

تقييم الميزنة على أساس النتائج
في عمليات حفظ السلام

من إعداد

إيفن فونتين أورتييز
تادانوري إينوماتا

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٦

JIU/REP/2006/1

ORIGINAL: ENGLISH

تقييم الميزنة على أساس النتائج
في عمليات حفظ السلام

من إعداد

إيفن فونتين أورتيز

تادانوري إينوماتا

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٦

المحتويات

الفقرات الصفحة

٧	.....	خلاصة
١	٧-١	.....
٢	١٥-٨	.....
٤	٢٠-١٦	.....
٥	٢٣-٢١	.....
٦	٣٥-٢٤	.....
٦	٣٥-٢٤	.....
١٠	٥١-٣٦	.....
١٠	٤٦-٣٦	.....
١٣	٥١-٤٧	.....
١٤	٦٨-٥٢	.....
١٥	٦٢-٥٦	.....
١٧	٦٨-٦٣	.....
٢٠	٨٣-٦٩	.....
٢٠	٨٣-٦٩	.....
٢٥	٩٠-٨٤	.....
٢٥	٩٠-٨٤	.....
٢٧	٩٧-٩١	.....
٢٧	٩٧-٩١	.....

المحتويات (تابع)

الفقرات الصفحة

٣٠	٩٨	المعيار ٩: هناك استراتيجية لإدارة المعرفة وضعت لدعم الإدارة القائمة على النتائج....
٣٠	٩٩-١٢٣	قضايا الإدارة
٣٠	١٠١-١٠٥	١- تفويض السلطات
٣١	١٠٦-١١٢	٢- المساءلة
٣٤	١١٣-١١٥	٣- الرقابة
٣٥	١١٦-١٢٣	٤- إدارة الأداء

الهدف

تحديد وتقييم العوامل الحاسمة بالنسبة لنجاح تنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج كأساس لوضع استراتيجية إدارية عامة لعمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة وتوفير إطار معياري لهذا التنفيذ

خلاصة

طلبت الجمعية العامة من وحدة التفتيش المشتركة، في قرارها ٢٩٠/٥٧ بء المؤرخ ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، أن تقدم إليها في دورتها الستين المستأنفة تقييماً لتنفيذ الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام. ويقدم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب.

ويستند التحليل الذي أجري لإعداد هذا التقرير إلى تطبيق تلك العناصر من الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة للإدارة القائمة على النتائج التي تُعتبر ذات صلة بعمليات حفظ السلام، وبخاصة العناصر المتصلة بدورة العملية التي تبدأ بالتخطيط وتنتهي بالتقييم على النحو المفصل في سلسلة التقارير المتعلقة بالإدارة من أجل تحقيق النتائج في منظومة الأمم المتحدة، وهي السلسلة التي أعدها وحدة التفتيش المشتركة. ويشمل الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة عملية تنفيذ شامل للإدارة القائمة على النتائج. إلا أن عمليات حفظ السلام لا تطبق إلا الميزنة القائمة على النتائج ولا تشمل الإدارة القائمة على النتائج. وبالتالي فإن بعض البنود التي يتضمنها الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة لا تنطبق في سياق هذا التقرير، بينما أُدرجت في التقرير، كجزء من التحليل الذي أجري، بعض العناصر الأخرى للإدارة القائمة على النتائج التي تُعتبر مهمة في تطبيق أي نهج قائم على النتائج.

وتشكل الميزنة القائمة على النتائج عملية تخطيط تهدف إلى تحقيق نتائج. ولا يمكن تحقيق النتائج إلا من خلال تحسين الإدارة الاستراتيجية، وزيادة الفعالية الإدارية والبرنامجية، وتعزيز مساءلة مديري البرامج. وبالنظر إلى أن النتائج تُحقق من خلال إدارة الموارد، بما فيها الموارد البشرية، فإنه لا يمكن فصل عنصر إدارة الموارد البشرية عن تطبيق نهج يقوم على أساس النتائج. ومن جهة أخرى، وافقت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣١/٥٥ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، على سلسلة من التدابير لتنفيذ عملية الميزنة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة حسبما اقترحه الأمين العام واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ولاحظت أن المقصود بتلك التدابير هو أن توفر، أساساً، أداة إدارية من شأنها أن تعزز المسؤولية والمساءلة في تنفيذ البرامج والميزانيات. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة ملحة لزيادة تطوير النهج القائم على النتائج ضمن عمليات حفظ السلام. والواقع أن المفتشين يعتبران أنه ينبغي زيادة تطوير التنفيذ الحالي لعملية الميزنة القائمة على النتائج في سبيل التنفيذ الكامل لعملية الإدارة القائمة على النتائج.

وليس هناك طريق وحيد نحو الإدارة القائمة على النتائج. فهذه الإدارة ينبغي أن تطبق بطريقة مرنة تأخذ بعين الاعتبار الحالة الفريدة لكل عملية من عمليات حفظ السلام وبيئاتها المحددة التي تخضع للتأثير القوي لعوامل

خارجية وغير متوقعة. والميزة القائمة على النتائج هي ممارسة حديثة نسبياً في عمليات حفظ السلام، فقد استُحدثت أساساً في عام ٢٠٠٢. وقد تم وضع إطار منطقي للميزة القائمة على النتائج، ويجري تطبيق هذا الإطار في إعداد مقترحات ميزانيات عمليات حفظ السلام. وينظر هذا التقرير في بعض المسائل المتصلة بإطار الميزة القائمة على النتائج، كمسألة الحاجة إلى بلورة الإنجازات المتوقعة وتحسين إمكانية قياس النواتج.

وبالإضافة إلى ذلك، يشتمل التقرير على تحليل لعملية التخطيط الراهنة المستخدمة في عمليات حفظ السلام، وهو تحليل يشمل الحاجة إلى توفير معلومات أولية شاملة ودقيقة ومستوفاة في مرحلة ما قبل التفويض، مما يمكن مجلس الأمن من إصدار ولايات محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً من أجل مرحلة التنفيذ وذلك من خلال استخدام أطر الميزة القائمة على النتائج.

وقد تطورت عمليات حفظ السلام لتصبح اليوم عمليات معقدة تشتمل على عناصر متعددة الأبعاد لتجاوز المفهوم الأولي المتمثل في "حفظ السلام"؛ فهناك ما يسمى بالبعثات المتكاملة التي تشمل جوانب مختلفة مثل بناء السلام، وحقوق الإنسان، والتنمية الاقتصادية، وما إلى ذلك. وفي هذا الخصوص، ثمة مجال واسع للتحسين، أولاً ضمن الأمانة العامة وثانياً ضمن منظومة مؤسسات الأمم المتحدة، لأن هذا ربما كان هو المجال الذي ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تبذل فيه قصارى الجهود من أجل تنفيذ عمليات متكاملة ومتعددة التخصصات بطريقة منسقة ومعقولة مع توزيع واضح للأدوار والمسؤوليات فيما بين مختلف الشركاء المشاركين في هذه العمليات ولكن على أساس المساهمة في تحقيق غاية مشتركة. ويمكن للجنة المعنية ببناء السلام التي كان العمل جارياً على إنشائها وقت كتابة هذا التقرير أن تسهم في تحقيق التحسين الذي توجد حاجة ماسة إليه في عملية التخطيط المتكامل والمتعدد التخصصات لبعثات ما بعد انتهاء الصراع. وقد سبق لتقرير الفريق المعني بعمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة (تقرير الإبراهيمي)^(١) أن أشار إلى هذه القضية في جملة قضايا أخرى. ونحن في تقريرنا هذا لا يسعنا إلا أن نؤكد من جديد حقيقة أن خمس سنوات قد انقضت ولا يزال يتعين إيجاد حل لهذه المسألة.

وأخيراً، ينظر التقرير في بعض جوانب إدارة الموارد البشرية اللازمة من أجل التنفيذ السليم لأي نهج قائم على النتائج، وهي جوانب منها مثلاً المساءلة، وتفويض السلطات، والمرونة الإدارية، وإدارة الأداء. وفي هذا الصدد، يتطلب تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج المزيد من التطوير في هذه المجالات. وفي ظل بيئة يكون فيها للعوامل الخارجية وغير المتوقعة مثل هذا التأثير الهام، يتطلب الأمر قدرًا أكبر من المرونة على مستوى الإدارة التي ينبغي أن تكون قادرة على التكيف مع التغيرات بسرعة دون أن تعيقها المتطلبات التنظيمية المفرطة. إلا أن التفويض المتزايد للسلطات والمرونة المتزايدة ينبغي أن تواكبهما زيادة في المساءلة.

مقدمة

١- طلبت الجمعية العامة من وحدة التفتيش المشتركة، في قرارها ٢٩٠/٥٧، أن تقدم إليها في دورتها الستين المستأنفة تقييماً لتنفيذ الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام. ويقدم هذا التقرير استجابة لذلك الطلب. كما وضع المفتشان في اعتبارهما، في سعيهما لأداء مهامهما، النهج الذي دعت الجمعية العامة إلى انتهاجه إزاء تحديد الشروط الضرورية لتطبيق الميزنة القائمة على النتائج في هذه العمليات وذلك طبقاً لقرارها ٢٩٦/٥٩ (الجزء الثاني) المؤرخ ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٥. وتجدر ملاحظة أن الجمعية العامة قد طلبت إلى الأمين العام في ذلك القرار أن يكفل أن يكون الغرض من مؤشرات الإنجاز المستخدمة في عملية الميزنة القائمة على النتائج هو بيان مساهمات بعثات حفظ السلام في تحقيق الإنجازات والأهداف المتوقعة وفقاً لولاية كل منها. كما طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يدمج الجوانب التشغيلية واللوجستية والمالية إدماجاً كاملاً في مرحلة التخطيط لعمليات حفظ السلام من خلال ربط عملية الميزنة القائمة على النتائج بخطة تنفيذ الولايات الخاصة بعمليات حفظ السلام.

٢- وتعتزم وحدة التفتيش المشتركة النظر في تضمين برنامج عملها في المستقبل إعداد تقرير بشأن آليات تنسيق عمليات حفظ السلام في منظومة الأمم المتحدة يتناول، في جملة أمور أخرى، خدمات الإسناد والدعم التي توفرها لعمليات حفظ السلام إدارة عمليات حفظ السلام في المقر.

٣- وتتسم عمليات حفظ السلام بيئة سريعة التطور وغير مستقرة، وبتأثير العوامل الخارجية وكذلك العوامل غير المتوقعة، ومن بينها ارتفاع معدل تبدل الموظفين، مما يثير تحديات إضافية أمام تطبيق نهج شامل قائم على النتائج. وعلاوة على ذلك، فإن كل عملية من هذه العمليات تتسم بطابع فريد من حيث الجغرافيا والتوقيت والأحداث المحيطة والمشاكل التي يتعين حلها، وهي سمات اعترفت بها الجمعية العامة في قرارها ٢٩٠/٥٧ بآء الذي طلبت فيه إلى "الأمين العام أن يكفل أن تؤخذ في الاعتبار بالكامل، لدى تطبيق الميزنة المستندة إلى النتائج على ميزانيات عمليات حفظ السلام، الخصائص والولايات المحددة لكل بعثة من بعثات حفظ السلام". فبعض عمليات حفظ السلام تمثل قضايا طويلة الأمد قائمة في ظل بيئات مستقرة يكون فيها تطبيق نهج قائم على النتائج أمراً بسيطاً ومباشراً، بينما توجد عمليات أخرى تخضع لتغيير مستمر، وبخاصة تلك العمليات التي تكون في مرحلتها الاستهلاكية.

٤- وينبغي لعملية الميزنة القائمة على النتائج ألا تشكل عبئاً إدارياً إضافياً بالنسبة لعمليات حفظ السلام، بل إنها ينبغي أن تكون بمثابة أداة إدارية مرنة تيسر ضمان سلاسة العمليات والحوار ضمن وفيما بين عناصرها المختلفة. وفي هذا الخصوص، لاحظ المفتشان وجود اتجاه إيجابي، وبخاصة في تطبيق أطر الميزنة القائمة على النتائج في بعض العمليات الميدانية، وقد تم إحراز بعض التقدم منذ استحداث نهج الميزنة هذا في عام ٢٠٠٢. وإدارة عمليات حفظ السلام وكذلك بعثات حفظ السلام تدرك إدراكاً تاماً أنها لا تزال في المرحلة الأولية من مراحل التنفيذ الشامل لعملية الميزنة القائمة على النتائج وأنه لا يزال يتعين بذل المزيد من الجهود من أجل تحقيق الفوائد الكاملة الناشئة عن الأخذ بنهج قائم على أساس النتائج.

٥- وقد ساعدت عملية الميزنة القائمة على النتائج في تيسير التفاهم والحوار فيما بين مختلف الأطراف المعنية بهذه العملية، بما فيها مجلس الأمن والجمعية العامة، وكذلك فيما بين مختلف المستويات والعناصر المكونة للعمليات، بصرف النظر عن العقبات التي لا يزال يتعين تذليلها. والقيمة التي تتسم بها عملية الميزنة القائمة على النتائج تتمثل

حالياً في إتاحة التوصل إلى فهم وتصور مشتركين ومصطلحات مشتركة، وتلمس توجهات متسقة في ظل بيئة قد يؤدي فيها التنوع، بكل جوانبه، والأحداث غير المتوقعة، إلى تشتيت الجهود الرامية إلى تحقيق نتائج محددة. وقد أدى تطبيق نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام إلى تيسير التوصل إلى فهم أعمق للحاجة إلى التركيز على تحقيق النتائج.

٦- ومن المؤكد أن التنفيذ السليم لنهج الميزنة القائمة على النتائج يتأثر بمدى القدرة على التنبؤ بالعوامل والموارد الخارجية. إذ يلزم تحديد العوامل الخارجية تحديداً سليماً مع أخذها في الاعتبار بدءاً بالمرحلة المبكرة جداً من عملية التخطيط وذلك من خلال وضع افتراضات معقولة. ويتناسب عدد العوامل الخارجية وغير المتوقعة تناسباً عكسياً مع دقة التقييم المسبق لأية حالة من حالات الصراع. ويبدو أن هذا يمثل نقطة ضعيفة في عملية التخطيط، ذلك لأنه كثيراً ما يجري الخلط بين العوامل الخارجية والأحداث غير المتوقعة. إذ يمكن ممارسة قدر ضئيل من السيطرة على العوامل الخارجية أو أنه لا يمكن السيطرة عليها على الإطلاق ولكنها يمكن، بل يجب، أن تشكل جزءاً من عملية التخطيط. وينبغي النظر بمزيد من العناية في التأثير المنظور لهذه العوامل، وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إجراء تحليل أولي شامل ومتعدد الأبعاد (يشمل الأبعاد السياسية والاجتماعية - الاقتصادية والإئتمانية) للحالة المحددة والبيئة التي ستجري فيها عملية حفظ السلام. وفي هذا الصدد، تشكل تقنيات الإدارة القائمة على النتائج/الميزنة القائمة على النتائج، عندما تطبق تطبيقاً سليماً، أدوات تخطيط قيّمة لعمليات حفظ السلام لأنها تحتم التخطيط المسبق، مع مراعاة التأثير المحتمل للعوامل الخارجية.

٧- وقد لاحظ المفتشان عدم اهتمام كبار مسؤولي الإدارة بالموضوع الذي يتناوله هذا التقرير، وبخاصة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام في المقر. فبصورة عامة، ينظر كبار المسؤولين الإداريين في إدارة عمليات حفظ السلام إلى عملية الميزنة القائمة على النتائج باعتبارها مجرد عملية تجري على الورق وتحركها متطلبات الميزانية ولا ترتبط بعملية الإدارة الموضوعية. وهذا النقص في الفهم والالتزام ربما كان السبب في الصعوبات المواجهة في التفاعل مع الإدارة العليا لعمليات حفظ السلام في المقر وفي بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي خلال فترة إعداد هذا التقرير. وهذا يؤكد من جديد أن نهج الميزنة القائمة على النتائج لم يدخل بعد في صلب الثقافة الإدارية في إدارة عمليات حفظ السلام في المقر. ويشدد المفتشان على ضرورة تغيير نطاق النهج القائم على النتائج المطبق في عمليات حفظ السلام والذي يشدد حالياً على الميزنة (الميزنة القائمة على النتائج) ليتحول إلى نهج شامل للإدارة من أجل تحقيق النتائج (الإدارة القائمة على النتائج).

المنهجية

٨- إن الأخذ بنهج قائم على المشاركة، فضلاً عن التعمق في البحث والتحليل، قد أرسيا أساساً قوياً للإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة كما ينعكس في سلسلة التقارير التي أعدها الوحدة بشأن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة. وقد أُخذ إطار الميزنة القائمة على النتائج أساساً لتقييم تنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام.

٩- ويجري استخدام الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالميزنة القائمة على النتائج استخداماً واسع النطاق من قبل المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة حسبما أوصى به مجلس الرؤساء

التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق^(٢)، وكذلك لجنة البرنامج والتنسيق^(٣)، لكي يقرّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة. وهو يشدد على الأهمية التي تتسم بها دورة التخطيط - التقييم التي تشتمل على عملية الميزنة القائمة على النتائج، ولكنه يشدد أيضاً على أهمية إدارة الموارد البشرية ونظم إدارة المعلومات باعتبارهما الدعامين الرئيسيتين اللتين ينبغي أن يستند إليهما أي نهج قائم على النتائج.

١٠ - وتجدر ملاحظة أن الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة يشمل التنفيذ الشامل لنهج الإدارة القائمة على النتائج. إلا أن عمليات حفظ السلام لا تطبق إلا نهج الميزنة القائمة على النتائج، وبالتالي فإن بعض البنود المتصلة بتنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج لا تنطبق في سياق هذا التقرير، بينما أدرجت كجزء من التحليل الذي أُجري في هذا التقرير بعض العناصر الأخرى للإدارة القائمة على النتائج والتي تُعتبر مهمة في تطبيق أي نهج قائم على النتائج.

