

استعراض عملية الميزنة في الأمم المتحدة

من إعداد

فيكتور فيسليخ
م. ديبيورا واينيز
محمد يوسف

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف
2003

وفقا للمادة 11-2 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضع هذا التقرير "في صورته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين للتأكد من أن هذه التوصيات تمثل الاتجاه الفكري العام للوحدة"

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
iv	..... خلاصة: الهدف والاستنتاجات والتوصيات
1	..... مقدمة 6 - 1
2	..... أولاً- أوجه القصور في عملية الميزنة الراهنة في الأمم المتحدة 31 - 7
2	..... ألف- التخطيط والبرمجة 15 - 9
4	..... باء- الميزنة 20-16
4	..... جيم- الرصد والتقييم 22-21
5	..... دال- الأطراف المعنية بالعملية 31-23
8	..... ثانياً- تحسين عملية الميزنة في الأمم المتحدة: البدائل 85-32
8	..... ألف- البديل الأول 78-33
8	..... 1- التخطيط والبرمجة 45-33
11	..... 2- الميزنة 55-46
13	..... 3- الرصد والتقييم 58-56
13	..... 4- الأطراف المعنية بعملية الميزنة في الأمم المتحدة 78-59
18	..... باء- بدائل أخرى 85-79
20	..... الحواشي
	..... مرفق
	22
23	..... شكل بياني

الهدف والاستنتاجات والتوصيات خلاصة:

الهدف: تقييم مدى كفاءة وفعالية عملية الميزنة الراهنة في الأمم المتحدة وعرض عدد من البدائل على الجمعية العامة لتحسين عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم في الأمم المتحدة، مع مراعاة جملة أمور منها، الخبرة والممارسات المتبعة في عدد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

ألف- أبدى الأمين العام، في الوثيقة A/57/387، رأياً مفاده أن عملية التخطيط والميزنة في الأمم المتحدة تشوبها عيوب كبيرة لأنها معقدة وطويلة ومفككة ومبعدة للوقت وجامدة. ويتفق المفتشون مع الأمين العام على ضرورة تحسين عملية الميزنة في الأمم المتحدة. وهم يعتقدون أن العناصر المختلفة لهذه العملية يجب أن تراجع على أساس تحديد ما يشوبها من أوجه القصور تحديداً واضحاً يعكس ويخدم على نحو أفضل التحول نحو نظام للميزنة والإدارة يقوم على أساس تحقيق النتائج.

باء- إن معظم الأدوات المطبقة حالياً في جميع مراحل العملية لا تعكس النهج القائم على أساس تحقيق النتائج ولا تخدمه لأنها غير متلائمة معه، وقد استنفد بعضها أغراضه المرتبطة بنهج يقوم على وضع ميزانية برنامجية أو بأهداف سياسية تم بلوغها منذ وقت طويل. وبوجه خاص، فإن عملية التخطيط والبرمجة في الأمم المتحدة مشوبة بنقص التوجيه الاستراتيجي وبسوء تصميم ما يوضع من برامج. فالخطة المتوسطة الأجل تفنقر كما يثبت إلى حسن التوقيت والمرونة اللازمين لأغراض البرمجة المفصلة، كما أنها أداة غير عملية لتحديد الأولويات. وقد استنفد مخطط الميزانية غرضه السياسي أساساً المتمثل في تيسير الالتزام بالممارسة المتبعة القائمة على توافق الآراء، وذلك بسبب القيود المالية المفروضة على المنظمة ومن ثم فإنه لا يصلح لأن يكون أداة مفيدة لتحديد الأولويات. ولأوجه القصور هذه وغيرها من العيوب آثار سلبية على كفاءة وأداء الأطراف المعنية بهذه العملية.

جيم- إن كلفة عملية الميزنة لفترة سنتين تتجاوز 20 مليون دولار. وهي تعادل، في المتوسط، نحو 0.75 في المائة من الميزانية، أي أنها تصل إلى مستوى صندوق الطوارئ. بيد أن هذه الكلفة يمكن أن تكون أعلى من ذلك بكثير إذا ما حسبت التكاليف الوطنية التي تتحملها الدول الأعضاء لإجراء الاستعراض الداخلي وتكاليف مشاركتها في العملية. وفي رأي المفتشين أن أي إصلاح لعملية الميزنة يجب أن يجعلها أكثر فعالية من حيث الكلفة. وفي الوقت ذاته، فإن دور الرقابة الذي تمارسه الدول الأعضاء على العملية كلها يجب ألا يتقلص.

دال- مع مراعاة ما تقدّم، واسترشاداً بجملة أمور منها استعراض الخبرة والممارسات المتبعة في عدد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، يعرض المفتشون البدائل الثلاثة التالية لتتنظر فيها الجمعية العامة، إلى جانب الاقتراحات التي قدمها الأمين العام، لدى استعراضها لعملية تحسين التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم في الأمم المتحدة. وهم يودون التشديد، مع ذلك، على أن البديل 1 يمثل في رأيهم أفضل نهج يمكن اتباعه لتأمين الكفاءة القصوى في عملية الميزنة.

البديل 1

•	وضع إطار استراتيجي
•	وضع ميزانية برنامجية
•	استراتيجية
•	تطبيق نظام معزز للرصد
•	والتقييم
•	تحسين عملية الإدارة

(أ) وضع إطار استراتيجي على أساس الأهداف الإنمائية للألفية ونتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة الرئيسية التي عقدتها الأمم المتحدة. ويجب أن يكون الإطار الاستراتيجي وجيزاً، وأن يحدد الغايات الشاملة ذات الصلة بعمل المنظمة، والأهداف الاستراتيجية التي تسهم في بلوغها، والمعايير التي يُسترشد بها في تحديد أولويات عمل المنظمة. ويجب أن يكون بمثابة دليل لعملية التخطيط والبرمجة في الأمم المتحدة على المدى الطويل؛ على أن يكون من الممكن إخضاعه لعملية مراجعة في حالة حدوث تطورات رئيسية تؤثر على محتواه؛

(ب) إلغاء الخطة المتوسطة الأجل ومخطط الميزانية المستخدمين في العملية الراهنة، والقيام بدلاً من ذلك باستخدام وثيقة الميزانية البرنامجية باعتبارها الأداة البرنامجية الرئيسية لفترة السنتين، على أن يتم تصميمها بشكل استراتيجي على أساس الإطار الاستراتيجي؛

(ج) تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم؛ وتوفير أدوات أفضل للتقييم الذاتي من قبل مدراء البرامج وزيادة تواتر التقارير التي تقدم إلى الدول الأعضاء وتحسين نوعيتها؛

(د) تحسين عملية الإدارة بحيث يؤدي كل طرف من الأطراف المعنية واجباته ومسؤولياته في العملية، بما في ذلك مسؤولية الجمعية العامة عن تأمين الاستفادة على النحو الأمثل من الهيئات الفرعية وهيئات الخبراء التابعة لها.

البديل 2

•	وضع إطار استراتيجي
•	إعداد وثيقة تخطيط استراتيجي تتضمن موارد إرشادية
•	لفترة السنتين
•	وضع ميزانية برنامجية استراتيجية
•	تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم
•	تحسين عملية الإدارة

(أ) وضع إطار استراتيجي على النحو المبين في البديل 1؛

(ب) إلغاء الخطة المتوسطة الأجل ومخطط الميزانية المستخدمين في العملية الراهنة، والاستعاضة عنهما بوثيقة تخطيط قصيرة لفترة السنتين، على أساس الاسترشاد بالإطار

الاستراتيجي، ووضع هذه الوثيقة على المستوى البرنامجي الرئيسي. وستدرج الموارد الإرشادية لفترة السنتين كجزء من الوثيقة التي تقدم إلى الدول الأعضاء قبل عامين من بداية فترة السنتين ذات الصلة؛

(ج) تكون وثيقة البرنامج والميزانية الأداة الرئيسية لعملية البرمجة المفصلة لفترة السنتين وتسترشد بالإطار الاستراتيجي وتستند إلى وثيقة التخطيط المشار إليها في البند (ب) أعلاه؛

(د) تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم على النحو المبين في البديل 1؛

(هـ) تحسين عملية الإدارة على النحو المبين في البديل 1.

البديل 3

• وضع إطار استراتيجي
• إعداد خطة استراتيجية متجددة متوسطة الأجل كل أربع سنوات
• تتضمن موارد إرشادية
• إعداد ميزانية برنامجية استراتيجية
• تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم
• تحسين عملية الإدارة

(أ) وضع إطار استراتيجي على النحو المبين في البديل 1؛

(ب) إعداد خطة متوسطة الأجل متجددة كل أربع سنوات تتم في إطارها إعادة صياغة البرامج بشكل استراتيجي على أساس الإطار الاستراتيجي. وتقدم الخطة الجديدة المتوسطة الأجل من أجل إقرارها قبل عامين من بداية فترة السنتين ذات الصلة، ويتم تحديثها و"تجديدها" مرة كل سنتين. ويُلقى مخطط الميزانية الراهن ويُستعاض عنه بموارد إرشادية يتم إدراجها كجزء من الخطة الجديدة المتوسطة الأجل؛

(ج) تكون وثيقة الميزانية البرنامجية وثيقة ميزنة أساساً لوضع جزء من الخطة المتوسطة الأجل موضع التنفيذ خلال فترة سنتين. وتتجنب هذه الوثيقة مبررات البرمجة المتكررة وتركز على النواتج التي يجب تحقيقها خلال فترة السنتين وعلاقتها بالأهداف الاستراتيجية المحددة في الإطار الاستراتيجي؛

(د) تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم على النحو المبين في البديل 1؛

(هـ) تحسين عملة الإدارة على النحو المبين في البديل 1.

هاء- ينبغي التشديد على أنه لا ينبغي تفسير أي بديل من البدائل المقترحة أعلاه على أنه ينتقص بأية طريقة من دور الرقابة الذي تمارسه الدول الأعضاء خلال عملية الميزنة بأكملها.

فالميزنة الاستراتيجية تعني أساساً تسخير موارد المنظمة المخصصة لفترة السنتين بحيث تقرب المنظمة من تحقيق أهدافها الاستراتيجية ومن بلوغ غاياتها المحددة في الإطار الاستراتيجي. فمن شأن زيادة تركيز لجنة البرنامج والتنسيق على تقييم أداء البرامج، كجزء من تحسين الإدارة ومن تطبيق نظام معزز للرصد والتقييم، أن تضمن سير المنظمة في الاتجاه الصحيح وأن تقوي دور الرقابة الذي تضطلع به الدول الأعضاء في هذا الصدد. وفي الوقت ذاته، تستمر اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، من خلال دراستها لمعلومات الميزنة المفصلة، في تزويد الدول الأعضاء بضمانات بشأن الإدارة المالية ومساءلة الأمانة. هذا علاوة على أن الأساس الذي تستند إليه اللجنة في تقديم توصياتها إلى الدول الأعضاء لاتخاذ قرارات بشأن تخصيص الموارد سيتحسن من خلال زيادة توضيح العلاقة بين تخصيص الموارد والنتائج المتوقعة وتقديم تقارير أفضل عن أداء البرامج.

