

Distr.: General
22 September 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البندان ١١٧ و ١٢٨ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة
تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

استعراض الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”إن الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة عمل إداري قليل القيمة إزاء
المساءلة واتخاذ القرار“

موجز

تنطوي الإدارة القائمة على النتائج على التركيز على ما يحدث خارج نطاق عملية
ترجمة المدخلات إلى نواتج، أي النتائج (أو ”الإنجازات المتوقعة“) التي تسعى إلى تحقيق
المساءلة حيالها. ويتمثل أحد القيود الكامنة في الإدارة القائمة على النتائج في أن النهج
الشكلي لتدوين كيفية تحقيق النواتج يمكن أن يزهق الإبداع والمرونة اللازمين لتحقيق
تلك النواتج.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية.



ويجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة قد عوملت بوصفها إضافة إلى ما لا يحصى من القواعد والمتطلبات الإجرائية التي تحكم المدخلات والأنشطة والرصد والإبلاغ. ولم يصحب بهذه العملية أي تخفيف من متطلبات الحجم أو النطاق أو تفاصيل الأطر التنظيمية المتعلقة بإدارة الموارد المالية والبرنامجية والبشرية. ذلك أن هناك لكل من هذه نظما وقواعد وأنظمة منفصلة ومتعارضة.

ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن النقائص التي تتسم بها الإدارة القائمة على النتائج تعود إلى التصميم الأصلي، حسبما يتجلى في قرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ بشأن الميزنة على أساس النتائج. وكان هذا القرار غير كاف، كخطوة أولى تجاه الإدارة القائمة على النتائج، لأنه:

(أ) حال دون استخدام مؤشرات الإنجاز لتسوية الموارد؛

(ب) أكد من جديد الحدود المفروضة على سلطة الأمين العام في نقل الموارد بين بنود الميزانية المتعلقة بالوظائف وغير المتعلقة بها.

وعلاوة على ذلك، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن:

(أ) بيانات الأمانة العامة عن النتائج المستندة إلى قرارات الجمعية العامة كثيرا ما تكون غامضة كما أن تحديد النجاح لا يعتمد على قياس محايد وشفاف ودقيق. ولا مناص من أن تتأثر النواتج بجهات فاعلة متعددة وعوامل خطر خارجي يقع خارج سيطرة الأمم المتحدة؛

(ب) كثيرا من النتائج المخططة يعرض عنها بطريقة تخدم المصلحة الذاتية، وتفتقر إلى طرق موثوقة للتحقق وتنطوي على إبلاغ يعتمد على حكم ذاتي. وكثيرا ما تفتقر مقاييس الأداء إلى أسس وأهداف كما أن كثيرا منها لا يُتابع بصورة منتظمة؛

(ج) ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا أن "الإنجازات المتوقعة" تتعلق أساسا بأقسام أو شعب فردية، دون أي تحديد للأهداف أو قياس للغايات التي تتجاوز الشعب أو الإدارات أو يسعى إلى تحقيق أهداف بعيدة الأمد للأمم المتحدة ككل. وهكذا فإن الإدارة القائمة على النتائج لم تسهم في إعطاء الأولوية العليا للسياسات أو في إرساء الأساس لإجراء مناقشة استراتيجية.

ويخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه على الرغم من أن النتائج المرجوة تستخدم لتبرير الموافقة على الميزانيات، فإن التحقيق الفعلي للنتائج أو عدم تحقيقها ليس له تأثير ملحوظ على ما يعقبه من تخصيص الموارد أو غيره من عمليات اتخاذ القرارات.

ولا يمكن المقارنة بين السجلات المالية والبرنامجية. ولا يجري وضع التقارير المتعلقة بالنتائج على نحو يستعان به في عملية وضع الميزانية في إطار جدولها الزمني. ولا توجد القياسات التي تمكن من تحديد كفاءة المنظمة وفعاليتها بصورة منتظمة. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا أن عملية المساءلة لا تستبعد من استعراض النتائج بل من التأكد من عدم حدوث إهمال أو سوء تصرف أو خرق للقواعد والأنظمة.

وكذلك فإن القواعد والأنظمة المتعلقة بتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها قد طمست الفارق بين الأدوار المستقلة للتقييم مقابل الرصد، والتقييم المستقل مقابل التقييم الذاتي.

ولا تقع الإدارة القائمة على النتائج في نهاية المطاف داخل سلطات الأمين العام كي ينفذها في إطار سلطته الإدارية المحدودة. كما أنها لا تمثل تحديا للمهارات التقنية. ذلك أن "ثقافة" المنظمة لم تتغير بفعل جهود "ممارسي" جمع البيانات داخل الأمانة العامة. وإذا لم تسترشد الجمعية العامة في صنع القرارات بالنتائج الفعلية المتحققة وإذا لم يحدث في الوقت نفسه تخفيف لضوابط العملية، فإن الإدارة القائمة على النتائج ستظل تُشكل عبئا إداريا دون أن يكون له نفع حقيقي.

وعلى الرغم من النقائص المثارة، فإن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يُدرك أن الإدارة القائمة على النتائج من المرجح أن تظل، إلى حد ما، تُشكل إلهاما للمنظمة. وانطلاقا من هذه الروح، يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ست توصيات:

١ - وضع إطار للسياسة يبين المدى والحدود التي يُمكن أن تبلغها الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة للأمم المتحدة في نهاية المطاف، على أن يصحبه إطار للرقابة الداخلية يعالج تفويض السلطة ومعايير صنع القرار التي تفيد من الإدارة القائمة على النتائج.

٢ - بدء إجراء استعراض وتنقيح للقواعد والأنظمة المتعلقة بتخطيط البرامج وميزنتها ورصدها وتقييمها.

٣ - توطيد التزامات الأمين العام بتقديم التقارير إلى الجمعية العامة.

٤ - إدماج أطر النتائج البرنامجية في المرحلة الأولى لاستراتيجية تخطيط موارد المؤسسة في المنظمة.

٥ - استكمال وتنقيح فئات النواتج الخاضعة للتخطيط والرصد.

٦ - تعزيز القدرات التقنية والمنهجية للمنظمة.

وقد اختار مكتب خدمات الرقابة الداخلية موضوع الإدارة القائمة على النتائج على أساس ما سبق من عمليات المراجعة والتفتيش والتقييم، بعد أن حددها كنقطة ضعف على صعيد الأمانة العامة. ولاحظ المكتب أيضا أن الجمعية العامة قد أيدت إطارا لوضع أسس للمقارنة في الإدارة القائمة على النتائج وضعته وحدة التفتيش المشتركة. ويقوم هذا التقرير على أساس استعراض الممارسات المتبعة فيفرادى كيانات الأمانة العامة، مصحوبا باستعراض مكتبي لقرارات الجمعية العامة المتعلقة بالإدارة القائمة على النتائج، وتقارير الأمانة وتقييماتها للإدارة القائمة على النتائج في منظمات دولية أخرى.

المحتويات

الصفحة

٦	أولا - مقدمة
٦	ألف - الإدارة القائمة على النتائج: التعريفات والولاية والأدوات
٩	باء - أهداف الاستعراض والمنهجية
١١	ثانيا - النتائج
١١	ألف - وضوح الأهداف
١٤	باء - قياس الأداء
١٨	جيم - ممارسات الرصد والتقييم
٢١	دال - فائدة اتخاذ القرارات
٢٦	ثالثا - الاستنتاجات
٢٧	رابعا - التوصيات

أولا - مقدمة

ألف - الإدارة القائمة على النتائج: التعريفات والولاية والأدوات

١ - يُعرف مسرد مصطلحات الرصد والتقييم^(١) لمكتب خدمات الرقابة الداخلية الإدارة القائمة على النتائج بأنها:

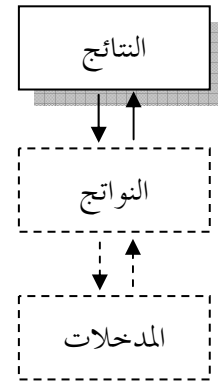
”استراتيجية للإدارة تضمن بها الأمانة العامة أن تُسهم عملياتها ونواتجها وخدماتها في تحقيق الإنجازات والأهداف المتوقعة المحددة تحديدا واضحا. وتركز الاستراتيجية على تحقيق النتائج وتحسين الأداء، ودمج الدروس المستفادة في قرارات الإدارة ورصد الأداء والإبلاغ عنه“.

٢ - غير أن الميزة على أساس النتائج تُعرف بأنها:

”عملية الميزانية البرنامجية التي (أ) تدور فيها صياغة البرنامج حول مجموعة من الأهداف المحددة سلفا والنتائج المتوقعة، (ب) تبرر فيها النتائج المتوقعة متطلبات الموارد المستمدة من النواتج المطلوبة لتحقيق هذه النتائج والمرتبطة بها و (ج) يُقاس فيها الأداء الفعلي في تحقيق النتائج بمؤشرات الأداء الموضوعية“^(٢).

الشكل الأول

الإدارة القائمة على النتائج تتعلق بما يحدث فيما يتجاوز النواتج



(١) مكتب خدمات الرقابة الداخلية، مسرد مصطلحات الرصد والتقييم، متاح في http://www.un.org/Depts/oios/meed_glossary/index.htm.

(٢) دليل الأمم المتحدة للميزنة على أساس النتائج، متاح في <http://wwwppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>، المرفق ١.

٣ - وتقوم الميزنة على أساس النتائج والإدارة القائمة على النتائج، في شكلهما الأساسي، على افتراض سلطة منطقية أو سلسلة من علاقات العلة والمعلول تمتد من المدخلات عبر النواتج إلى النتائج (وتمتد وراء ذلك في نهاية الأمر إلى "الأثر" كفئة منفصلة للآثار النهائية الطويلة الأمد). وتنطوي الميزنة على أساس النتائج والإدارة القائمة على النتائج كلاهما على اعتزام التركيز على النتائج. وتركز الميزنة على أساس النتائج تركيزا خاصا على النتائج المقترنة بالنظر في الميزانيات، بينما تحول الإدارة القائمة على النتائج موضع الاهتمام إلى تلك النتائج طوال دورة التخطيط والميزنة، وتنفيذ العمل، والرصد والتقييم. وتنطوي الإدارة القائمة على النتائج، بتركيزها على النتائج، على تحول نمطي بعيدا عن ثقافة الامتثال للقواعد والأنظمة المتعلقة بالعمليات والأنشطة بوصفها تجسد أسمى فضائل الخدمة العامة. وحين تصبح النتائج بالتالي المدخل الرئيسي إلى الإبلاغ عن الأداء وتقييمه، تكون النتيجة الطبيعية المفترضة هي تضاؤل عبء المتطلبات الإجرائية، وإن كان بدون الإضرار بمعايير السلوك المهني. ويُعد الفارق الحيوي، من منظور تقييمي، بين النواتج والنتائج هو أن النواتج ترتبط بإنتاج النواتج، في حين أن الفعالية ترتبط بتحقيق النتائج.

