

Distr.: General
23 May 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون
البند ١٣٦ من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2012/12).

موجز

تقدم وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة" نظرة عامة عن الممارسات الحالية المعمول بها في مجال التخطيط الاستراتيجي على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وتقتراح الأخذ بنهج تسعى إلى إيجاد عملية تخطيط استراتيجي موحدة ومتسقة بدرجة أكبر.

وتورد هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات المقدمة في التقرير. وقد جمعت هذه الآراء على أساس الإسهامات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض استنتاجاته.



الرجاء إعادة استعمال الورق

300513 300513 13-34517 (A)



أولا - مقدمة

١ - قدمت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة"، نظرة عامة على الممارسات الحالية المعمول بها في مجال التخطيط الاستراتيجي على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وتقدم الأخذ بنهج تسعى إلى إيجاد عملية تخطيط استراتيجي موحدة ومتسقة بقدر أكبر. وتحدد الوحدة الممارسات المستجدة، مشيرة إلى التقدم المحرز نحو تحقيق الاتساق في عملية التخطيط الاستراتيجي في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية بعد اعتماد الاستعراضين الشاملين للسياسات في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٢. وبالإضافة إلى ذلك، تخلص الوحدة إلى أن الاستراتيجيات التي تعتمد الوكالات تتحدد بصورة متزايدة من خلال استخدام ممارسات الإدارة القائمة على النتائج، وهو ما يشكل صلة تحظى بتأييد الوحدة، على الرغم من أنها تلاحظ أن الخطط الاستراتيجية ينبغي أن تستند إلى الولايات وليس إلى الاعتبارات المتعلقة بالميزانية.

ثانيا - تعليقات عامة

٢ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالتقرير وبالجهود الذي تبذله وحدة التفتيش المشتركة لتنسيق عملية التخطيط الاستراتيجي من أجل المساعدة على تحقيق قدر أكبر من التآزر والاتساق فيما بين الجهات الفاعلة الإنمائية في منظومة الأمم المتحدة. وترى المنظمات التقرير مفيدا، وتقدر المعلومات المفيدة الواردة فيه عن الخبرات في مجال التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة، وتوافق عموما على ضرورة إجراء مشاورات أوسع نطاقا بين جميع الجهات المعنية.

٣ - وتلاحظ المنظمات أن التوصيات الواردة في التقرير تنطبق في معظمها، وإن ليس على وجه الحصر، على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تشارك في استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات، وتقر في هذا السياق بفوائد اعتماد دورات تخطيط منسقة، ووضع أهداف مشتركة للتخطيط الاستراتيجي، واستخدام مصطلحات مشتركة، ووضع أطر استراتيجية قطاعية متسقة على نطاق المنظومة. وتلاحظ أنه إذا جرى التوصل إلى تنسيق أفضل بشأن التخطيط الاستراتيجي فيما بين وكالات الأمم المتحدة، على النحو الذي يدعو إليه التقرير، يمكن أن تظهر خطة عمل على نطاق المنظومة تربط مجالات برنامجية منها على سبيل المثال تغذية الأطفال، وتغير المناخ، وصحة الأم على صعيد الوكالات.

٤ - بيد أن عددا من الكيانات، ولا سيما الوكالات المتخصصة، وجدت أن تطبيق التوصيات الواردة في التقرير أكثر صعوبة خارج نطاق عملية التخطيط التنموية، وأشارت إلى

الطابع الفريد للولايات المنوطة بها وكذلك إلى الصلة الوثيقة بين عمليات التخطيط والعمليات التي تضطلع بها مجالس إدارتها.