مقدمة

تُراجع بحيث تعكس وتخدم على نحو أفضل التحول نحو نظام للميزنة والإدارة يقوم على أساس تحقيق النتائج. على أن اتخاذ قرار مستنير يتطلب، في رأيهم، قيام الدول الأعضاء بدراسة بدائل أخرى، علاوة على اقتراحات الأمين العام، بالاستناد إلى جملة أمور منها الخبرة والممارسات المتبعة في منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة قامت بإصلاح عملية الميزنة فيها.

3- ويقدم هذا التقرير تلك البدائل إلى الدورة الثامنة والخمسين للجمعية العامة، استناداً إلى تحديد أوجه القصور التي تشوب العملية الراهنة تحديداً واضحاً. ويحدد الفصل الأول العيوب المرتبطة بكل عنصر من عناصر عملية الميزنة وكذلك بأداء الأطراف المعنية بها. وهو يشخص المشكلة على نحو أكثر تركيزاً قبل أن يقترح في الفصل الثاني بعض البدائل لتحسين العملية.

4- وفي هذا الصدد، استعرض المفتشون الخبرة والممارسات المتبعة في عدد من الوكالات المتخصصة وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية لتحسين عمليات الميزنة فيها على مدى فترات السنتين الثلاث الماضية. ولا يشمل هذا التقرير صناديق وبرامج الأمم المتحدة، الأمر الذي يُعزى أساساً لكون هذه الصناديق والبرامج تمول عن طريق التبرعات ولاختلاف طابع الرقابة الإدارية على ميزانيتها.

5- ولإعداد هذا التقرير، أرسل المفتشون استبياناً إلى الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وإلى الوكالة الدولية

1- قدم الأمين العام، في الوثيقة A/57/387، جدول أعمال يقترحه بشأن زيادة إصلاح الأمم المتحدة، بما في ذلك عملية التخطيط والميزنة التي تشوبها، في رأيه، عيوب كبيرة لأنها معقدة وطويلة ومفككة ومبعدة للوقت وجامدة. وإذ رحبت الجمعية العامة، في قرارها A/57/300⁽¹⁾، بجهود ومبادرات الأمين العام الرامية إلى زيادة إصلاح الأمم المتحدة، فقد أبدت حذرها إزاء عدد من الاقتراحات ذات الصلة بالميزنة، وطلبت إليه أن يبلور آراءه وأن يقدم إليها تقريراً في دورتها السابعة والخمسين المستأنفة أو دورتها الثامنة والخمسين. وزيادة في التحديد، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الثامنة والخمسين تقريراً يفصل فيه اقتراحه الذي يدعو إلى وضع خطة متوسطة الأجل تكون أقصر وأكثر استراتيجية وترتبط بمخطط الميزانية، وأن يقدم إليها في دورتها السابعة والخمسين المستأنفة تقريراً يوضح فيه اقتراحه الذي يدعو إلى استعراض الميزانية البرنامجية والخطة المتوسطة الأجل استعراضاً حكومياً دولياً على مرحلة واحدة. ويرد رد الأمين العام على هذا الطلب الأخير في تقريره A/57/786، المؤرخ 15 نيسان/أبريل 2003.

2- ويتفق المفتشون مع الأمين العام على ضرورة إصلاح عملية الميزنة في الأمم المتحدة ليكون التخطيط والميزنة أدواتين استراتيجيتين بالفعل في خدمة أولويات المنظمة وبرنامج عملها. وهم يعتقدون أن العناصر المختلفة لهذه العملية يجب أن

6- ويود المفتشون الإعراب عن تقديرهم لجميع الذين ساعدوهم في إعداد هذا التقرير. وهم ممتنون للكثيرين على تعاونهم معهم في الجهود التي بذلوها.

للطاقة الذرية. وقد استعرضوا وثائق الميزنة ذات الصلة في عدد من هذه المنظمات وأجروا مقابلات مع موظفيها. كما قاموا باستعراض عناصر عملية الميزنة في الأمم المتحدة، والتفوا بالوفود وبموظفي الأمانة.

أولاً- أوجه القصور في عملية الميزنة الراهنة في الأمم المتحدة

وبرمجة عملية الميزنة في الأمم المتحدة. ورغم تحول الأمم المتحدة نحو تطبيق نهج للميزنة قائم على أساس النتائج، لم تبذل أية محاولة لاستعراض صلة الخطة المتوسطة الأجل بهذا النهج، وهي الخطة التي تم وضعها أساساً لإرشاد الأمم المتحدة في تحولها في عام 1974 عن نهج للميزانية القائم على أساس بنود الإنفاق نحو تطبيق نهج الميزانية البرنامجية. وعلاوة على ذلك، لم تبحث بالقدر الكافي صلة محتويات الخطة بالنهج الجديد الذي اعتمده المنظمة.

الافتقار إلى التوجيه الاستراتيجي وسوء تصميم البرامج

10- في حين أن نموذج الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2005 قد كُيِّف بحيث يعكس تقنيات النهج القائم على أساس النتائج، فإن التغييرات التي أدخلت على البرامج كانت شكلية أكثر من كونها جوهرية. ولا توفر الخطة، بشكلها الحالي، أية إرشادات استراتيجية لإعداد البرامج. ولا تزال البرامج، بوجه عام، سيئة التصميم بحيث لا يمكنها أن تفي بمتطلبات الولايات التشريعية في الأجل القصير. فتفصيل البرامج، بما في ذلك على مستويات البرامج الفرعية، يؤدي إلى إعداد وثيقة ضخمة، مما يضعف قيمتها كإطار للسياسة العامة للمنظمة.

7- لقد ألقى الأمين العام الضوء على عدد كبير من أوجه الضعف في عملية الميزنة الراهنة في الأمم المتحدة⁽²⁾. وقد تم التشديد على أوجه الضعف هذه وعلى غيرها من أوجه القصور أثناء المقابلات التي أجراها المفتشون مع موظفي الأمم المتحدة ومع الوفود، كما أكدها الاستعراض الذي أجراه المفتشون لعملية الميزنة في عدد من المنظمات التابعة للأمم المتحدة.

8- ويوجز هذا الفصل أوجه القصور الرئيسية المرتبطة بكل عنصر من عناصر عملية الميزنة ويعمل الأطراف المعنية بها. ورغم أن بعض أوجه الضعف هذه موجودة منذ فترة وأنها معروفة تماماً، ولا سيما لأولئك الذين يشاركون في هذه العملية منذ بضع سنوات، فإن أثرها السلبي يتجلى أكثر ما يتجلى في إطار النهج القائم على أساس النتائج. ولذلك فإن هذا الفصل يهدف إلى تشخيص المشكلة على نحو أكثر تركيزاً قبل أن تقترح في الفصل الثاني بدائل لتحسين العملية.

ألف- التخطيط والبرمجة

أداة مصممة لغرض آخر

9- الخطة المتوسطة الأجل هي، في الوقت الحاضر، الأداة الرئيسية لتخطيط

كبير أن هذا افتراض نظري لأن الخطة المتوسطة الأجل منفصلة عن عملية تخصيص الموارد. فعلى سبيل المثال، جرت مفاوضات لمدة أسابيع من أجل التوصل إلى توافق في الآراء لتحديد أولويات الخطة المتوسطة الأجل للفترة 1998-2001 (تكرر إيرادها في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2005)، ومع ذلك لم تحدث أية تغييرات تقريباً في الموارد المخصصة للبرامج ذات الصلة بهذه الأولويات خلال فترات السنتين التالية.

لا لزوم لقيام الدول الأعضاء بإجراء استعراض سنوي لجوانب مفصلة من البرامج

14- تقوم الدول الأعضاء كل سنة، في إطار العملية الراهنة، باستعراض جوانب مفصلة من البرامج، من خلال لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الخامسة. ففي غضون كل فترة سنتين، تُستعرض الجوانب المفصلة من البرامج في إطار الخطة المتوسطة الأجل أو في إطار تنقيحها، ثم في إطار الميزانية البرنامجية في العام التالي (مع إضافة النواتج). ولا لزوم لذلك لأن كثيراً من التفاصيل يجب أن تستوفى في المرحلة الثانية للنظر فيها، حسبما ورد بيانه أعلاه.

15- وهكذا يزداد بلا داع حجم الوثائق التي يتم إعدادها للدول الأعضاء. ففي معظم الحالات، يتكرر حرفياً في وثيقة الميزانية البرنامجية ما ورد عن جوانب البرامج المفصلة في الخطة المتوسطة الأجل. ويترتب على ذلك أيضاً تضخم التكاليف ذات الصلة باجتماعات لجنة البرنامج والتنسيق واجتماعات اللجنة الخامسة. فكلفة عملية الميزنة لفترة سنتين تتجاوز 20 مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة⁽⁵⁾. وهذه الكلفة تعادل، في المتوسط، نحو 0.75

أداة للبرمجة المفصلة تفتقر إلى حسن التوقيت وإلى المرونة

11- إن مديري البرامج مطالبون بإعداد برامجهم بالتفصيل قبل بدء تنفيذها بثلاث سنوات. وتقدم الخطة المتوسطة الأجل بعد ذلك لاستعراضها على المستوى الحكومي الدولي قبل عامين من بدء فترة السنتين التي ستوضع فيها موضع التنفيذ. وكثيراً ما يسفر ذلك عن نشوء حالات تتخلف فيها الخطة المتوسطة الأجل، عن مواكبة التطورات التشريعية المستجدة، وقت اعتمادها أو بعده بفترة وجيزة. ولا بد عندها من الانتظار لمدة سنتين لكي تنعكس هذه التطورات التشريعية في الخطة المتوسطة الأجل المنقحة، وفي هذه الأثناء، تكون تطورات تشريعية جديدة قد نشأت، وهكذا دواليك.

12- وفي هذا السياق، بين الأمين العام بوضوح أن الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2005 لم تعكس التوافق السياسي في الآراء وآثار الإعلان بشأن الألفية على الميزانية⁽³⁾. وفي وقت أقرب، وضعت الجمعية العامة في اعتبارها أن ضيق الوقت لم يسمح بزيادة تنقيح الخطة المتوسطة الأجل في الدورة السابعة والخمسين، فطلبت إلى الأمين العام أن يعد لبرنامج الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ميزانية برنامجية مقترحة للفترة 2004-2005 تعكس الاستعراض الذي أجرته الجمعية العامة في دورتها السابعة والخمسين لنتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة⁽⁴⁾.