٤ - والأساس القانوني الذي تقوم عليه عملية التخطيط والميزنة في أمانة الأمم المتحدة^(٣) هو:

(أ) قرار الجمعية العامة ٢١٣/٤١، الذي يحدد أدوار الجمعية وهيئاتها الفرعية في استعراض الميزانية؛

(ب) الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8)، التي تبين دورة الميزانية وهيكلها وفوائدها الدوري، بجانب مسؤوليات التخطيط والرصد والإبلاغ.

٥ - وفي عام ٢٠٠١، قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها ٢٣١/٥٥، استحداث الميزنة على أساس النتائج شريطة الامتثال للأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم، التي أُعيد تأكيد انطباقها منذ ذلك الحين (انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ٢٥٣/٥٦). وقد اعتمدت أيضا بعد ذلك الميزنة على أساس النتائج فيما يتعلق بميزانيات حفظ السلام باعتماد القرارين ٢٩٠/٥٧ و ٢٩٦/٥٩. وقد تابع القرار ٢٣١/٥٥ الهدف الذي أعرب عنه الأمين العام في برنامجه للإصلاح عام ١٩٩٧، والذي يتمثل في "تحويل تركيز التخطيط وإعداد الميزانية والتقارير

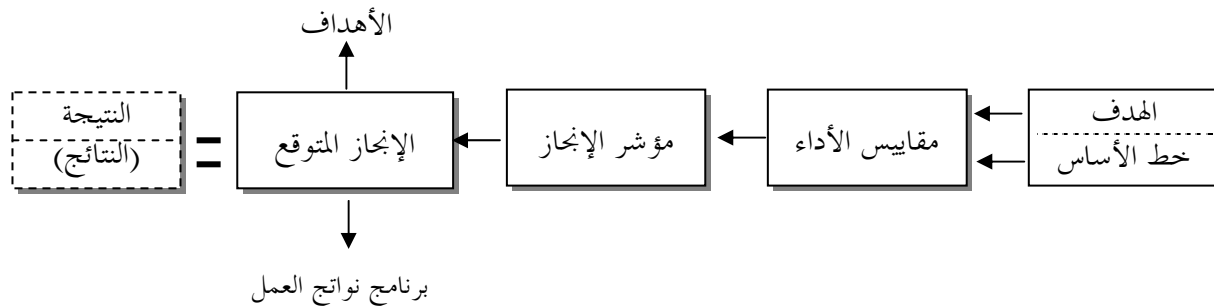
(٣) تضم جميع الكيانات التي تستمد الموارد من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

والمراقبة من كيفية عمل الأشياء إلى تحديد ما الذي تم إنجازه“ (انظر A/51/950، الفقرة ٢٤٠).

٦ - وتشكل الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم الأساس أيضا للتعليمات والمبادئ التوجيهية التي تصدر بصفة دورية دعما للتخطيط والميزنة والإبلاغ عن الأداء. ومنذ ميزانية فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، أخذ التخطيط يبدأ بالكيانات التي تعرب عن إطار استراتيجي لتنفيذ الولايات الحكومية الدولية السارية. ويرتكز هذا الإطار على برامج فرعية (تقوم عادة على أساس شعبة تنظيمية)، تتعلق بأهداف شاملة وتتوافق مع نتائج أكثر تحديدا تعتزم الشعبة المعنية أن تسهم بها في غضون فترة سنتين معينة. وهكذا تصبح الإنجازات المتوقعة المستوى الرئيسي أو ”وحدة الحساب“ للتخطيط والميزنة والإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة. وتصحب الإنجازات المتوقعة ”مؤشرات الإنجاز“. وفي مرحلة إعداد الميزانية، تُضاف ”مقاييس الأداء“ التي تبين درجة التغير المتوقع في مؤشرات الإنجاز (مثلا من الأساس إلى الهدف) وجدولا زمنيا للنواتج. وتوصف هذه العملية أيضا في الإطار الاستراتيجي المقترح للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/61/6 (Part one)).

الشكل الثاني

تُعرّف ”إنجازات“ الأمم المتحدة، التي تطابق النتائج، بعدة مكونات فرعية



٧ - وأخيرا، فإن متطلبات تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم تحدد أيضا نطاق وشكل ومضمون نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق، ونظام تكنولوجيا المعلومات المستخدمة لدعم تخطيط البرامج والإبلاغ عن الأداء. ويعمل نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق أيضا كوسيلة لتجميع تقارير الأداء البرنامجي للأمين العام التي توضع كل فترة سنتين، فتكمل بذلك كل دورة من دورات تخطيط النتائج وإدارتها. وفيما يتعلق بفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، فإن لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة،

بما في ذلك إدارة عمليات حفظ السلام، ولكن دون فرادى بعثات حفظ السلام، ٦٧٤ إنجازا متوقعا مستقلا، يوجد لها ١١٩ من مؤشرات الإنجاز للبرامج الفرعية الـ ٢١٤ من أبواب الميزانية الرئيسية للأمانة العامة البالغ عددها ٢٣٠، بالمقارنة مع ٤٩٤ إنجازا متوقعا و ٦٧٩ مؤشرا للإنجاز في فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه ليس هناك ترتيب معين للأولويات فيما بين الإنجازات المتوقعة للأمانة العامة.

باء - أهداف الاستعراض والمنهجية

٨ - في إطار ولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء)، اختير استعراض الإدارة القائمة على النتائج على أساس أن عمليات المراجعة والتفتيش والتقييم السابقة قد حددت أن استخدام الإدارة القائمة على النتائج يشكل وجها من أوجه الضعف على نطاق الأمانة العامة. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا أن الجمعية أيدت إطارا معياريا وضعته وحدة التفتيش المشتركة (انظر قرار الجمعية ٢٥٧/٦٠ وتقرير لجنة البرنامج والتنسيق (A/60/16 و Corr.1، الفقرة ٢٤٨)) وأوصت باستخدامه كأداة لهيئات الرقابة؛ وأدى ذلك الإطار بالتالي دورا في تزويد هذا الاستعراض بالمعلومات. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا أن اللجنة التوجيهية المعنية بالاستعراض الشامل للإدارة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة جعلت التنفيذ الشامل للإدارة القائمة على النتائج أول توصية من توصياتها بشأن الإدارة (انظر المجلد الثالث من تقرير اللجنة الوارد في الوثيقة A/60/883/Add.1).

٩ - ويتمثل الهدف العام لهذا الاستعراض في إجراء تقييم لكفاءة الإطار العام للإدارة القائمة على النتائج وفعاليتها وأهميته في الأمانة العامة للأمم المتحدة، كي يتسنى بذلك تزويد مداوالات الدول الأعضاء بالمعلومات فيما يتعلق بالسياسات المقبلة للمنظمة. وقد أجري الاستعراض في الفترة ما بين آذار/مارس ٢٠٠٧ وحزيران/يونيه ٢٠٠٨. وتغطي المواد التي خضعت للاستعراض فترة زمنية أطول، منذ بدء الميزة على أساس النتائج إلى اليوم، مع التركيز بشكل رئيسي على وثائق الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٧.

١٠ - ويستتير الاستعراض بخمس طرائق رئيسية لجمع البيانات وتحليلها، على النحو التالي:

(أ) البيانات والاستنتاجات المنبثقة عن إجراء سلسلة من عمليات التفتيش المعمقة للإدارة القائمة على النتائج والميزة على أساس النتائج في فرادى هيئات الأمانة العامة خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨: '١' عمليات استعراض الإدارة القائمة على النتائج للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة^(٤) و '٣' عمليات استعراض الميزنة على أساس النتائج لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وبعثة الأمم المتحدة في السودان وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي^(٥). وشملت عمليات الاستعراض هذه إجراء ما مجموعه ٦٤٣ مقابلة فردية، و ١٠٤ اجتماعات لأفرقة المناقشة ومجموعاً كلياً يبلغ ١٠٦ من المجيبين على الدراسات الاستقصائية (معدل الإجابة التقديري هو ١٥,٧ في المائة)؛

(ب) عمليات الاستعراض المواضيعية ذات الصلة بالإدارة القائمة على النتائج التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤخراً، مثل استخدام بيانات رضا الزبائن والقياسات الشبكية كوسائل لقياس الأداء^(٦)، وتقييم القدرات والاحتياجات^(٧)، والامتثال لمتطلبات الإبلاغ عن الأداء البرنامجي^(٨)؛

(ج) استعراض مكثي لمختلف القرارات والتقارير والنظم والمبادئ التوجيهية التي أصدرتها الجمعية العامة والأمن العام ومديرو البرامج والتي تعالج الإدارة القائمة على النتائج، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في الأمانة العامة للأمم المتحدة؛

(د) استعراض مكثي للأدلة التقييمية المتعلقة بتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج في المنظمات المتعددة الأطراف الأخرى وفي الإدارات العامة الوطنية؛

(هـ) استعراض لقاعدة بيانات أطر النتائج للأمانة العامة للأمم المتحدة بصيغتها المسجلة في نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق.

١١ - ولا توجد معايير متفق عليها دولياً تحدد ما ينبغي إدراجه ضمن نظام للإدارة القائمة على النتائج. وقد استرشد الاستعراض الذي قام به المكتب بمجموعة من الأسئلة التحليلية تندرج تحت أربعة عناوين عريضة هي: (أ) وضوح الأهداف؛ و (ب) مقاييس الأداء؛

(٤) تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية INS-07-003 و INS-07-005 و INS-07-006 و IED-08-005، على التوالي.