١١ - وتستند المعلومات الواردة في هذا التقرير إلى الكثير من الوثائق وإلى بحث مسهب وتحليل لعدد كبير من المقابلات التي أجريت سواء في المقر أو في عمليات جارية لحفظ السلام (في كوت ديفوار وهايتي وليبيريا وسيراليون). وقد أجريت تلك المقابلات مع مسؤولين إداريين على مختلف المستويات في إدارة عمليات حفظ السلام وكذلك مع مسؤولين على مستوى الإدارة الفنية والتنظيم الإداري في عمليات حفظ السلام، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والتمويل، وبخاصة شعبة تمويل عمليات حفظ السلام.

١٢ - وقد استُكمل تحليل المعلومات المجمعة من خلال البحوث والمقابلات باستبيان أُرسِل إلى كبار المسؤولين الإداريين لبعثات حفظ السلام التي لم تتسنّ زيارتها بسبب ضيق الوقت وقيود الموارد. وقد كان الهدف من إعداد هذا الاستبيان هو الحصول على آراء هؤلاء المسؤولين بشأن الكيفية التي يتم بها تنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام وبشأن مزايا تنفيذه، وكذلك بشأن العقبات المواجهة.

١٣ - وأخيراً، ووفقاً للنظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة ومعاييرها ومبادئها التوجيهية، ولإجراءات العمل الداخلية، فقد وُضع التقرير على محك الحكمة الجماعية للوحدة وعُرض مشروعه رسمياً على المسؤولين في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ولم تتلق وحدة التفتيش المشتركة رداً موحداً من الأمانة العامة بل تعليقات منفصلة من مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات ومن إدارة عمليات حفظ السلام. وكان المفتشان يفضلان أن يتلقيا رداً موحداً من الأمانة العامة، الأمر الذي كان من شأنه لو حدث أن يؤدي إلى تجنب التفسير غير المرغوب فيه من قبل الوحدة لآراء يحتمل أن تكون متضاربة. وبالإضافة إلى ذلك، كان من شأن المشاركة في إعداد التعليقات على التقرير من قبل إدارات أخرى في الأمانة العامة (مثل إدارة الشؤون السياسية، وغيرها) أن يوفر قاعدة أوسع للمناقشة وأن يعود بالفائدة على المنتج النهائي. ومع ذلك، فقد حاولت وحدة التفتيش المشتركة أن تدمج في

(٢) "ورقة مفاهيمية بشأن عملية الميزنة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (CEB/2005/HLCM/R.6، ٢٣ آذار/مارس ٢٠٠٥)، الصفحة ١٤ من النص الإنكليزي.

(٣) "استعراض سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة" (E/AC.51/2005/L.4/Add.12، ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٥).

تقريرها ما تلقته من ردود. وقد دعا مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات إلى الأخذ بنهج يقوم على أساس فهم سليم للمنهجية القائمة على النتائج. ومن جهة ثانية، أظهر الرد الوارد من إدارة عمليات حفظ السلام قدراً من النقص في فهم نطاق تقرير التقييم.

١٤ - وقد طلبت الجمعية العامة من وحدة التفتيش المشتركة أن تعد تقييماً لتنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام. وهذه العمليات تشمل العديد من الجهات الفاعلة غير إدارة عمليات حفظ السلام مثل مجلس الأمن والجمعية العامة، وإدارات أخرى ضمن الأمانة العامة، وهيئات الرقابة، ووكالات وصناديق وبرامج أخرى تابعة للأمم المتحدة، وغير ذلك من الجهات. وهذه النقطة لم تكن مفهومة من قبل إدارة عمليات حفظ السلام التي ذكرت مثلاً في تعليقاتها على هذا التقرير أنه "بالرغم من أن إدارة عمليات حفظ السلام تقدم تقارير ومعلومات إلى الهيئات التشريعية، فلا سيطرة لها على المقررات النهائية التي تتخذها هذه الهيئات. ويبدو أن توصيفات تقرير الإبراهيمي واللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن والأفرقة الإطارية لا تتصل اتصالاً مباشراً بتقييم عملية الميزنة القائمة على النتائج ولا بالاستنتاج المستخلص من التوصيفات الواردة في مشروع التقرير".

١٥ - ويود المفتشان أن يعربا عن خالص تقديرهما للعديد من الأشخاص الذين ردوا بسرعة على طلبات المساعدة، وبخاصة أولئك الذين شاركوا في المقابلات وأبدوا كل استعداد للمساهمة بما يتمتعون به من معرفة وخبرات.

المعيار ١

يوجد إطار نظري واضح للإدارة القائمة على النتائج كاستراتيجية إدارية واسعة النطاق

١٦ - إن الميزنة القائمة على النتائج تمثل نهجاً جديداً نسبياً في عمليات حفظ السلام، فقد استحدثت في عام ٢٠٠٢. وقد تم وضع إطار منطقي لعملية الميزنة القائمة على النتائج، ويجري تطبيق هذا الإطار في إعداد مقترحات الميزانية المقدمة من عمليات حفظ السلام. وهذا الإطار لعملية الميزنة القائمة على النتائج منظم على عدة مستويات: ويتمثل المستوى الأول في الهدف من البعثة الذي ينبثق عن الولايات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن؛ ويتمثل المستوى الثاني في الإنجازات المتوقعة وما يرتبط بذلك من مؤشرات خاصة بالإنجاز؛ أما المستوى الثالث فيتمثل في النواتج.

١٧ - فكل بعثة من بعثات حفظ السلام تسهم في تحقيق عدد من الإنجازات المتوقعة وذلك من خلال توفير النواتج الرئيسية التي تفضي إلى تحقيق الأهداف المحددة من قبل مجلس الأمن بالنسبة للبعثة طوال فترة عملها. ويتم بالاستناد إلى مؤشرات الإنجاز هذه قياس التقدم المحرز في اتجاه تحقيق الإنجازات المتوقعة خلال سنة الميزانية. وفي رأي المفتشين أنه يوجد إطار نظري واضح لتنفيذ عملية الميزنة القائمة على النتائج وأن هذا الإطار بسيط وملائم لاستخدامه في ميزنة عمليات حفظ السلام.

١٨ - وتستخدم حالياً في عمليات حفظ السلام الميزنة القائمة على النتائج لأغراض التخطيط والبرمجة والميزانية ولكن هذه الميزنة لا تستخدم بصورة منهجية كأداة للإدارة. فمعظم المدراء الرئيسيين ينظرون إلى عملية الميزنة القائمة على النتائج بوصفها عملية تستغرق وقتاً طويلاً. واسم هذه العملية ذاته مثير للالتباس لأنه يشير إلى "الميزنة" القائمة على

النتائج. إلا أن الميزنة القائمة على النتائج تمثل عملية تهدف إلى تحقيق نتائج، والنتائج لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال تحسين الإدارة الاستراتيجية وزيادة الفعالية الإدارية والبرنامجية، وتعزيز مساءلة مديري البرامج.

١٩- ويتم تحقيق بعض النتائج من خلال إدارة الموارد بما فيها المواد البشرية؛ إذ لا يمكن فصل عنصر إدارة الموارد البشرية عن النهج القائم على تحقيق النتائج. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة ملحة لزيادة تطوير نهج الميزنة القائمة على النتائج ضمن عمليات حفظ السلام. وتمثل الخطوة الحاسمة الأولى في اعتماد وتنفيذ عملية الميزنة القائمة على النتائج في وضع إطار نظري واضح لهذا الغرض كاستراتيجية إدارية واسعة النطاق تنتهجها جميع الأطراف الرئيسية في المنظمة المعنية (الدول الأعضاء، وهيئات الرقابة، والأمانة العامة) وتعتمد رسمياً من قبل الهيئات التشريعية ذات الصلة.

٢٠- ويمثل وجود إطار نظري مشترك للإدارة القائمة على النتائج شرطاً مسبقاً لزيادة تطوير عملية الميزنة القائمة على النتائج وتحويلها إلى إدارة قائمة على النتائج. ويعتقد المفتشان أن الإطار المعياري للإدارة القائمة على النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة يمكن أن يستخدم كنموذج لوضع إطار شامل للإدارة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام.

التوصية ١

قد تود الجمعية العامة، عملاً بقرارها ٥٥/٢٣١، أن تطلب من الأمين العام وضع أية تدابير ممكنة عملياً لتنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج وتطبيق هذه التدابير تدريجياً في اتجاه تنفيذها تنفيذاً كاملاً في عمليات حفظ السلام.

المعيار ٢

مسؤوليات كل من الأطراف الرئيسية للمنظمة محددة بوضوح

٢١- إن الإطار المعياري للإدارة القائمة على النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة يبرز الحاجة إلى التحديد الواضح لمسؤوليات كل طرف من الأطراف الرئيسية للمنظمة، بما في ذلك ما يلي:

ينبغي للدول الأعضاء، من خلال أجهزتها التشريعية، أن تركز بالدرجة الأولى على وضع أهداف ومقاصد وغايات للمنظمة تكون واضحة ويمكن قياسها ومحددة زمنياً، وعلى تحديد مسؤوليات الأمانة في تحقيق مقاصد المنظمة وأهدافها مقابل مسؤوليات الأطراف الأخرى، ولا سيما مسؤولياتها الخاصة؛ ورصد التقدم الذي تحرزه المنظمة في اتجاه بلوغ تلك المقاصد والأهداف من خلال التركيز على النتائج، ومن ثم الامتناع عن ممارسة الإدارة التفصيلية والإصرار، بدلاً من ذلك، على المساءلة عن النتائج؛ وتوفير موارد متناسبة مع البرامج المعتمدة، و/أو تقديم إرشادات واضحة عن أولويات البرامج وأولويات تخصيص الموارد حيثما يتعذر توفير موارد كافية^(٤).

٢٢- وفي إطار النهج القائم على النتائج، تكون الغاية أو النتيجة الإجمالية المتوقعة مرتبطة بالموارد المخصصة لتحقيقها. وينبغي أن تكون الموارد متناسبة على الوجه الصحيح مع النتيجة التي يراد تحقيقها. ويمثل تحديد الهدف وتوفير ما يتناسب معه من الموارد المسؤولية الرئيسية للهيئة التشريعية. وفي حالة عمليات حفظ السلام، ثمة عدم تناسب في هذا الصدد، حيث إن مجلس الأمن يحدد الأهداف الإجمالية، من خلال الولايات التي يصدرها، بينما يتم توفير الموارد بموافقة الجمعية العامة. وتشكل كلتا هاتين الهيئتين من الدول الأعضاء إلا أن تكوينيهما يختلف. ويدرك المفتشان اختلاف ولاية وتكوين كل من هاتين الهيئتين. إلا أنه إذا رغبت الجمعية العامة ومجلس الأمن في الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج في تنفيذ عمليات حفظ السلام، ينبغي إيجاد السبل والوسائل التي تكفل التماسك والاتساق في اعتماد ولايات وأهداف عمليات حفظ السلام وتوفير الموارد ذات الصلة من أجل تنفيذها الفعلي. وينبغي أن يضطلع الأمين العام بدور استباقي إلى حد أبعد في مساعدة كلتا الهيئتين على تذليل هذه العقبة.

٢٣- وإن تقسيم ما ينبغي أن يمثل المسؤولية الوحيدة لجهاز إدارة واحد في إطار أي نهج قائم على النتائج إلى مجالين اثنين، موضوعي ومالي، لا يساعد في المضي قدماً في اتجاه التطبيق السليم لنهج الميزنة القائمة على النتائج. فتأثير مثل هذا التقسيم هو تأثير سلبي، ورغم أنه لا يمكن أن يعتبر السبب الرئيسي، فإنه لا يسهم في التوصل إلى حل لواحدة من المسائل الرئيسية التي أبرزت في مختلف المجالات التي يشملها هذا التقرير، وهي مسألة الحاجة إلى مشاركة أقوى من قبل أعلى مستويات إدارة عمليات حفظ السلام في المقر وكذلك بعثات حفظ السلام، في تنفيذ النهج القائم على النتائج.

◀ لتوصية ٢

ينبغي للأمين العام أن يضع اقتراحاً محدداً لمساعدة مجلس الأمن في اعتماد ولايات وأهداف متماسكة ومتسقة لعمليات حفظ السلام وتوفير الموارد ذات الصلة من أجل تنفيذها الفعلي وأن يقدم هذا الاقتراح إلى الهيئات ذات الصلة بغية النظر فيه وإقراره.

المعيار ٣

الأهداف الطويلة الأجل للمنظمة صيغت بوضوح

وجود أهداف طويلة الأجل ولايات محددة قابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً: جمع المعلومات في مرحلة ما قبل التقييم

٢٤- تتمثل إحدى الخطوات الرئيسية للإدارة القائمة على النتائج في تحديد الغايات والأهداف الطويلة الأجل التي ترمي عملية حفظ السلام ذات الصلة إلى تحقيقها. وهذه الأهداف والغايات ينبغي أن تكون منبثقة لا عن الولايات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن فحسب وإنما أيضاً عن تقييمات عملية التحول السياسي والإنساني والاقتصادي والاجتماعي في منطقة الصراع التي تشملها هذه الولايات. ومن أجل تحديد الأهداف التي يراد أن تحققها عملية حفظ السلام، يعتبر تجميع ثم تحليل المعلومات الأولية بشأن الحالة المحددة أمرين بالغي الأهمية. ويجب إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للبعثات الاستطلاعية وبعثات تقصي الحقائق التي توفد إلى مناطق التوتر، وينبغي إيفاد

مثل هذه البعثات على نحو أكثر تواتراً؛ فهي تشكل عاملاً رئيسياً بالنسبة لنجاح عمليات حفظ السلام في المستقبل وفي تزويد مجلس الأمن والجمعية العامة بمعلومات واقعية وحديثة تتيح تحديد أهداف دقيقة للبعثات.

٢٥- ويدعو تقرير الإبراهيمي^(٥) إلى اعتماد ولايات واقعية. والإدارة القائمة على النتائج تقطع شوطاً أبعد في هذا الصدد. وباستخدام مصطلحات الإدارة القائمة على النتائج، ينبغي أن تكون الأهداف محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً. وينبغي لمجلس الأمن أن يبذل جهوداً من أجل إصدار ولايات تكون محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع. ولهذا الغاية، يعتبر الحصول على معلومات أولية وإجراء تحليلات استراتيجية أمرين لا بد منهما. وفي هذا الصدد، ثمة مجال واسع للتحسين، ذلك لأن الافتقار الحالي لتقييمات أولية واقعية ودقيقة وشاملة وحديثة لحالات ما قبل الصراع هو أمر لا ييسر عملية صياغة ولايات محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً. فتوفر المعلومات عن حالات ما قبل النزاع لا يزال ضعيفاً للغاية.

٢٦- "ويجب على الأمانة العامة أن تبلغ مجلس الأمن بما ينبغي له أن يعرفه وليس بما يريد سماعه عند التوصية بوزع قوات أو غير ذلك من مستويات تخصيص الموارد لبعثة جديدة، ويجب عليها أن تحدد تلك المستويات وفقاً لسيناريوهات واقعية تأخذ في الاعتبار التحديات التي يحتمل أن تواجه التنفيذ. وينبغي للولايات التي ينشئها مجلس الأمن أن تعكس بدورها الوضوح التي تحتاج إليه عمليات حفظ السلام من أجل تأمين وحدة الجهود عند وزع هذه العمليات في أوضاع يحتمل أن تكون خطيرة"^(٦).

٢٧- والحاجة إلى اعتماد ولايات محددة قابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً ليست مسألة جديدة ذلك لأن مجلس الأمن قد قرر، في قراره ١٣٢٧ (٢٠٠٠)، أن يسند إلى عمليات حفظ السلام ولايات واضحة وموثوقة وقابلة للتحقيق. كما شدد على الحاجة إلى تحسين قدرة الأمانة العامة على جمع المعلومات وتحليلها بغية تحسين نوعية المشورة التي تقدم إلى كل من الأمين العام ومجلس الأمن، ورحب بالتوضيحات التي قدمها الأمين العام في تقريره المتعلق بخططه الخاصة بإنشاء أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن. وقد أعيد تأكيد هذا الموقف في الجلسة ٤٩٧٠ لمجلس الأمن المعقودة في ١٧ أيار/مايو ٢٠٠٤ فيما يتعلق بنظر المجلس في البند المعنون "عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام". وقد أدلى رئيس مجلس الأمن بالبيان التالي باسم المجلس:

إن مجلس الأمن يعترف بمسؤوليته عن تحديد ولايات واضحة وواقعية وقابلة للتحقيق بالنسبة لبعثات حفظ السلام. ويقدر مجلس الأمن، في هذا الصدد، التقييمات والتوصيات التي تقدمها الأمانة العامة باتخاذ قرارات مدروسة بشأن نطاق وتكوين العمليات الجديدة لحفظ السلام فضلاً عن ولاياتها ومفهوم عملياتها ومستويات قواتها وهياكلها^(٧).

(٥) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٦) تقرير الإبراهيمي (A/55/305-S/2000/809)، الصفحة ١٠.

(٧) S/PRST/2004/16.

٢٨- وفي هذا الصدد، أوصى تقرير الإبراهيمي بأن ينشئ الأمين العام كياناً، يشار إليه باسم أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن، ليتولى دعم تلبية احتياجات جميع أعضاء اللجنة التنفيذية فيما يتصل بالمعلومات والتحليل. وينبغي أن يكون هذا الكيان تحت إدارة رئيسي إدارة شؤون الإعلام وإدارة عمليات حفظ السلام وأن يقدم تقارير مشتركة إليهما. ولم توافق اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام على هذه التوصية. وقد أرجأت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية النظر في هذه المسألة وأوصت بأن تستخدم الأمانة العامة الهياكل والموارد القائمة (انظر A/55/676). وقد وافقت الجمعية العامة على إنشاء أمانة صغيرة تابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن، وأنشئت هذه الأمانة في عام ٢٠٠٤.