أداة غير عملية لتحديد الأولويات

13- من المفترض أن تكون صياغة الخطة المتوسطة الأجل أول مناسبة لتحديد أولويات البرامج. بيد أنه قد ثبت إلى حد

الأولويات البرنامجية وأولويات الموارد. فالذي يحدث، وفقاً لدورة الميزانية الراهنة، هو أن استعراض الخطة المتوسطة الأجل (أو تنقيحها) يجري في نفس السنة التي يجري فيها النظر في مخطط الميزانية. بيد أنه ليست هناك صلة بين المفاوضات التي تجري بشأن كلتا الوثيقتين، وبالتالي فإن الأولويات المتفق عليها في الخطة المتوسطة الأجل تضاف في النهاية، بشكل اصطناعي، إلى مخطط الميزانية الذي تكون قد تمت الموافقة عليه بالفعل.

الميزانية البرنامجية

الافتقار إلى عملية ميزنة استراتيجية

19- إن وثيقة الميزانية البرنامجية هي نتاج الخطة المتوسطة الأجل ومخطط الميزانية. وهي تفتقر من ثم إلى توجه استراتيجي وتتكرر فيها برامج سيئة التصميم، كما أنها تعدل تعديلاً شكلياً لا جوهرياً.

المعلومات المتعلقة بالميزنة لا صلة لها بالنهج القائم على أساس النتائج

20- لا تزال وثيقة الميزانية تتضمن معلومات عن عملية الميزنة لا لزوم لها لتطبيق النهج القائم على أساس النتائج تطبيقاً سليماً، ولا تزال الصلة بين النواتج والنتائج المراد تحقيقها والموارد المتاحة لبلوغها غير واضحة.

جيم- الرصد والتقييم

الافتقار إلى آليات كافية لإجراء التقييم الذاتي الروتيني

21- إن الأدوات الموجودة للرصد والتقييم، بما في ذلك بعض نظم المعلومات القائمة، مثل نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق، لم تُصمّم بحيث تتلاءم مع

في المائة من الميزانية، أي أنها تصل إلى مستوى صندوق الطوارئ. بيد أنها يمكن أن تكون أعلى من ذلك بكثير إذا ما حسبت التكاليف الوطنية التي تتحملها الدول الأعضاء لإجراء الاستعراض الداخلي والمشاركة في العملية.

باء- الميزنة

مخطط الميزانية

أداة استنفدت الغرض المتوخى منها

16- لقد أدرج مخطط الميزانية كعنصر مهم في عملية الميزانية المفصلة في قرار الجمعية العامة 213/41 المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1986. وقد تمثل أحد أغراضه الأساسية في مساعدة الدول الأعضاء، مسبقاً، في التوصل إلى توافق الآراء المطلوب في هذا القرار بشأن المستوى الإجمالي لميزانية الأمم المتحدة، وذلك بالنظر إلى القيود المالية المفروضة على المنظمة.

17- ومنذ عام 1986، أصبح التوافق المرجو في الآراء لاعتماد ميزانية الأمم المتحدة مستقراً كممارسة تتبعها الجمعية العامة. وبالنظر إلى التطبيق الفعلي لعملية إعداد الميزانية القائمة على النمو الصفري الحقيقي، بات من الممكن إلى حد كبير التنبؤ بالمستوى الإجمالي لميزانية فترات السنتين المقبلة.

ضياح فرصة لتحديد الأولويات على نحو مفيد

18- إن الغرض السياسي الذي يستند إليه مخطط الميزانية وتركيزه الأساسي على الجوانب المالية يفسران إلى حد كبير عدم قيامه بدوره المتمثل في التوفيق بين

المزيد من الجهود لمواصلة تحسين الوثائق التي تقدم طوال فترة عملية الميزنة.

24- ففيما يتعلق مثلاً بالتخطيط والبرمجة، وكما يرد شرحه في الفصل الثاني، يلزم بذل المزيد من الجهود إلى جانب تلك التي تبذلها أمانات منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة لاستعراض أدواتها في مجال التخطيط والبرمجة، وتبسيط برامجها وإعادة تجميعها وإعادة صياغتها بشكل استراتيجي وتحديد الأهداف المشتركة والشاملة.

25- وقد أبدي في الآونة الأخيرة رأي في لجنة البرنامج والتنسيق مفاده أنه ينبغي بذل جهود إضافية في الميزانيات البرنامجية التي تقترح في المستقبل لإقامة روابط واضحة بين الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز والنواتج. ولو حظ أيضاً أن مقدمة الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين 2004-2005 قد خلت من أية إشارة إلى الجهود الواجب بذلها لإزالة الازدواجية البرنامجية أو الإدارية، حسبما طلبته الجمعية العامة. هذا فضلاً عن أن اللجنة قد أوصت بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام تقديم مقترحات إلى الجمعية في دورتها التاسعة والخمسين بشأن تحسين المواءمة بين التقارير المتعلقة بأداء البرامج وتقييمها وبين دورة الميزانية⁽⁷⁾.

عدم الوصول إلى الدول الأعضاء في الوقت المناسب والافتقار إلى الثقة

26- لا تبحث الأمانة صحة آرائها وأفكارها بشأن الجوانب المختلفة لعملية الميزنة مع الدول الأعضاء في مرحلة مبكرة. ففي بعض الحالات، تقترح آراء مهمة بدون تفصيل أو توضيح كاف، وتنفذ مبادرات رغم ما تبديه الدول الأعضاء من

نهج للميزنة قائم على أساس النتائج، ويتبين أن من الصعب تكييفها مع نهج كهذا، الأمر الذي يزيد من صعوبة قيام مديري البرامج بإجراء التقييم الذاتي الروتيني وإدراج النتائج التي تسفر عنها عمليات التقييم الذاتي هذه في برامجهم وخططهم المقبلة.

آليات الإبلاغ لا تتيح تزويد الميزانيات البرنامجية المقبلة بمعلومات ملائمة

22- لا تفضي الآليات القائمة للإبلاغ عن أداء البرامج إلى إدراج نتائج التقييم في الوقت المناسب وبشكل منهجي في ميزانية فترة السنتين القادمة. فعدم الإبلاغ عن أداء البرامج، على أساس مؤقت، أثناء فترة السنتين يحول دون القيام في الوقت المناسب بتعديل التوجه المقبل للبرامج، إذا كانت هناك ضرورة لذلك، وأسلوب الإبلاغ الراهن (مقارنة الحالة التي وصلت إليها آلاف النواتج بعد اكتمالها) لا تعزز إجراء مناقشات استراتيجية بشأن الخطط المقبلة وتخصيص الموارد؛ وهي أشبه بعملية "عد الحبوب".

دال- الأطراف المعنية بالعملية

الأمانة

الحاجة إلى زيادة تحسين الوثائق

23- مع التسليم بأن عملية الميزنة القائمة على أساس النتائج تنفذ بالتدرج وبشكل متزايد وأن الأمانة تبذل جهوداً جديرة بالثناء لتحسين الوثائق التي تقدم إلى الدول الأعضاء منذ أن وافقت الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر 2000 على النهج القائم على أساس النتائج، لا سيما فيما يتعلق بعرض الميزانية البرنامجية⁽⁶⁾، يلزم بذل

29- إن الانتقاد الذي يوجه إلى دور اللجنة الخامسة في العملية هو أساساً أن الدول الأعضاء تكرر عمل لجنة البرنامج والتنسيق في دراسة الجوانب البرنامجية للميزانية البرنامجية؛ وأن الدول الأعضاء تركز على التفاصيل الدقيقة للمعلومات المتعلقة بالميزنة (مثل رفع رُتب الوظائف، وزيادة عدد الوظائف اللازمة لبرنامج فرعي ما وما إلى ذلك)، بدلاً من التركيز على القضايا الاستراتيجية؛ وأن الدول الأعضاء تستولي فيما يبدو على دور اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية باستعراضها للمعلومات المفصلة المتعلقة بالميزنة؛ وأن المستوى الإجمالي للموارد الذي تقرره الدول الأعضاء لا يتناسب مع نتائج تحليلها لكل باب من أبواب الميزانية على حدة ومع الوقت والجهد المبذول في هذه العملية؛ وأن إقرار المخصصات المالية لا يتم إلا في آخر لحظة دون مراعاة الاعتبارات البرنامجية والأهداف التي يراد تحقيقها أثناء فترة السنتين.

اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

عقد اجتماعات تكاد لا تتوقف

30- لقد أثر عبء عملية الميزنة في الأمم المتحدة تأثيراً سلبياً أيضاً على اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. فهي مضطرة الآن للعمل بصورة شبه مستمرة مع ما يترتب على ذلك من زيادة في التكاليف التي تتحملها الدول الأعضاء.

عدم قدرة اللجنة على الاضطلاع بولايتها ذات الصلة بالمادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة

شواغل إزاءها. وهذا يثير الشك في الأمانة ويُضعف ثقة الدول الأعضاء بها.

27- فعلى سبيل المثال، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في الأونة الأخيرة توضيح اقتراحه بصدد استعراض الميزانية البرنامجية والخطة المتوسطة الأجل استعراضاً حكومياً دولياً على مرحلة واحدة. وأعربت الدول الأعضاء أيضاً عن انشغالها إزاء الخطوة التي اتخذتها الأمانة بالألا توفر مرفق الميزانية البرنامجية للفترة 2004-2005، الذي يتضمن معلومات تقنية مفصلة عن التكاليف، إلا للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وحدها، واعتبرت لجنة البرنامج والتنسيق أن من المهم التأكيد على أن هذا المرفق يمكن أن يتاح أيضاً للدول الأعضاء بناء على طلبها⁽⁸⁾.

لجنة البرنامج والتنسيق

الازدواج المتصور؛ وأساليب العمل المرهقة

28- إن الانتقاد الذي يوجه عادة إلى دور لجنة البرنامج والتنسيق في العملية، والذي كرهه للمفتشين، وإن بدرجات متفاوتة الشدة، الموظفون الذين أجريت معهم المقابلات وبعض الوفود، يتألف أساساً من شقين هما: ازدواج العمل مع اللجنة الخامسة؛ وأساليب العمل المرهقة (لجنة الصياغة).

اللجنة الخامسة

الاضطلاع بدوري لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية؛ التركيز على التفاصيل الدقيقة؛ وعدم إقرار رصد أي مبلغ من المخصصات المالية إلا في آخر لحظة

المتمثلة في الإشراف على ميزانيات الوكالات المتخصصة وفقاً للمادة 17 من الميثاق⁽⁹⁾. وفي رأي عدد من الوفود أن هذا يمثل تطوراً مؤسفاً بوجه خاص لأنه يحول دون اطلاع الجمعية العامة وغيرها على التطورات الجديدة التي تطرأ على ميزانيات الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

31- رغم انتظام البعثات التي يضطلع بها أعضاء اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إلى

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، فقد أدى عبء العمل الثقيل المرتبط بعملية الميزنة في الأمم المتحدة إلى الحد من نوعية ونطاق المشورة التي تقدمها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إلى الجمعية العامة في ممارستها لوظائفها

ثانياً- تحسين عملية الميزنة في الأمم المتحدة: البدائل

يسترشد به في التخطيط الشامل الطويل الأجل في الأمم المتحدة. وكان هناك اعتراف صريح أيضاً بضرورة ربط الأهداف الواردة في الإعلان بشأن الألفية وغيرها من الأهداف والغايات المتفق عليها اتفاقاً عالمياً بعمل المنظمة وأنشطتها. وعليه، يعتقد المفتشون أن هناك أرضية توافق كافية تستطيع الأمانة الاستناد إليها والقيام، بالتشاور الوثيق مع الدول الأعضاء وبمشاركتها المبكرة في العملية، بإعداد وثيقة استراتيجية توجه تخطيط برامج المنظمة في الأجل الأطول.