(٥) تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية INS-07-001 و INS-07-002 و INS-07-004 و INS-08-001. لخصت التقارير أيضاً في التقرير INS-08-02.

(٦) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية IED-2006-005.

(٧) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية IED-2006-006.

(٨) انظر تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية INS-COM-08-001 (الامتثال لوثائق الأداء البرنامجي في نهاية فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧) و INS-COM-07-002 (حالة تقارير نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق خلال ١٨ شهراً).

و (ج) ممارسة الرصد والتقييم؛ و (د) فائدة المعلومات المستمدة من الإدارة القائمة على النتائج في اتخاذ القرارات.

١٢ - وقد أُطّعت الإدارة على مشروع هذا التقرير وترد تعليقات الأمين العام في التقرير.

ثانياً - النتائج

ألف - وضوح الأهداف

١ - لم يتم الإفصاح عن غرض مشروع الإدارة القائمة على النتائج بوضوح

١٣ - يلاحظ المكتب غياب فهم مشترك واضح لأهداف الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويكفل قرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ ولاية تشريعية للميزنة على أساس النتائج وليس للإدارة القائمة على النتائج. أما بالنسبة لمشروع الإدارة القائمة على النتائج الأوسع نطاقاً، فقد منحت الجمعية تأييدها بتوسيع نطاقه (من خلال القرار ٢٥٧/٦٠ الذي اعتمدت به الإطار المرجعي للإدارة القائمة على النتائج لوحدة التفتيش المشتركة الذي قدمته إلى لجنة البرنامج والتنسيق وأوصت به اللجنة). وبلاستناد إلى إطار وحدة التفتيش المشتركة، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بدوره، الإدارة القائمة على النتائج كأداة للإصلاح وشرع في استضافة "شبكة للممارسين" (انظر CEB/2005/HLCM/R.6، الفقرة ٤٨). وعلاوة على ذلك، عقب اتخاذ قرار الجمعية ٢٤٥/٦١، قدم الأمين العام إلى الجمعية استعراضاً للإدارة القائمة على النتائج في سياق المساءلة وإدارة المخاطر والرقابة الداخلية (A/62/701). وفي التعليق على مشروع هذا التقرير، ذكر نائب الأمين العام أن الأمانة العامة تنفذ الميزنة على أساس النتائج وليس الإدارة القائمة على النتائج وأن هذين المصطلحين يشكّلان في الواقع مفهوميّن مختلفين للإدارة رغم ارتباطهما واستخدامهما كثيراً على نحو متبادل.

١٤ - ويسترشد الاستعراض الذي قام به مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالفهم الذي يفيد بأن إدخال الميزنة على أساس النتائج إلى الأمانة العامة كان القصد منه هو أن تكون بمثابة خطوة نحو الإدارة القائمة على النتائج^(٩) غير أن المكتب يرى أنه لا قرار الجمعية ٢٥٧/٦٠ ولا غيره من قرارات الجمعية يحدد بدقة ما ينتظر من الإدارة القائمة على النتائج أن تجلبه للمنظمة. ويجد المكتب طائفة من الآراء تتراوح بين من ينظرون إليها نظرة ضيقة إما كأداة تمثيلية مناسبة لجمع الأموال (CEB/2007/HLCM-HLPC/XIII/2، الفقرة ٩)

(٩) يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً أن قرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ يشير إلى "تنفيذ..... بطريقة تدريجية".

أو كآلية للإبلاغ عن الامتثال، وصولاً إلى من يرون أن الهدف من الإدارة القائمة على النتائج هو "تغيير الثقافة" التنظيمية الداخلية أو تيسير القيام بإصلاحات أكثر عمقا لكيفية أداء الأمم المتحدة عملها (E/2007/69، الفقرة ٦٩) على مستوى تحديد الأولويات الاستراتيجية.

١٥ - وكما لاحظت وحدة التفتيش المشتركة، كثيرا ما يستخدم مصطلح الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة، من حيث الممارسة، على نحو متبادل مع الميزة على أساس النتائج (JIU/REP/2006/6، الفقرة ٣١). وفي هذا الصدد، يلاحظ المكتب أن المبادئ التوجيهية الأصلية المتعلقة بالميزة على أساس النتائج^(١٠) تذكر أن "الميزة على أساس النتائج لا تتعلق بالميزانيات فحسب، بل لها القدرة على إحداث تغيير في الإدارة الاستراتيجية والمساءلة والمسؤوليات". وقد أعرب عن أهداف الإدارة القائمة على النتائج بصراحة أكثر في إطار مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التي ينتسب إليها عدد من كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة^(١١) والتي اتفق بالنسبة لها على مجموعة من التعاريف والسياسات والمواد التوجيهية^(١٢).

٢ - ليس من الضروري أن تنصدر الإنجازات المتوقعة أولويات المنظمة

١٦ - يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الإنجازات المتوقعة تشكل المستوى الوحيد لصياغة النتائج الذي تتطابق معه المؤشرات أو أهداف الأداء القابلة للقياس. وغالبا ما تتطابق الإنجازات المتوقعة في الواقع مع أعمال فرادى الأقسام. ولا تقدم صياغة مماثلة للنتائج مع ما يرتبط بها من مؤشرات وأهداف للأداء على مستوى الشعب أو الإدارات أو أبواب الميزانية، أو بالنسبة للأمم المتحدة ككل. وبالتالي لا يتيح إطار الإدارة القائمة على النتائج أي درجة من قابلية القياس أو جمع الأدلة بالنسبة للمناقشة واتخاذ القرارات على نحو استراتيجي فيما يتعلق بأولويات المنظمة العليا. وكثيرا ما يعرب موظفو الأمم المتحدة عن إحباطهم إزاء غياب إطار واضح للقيادة والتنسيق الشاملين في الأمانة العامة. وفي الوقت

(١٠) متاح على الموقع <http://ppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>.

(١١) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وإدارة شؤون الإعلام، والممثل السامي لأقل البلدان نموا والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، والممثل الخاص للأمين العام للأطفال والصراعات المسلحة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

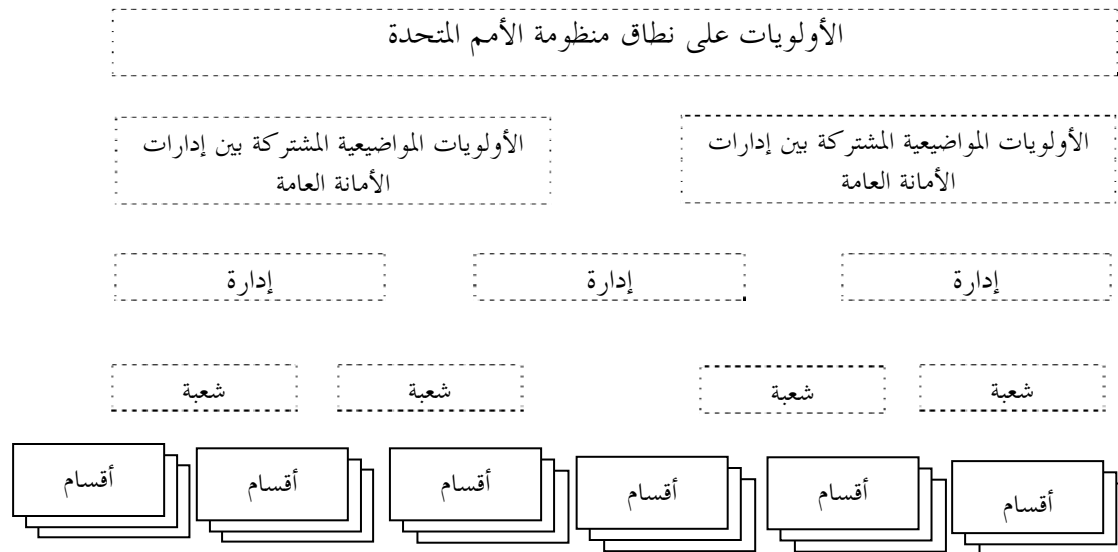
(١٢) انظر على سبيل المثال: http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-

[Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc](#)

نفسه، يعترفون بضرورة تكيف الإدارة القائمة على النتائج مع مختلف البيئات التشغيلية في الأمم المتحدة. ويلاحظ المكتب أن عملية التخطيط والميزنة لا تيسر قدرا مناسباً من المناقشة واتخاذ القرارات على نحو استراتيجي، وتسند في ذلك نتائج الدراسات الاستقصائية والشهادات الشخصية المقدمة تقريبا من جميع الجهات المعنية ببرامج الأمانة العامة للأمم المتحدة التي جرى استعراضها. ويغطي على عملية الميزنة التركيز على تدقيق الوظائف وغيرها من المدخلات، دون أي إشارة واضحة إلى الأولويات الاستراتيجية أو المساهمات السابقة في النتائج الختامية.

الشكل الثالث

الهيكل الهرمي للإنجازات في سياق المسائل الاستراتيجية التي تواجهها الأمم المتحدة



٣ - كلما ازداد تركيز الأهداف على النتائج، ازدادت صعوبة تحديد الإسناد والمساءلة

١٧ - رغم أن الإدارة القائمة على النتائج تنطوي على نية توسيع نطاق المساءلة من العملية بمفردها لتشمل تحقيق النتائج أيضا، فإن المعضلة تكمن في وجود خسارة مقابلة لذلك من حيث الدقة على مستوى الرقابة. ذلك أن وجود عناصر فاعلة وعوامل متعددة تمارس تأثيرا على النتائج، يقترن باتساع نطاق درجة الشك والمخاطر والتأثير الخارجي بينما تقل إمكانية إرجاع التغيير إلى تأثيرات عناصرها الفردية. وواقع الأمر أنه كلما كانت الأهداف التشغيلية المختارة أكثر تركيزا على النتائج أو توجهها نحو التأثير، يصبح تقنين الممارسة في شكل قواعد وأنظمة أمرا أكثر صعوبة. وبقدر ما تزيد محاولات تحديد إجراءات لتحقيق النتائج، يزيد احتمال تقويض الابتكار والمرونة اللازمين لتحقيق الأهداف.

