابير في تقييم أداء الأبواب المقدمة في الشكل المقترح الوارد في إضافات هذا التقرير، على أساس عدد من الإنجازات المختارة المتوقعة ومؤشرات الأداء المقابلة. وستقدم المعلومات الناتجة عن ذلك التقييم عن طريق اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة البرنامج والتنسيق في شكل تقرير نموذجي عن الإنجازات، إلى الجمعية العامة لتتخذ فيها. وينبغي للتقرير أن يقدم في وقت يسمح للجمعية العامة بأخذه في اعتبارها عند النظر في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، في دورتها السادسة والخمسين. ولذلك، ينبغي للأمانة العامة أن تبدأ عملية القياس في أواخر سنة ٢٠٠٠، أي في منتصف فترة السنتين. وسيكون ذلك التوقيت مختلفا عن التوقيت المعتاد للتقرير عن الإنجازات الذي يصفه هذا التقرير، والذي سيقدم في نهاية فترة السنتين، مثلما هو الحال بالنسبة لتقرير الأداء البرنامجي حاليا.

٧٦ - وسيبين التقييم مدى تحقيق الإنجازات المتوقعة. ورغم أن الأهداف والإنجازات المتوقعة ترد في سياق الولايات الحالية، وهي متوافقة عموما مع الميزانية البرنامجية العادية، فإنها تمثل جزءا من وثائق نموذجية ولا تمثل، بالتالي، الترجمة البرنامجية المعتمدة رسميا للولايات التشريعية. ومع ذلك فإن مقترح إجراء القياس يرمي إلى السماح باختبار شكل التقرير عن الإنجازات.

٧٧ - وستتضمن المجموعة الثانية من التدابير، التي تتطلب موافقة الجمعية العامة، في جميع أبواب الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، بيانا عن الأهداف والإنجازات المتوقعة، (بدلا من النتائج المتوقعة)، ومؤشرات الأداء في إطار منطقي واحد، بالشكل الوارد في هذا التقرير وإضافاته، مع الإبقاء على المستوى الحالي من التفاصيل فيما يتعلق بالاحتياجات من الموارد. ومثلما سبق تفسيره أعلاه، لن تلزم تغييرات مسبقة للأنظمة والقواعد ذات الصلة في الأمم المتحدة. وستدرج الإنجازات المتوقعة في إطار عناصر الميزة على أساس النتائج. وإذا ما وافقت الجمعية العامة على هذا المقترح، فإن الأمين العام سيعد، وفقا لذلك، التعليمات لمديري البرامج بشأن إعداد الميزانية.

٧٨ - ويتطلب بيان هذه العناصر البرنامجية في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ أيضا صياغة أهداف الخطة المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥ بشكل يسمح باشتقاق الأهداف التغييرية المنحى لفترة السنتين من تلك العناصر. ولذلك ينبغي لمديري البرامج أن يكفلوا صياغة الأهداف في الخطة المتوسطة الأجل المقترحة بشكل يسمح بملاحظة التغيير.

٧٩ - وستتخذ مجموعة التدابير الثالثة داخل الأمانة العامة لكفالة استخدام المنظمة بفعالية لعناصر الميزة على أساس النتائج. وسينطوي ذلك على زيادة تطوير الآليات التي ستدعم تنفيذ الميزانية على أساس النتائج، بالشكل الموصوف في الجزء السادس أعلاه، بما في ذلك هيكل المساءلة ونظام إدارة المعلومات ذو الصلة. وستقوم الأمانة العامة أيضا بتدريب مديري البرامج وغيرهم من الموظفين المشتركين في تخطيط البرامج، والميزنة، والرصد، والتقييم، وذلك من أجل تحقيق فهم أحسن لعناصر الميزة على أساس النتائج وزيادة الاطلاع عليها، لتكون المهارات داخل الأمانة العامة قد تطورت بالكامل متى تقرر الجمعية العامة الشروع في التنفيذ الكامل.