35- وقد أكدت هذا الرأي بقوة خبرة منظمات أخرى تابعة لمنظمة الأمم المتحدة تحولت نحو تطبيق نهج قائم على أساس النتائج يسترشد بإطار استراتيجي يوفر للمنظمة رؤية ووجهة شاملة في الأجل الطويل و/أو المتوسط. فقد أعدت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) واعتمدت إطاراً استراتيجياً للفترة 2000-2015؛ ووضعت منظمة الصحة العالمية استراتيجية مشتركة؛ ووضعت الوكالة الدولية للطاقة الذرية استراتيجية متوسطة الأجل للفترة 2001-2005. وهذا ما فعلته منظمات أخرى مثل المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للطيران المدني، والاتحاد البريدي العالمي (انظر المرفق). كما أن المنظمة البحرية الدولية في سبيلها إلى وضع خطة استراتيجية لست سنوات.

36- وقد سعت الدول الأعضاء، من خلال الوثائق المتعلقة بالإطار الاستراتيجي، إلى تزويد منظماتها، بأطر واضحة ومحددة تحديداً جيداً للسياسة العامة الطويلة الأجل التي تسترشد بها هذه المنظمات في تخطيط

32- نظراً إلى أوجه القصور التي تم تحليلها في الفصل الأول، واستعراض الخبرة والممارسات المتبعة في عدد من المنظمات الأخرى التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، يرى المفتشون أنه يمكن للجمعية العامة أن تبحث ثلاثة بدائل رئيسية لتحسين عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم في الأمم المتحدة. ويرد أدناه عرض مفصل لهذه البدائل وأساسها المنطقي.

الف- البديل الأول

1- التخطيط والبرمجة

الحاجة إلى إطار استراتيجي

33- لقد تحولت الأمم المتحدة نحو تطبيق نهج للميزنة قائم على أساس النتائج دون أن يكون هناك إطار استراتيجي واضح وأهداف تسترشد بها في عملها في المستقبل. وكشفت المقابلات التي أجراها المفتشون لدى إعداد هذا التقرير عن وجود شكوك لدى موظفي الأمانة وعدد من الدول الأعضاء إزاء قيمة وضع خطط طويلة الأجل أو خطط استراتيجية للأمم المتحدة لأن المنظمة تواجه بيئة عالمية دينامية ومتغيرة. كما أعرب عن مخاوف من أن هذه العملية قد تقترن بإجراء مفاوضات مرهقة وطويلة.

34- ومن جهة أخرى، كان هناك رأي تقاسمه كثيرون وأعرب عنه للمفتشين عدد من الوفود وموظفي الأمانة ومفاده أن الأهداف الواردة في الإعلان بشأن الألفية، مقترنة بالأهداف والغايات التي تم تحديدها في سلسلة المؤتمرات ومؤتمرات القمة الرئيسية التي عقدتها الأمم المتحدة منذ أوائل التسعينات، يمكن أن تكون بمثابة دليل

على أساس النتائج، وهو يشكل أساساً تشتد الحاجة إليه لتحسين العناصر الأخرى التي تنطوي عليها عملية الميزنة في الأمم المتحدة.

البرمجة

39- إن من شأن إعداد إطار استراتيجي أن ييسر إعادة صياغة البرامج على أساس تصور استراتيجي يتجاوز المتطلبات القصيرة الأجل لبعض الولايات التشريعية القائمة. ويجب أن تتدرج الأهداف الاستراتيجية لتصل إلى مستويات البرامج والبرامج الفرعية المختلفة من خلال مجموعة من الأهداف ذات الصلة. ومن شأن هذا أن يكفل أن يكون كل نشاط ينفذ في إطار عمل المنظمة مرتبطاً في النهاية على نحو معقول بالأهداف الاستراتيجية وأن يسهم ناتجه في بلوغ الغايات الشاملة للمنظمة. ولا بد أيضاً من زيادة التشديد على الأهداف الشاملة والمشاركة فيما بين البرامج المختلفة. واستعراض البرمجة على هذا النحو هو أساس تحسين عملية الميزنة في الأمم المتحدة.

40- وقد أفادت معظم المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بأن العامل الرئيسي في تحسين عملية الميزنة فيها يتصل بتبسيط برامجها وإعادة هيكلتها و/أو إعادة صياغتها. فقد شرعت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) في تطبيق نموذج برنامجي جديد تم وضعه ليعكس نهجاً للميزنة قائماً على أساس النتائج. وقامت الفاو أيضاً، كجزء من نهجها البرنامجي الجديد، بتحديد ستة عشر مجالاً من مجالات الأولوية للعمل المعدد التخصصات. ومع التحول الرئيسي نحو الميزنة الاستراتيجية الذي بدأ في منظمة الصحة العالمية في الفترة 2002-2003، أعيد

برامجها خلال الفترة المشمولة. وحاولت معالجة المسائل المتعلقة بتحديد الاتجاه الذي يجب أن تسير فيه المنظمات وما ينبغي لها عمله. وكانت العناصر المشتركة في معظم هذه الوثائق هي الإيجاز النسبي، وتحديد الإطار الشامل، والغايات ذات الصلة بالمنظمات، والأهداف الاستراتيجية التي يجب تحقيقها من أجل بلوغ هذه الغايات. وقد حدّد كثير من هذه الوثائق معايير لتحديد الأولويات، واتبعت هذه العملية لاحقاً بالاقتران مع المرحلة الأولى لتخصيص الموارد. ومما شكل جزءاً لا يتجزأ من هذه العملية هو الإدراك والاعتراف بأن هذه الوثائق يمكن أن تكون على درجة كافية من المرونة بحيث تعكس الظروف المتطورة والمتغيرة. على أن هذا الاعتراف لا يقلل من قيمتها كأدوات ضرورية تسترشد بها عملية التخطيط باتباع نهج للميزنة قائم على أساس النتائج.

37- والواقع أن الجمعية العامة ذاتها قد اعترفت ضمناً بقيمة وثائق التوجيه الاستراتيجي عندما أوصت بضرورة اعتبار تقرير الأمين العام المعنون "الدليل التفصيلي لتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية"⁽¹⁰⁾ بمثابة دليل مفيد في تنفيذ الإعلان بشأن الألفية⁽¹¹⁾. ومع الاعتراف بالقيود التي تنطوي عليها هذه الوثيقة في سياق الأمم المتحدة⁽¹²⁾، فقد تم تشجيع مديري البرامج في الأمم المتحدة على مراعاة ذلك عند استعراض أنشطة برامجهم في إطار الميزانية البرنامجية للفترة 2004-2005⁽¹³⁾.

38- والمفتشون مقتنعون بأن إعداد إطار استراتيجي للأمم المتحدة وفقاً لما ورد وصفه أعلاه هو عنصر أساسي للتحول بصورة فعالة نحو تطبيق نهج للميزنة قائم

ومن شأنه أيضاً أن يحسن دراسة البرامج دراسة استراتيجية بوسائل من بينها إجراء تقييم منسق للصلة القائمة بين النواتج المقترحة في الميزانية البرنامجية والأهداف الاستراتيجية والغايات الشاملة للمنظمة.

44- وقد اتبعت هذا النهج معظم المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بما فيها الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. وقد أعربت منظمة الصحة العالمية عن اعتقادها بأن أفضل ما يفيد ترجمة السياسة العامة إلى ممارسة عملية هو الميزانية البرنامجية والخطط التنفيذية التي تعدّ في أقرب وقت ممكن من الوقت المحدد لتنفيذها⁽¹⁴⁾.

45- والواقع أن الأمم المتحدة ذاتها قد اتبعت هذا النهج جزئياً في إطار الميزانية البرنامجية للفترة 2004-2005 والمقترحة لبرنامج الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والتي تعكس الاستعراض الذي أجرته الجمعية العامة في دورتها السابعة والخمسين لنتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة. وينبغي إضفاء الصبغة المؤسسية على هذه الممارسة التي، وإن كانت عرضية، تبين أهمية هذا النهج، وتطبيقها كمبدأ للبرمجة في الأمم المتحدة.

2- الميزنة

مخطط الميزانية

46- يعتقد المفتشون أن مخطط الميزانية في الأمم المتحدة قد استنفد غرضه السياسي أساساً وأن التحول نحو تطبيق نهج للميزنة قائم على أساس النتائج يتطلب توفر درجة عالية من الثقة بين الدول الأعضاء والأمانة،

تجميع البرامج وأدمجت المستويات الثلاثة للمنظمة - العالمية والإقليمية والقطرية - وحددت لها نفس الأهداف الشاملة والنتائج المتوقعة والمؤشرات. وقامت منظمة العمل الدولية بإعادة صياغة وتجميع برامجها في إطار أربعة أهداف استراتيجية و10 أهداف تنفيذية، علاوة على ستة أهداف شاملة أو مشتركة في مجال السياسة العامة. أما في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، فقد انبثق برنامجان رئيسيان عن خطتها للأعمال التجارية.

41- والمفتشون مقتنعون بأن إعادة صياغة برامج الأمم المتحدة وإعادة هيكلتها و/أو تبسيطها مع الاسترشاد بأهداف/توجهات استراتيجية هي أمر ضروري لينصب اهتمام الدول الأعضاء على البرمجة الموجهة على أساس النواتج، حسبما يتطلبه نهج الميزنة القائم على النتائج. وبذلك يتحسن عرض الميزانية البرنامجية والصلة التي تربط بين مختلف عناصر العملية.

أداة البرمجة

42- يعتقد المفتشون أن الخطة المتوسطة الأجل يجب ألا تكون أداة البرمجة الرئيسية في الأمم المتحدة بل يجب إلغاؤها بسبب ما يشوبها من أوجه القصور التي تم إبرازها في الفصل الأول.

43- وينبغي بدلاً من ذلك أن تتم عملية البرمجة مباشرة في إطار وثيقة الميزانية البرنامجية. فمن شأن هذا أن يسمح بصياغة البرامج في أقرب وقت ممكن من الوقت المحدد لتنفيذها مع مراعاة التوجه الاستراتيجي الذي يوفره الإطار الاستراتيجي. كما أنه يسمح بتجنب قيام الدول الأعضاء سنوياً، خلال فترة السنتين، باستعراض الجوانب المفصلة من البرنامج.

المخطط يمثل ازدواجية في عملية الميزنة⁽¹⁵⁾. ومن شأن اتخاذ مقرر مماثل من جانب الجمعية العامة أن يبسط عملية الميزنة، وهو ما يوصي المفتشون به بقوة.