١٨ - وتبين مقابلات أجريت مع مديري وموظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة أن هناك وعيا كبيرا بمشاكل الإسناد التي تطرحها الإدارة القائمة على النتائج. ويعي الموظفون تمام الوعي الكيفية التي يجري الحد بها من سلطتهم، وكيف يتوقف تحقيق النتائج في كثير من الأحيان على أعمال خارج نطاق سيطرتهم، ويعون، بشكل خاص، ما لا يمكن مساءلتهم عنه منطقيا. وبالتالي يشعر المديرون بأكبر قدر من الارتياح عند إعداد بيانات للنتائج تتطابق مع ما يقدر على التحكم فيه. إذ يكون من الممكن تتبع المدخلات والأنشطة والنواتج ولا تكون المسألة موضع نزاع. ويلاحظ المكتب أن درجة الدقة التي يمكن بها تحديد الإسناد والمسألة تنبثق عن الأدوات التوجيهية الأصلية التي تستخدم التعريف التالي: "تشكل الإنجازات النتيجة المباشرة أو الأثر المباشر لتوليد النتائج وتؤدي إلى تحقيق هدف معين"^(٢). ويمكن تفسير هذا بطريقة تقلل من شأن علاقات العلة والمعلول التي تؤدي دورا في هذا الصدد. كما أن وجوب تأثير النواتج بصورة كبيرة على الإنجازات المتوقعة لا يعني بالضرورة أنها تفعل ذلك.

باء - قياس الأداء

١ - عند قياس الإنجازات المتوقعة، لا تعود العديد منها نواتج

١٩ - وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استنادا إلى تفتيشه لكيانات منفردة فضلا عن استعراضه لأطر النتائج في الأمانة العامة كما هي مسجلة في نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق، أن درجة التركيز على النتائج التي تعكسها الإنجازات المتوقعة تتسم بالتباين الشديد. ورغم أن بعض الإنجازات المتوقعة تعكس بالفعل تغييرا على مستوى النتائج، فهناك أيضا العديد من الإنجازات المتوقعة وما يرتبط بها من مؤشرات الإنجاز التي وُضعت على مستوى الأنشطة والنواتج، وعلى الخصوص عدد الاجتماعات المنظمة، أو عدد زوار موقع الإنترنت، وحجم ما يُنشر من وثائق، وعدد الدول الأعضاء التي تحضر الاجتماعات أو تشارك في مشاريع ومقتبسات من أعمال قسم معين. وبالنسبة لبعض البرامج التي استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتعمق، فإن الجزء الأعظم من الإنجازات المتوقعة يُصاغ في مثل هذه التعابير. وفي الوقت نفسه، حدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية حالات من التفكك المنطقي بين الإنجازات المتوقعة، من جهة، والمؤشرات، من جهة أخرى، أي أنهما ظاهرتان موضوعيتان منفصلتان.

٢٠ - ومثال ذلك أنه، بينما يمكن صياغة أحد الإنجازات المتوقعة بوصفه "التنفيذ الفعلي لنتائج المؤتمرات العالمية"، لا يمكن التعبير عن المؤشر بالنتيجة في حد ذاتها، وإنما بدرجة الرضا الذي يعرب عنه المشاركون في اجتماع معين تدعمه الشعبة المعنية. وفي بعض الحالات

الأخرى، ينحصر القياس في عدد المشاركين في المناسبات التي توفر لها الأمم المتحدة تكاليف السفر والبدل اليومي. وفي حالات أخرى، تُعنى مقاييس الأداء بموارد القوى العاملة أو حجم التمويل الذي حشدته الشعبة أو القسم المعني.

٢ - ليس من الضروري أن تكون المقاييس موضوعية أو دقيقة

٢١ - في عدد من عمليات التفتيش التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية للإدارة القائمة على النتائج، تبين أن غالبية المؤشرات غير مستوفية لمعايير الدقة (وهي أن تكون محددة وقابلة للقياس وممكنة التحقيق وذات صلة ومحددة زمنياً)، أي أنها باختصار إما انعكاس موضوعي سيء للإنجاز المتوقع المقصود، أو أنه لم يكن يمكن تتبعها فعلاً في الممارسة العملية. وفي حالات عديدة، كانت ملاحظة تلك المؤشرات تعتمد اعتماداً جوهرياً على الحكم الذاتي لمديري البرامج المعنيين، على سبيل المثال، حيث تدور المؤشرات حول "المبادرات الحاسمة" لشعبة معينة أو "الإجراءات الرئيسية" من جانب الدول الأعضاء. وفي كثير من الحالات، تستند بيانات النتائج البرنامجية على أدلة مروية مقدمة على أساس منهجي هزيل، أو هي غائبة تماماً. ومن أمثلة ذلك حالة فوائد العملاء، وهي نظرياً المدخل الرئيسي إلى الإنجازات المتوقعة حسبما عُرِّفت في القاعدة ١٠٥-٤ (أ) '٣' من الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم: "... هي الفوائد أو التغييرات المتوقعة أن تعود على المستعملين أو المستفيدين...". وفي استعراض للممارسات في ٢٢ من الإدارات التابعة للأمانة العامة^(١٣)، وجد المكتب أن تعريف العملاء غير متسق، كما رأى أن تحديد الفوائد أو الرضا كثيراً ما يقوم على منهجيات تفتقر إلى الدقة. ووجد المكتب عدداً من حالات الدراسات الاستقصائية التي أُجريت عن طريق اختيار نشاط أو ناتج من النواتج يعتبر ناجحاً بصفة عامة، ومن ثم فهو لا يمثل المجموعة الكاملة من الخدمات اللازمة لإحراز تقدم نحو تحقيق إنجاز متوقع. وعلى نفس المنوال، هناك عدة حالات من تقديرات الرضا مستمدة من مقاييس غير متوازنة يجري بموجبها توجيه عدد أو أوصاف خيارات الإجابات نحو إعطاء تقديرات إيجابية. ولاحظ المكتب أيضاً تباين ممارسات الحفاظ على سرية هوية المجيب.

٣ - ما يقاس هو كل شيء ينجز

٢٢ - وهناك مجال آخر من ممارسة الإدارة القائمة على النتائج ينطوي على مؤشرات تتحدى بطبيعتها فكرة التوجه نحو تحقيق النتائج، ويتمثل في الصياغات الموحدة المتعلقة

(١٣) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية IED-2006-005.

بالتوجيه والإدارة التنفيذيين، على النحو المنصوص عليه في تعليمات الميزانية. ويُعبر عن جميع المؤشرات المحددة سلفاً باعتبارها معالم إدارية أو بيروقراطية لا ترتبط بالضرورة بالإنجازات المتوقعة الأكثر موضوعية. وتحدد تعليمات الميزانية^(١٤) لكل من فترتي السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ و ٢٠٠٦-٢٠٠٧ "الإدارة والدعم الفعال من الموظفين والموارد المالية لبرنامج العمل" باعتباره إنجازاً متوقفاً موحداً مع ما يرتبط به من مؤشرات تُص على أنها "إنجاز النواتج والخدمات في الوقت المناسب"، و "تعيين الموظفين وإلحاقهم بالعمل في الوقت المناسب"، و "الاستخدام الكامل للموارد". على أن ما يخضع للقياس في تلك المؤشرات، أي التوقيت المناسب والنفقات، ليس بالتأكيد النتائج وفقاً لمفهوم الإدارة القائمة على النتائج. وفي الوقت نفسه، فإن مفهوم الفعالية قلل من شأنه حين رُبط بالنشاط والعملية بدلاً من ربطه بتحقيق النتائج.

٢٣ - ومن ناحية أخرى، وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أطر نتائج حددت لها الهيئات الحكومية الدولية مؤشرات الإنجاز المقابلة للنتائج المرغوب فيها بلا شك، ولكن ينبغي تحديد الكيانات المسؤولة عنها. ومن الأمثلة على ذلك إطار نتائج مكتب خدمات الرقابة الداخلية نفسه الذي حددت له، استجابة لتطلعات الجمعية العامة، مؤشرات من حيث درجة تنفيذ توصيات الرقابة. ويلاحظ المكتب ما يستتبعه ذلك من حافز مستتر ضار: ألا وهو التركيز على التوصيات السهلة التنفيذ.

٤ - قد تكون خطوط الأساس لمقاييس الأداء والأهداف مفككة أو غائبة

٢٤ - وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية^(١٥) أنه فيما يتعلق بربع المؤشرات البالغ عددها ٩٧٤ المحددة لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، لم تُسجل أي ملاحظات على الإطلاق. ومن بين تلك التي أُبدت ملاحظات بشأنها، تطلبت نسبة عالية جداً كبيراً من التقييم الذاتي. وإحدى المسائل المنفصلة عن اختيار المؤشر في حد ذاته تتمثل في تحديد الأهداف. ولا توفر المواد المتعلقة بتوجيه التخطيط الاستراتيجي وتعليمات الميزانية أي توجيهات دقيقة فيما يتعلق بالكيفية التي ينبغي للمديرين أن يعبروا بها عن طموحاتهم: بين ما هم متيقنون بصورة أو بأخرى من تحقيقه من جهة، وما هو أهداف "مخطوطة" وهمية، من جهة أخرى. وهناك عدة حالات تنفصل فيها مؤشرات الإنجاز عن مقاييس الأداء. وأحد النماذج التوضيحية للانفصال بين الإنجاز المتوقع ومؤشر الإنجاز وقياس الأداء يتمثل في حالة التحقق من "تعزيز

(١٤) الفقرة ٣١ من المرفق ٦ للوثيقة <http://ppbd.un.org/bi04/Instructions.doc> والفقرة ٥٢ من المرفق ٥ للوثيقة <http://ppbd.un.org/Bi06/>.

(١٥) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية IED-2006-006.

القدرات الوطنية على ...” (باعتبار ذلك إنجازا متوقعا) بمؤشر الإنجاز ”عدد البلدان التي تنفذ (التشريعات، مثلا) ...”، وفي كون مقياس الأداء هو ”عدد الوفود التي تحضر ...”. وعدا ذلك، لم تُعط مقاييس الأداء أي خط أساس ولا أي هدف وقت الموافقة على الميزانية. ونظرا لأنه ليس هناك اشتراط أن يكون تخصيص الموارد منضبطا من خلال التحقق المسبق من واقعية الطموحات المتعلقة بالنتائج المعلنة، فإن بوسع مديري البرامج، في الواقع، تحديد أهداف أداء خاصة بهم متى بدأت فترة السنتين. ويتسنى تحقيق ذلك بأن توضع بأثر رجعي خطوط الأساس التي ”يتعين تقديرها“ عند الموافقة على الميزانية، أو باستبدال مقياس بآخر، أو بإدخال بنود قياس جديدة تماما.