٨٠ - ومثلما ورد أعلاه، يتمثل الهدف من جميع هذه التدابير في إخضاع عناصر الميزة على أساس النتائج للاختبار وكشف كل من خصالها وعيوبها. وأوصت وحدة التفتيش المشتركة في دراستها عن خبرة مؤسسات الأمم المتحدة في مجال الميزة على أساس النتائج بإنشاء فريق عامل مفتوح العضوية لكفالة قيام الدول الأعضاء بالاشتراك المناسب في تكييف مفاهيم الميزة على أساس النتائج لتطبيقها في الأمم المتحدة. ومثلما ورد في هذا التقرير، يعتقد الأمين العام أن قناة الحصول على انطباعات الدول الأعضاء هامة لكفالة استخلاص الدروس من تنفيذ التدابير المقترحة، وإجراء التعديلات المناسبة على عناصر الميزة على أساس النتائج. وبعد اكتساب ما يكفي من الخبرة والثقة في النفس خلال فترتي السنتين ٢٠٠١-٢٠٠٠ و ٢٠٠٢-٢٠٠٣ يمكن لتدابير المستقبل، بعد فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، أن تتضمن تمكين مديري البرامج من الوفاء بمتطلبات مساءلتهم المعززة، وهو ما يمكن تحقيقه عن طريق تجميع البيانات بشأن الاحتياجات من الموارد في الميزانية البرنامجية، والتخفيف من القيود المفروضة على مديري البرامج في إدارة الموارد المتاحة.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٨١ - يمكن إيجاز استنتاجات هذا التقرير فيما يلي:

(أ) لم تتمكن العملية الحالية لتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها، وإن كان يقصد القيام بها في شكل دورة شاملة ذات عناصر مترابطة، من تحقيق جميع أغراضها ومن معالجة دوافع القلق التي أعرب عنها خلال السنوات الماضية، لا سيما ما يتعلق منها بقدرة المنظمة على تحديد مدى فعالية عملها، وبالحاجة إلى إدخال تغييرات في ثقافة الإدارة في الأمانة العامة؛

(ب) تعود أوجه القصور في العملية الحالية إلى مجموعة عوامل منها استمرار التشديد على المدخلات في مرحلة إعداد الميزانية وعلى الأنشطة والمنتجات خلال تنفيذ الميزانية وبعده؛ وعدم وجود معايير واضحة لوضع الميزانية وصلات قوية بين العناصر البرنامجية في الميزانية البرنامجية ودورة الميزانية البرنامجية ككل؛ والاستخدام المحدود جدا لمفاهيم أخرى مثل مؤشرات الأداء؛

(ج) تستند الميزنة على أساس النتائج إلى العمليات الحالية، وتسعى إلى تعزيز مختلف عناصر دورة تخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها التي طبقت عناصرها إلى حد الآن بشكل يعزل نسبيا تلك العناصر عن بعضها. وسيختلف شكل الميزنة على أساس النتائج عن الشكل الحالي من حيث التشديد وليس من حيث الطابع؛

(د) وتتطلب الميزنة على أساس النتائج من مديري البرامج التشديد على الانجازات واتخاذ قرارات في الوقت المناسب بشأن إدارة الموارد لتنفيذ البرامج، وهي تعتبر المديرين مسؤولين عن تلك القرارات. وسيزيد التشديد على الانجازات المتوقعة في الميزانية البرنامجية من قدرة الدول الأعضاء على وضع توجهات السياسة العامة للمنظمة، وتحديد مدى فعالية عملها واستمرار ملاءمته، والاستفادة من زيادة الشفافية؛

(هـ) تتطلب الميزنة على أساس النتائج تطبيق مفاهيم التخطيط البرنامجي التالية: "الأهداف"، و "الانجازات المتوقعة"، و "مؤشرات الأداء"، في بداية دورة التخطيط البرنامجي، وفي مرحلة إعداد الميزانية البرنامجية؛

(و) ينبغي لزيادة مساءلة مديري البرامج أن يصحبها تمكينهم من الوفاء بمسؤوليتهم بشكل فعال. وسيسمح التخفيف من الصرامة المطبقة حاليا لمديري البرامج باتخاذ إجراءات تصحيحية خلال فترة السنتين في الوقت المناسب؛

(ز) لا يتوقع أن يؤدي شكل الميزانية على أساس النتائج إلى الحد من الموارد بالمقارنة بشكل الميزانية الحالي؛

(ح) إن مفاهيم "الانجازات"، و "النتائج"، و "المنجزات"، و "الحصائل"، بدائل لها نفس المعنى طالما أنها تؤدي نفس الغرض بالنسبة للأهداف والمنتجات ومؤشرات الأداء. بيد أنه يستحسن، لغرض التنسيق، استعمال مصطلح "الانجازات المتوقعة" على النحو الوارد في النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج؛

(ط) لا يمنع النظامان الأساسي والإداري الحالي لتخطيط البرامج اعتماد عناصر الميزنة على أساس النتائج؛

(ي) ينبغي لبداية العمل بشكل الميزنة على أساس النتائج أن يكون في شكل عملية تغيير تدريجي مصمم بعناية. وينبغي أن يكون قبول التغييرات أو التحسينات في عملية الميزنة الحالية على أساس مؤشرات واضحة بأن ذلك التغيير سيؤدي إلى تحسّن بالمقارنة بالعملية الحالية.