الميزانية البرنامجية

50- يتوقف طابع ونوعية وثيقة الميزانية البرنامجية على نهج التخطيط والبرمجة الذي تتبعه المنظمة. ولذلك فإن من شأن البرامج المصممة تصميماً استراتيجياً والمعدة إعداداً جيداً والمقترنة بأهداف شاملة ومشاركة أن تؤدي إلى تحسين وثيقة الميزانية الاستراتيجية حيث يتم تسخير موارد المنظمة المخصصة لفترة السنتين لتقريب المنظمة من تحقيق أهدافها الاستراتيجية وبلوغ غاياتها المحددة في الإطار الاستراتيجي. وبذلك تصبح وثيقة الميزانية البرنامجية، حسبما هو موصى به في إطار هذا البديل، أداة البرمجة الرئيسية للأمم المتحدة التي تفصل فيها أولاً البرامج لفترة السنتين.

51- أما فيما يتعلق بمستوى المعلومات الخاصة بالميزنة المتاحة في الوثيقة الأساسية، فمن الواضح أن تحليل الميزانية على أساس النتائج سيتطلب أساساً خفض مستوى البيانات المالية، بما يتمشى وضرورة تحول اهتمام الدول الأعضاء نحو البرمجة الموجهة على أساس النواتج ونحو تبسيط عرض وثيقة الميزانية البرنامجية.

52- وقد كان هذا هو الوضع في كثير من المنظمات (الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية على سبيل المثال) حيث خُفض إلى حد كبير مقدار المعلومات المتعلقة بالميزنة التي تقدم إلى الدول الأعضاء في الوثيقة المطبوعة للميزانية البرنامجية (بما في ذلك،

خاصة فيما يتعلق بالتخطيط المالي والانضباط المالي. والتنبؤ بالموارد يجب أن يتم، مبدئياً، على أساس المستوى الإجمالي للميزانية البرنامجية السابقة.

47- وفي الحالات التي يكون فيها تعديل المستوى الإجمالي للميزانية القادمة مقارنة بالميزانية السابقة أمراً ضرورياً ومبرراً في نظر الأمانة، وجب عليها أن تشرع في مرحلة مبكرة من عملية الميزنة في إجراء مشاورات شفافة مع الدول الأعضاء ومجموعات الدول الأعضاء لتنبئها إلى هذا التعديل ومبرراته، وأن تراعي ما تحصل عليه من هذه الدول من آراء وتعليقات قبل وضع اللمسات الأخيرة على اقتراحها المتعلق بالميزانية البرنامجية. وقد طبقت هذه الممارسة بنجاح في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وهي تتمشى مع الدعوة إلى تحسين أساليب عمل الأمانة وزيادة تعزيز الثقة بينها وبين الدول الأعضاء، كما يوصي به المفتشون أدناه.

48- والتوصية باستخدام الميزانية البرنامجية باعتبارها أداة البرمجة الرئيسية تعني أيضاً أن عملية صياغة الميزانية البرنامجية ستكون المناسبة الأولى للتوفيق بين الأولويات البرنامجية وأولويات الموارد. ولذلك يوصي المفتشون بإلغاء مخطط الميزانية من عملية الميزنة في الأمم المتحدة.

49- والواقع أن المفتشين لم يجدوا أية ممارسة مماثلة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي تم استعراضها لأغراض إعداد هذا التقرير. فقد كان لدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) في بداية التسعينات مخطط برنامج عمل وميزانية، ولكنه ألغي في عام 1997 بناء على توصية مجلس الفاو الذي اعتبر أن

تزويد الأعضاء عموماً بوثائق أفضل وأكثر تركيزاً واستراتيجية وبوثائق يمكنهم فهمها. كما أن توفير مثل هذه الوثائق سيخدم أيضاً مصالح غالبية الدول الأعضاء التي ليست لديها موارد من الموظفين تكفي لتغطية أنشطة الأمم المتحدة بالتفصيل. ومن المهم أيضاً أن دور الرقابة الذي تمارسه الدول الأعضاء في كامل مراحل عملية الميزنة لن يتقلص بفعل هذا التغيير أو أي تغيير آخر في العملية الجارية يوصي به المفتشون.

3- الرصد والتقييم

56- صرح الأمين العام بأنه يعترم إنشاء نظام معزز للتقييم والرصد⁽¹⁶⁾. ويعتقد المفتشون أن الخطوة الأولى لإنشاء نظام معزز للتقييم هي إرساء هيكل داخلية متينة للرصد والتقييم تشمل الأمانة كلها وذلك بوسائل، منها توفير نظم ملائمة للمعلومات وإدارة مدربة تدريباً جيداً ومدركة لاحتياجات وقيمة التقييم الذاتي. ومن شأن تحسين التقييم الذاتي المنتظم من قبل مديري البرامج أن يشكل الأساس لتعزيز هذا النظام الذي يجب تكملته والإشراف عليه بإجراء عمليات تقييم دورية داخلياً وخارجياً.

57- وهذا النظام المعزز يجب أن يمكن الأمانة أيضاً من تزويد الدول الأعضاء، على نحو أكثر تواتراً، بتقارير عن أداء البرامج وتنفيذها، لتزويدها في الوقت المناسب بإرشادات على صعيد السياسة العامة لوضع الخطط المقبلة وتعديل قراراتها بشأن تخصيص الموارد. وهذا أمر حيوي إذا أريد أن تظل الصلة قائمة بين البرنامج والميزانية والاحتياجات الراهنة. إذ ليس بوسع الدول الأعضاء أن تمويل برامج استكملت أو عفا عليها الزمن أو برامج ذات منفعة حدية أو برامج عديمة الفعالية. ولذلك فإن النظام المعزز لرصد وتقييم البرامج

في حالات كثيرة، المعلومات المتعلقة بالتوظيف) أو التي تتاح لها بوسائل أخرى. ففي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ترد معلومات أشمل عن الميزنة في جزء مخصص للإدارة الإلكترونية على موقع الوكالة الرسمي على شبكة "الويب" ويمكن للدول الأعضاء الاطلاع عليه. كما ترد أمانة الوكالة أيضاً بشكل غير رسمي على أي طلب تقدمه دولة من الدول الأعضاء للحصول على بيانات مالية.

53- وفي حالة الأمم المتحدة، سيتواصل تزويد اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ببيانات مالية مفصلة إلى حد كبير. وهذا لا يعني أنه لا يمكن ولا ينبغي للدول الأعضاء الاطلاع على هذه المعلومات؛ إذ يمكنها أن تطلب إدراج هذه البيانات في موقع على الشبكة كما هو حاصل في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، أو أن تبحث عن وسائل أخرى لهذا الغرض. ويجب أن تستفيد الدول الأعضاء أيضاً إلى أقصى حد من خبرة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في استعراض هذا النوع من البيانات.

54- ومن الواضح مع ذلك أن عدم إدراج البيانات المالية المفصلة إلى حد كبير في وثيقة الميزانية البرنامجية يتمشى مع مفهوم وطابع نهج الميزنة القائم على أساس النتائج مع تحول محور التركيز نحو المساءلة عن استخدام الموارد المتاحة ونتائج هذا الاستخدام. وفي هذا الصدد، يشدد المفتشون على الحاجة المطلقة لتعزيز ثقافة الثقة بين الدول الأعضاء والأمانة، وهي ثقة مفتقدة ولازمة تماماً للتحول الثقافي نحو نهج للميزنة قائم على أساس النتائج.

55- والحل لا يكمن في توفير المزيد والمزيد من البيانات المالية. فالمهم هو

الأول لفترة السنتين الجارية (أيلول/سبتمبر 2002 لفترة السنتين 2004-2005). أي أن ذلك يتم قبل نحو 16 شهراً من بداية فترة السنتين التي تتعلق بها الميزانية البرنامجية، وهو يتمشى أساساً مع الممارسة المتبعة في معظم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة⁽¹⁸⁾.

60- وتشترك الدول الأعضاء في عملية الميزنة في الأمم المتحدة أساساً من خلال لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الخامسة (لجنة شؤون الإدارة والميزانية). ويتمشى ذلك أيضاً مع الممارسة المتبعة في معظم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة حيث تستعرض الجوانب البرنامجية و/أو المالية استعراضاً حكومياً دولياً على مرحلتين⁽¹⁹⁾. والدراسة التي يقوم بها خبراء للميزانية البرنامجية في إطار اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية تساعد اللجنة الخامسة أيضاً.

الأمانة

نوعية الوثائق

61- يتناول الاستعراض الوارد أعلاه بشأن العناصر المختلفة لعملية الميزنة الحاجة إلى توفير وثائق أفضل وأكثر ملاءمة من جانب الأمانة وإمكانية القيام بذلك. وفي رأي المفتشين أن من شأن الاقتراحات الموصى بها أعلاه فيما يتعلق بالتخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم أن تحسن إلى حد كبير نوعية الوثائق التي تقدمها الأمانة عن كل عنصر من عناصر العملية وأن تسفر عن تزويد الدول الأعضاء بوثائق أكثر وضوحاً وتركيزاً.

سيكون أكثر قدرة على تحديد هذه البرامج وسيسمح بتحويل تخصيص الموارد بطريقة مجدية.

58- وقد اعترفت عدة منظمات في البداية بأن التحول نحو تطبيق نظام للميزنة قائم على أساس النتائج يحتاج إلى نظام معزز للرصد والتقييم. وتقوم المنظمة العالمية للملكية الفكرية بوضع خطط عمل سنوية وقت قيامها بإعداد الميزانية البرنامجية، وتستخدم هذه الخطط لتنفيذ أنشطة التخطيط والرصد خلال فترة السنتين. فالاستخدام المنتظم لخطط العمل السنوية يتيح أداة داخلية تيسر قيام مكتب المراقب المالي وغيره، برصد التقدم المحرز في تنفيذ الأنشطة المخطط لها في كامل أجزاء المنظمة. ومما يتسم بأهمية أكبر التقارير التي تقدمها أمانة المنظمة العالمية للملكية الفكرية إلى الدول الأعضاء بشأن أداء البرنامج وتنفيذه على امتداد عدة فترات فاصلة خلال دورة فترة السنتين. فهذه التقارير توفر للدول الأعضاء فرصاً أكبر لكي تراعي أثناء عملية الميزنة نتائج عمليات التقييم لإدراجها في الخطة التالية والخطط المقبلة ولإرشادها في اتخاذ قراراتها المتعلقة بتخصيص الموارد وفقاً لذلك. ويجري وضع نظم مماثلة في منظمات مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية⁽¹⁷⁾ تسمح بزيادة تواتر ونوعية التقارير التي تقدم إلى الدول الأعضاء.