٥ - يرتبط تقييم الأداء على المدخلات والنواتج كلية

٢٥ - فيما يتعلق بكل من مداولات الجمعية العامة والإدارة الداخلية، يبقى مفهوما قياس الأداء وتقييمه موجهين أساسا نحو التدقيق في المدخلات والأنشطة والنواتج، وليس في النتائج النهائية. وهذا ينطبق في جميع ميادين الإدارة البرنامجية والمالية وإدارة شؤون الموظفين. وتنص الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم (البند ٦-١ والقاعدة ١٠٦-١) على أن الإنجازات البرنامجية ينبغي أن تُقاس بإنجاز النواتج المقررة. فقرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ ينص على أنه ينبغي أن يُستند فيما يُطلب من موارد إلى احتياجات التنفيذ. وتقوم تقارير أداء الميزانية بتتبع الإنفاق مقابل الاعتماد المخصص للبند. كما أن معدل تنفيذ النواتج، ولا سيما تطابق التنفيذ الفعلي للنواتج مع برنامج العمل الذي صدر به تكليف تشريعي، لا يزال يشكل جانب تقييم أداء البرامج الذي تركز عليه الجمعية أشد تركيز^(١٦). لقد صدر تكليف في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بأكثر من ٤٤ ٠٠٠ من النواتج الفردية. وفيما يخص موظفي الأمانة العامة، كثيرا ما يُشار إلى إحدى دلالات الإدارة القائمة على النتائج بأنها ينبغي أن تحرر الموظفين من أعباء تفاصيل تنظيمية ثقيلة، طالما أنهم يتقيدون بمعايير السلوك المهني السليمة. غير أن المكتب يرى أن استحداث الإدارة القائمة على النتائج لم يصاحبه أي تخفيف ملموس لنطاق أو تفصيل العبء العام للجهد المرتبط بمجموعة القواعد والأنظمة التي تهدف إلى رقابة وتوجيه ما يحق وما لا يحق للمديرين والموظفين فعله.

(١٦) كما يتبين ذلك من الوقت الذي تخصصه لجنة البرنامج والتنسيق لاستعراض تقرير الأداء البرنامجي.

جيم - ممارسات الرصد والتقييم

١ - يتجزأ الرصد والإبلاغ على طول مسارات متعددة

٢٦ - تستند ممارسات الأمانة العامة في مجال الرصد إلى إجراءات ونظم ومسارات إبلاغ منفصلة، تتعلق بعمليات التخطيط المالي والبرنامجي وذي الصلة بالموظفين، على التوالي. ولكل من المسارات الثلاثة مفاهيم مختلفة للنجاح والأداء لا يمكن التوفيق أو المقارنة بينها بسهولة. فأداء الميزانية يُعبر عنه في التقارير في صورة نفقات لكل بند من بنود الميزانية، في حين يقدم تقرير الأداء البرنامجي النواتج حسب البرامج الفرعية. وتتبع خطط العمل الفردية توصيفات عامة للنشاط بدلا من أطر النتائج الموضوعية التي تعطي المبرر لميزانيات وحداتها التنظيمية. ويسلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن المهام التنظيمية المختلفة تتطلب أنواعا وتفاصيل مختلفة من المعلومات، كما يدرك أن الإدارة القائمة على النتائج تهدف إلى تمكين أصحاب المصلحة من إلقاء نظرة عامة على عمل المنظمة وأدائها. وقد أقر الأمين العام بضرورة تحسين درجة تساوق بيانات الميزانية مع سجلات النواتج لتعزيز التقدم نحو تطبيق الإدارة القائمة على النتائج (A/61/826، الفقرة ١٥)، ويشاطره مكتب خدمات الرقابة الداخلية الرأي القائل بأن "فصل التخطيط والإبلاغ البرنامجين والماليين يزيد على نحو مباشر في مشاكل الحوكمة بالمنظمة، ويعيق تحديد الفعالية والنظر الاستراتيجي في المسائل الموضوعية" (A/60/733، الفقرة ٢٠).

جدول

مسارات منفصلة لتخطيط الأداء والإبلاغ

المالية	البرنامجية	المتعلقة بالموظفين
الإجراءات	ST/SGB/2003/7	ST/SGB/2007/4 و T/SGB/2007/3
نظام تكنولوجيا المعلومات	نظام المعلومات الإدارية المتكامل	النظام الإلكتروني لتقييم الأداء
الاستعراضات	تقرير أداء الميزانية الأول والثاني	تقرير الأداء البرنامجي (A/63/70)
(A/61/593 و A/62/575)		

٢٧ - يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه كان هناك عدد من قرارات الجمعية العامة الداعمة لتوحيد التقارير (وأمثلة ذلك القرار ٣٠٠/٥٧، الفقرة ٢٠، والقرار ٣١٦/٥٨، المرفق، الفقرة ٦، والقرار ٣١٣/٥٩، الفقرة ١٦)، إلا أن النموذج المقترح

للتقارير السنوية الموحدة لم يحظ بموافقة الدول الأعضاء (انظر A/62/352 و A/62/164). ويرى المكتب أنه من الضروري أن توحيد تقارير الأمين العام بشأن الأداء بدلا مما هو قائم حاليا من مسارات متعددة ومجزأة، ويقترح إعادة النظر في الافتراض القائل بضرورة أن يكون هذا التقرير الموحد تكميليا للتقارير الموجودة (انظر الفقرة ٥ من الجزء خامسا من القرار ٢٨٣/٦٠). ولن يكون هذا على حساب مستقبل نظم وممارسات الإدارة القائمة على النتائج المصممة وفقا للظروف الفريدة لقطاعات فرعية محددة وكيانات منفردة.

٢٨ - ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع القلق أن إدراج المعلومات المتعلقة بالأداء البرنامجي لم يحدد بوضوح بوصفه عنصرا ضروريا لما ينبغي إدراجه ضمن نظام تخطيط الموارد في المؤسسة (انظر A/62/510) الذي يجري تطويره كجزء من استراتيجية الأمانة العامة للمعلومات والاتصالات والتكنولوجيا (انظر A/62/793). ويشدد المكتب على أنه إذا كانت استراتيجية تخطيط الموارد في المؤسسة ستمكن المنظمة من الأداء بناء على المبرر المقدم، وهو أن "عدم توافر نظام معلومات متكامل لإدارة الموارد يعرقل بشدة قدرة الأمم المتحدة على إحراز ما تريده من نتائج بفعالية وكفاءة" (انظر A/62/510، الموجز)، فإن أطر النتائج البرنامجية ينبغي أن تكون عنصرا أساسيا.

٢ - إن قابلية البيانات للمقارنة داخل البرامج وفيما بين البرامج محدودة على مستوى النتائج في أفضل الأحوال

٢٩ - من منظور الإدارة القائمة على النتائج، لا تكون النواتج مهمة إلا بقدر ما تسهم في النتائج. ومع ذلك، فالنواتج هي أقصى مستوى تُتاح فيه درجة معينة من تجميع البيانات ومقارنتها. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن سجلات نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق تبين أن مجموع عدد النواتج التي حققتها الأمانة العامة انخفض من ٣٣٣ ٥١ خلال فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ إلى ٧١٤ ٤٥ خلال فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وفئات النواتج المعيارية التي يجري رصدها في الوقت الراهن هي تقديم الخدمات الفنية للاجتماعات؛ ووثائق الهيئات التداولية؛ وخدمات أفرقة الخبراء والمقررين وخدمات الإيداع؛ والمنشورات المتكررة؛ والمنشورات غير المتكررة؛ والأنشطة الفنية الأخرى؛ والخدمات الاستشارية؛ والدورات التدريبية والحلقات الدراسية وحلقات العمل؛ والزمالات والمنح؛ والمشاريع الميدانية؛ وخدمات المؤتمرات؛ والإدارة؛ والرقابة. ويلاحظ المكتب أن الفئات تعكس في المقام الأول عمل الأمم المتحدة في السبعينيات أو ما قبلها، ولا تعكس تنوع العمل المرتبط بأنشطة الأمم المتحدة الميدانية التنفيذية التي توسعت كثيرا في مجالات التنمية وحفظ السلام والمساعدة الإنسانية. ولهذا فإن المكتب يوصي بأن يُنقح تصنيف نواتج الأمانة العامة بصورة شاملة.

٣ - تجري تقييمات قليلة جدا لإعلام اتخاذ القرار بانتظام

٣٠ - يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية الطلبات المتعددة التي قدمت من أجل تعزيز التقييم في الأمانة العامة (على سبيل المثال، قرارات الجمعية العامة ٢٣٤/٣٧، و ٢١٨/٤٨، و ٢٠٧/٥٣، و ٢٦٩/٥٨، و ٢٧٥/٥٩، و ٢٥٧/٦٠). وكذلك، وفقا لتقييم المكتب لقدرات التقييم واحتياجاته في الأمانة العامة^(١٧)، تعد قدرة التقييم العامة على المستويات المركزية ومستويات البرامج والبرامج الفرعية غير كافية. ويرجع هذا إلى عدم كفاية الموارد المالية وموارد الموظفين، وتباين الكفاءات والافتقار إلى الدعم من الإدارة العليا. وما زالت ميزانيات التقييم منخفضة، بالرغم من أنها شهدت قدرا من التحسن. ووفقا لثلاثة مقاييس (المهمة المكرسة للتقييم، وسياسات التقييم، وتغطية التقييم) يتضح أن القدرة آخذة في النمو. وفي الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، تشير تقديرات مديري البرامج إلى تخصيص مبلغ ٤٤,٥ مليون دولار تقريبا لإجراء أنشطة الرصد والتقييم، مما يمثل زيادة بنسبة ٧٨ في المائة بالمقارنة مع فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧. بيد أن الموارد المكرسة للتقييم حتى مع هذه الزيادة، ما زالت أقل من أساس قياس القدرة الذي يتراوح بين ١ و ٣ في المائة من مجموع تكاليف البرامج التي تخصص لأنشطة التقييم المقترحة في تقرير وحدة التفيتش المشتركة عن ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2006/2). وما زال القدر المتوافر من الأدلة التقييمية عن النتائج محدودا من حيث النطاق والعمق والدقة والانتظام (A/60/733، الفقرتان ٣٥ و ٣٩).