٨٢ - وفي حين أن العديد من الدول الأعضاء تعرب عن قلقها بشأن فعالية المنظمة، وتوافق عموماً على الحاجة إلى تحديد ما ينبغي تحقيقه عن طريق تحسين إجراءات التخطيط والميزنة والرصد والتقييم، أعربت بعض الدول الأعضاء أيضاً عن تخوفها من تنفيذ نظام قد ينطوي على إعادة توجيه أو شطب موارد من أنشطة قد لا تؤدي إلى نتائج فورية. وواضح أن الأغراض النبيلة للأمم المتحدة، الواردة في ميثاقها، ليست محدودة زمنياً. فليس من المتوقع القضاء على العنصرية والتمييز، أو القضاء على الفقر، وإزالة الأخطار التي تهدد السلام، في فترة سنتين أو في إطار خطة متوسطة الأجل. يضاف إلى ذلك أن تحقيق هذه الأهداف يتجاوز بكثير اختصاص الأمانة العامة وحدها.

٨٣ - بيد أن الأنشطة التي تضطلع بها الأمانة العامة بهدف تحقيق أهداف الميثاق يمكن - وينبغي - أن تكون قادرة على إحراز نتائج في مجال تأثير الأمانة العامة وفي أطر زمنية محددة. وفي حين لا يمكن توقع أن يسفر عمل الأمانة العامة عن القضاء على الفقر، فإنه ينبغي لأنشطتها في ذلك الميدان أن ترمي إلى تعميق الوعي بالمشكلة وفهمها، وإلى تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية، وتيسير امتثال الدول الأعضاء لبرامج العمل الرامية إلى رفع مستويات المعيشة وغيرها. فإذا لم تتحقق الانجازات المتوقعة حسب ما هو مخطط لها، فإنه ينبغي لمديري البرامج عندئذ اتخاذ إجراءات تصحيحية. وستساعد الميزنة على أساس النتائج مديري البرامج على تحديد كيفية اتخاذ التدابير التصحيحية وأين ومتى ينبغي اتخاذها. والميزنة على أساس النتائج أداة إدارية يستعملها مديرو البرامج للتوصل إلى فهم أحسن لأهداف عملهم، ولتحديد النتائج التي يسعون إلى تحقيقها في إطار زمني محدد، ولإدارة الموارد إدارة تخدم تحقيق ذلك الغرض.

٨٤ - ومما يحقق مصلحة المنظمة وجميع الدول الأعضاء تمكين الأمم المتحدة من أن تحدد ما إذا كان لبرامجها وأنشطتها تأثير في العلاقات بين الدول وفي حياة الناس، ومدى هذا التأثير. وعن طريق المزيد من الاتساق والوضوح في مرحلة التخطيط البرنامجي، يمكن استخدام الميزانية البرنامجية بأقصى إمكاناتها لتكون بمثابة واسطة للاتصال بين الدول الأعضاء وبين الأمانة العامة بشأن غرض المنظمة ووجهتها.

التوصيات

٨٥ - يوصى بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام مواصلة إعداد مؤشرات الأداء اللازم استخدامها في جميع البرامج الموضوعية وبرامج الدعم وإدراج مؤشرات الأداء في جميع أبواب الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ بالإضافة إلى بيانات بالأهداف والإنجازات المتوقعة في إطار وحيد متماسك، على النحو المفصل في الكراسات النموذجية.

٨٦ - وقد ترغب الجمعية العامة أيضاً في أن تطلب إلى الأمين العام إعداد تقرير نموذجي عن الإنجازات استناداً إلى الكراسات النموذجية، لتنظر فيه الجمعية في دورتها السادسة والخمسين، وأن يتخذ المزيد من التدابير لتطوير الآليات والمهارات التي من شأنها أن تتيح النجاح في تنفيذ عملية قياس الأداء كأساس للنهوض برصد البرامج وتقييمها في دورة الميزانية البرنامجية الحالية.