4- الأطراف المعنية بعملية الميزنة

الأمم المتحدة

59- إن إعداد الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة لكل فترة سنتين مقبلة يبدأ داخلياً ضمن الأمانة بحلول أيلول/سبتمبر من العام

64- وقد أتى هذا النهج الاستشاري ثماره في عدد من المنظمات الأخرى، وبخاصة في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. فقد أفادت المنظمات الثلاث جميعها بأن نهج الاستشارة والاتصال الذي انتهجته لتطبيق نظام الميزنة القائم على أساس النتائج قد حملها على الأرجح مزيداً من التكاليف الداخلية، خاصة من حيث وقت الموظفين في البداية⁽²⁰⁾، ولكن زيادة التفاعل مع الدول الأعضاء على مراحل مختلفة من العملية قد سمحت لها بتحديد احتياجاتها وأولوياتها على نحو أفضل. وهذا يؤدي بدوره إلى تحسين عملية إعداد البرامج وتنفيذها، وهي عملية يدعمها وجود نظام أفضل للرصد والتقييم. وعلاوة على ذلك، شددت جميع المنظمات على أن هذا النهج قد ضاعف الثقة والمصادقية والإحساس بالانتماء إلى المنظمة وعملها فيما بين الدول الأعضاء.

لجنة البرنامج والتنسيق

ازدواج العمل مع اللجنة الخامسة وأساليب العمل المرهقة (لجنة صياغة)

65- بالنسبة لازدواج العمل مع اللجنة الخامسة، أشارت وفود كثيرة وعدد قليل من موظفي الأمانة إلى أن لجنة البرنامج والتنسيق قد توصلت منذ عام 1997 إلى توافق في الآراء بشأن جميع البرامج الواردة في الخطة المتوسطة الأجل باستثناء برنامج أو برنامجين حال انعدام الإرادة السياسية دون التوصل إلى هذا التوافق في الآراء بشأنهما. ولذلك، اعتمدت اللجنة الخامسة هذه البرامج دون إجراء مناقشات كبيرة بشأنها.

62- فعند إعداد البرنامج والميزانية، وتصميم البرامج وصياغتها، يمكن للأمانة أن تنظر في اتباع ممارسات أكثر شمولاً على مستوى الإدارات ومستوى المنظمة على السواء لكي تشترك جميع الأطراف ذات الصلة في العملية. فالمنظمة العالمية للملكية الفكرية تنشئ قوة عمل لإتاحة منظور أوسع وتعزيز تنسيق البرامج عند إعداد البرنامج والميزانية. وتتبع المنظمة الدولية للطيران المدني نفس الممارسة إذ يقوم فريق من كبار الموظفين الإداريين بدعم العملية دعماً داخلياً شاملاً بتأمين الاتساق مع التوجهات الاستراتيجية وبإسداء المشورة بشأن الأهداف التنفيذية.

الوصول إلى الدول الأعضاء ومسألة الثقة

63- إذا كان تحسين الوثائق من جانب الأمانة سييسر دعم الثقة بين الأمانة والدول الأعضاء، فمن المهم إشراك الدول الأعضاء مبكراً طوال فترة العملية في إعداد هذه الوثائق، بما في ذلك الإطار الاستراتيجي والبرنامج والميزانية. وتحقيقاً لذلك، يجب أن تتبادل الأمانة آراءها مع الدول الأعضاء في مرحلة مبكرة، وأن تحصل منها على معلومات مرتدة، لا سيما بإجراء مشاورات غير رسمية وعقد اجتماعات إعلامية في الوقت المناسب، وبتزويد الدول الأعضاء بمذكرات مفاهيمية وتفسيرية. ويجب أن يشترك في هذا الحوار غير الرسمي، علاوة على الوفود التي توفد إلى اللجنة الخامسة، الوفود التي توفد إلى اللجان الأخرى الفنية التابعة للجمعية العامة لتصميم برامجها ذات الصلة تصميماً استراتيجياً وإعادة صياغتها. ومن شأن هذا أن يؤمن الشفافية في العملية وأن يمكن الأمانة في الوقت ذاته من زيادة تحديد شواغل وأولويات الدول الأعضاء.

يعزى إليها ضعف أساليب عمل اللجنة عند استعراض برامج الأمم المتحدة، هو نوعية الوثائق التي تقدم إليها وطابع هذه الوثائق.

69- فالنهج المركب "استنسخ والصق" (استنسخ من الولايات التشريعية والصق في الخطة المتوسطة الأجل) المطبق لدى إعداد الخطة المتوسطة الأجل، هو نهج يسير عليه أعضاء لجنة البرنامج والتنسيق عند قيامهم باستعراض البرامج، وبذلك تتحول لجنة البرنامج والتنسيق أساساً إلى لجنة صياغة. والأمل معقود إذاً على أن تؤدي البرامج التي تصممها الأمانة تصميماً استراتيجياً إلى مناقشتها مناقشة استراتيجية فيما بين الدول الأعضاء وإلى تحسين الإرشادات لوضع السياسة العامة.

70- هذا بالإضافة إلى أن اقتراح إلغاء الخطة المتوسطة الأجل واستخدام الميزانية البرنامجية بوصفها الأداة البرنامجية الرئيسية للمنظمة سيؤدي إلى استعراض الجوانب البرنامجية مرة واحدة خلال فترة السنتين متى اعتمد الإطار الاستراتيجي الموصى به. وهذا سيسمح للجنة بأن تخصص قدراً أكبر من الوقت والاهتمام لتعزيز وظيفة التقييم (والتنسيق) التي تقوم بها، خاصة خلال السنة الأولى من فترة السنتين.

71- وهذا يتفق مع الرأي السائد على نطاق واسع بشأن ضرورة تعزيز دور لجنة البرنامج والتنسيق في مجالي الرصد والتقييم. على أن هذا الدور لا يمكن أن يعزز إلا كجزء من نظام شامل ومعزز للرصد والتقييم على نحو ما تم إبرازه أعلاه. ولن تكون لهذا الدور أية فائدة في عملية الميزنة ما لم تدرج نتائج التقييم في البرامج التالية والمقبلة. ولذلك يصعب أن تقوم لجنة البرنامج والتنسيق بدور فعال في مجالي

66- ويصعب على المفتشين أن يتصوروا كيف يمكن أن يؤدي الاستعراض المباشر لجميع الجوانب البرنامجية من جانب اللجنة الخامسة، بتشكيلها العام، إلى تحقيق كفاءة أكبر في عملية الميزنة. إذ يتبين مثلاً من المعلومات المتعلقة بالكلفة التي قدمتها الأمانة إلى المفتشين أن من أصل مبلغ العشرة ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة المقدرة للكلفة السنوية لعملية الميزنة، يتعلق أكثر من الثلث بالاجتماعات الرسمية التي تعقدها اللجنة الخامسة. ولا يسع المرء إلا أن يتوقع ارتفاع هذا المبلغ ارتفاعاً كبيراً إذا نظرت اللجنة الخامسة في الجوانب البرنامجية، من البداية، بشكل رسمي وغير رسمي.

67- وبالإضافة إلى ذلك، أبدى عدد من الوفود قلقاً إزاء كفاءة اللجنة الخامسة في استعراض الجوانب البرنامجية الفنية في عمل لجان أخرى تابعة للجمعية العامة. وأفادت هذه الوفود بأن لجنة البرنامج والتنسيق هي هيئة فرعية من هيئات الجمعية يتم فيها تشجيع الدول الأعضاء على أن يكون تمثيلها "على مستوى مناسب بغية رفع مستوى الخبرة الفنية في هذه اللجنة"⁽²¹⁾. فمسؤولية تأمين التمثيل بهذه النوعية إنما يقع على أكتاف أعضاء لجنة البرنامج والتنسيق وعلى أكتاف الجمعية العامة التي تنتخب أعضاء "هيئتها الفرعية الرئيسية" مرة كل ثلاث سنوات لأغراض التخطيط والبرمجة والتنسيق⁽²²⁾.

68- أما فيما يتعلق بأساليب العمل المرهقة التي تتبعها لجنة البرنامج والتنسيق، فقد شرعت اللجنة في الأعوام القليلة الماضية في استعراض أساليب عملها. على أنه يتبين، في إطار الاستعراض الوارد في هذا التقرير، أن أحد العوامل الرئيسية التي

الميزانية البرنامجية للفترة 2002-2003، رغم اعتراض بعض الوفود على ذلك، لأن من المفهوم أنه سيتاح لمديري البرامج الرد على أية أسئلة محددة تنشأ خلال المشاورات غير الرسمية. وينبغي للوفود أن تمتنع أثناء المشاورات غير الرسمية عن تكرار بيانات عامة ومواقف سبق إبدائها في الاجتماعات الرسمية، وأن تركز بدلاً من ذلك تركيزاً مباشراً على سد الفجوات بين المواقف المختلفة. وينبغي للجمعية العامة أن تشجع الدول الأعضاء على الالتزام بهذه الممارسات لتحسين وتبسيط عملية التفاوض على الميزانية البرنامجية.

75- وفيما يتعلق باستعراض الجوانب المالية في الميزانية البرنامجية، فقد استقرت الممارسة منذ وقت طويل في اللجنة الخامسة على اعتبار تقارير وتوصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بمثابة الأساس ونقطة البداية لمناقشة هذه الجوانب. على أنه تم الخروج عن هذه الممارسة في السنوات الأخيرة، وقد أسفر ذلك عن إطالة المناقشات إلى حد أكبر، وعن تزايد الاتجاه إلى بحث الميزانية بحثاً يتناول حتى التفاصيل الدقيقة، كما أسفر عن عدم إرساء المناقشات على أساس تحليل الغايات والوسائل حسبما يتطلبه النهج القائم على أساس النتائج. وينبغي تشجيع الدول الأعضاء على الالتزام باتباع الممارسة السابقة إلى أقصى حد ممكن. وإلا تعين عليها التصدي جدياً للعوامل التي أدت إلى هذا الانحراف إذا أريد للجمعية العامة أن تستفيد إلى أقصى حد من هيئة الخبراء هذه ومن نواتجها.

76- وأخيراً، لاحظ المفتشون أثناء إعداد هذا التقرير أن بعض ممثلي الدول الأعضاء في اللجنة الخامسة ليسوا، إلى حد كبير،

الرصد والتقييم ما لم يتم إشراكها من البداية في جانبي التخطيط والبرمجة ضمن عملية الميزنة، والعكس صحيح.

72- ولذلك فإن لجنة البرنامج والتنسيق يجب أن تمكن بالكامل من أداء الدور المسند إليها بوصفها الهيئة الفرعية الرئيسية التابعة للجمعية العامة لأغراض التخطيط والبرمجة. ولا يمكن أن يتم ذلك ما لم تفرض الدول الأعضاء على نفسها، بروح المسؤولية، التزاماً باتباع ممارسات تتفادى حدوث أي ازدواج في العمل بين لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الخامسة في مجالي التخطيط والبرمجة، على النحو المبين أدناه.