٥ - ومع أن المنظمات تؤيد التقرير بصورة عامة والتوصيات الواردة فيه، فإنها تلاحظ عدة مجالات كان يمكن تعزيز التقرير فيها. فمن منظور إحدى الوكالات التنفيذية، كان يمكن إغناء التقرير من خلال إجراء المزيد من النقاش في ما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي على الصعيد القطري، بدلا من الاكتفاء بتناول ممارسات رفيعة المستوى مركزة على المقر. وعلى سبيل المثال، بالإضافة إلى تناول التحديات المرتبطة بالتمويل الطوعي، كان يمكن إغناء التقرير من خلال إيراد المزيد من الإشارات إلى الأنشطة الإنمائية والتحديات التي تواجهها الوكالات في سياق عملها على ربط دورات التخطيط الاستراتيجي الخاصة بها بالأولويات الوطنية والتطورات في البرنامجية القطرية، التي تتواءم مع دورات التخطيط الوطني. ونتيجة لذلك، تتجه الاستنتاجات والتوصيات على نحو أكبر نحو عملية تخطيط منظم ومعياري، ولا تفيد بعض الوكالات التي يركز عملها على التنمية إلا بشكل محدود.

٦ - وبالإضافة إلى ذلك، تشير المنظمات إلى أنه كان يمكنها الاستفادة من تحليل أكثر تعمقا لجوانب عملية التخطيط الاستراتيجي. فعملية وضع خطة استراتيجية يمكن أن تكون بالغة الأهمية لمنظمة ما إذا ما وضعت هذه الخطة بطريقة تشاركية بقيادة الجهات المعنية. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تؤثر عملية تدار بشكل سيئ تأثيرا سلبيا في علاقات الموظفين وأن تقوض المعنويات وأن تحدث قدرا كبيرا من الالتباس وأوجه انعدام الكفاءة. وفي هذا الصدد، أعربت المنظمات عن رغبة في إجراء المزيد من النقاش فيما يتعلق بتنفيذ الخطط الاستراتيجية وكيفية قياس التنفيذ.

٧ - وأخيرا، أعربت المنظمات عن رغبة في إجراء مزيد من النقاش بشأن العلاقة بين التخطيط الاستراتيجي والاعتبارات المتعلقة بالموارد، بما في ذلك تعديل النتائج المتوقعة استنادا إلى التنبؤ بالموارد وتحليلها حسب الهدف أو الغاية الاستراتيجية. ولا يساعد ربط توفير الموارد بالتخطيط الاستراتيجي في إدارة توقعات الموظفين الذين يسعون إلى تحقيق الأهداف فحسب، بل يساعد أيضا في إدارة توقعات الحكومات الوطنية المدعومة بالعمليات التي تضطلع بها المنظمات. ولا تزال المنظمات تشعر بالقلق إزاء تكلفة تنفيذ تدابير التنسيق عموما، إذ تلاحظ أن التنسيق مفيد ولكن له تكلفة أيضا، وتشير إلى أنه كان يمكن تناول كلا الجانبين في التقرير (أي القيمة المستمدة من التدابير المتخذة والتكاليف المتعلقة بتنفيذها).

ثالثاً - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يقوم، بالاستناد إلى دعم شبكة الأمم المتحدة للتخطيط الاستراتيجي و/أو الفرق المخصصة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، باستعراض الخطط الاستراتيجية للمنظمات مع رؤساءها التنفيذيين بهدف تحديد إطار شامل ومتسق وأهداف مشتركة للتخطيط الاستراتيجي من أجل ضمان الاتساق وتجنب تداخل الأنشطة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

٨ - رداً على التوصية ١، تؤيد المنظمات مفهوم تحديد إطار شامل متسق وأهداف مشتركة للتخطيط الاستراتيجي، لكنها تعرب عن القلق إزاء الآلية المقترحة لتحقيق هذا الهدف، وتشير إلى أن شبكة الأمم المتحدة للتخطيط الاستراتيجي ومجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق لا يشكلان أنسب عناصر التمكين في ما يتعلق بتنفيذه.