٢٩- ويعتبر مجلس مراجعي الحسابات، في تقريره المالي والبيانات المالية المراجعة للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٤^(٨)، أن التوصية المذكورة أعلاه هي قيد التنفيذ، موضحاً أن إنشاء الأمانة التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن سيحتاج إلى مزيد من الوقت لكي يتحقق تأثيره. ويعتقد المفتشان أنه ينبغي القيام بمزيد من العمل في هذا الشأن، ذلك لأن الهدف الأصلي من التوصية المذكورة أعلاه قد تمثل، في جملة أمور أخرى، في تحسين المعلومات والبيانات المتاحة وقت التقييم المسبق لأية عملية محتملة من عمليات حفظ السلام. ويُعتبر توافر معلومات شاملة ومستوفاة ودقيقة وواقعية أمراً حاسماً بالنسبة لنجاح أية عملية من عمليات حفظ السلام في المستقبل؛ ويظل هذا يشكل مجالاً يحتاج إلى مزيد من التحسين.

٣٠- وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، أعاد الأمين العام تنظيم برنامج عمل الأمانة حول المجالات الخمسة التي تتألف منها البعثات الأساسية للأمم المتحدة وهي: السلم والأمن، والشؤون الإنسانية، والتعاون الإنمائي، والشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وحقوق الإنسان. وقد اشتملت هذه العملية على جميع إدارات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها. وفي وقت لاحق، تم إنشاء لجان تنفيذية في المجالات الأربعة الأولى بينما اعتُبر مجال حقوق الإنسان مجالاً مشتركاً وبالتالي فإنه يدخل في كل من المجالات الأربعة الأخرى.

٣١- ولدى إنشاء اللجان، لاحظ الأمين العام:

أن الغرض... هو زيادة مساهمة كل وحدة من الوحدات في تحقيق الأهداف العامة للمنظمة عن طريق الإقلال من ازدواجية الجهود وتيسير المزيد من التكامل والاتساق. وعلى ذلك، فقد شكّلت اللجان التنفيذية كأدوات لوضع السياسات وصنع القرارات والإدارة. ويتم التشاور فيما بين رؤساء كيانات الأمم المتحدة بشأن برامج العمل وغيرها من المسائل الموضوعية والإدارية التي تهم الجميع وتحديد واستغلال سبل تجميع الموارد والخدمات لتحقيق أعظم أثر للبرامج بأقل التكاليف الإدارية، وللقيام عموماً بتيسير التخطيط الاستراتيجي واتخاذ القرارات بصورة مشتركة^(٩).

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ٥ (A/59/5)، المجلد الثاني: عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

(٩) "تجديد الأمم المتحدة - برنامج للإصلاح: تقرير الأمين العام" (الوثيقة A/51/950 المؤرخة ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٧)، الفقرة ٢٩.

٣٢- وتنعقد اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن بدعوة من وكيل الأمين العام للشؤون السياسية. وتجتمع اللجنة عادة مرتين كل شهر. وهي تعقد مزيداً من الاجتماعات حيثما يكون ذلك ضرورياً. وبالنسبة للاجتماعات العادية، يتألف جدول الأعمال عادة من ثلاثة إلى أربعة بنود تشمل في الغالب الحالات القطرية. ويمكن لجميع الأعضاء أن يطرحوا بنوداً من أجل النظر فيها. وقد تطورت اللجنة كثيراً منذ إنشائها حيث زاد حجمها بأكثر من الضعف. فعند إنشائها، كانت عضويتها الرسمية تُستمد من سبع إدارات من إدارات الأمم المتحدة. وقد وصل عدد أعضائها الآن إلى ٢١. وهذا التوسع يعكس الإدراك المتزايد للروابط بين السلم والأمن وغير ذلك من المجالات القطاعية.

٣٣- وفي عام ٢٠٠٢، وكجزء من الموجة الثانية من الإصلاحات التي استهلها الأمين العام، أجرت اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن عملية تقييم ذاتي تم في إطارها قياس التقدم المحرز في مجالات مثل تكوين اللجنة ومدى فعاليتها، والإعداد للاجتماعات وعقدتها وتقديم التوصيات من أجل الإصلاح. وقد تمثلت التوصية الأساسية في إعادة هيكلة اللجنة على أساس وحدة تنفيذية أساسية وعضوية موسعة، على أن تجتمع على نحو أقل تواتراً وتبعاً للحاجة. ولم يتم بعد تطبيق هذه التوصية عملياً.

٣٤- كما تتلقى اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن تقارير من الفريق الإطاري التابع للإطار المشترك بين الوكالات/الإدارات المعني بالتنسيق، وهو ممثل الكيان المشترك بين الإدارات الذي يُعنى بالعمل الوقائي. وهذه الممارسة المتمثلة في إقامة صلات رسمية بين اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن واللجان التنفيذية الأخرى تتجلى في الغالب في عقد اجتماعات مشتركة من حين إلى آخر. ووفقاً للإجراءات المبينة في تقرير الإبراهيمي وفي تقرير المتابعة الذي أعده الأمين العام (A/55/502)، فقد أنشأت اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن أيضاً أول فرقة عمل متكاملة خاصة بالبعثات وذلك استجابة للحالة في أفغانستان بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وقد كانت فرقة العمل هذه الخاصة بأفغانستان كياناً يعمل على أساس التفرغ الكامل اعتباراً من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ وحتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ وقد أسهمت في تأمين استجابة متماسكة للأمم المتحدة إزاء الحالة القائمة على الأرض وفي عملية تخطيط شامل للبعثات اشتملت على جميع الأجزاء ذات الصلة من منظومة الأمم المتحدة. وقد قدمت فرقة العمل هذه تقريراً أسبوعياً إلى اللجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن.

٣٥- ويشكل التقييم المسبق والدقيق لأي عملية محتملة من عمليات حفظ السلام حجر الزاوية في التخطيط للمستقبل، فنتائج التخطيط دون الاعتماد على بيانات موثوقة تُرحّل عادة إلى دورات التخطيط اللاحقة، مما يفضي إلى حالات عدم تيقن إضافية لا داعي لها. وبالرغم من الجهود المبذولة، لا يزال هذا يمثل "منطقة رمادية" حسبما أكده المفتشان. والحل الدائم لهذه المشكلة يتجاوز إلى حد بعيد نطاق هذا التقرير. إلا أنه من منظور النهج القائم على أساس النتائج، من الضروري وضع أهداف محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً. ومن أجل القيام بذلك، يُعتبر توفر المعلومات الأولية أمراً بالغ الأهمية. ومن هذه الزاوية، يدعو المفتشان إلى تحسين عملية جمع البيانات من أجل تيسير إجراء تحليل أولي شامل للحالة المعنية ومن ثم إصدار الولايات من قبل مجلس الأمن.

التوصية ٣

ينبغي للأمين العام أن يكفل أن تكون تقاريره المقدمة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة بشأن عمليات حفظ السلام متوافقة مع مبادئ ومنهجية ومعايير الإدارة القائمة على أساس النتائج، وبخاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى اقتراح ولايات وأهداف محددة وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً.

التوصية ٤

بالنظر إلى أن طبيعة عمليات حفظ السلام قد تطورت لتتحول إلى عمليات سلام معقدة ومتعددة الأبعاد، ينبغي للجمعية العامة أن تعود إلى النظر في التوصية الواردة في تقرير الإبراهيمي (-A/55/305/S/2000/809) التي يُطلب فيها من الأمين العام أن ينشئ كياناً، يشار إليه باسم أمانة المعلومات والتحليل الاستراتيجي التابعة للجنة التنفيذية المعنية بالسلم والأمن، ليتولى دعم تلبية احتياجات جميع أعضاء اللجنة التنفيذية فيما يتعلق بالمعلومات والتحليل.

المعيار ٤

برامج المنظمة متوائمة تواءماً حسناً مع أهدافها الطويلة الأجل

ألف - ترجمة أهداف البعثة إلى أطر قائمة على أساس النتائج: الحاجة إلى صقل الأطر وتحسين إمكانية قياس العناصر الإطارية

٣٦- في إطار عمليات حفظ السلام، تحدّد في الولايات التي تصدر عن مجلس الأمن الأهداف التي يراد تحقيقها من قبل البعثات. وكما سبق ذكره، فقد تم وضع إطار منطقي لعمليات الميزنة القائمة على النتائج لكي يطبق في إعداد مقترحات ميزانيات عمليات حفظ السلام. وينظّم إطار عملية الميزنة القائمة على النتائج على عدة مستويات: مستوى أهداف البعثة المنبثق عن الولاية الصادرة عن مجلس الأمن؛ ومستوى الإنجازات المتوقعة وما يرتبط بها من مؤشرات خاصة بالإنجاز؛ ومستوى النواتج. فالبعثة، من خلال ما توفره من نواتج، تسهم في تحقيق عدد من الإنجازات المتوقعة التي تفضي إلى تحقيق أهداف البعثة.

٣٧- وتشكل أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج وما يرتبط بها من أنشطة الأداة التي من خلالها تسعى عمليات حفظ السلام إلى تحقيق أهدافها ومقاصدها وغاياتها الطويلة الأجل. والأطر الخاصة بعملية الميزنة القائمة على النتائج موجودة، إلا أن التحدي يظل يتمثل في استخدام هذه الأطر استخداماً معقولاً وفعالاً من حيث الكلفة. وفي هذا الخصوص، يُتوقع إحراز المزيد من التقدم، وبخاصة في مجالين اثنين هما ترجمة الأهداف والغايات والنواتج إلى خطط عمل تتدرج من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا (المكوّن/الشعبة/القسم/الوحدة) نزولاً إلى مستوى خطط العمل الفردية، والمسألة المعروفة تماماً المتمثلة في الحاجة إلى تحسين القابلية للمقارنة فيما يخص الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز والنواتج.

٣٨- ثم إن التطبيق المعقول لنهج الميزنة القائمة على النتائج يتطلب التدرج في تحقيق الأهداف الإجمالية المحددة من قبل مجلس الأمن من المستويات العليا إلى المستويات التنظيمية الأدنى مع إقامة صلات واضحة بين المستويات نزولاً إلى مستوى خطط العمل الفردية، وهو ما لا يحدث حتى الآن بالرغم من أن بعض البعثات قد أفادت بأنه يجري القيام ببعض العمل في هذا المجال. وتجدر ملاحظة أن العديد من المشاكل المواجهة في عمليات حفظ السلام في تطبيق إطار الميزنة القائمة على النتائج لا تختلف عن تلك المشاكل التي تواجهها منظمات أخرى تابعة لمنظمة الأمم المتحدة، وهي منظمات تحاول أيضاً تنفيذ نهج قائم على النتائج في ظل بيئات أكثر استقراراً. وهناك صعوبات فيما يتعلق مثلاً بتحسين قابلية القياس من خلال استخدام بيانات أساسية ملائمة ومؤشرات مناسبة، وهي صعوبات لا تقتصر على عمليات حفظ السلام لأنها تشكل جزءاً من عملية التعلم في سياق تطبيق النهج القائم على أساس النتائج.

٣٩- ويعتقد المفتشان أن ثمة حاجة للتحسين المستمر من حيث الخصائص المحددة للنواتج وقابليتها للقياس لأن الكثير منها ليست محددة تماماً وقابلة للقياس وللتحقيق وذات صلة بالموضوع ومحددة زمنياً. إلا أن الكثير من هذه النواتج تُعتبر مشروعة ولكنه من الصعب قياسها من وجهة نظر موضوعية؛ وهناك نواتج أخرى لا معنى لها بدون وجود عنصر كمي (عدد الاجتماعات، وعدد الرسائل، وما إلى ذلك). فعلى سبيل المثال، من غير المجدي بيان أن عدداً معيناً من الرسائل قد أرسل أو أن عدداً من الاجتماعات قد عُقد دون معرفة تأثيرها، وهو أمر من الصعب جداً وربما من غير المجدي تحديده تحديداً كمياً. ويضاف إلى ذلك أن إجراء تحليل للأطر الحالية للميزنة القائمة على النتائج في مختلف عمليات حفظ السلام يبين الإنجازات المتوقعة التي لا يمكن تحقيقها من خلال العمل الحصري لعمليات حفظ السلام وحدها. وفي معظم الحالات، فإن أطر الميزنة القائمة على النتائج لا تتحد بوضوح مشاركة ومسؤولية الشركاء الآخرين مثل الحكومات والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية وبرامج و/أو وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وغير ذلك من الجهات.

٤٠- وتجدر ملاحظة أنه يوجد في أطر الميزنة القائمة على النتائج فيما يتصل ببعثات حفظ السلام فرق بين مؤشرات الإنجاز ضمن المكونات الموضوعية مقابل مكونات الدعم. ففي مكونات الدعم، تدرج مؤشرات الإنجاز في نطاق المسؤولية الكاملة للبعثة، في حين أن مؤشرات الإنجاز فيما يخص المكونات الموضوعية تدرج ضمن المسؤولية الجماعية. وهذا التفريق يحدث في ظل وضع يكون فيه الإنجاز المتوقع لعنصر الدعم، أي "زيادة كفاءة وفعالية عمليات حفظ السلام"، بحكم طبيعته إنجازاً "داخلياً"، بينما تُستمد الإنجازات المتوقعة للمكونات الموضوعية من الأهداف المحددة من قبل مجلس الأمن. ولكي يتم تحقيق الإنجازات المتوقعة، يلزم تعاون جميع الشركاء في عملية حفظ السلام. فمساهمات البعثات وحدها ليست كافية. والأجهزة التشريعية تتوقع من عمليات حفظ السلام أن تقدم مساهمات فعالة لتحقيق هذه الأهداف والإنجازات المتوقعة. إلا أن التقدم السنوي في اتجاه تحقيق هذه الإنجازات المتوقعة، حسبما تعكسه المؤشرات، يتجاوز نطاق الأمم المتحدة وحدها. ولذلك فإن مؤشرات الإنجاز التي يُفترض أن تعكس التقدم المحرز في اتجاه تحقيق الإنجازات المتوقعة تقتضي حتماً تقديم مساهمات من الأمم المتحدة فضلاً عن كيانات خارج الأمم المتحدة.

٤١- وكمثال توضيحي، يجدر ذكر أحد المؤشرات التي تستخدمها إحدى البعثات ضمن عنصر تنسيق المساعدة الإنسانية والإنمائية في ميزانية الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦. فمؤشر الإنجاز هنا هو "خلق فرص عمل قصيرة

الأجل لـ ٢٠٠٠ شخص من أفقر المجموعات الاجتماعية - الاقتصادية" (A/59/745)، في حين أن تحليلاً لاحقاً للنواتج ذات الصلة لا يبين كيف وإلى أي مدى يمكن لبعثة حفظ السلام، من خلال هذه النواتج، أن تسهم في تحقيق هذا المؤشر. وعلاوة على ذلك، فإنه من الواضح أن البعثة، بأدائها لدورها المتمثل في التنسيق بين الشركاء الإنمائيين الآخرين، لن تتمكن من تحقيق هذا الهدف وحدها. وبالإضافة إلى ذلك، لا يُذكر الشركاء المعنيون ومقدار مسؤولية كل منهم في المساهمة في اتجاه تحقيق مثل هذا المؤشر المحدد؛ وبالتالي يلزم إحراز مزيد من التقدم في هذا المجال.

٤٢ - ومن المسلم به أن التنسيق في مثل هذه البيئات غير المستقرة ربما كان أحد المجالات الأكثر صعوبة بالنسبة لتطبيق نهج قائم على أساس النتائج وذلك بالنظر إلى اختلاف عدد الأطراف المشاركة التي لكل منها ثقافتها التنظيمية وأهدافها وأساليبها التشغيلية وولاياتها التشريعية المختلفة. ومع ذلك فإن المفتشين يشاطران اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية رأيها الوارد في تقريرها الأول بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ (A/60/7) ومفاده أن "حقيقة أن لدى بعض هذه الكيانات هيئاتها الحكومية الدولية الخاصة بما فيما يتصل بوضع السياسات العامة وتقديم الإرشادات لا تستبعد إمكانية تنسيق الجهود في المجالات التي هي موضع اهتمام مشترك".

٤٣ - وينبغي لمؤشرات الإنجاز التي تتضمنها ميزانيات عمليات حفظ السلام أن تعكس، قدر الإمكان، ما يمكن لعمليات حفظ السلام أن تحقّقه. فإذا كانت عملية من عمليات حفظ السلام منخرطة في تنفيذ مشروع تعاوني مشترك، ينبغي عندها تحديد نصيبها من المسؤولية من خلال استخدام نواتج مناسبة. وإذا اشترك عدة شركاء، مثل الصناديق والبرامج و/أو الوكالات، في جهد مشترك في اتجاه تحقيق إنجاز متوقع، فإن النصيب من المسؤولية الذي يتحمّله تحديداً كل من الشركاء الآخرين في عملية التنفيذ يجب أن ينعكس أيضاً بوصفه عاملاً من العوامل الخارجية.

٤٤ - وفيما يتعلق بالمساءلة عن النتائج، فإن عمليات حفظ السلام ليست مسؤولة إلا عن تنفيذ برامجها المحددة الخاصة بها، وهي ليست مسؤولة عن تنفيذ تلك البرامج الخاصة بفرادى الشركاء المشاركين. وقد أبرزت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية هذه النقطة إذ ذكرت أن "مؤشرات الإنجاز والنواتج ينبغي أن تعكس بوضوح وظائف البعثة ومسؤولياتها في مقابل وظائف ومسؤوليات الحكومات ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها من أجل توضيح ما يندرج وما لا يندرج ضمن نطاق سيطرة البعثة" (A/59/736). "وعلاوة على ذلك، ترى اللجنة أن عروض الميزانية في المستقبل ينبغي أن تبين بوضوح دور ومساهمات البرامج والصناديق والوكالات الأخرى في تنفيذ نواتج محددة" (A/60/7).