اللجنة الخامسة

73- لقد بُحثت أعلاه، بشكل جزئي، مسألة ازدواج العمل بين اللجنة الخامسة ولجنة البرنامج والتنسيق. وإذا كان القضاء على الازدواج في العمل كلية هو أمر قد لا يكون ممكناً أو مستحسناً من الناحية القانونية، فمن الواضح أن تجنب إمكانية حدوثه في الواقع يتطلب من الوفود في اللجنة الخامسة ممارسة قدر من الانضباط الذاتي ومن المسؤولية. وقد ثبت أنه يمكن التوصل إلى ذلك شريطة توافر الإرادة السياسية. فعلى سبيل المثال، تجسدت ضمناً في قرار الجمعية العامة 213/41 ممارسة التوصل إلى توافق في الآراء عند اعتماد ميزانية الأمم المتحدة بإدراج صيغة "أوسع اتفاق ممكن" مع عدم المساس بعملية صنع القرارات المجسدة في ميثاق الأمم المتحدة أو في النظام الداخلي للجمعية العامة.

74- وبالإضافة إلى ذلك، فقد توقف تماماً عرض كل باب من أبواب الميزانية عرضاً رسمياً على اللجنة الخامسة لدى نظرها في

الميزنة القائم على أساس النتائج، إلى تخفيف عبء العمل المتعلق بعملية الميزنة في الأمم المتحدة والملقى على عاتق اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. وسيسمح لها ذلك بترشيد دوراتها وتخصيص قدر أكبر من الوقت لأداء ولايتها ذات الصلة بالمادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، يمكن دعوة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إلى تقديم تقارير إلى الجمعية العامة عن نتائج بعثاتها إلى الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، بما في ذلك عن آخر التطورات في ميزانيات هذه المنظمات، فضلاً عن الممارسات أو التقنيات التي يمكن أن تكون مفيدة في إطار ميزانية الأمم المتحدة.

باء- بدائل أخرى

79- إن جُلّ الاقتراحات المتعلقة بتحسين عملية الميزنة في الأمم المتحدة، الواردة أعلاه في إطار البديل 1، يمكن أن ينطبق على البديلين 2 و3 الواردين أدناه، مع إدخال تغييرات تتصل أساساً بأداة البرمجة وصلتها بتخصيص الموارد، على النحو التالي:

البديل 2

80- في إطار هذا البديل، تظل الأداة الرئيسية للبرمجة المفصلة هي وثيقة الميزانية البرنامجية، وتلغى الخطة المتوسطة الأجل هنا أيضاً، على أن تقوم الأمانة، قبل إعداد الميزانية البرنامجية، بتقديم وثيقة تخطيط قصيرة لفترة السنتين

لملين بعملية الميزنة في المنظمة أو بالاحتياجات المرتبطة بالتحول نحو تطبيق نهج للميزنة قائم على أساس النتائج. وهذا شيء طبيعي لأن ممثلي الدول الأعضاء في اللجنة يتغيرون بشكل دوري. وقد أوصت لجنة التفويض المشتركة، في تقريرها عن الميزنة القائمة على أساس النتائج: تجربة المنظمات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة⁽²³⁾، بدعوة كلية موظفي الأمم المتحدة ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث لتنظيم حلقات دراسية وحلقات عمل لمساعدة موظفي وممثلي الدول الأعضاء على الاطلاع على نهج الميزنة القائم على أساس النتائج.

77- وبينما علم المفتشون بأنه قد تم بالفعل تنظيم بعض الدورات التدريبية بشأن نهج الميزنة القائم على أساس النتائج لصالح مديري البرامج وغيرهم من الموظفين، فإنه لم يتم بعد توفير مثل هذا التوجيه الإعلامي لممثلي الدول الأعضاء في اللجنة الخامسة. فتتطلب حلقات عمل كهذه من شأنه أن يساعد في إحداث التغيير المرجو لزيادة اهتمام ممثلي الدول الأعضاء بالنهج القائم على أساس النتائج. ويمكن لمكتب اللجنة الخامسة القيام بدور أنشط في اتخاذ الترتيبات اللازمة لعقد حلقات العمل هذه قبل بداية كل دورة جديدة للجمعية العامة، وفي تيسير عقد اجتماعات إعلامية غير رسمية أيضاً من جانب موظفي الأمانة لصالح الدول الأعضاء.

اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

78- إن الأمل معقود على أن يؤدي إعداد الميزانية إعداداً استراتيجياً وتحسين عملية الميزنة، على النحو المقترح أعلاه، إلى جانب الاستمرار في تحسين تقنيات نهج

بشكل استراتيجي على أساس الاسترشاد بالإطار الاستراتيجي الموصى به في إطار البديل 1، وتدرج الموارد الإرشادية للسنوات الأربع في الخطة المتوسطة الأجل باعتبار ذلك وسيلة لربط الأولويات البرنامجية بالموارد المناظرة لها (رغم كونها موارد إرشادية). وتعتبر الخطة المتوسطة الأجل نصاً متداولاً يتم تنقيحه واستيفاؤه مرة كل سنتين.

84- ويتم وضع وثيقة الميزانية البرنامجية على أساس الخطة المتوسطة الأجل مع تقليل المبررات البرنامجية وزيادة التركيز على المعلومات المتعلقة بالميزنة والروابط القائمة بين النواتج المقترحة لفترة السنتين والموارد اللازمة لها والأهداف الاستراتيجية التي تسعى إلى تحقيقها. وهذا ينطوي أساساً على وضع جزء من الخطة المتوسطة الأجل لفترة السنتين موضع التنفيذ. وتتبع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة هذا النهج في عملية الميزنة فيها⁽²⁴⁾.

85- وبينما يتطلب هذا البديل إدخال تغييرات نوعية كبيرة على أدوات البرمجة والميزنة المستخدمتين حالياً في الأمم المتحدة، فإنه لا يغير كثيراً في العملية المرهقة التي يتم الاضطلاع بها حالياً والمتصلة بالاستعراض السنوي الذي تجريه الهيئات المختصة للجوانب البرنامجية المفصلة في الخطة المتوسطة الأجل والميزانية البرنامجية بعد ذلك. ولذلك، لا يحبذ المفتشون اعتماد هذا النهج في حالة الأمم المتحدة.

التالية إلى اللجنة الخامسة عن طريق لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، مسترشدة بالإطار الاستراتيجي الموصى به في إطار البديل 1 تبين فيها التوجه والتصميم الاستراتيجيين لبرامج فترة السنتين على مستوى البرنامج الرئيسي.

81- وتشمل هذه الوثيقة أيضاً الموارد الإرشادية اللازمة لفترة السنتين، والمرتبطة بكل برنامج رئيسي (مخطط ميزانية مكيف). وتقدم الوثيقة قبل عامين من بدء فترة السنتين ذات الصلة بها، وتشكل الأساس لإعداد وثيقة الميزانية البرنامجية المفصلة، وتستخدم أيضاً كأداة لتحديد الأولويات البرنامجية وذلك من خلال التوفيق بين هذه الأولويات وتخصيص الموارد. وتطبق ممارسة مماثلة لهذا البديل في الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

82- ومع أن هذا البديل قد يفيد الدول الأعضاء بتزويدها بمؤشرات مبكرة حول التوجهات البرنامجية والموارد اللازمة لفترة السنتين، فإنه، في رأي المفتشين، يتعارض مع عملية ميزنة أبسط وأكثر كفاءة لأنه سيتعين مرة أخرى عرض الوثيقة الجديدة على لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية لدراستها قبل عامين من بدء فترة السنتين ذات الصلة، مما يضاعف عبء العمل الملقى على عاتق هاتين الهيئتين، ربما على حساب وظائف أخرى.

البديل 3

83- في إطار هذا البديل، يتم تصميم البرامج الواردة في الخطة المتوسطة الأجل التي تشمل فترة أربع سنوات وتعاد صياغتها

الحواشي

- (1) القرار A/RES/57/300، المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 2002.
- (2) تقرير الأمين العام المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387، المؤرخة 9 أيلول/سبتمبر 2002)، الفقرات 155-165.
- (3) المرجع ذاته، الفقرة 160.
- (4) القرار A/RES/57/282. انظر أيضاً "الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين 2004-2005، الجزء الرابع، الباب 9، الشؤون الاقتصادية والاجتماعية" (A/58/6 (الباب 9) المؤرخة 9 نيسان/أبريل 2003).
- (5) الوثيقة A/57/387 المؤرخة 9 أيلول/سبتمبر 2002، الفقرة 162.
- (6) لاحظت الجمعية العامة في قرارها 253/56 المؤرخ 24 كانون الأول/ديسمبر 2001، مع الارتياح، العرض الواضح للميزانية البرنامجية المقترحة، ورحبت بالجهود المتواصلة التي يبذلها الأمين العام لتحسين شكل الميزانية البرنامجية المقترحة". وقدمت عناصر أخرى لتعزيز عرض الميزانية البرنامجية في الميزانية البرنامجية المقترحة للفترة 2004-2005، A/58/6 (مقدمة، الفقرة 88).
- (7) تقرير لجنة البرنامج والتنسيق A/58/16 المؤرخ 10 تموز/يوليه 2003، الدورة الثالثة والأربعون (9 حزيران/يونيه إلى 3 تموز/يوليه 2003)، الفقرات 41 و 53 و 71.
- (8) المرجع ذاته، الفقرة 90.
- (9) أثيرت هذه القضية أيضاً في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تعزيز دور المراقبة الإدارية: الهيكل وأساليب العمل والممارسات المتعلقة بتناول تقارير المراقبة" (الوثيقة A/57/58، المؤرخة 18 آذار/مارس 2002).
- (10) تقرير الأمين العام (A/56/326، المؤرخ 6 أيلول/سبتمبر 2001).
- (11) قرار الجمعية العامة 95/56 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2001.
- (12) أعد هذا التقرير على نحو ما طلبته الجمعية العامة في قرارها 95/56 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2001 باعتباره "دليلاً تفصيلياً طويل الأجل لتنفيذ إعلان الألفية داخل

منظومة الأمم المتحدة". ولذلك فإن من الواضح أن الغايات والاستراتيجيات المحددة فيه تتجاوز قدرة الأمم المتحدة في حد ذاتها. وعلاوة على ذلك، لم يشمل التقرير، بحكم تركيزه على الأهداف ذات الصلة بإعلان الألفية، الغايات والأهداف المتفق عليها في المؤتمرات العالمية، ولم يضع من ثم استراتيجيات مفصلة لتحقيقها.