٩ - وتلاحظ المنظمات أن شبكة الأمم المتحدة للتخطيط الاستراتيجي تعمل كآلية غير رسمية وغير منظمة، وهي بالتالي غير ملائمة، في شكلها الحالي، لتحقيق الهدف المذكور. وتلاحظ أيضاً أن وحدة التفتيش المشتركة تشدد في تقريرها على مهام الشبكة المتعلقة بتبادل المعارف وأن جزءاً من القيمة التي تشكلها الشبكة يتمثل في كونها وسيلة لتبادل الأفكار ومناقشتها لأن أعضائها يجتمعون في إطار منتدى وليس بوصفهم ممثلين للمواقف التي تتخذها وكالات كل منهم بشأن مسائل محددة. وأي تغيير هيكلي في الشبكة في المستقبل من شأنه، مثلاً، تعزيز قدرتها على إدماج التخطيط الاستراتيجي بشكل منظم في عمل الهيئات الرفيعة المستوى ذات الطابع الرسمي، ولا سيما مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، سيلزمه أيضاً أن يؤدي إلى تمكين الشبكة من الإبقاء على مرونتها الحالية العالية المستوى، وهو ما أقرت بها وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها.

١٠ - وتلاحظ المنظمات أن إنشاء آلية مخصصة مشتركة بين الوكالات قد يحقق أهداف التوصية، غير أن إيجاد إطار شامل على نطاق المنظومة يشمل الأهداف المشتركة المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي ليس مهمة سهلة، لا سيما أن الإطار الشامل والأهداف الاستراتيجية لكل وكالة من الوكالات تصدر عن مجلس إدارتها. ولا يمكن بالتالي التوصل إلى تنفيذ التوصية من خلال المشاورات المشتركة بين الوكالات لوحدها، ومن المرجح أن يتطلب ذلك مشاركة الهيئات التشريعية في جميع مراحل العملية.

١١ - ومع ذلك، يشير العديد من المنظمات إلى أن القرار الذي صدر مؤخرا بشأن استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات (قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧) يتضمن عدة توصيات هامة بشأن مختلف جوانب التخطيط الاستراتيجي، لكل من الصناديق والبرامج ولجهاز الأمم المتحدة الإنمائي ككل. ومن المحتمل أن تقوم الأمم المتحدة، في إطار متابعة القرار، بوضع آلية مناسبة لتنفيذ هذه التوصيات. وبمجرد إدماج التوجيهات المتعلقة باستعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات في أطر التخطيط الاستراتيجي لكيانات الأمم المتحدة من شأنه أن يسهم إسهاما كبيرا في إيجاد التماسك وضمان الاتساق، على الأقل بالنسبة للوكالات التي ينطبق عليها الاستعراض.

التوصية ٢

ينبغي للأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع لجنة البرنامج والتنسيق، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجان المعنية التابعة للجمعية العامة، بإعداد وتقديم مشروع نشرة محدثة تحل محل النشرة ST/SGB/2000/8، لكي توافق عليها الجمعية العامة حتى تتجسد بشكل مناسب الإدارة القائمة على النتائج والأهداف الطويلة الأجل للمنظمة في تحديد عملية تخطيط البرامج، والجوانب البرنامجية للميزانية، ورصد التنفيذ وأساليب التقييم وفي مسؤوليات جميع الأطراف عن ذلك.

١٢ - تشاطر المنظمات وحدة التفتيش المشتركة شواغلها إزاء عدم مرونة عملية الموافقة الحالية فيما يتعلق بإطار الأمم المتحدة الاستراتيجي وما ينجم من صعوبات في استخدام نهج الإدارة القائمة على النتائج. وهي بالتالي تؤيد بقوة هذه التوصية، وتشير في نفس الوقت إلى أنها تدعو إلى تحديث آلية إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي، التي لا تشكل أداة للتخطيط الاستراتيجي على نطاق المنظومة، ولا تنطبق بالتالي على الوكالات المتخصصة أو الوكالات الأخرى. وتشير المنظمات على وجه الخصوص إلى أهمية إدماج الإدارة القائمة على النتائج في آليات التخطيط الاستراتيجي، وتلاحظ أن الجمعية العامة تقدم في الفقرات ١٦٤-١٧٢ من قرارها ٢٢٦/٦٧ بشأن استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات، توجيهات وتوقعات للدول الأعضاء في هذا الصدد. ولذلك، ينبغي لأي تحديث لنشرة الأمين العام أن يكفل الاتساق والتكامل مع هذه القرارات. وعلاوة على ذلك، تشير المنظمات إلى أن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم قد يكون قادرا على تقديم إسهامات قيمة في تحديد نوعية التقييم ومعايره. وأخيرا، تشير الوكالات إلى ضرورة وضع مشروع النشرة بالاقتران مع الأنشطة المرتبطة بتنفيذ التوصية ٣.