٣١ - ويضفي تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم المشروعية على الدور العام الذي تؤديه مهمة التقييم، ولا سيما أن "جميع البرامج سوف تقيّم على أساس منتظم وبصورة دورية" (القاعدة ١٠٧-٢). بيد أنه يثير أيضا غموضا بشأن الأدوار والمسؤوليات، ولا سيما فيما يتعلق بالتقييم مقابل الرصد والتقييم والإبلاغ المرحلي للأداء البرنامجي. كما أنه لا يُميز بوضوح بين الطابع التكميلي للتقييم الذاتي وأدواره (مثل الذي يجري تحت رعاية مديري البرامج المعنيين) خلافا للتقييم المستقل (حسبما تجريه هيئات الرقابة التي لا يديرها مديرو البرامج المعنية). وفي الوقت نفسه، يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الروابط بين التقييم والتخطيط والميزنة (انظر قرار الجمعية العامة ٢٣٥/٦١، الفقرة ١٧) ما زالت تمثل تحديا رئيسيا.

(١٧) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية INS/07-002.

دال - فائدة اتخاذ القرارات

١ - يتم الإبلاغ عن نتائج البرامج للامتنال لا لأنها مفيدة لمديري البرامج

٣٢ - يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، من خلال ملاحظاته في سياق مشاركته فيما سبق عن كُتب في تقرير الأداء البرنامجي، وأن تأكد ذلك أيضا من خلال المقابلات ودراسات أفرقة المناقشة، أن الحافز على الإبلاغ عن النتائج البرنامجية من جانب الإدارات المعنية يعزى إلى حد كبير إلى الرغبة في الامتنال للتعليمات وليس إلى ما يروونه من فائدة تحقق أغراضهم الذاتية. ويُنظر إلى نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق، بصفة خاصة، على أنه ينطوي على فائدة عملية لا تذكر لمديري البرامج ولعملية اتخاذ قراراتهم التنفيذية. وبالرغم من تنوع الممارسة، فإن الاتجاه العام هو ألا تضاف إلى نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق بيانات الأداء إلا عندما تحين الآجال النهائية التي يحددها مقر الأمم المتحدة. وبنهاية فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، لم يكن هناك سوى أربعة أبواب من أبواب الميزانية الأربعة والثلاثين قد استكملت نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق بالبيانات الأولية لجميع الملاحظات الدورية المخططة بشأن مؤشرات الإنجاز^(١٨). وبنهاية فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، لم يكن قد جرى جمع البيانات فيما يتعلق بنسبة ٤٤ في المائة من الملاحظات المخططة في مقابل مؤشرات الإنجاز^(١٩)، وجمعت إدارة واحدة فقط بيانات عن جميع نقاط ملاحظاتها المخططة. بيد أن مراعاة متطلبات الإبلاغ تتزايد بسرعة قبل أن تحين المواعيد النهائية بوقت قصير. وفيما بين بعثات حفظ السلام أيضا، من الواضح أن أطر النتائج في سياق الميزنة على أساس النتائج لم تحقق فائدة تشغيلية كبيرة في مجال اتخاذ القرارات تتجاوز التبرير الاسمي للموافقة على الميزانية^(٢٠). ولذلك يوافق مكتب خدمات الرقابة الداخلية تماما على قول الأمين العام (A/62/701، الفقرة ٦٤) أنه "يُنظر إلى أنشطة التخطيط والميزنة والرصد والتقييم، بما في ذلك الإبلاغ عن تحقيق النتائج، على أنها مسألة امتثال أكثر من أنها أداة للإدارة بغرض فهم ما الذي ثبتت جدواه وسبب تلك الجدوى".

٢ - منعت الجمعية العامة بوضوح أن تؤثر نتائج البرامج على تخصيص الموارد

٣٣ - يبين استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية للإدارة القائمة على النتائج على مستوى فرادى الكيانات، والاستعراض المكتبي لوثائق مداولات الهيئات الحكومية الدولية، أن

(١٨) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية - INS-CON-08-001.

(١٩) عينة تتألف من ٢٤ إدارة، انظر تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية IED-2006-006، الفقرة ٣٦.

(٢٠) حسبما لاحظت أيضا وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها JIU.REP/2006/1، الفقرة ٧.

تحقيق الأهداف البرنامجية أو عدم تحقيقها ليس له نتائج تذكر في نهاية الأمر بالنسبة لتخصيص الموارد أو تخطيط العمل أو تقييم أداء المديرين (A/60/692، الفقرة ٧٣). وتُتخذ القرارات على أساس معايير أخرى، ليس من اليسير تحديدها. وفي مجال حفظ السلام، تختلف مهمة أطر الميزنة على أساس النتائج اختلافا تاما عن خطط تنفيذ البعثة، التي هي الخطط الحقيقية التي توجه إدارة البعثة. ولا يوجد شرط أساسي للربط بين الميزنة على أساس النتائج والمساءلة، ألا وهو أن تقتصر الصياغة أولا، ثم التقييم، فيما بعد، بالوضوح بشأن طريقة استخدام المعلومات^(٢١). وتعكس هذه النتائج تلك التي خلص إليها التقييم الذي أُعد مؤخرا للإدارة القائمة على النتائج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفادها "أن تسوية الأعمال استجابة للنتائج هي حجر الأساس لنظام فعال للإدارة القائمة على النتائج. وأخفقت هذه الدراسة في العثور على أي دليل مقنع يفيد بأن النتائج تؤثر في الإدارة"^(٢٢).

٣٤ - ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن ثمة قيودا هاما على القرار الأصلي بشأن الإدارة القائمة على النتائج (القرار ٢٣١/٥٥) يتمثل في اشتراطه أن استخدام مؤشرات الإنجاز "ينبغي ألا يشكل أسلوبا لتسوية ما تتم الموافقة عليه من مستوى الموارد" و "أنه يُستند باستمرار فيما يطلب من موارد إلى احتياجات التنفيذ". وأكد القرار أيضا من جديد على أن أي نقل للموارد بين أوجه الإنفاق المتصلة بالوظائف وغير المتصلة بها سيظل يتطلب الموافقة المسبقة للجمعية العامة. ويرى المكتب أن قرارات تخصيص الموارد لا ينبغي، تحت أي ظرف من الظروف، أن تكون مرتبطة آليا بالأداء في الماضي. بيد أن الشرط المذكور أعلاه يتناقض فيما يبدو مع نفس فكرة الإدارة القائمة على النتائج. وحسبما لاحظت اللجنة التوجيهية المعنية بالاستعراض الشامل للإدارة والرقابة، فإن المناقشات واتخاذ القرارات بشأن قضايا الميزانية والقضايا الإدارية تدور بصورة نمطية حول قضايا تفصيلية ذات صلة بالوظائف وبنود نفقات أخرى وليس المتطلبات الاستراتيجية (انظر الجزء ثالثا، الفقرة ١٨، من تقرير اللجنة الوارد في الوثيقة A/62/883/Add.1). وتبعاً لذلك، فإن نظام إدارة الميزانية والنفقات (نظام المعلومات الإدارية المتكامل) هو نظام قائم على أساس بنود الميزانية ولا يسمح بتجميع التكاليف أو مقارنتها بمستوى الإنجاز. ويلاحظ المكتب أيضا أن دورة الميزنة تعني أنه حين يقدم تقرير الأداء البرنامجي في إحدى فترات السنتين، تكون الجمعية العامة قد أُنجزت بالفعل مداولتها بشأن ميزانية فترة السنتين التالية. ولقد كان هذا الانفصال معروفا منذ البداية، وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه لم يحدث أي تغيير يذكر منذ أن لاحظ الأمين

(٢١) حسبما أقر الأمين العام في A/54/456، الفقرة ٧٠.

(٢٢) تقييم للإدارة القائمة على النتائج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الجزء ٣-٢-٢، الصفحة ٢٩ من النص الانكليزي، ٢٠٠٨.

العام (A/57/387، الفقرة ١٦٤): ”لا تتسم النظم القائمة للإبلاغ عن أداء البرامج وتقييمه بأي أثر عملي في الخطط والقرارات المستقبلية المتعلقة بتوزيع الموارد“.

٣ - لا توجد رابطة مباشرة مع تقييم أداء الأفراد

٣٥ - فيما يتعلق بممارسات إدارة شؤون الأفراد، يصعب بصفة خاصة قياس الأداء من حيث المساهمة في النتائج. ويضفي التوجيه المتصل بالنظام الإلكتروني لتقييم الأداء طابعا رسميا على اشتراط استعراض خطط العمل التنظيمية بالاقتران مع خطط عمل الأفراد. وهناك تطابق هزيل، في الممارسة العملية، بين أطر النتائج البرنامجية من جهة وبين خطط أداء فرادى المديرين من الجهة الأخرى. ويستبعد تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم، بصورة فعلية، تبادل المعلومات بين نظامي تقييم البرامج وتقييم أداء الأفراد (القاعدة ١٠٧-٣) (هـ).

٣٦ - ولا يوجد حاليا جزاءات على مستوى الأفراد عن عدم تحقيق النتائج المرجوة (A/60/846/Add.6، الفقرة ٣٩). وأعربت غالبية موظفي الأمانة العامة عن رأي مفاده، أنه عندما يُستعرض أداؤهم، يعتبر استيفاء المتطلبات الإدارية أمرا أكثر أهمية من تحقيق أهداف البرامج أو الأهداف التشغيلية (حسب ما ورد في A/62/701، الفقرة ٣٩). وبالمثل، لم يوافق معظم الموظفين على أن النظام الإلكتروني لتقييم الأداء يستخدم بصورة سليمة لتوثيق الأداء وتقييمه. وتعتقد أقلية ضئيلة جدا من الموظفين فحسب بأن أفضل المرشحين هم الذين يُختارون عادة للترقية. ويشكل عدم وجود سوء سلوك أو مخالفات مهنية والامتنال للقواعد والأنظمة أيسر المقاييس فهما في مجال ممارسة المساءلة وإقامة العدل الداخلي. ومن السهل تماما فهم هذا التشديد، غير أنه يتناقض مع فكرة الإدارة القائمة على النتائج، التي يتمثل جوهرها في التشديد على ما يجري خارج نطاق الإجراءات.