٤٥ - وفي هذا الصدد، لا يسع المفتشان إلا أن يعيدا تأكيد صحة الملاحظات التي تنعكس في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية المعنون "الجوانب الإدارية وجوانب للميزانية في تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" (A/59/736)، والملاحظات التي أبداها مجلس مراجعي الحسابات، مثل الحاجة إلى تحسين مؤشرات الإنجاز والنواتج، وتحسين القابلية للقياس، وتحديد الأطر الزمنية للتنفيذ من أجل تيسير عملية الرصد والإبلاغ، وجميعها مسائل معروفة تماماً وتجري حالياً معالجتها من الناحية التقنية. وفي عام ٢٠٠٥، نفذت إدارة عمليات حفظ السلام، بالاشتراك مع مكتب تخطيط البرامج والميزانية والتمويل، برنامجاً تدريبياً بشأن هذا الموضوع لصالح رؤساء مكاتب الإدارة والميزانية التابعة لعمليات حفظ السلام.

٤٦- ومن المتوقع أن تبين ميزانيات الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ حدوث تحسينات ملحوظة في هذا المجال. ويمكن ملاحظة اتجاه التحسن في "ميزانية حساب دعم عمليات حفظ السلام للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥ حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦: تقرير الأمين العام" (A/59/730) الذي جاء فيه أن "أطر الميزنة القائمة على النتائج تتضمن نسبة أعلى من المؤشرات التي يمكن قياسها بوضوح مما كان عليه الحال في الفترات المالية الثلاث السابقة. فعدد المؤشرات القابلة للقياس، كنسبة مئوية من المجموع، قد زاد من ٢١ في المائة في الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى ٤٧ في المائة في الفترة ٢٠٠٣/٢٠٠٤، وإلى ٧٠ في المائة في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥، وإلى ٨٥ في المائة في الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٦. كما أن النسبة المئوية للمؤشرات التي لها خطوط أساس قد زادت أيضاً من ١٨ في المائة في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى ٢٧ في المائة في الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٦". إلا أنه يجب التشديد على أنه بالرغم من أن تزايد عدد المؤشرات والنواتج الكمية يفضي إلى تحسين القابلية للقياس إلى حد ما، فإن هناك أيضاً حاجة لاستعراض وزيادة تحسين نوعية المؤشرات والنواتج، ذلك لأن هناك الكثير من هذه المؤشرات والنواتج التي يمكن قياسها ولكنه لا معنى لها.

باء- خطط تنفيذ البعثات

٤٧- يرحب المفتشان بالجهود التقنية التي يجري بذلها لتحسين القابلية للقياس من خلال توفير التدريب الإضافي. إلا أنهما يعتقدان أن هذه المسألة يجب أن تعالج أيضاً من منظور مختلف، حيث إنهما يريان أن هذه المسألة علاقة مباشرة بالقلق الذي أعرب عنه بعض مدراء البعثات من أنهم يخضعون للمساءلة دون أن يفوض إليهم القدر المناسب من السلطات. والأخذ بنهج الميزنة القائمة على أساس النتائج يساعد في تحسين وضوح المسؤوليات؛ والتحسينات في القابلية للقياس تساعد في إظهار نوعية الأداء. وترد في مواضع لاحقة من هذا التقرير مناقشة لقضايا المساءلة في سياق عمليات حفظ السلام.

٤٨- وتنظر الإدارة الفنية إلى عملية الميزنة القائمة على النتائج باعتبارها شأناً مالياً لا أداة إدارية. وينعكس هذا الرأي أيضاً في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية المعنون "الجوانب الإدارية وجوانب الميزانية في تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام" (A/59/736) وفيه "تشدد اللجنة الاستشارية على أهمية مشاركة أعلى مستويات إدارة البعثات والحصول على إرشادات منها في صياغة الأهداف وكذلك في عملية إعداد الميزانيات".

٤٩- وتنشئ الدول الأعضاء، من خلال مجلس الأمن، ولايات عمليات حفظ السلام لمدد محددة. ويحدد في هذه الولايات الهدف الإجمالي لمجلس الأمن. وحالما ينشئ مجلس الأمن ولاية لبعثة جديدة، ينبغي للبعثة أن تضع خططاً خاصة بتنفيذها. وينبغي أن تكون هذه الخطط منبثقة عن الولايات التي أقرها مجلس الأمن. ويفترض أن تكون خطط تنفيذ البعثة بمثابة لبنات بناء يتم على أساسها وضع أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج. والواقع أن خطط تنفيذ البعثات لا توضع دائماً في جميع البعثات، وهي لا توضع في بعض الأحيان إلا بعد فترة طويلة من وضع أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج. وعلاوة على ذلك، لم يتم بعد وضع بعض خطط التنفيذ الخاصة ببعثات تم وزعها بالفعل.

٥٠- ويعتقد المفتشان أن خطة تنفيذ البعثة ينبغي أن توضع في أبكر وقت ممكن من قبل قيادة البعثة الجديدة وأنه لا ينبغي وزع أي بعثة دون وجود خطة لتنفيذها. ويرى المفتشان أن إعداد خطط تنفيذ البعثات يمثل جهداً

مشتركاً ينبغي أن يتولى قيادته رئيس البعثة، وينبغي أن يقوم بإعداد الخطة كبار مسؤولي إدارة البعثة. بمن فيهم رؤساء مختلف العناصر التي تتكون منها البعثة، بما في ذلك المسؤولون العسكريون ونوابهم، مع الحصول على إرشادات ودعم من إدارة عمليات حفظ السلام. وقد ورد رأي مماثل في قرار مجلس الأمن ١٣٢٧ (٢٠٠٠) الذي أشار إلى "ضرورة قيام الأمانة العامة بتزويد قيادة عملية حفظ السلام بتوجيهات وخطط استراتيجية من أجل التحسب والتصدي لأية تحديات تواجه تنفيذ ولاية البعثة؛ ويشدد مجلس الأمن على أن مثل هذه التوجيهات ينبغي أن تصاغ بالتعاون مع قيادة البعثة".

٥١ - وقد أوضحت إدارة عمليات حفظ السلام، في تعليقاتها على هذا التقرير، أن "تجربة إدارة عمليات حفظ السلام تدل على أن خطط تنفيذ البعثات لا تكون دقيقة بصفة خاصة في مرحلة مبكرة جداً من مدة عمل البعثة. وهي تصبح أكثر صلة بكثير بعد مرور فترة من الوقت على وزع البعثة في الميدان وبعد أن تكتسب البعثة خبرة تشغيلية كافية". ومن الواضح أن الأمل يكون معقوداً على أن يصبح التخطيط لأية بعثة أكثر صلة بالحالة وأكثر دقة من خلال ما ينفذ من أنشطة في وقت لاحق. وهذا أمر واضح ولكن حقيقة أن خطط تنفيذ البعثات لا تكون دقيقة بصفة خاصة في وقت مبكر جداً من مدة عمل البعثة تؤكد أيضاً أن التخطيط الأوّلي للبعثات يتم دون توفر ما يكفي من المعلومات عن الحالة الحقيقية القائمة على الأرض. وقد تم في موضع سابق من هذا التقرير إبراز الحاجة لتحسين إتاحة المعلومات والبيانات وقت التقييم المسبق لأية عملية محتملة من عمليات حفظ السلام.

المعيار ٥

موارد المنظمة متوائمة توازماً حسناً مع أهدافها الطويلة الأجل

٥٢ - إن الأهداف الطويلة الأجل، في سياق عمليات حفظ السلام، تستمد من الولايات التي ينشئها مجلس الأمن، بينما توفر الموارد بموافقة الجمعية العامة. وكما سبق ذكره، ثمة فجوة غير مرغوب فيها بين مجلس الأمن والجمعية العامة من حيث التطبيق المباشر لنهج الإدارة القائمة على النتائج. وفي هذا الصدد، يمكن للجنة المعنية ببناء السلام، المنشأة حديثاً، أن تسهم في تحسين المواءمة بين الموارد والأهداف الطويلة الأجل لبعثات حفظ السلام بعد انتهاء الصراع.

٥٣ - وقد اقترح الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير (A/59/565) أن تقوم الدول الأعضاء بإنشاء لجنة حكومية دولية معنية ببناء السلام، فضلاً عن مكتب لدعم بناء السلام ضمن الأمانة العامة للأمم المتحدة:

يمكن للجنة بناء السلام الاضطلاع بالمهام التالية: العمل في الفترة التالية مباشرة لانتهاج الحرب على تحسين تخطيط الأمم المتحدة للانتعاش المطرد، من خلال التركيز على الجهود المبكرة من أجل إقامة المؤسسات الضرورية؛ والمساعدة على كفاءة تمويل قابل للتنبؤ لأغراض أنشطة تحقيق الانتعاش السريع، بوسائل منها إجراء استعراض عام لآليات تمويل دائمة وطوعية وقائمة على أنصبة مقررّة؛ وتحسين تنسيق الأنشطة العديدة التي تضطلع بها صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها بعد انتهاء الصراعات؛ وإتاحة منتدى يمكن للأمم المتحدة وأهم الجهات المانحة الثنائية والبلدان المساهمة بقوات والأطراف والمنظمات الإقليمية ذات الصلة والمؤسسات المالية الدولية والحكومة الوطنية أو الانتقالية للبلد المعني، أن تتبادل في إطاره المعلومات المتعلقة باستراتيجياتها لتحقيق

الانتعاش بعد انتهاء الصراع، بما يحقق المزيد من التماسك، والقيام دورياً باستعراض التقدم المحرز نحو بلوغ أهداف الانتعاش في الأجل المتوسط، وتوسيع فترة الاهتمام السياسي بحيث تشمل الانتعاش بعد انتهاء الصراع^(١٠).

٥٤ - وقد قررت الجمعية العامة، في الفقرات ٩٧-١٠٣ من قرارها ١/٦٠ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ بشأن نتائج مؤتمر القمة العالمي المعقود عام ٢٠٠٥، أن تنشئ لجنة معنية ببناء السلام تكون بمثابة هيئة استشارية حكومية دولية تقدم تقارير إلى الجمعية العامة. ويتمثل الغرض الرئيسي للجنة في الجمع بين جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة من أجل تعبئة الموارد وإسداء المشورة وتقديم المقترحات بشأن الاستراتيجيات المتكاملة لأغراض عمليات بناء السلام وتحقيق الانتعاش بعد انتهاء الصراع.

٥٥ - وتمضي الأمانة العامة قدماً في العمل بشأن تصميم واختصاصات صندوق بناء السلام، وقد تم الاضطلاع بقدر من العمل المبكر للتحضير لإنشاء مكتب دعم بناء السلام حسيماً طُلب في النتائج التي تمخضت عنها القمة العالمية. ومن المتوخى أن يكون مكتب دعم بناء السلام مكتباً صغيراً نسبياً وأن تسند إليه المهام الرئيسية التالية: تقديم الدعم للجنة المعنية ببناء السلام في أدائها لوظائفها الفنية، ومساعدة الأمين العام في تحفيز قيام منظومة الأمم المتحدة ككل بوضع استراتيجيات فعالة لأغراض بناء السلام، والعمل مع الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والخبرات الفنية الخارجية، وإسداء المشورة لمكتب الأمين العام ولجنة بناء السلام بشأن الخيارات الاستراتيجية لبناء السلام والروابط بين المبادرات السياسية والأمنية والإنسانية والقضائية والاقتصادية/المالية ومبادرات بناء المؤسسات وغير ذلك من المبادرات ذات الصلة، وإسداء المشورة بشأن التوجهات الطويلة الأجل والإقليمية، والاستفادة من الخبرات الفنية القطرية ضمن المنظومة. ومن المتوقع أيضاً أن يقوم مكتب دعم بناء السلام، بصورة دورية، باستعراض التقدم المحرز في اتجاه تحقيق أهداف بناء السلام، وإسداء المشورة، عند الضرورة، بشأن التغييرات المقترحة إدخالها على الاستراتيجية الإجمالية.

ألف - البعثات المتكاملة: التحول من نهج خطط تنفيذ البعثات إلى نهج خطط تنفيذ البعثات المتكاملة

٥٦ - من المتوقع أن تضطلع اللجنة المعنية ببناء السلام التي كان العمل جارياً على إنشائها وقت إعداد هذا التقرير بدور رئيسي في تحسين التخطيط لبعثات حفظ السلام المتكاملة بعد انتهاء الصراع وذلك بوسائل من بينها التعاون المشترك للجهات الفاعلة الرئيسية المشاركة في جهود بناء السلام. ويجري حالياً إنشاء آليات التنسيق، وبالتالي فإنه من السابق لأوانه إلى حد بعيد تقييم تأثير هذه الآليات في المساهمة في عملية التخطيط المتكامل المحسن الذي تمس الحاجة إليه. ولا بد لهذا التقرير في هذه المرحلة من أن يؤكد حقيقة أن خمس سنوات قد انقضت منذ أن أوصى تقرير الإبراهيمي بتحسين المعلومات والتحليلات اللازمة لوضع استراتيجيات أكثر فعالية لأغراض حفظ السلام وبناء السلام على المديين القصير والطويل، ولكن هذه المسألة لم تُحل بعد.

٥٧ - وينبغي للجنة المعنية ببناء السلام أن تؤدي دوراً رئيسياً في وضع خطط تنفيذ البعثات في الفترات التالية لانتهاء الصراع، رغم أنه لم يتم بعد تحديد المسؤوليات وآليات التعاون بين اللجنة المعنية ببناء السلام وقيادات

(١٠) "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع: تقرير الأمين العام" (A/59/2005).

البعثات وإدارة عمليات حفظ السلام فيما يتصل بإعداد خطط تنفيذ البعثات. ويعتقد المفتشان أن هذه المسألة تحتاج إلى النظر فيها بعناية بما يتوافق مع البيان الذي أدلى به رئيس مجلس الأمن في الجلسة ٤٩٧٠ حيث صرح بأن "مجلس الأمن يعتقد بأن ثمة حاجة إلى تعزيز العلاقة بين أولئك الذين يخططون لعمليات حفظ السلام ويصدرون التفويضات الخاصة بها ويتولون إدارتها، وأولئك الذين ينفذون ولايات هذه العمليات"^(١١). وينبغي لخطط تنفيذ البعثات أن تترجم الولايات إلى أهداف وإنجازات متوقعة لكل عنصر من العناصر المكوّنة للبعثات. وينبغي لهذه الخطط أن تشمل الأجل المتوقع للبعثة. وأخيراً وليس آخراً، ينبغي لهذه الخطط أن تشمل على تقدير للموارد الإجمالية اللازمة. وبعد ذلك، ينبغي أن يتم إقرار خطط تنفيذ البعثات من قبل مجلس الأمن والجمعية العامة.

٥٨- وينبغي توفير الموارد وفقاً للاحتياجات الحقيقية للبعثات التي ينبغي أن تشكل جزءاً من خطط تنفيذ البعثات. أما الاستخدام الحالي للنسب (مثل نسبة المركبات إلى الموظفين، وما إلى ذلك)، وإن كان ينطبق على عمليات التقييم و/أو الرقابة كمؤشر لأغراض المقارنة فيما بين مختلف العمليات، لا يعتبر عنصراً يمكن أن يوجّه عملية التخطيط للموارد لأنه ببساطة غير واقعي؛ ففي سياق الأخذ بنهج الميزنة القائمة على النتائج، ينبغي تخصيص الموارد المناسبة مع النتائج التي يراد تحقيقها، وبالتالي فإن التخطيط للموارد ينبغي أن يكون قائماً على أساس الاحتياجات الراهنة لا على أساس نسب نظرية.

٥٩- ولقد تطورت عمليات حفظ السلام لتتحول اليوم إلى عمليات معقدة ذات عناصر متعددة الأبعاد تتجاوز إلى حد بعيد المفهوم الأولي لعمليات "حفظ السلام"؛ فما يسمى البعثات المتكاملة يشمل جوانب مختلفة مثل بناء السلام، وحقوق الإنسان، والتنمية الاقتصادية، وما إلى ذلك. ولا تتوفر لدى إدارة عمليات حفظ السلام نفسها أية خبرة فنية تتعلق تحديداً ببناء السلام أو بالشؤون الإنسانية. ولذلك فإنه يتعين عليها أن تقوم بتنسيق المدخلات التي يتم الحصول عليها من مختلف مكونات منظومة الأمم المتحدة، وبالتالي فإن إعداد خطط تنفيذ البعثات ينبغي أن يشمل أيضاً على ممثلين من مؤسسات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وشركاء التعاون المحتملين. وبهذه الطريقة يمكن الاتفاق على نصيب كل منهم من المسؤولية في الجهد المشترك وتحديد هذا النصيب مسبقاً ضمن خطة تنفيذ البعثة. كما ينبغي لخطة تنفيذ البعثة، في سياق النهج المتكامل الجديد، أن تشمل أيضاً الوكالة الرائدة أو الإدارة أو البرنامج الرائدتين بالنسبة لكل مرحلة من مراحل العملية. وتتطلب البعثات المتكاملة خططاً متكاملة لتنفيذها.

٦٠- وفي هذا الصدد، ثمة دور حاسم للجنة المعنية ببناء السلام، حيث إنها توفر المدخل الأساسي لمساعدة الأمين العام في حفز قيام منظومة الأمم المتحدة ككل بوضع استراتيجيات فعالة لعمليات بناء السلام. ومن شأن الأخذ بهذا النهج أن ييسر الفهم المشترك وتوضيح "ملكية" الإنجازات المتوقعة/مؤشرات الإنجاز، مما يساعد في تحسين إمكانية قياس المؤشرات، وهي مسألة تم إبرازها أعلاه.