التوصية ٣

ينبغي أن يقوم الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، عن طريق آلية التنسيق القائمة المشتركة بين الوكالات والتابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، بما في ذلك اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بتحديد مصطلحات مقبولة عموماً للتخطيط الاستراتيجي والاتفاق عليها، وتقديم تقرير عن ذلك إلى هيئاتهم التشريعية وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، من أجل وضع أساس للمقارنة وتيسير تجميع البيانات المتعلقة بالتخطيط لتنفيذ الخطط الاستراتيجية الخاصة بمنظمات كل منهم ورصد ذلك التنفيذ وتقييمه والإبلاغ عنه.

١٣ - على العموم، تؤيد المنظمات التوصية ٣، وتوافق على هدف العمل من أجل وضع لغة مشتركة لوثائق التخطيط الاستراتيجي، وهو ما من شأنه أن يساعد الجهات المعنية على فهم هذه الخطط بسهولة أكبر. وتشير بعض المنظمات إلى أن المصطلحات المستخدمة في خططها الاستراتيجية تنتج عن عمليات تفاعل بين أماناتها والدول الأعضاء، وتحدد المفاهيم ذات الصلة بالولايات الخاصة بها، وهي بالتالي غير مناسبة بأكملها للاستخدام العام على نطاق المنظومة.

١٤ - وأشارت منظمات أيضاً إلى أن استخدام مصطلحات الأخصائيين قد يتطلب إشراك مجالس الإدارة والهيئات التشريعية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والمجالس التنفيذية ولجنة البرنامج والتنسيق، إلى جانب الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في عملية وضع مصطلحات مقبولة عموماً للتخطيط الاستراتيجي.

١٥ - ولاحظت أن وحدة التفتيش المشتركة تشير أيضاً في هذه التوصية إلى أن الاتفاق على المصطلحات من شأنه أن ييسر عملية التجميع في مجالات التخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ، وترى أن هذا الأمر مشروع طموح يحتاج إلى الكثير من المداولات، ويثير عدداً من الصعوبات العملية، بما في ذلك للكيان أو الكيانات المسؤولة عن إنجاز عملية التجميع وعن محتوى هذه الوثائق.

التوصية ٤

ينبغي أن تعمل الهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على صياغة وتحديد أطر استراتيجية قطاعية ذات صلة على نطاق المنظومة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق الأهداف الطويلة الأجل التي حُدِّدت في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة

العالمي لعام ٢٠٠٥، واعتمدها الجمعية العامة في قرارها ١/٦٠، فضلاً عن الأهداف التي ترسمها بعثات وولايات مؤسسات المنظومة نتيجة للمؤتمرات العالمية.

١٦ - إذ تلاحظ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن التوصية ٤ وجهت إلى الهيئات التشريعية، تقرر بأهمية تحسين التنسيق والاتساق فيما بين الوكالات، وتوافق على ضرورة أن يتجنب النظام تعدد أطر النتائج ومتطلبات الإبلاغ. وتلاحظ أن إنشاء استراتيجيات قطاعية لجميع ولايات وكالات الأمم المتحدة يجري بالفعل، وإن كان ذلك بطريقة محدودة، وتشير إلى شبكة الأمم المتحدة للمحيطات كأحد الأمثلة.

١٧ - غير أن المنظمات تعرب عن عدة شواغل بشأن القيمة المضافة لوجود طبقة إضافية من الأطر الاستراتيجية القطاعية على نطاق المنظومة. وأشارت المنظمات عدة مسائل عملية، منها ضرورة احترام الولايات الفردية للوكالات عند وضع هذه الأطر، فأشارت إلى أن تحقيق ذلك سيستلزم وجود نهج متسق تتبعه الدول الأعضاء في كل منظمة من المنظمات المعنية، وهو ما يتطلب بدوره الاتساق في المفاوضات الجارية في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، أعربت منظمات عن القلق من أن تفوق التكاليف المرتبطة بإعداد وتنفيذ هذه الأطر (بما في ذلك التكاليف المتعلقة برصدها وتقييمها) أي فوائد يمكن أن تجلبها، ولاحظت أنه كان من المجدي أن يتضمن التقرير تحليلاً مُحكماً يؤيد التوصية.