الحواشي (تابع)

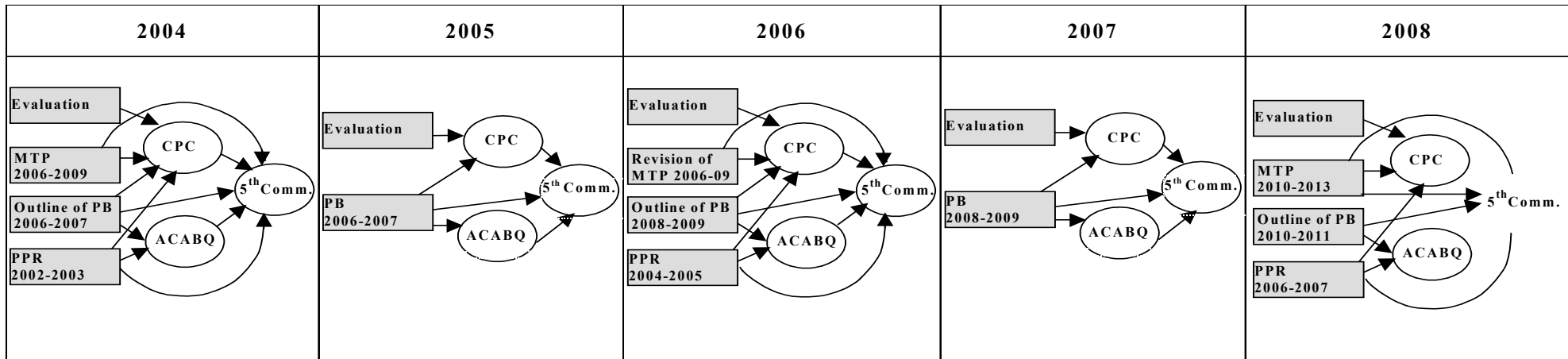
- (13) تعليمات بشأن ميزانية الأمم المتحدة للفترة 2004-2005، مقدمة.
- (14) "استراتيجية مشتركة لأمانة منظمة الصحة العالمية: تقرير مقدم من المدير العام" (EB105/3 مؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1999). انظر أيضاً EB105/2000/REC/2.
- (15) تقرير مؤتمر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة عن دورتها التاسعة والعشرين، روما، 7-18 تشرين الثاني/نوفمبر 1997 (C97/REP، الفقرة 119).
- (16) الوثيقة A/57/387 المؤرخة 9 أيلول/سبتمبر 2002، الفقرة 167 (هاء).
- (17) في عام 2001، قام المدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بتقديم عناصر نظام تقييم معزز للفاو بإصدار نشرة (DGB No. 2001/33 dated 5 November 2001). وتضمنت هذه النشرة، في جملة أمور، الغرض من التقييم ونطاقه، وشموله، ومشاركة الموظفين في العملية، وتقديم التقارير إلى هيئة الإدارة ومجلس الإدارة وإلى أصحاب المصلحة الآخرين. وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، قدمت إلى الدول الأعضاء في عام 2002 عناصر نظام تقييم عزز في الأونة الأخيرة في "التقرير عن نتائج البرنامج في إطار الميزنة القائمة على أساس النتائج" (GOV/INF/2002/5).
- (18) باستثناء الاتحاد البريدي العالمي (ثمانية شهور)، يبدأ إعداد مشروع البرنامج والميزانية لكل فترة سنتين في المنظمات التي جرى استعراضها قبل بدء فترة السنتين التي يشير إليها بمدة تتراوح بين 15 شهراً (في حالة المنظمة العالمية للملكية الفكرية) و19 شهراً (في حالة الوكالة الدولية للطاقة الذرية).
- (19) انظر المرفق. وللاطلاع على المزيد من التفاصيل بشأن هيكل إدارة المراقبة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تعزيز دور المراقبة الإدارية: الهيكل وأساليب العمل والممارسات المتعلقة بتناول تقارير المراقبة" (A/57/58 المؤرخ 18 آذار/مارس 2002).
- (20) ليس لدى أية منظمة نظام قائم لحساب كلفة عملية الميزنة فيها.
- (21) قرار الجمعية العامة 3392 (د-30) المؤرخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1975.
- (22) انظر صلاحيات لجنة البرنامج والتنسيق، المرفقة بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 2008 (د-60) المؤرخ 14 أيار/مايو 1976.
- (23) JIU/REP/99/3؛ A/54/287.
- (24) يتم وضع الخطة المتوسطة الأجل مرة كل ست سنوات في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة.

مرفق عناصر عملية الميزنة في عدد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

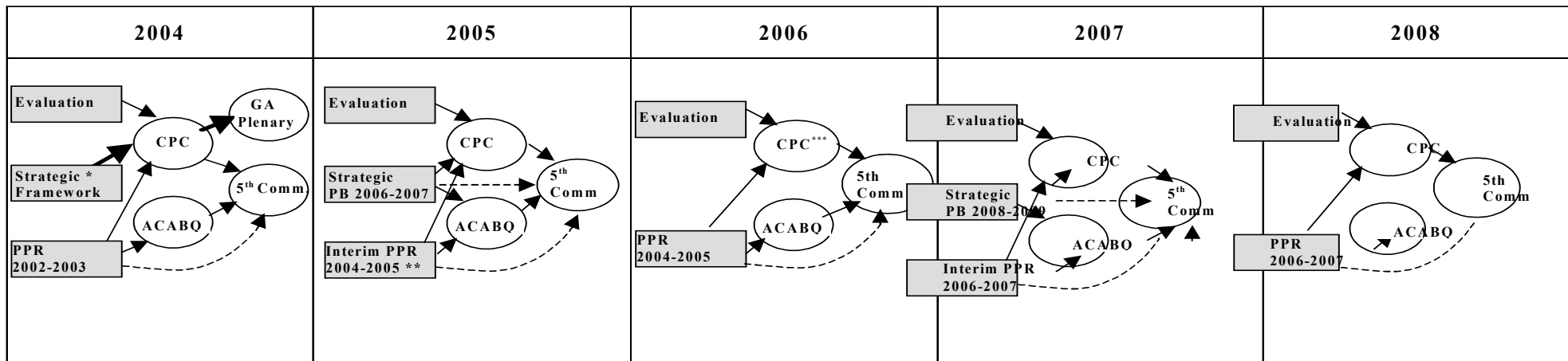
التعليقات	الهيئات المعنية بعملية الميزانية	الرصد والتقييم		الميزنة (الميزانية العادية للفترة 2002-2003)*		التخطيط والبرمجة		المنظمة
		التواتر	الوثائق	مستوى الميزانية بالملايين	الحجم (عدد الصفحات بالتقريب)	الوثائق	الحجم (عدد الصفحات بالتقريب)	
	لجنة البرنامج والتنسيق للجنة الاستشارية الإدارية والميزانية واللجنة الخامسة الجمعية العامة	كل سنتين	تقرير عن أداء البرنامج	2 890.8 دولار من دولارات الولايات المتحدة	2 000	الميزانية البرنامجية	310	الأمم المتحدة
بعد الخطة المتوسطة الأجل على أساس الإدارة العامة الجديدة التي تم وضعها لكي تعكس على نحو كامل نهج الميزنة القائم على أساس النتائج	لجنة البرنامج واللجنة المالية المجلس المؤتمر	كل سنتين كل سنتين حسب الاختيار	تقرير عن تقييم البرنامج تقرير عن تنفيذ البرنامج عمليات تقييم الوضع	736.1 دولار من دولارات الولايات المتحدة	269	برنامج العمل والميزانية	59 172	منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
تقرير عن أداء البرنامج للفترة 2003-2002	لجنة البرنامج والميزانية مجالس الإدارة المؤتمر العام	بشكل مؤقت كل سنتين	تقرير مرحلي لمنتصف المدة تقرير عن أداء البرنامج	443.6 دولار من دولارات الولايات المتحدة	200	البرنامج والميزانية	23 30	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
	لجنة الشؤون المالية ولجان أخرى مختلفة (حسب الطلب) المجلس الجمعية	كل سنة	تقرير عن تقييم البرنامج	74.8 دولار كندي	236	الميزانية البرنامجية الثلاثية (2002-2004)	9	المنظمة الدولية للطيران المدني
	لجنة البرنامج والشؤون المالية والإدارية مجالس الإدارة مؤتمر منظمة العمل الدولية	بشكل مؤقت وكل سنتين	تقرير عن تنفيذ البرنامج	434.0 دولار من دولارات الولايات المتحدة	175	البرنامج والميزانية	34	منظمة العمل الدولية
	المجلس الجمعية	بشكل مؤقت وكل سنتين	تقرير عن الحالة الراهنة للبرامج الرئيسية	39.9 جنيه إسترليني	289	برنامج العمل والميزانية		المنظمة البحرية الدولية
	لجنة البرنامج والميزانية مجلس التنمية الصناعية المؤتمر العام	بشكل مؤقت وكل سنتين	تقرير مالي وعن أداء البرنامج	133.7 يورو	92	البرنامج والميزانيات	3	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
	مجلس عمليات البريد (لجنة التنسيق ولجنة الشؤون الإدارية) مجلس الإدارة	كل سنة	تقرير عن تقييم البرنامج (قيد الاستعراض)	71.4 فرنك سويسري	106	البرنامج والميزانية (2003-2004)	غير متاح	الاتحاد البريدي العالمي

منظمة الصحة العالمية	استراتيجية مؤسسية	10	الميزانية البرنامجية	113	855.7 دولار من دولارات الولايات المتحدة	تقارير عن تقييم أداء الميزانية البرنامجية	كل سنتين	لجنة إعداد البرامج ولجنة الإدارة والميزانية والشؤون المالية للجان الإقليمية المجلس التنفيذي الجمعية	تم وضع برنامج العمل العام على أساس الاستراتيجية المؤسسية ويحدد هذا البرنامج الأولويات الميزانية البرنامجية
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	التصور والإدارة الاستراتيجية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية	12	البرنامج والميزانية	258	672.2 فرنك سويسري	تقرير عن أداء البرنامج	بشكل مؤقت وكل سنتين	لجنة البرنامج والميزانية جمعيات الدول الأعضاء في المنظمة العالمية للملكية الفكرية (17 جمعية)	يشمل البرنامج والميزانية مؤشرات مالية للتعددي فترة السنتين 2004-2005 لاربعة أعوام أخرى

عملية الميزنة التجارية



عملية الميزنة المقترحة
(البديل الأول)



حواشي وشروح محتوى الجدول

- * سيقدم الإطار الاستراتيجي إلى الجمعية العامة بكامل هيئتها عن طريق لجنة البرنامج والتنسيق.
- ** نظام معزز للرصد والتقييم.
- *** تعزيز لجنة البرنامج والتنسيق تركيزها على الرصد والتقييم في نفس السنوات.
- استندت المناقشة أساساً إلى تقارير وتوصيات لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

تقييم	Evaluation
لجنة البرنامج والتنسيق	CPC
الخطة المتوسطة الأجل	MTP
اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية	ACABQ
التقرير عن أداء البرنامج	PPR
التقرير المبدئي عن أداء البرنامج	Interim PPR
مخطط الميزانية البرنامجية	Out line of PB
الميزانية البرنامجية	PB
الإطار الاستراتيجي	Strategic Framework
الميزانية البرنامجية الاستراتيجية	Strategic PB
اللجنة الخامسة	5th Comm.
إعادة النظر في الخطة المتوسطة الأجل	Revision of MTP
الجمعية العامة بكامل هيئتها	GA Plenary