٦١- وقد سلّمت إدارة عمليات حفظ السلام بأن تطبيق مفهوم التخطيط المتكامل للبعثات تطبيقاً كاملاً هو أمر قد ثبتت صعوبته بالنظر إلى أن للمنظمات والوكالات والبرامج المختلفة ثقافات مختلفة وأهداف لا تكون مشتركة في الكثير من الحالات. وقد أنشئت أول فرقة عمل لبعثة متكاملة في عام ٢٠٠١ من أجل تيسير التخطيط

(١١) انظر الحاشية ٧ أعلاه.

لعملية السلام في أفغانستان. كما استُخدمت آلية فرقة عمل البعثات المتكاملة هذه في التخطيط للبعثة في ليبيريا. وقد تم تكييف العديد من خصائص مفهوم وممارسات فرق العمل المعنية بالبعثات المتكاملة، وتم تطبيقها من قِبَل الأفرقة المعنية بالتخطيط للبعثات، حسبما ينعكس في التخطيط للعمليات الانتقالية التشغيلية في جمهورية الكونغو الديمقراطية وتيمور الشرقية، والتخطيط للبعثات الجديدة في بوروندي وكوت ديفوار وليبيريا وهايتي والعراق والسودان. وقد اعتمدت إدارة عمليات حفظ السلام نموذجاً للتخطيط للبعثات المتكاملة في شباط/فبراير ٢٠٠٤. وتم تحسين هذه العملية على أساس الاستفادة من الخبرات المكتسبة في مجال التخطيط للبعثات المتكاملة منذ عام ٢٠٠١. إلا أن ثمة حاجة لتحسين الآليات الخاصة بدمج التخطيط والمهاكل والعمليات وتطبيق هذه الآليات تطبيقاً سليماً.

٦٢- وفي هذا الصدد، تفيد إدارة عمليات حفظ السلام بأن لجنة السياسات التابعة للأمم العام قد طلبت إجراء استعراض لعملية التخطيط للبعثات المتكاملة، وبالتالي فإن جميع المسائل المتعلقة بطبيعة التخطيط لعمليات حفظ السلام سوف تخضع لهذا الاستعراض. وتتولى إدارة عمليات حفظ السلام قيادة هذا الاستعراض الذي سوف يحدد على نحو أفضل أدوار ومسؤوليات الأطراف المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، اعتبرت إدارة عمليات حفظ السلام، في تعليقاتها على هذا التقرير، أنه من السابق لأوانه أن يخوض هذا التقرير في تفاصيل المقترحات الرامية إلى تنسيق ومواءمة عمليات الميزنة القائمة على النتائج وعمليات التخطيط للبعثات المتكاملة. وعلى العكس من ذلك، يرى المفتشان أنه ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تأخذ بعين الاعتبار بصورة جدية استنتاجات هذا التقييم الخارجي المستقل من قِبَل وحدة التفتيش المشتركة في الاستعراض الداخلي المذكور أعلاه.

باء - التخطيط الموحد، واستخدام خطط تنفيذ البعثات، وأطر الميزنة القائمة على النتائج

٦٣- لاحظ المفتشان أن خطط تنفيذ البعثات وأطر عملية الميزنة القائمة على النتائج تمثلان حالياً ممارستين مستقلتين. وهذه الحقيقة تثبت مرة أخرى أن الميزنة القائمة على النتائج لا تُستخدم كأداة للإدارة. ومن المفهوم أن ثمة حاجة لخطة أولية تُتخذ كنقطة انطلاق وكأساس للصياغة اللاحقة لأطر الميزنة القائمة على النتائج. فهكذا تم في الأصل تصور خطط تنفيذ البعثات، ولكنه عندما تُوضع أطر الميزنة القائمة على النتائج، ينبغي أن تكون هذه الأطر بمثابة "الخطط القائمة بحكم الأمر الواقع لتنفيذ البعثات"، ذلك لأنها تفصّل أهداف البعثة والإنجازات المتوقعة بالنسبة لكل عنصر من العناصر المكونة للبعثة، والنواتج التي يُراد تحقيقها خلال كل سنة من سنوات الميزانية. والاستخدام غير السليم لخطط تنفيذ البعثات وأطر الميزنة القائمة على النتائج يُسهم في التصور المُضلل من قِبَل الإدارة الفنية لعملية الميزنة القائمة على النتائج باعتبارها مجرد عملية ميزنة. وهذه النقطة ترد ضمناً أيضاً في قرار الجمعية العامة ٢٩٦/٥٩ الذي يطلب من "الأمين العام إدماج الجوانب التشغيلية واللوجستية والمالية إدماجاً كاملاً في مرحلة التخطيط لعمليات حفظ السلام من خلال ربط عملية الميزنة القائمة على النتائج بخطط تنفيذ الولايات الخاصة بعمليات حفظ السلام". وهذا يعني إدراج عنصر إدارة جديد ضمن الأطر الحالية لعملية الميزنة القائمة على النتائج، مما يبرز الحاجة إلى الأخذ بنهج الإدارة القائمة على أساس النتائج.

٦٤- وحالما يتم وضع خطة تنفيذ البعثة المتكاملة من خلال عملية التخطيط للبعثة المتكاملة، بما في ذلك مستوى الموارد المقدرة اللازمة التي يطلع عليها مجلس الأمن وتُقرها الجمعية العامة، يتعين عندها ترجمة الخطة إلى دورات للتنفيذ من خلال استخدام أطر الإدارة القائمة على أساس النتائج. وفي هذا الصدد، تُستخدم خطة تنفيذ البعثة المتكاملة كأداة تخطيط "آنية طويلة الأجل". وحالما يتم وضع أطر الإدارة القائمة على النتائج، تصبح هذه الأطر

"خططاً قائمة بحكم الأمر الواقع لتنفيذ البعثات"، وتُستوفى بصورة منتظمة من خلال تحليل أداء البعثات الذي يُجرى بصورة منهجية خلال كل دورة من دورات التنفيذ.

◀ التوصية ٥

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يتولى قيادة عملية إعداد أطر مؤسسية ضمن المجلس، واقتراح المبادئ التشغيلية، وخريطة الطريق، وقواعد الانخراط والمبادئ التوجيهية لمشاركة منظومة الأمم المتحدة في بعثات السلام المتكاملة، من أجل تقديمها للنظر فيها وإقرارها من قِبَل الأجهزة التشريعية المختصة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

◀ التوصية ٦

وبالإضافة إلى وضع الإطار المؤسسي المقترح المشار إليه في التوصية ٥ أعلاه، ينبغي للأمين العام أن يمارس سلطته في إنفاذ عملية التكامل والتنسيق الكاملين ضمن الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها بما يشمل كل دورة التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم والإبلاغ المتصلة ببعثات السلام المتكاملة وذلك عن طريق (أ) صياغة تعليمات واضحة في هذا الصدد؛ و(ب) تعيين إدارة منسقة رائدة.

◀ التوصية ٧

بغية تحسين عملية التخطيط والبرمجة والميزنة، ينبغي للأمين العام أن يكفل تضمين تقريره الأولي إلى مجلس الأمن بشأن بعثات السلام المتكاملة الجديدة ما يلي:

(أ) تقييم مسبق دقيق وشامل للحالة في البلد المعني بجميع جوانبها بالاستناد إلى الخبرة المكتسبة خلال قيامه بمساعيه الحميدة وغير ذلك من إجراءات منع النزاعات، وإلى الخبرات الفعلية لمنظومة الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء؛

(ب) بيان واضح للالتزامات السياسية للأطراف المعنية في الصراع وغير ذلك من العوامل الخارجية التي قد يكون لها تأثير على تنفيذ خطط تنفيذ البعثات المتكاملة؛

(ج) تقييم مفصّل للبرنامج والاحتياجات للموارد، بما يتواءم على نحو كامل مع النتائج/الإنجازات المتوقعة المقترحة، ومصادرها، والتقسيم ذي الصلة المتفق عليه مسبقاً للعمل فيما بين الشركاء المعنيين (إدارات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها، والوكالات المتخصصة، والمنظمات الدولية الأخرى، والمنظمات غير الحكومية).

◀ التوصية ٨

قد يود مجلس الأمن والجمعية العامة اعتماد الإجراءات التالي فيما يتصل بالموافقة في المستقبل على عمليات حفظ السلام الجديدة:

(أ) يوافق مجلس الأمن على استهلال عملية حفظ السلام على أساس التقييم الأولي الذي يقدمه الأمين العام على النحو الذي يرد وصفه في التوصية ٧ أعلاه، بينما توافق الجمعية العامة على الالتزام المالي الأولي^(١٢)؛

(ب) حالما تتم عملية الوزع الأولي، ينبغي للممثل الخاص للأمين العام أن يُعد خطة تنفيذ متكاملة للبعثة تكون مفصّلة وأكثر دقة وذلك على أساس التقييم المشار إليه في التوصية ٧ (ج) أعلاه لتقديمها إلى الأمين العام من أجل استعراضها وإقرارها، ثم تقديمها إلى مجلس الأمن والجمعية العامة؛

(ج) ينظر مجلس الأمن في خطة تنفيذ البعثة المتكاملة ويُقرها باعتبارها أداة التخطيط الطويل الأجل للبعثة، بينما تُقر الجمعية العامة برنامج البعثة وما يترتب عليه من آثار مالية؛

(د) ينبغي للأمين العام أن يوجه نظر مجلس الأمن والجمعية العامة إلى أية حالات تعارض بين المقررات التشريعية المتخذة من قبلهما بغية التوفيق بينها؛

(هـ) يمكن استعراض خطة تنفيذ البعثة المتكاملة في ضوء التغيرات المحتملة في الافتراضات الأولية وذلك باتباع نفس النهج الذي ورد وصفه أعلاه.

٦٥- وفي الوقت الحالي، يبدأ وضع إطار الميزنة القائمة على النتائج الخاصة بالبعثة بإصدار توجيهات استراتيجية من وكيل الأمين العام لإدارة عمليات حفظ السلام إلى رئيس البعثة وبتعيين منسقين لعملية الميزنة القائمة على النتائج في جميع مجالات إدارة عمليات حفظ السلام. ويكفل إنشاء المزيد من اللجان المعنية بالميزانية في البعثات، من قبل رؤساء البعثات، المشاركة على جميع المستويات في صياغة أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج. ويُترجم الهدف الإجمالي للبعثة، من خلال أطر الميزنة القائمة على النتائج، إلى إنجازات متوقعة ومؤشرات للإنجاز وما يتصل بذلك من النواتج. ويتم تجميع أطر الميزنة القائمة على النتائج بحسب العناصر التي تتكون منها تحديداً كل بعثة من البعثات، مثل العنصر العسكري، وعنصر حقوق الإنسان، والعنصر الإنساني، والعنصر السياسي، وما إلى ذلك.

٦٦- وقد لاحظ المفتشان أن إعداد أطر الميزنة القائمة على النتائج هو عملية توجهها أساساً وحدات الدعم الإداري ضمن مختلف البعثات. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من منسقي عملية الميزنة القائمة على النتائج الخاصة بتلك البعثات التي زارها المفتشان، ولا سيما ضمن العناصر الموضوعية المختلفة التي تتألف منها البعثات، وأعضاء اللجان المعنية بالميزانيات، لم يحصلوا على أي تدريب مناسب بشأن عملية الميزنة القائمة على النتائج.

٦٧- وإن المسؤولية عن ترجمة الولايات التي ينشئها مجلس الأمن إلى أهداف خاصة بالبعثات ثم تفصيلها إلى إنجازات محددة متوقعة بالنسبة لكل عنصر من عناصر البعثة، تقع على عاتق كبار مسؤولي الإدارة الفنية. ويكون رئيس البعثة/الممثل الخاص مُساءلاً عن أداء البعثة وتقع على عاتقه المسؤولية النهائية عن تحديد الإنجازات المتوقعة

(١٢) وهذا يتوافق مع ما ورد في تقرير الإبراهيمي (انظر الحاشية ١ أعلاه) الذي جاء فيه أنه "حالما يتم تحديد المتطلبات الواقعية للبعثة والموافقة عليها، ينبغي لمجلس الأمن أن يبقي على قراره الذي يأذن بتنفيذ العملية في شكل مسودة إلى أن يؤكد الأمين العام بأنه قد حصل من الدول الأعضاء على التزامات بالمشاركة بقوات وغير ذلك من الالتزامات بما يكفي لتلبية تلك المتطلبات".

لمستوى الإدارة الأدنى منه مباشرة والخاضع لإشرافه. ومن المؤسف أن معايير اختيار رؤساء البعثات/الممثلين الخاصين لا تشمل التدريب الإداري والخبرة الإدارية القوية كشرطين لا غنى عنهما لتولي مثل هذا المنصب.

٦٨- والمسؤولية عن وضع أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج لا تُمارَس دائماً في كل البعثات. ولا يمكن حلّ هذه المشكلة إلا عندما تتولى الإدارة على أعلى المستويات التحكم بعملية الميزنة القائمة على النتائج، حسبما بيّنته الجمعية العامة في قرارها ٢٩٦/٥٩ الذي جاء فيه أنه "بالنظر إلى الأهمية البالغة للميزانيات بالنسبة لضمان عمل البعثات بفعالية، ينبغي أن يشكل تقديم مقترحات الميزانية من البعثات إلى المقر جزءاً من وظائف القيادة والمساءلة التي يؤديها رئيس البعثة/الممثل الخاص".

التوصية ٩

ينبغي للأمين العام أن يوعز لإدارة عمليات حفظ السلام بأن تتخذ خطوات للانتقال من نهج الميزنة القائمة على النتائج إلى نهج الإدارة القائمة على النتائج وذلك بوسائل من بينها دمج الإطار الحالي للميزنة القائمة على النتائج وخطط تنفيذ البعثات المتكاملة في عملية واحدة تشمل التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم والإبلاغ.

المعيار ٦

هناك نظام فعال قائم لرصد الأداء

رصد الأداء والإبلاغ عنه

٦٩- لقد كانت الفترة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤ أول فترة تم بصدها تقييم الأداء على أساس الأطر المخطط لها القائمة على النتائج والمبينة في ميزانية تلك الفترة. وقد أُبقي في مجالي الرصد والإبلاغ على التقسيم الملاحظ على مستوى الهيئات التشريعية، حسبما ورد بحثه في الفقرات السابقة. ويتم الإبلاغ حالياً عن طريق آليتين اثنتين مختلفتين: التقرير المرحلي الذي يوجّه إلى مجلس الأمن؛ وتقارير الأداء المتعلقة بالميزانيات والتي يتم إعدادها في نهاية الفترة المالية وتوجّه إلى الجمعية العامة. كما أن هناك مجالين رئيسيين يتم فيهما رصد الأداء بصورة منفصلة كما لو كانا غير مترابطين ترابطاً وثيقاً، وهما: الأداء المالي والأداء الموضوعي. وهذا يُشكل توازياً غير مستحسن في أي نهج قائم على أساس النتائج، ذلك لأن الموارد، أو الناحية المالية، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنتائج المتوقعة، أي الناحية الموضوعية. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التوازي يتحول إلى استخدام نُظم معلومات متوازية.

٧٠- ويتم رصد الأداء المالي من خلال القيام بصورة دورية باستعراض وتحليل البيانات المالية التي تشملها النُظم المالية في الميدان وكذلك في المقر. والنظام المالي المستخدم في الميدان هو نظام العمليات المالية للأمم المتحدة (نظام "SUN"، بينما يُستخدم في المقر النظام المتكامل للمعلومات الإدارية؛ أما الأداء الموضوعي الخاص بأنشطة الميزانية العادية وحدها فيُسجّل في نظام آخر هو نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق الذي لا تستخدمه إدارة عمليات حفظ السلام. وبالإضافة إلى ذلك، قام مكتب تخطيط البرامج والميزانية والتمويل، في آذار/مارس ٢٠٠٣،

بالتعاون مع إدارة عمليات حفظ السلام، بتنفيذ أداة رصد الأموال المستخدمة لأغراض تحسين رصد الأداء المالي. ويتم في إطار هذا النظام الذي يُدار من قبل إدارة عمليات حفظ السلام تجميع البيانات المالية التي يتم الحصول عليها يومياً من نظام "SUN" الذي تستخدمه البعثات. ثم يجري تجميع هذه البيانات مع بيانات المقر المستقاة من النظام المتكامل للمعلومات الإدارية من أجل تقديم صورة مستوفاة عن الوضع المالي المشترك لتمويل البعثة. وهذا أمر مفيد بصفة خاصة لكبار المدراء، مثل رؤساء الإدارات، من أجل تمكينهم من اتخاذ القرارات على الوجه السليم. وتُتاح للموظفين الميدانيين وكذلك لموظفي المقر إمكانية الوصول إلى هذا النظام بحيث تكون حالة التمويل واضحة للجميع مع توفر البيانات في الوقت المناسب.

٧١- ويُشكل رصد الأداء الموضوعي مجالاً يخضع لقدر كبير من التحسين على مختلف المستويات. ويقوم مجلس الأمن برصد التقدم المحرز في اتجاه تحقيق الأهداف المخطط لها وذلك من خلال التقارير المنتظمة التي يقدمها الأمين العام. وتتضمن هذه التقارير معلومات عن الإنجازات خلال الفترة ذات الصلة وتوصي بإدخال تعديلات على الولايات أو تمديدها حسب مقتضى الحال. وتتسم التقارير المرحلية بطابع سردي، ورغم أنها تصف الإنجازات المحققة في مختلف المجالات ضمن عملية معينة، فإنها لا تتبع نهجاً قائماً على النتائج؛ وهي ليست وقائية بما فيه الكفاية ولا تتضمن إشارات إلى الإطار المحدد لعملية الميزنة القائمة على النتائج والخاصة بالعملية ذات الصلة. ويرى المفتشان أن التقرير المرحلي يُشكل أداة رصد ومن ثم فإنه ينبغي أن يبين التقدم المحرز على أساس الأهداف المحددة والإنجازات المتوقعة التي ترد ضمن أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج.