الحواشي

- (١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٦ (A/48/16) الفقرة ٢٣٥.
- (٢) الوثيقة ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987)، بالصيغة المعدلة بقراري الجمعية العامة ٢١٥/٤٢ و ٢٠٧/٥٣.
- (٣) رداً على طلب مقدم من لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها التاسعة والثلاثين (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والخمسون، الملحق رقم ١٦ (A/54/16)، الفقرة ٤٨)، قام الأمين العام بصياغة فترة جديدة سيتم إدخالها على القاعدة ٤/١٠٥ من النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج، الغرض منها تزويد مديري البرامج بتوجيه في مجال صوغ الإنجازات المتوقعة (انظر الوثيقة A/C.5/54/12).
- (٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والأربعون، الملحق رقم ١٦ (A/46/16)، الفقرتان ٣٩٨ و ٤٠٠.
- (٥) المرجع نفسه، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٦ (A/48/16)، الفقرة ٢٣٦.
- (٦) المرجع نفسه، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٦ (A/53/16)، الفقرتان ٣٣ و ٣٤.
- (٧) المرجع نفسه، الفقرة ٢١٩.
- (٨) ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987)، المرفق.
- (٩) انظر أيضاً في هذا الصدد مذكرة الأمين العام التي توجّه انتباه الجمعية العامة إلى بند جديد في النظامين الأساسي والإداري لتخطيط البرامج (A/C.5/54/12) الغرض منه توجيه مديري البرامج في عملية صياغة "الإنجازات المتوقعة".

المرفق الأول

مسرد المصطلحات ذات الصلة

نشاط	التدابير المتخذة لتحويل الموارد (المدخلات) إلى نواتج.
فعالية	مدى تحقق النتائج.
كفاءة	مدى جودة تحويل المدخلات إلى نواتج.
مستعمل نهائي	المتلقي أو المستفيد من ناتج أو نتيجة.
تقييم	تحديد أهمية، وفعالية وأثر النواتج، والمشاريع والبرامج الفرعية أو البرامج على ضوء الأهداف والنتائج المتوقعة.
الإنجازات المتوقعة	حصائل مستصوبة تتضمن فوائد للمستعملين النهائيين، معرب عنها كمعيار أو معدل كمي أو نوعي، أو قيمة كمية أو نوعية. وهذه الإنجازات هي العاقبة المباشرة أو الأثر المباشر لإدراج النواتج، وهي تؤدي إلى تحقيق هدف محدد.
مدخلات	الموظفون والموارد الأخرى اللازمة لإنتاج نواتج وتحقيق إنجازات.
رصد	تتبع وتحديد التسليم الفعلي لناتج ما بالمقارنة بالالتزامات المحددة في الميزانية البرنامجية.
هدف	شيء يُتوخى تحقيقه أو يُطلب بلوغه. ويشير هذا اللفظ في إعداد الميزانية البرنامجية إلى إنجاز مستصوب عام، يتضمن عملية تغيير ويهدف إلى الوفاء باحتياجات معينة لمستعملين نهائيين محددين في غضون فترة معينة من الوقت. ويمكن تحقيق الأهداف من خلال التوصل إلى بعض الإنجازات.
ناتج	منتج نهائي أو خدمة نهائية ينجزها للمستعملين النهائيين برنامج أو برنامج فرعي.
مؤشر الأداء	سمة أو صفة تستخدم لقياس ما إذا كانت الإنجازات المتوقعة تحققت أم لا ولأي مدى تم تحقيقها. وتناظر مؤشرات الأداء إما مباشرة أو بشكل غير مباشر الإنجازات المتوقعة التي تستخدم هذه المؤشرات لقياس الأداء المتعلقة بها.

قياس الأداء

تحديد الإنجازات المتحققة بالمقارنة بالإنجازات المتوقعة، استناداً إلى البيانات التي يجري جمعها لإعداد مؤشرات الأداء عن فترة زمنية معينة أو في تاريخ مرجعي محدد.

الميزنة على أساس النتائج

عملية ميزنة برنامجية فيها (أ) تدور الصياغة البرنامجية حول مجموعة من الأهداف المحددة سلفاً والإنجازات المتوقعة؛ (ب) تبرر الإنجازات المتوقعة الاحتياجات من الموارد التي تستمد من وترتبط بالنواتج المطلوبة لتحقيق هذه الإنجازات؛ (ج) يقاس الأداء الفعلي في تحقيق الإنجازات المتوقعة بمؤشرات الأداء الموضوعية.

المرفق الثاني

مبادئ توجيهية بشأن صياغة الأهداف والإنجازات المتوقعة

١ - الأهداف

تعتبر الأهداف عما ترغب المنظمة في تحقيقه، في غضون فترة خطة مدتها سنتان أو أربع سنوات عادة، بالرغم من أن الهدف الشامل قد تستمر صلاحيته أيضا لفترة زمنية أطول. وهي تصف الأساس المنطقي أو الإجمالي الذي يستند إليه تنفيذ برنامج أو برنامج فرعي ما، بحيث ينطوي على عملية تغيير ويرمي إلى تلبية احتياجات معينة لمستعملين نهائيين على وجه التحديد.