٣٧ - ويشني مكتب خدمات الرقابة الداخلية كل الثناء على الإفصاح عن موثائق الأمين العام مع وكلاء الأمين العام وعلى جعلها متوفرة للعامة مؤخرا. وبالرغم من أن هذه المبادرة موجهة أساسا نحو المدخلات، فهي تمثل خطوة هامة نحو الشفافية والمساءلة. غير أن المكتب يود أن يشير إلى أن إمكانية الجزاء أو المكافأة الوحيدة المحددة ذات الصلة بالموئائق والتي سلط عليها الضوء في وثيقة متاحة هي ”إن استمرار عدم تحقيق الأهداف يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى نزع سلطة اتخاذ قرارات التعيين والتنسيب المفوضة“ (A/61/319، الفقرة ٧). ووفقا لما يعلمه المكتب، لم تطبق هذه الجزاءات على الإطلاق. ولكن الأكثر أهمية من ذلك في السياق الحالي، إن الجزاءات، حتى لو نُفذت، فإنها ترد بالإشارة إلى المدخلات وليس النواتج.

٤ - مع إدراك عدم كفاية نظام اتخاذ القرار الرسمي، تطورت عمليات موازية

٣٨ - تفيد الدراسات الاستقصائية والمقابلات أن الكثير من موظفي الأمانة العامة يعتقدون بأن الدورة الرسمية الحالية للتخطيط والميزنة والإبلاغ غير مرنة وتستعصي على التغيير. ولذلك وضعت عدة كيانات في الأمانة العامة ترتيبات إدارية منفصلة وموازية لإدارة المساعدة الإنمائية الرسمية والتمويل الخارج عن الميزانية. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن من الضروري فهم هذه الجهود بوصفها استجابة رشيدة للقيود على الإدارة القائمة على النتائج من النوع الذي أثير في هذا التقرير. ويمكن أن تستند هذه العمليات إلى صياغات منفصلة للأولويات الشاملة ومجموعات منفصلة من معالم تخطيط الأعمال التنفيذية، ومنتديات منفصلة للحوار مع الدول الأعضاء، وحسابات ومسك دفاتر بصورة منفصلة، ونظم منفصلة لتكنولوجيا المعلومات لدعم الرصد وجداول زمنية وتقارير منفصلة عن حالة التقدم المحرز بصدد الأهداف. وعلى النقيض من بيئة المساعدة الإنمائية الرسمية التي تستند إلى المشاريع، تعد عملية تخصيص موارد الميزانية العادية في الأمانة العامة مشروعاً لتسوية إضافية لمجموعة من النفقات محددة ومتكررة أساساً (أي الوظائف)، ومن ثم تحدد حتى النطاق المحتمل الذي يمكن من أجله استخدام معلومات الأداء المستمدة عن طريق الإدارة القائمة على النتائج في استنارة عملية اتخاذ القرارات بشأن الموارد.

٥ - إن المهارات التقنية في مجال الإدارة القائمة على النتائج مطلوبة وضرورية، لكنها ليست كافية

٣٩ - يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن فكرة الإدارة القائمة على النتائج بوصفها مشروعاً لكفاءة تقنية قد تجسدت في القرار الأصلي عن الميزنة على أساس النتائج (القرار ٢٣١/٥٥، الفقرة ٢٨)، وتأكدت من جديد في إعلانات عديدة لاحقة. ويرى المكتب أن موظفي الأمانة العامة يطلبون بصورة متكررة المزيد من الموارد والتدريب وتطوير المهارات فيما يتصل بالإدارة القائمة على النتائج. وبما أن التزامات الإبلاغ تعد وازعا رئيسيا، طُلب من المكتب أن يدعم الإدارة القائمة على النتائج ويعززها ويؤيدها، كامتداد لمسؤوليته السابقة المتعلقة بتقارير الأداء البرنامجي. ويرى المكتب، فيما يتعلق بالوقت الذي تستغرقه عملية إعداد تقرير الأداء البرنامجي، أن الموارد التي تنفقها الأمانة العامة متواضعة، وإن كانت متباينة بين برنامج وآخر. وبالمثل، فإن النفقات على التدبير وتطوير القدرات^(٢٣) في مجال الإدارة القائمة على النتائج هي أيضا ضئيلة، وغير كافية إلى حد كبير. ولو نظر في ما يُنفق من وقت وأموال على أدوات أوسع نطاقاً وممارسات ذات صلة بالإدارة القائمة على النتائج، أي

(٢٣) بلغت الميزانية التراكمية الإجمالية المخصصة لتحديد وتطوير القدرات في مجال الإدارة القائمة على النتائج منذ عام ٢٠٠١ مبلغاً قدره ٢٨٢ ٢٧٨ دولاراً.

التخطيط والميزنة والرصد والتقييم بصورة عامة، يتبين أن مجموعي الموارد المستخدمة أكبر كثيراً^(٢٤).

٤٠ - ولا يخامر مكتب خدمات الرقابة الداخلية أي شك في أن نوعية الإبلاغ والتقييم تتطلب قاعدة موارد معززة. وفي الوقت نفسه، يرى المكتب أنه لا يمكن معالجة الإدارة القائمة على النتائج بوصفها مشروعاً مقيداً بصورة أساسية بسبب الافتقار إلى كفاءة تقنية من جانب موظفي الأمانة العامة. كما أنها ليست مهمة يمكن أن يفوضها المدبرون لأخصائيين في محالي الرصد والتقييم بصفتهم ممارسين في المقام الأول. ولا يمكن لأي قدر من الرصد والتقييم أن يُعوض عن الأهداف والغايات غير الواضحة أو التي لا توجد مساءلة عنها. ولن تتحول ثقافة المنظمة من خلال هذه الجهود من جانب موظفي الأمانة العامة (انطباع يتجلى في الفقرة ٢٦ من قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٢). وأياً كانت الأصول المخصصة لمثل هذه المهام، فإن ما يتولد عنها كحقيقة متوفرة، مهما كانت صحيحة ومتكررة وذات صلة، لا يؤدي في حد ذاته إلى عملية اتخاذ قرارات أكثر رشداً. ووفقاً لتجربة أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن "السبب الرئيسي لصعوبة إحراز التقدم هو أن دمج معلومات الأداء في الإدارة العامة والميزنة العامة ليس مشكلة تقنية في المقام الأول يمكن تركها لـ "خبراء" مثل العاملين في مجال قياس الأداء والمتخصصين في مجال التقييم^(٢٥)".

٦ - في الاستعراض الأخير للإدارة القائمة على النتائج، لم يُمنح تركيز كاف على دور الجمعية العامة الضروري

٤١ - تذكر الإدارة، رداً على مشروع هذا التقرير، أن المقترحات الواردة في الوثيقة A/62/701 تطرح استراتيجية عملية ومرحلية لما يمكن أن تكون الطريقة الواقعية الوحيدة لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج. وقد استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقرير الأمين العام، ويقدر أنه يسلم بالعديد من أوجه القصور في الإدارة القائمة على النتائج المثارة في التقرير الحالي. ويلاحظ المكتب أن الأمين العام يقترح تدابير تستحق أن ينظر فيها ولكنه يلاحظ أنها تفتقر إلى التحديد وترتيب الأولويات ونظام التسلسل. وعلاوة على ذلك، يرى المكتب أن مبادئ وإجراءات الإدارة القائمة على النتائج التي اقترحها الأمين العام ليست

(٢٤) يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية الحسبة المذكورة في الفقرة ١٦٢ من الوثيقة A/57/387، التي تفيد بأن مبلغ ١٠,٣ مليون دولار تقريباً من وقت الموظفين أنفق في خدمة اللجان خلال فترة الـ ١٨ شهراً السابقة لاعتماد الميزانية النهائية.

(٢٥) الفقرة ٨ من 3 (2005) GOV/PGC/SHO، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الفرقة العاملة المؤلفة من كبار مسؤولي الميزانية.

مرتبطة بوضوح بالحوافز والعقوبات والمكافآت الكامنة التي توجه عملية صنع القرار على مختلف مستويات المنظمة، بما فيها الهيئات الحكومية الدولية، ولم يتناول تقرير الأمين العام (A/62/701) وعلى وجه الخصوص، بما يكفي من الوضوح الدور الذي يلزم أن تؤديه الجمعية العامة لجعل الإدارة القائمة على النتائج تعمل في الأمم المتحدة. وعلى الرغم من أن المكتب يوافق على أن مبادئ "تبني" و "قيادة" و "ثقافة" النتائج حاسمة للإدارة القائمة على النتائج، فإنه يلاحظ أنها ليست من المسائل التي يمكن معالجتها من خلال تدابير إدارية تحت سلطة الأمين العام.

ثالثا - الاستنتاجات

١ - إن إدخال الإدارة القائمة على النتائج أسفر عن توجه سطحي نحو النتائج

٤٢ - من التحديات التي تواجه إدارة أي منظمة عامة تحديد الحد الأقصى لمستوى النتائج التي يمكن التخطيط لها عمليا، والتي يمكن فيما يتعلق بها ممارسة الإسناد والمساءلة ممارسة مجدية. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الإدارة القائمة على النتائج قد نفذت في الأمانة العامة بالمعنى الضيق للنتائج المستخدمة لتبرير الموافقة على الميزانيات. ومع ذلك، فإن الأهداف التنظيمية على مستوى النتائج كثيرة وغامضة بطبيعتها وتخضع دوما لتأثيرات وعوامل خطر متعددة. ونتيجة لذلك، لا تتمشى المساهمات الفردية في النتائج مع تحديد الأهداف بدقة والرصد بحياد، كما أن تحقيق النتائج أو عدم تحقيقها فعليا ليست له أهمية تذكر في عملية صنع القرار اللاحقة. ولم ينطو إدخال الإدارة القائمة على النتائج على تحول نمطي عن القواعد والأنظمة والضوابط المفصلة. ولا تزال نظم الإدارة البرنامجية والمالية وإدارة الموارد البشرية في الأمانة العامة تتسم بالتعقيد والتفصيل مثلما كانت دوما، وتركز إلى حد كبير على تتبع المدخلات والأنشطة والنواتج.