٧٢- وبالإضافة إلى التقارير المرحلية، ينعكس الأداء الموضوعي فيما يتصل بأطر عملية الميزنة القائمة على النتائج في التقارير عن أداء الميزانية، بما في ذلك "حافضة الأدلة". وفي سياق التطبيق السليم لمبادئ الإدارة القائمة على النتائج، ينبغي تجميع البيانات طوال السنة من قبل مختلف العناصر المكوّنة للبعثات ثم تلخيصها في "حافضة الأدلة" من أجل إثبات صحة جميع مؤشرات الإنجاز الفعلية والنواتج الفعلية في تقارير أداء البعثات. إلا أن هذه الآلية المصممة من الناحية النظرية لتحقيق جملة أمور من بينها تحسين الرصد هي مجرد أداة للإبلاغ لا تُستخدم بصورة منهجية من قبل البعثات لأغراض الرصد المنتظم للأداء. وهي تُعتبر بمثابة "عمل ورقي" ويُنظر إليها كعبء إداري إضافي وذلك بسبب عدم وجود نظام معلومات مؤتمت متاح لدعم تطبيقها. والبيانات اللازمة لإثبات سلامة الأداء تُجمّع، في الكثير من الحالات، على وجه السرعة وفي اللحظة الأخيرة عندما يحين موعد تقديم تقرير الأداء. وقد أوصى مجلس مراجعي الحسابات بأن يتم تقييم "حواظ الأدلة" من قبل مراجعي الحسابات المقيمين لدى البعثات. ويؤيد المفتشان الأخذ بهذا النهج.

٧٣- وهناك أداة جديدة، هي أداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع التي تقرر مبدئياً البدء في استخدامها في منتصف عام ٢٠٠٦ كجزء من التعليمات الخاصة بالميزانية للفترة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨، سوف تشمل هذه الأداة على قيام البعثة بإدراج الأطر المخطط لها للميزنة القائمة على النتائج فيما يتعلق بالميزانيات وتقديم تقرير عن أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج كجزء من تقرير الأداء، بما في ذلك "حافضة الأدلة". ويواجه مشروع تطبيق عملية ميزنة المشاريع بعض المسائل القانونية أثناء التفاوض على العقود ومن المتوقع في هذه المرحلة أن يتم تنفيذه إما في تموز/يوليه ٢٠٠٦ أو في تموز/يوليه ٢٠٠٧. ويرد وصف لهذه الأداة بمزيد من التفصيل في الفقرات التالية. ومن المتوقع أن يؤدي استخدام هذه الأداة إلى تحسين قدرات الرصد والإبلاغ فيما يتعلق بتطبيق نهج الميزنة القائمة على

النتائج ضمن بعثات حفظ السلام. ويرحب المفتشان بهذه المبادرة الرامية إلى زيادة تعزيز تنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج. إلا أنهما يريان أن هذه المبادرة كان ينبغي أن تُتخذ في وقت أبكر.

٧٤- وقد طلبت الجمعية العامة من الأمين العام، في قرارها ٢٩٠/٥٧ بء، أن يعمل على "زيادة تطوير الصلة بين أهداف البعثات والموارد اللازمة في ميزانيات حفظ السلام المقترحة للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٤ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥". وبالإضافة إلى ذلك، شددت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية على أهمية تطوير الصلات بين النظم المالية ونظم رصد البرامج التي تُشكل عنصراً أساسياً من عناصر عملية الميزنة القائمة على النتائج. وتعترم اللجنة العودة إلى تناول هذه المسألة لدى نظرها في المجموعة التالية من ميزانيات عمليات حفظ السلام في عام ٢٠٠٦ (A/59/736).

٧٥- وفي الوقت الحالي، لا يزال ربط الموارد بالنواتج محدوداً، ويمكن إدخال المزيد من التحسينات في هذا المجال. والإبلاغ عن الإنفاق يتم في النهاية من خلال النظام المتكامل للمعلومات الإدارية، بينما لا تُدرج أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج في نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كلا هذين النظامين غير مترابطين، كما أن نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق لا يُعتبر نظاماً ملائماً لهذا الغرض. وثمة حاجة لوضع نظام فعال لحساب التكاليف يمكن من خلاله ربط النفقات بالنتائج، واعتماد أداة للبرمجة تربط الموارد بالنتائج المتوقعة. وهذه مسألة لا تخص عمليات حفظ السلام وحدها، ذلك لأن الحالة نفسها تظهر في بقية مكونات الأمانة العامة للأمم المتحدة. فليس هناك نظام للمعلومات الإدارية يربط حالياً بين الموارد والنتائج في إطار أي برنامج من برامج الميزانية العادية.

٧٦- وأداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع هي الجواب الذي يُقدّمه مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات على مسألة الحاجة إلى تخفيف المخاطر الملازمة لعملية صياغة ميزانيات كبيرة ومعقدة تبلغ مخصصاتها المعتمدة نحو مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، وذلك من خلال التطبيق القائم على استخدام نظام Excel. وسوف يشتمل هذا التطبيق على قيام البعثة بإدراج الأطر المخطط لها لعملية الميزنة القائمة على النتائج فيما يتصل بميزانيات البعثات، وتقديم تقرير عن أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج كجزء من تقرير الأداء، بما في ذلك "حواظف الأدلة". وسوف يجعل هذا محل المجموعة الحالية من جداول Microsoft Office. كما أنه سوف يساعد في إضفاء طابع مؤسسي على إطار الرصد.

٧٧- وإن المسؤولية عن السياسات الرامية إلى رصد أداء عملية الميزنة القائمة على النتائج بالاستناد إلى الخطة الأصلية خلال السنة (مثل تواتر ومسؤوليات عمليات الرصد والإبلاغ ضمن البعثات أو بين البعثات وإدارة عمليات حفظ السلام) والمسؤولية عن اتخاذ القرارات فيما يتصل باستخدام أو عدم استخدام أداة صياغة الميزانية لهذا الغرض، سوف تقع على عاتق إدارة عمليات حفظ السلام وعلى عاتق البعثات. وتمثل ممارسات الإدارة القائمة على النتائج خلال سنة الميزانية، واتخاذ إجراءات تصحيحية إذا كان هناك تقصير في الأداء الخاص بالنتائج، مسألة يومية بالنسبة للإدارة الموجهة على أساس النتائج تتجاوز نطاق صياغة التقارير عن الميزانيات. وتعطي تقارير الميزانية والأداء صورة عامة للخطة والأداء الفعلي على أساس سنوي، وترجمها إلى مقترحات تُقدّم إلى الدول الأعضاء ولكنها لا توجه جميع ما يشتمل عليه ذلك من عمليات إدارية. أما الدور الأكبر فيما يتصل بدفع عملية الميزنة القائمة على النتائج خلال السنة فيندرج ضمن مسؤوليات إدارة عمليات حفظ السلام ومسؤوليات البعثات.

٧٨- ولن يشمل مشروع تطبيق عملية ميزنة المشاريع على أداة لرصد النفقات، وهي أداة من الأدوات الأخرى القائمة بالفعل لرصد الأموال. والتطبيق الجديد هو بمثابة أداة لصياغة الميزانيات. فلن تكون هناك في البداية صلة مؤتمتة لهذه الأداة بالنظام المتكامل للمعلومات الإدارية لأن ذلك ليس مطلوباً لتغطية وظيفة رزمة التعليمات الخاصة بالميزانية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النظام المتكامل للمعلومات الإدارية لا يدعم أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج. وتمثل الصلة الضرورية الوحيدة في أن "الميزانية السابقة" المدرجة في تقرير الأداء كأساس تستند إليه البعثات في الإبلاغ عن النفقات، فضلاً عن مبالغ "الميزانية الحالية" التي ينبغي أن تستند إليها البعثات في مقارنة مبالغ ميزانيتها المخطط لها وتبرير أية اختلافات فيما بينها، ينبغي أن تكون متوافقة مع المخصصات المدرجة في النظام المتكامل للمعلومات الإدارية. ومع ذلك، فقد أدرجت شعبة تمويل عمليات حفظ السلام/مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات ضمن المتطلبات الوظيفية قدرة النظام على إتاحة إقامة صلات مؤتمتة في المستقبل مع النظام المتكامل للمعلومات الإدارية أو أي نظام آخر لتخطيط موارد المشاريع إذا كان ذلك ضرورياً، وتبعاً للخيارات الأخرى التي تعتمدها الأمم المتحدة فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات/عمليات تخطيط موارد المشاريع.

٧٩- وسوف تكون الصلة بين النتائج والموارد كما هي حالياً. فالموظفون، من حيث عدد الوظائف، يوزعون على العناصر ذات الصلة لعملية الميزنة القائمة على النتائج، ولكن العناصر الإطارية لا تكون متصلة بالموارد بأرقام دولارية. وقد أفادت شعبة تمويل عمليات حفظ السلام/مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بأن الآثار المترتبة على حساب التكاليف على مستوى كل عنصر من العناصر أو على مستوى الإنجاز المتوقع أو حتى مستوى الناتج ستكون كبيرة وأن هذه الوظيفة تتجاوز نطاق التطوير الحالي لأداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع. وسوف يكون مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بحاجة إلى تصميم نظام للعناصر المحددة للتكاليف التشغيلية، بما في ذلك كشف الوقت الخاصة بالموظفين، وللتخطيط لحساب تكاليف عناصر عملية الميزنة القائمة على النتائج وتتبع النفقات (مثل عدد ونوع الركاب في كل رحلة طيران تُشغلها البعثات بحيث يمكن توزيع التكلفة الإجمالية لكل رحلة طيران فيما بين مختلف العناصر المكونة للبعثة بحسب عدد ونوع الركاب). وهذا ينطبق أيضاً على تكاليف النقل البري؛ فإذا تم مثلاً نقل أعداد من مختلف موظفي الأمم المتحدة من المطار، يتعين في هذه الحالة القيام أولاً بتحديد كلفة النقل، بما في ذلك وقت السائق، وكلفة البترين، وما إلى ذلك من التكاليف، ثم توزيع التكلفة الإجمالية على مختلف العناصر المكونة للبعثة بحسب نوع الموظفين الذين تم نقلهم وعدد الأقدام المربعة التي يشغلها الموظفون بمختلف أنواعهم في المباني، وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، هناك دراسة تقوم بإجرائها حالياً خبراء استشاريون ضمن مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات. وسوف تحدد هذه الدراسة جدوى عملية تحديد تكاليف العناصر الأخرى غير المدخلات سواء بالنسبة للميزانية العادية أو بالنسبة لعمليات حفظ السلام. ومن المتوقع إنجاز هذه الدراسة في أوائل عام ٢٠٠٦، وسوف توفر بيانات إضافية من أجل اتخاذ قرار مدروس في هذا الشأن.

٨٠- وفي هذه الأثناء، يعتقد المفتشان أن الوظيفة المتوقعة حالياً لأداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع تكفي للمضي بعملية الميزنة القائمة على النتائج خطوة أخرى على الطريق نحو الإدارة القائمة على النتائج، وأنه يجب النظر بجدية إلى مسألة إلقاء أعباء إدارية إضافية (مثل استخدام كشف الوقت الخاصة بالموظفين وما شابه ذلك) على كاهل البعثات مما يجعل هذا النهج غير عملي ولا واقعي. وأخيراً وليس آخراً، ينبغي ملاحظة أنه بالرغم من الجهود الضرورية لزيادة كفاءة عمليات حفظ السلام، كثيراً ما تكون هذه الكفاءة خاضعة لقرارات سياسية. وعلى أية حال، فإن تحديد التكاليف على مختلف مستويات إطار عملية الميزنة القائمة على النتائج لا يمكن أن يتم إلا بعد

بلورة العناصر المكونة لعملية الميزنة القائمة على النتائج. وهذا مجال آخر لا يزال العمل جارياً فيه. وسوف يلزم إجراء تحليل للتكاليف - الفوائد من أجل تحديد الفوائد التي تشتمل عليها عملية تحديد التكاليف على مختلف مستويات إطار عملية الميزنة القائمة على النتائج.

◀ التوصية ١٠

ينبغي للأمين العام أن:

(أ) يوعز إلى إدارة عمليات حفظ السلام/مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بالتعجيل في الجهود التي يجري بذلها لتطوير أداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع؛

(ب) يكفل أن يكون مشروع تطبيق عملية ميزنة المشاريع متوافقاً مع نُظم إدارة المعلومات القائمة حالياً لدعم تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج.

٨١ - ويستند الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشترك فيمنا يتصل بالإدارة القائمة على النتائج إلى ثلاثة أركان: دورة التخطيط - التقييم؛ وسياسات إدارة الموارد البشرية؛ واستخدام تكنولوجيات المعلومات لدعم تنفيذ نهج قائم على أساس النتائج. ولا يمكن تنفيذ النهج القائم على النتائج دون وجود خطة شاملة تأخذ في الاعتبار هذه الأركان الثلاثة. وعندما أُدخل نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام، تم استحداث بعض الأدوات الداعمة الأساسية باستخدام برنامج Microsoft المكتبي (جداول برنامج Word وكشوف برنامج Excel). إلا أن هذا لا يمكن أن يُعتبر "نهجاً شاملاً" في تطبيق عملية البرمجة القائمة على الميزنة. فالواقع أن بعض بعثات حفظ السلام قد استحدثت أدواتها الخاصة بتطبيق عملية الميزنة القائمة على النتائج من أجل تلبية احتياجاتها الذاتية بدون الدعم المركزي من إدارة عمليات حفظ السلام. وبالإضافة إلى ذلك، استحدثت أداة رصد الأموال في عام ٢٠٠٣ بعد إطلاق عملية الميزنة القائمة على النتائج، ولا يزال يتعين تطوير أداة تطبيق عملية ميزنة المشاريع. وهذا التأخر في إدخال هذه الأداة هو برهان آخر على الافتقار إلى نهج شامل لإزاء عملية الميزنة القائمة على النتائج؛ فنُظم إدارة المعلومات والأدوات الداعمة المناسبة كان ينبغي أن يُخطط لها وأن تُنشأ منذ البداية عندما استُحدثت أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج.

٨٢ - ويعتقد المفتشان أن عمليات الإبلاغ ينبغي أن توحد في شكل أو نوع واحد من التقارير يصدر على أساس ربع سنوي، على غرار التقارير المرحلية الحالية، ولكن هذا التقرير ينبغي أن يشتمل على ملخص لأطر عملية الميزنة القائمة على النتائج وربما على صورة عامة عن الحالة المالية. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون هناك تقرير سنوي أكثر تفصيلاً، على غرار تقرير الأداء الحالي، ولكنه يشمل، بالإضافة إلى الإبلاغ الحالي عن أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج والبيانات المالية، سرداً أكثر تفصيلاً بشأن الجوانب الموضوعية. ومن شأن إدراج عناصر عملية الميزنة القائمة على النتائج في التقارير المرحلية التي تصدر على أساس ربع سنوي أن يُساعد في تحسين مشاركة الإدارة الموضوعية في تطبيق وفهم نهج الميزنة القائمة على النتائج، الأمر الذي من شأنه أن يُسهم بدوره في تغيير الرأي الحال الذي يتبناه العديد من المسؤولين الفنيين الذين ينظرون إلى عملية الميزنة القائمة على النتائج

باعتبارها مجرد مسألة ميزانية. كما أن من شأن المزج بين المعلومات الموضوعية والمعلومات المالية، وإدماج التقارير المرحلية وتقارير الأداء في صيغة وحيدة، أن يُقدّم صورة شاملة عن البعثات ضمن تقرير واحد فقط.

٨٣- وتجدر ملاحظة أن تُنظّم المعلومات عن الأداء ينبغي أن تكون مدعومة بمياكل أساسية للاتصالات. وهذا أمر يتسم بأهمية خاصة في بيئات عمليات حفظ السلام؛ ولم يلاحظ المفتشان خلال البعثات التي قاما بها وجود أية مشاكل في هذا المجال.

التوصية ١١

من أجل تعزيز وإثبات أوجه الكفاءة المحسّنة والفوائد التي تتحقق من خلال عملية الميزنة القائمة على النتائج، ينبغي للأمين العام أن يُدمج التقارير المرحلية وتقارير الأداء الحالية فيما يتصل بأطر عملية الميزنة القائمة على النتائج ضمن تقارير موحدة توجّه إلى كل من مجلس الأمن والجمعية العامة، على أن يصدر النوع الأول من هذه التقارير على أساس ربع سنوي، على غرار التقارير المرحلة الحالية، ولكنه ينبغي أن يشمل على ملخص لأطر الميزنة القائمة على النتائج، بما في ذلك إعطاء صورة عامة عن الحالة المالية. أما النوع الثاني من التقارير فيتمثل في إعداد تقرير سنوي أكثر تفصيلاً، على غرار تقارير الأداء الحالية، ولكنه يشمل، بالإضافة إلى عمليات الإبلاغ الحالية عن أطر الميزنة القائمة على النتائج والبيانات المالية، سرداً أكثر تفصيلاً بشأن الجوانب الموضوعية.

المعيار ٧

نتائج التقييم تستخدم بفعالية

التقييم في إدارة عمليات حفظ السلام

٨٤- إن نتائج وتوصيات عمليات التقييم يجب أن تستخدم بفعالية من خلال تقديم التقارير والتعليقات في الوقت المناسب وأن تشكل الأساس الرئيسي للدورة التالية لتخطيط البرامج والميزنة والرصد والتقييم، وكذلك لوضع السياسات. وبالإضافة إلى هذه التقييمات "اللاحقة"، ينبغي أيضاً تعزيز التقييمات التي تجرى في "الزمن الحقيقي" خلال عملية ما من أجل تحقيق أهداف محددة (الإنجازات المتوقعة).