١٨ - وعلاوة على ذلك، أشارت عدة منظمات، لا سيما الوكالات المتخصصة، إلى أن عدم وجود صلة هيكلية بين هيئاتها التشريعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي قد يحول دون التنفيذ الكامل للتوصية، ولاحظت كذلك أن المنظمات وجدت أن التوجيهات والدروس المستفادة من جهات أخرى في منظومة الأمم المتحدة توجيهات ودروس قيّمة، ومع ذلك فقد وضعت الدول الأعضاء فيها أطرها الاستراتيجية من خلال العمليات التشريعية الخاصة بها.

التوصية ٥

ينبغي أن تصدر الهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعليمات إلى أماناتها لاعتماد التدابير اللازمة بحلول نهاية عام ٢٠١٥ لتوحيد و/أو مواءمة الدورات التخطيطية لخططها الاستراتيجية بحيث تكون جميع المنظمات جاهزة لبدء دورة موحدة جديدة لتقديم التقارير إلى الدول الأعضاء عام ٢٠١٦.

١٩ - إذ تلاحظ المنظمات أن التوصية ٥ موجهة إلى الهيئات التشريعية، فهي تدعم عموماً رسالتها الأساسية المتمثلة في قيمة دورات التخطيط الاستراتيجي المنسقة/المتسقة على نطاق

المنظومة، ولا سيما إذا كانت تتماشى مع استعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات. وتلاحظ المنظمات مع التقدير أن وحدة التفتيش المشتركة اعترفت في تقريرها بأن منظمات عديدة وافقت بالفعل على مواعيد دورات التخطيط الخاصة بها ابتداء من عام ٢٠١٤. غير أنها أشارت أيضا إلى أن الأطر الزمنية والمتطلبات المتعلقة بتقديم التقارير لا تزال تشكل تحديا، ولا سيما بالنسبة للوكالات التي تعتمد على الأموال الخارجة عن الميزانية، ويتوقع منها أن تقدم تقارير إلى الدول الأعضاء على حدة بشأن استخدام هذه الأموال. وتشير المنظمات إلى أن الهيئات التشريعية يمكن أن تذهب إلى أبعد من ذلك عن طريق اتخاذ قرار بشأن متطلبات الإبلاغ الموحد لأعضائها في ما يتعلق بالأموال الخارجة عن الميزانية وكذلك أموال الميزانية العادية.

٢٠ - وتشير بعض المنظمات إلى أن دورات التخطيط التي تعتمد عليها حاليا تغطي فترة زمنية أوسع نطاقا مما هو مبين في التوصية، وأنها بالتالي ليست في وضع يمكنها من الانضمام إلى دورة منسقة. فعلى سبيل المثال، تعتمد إحدى الوكالات دورة تخطيط تمتد لست سنوات من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٧، في حين تعتمد وكالة أخرى دورة تمتد من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٩. ولن يكون أي من هاتين الوكالتين المتخصصتين في وضع يمكن من تعديل دورات التخطيط قبل الانتهاء من الدورات القائمة. وعلاوة على ذلك، توائم بعض الوكالات دورات التخطيط الخاصة بها مع مناسبات الهيئات التشريعية (المؤتمرات، وما إلى ذلك)، وستحتاج بالتالي إلى إجراء تغيير في الجدول الزمني لهذه المناسبات.

٢١ - وختاما، تلاحظ المنظمات أن مواعيد الجداول الزمنية للتخطيط الاستراتيجي سيتطلب من الحكومات (وفي بعض الحالات الأمانات) أن تدرج في ميزانية سنة واحدة جميع الموارد اللازمة لحضور جميع اجتماعات وكالات الأمم المتحدة. وقد يشكل ذلك تحديا للعديد من البلدان النامية وأقل البلدان نموا.