٢ - ركزت ثقافة ملاحظات المنظمة على الامتثال

٤٣ - يخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن الإدارة القائمة على النتائج ليست مشروعا مقيدا أساسا بالكفاءة التقنية والقدرة على جمع البيانات أو القياس أو الوثائق أو الإبلاغ من جانب الأمانة العامة، على الرغم من أهمية ذلك أيضا. ولم يسفر إدخال الإدارة القائمة على النتائج عن تحول الثقافة التنظيمية بعيدا عن الامتثال للقواعد والأنظمة بوصفها السمة المميزة للسلوك. ومن القيود الملازمة لمفهوم الإدارة القائمة على النتائج أن أي نهج شكلي لتدوين كيفية التوصل إلى نتائج يمكنه خنق الابتكار والمرونة اللازمة لتحقيق النتائج نفسها. ولن يظهر التوجه نحو تحقيق النتائج البرنامجية في نهاية المطاف إلا بوصفه من

السمات المهمة للسلوك التنظيمي. بمجرد جعل مثل هذه النتائج مهمة فعلا. وما لم تكن الإدارة القائمة على النتائج مرتبطة بالحوافز والجزاءات والمكافآت الكامنة فإنها تصبح عملا ورقيا رتيبا. ويسلط المكتب الضوء بهذا التقرير على أن التنفيذ الأكثر صرامة للقواعد والأنظمة القائمة لن يكون وسيلة مجدية للاستجابة.

٣ - إن التقدم المحرز في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج يؤدي إلى البدء في إصلاح نظام الميزانية مجددا

٤٤ - تعد عملية الميزانية جوهر اتخاذ القرارات التنظيمية. وتنبثق أهم الحواجز التي تحول دون تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج من القيود الأساسية التي فرضتها الجمعية العامة في القرار ٣٢١/٥٥ الخاص بالميزنة على أساس النتائج، وتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية، ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم، وتعليمات التخطيط والميزنة والإبلاغ اللاحقة التي وضعت على هذا الأساس. وتجعل القيود التي تكمن في تلك السياسات تبني الإدارة القائمة على النتائج أمرا مشكوك فيه. ورغم الاعتراف منذ البداية بحاجة الميزنة على أساس النتائج إلى التنفيذ بطريقة "تدرجية ومتنامية" (القرار ٢٣١/٥٥، الفقرة ٦)، يرى المكتب أنه لم يتم إجراء تغيير يذكر في التصميم الأصلي. ويلاحظ المكتب أن الأمين العام قد قدم عددا من المقترحات لتغيير عمليتي التخطيط والميزنة (انظر A/58/395 و A/62/81). ومع ذلك، لم يتم مزيد من التنقيح في تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم منذ استحداث الميزنة على أساس النتائج، على الرغم من أن هذه التنقيحات قد أجريت في مناسبتين سابقتين على الأقل.

رابعا - التوصيات

٤٥ - يجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الإدارة القائمة على النتائج عمل إداري قليل القيمة إزاء المساءلة واتخاذ القرار ويخلص إلى أن هناك محاذير مفاهيمية وعملية لتطبيق الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة ولكنه يسلم بأنها ستبقى، على مستوى ما، إحدى طموحات المنظمة. والهدف من التوصيات الواردة أدناه أن تكون بمثابة مساهمة بناءة في إحراز المنظمة في نهاية المطاف تقدما نحو الإدارة القائمة على النتائج. ومع ذلك، يود المكتب أن يؤكد على أن مخاطرها المحتملة تعالج بطريقة مجزأة. وما تحتاج إليه المنظمة هو 'صفحة جديدة' شاملة بشأن الإدارة القائمة على النتائج. وتحقيقا لهذه الغاية، يقدم المكتب التوصيات الواردة أدناه.

التوصية ١

٤٦ - يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بهدف إيضاح ملكية وتوقعات الإدارة القائمة على النتائج، بأن يقترح الأمين العام على الجمعية العامة سياسة شاملة وإطاراً للمصطلحات لحصر مدى الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة والقيود المفروضة عليها. وإذا رغبت الجمعية في تحديد التزامها بالإدارة القائمة على النتائج، يوصي المكتب بأن يتضمن الاقتراح المقدم من الأمين العام إطاراً للرقابة الداخلية ينشئ روابط مباشرة بين مستويات النتائج (مع الإشارة بصفة خاصة إلى التمييز بين النواتج والنتائج)؛ ومراتب السلطة والمساءلة (بين الدول الأعضاء، والأمين العام، ومديري الأمانة العامة والموظفين)، جنباً إلى جنب مع معايير لكيفية استنارة المراحل المختلفة لصنع القرار بالنتائج المخططة والنتائج المحققة فعلاً. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن ينطبق الإطار المقترح على موارد الميزانية العادية للأمانة العامة وكذلك على الموارد من خارج الميزانية (الفقرات ١٣-١٥، و ٣٣، و ٣٤، و ٤١-٤٤ أعلاه).

٤٧ - يتفق الأمين العام مع التوجه العام لتوصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية ولكنه يحذر من أن تنفيذ تفاصيل هذه النهج الجديدة يجب أن يكون تدريجياً، بحيث يسمح بإقامة حوار بناء حول التغييرات المطلوبة ويأخذ بعين الاعتبار القيود والظروف الخاصة للمنظمة.

التوصية ٢

٤٨ - ويوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بهدف التأكد من أن إطار القواعد والأنظمة المتعلقة بالتخطيط ورصد الميزنة واستعراض الأداء يخدم على نحو أفضل عملية التخطيط الاستراتيجي وإدارة احتياجات المنظمة، بأن يشرع الأمين العام في إجراء استعراض شامل لتخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ومراقبة التنفيذ وأساليب التقييم، وكان قد نقح لأول مرة في عام ٢٠٠٠. وينبغي للاستعراض أن يعالج الصكوك والهيكل والجدول الزمني وأدوار ومسؤوليات جميع الأطراف إزاء تخطيط الموارد وعملية اتخاذ القرارات في الأمانة العامة (الفقرات ١٥، ١٦، ٢١-٢٤، ٣٣، ٣٤، ٤٤ أعلاه).

٤٩ - يوافق الأمين العام على هذه التوصية.

التوصية ٣

٥٠ - يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية، رداً على ملاحظته الخاصة بالتجزئة في إعداد التقارير ذات الصلة بالنتائج، بأن يطلب الأمين العام إلى الجمعية العامة التكليف بإعداد

تقرير أداء واحد يجمع المعلومات البرنامجية والمالية بطريقة تدمج مجموع التزاماته نحو تقديم التقارير بدلا من أن تضيف إليها (الفقرات ٢٦-٢٨، و ٣٢ أعلاه).

٥١ - ويوافق الأمين العام على أن هناك حاجة إلى الجمع بين المعلومات البرنامجية والمالية ليصبح تحليل الأداء أكثر كفاءة ومقارنة. وفي حين أن تجربة "التقارير الموحدة للأمانة العامة للأمم المتحدة" الرائدة لعامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ قد اقترحت كنماذج للإبلاغ الأكثر تركيزا على النتائج دون استبدال المتطلبات الحالية لتقديم التقارير على الفور، فإن الجمعية العامة لم تتخذ موقفا بشأن استمرارها. وتتوقع إدارة الشؤون الإدارية استعراض شكل ومضمون تقرير الأداء البرنامجي، التي أصبحت الآن مسؤولة عنه، وذلك بهدف احتمال إدراج المعلومات المالية.

التوصية ٤

٥٢ - يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية، من أجل التأكد من إمكانية الموائمة بين التخطيط البرنامجي والمالي وتخطيط شؤون الموظفين وبيانات النتائج، بأن يدمج الأمين العام أطر النتائج البرنامجية في الموجة الأولى لنظام تخطيط الموارد في المؤسسة واستراتيجية أوسع نطاقا لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المنظمة (الفقرتان ٢٧ و ٢٨).

٥٣ - ويذكر الأمين العام أن من المقرر تنفيذ نموذج الإدارة القائمة على النتائج تنفيذاً كاملاً أثناء الموجة ٢ من نظام تخطيط الموارد، ولكن 'بعض العناصر الرئيسية' سوف تدرج في الموجة ١.

التوصية ٥

٥٤ - يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية الأمين العام بالمبادرة بإجراء استعراض شامل وتنقيح للتصنيف الحالي للنواتج، على النحو الوارد في متطلبات الميزانية والإبلاغ، لأنها مستوى الأداء الذي يمكن مساءلة المديرين عنه بصورة أكثر شفافية وبالتالي تشكل جزءا ضروريا من إدارة الأداء التنظيمي (إن لم تكن نتائج الإدارة القائمة على النتائج على مستوى النتائج)، مع الإشارة بصفة خاصة إلى الحصول على النواتج المجدية خارج الساحة التقليدية للأمانة العامة، من قبيل النواتج المتصلة بحفظ السلام والعمل الإنساني والإنمائي في الميدان (الفقرات ٢٥، و ٢٩، و ٤٢).

٥٥ - ويلاحظ الأمين العام أن تقريره الوارد في الوثيقة A/62/701 يقترح استعراض منهجية النواتج المحلية.

التوصية ٦

٥٦ - عملاً على تعزيز القدرات التقنية والمنهجية للمنظمة، يوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن يقوم الأمين العام بما يلي: (أ) إعداد طلب بالحصول على مزيد من الاحتياجات من الموارد، وتقديمه إلى الجمعية العامة لتنظر فيه، بحيث يتناول بصورة شاملة احتياجات كل من '١' التنسيق المركزي للإدارة القائمة على النتائج؛ '٢' التخطيط والتقييم الذاتي للنتائج على مستوى الإدارة؛ '٣' التفتيش والتقييم المستقلين؛ و (ب) إصدار قواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم بوصفها الإطار العام لممارسة التقييم التنظيمي (الفقرات ٣٩-٤١ و ٤٣).

٥٧ - ويلاحظ الأمين العام أن تقريره الوارد في الوثيقة A/62/701/Add.1 يقترح موارد من أجل إنشاء شعبة للمساءلة وإدارة النتائج في إطار إدارة الشؤون الإدارية، وأنه سيجري النظر في الموارد الإضافية في سياق الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن هذا الإجراء يتوافق مع التوصية ٦، البند (أ) '١' أعلاه.