٨٥- ويمثل التقييم مجالاً ضعيفاً في إدارة عمليات حفظ السلام. فالواقع أنه كثيراً ما يجري الخلط بين هذا المصطلح ومصطلح مراجعة الحسابات، إذ إن عدة مدراء أشاروا إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية عندما سئلوا عن آليات التقييم ضمن إدارة عمليات حفظ السلام. والتقييم، كما تعرّفه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، هو:

التقييم المنهجي والموضوعي لمشاريع أو برامج أو سياسات جارية أو منجزة ولتصميمها وتنفيذها ونتائجها. والهدف من ذلك هو تحديد مدى صلة الأهداف وتحقيقها، وكفاءة التطوير، والفعالية، والأثر، والاستدامة. وينبغي أن يوفر التقييم معلومات تكون موثوقة ومفيدة، مما يتيح إدماج الدروس المستفادة في عملية صنع القرارات.

كما أن التقييم يشير إلى عملية تحديد قيمة أو أهمية نشاط أو سياسة أو برنامج ما. وهو يعني تقييماً منهجياً وموضوعياً قدر الإمكان لتدخلٍ مخطط له أو جارٍ أو منجز.

ملاحظة: يشتمل التقييم في بعض الحالات على تعريف للمعايير المناسبة، وفحص الأداء بالاستناد إلى هذه المعايير، وعلى تقييم للنتائج الفعلية والمتوقعة، وتحديد للدروس ذات الصلة^(١٣).

٨٦- وقد ساعد إدخال أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج بعض المدراء في تقييم أدائهم على نحو أفضل ولكن عملية الميزنة القائمة على النتائج لا تستخدم بصورة منهجية كأداة للإدارة، بل يتم رصد الأداء والإبلاغ عنه بالاستناد إلى أهداف محددة تتمثل أساساً في المواعيد التي يستحق فيها تقديم تقارير الأداء قبل نهاية دورة الميزانية. واستخدام أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج كعنصر تقييم هو أمر يُحدّد بالاستناد إلى المعايير الفردية للإدارة ضمن البعثات. وتجد بعض البعثات أن الميزنة القائمة على النتائج تمثل أداة إدارية مفيدة ومن ثم فإنها تستخدمها على نحو مفيد. وتجري عملية التقييم أساساً بطريقة مخصصة. ويستخدم نهج التقييم الذاتي من قبل الإدارة بدون توفر تدريب محدد في مجال التقييم أو بدون تقديم توجيهات عامة من إدارة عمليات حفظ السلام في المقر بشأن تقنيات التقييم.

٨٧- ويُنظر إلى تأثير عملية الميزنة القائمة على النتائج والالتزام بتنفيذها نظرة أفضل في إطار العمليات الميدانية منها في مقر إدارة عمليات حفظ السلام. فبعض عمليات حفظ السلام قد لمست مزايا استخدام تقنيات الميزنة القائمة على النتائج فيما يتصل بإدارتها، وقد استحدثت هذه العمليات بصورة فردية أدواتها الخاصة بما دون الحصول على دعم كافٍ من المقر. ومن الأمثلة على ذلك، تجدر الإشارة إلى أداة للرصد والإبلاغ تستند إلى برنامج Lotus Notes، وهي أداة طورتها بعثة الأمم المتحدة في سيراليون. ويجري استخدامها لتتبع حالة تنفيذ أطر الميزنة القائمة على النتائج، مما ييسر عملية الرصد المستمر والمنهجي ثم عملية الإبلاغ والتقييم. ويعتبر المفتشان أن هذه المبادرة تشكل معياراً لتقييم تنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام.

٨٨- وليست هناك أية مسؤولية رسمية عن التقييم ضمن إدارة عمليات حفظ السلام:

بموافقة من الأمين العام في عام ٢٠٠٣، استحدثت إدارة عمليات حفظ السلام وظيفة تقييم ضمن الشعبة العسكرية لتقييم المعايير العسكرية وقضايا السياسة العامة في بعثات حفظ السلام وتقديم التقارير بشأنها، وكذلك لإبداء ملاحظات بشأن قضايا محددة بناء على طلب وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام. ويسلم تقرير الأمين العام (A/60/640) بوجود بعض القدرات في الأمانة العامة لتقييم عنصري القوات العسكرية وقوات الشرطة^(١٤).

إلا أن هذه لا يمكن أن تعتبر قدرة تقييم موحدة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام، ذلك لأن فريق التقييم يقوده عادة خبراء استشاريون خارجيون (جنرالات أو مفوضو شرطة متقاعدون).

(١٣) فهرس للمصطلحات الرئيسية في مجال التقييم والإدارة القائمة على النتائج (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٢).

(١٤) التعليقات الرسمية الواردة من إدارة عمليات حفظ السلام.

٨٩- وقد أنشئ قسم معني بأفضل الممارسات في عمليات حفظ السلام. ويساعد هذا القسم في التخطيط لعمليات حفظ السلام وتنفيذها وإدارتها ودعمها من خلال التعلم من التجربة وحل المشاكل ونشر أفضل الممارسات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ولهذه الغاية، يضطلع هذا القسم بمجموعة واسعة من الأنشطة والأعمال، بما في ذلك: (أ) إدارة المعارف؛ و(ب) تحليل السياسات وتطويرها؛ و(ج) الدروس المستفادة. ويتمثل الهدف الإجمالي في تطوير ودعم ثقافة تقوم على أفضل الممارسات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من خلال المساعدة في إنشاء وتطوير الآليات وعادات العمل من أجل تقاسم المعرفة.

٩٠- ويرى المفتشان أن "قسماً معنياً بأفضل الممارسات" لا يستطيع أداء دوره المنشود دون توفر قدرات في مجال التقييم. وينبغي لهذا القسم أن يقوم، في جملة أمور أخرى، بتوفير الدعم المركزي المناسب والتوجيهات لأغراض التقييم الذاتي. وعلاوة على ذلك، لا يمكن استخلاص الدروس إلا عندما يتم تقييم النتائج الفعلية على أساس النتائج المتوقعة ثم إجراء تحليل يتبين من خلاله أن ثمة درساً، جيداً أو سيئاً، يمكن استخلاصه، ذلك لأنه يتعين أيضاً معرفة الممارسات السيئة كخبرة تكتسب عن طريق التعلم.

التوصية ١٢

ينبغي للأمين العام:

(أ) أن يضيف بصورة رسمية طابعاً مؤسسياً على التقييم الذاتي للبرامج كعنصر أساسي من عناصر نظام رصد عمليات حفظ السلام؛

(ب) أن يزود القسم المعني بأفضل الممارسات في عمليات حفظ السلام بقدرات تقييمية كافية من أجل مساعدة عمليات حفظ السلام في ممارسة التقييم الذاتي وإجراء عمليات تقييم مواضيعية.

المعيار ٨

الإدارة القائمة على النتائج متغلغلة بفعالية في المنظمة بأسرها

تغلغل الإدارة القائمة على النتائج ضمن إدارة عمليات

حفظ السلام: الحاجة إلى التدريب

٩١- إن تغلغل الإدارة القائمة على النتائج بفعالية في المنظمة بأسرها هو عامل رئيسي من عوامل نجاح تنفيذها. وهذا يتطلب تحديد مسؤولية مؤسسية واضحة ضمن المنظمة المعنية للمساعدة في التطبيق المنظم والمنهجي للإدارة القائمة على النتائج والإشراف عليه وضمان تنفيذ هذه الإدارة تنفيذاً متماسكاً. وقد أنشأت إدارة عمليات حفظ السلام صلات وصل لتنسيق عملية الميزنة القائمة على النتائج في المقر وكذلك في البعثات، كما يجري إنشاؤها ضمن مختلف العناصر المكونة لكل بعثة. وهذا يمثل مبادرة إيجابية.

٩٢ - ويتطلب التغلغل الفعال لنهج الإدارة القائمة على النتائج وضع استراتيجية للتدريب تعزز إحداث تغييرات في الإدارة في المنظمة بأسرها وتتيح للمديرين والموظفين على جميع المستويات الاطلاع على مفاهيم ومتطلبات الإدارة القائمة على النتائج وأثرها على العمل الذي يضطلعون به.

٩٣ - وقد اتخذت أول مبادرة من المبادرات التدريبية في مجال الميزنة القائمة على النتائج في عام ٢٠٠٢ بتنظيم حلقة عمل إقليمية لجميع بعثات حفظ السلام (حلقة عمل تورين). وبالإضافة إلى ذلك، عقدت بعض حلقات العمل التدريبية في مجال الميزنة القائم على النتائج (قبرص، ٢٠٠٣؛ ومراكش، ٢٠٠٥). وقد تولت تصميم وتنفيذ حلقتي العمل المعقودتين في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ شعبة تمويل عمليات حفظ السلام/مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، بينما تولت تنظيم حلقة العمل المعقودة في عام ٢٠٠٥ إدارة عمليات حفظ السلام. بمشاركة الشعبة المذكورة. وقبل تطبيق نهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام، نُفذ برنامج تدريبي لرؤساء الإدارة وكبار الموظفين المسؤولين عن الميزانية من أجل تعزيز الفهم المشترك لعملية الميزنة القائمة على النتائج. وقد تناولت حلقات العمل الجوانب النظرية والعملية وقضايا المفاهيم والمنهجيات وذلك بغية تعريفها تعريفاً واضحاً. وقد عُقدت حلقات عمل سنوية لاحقة بمشاركة كبار مسؤولي الإدارة في مختلف البعثات، مما مكن الأمانة العامة من تحسين توحيد مفاهيم ومنهجيات الميزنة القائمة على النتائج في جميع عملياتها. وقامت دائرة خدمات التمويل والإدارة والدعم التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، في إطار اضطلاعها بدورها المتمثل في تقديم الدعم وتوفير التدريب/التوجيه بشأن القضايا المالية/قضايا الميزانية لصالح عمليات حفظ السلام، بإدراج نهج الميزنة القائمة على النتائج في برنامج عملها اعتباراً من عام ٢٠٠٤. وقامت هذه الدائرة، بالاشتراك مع شعبة تمويل عمليات حفظ السلام، بتنفيذ عدة حلقات عمل اشتملت على توفير التدريب بشأن الأخذ بنهج الميزنة القائمة على النتائج لصالح موظفي البعثات في كل من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وعمليات الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الإدارة المؤقتة للأمم المتحدة في كوسوفو، وعمليات الأمم المتحدة في بوروندي، وبعثة الأمم المتحدة في السودان؛ ووفقاً لما ذكرته إدارة عمليات حفظ السلام، فقد كان منسقو عملية الميزنة القائمة على النتائج من بين المشاركين في حلقات العمل هذه.

٩٤ - وينظر الموظفون إلى عمليات حفظ السلام بوصفها مهمة مؤقتة وذلك بالنظر إلى شروط الخدمة الصارمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين في بعثات في إطار عمليات حفظ السلام لا يحصلون على مكافآت مناسبة علاوة على أنه ليس لإيفادهم في هذه البعثات أي تأثير رئيسي على إمكانيات ترقيهم الوظيفي مستقبلاً. ونتيجة لذلك، هناك معدل تبدل عال في الموظفين، الأمر الذي يشكل تحدياً جدياً بالنسبة للمحافظة على دراية سليمة وحديثة ضمن عمليات حفظ السلام، بما في ذلك الدراية المتعلقة بالميزنة القائمة على النتائج. وكما أوضح في العديد من الورقات، فإن عملية الميزنة القائمة على النتائج ليست حدثاً عابراً، وهي لا تحدث بين عشية وضحاها، بل إنها عملية مستمرة يؤديها أشخاص وبالتالي فإنه من الضروري إيجاد الآليات المناسبة للتدريب وتقاسم المعرفة من أجل المحافظة على مستوى معقول من الكفاءة في تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج ضمن البعثات. وقد لاحظ المفتشان أن معظم منسقي عملية الميزنة القائمة على النتائج ضمن مختلف العناصر المكونة لهذه البعثات الميدانية التي زارها المفتشان لم يحصلوا على أي تدريب على الإطلاق في مجال الميزنة القائمة على النتائج.

٩٥- وقد تم بالفعل عقد عدة حلقات عمل ولكن هذا النوع من التدريب، رغم أنه ضروري، لا يكفي بالنظر إلى ارتفاع معدل تبدل الموظفين. بل إنه ينبغي أن يكتمل ببذل جهد أكبر في استخدام تكنولوجيات المعلومات لأغراض التدريب. ويعتقد المفتشان أنه يلزم تخصيص قدر أكبر من الموارد التدريبية، البشرية والمالية. وتقع على عاتق إدارة عمليات حفظ السلام مسؤولية تقديم الدعم لعمليات حفظ السلام وينبغي لها أن تركز على تدريب الموظفين والمحافظة على قدر معقول من المعرفة ضمن البعثات.

٩٦- ويلزم وضع استراتيجية للتدريب من منظور متوسط إلى طويل الأجل حسبما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٢٩٦/٥٩. وينبغي لهذه الاستراتيجية أن تأخذ في الاعتبار ارتفاع معدل تبدل الموظفين والحاجة إلى إضفاء الطابع المنهجي على العمليات التدريبية؛ وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للاستراتيجية أن تنظر في استحداث آليات وأدوات تدريبية فعالة ومرنة، مثل زيادة استخدام تكنولوجيات المعلومات ونماذج التدريب الإلكتروني المباشر. كما ينبغي للاستراتيجية أن تشدد بصفة خاصة على التدريب في مجال الإدارة الفنية، والبرامج التوجيهية الإجبارية. ويعتبر التدريب لأغراض التعريف بمهام العمل، وبخاصة للموظفين المعيّنين حديثاً، بما في ذلك كبار موظفي الإدارة الفنية، أمراً ذا أولوية عالية. وقد تم إعداد بعض المواد التدريبية ولكنه يلزم بذل المزيد من الجهود من أجل تيسير تنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج. وفي هذا الصدد، لا حاجة لتحصيل ما هو حاصل؛ إذ يوجد ضمن منظومة الأمم المتحدة قدر كبير من المواد التدريبية الخاصة بالميزنة القائمة على النتائج، بما في ذلك نماذج التدريب الإلكتروني المباشر، ويمكن تكييف هذه المواد بسهولة بحيث تلي احتياجات التدريب ضمن عمليات حفظ السلام.

٩٧- والتدريب هو الخطوة الأولى في اتجاه حل إحدى المسائل الرئيسية فيما يتعلق بتطبيق نهج قائم على النتائج في عمليات حفظ السلام؛ وثمة حاجة للتوصل إلى فهم مشترك لهذا المفهوم. وهذا ينطبق على مختلف الإدارات ضمن الأمانة العامة كما ينطبق على جميع المستويات من العليا إلى الدنيا، ويتدرج من مستوى الهيئات التشريعية بما فيها الإدارة الفنية العليا نزولاً إلى مستوى الأفراد. وفي هذا الصدد، قد يستفيد مجلس الأمن أيضاً من التعرف على التقنيات القائمة على النتائج.

◀ التوصية ١٣

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تُعدَّ نموذجاً تدريبياً في مجال الإدارة القائمة على النتائج يستند إلى الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة فيما يخص الإدارة القائمة على النتائج، وغير ذلك من النماذج التي وضعتها مؤسسات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وكلية موظفي الأمم المتحدة لتدريب جميع موظفي عمليات حفظ السلام في مجالات الإدارة العليا ذات الأولوية ومراكز التنسيق المعنية بالإدارة القائمة على النتائج. وينبغي أن يكون هذا النموذج متاحاً للاستخدام الإلكتروني المباشر وينبغي استخدامه بصورة منهجية لتدريب جميع الموظفين المعيّنين للخدمة في عمليات حفظ السلام. كما ينبغي أن يكون هذا النموذج متاحاً، لأغراض التدريب الذاتي، لأعضاء مجلس الأمن، واللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة، واللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ومجلس مراجعي الحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ووحدة التفتيش المشتركة، وأي هيئة أخرى معنية بعمليات حفظ السلام. وعلاوة على ذلك، ينبغي للأمين العام أن ينظم جلسات إطلاع/تدريب تكون المشاركة فيها متاحة لأعضاء الأجهزة والهيئات المذكورة أعلاه.

المعيار ٩

هناك استراتيجية لإدارة المعرفة وضعت لدعم الإدارة القائمة على النتائج

٩٨- يمكن لإدارة المعرفة أن تشكل أداة إدارية هامة لتعزيز وتكملة نهج الإدارة القائمة على النتائج. وينبغي لأي استراتيجية شاملة لإدارة المعرفة أن تأخذ في الاعتبار الطابع المتعدد الوظائف لهذه المسألة التي تشمل مختلف مجالات العمليات بدءاً بمجال الموارد البشرية وحتى مجال خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصال. ولا توجد استراتيجية شاملة لإدارة المعرفة ضمن إدارة عمليات حفظ السلام رغم أن هناك بعض المبادرات في هذا الصدد يقودها القسم المعني بأفضل الممارسات في عمليات حفظ السلام، على النحو المبين أعلاه في هذا التقرير.

قضايا الإدارة

٩٩- إن المعايير المبينة أعلاه تكمل الجزء الأول من الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة والمخصص لدورة التخطيط - التقييم. إلا أن المفتشين يعتقدان أن التطبيق السليم لنهج الميزنة القائمة على النتائج في عمليات حفظ السلام يتطلب اتخاذ إجراءات بشأن بعض القضايا التي تشكل جزءاً من مجالات إدارية أخرى مثل إدارة الموارد البشرية، ونظم إدارة المعلومات، وما إلى ذلك. وتسلط الفقرات التالية الضوء على تلك المجالات التي لا تندرج من الناحية النظرية في نطاق الميزنة القائمة على النتائج ولكنها تندرج إلى حد أبعد في إطار نهج للإدارة القائمة على النتائج. إلا أن المفتشين يعتبران أن لهذه القضايا أهميتها في تنفيذ أي نهج قائم على النتائج.

١٠٠- ويلزم بصفة خاصة أن تناقش في سياق هذا التقرير مسألة تفويض السلطات والمسألة. ولقد أشير إلى أن ثمة حاجة ملحة لزيادة تطوير نهج الإدارة القائمة على النتائج ضمن عمليات حفظ السلام. وهذا يتطلب، في جملة أمور أخرى، تعزيز المسألة وزيادة تفويض السلطات لبعثات حفظ السلام في المجال المالي ومجال إدارة الموارد البشرية (مثل إدارة الأداء الفردي من خلال النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS)، والمكافآت والجزاءات، والتعيينات المحلية، وما إلى ذلك).