ويلزم تحديد الأهداف على المستوى الصحيح. فمقاصد ميثاق الأمم المتحدة وأغراضه ليست أهدافا يمكن بلوغها في غضون فترة سنتين واحدة، وهي على مستوى من التجريد أعلى مما يتفق مع أغراض البرمجة. أما أوصاف الأنشطة وحدها فهي لا تكشف عادة عن اعتزام إنجاز تغييرات ولا تقدم تفسيراً للسبب في تنفيذ نشاط ما. ومن ثم فإن هذه الأوصاف تقع عند مستوى منخفض أكثر مما ينبغي. علاوة على أنه ينبغي تمييز المسائل التي من قبيل كيفية السعي لتحقيق الأهداف، أي من خلال الاضطلاع بأنشطة وإنتاج نواتج، وإبقاؤها منفصلة عن الأهداف ذاتها.

ويمكن بصفة عامة صياغة الأهداف على النحو التالي: لخفض/ لزيادة، لتغيير، لإحراز تقدم صوب، لتعزيز، لتبسيط، لتشجيع/ لزيادة الدعم الموجه إلى ... وهكذا. والأهداف ليست معادلة للأنشطة في حالة عدم وجود تفسير للسبب في تنفيذ هذه الأنشطة؛ ومن أمثلة ذلك: تقديم المشورة للدول الأعضاء، تقديم الدعم للأمين العام، مساعدة اللجنة، وهلم جرا.

٢ - الإنجازات المتوقعة

والإنجازات المتوقعة هي ما يترتب على تنفيذ النواتج من آثار أو عواقب مباشرة، وملموسة في كثير من الأحيان. وهي تحدد المزايا أو التغييرات التي يتوقع أن يجنيها مستعملو النواتج أو المستفيدون منها. وبصفة عامة، تتصل الإنجازات المتوقعة من تنفيذ برامج الأمم المتحدة بإحداث تغييرات في المعارف أو المهارات أو الاتجاهات أو السلوك أو الإدراك أو الحالة أو المركز.

ويتعين أن تكون الإنجازات المتوقعة محددة وقابلة للقياس، بمعنى أنه ينبغي أن تكون لها القدرة على تحديد قيمة كمية أو نوعية تتيح إجراء مقارنة معقولة بالإنجازات التي يتم تحقيقها. وينبغي أن تتضمن الإنجازات المتوقعة تحديدا للمستعمل النهائي، سواء كان ذلك ضمنا أو صراحة.

وينبغي أن تصاغ الإنجازات المتوقعة عادة على النحو التالي: الزيادة في وعي (المستعملين النهائيين) بمسألة معينة؛ تعزيز قدرة (المستعملين النهائيين) على أداء مهمة معينة؛ زيادة عدد (المستعملين

النهائيين الآخذين بـ) تدابير تنفيذية. أما الأمور التالية فلا تمثل إنجازات متوقعة: الأنشطة (من قبيل توفير خدمات الاجتماعات، والإشراف على مواقع الشبكة العالمية، والمشاركة في أنشطة المنظمات الأخرى، والاتصال بالمسؤولين الحكوميين، والتنسيق، ورصد التطورات وتحليلها، وجمع الأموال، وما إلى ذلك)، والنواتج (من قبيل وثائق الهيئات التداولية، والمشاريع الميدانية، والحلقات الدراسية، وتقديم المشورة التقنية للحكومات، والنشرات الصحفية، وبعثات تقديم المساعدة في الانتخابات، ونحو ذلك).

بيد أن الإنجازات المتوقعة يمكن أن تكون ذات صلة بالتغييرات في نوعية الأنشطة والنواتج أو في كميتها أو حسن توقيتها. ومن أمثلة ذلك خفض حجم المتأخرات المتراكمة من منشور متكرر، أو إجراء تحسين في نوعية (أو في ارتياح المستعملين النهائيين إزاء) الخدمات الاستشارية، أو خفض التكاليف أو الزمن اللازم لتقديم المشورة التقنية، وهكذا.

٣ - العلاقة بين الأهداف والإنجازات المتوقعة والنواتج

ينبغي أن تكون الإنجازات المتوقعة دائماً ذات طابع أكثر مادية وأقل تجريداً بالمقارنة بالأهداف. وينبغي، علاوة على ذلك، أن تظهر علاقة سببية بين الأهداف والإنجازات المتوقعة: فتعتبر الأهداف بمثابة الأثر المترتب على تحقيق الإنجازات المتوقعة. وعلى العكس من ذلك، تمثل الإنجازات المتوقعة الحصائل الملموسة التي ستؤدي إلى تحقيق الأهداف، فهي الشروط اللازم توافرها لتحقيق تلك الأهداف.

— — — — —