١- تفويض السلطات

١٠١- "إن الهدف الرئيسي من تفويض السلطات هو التشجيع على الاستخدام الأكفأ لجميع الموارد وتيسير نشوء منظمات أكثر نشاطاً واستجابة، مما يعزز الأداء الإجمالي. وعليه فإن تفويض السلطات هو شرط مسبق لنجاح تنفيذ نهج الإدارة المستندة إلى النتائج: فلكي يكون المديرون مساءلين عن النتائج، لا بد من تمكينهم على النحو الواجب من خلال تفويضات واضحة للسلطة في جميع المجالات، بما في ذلك، بصفة خاصة، مجال إدارة الموارد البشرية. وعلى غرار ما يحدث في القطاع الخاص، كان هناك اتجاه ملحوظ في الإدارات العامة نحو إيجاد أسلوب إداري أكثر استباقاً وأقل تقييداً وذلك من خلال تفويض السلطات لمديري الموظفين. أما الدعوة الآن فلم تعد إلى

تفويض السلطات إلى المديرين توجيهاً للتعجيل في العمل، وهو ما كان عليه الحال دائماً بالنسبة لعدد من الإجراءات الإدارية، بل إلى تغيير كامل في الثقافة الإدارية^(١٥).

١٠٢- وعلى العموم، هناك سلسلة قيادة مؤسسية واضحة تدرج من أعلى مستويات السلطة التشريعية إلى أدنى مستويات عمليات حفظ السلام.

١٠٣- "كما أن بعثات حفظ السلام نفسها قد تطورت كثيراً في السنوات الماضية لتتحول إلى عمليات معقدة ذات طابع متعدد الأبعاد لها قدراتها الفكرية والإدارية واللوجيستية الخاصة بها. وقد أسندت الإدارة في المقر قدرًا كبيراً من السلطة إلى البعثات في الميدان ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه"^(١٦). ويرحب المفتشان بهذا النهج، وهما يعتقدان اعتقاداً راسخاً أنه ينبغي تحسين وزيادة المرونة وتفويض السلطات في عمليات حفظ السلام وذلك في المجال المالي فضلاً عن مجالات إدارة الموارد البشرية.

١٠٤- ومن الشروط المسبقة لتفويض السليم للسلطات في سياق تنفيذ نهج قائم على النتائج أن تتوفر لدى الإدارة الكفاءات اللازمة. والمسؤولية عن ترجمة الولايات التي ينشئها مجلس الأمن إلى أهداف للبعثات ثم تحويلها بصورة متدرجة ومفصلة إلى إنجازات محددة متوقعة بالنسبة لكل عنصر من العناصر المكونة للبعثات تقع على عاتق الإدارة الموضوعية العليا. ويكون رئيس البعثة/الممثل الخاص مساعداً عن أداء البعثة وتقع على عاتقه المسؤولية النهائية عن تحديد الإنجازات المتوقعة بالنسبة للمستوى الأدنى للإدارة الذي يخضع لإشرافه مباشرة. ومن المؤسف أن معايير اختيار رؤساء البعثات/الممثلين الخاصين لا تشتمل على تدريب إداري وعلى ضرورة توفر خبرات إدارية قوية كما أنها لا تشتمل على أي تدريب في مجال الإدارة القائمة على النتائج كشروط من بين الشروط التي لا غنى عنها لشغل مثل هذه المناصب.

١٠٥- وينبغي تمكين الإدارة في عمليات حفظ السلام من خلال توفير التدريب المناسب فضلاً عن خدمات الدعم المركزي من قبل إدارة عمليات حفظ السلام. وينبغي التشديد على أهمية توفر الكفاءات الإدارية الملائمة لدى تعيين المدراء الجدد وتوظيف الموظفين أو نقلهم إلى وظائف إدارية، مع التشديد أيضاً على مشاركة المدراء الحاليين في برامج القيادة وتطوير الإدارة. ولا يمكن مساءلة الإدارة ما لم يتم تمكينها من خلال توفير التدريب والدعم والمرونة في استخدام الموارد المخصصة وتفويضها القدر المناسب من السلطات.

٢- المساءلة

١٠٦- تُعرّف لجنة الخدمة المدنية الدولية، في الإطار الذي وضعته لإدارة الموارد البشرية، المساءلة بأنها:

(١٥) "استعراض سلسلة التقارير بشأن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2004/5).

(١٦) "تقرير الأداء المالي عن الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٤ والميزانية المقترحة لحساب دعم عمليات حفظ السلام في الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦: تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية" (الوثيقة A/59/784 المؤرخة ١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٥).

مفهوم يعني امتلاك جميع المسؤوليات والوفاء بالالتزامات، وتوفير النواتج التي يكون الموظف مسؤولاً عنها ضمن معايير محددة للوقت والتكاليف والتنوعية؛ والعمل على أساس الامتثال للوائح والقواعد التنظيمية؛ ودعم المرؤوسين وممارسة الإشراف وتحمل المسؤولية عن المهام المسندة، والمسؤولية الشخصية عن جوانب التقصير الشخصي وكذلك، عن جوانب تقصير وحدة العمل، حيثما يكون ذلك منطبقاً^(١٧).

١٠٧- وكمثال على المساءلة دون تفويض السلطات المناسبة، أشار قائد قوة إلى الصعوبة التي تواجهه في إنجاز نواتج معينة تدرج تحت مسؤوليته (مثل ساعات الدورات الجوية) عندما كان يتعين عليه أن يطلب من السلطات المدنية إذناً كلما كان يحتاج إلى القيام بعمليات تحليق. وقد أفاد أيضاً بأن القوات التي تعمل تحت علم الأمم المتحدة ليست متجانسة من حيث التدريب والمعدات وما إلى ذلك، وهي مسألة يصعب حلها. وتجدر ملاحظة أن هذه المشكلة تجعل من وزع القوات على نحو معقول عملية معقدة؛ ومما يزيد من تفاقم هذه الحالة الشروط المحددة التي تضعها الدول الأعضاء التي تسهم بقوات وأن هذه تنظم من خلال مذكرات تفاهم فردية.

١٠٨- وإن وجود حالات مثل تلك التي ورد وصفها في الفقرة السابقة لا يعزز التحكم اللازم بالنواتج التي يراد تحقيقها، وبدون هذا التحكم لا تكون هناك مساءلة. كما أن التحسينات اللازمة فيما يتصل بإمكانية قياس مختلف العناصر المكونة لأطر عملية الميزنة القائمة على النتائج ينبغي أن تكون مقترنة أيضاً بزيادة المساءلة والتفويض المتناسب للسلطات، ذلك لأن الموظفين الذين يتم تفويضهم سلطات معينة يحتاجون إلى معرفة ما سوف يكونون مساءلين عنه، كما أن الموظفين الذين يفوضونهم تلك السلطات ينبغي أن يكون لديهم نفس الفهم لما يتوقعونه من الموظفين الذين تفوض إليهم السلطات^(١٨). ومن الأمور الحاسمة في هذا الصدد الالتزام والمشاركة الدائمان للإدارة على جميع المستويات بدءاً بمستوى الإدارة العليا.

١٠٩- والمرونة الإدارية شرط لا غنى عنه في أي نهج قائم على النتائج، فهي إذا ما طبقت تطبيقاً صحيحاً يمكن أن تشكل محفزاً قوياً للمدراء لتحقيق وفورات إضافية. كما أن المدراء ينظرون إلى الميزنة القائمة على النتائج باعتبارها أداة لتحديد الوفورات الإضافية. وفي هذا الصدد، لا يصلح النظام القائم حالياً كمحفز لتحقيق وفورات إضافية، ذلك أن المدراء يعتقدون أن الوفورات في الميزانيات الحالية سوف تترجم إلى تخفيضات في الميزانية في المستقبل. وبالتالي فإن النظام الحالي يشجع الإنفاق والميزنة المفرطة، في حين أن من شأن توفر درجة أكبر من المرونة الإدارية أن يزيد من الوفورات إذا ما تم نقل هذه الوفورات لاستخدامها في مواضع أخرى ضمن العملية، عند اللزوم، بدلاً من إجراء تخفيضات في الميزانية في المستقبل. وينبغي إدراك أن نهج الإدارة القائمة على النتائج هو نهج مرن في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات، على النحو المبين في سلسلة التقارير التي أعدها وحدة التفتيش المشتركة بشأن الإدارة القائمة على النتائج، والتي تشير بوضوح إلى الحاجة إلى "تحديد البرامج والأنشطة القاصرة

(١٧) لجنة الخدمة المدنية الدولية، "إطار لإدارة الموارد البشرية"، فهرس، الصفحة ٢٠.

(١٨) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، DG/Note/02/11، ٢١ أيار/مايو ٢٠٠٢.

الأداء أو التي تصبح بالية أو هامشية على مر الزمن وتحويل الموارد لا نحو تلك البرامج والأنشطة التي ثبتت كفاءتها وأهميتها فحسب وإنما أيضاً نحو تلك البرامج التي يعتبر أن لها أولوية عليا^(١٩).

١١٠- ويمكن لإعادة وزع الوفورات وتوجيهها، مثلاً، نحو مشاريع سريعة الأثر تديرها البعثة أن تشكل حافزاً للإدارة لكي تحقق وفورات، مما يشجع استخدام الموارد على نحو أفضل. وقد أدرج هذا الاقتراح في تقرير الإبراهيمي^(٢٠) الذي دعا إلى "توفير المرونة لرؤساء عمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام لإيجاد مشاريع سريعة الأثر تحدث فرقاً حقيقياً في حياة الناس في منطقة عمليات البعثة". وإن العمل في بيئة يكون فيها للعوامل الخارجية وغير المتوقعة مثل هذا التأثير الهام يتطلب توفر درجة أعلى من المرونة في الإدارة التي ينبغي أن تكون قادرة على الاستجابة للتغيرات بسرعة دون أن تواجه ما يعوقها في محيط عمل يخضع لشروط تنظيمية مفرطة. إلا أن زيادة تفويض السلطات وزيادة المرونة ينبغي أن يكونا مقترنتين لزيادة المساءلة.

◀ التوصية ١٤

ينبغي للأمين العام أن يجري استعراضاً لإدارة الموارد البشرية بجميع جوانبها ضمن عمليات حفظ السلام بغية مواءمة السياسات والأنظمة والقواعد والإجراءات والممارسات مع الاحتياجات المحددة لعمليات حفظ السلام ضمن إطار للإدارة القائمة على النتائج وأن يقدم إطاراً منقحاً لسياسة الموارد البشرية كي تنظر فيه وتعتمده الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين المستأنفة.

١١١- و"إن المساءلة تنطبق على جميع المستويات بدءاً من المستويات العليا ونزولاً إلى المستويات الدنيا. ولذلك فإن الرؤساء التنفيذيين ورؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية هم أول من يسأل عن النتائج التي يتوقع منهم تحقيقها"^(٢١). ويشكل نظام تقييم الأداء (PAS) الأداة الرئيسية القائمة لأغراض تقييم أداء الأفراد، وهي الطريقة الأكثر فعالية لممارسة المساءلة على المستوى الفردي. إلا أنها لا تستخدم على الدوام في إدارة عمليات حفظ السلام وفي بعثات عمليات حفظ السلام ذلك لأن خطط العمل الفردية لا تكون دائماً مرتبطة على الوجه الصحيح بالبرامج التي تتضمنها ولايات البعثات، وهي لا تشمل جميع مستويات التسلسل الهرمي للإدارة (إذ لا يُقيم بصورة منتظمة إلا أداء الموظفين من الرتبة مد-٢ وما دونها). ويتطلب التنفيذ الشامل لنهج الإدارة القائمة على النتائج إحداث تغيير في آليات المساءلة لأن نظم المساءلة الموجهة على أساس الأداء ينبغي أن تحل محل النظم التقليدية القائمة على الامتثال.

١١٢- والقادة وكبار مسؤولي الإدارة هم أول من يُسأل عن النتائج، ومن مسؤولياتهم أن يثبتوا التزامهم الدائم بتنفيذ النهج القائم على النتائج. وكما ورد بحثه في هذا التقرير، فإن هذا مجال قابل للتحسين؛ وقد دعت عدة ورقات إلى مشاركة أقوى من قبل القيادة فيما يتعلق بتنفيذ نهج الميزنة القائمة على النتائج، والمفتشان يعيدان تأكيد ذلك. وإن تطور نهج الميزنة القائمة على النتائج إلى نهج للإدارة القائمة على النتائج سيُمنى بالفشل إذا لم يكن هناك التزام أقوى على جميع مستويات التسلسل الهرمي للإدارة، وبخاصة على أعلى مستويات إدارة المنظمة.

(١٩) JIU/REP/2004/5 (انظر الحاشية ١٥ أعلاه).

(٢٠) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٢١) JIU/REP/2004/5 (انظر الحاشية ١٥ أعلاه).

٣- الرقابة

١١٣- عملية المراجعة هي:

نشاط توكيد موضوعي مستقل يهدف إلى إضافة قيمة لعمليات منظمة ما وتحسينها. وهي تساعد المنظمة في تحقيق أهدافها من خلال مقارنة منهجية ومنظمة لتقييم وتحسين عمليات إدارة المخاطر والمراقبة وحسن الإدارة.

ملاحظة: ينبغي التمييز بين عملية مراجعة التقيد بالقواعد (المراجعة المالية) التي تركز على الامتثال للأنظمة الأساسية واللوائح التنظيمية المنطبقة، وعملية مراجعة الأداء التي تعنى بمدى صلة العمليات، والاقتصاد، والكفاءة والفعالية. وتوفر عمليات المراجعة الداخلية تقيماً لإجراءات الرقابة الداخلية التي تنفذها وحدة تقدم تقاريرها إلى الإدارة بينما تجرى عملية المراجعة لخارجية من قبل منظمة مستقلة^(٢٢).

١١٤- والدور الذي يؤديه مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عمليات حفظ السلام هو دور المراجع الداخلي؛ إذ يوجد مراجعون مقيمون في كل عملية من عمليات حفظ السلام، وتجري مراجعة عمليات البعثات سنوياً. ويقدم المراجعون تقاريرهم إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية وليس إلى إدارة عمليات حفظ السلام. ويجري مجلس مراجعي الحسابات عمليات مراجعة خارجية. وفي هذا الصدد، لاحظ المفتشان وجود درجة هامة مما يمكن تعريفه بتعبير "كلل الرقابة" وقد أفادت إدارة عمليات حفظ السلام بأن الإدارة تخضع حالياً لـ ٢٨ نوعاً مختلفاً من أنواع المراجعة التي يوجد تداخل فيما بين البعض منها. ومن الأمثلة على ذلك أنه بينما تم تكليف وحدة التفتيش المشتركة بإعداد هذا التقرير، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام أيضاً، في قرارها ٢٩٦/٥٩، أن يقوم على سبيل الأولوية بتكليف مكتب خدمات الرقابة الداخلية بمهمة إجراء مراجعة شاملة للإدارة، واستعراض ممارسات إدارة عمليات حفظ السلام... في المجالات التشغيلية التالية... التمويل، بما في ذلك إعداد الميزانية.

١١٥- والإفراط في ممارسة أنشطة الرقابة غير المنسقة يسبب التباساً ويمكن أن يفضي إلى صدور توجيهات متضاربة من مختلف الجهات المعنية (إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومجلس مراجعي الحسابات، ووحدة التفتيش المشتركة، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ومجلس الأمن). وفي هذا الصدد، يعتقد المفتشان أن ثمة مستوى مفراطاً من الإدارة التي تهتم بالتفاصيل والتي تتعارض مع مبادئ أي نهج قائم على أساس النتائج. وينبغي للجمعية العامة أن تعيد النظر في الكيفية التي ينبغي بها توجيه إرشادات الرقابة المتعلقة بعمليات حفظ السلام وتنسيقها ومتابعتها بطريقة منظمة ومنهجية من أجل تجنب إصدار توجيهات متضاربة. وتمثل الخطوة الأولى في هذا الاتجاه في تشجيع التوصل إلى فهم مشترك فيما بين مختلف الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها الهيئات التشريعية، من خلال استخدام لغة مشتركة فيما يتصل بالإدارة القائمة على أساس النتائج.

(٢٢) انظر الحاشية ١٣ أعلاه.

التوصية ١٥

ينبغي للجمعية العامة أن تدعو هيئات الإشراف والرقابة، الخارجية والداخلية، بما فيها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ومجلس مراجعي الحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ووحدة التفتيش المشتركة، إلى:

(أ) التقيد بوظائفها الاستشارية والمتكاملة على نحو متبادل تجاه الجمعية العامة والأمين العام، وبالتالي الامتناع عن التدخل في إدارة عمليات حفظ السلام؛

(ب) تنسيق أنشطتها في مجال الإشراف والرقابة بغية تجنب التداخل والازدواجية وإصدار التوجيهات التي يمتثل أن تكون متضاربة في تغطيتها لعمليات حفظ السلام.

٤- إدارة الأداء

١١٦- ثمة توافق عام في الآراء حول مسألة الدورات الحالية غير المناسبة فيما يتعلق بالأنشطة المالية وأنشطة إدارة الموارد البشرية. ففي الوقت الحالي، تنقضي مدة تقارب السنة بين وقت إعداد مقترحات الميزانية ووقت الموافقة عليها. وعملية إعداد الميزانية على أساس نهج الميزنة القائمة على النتائج تبدأ عادة بالتوجيهات الاستراتيجية التي تصدرها إدارة عمليات حفظ السلام في أواخر شهر أيار/مايو من كل سنة، ثم يتم إعداد أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج في حزيران/يونيه، أما إعداد تقديرات التكاليف فيجري عادة بين تموز/يوليه وأيلول/سبتمبر. وتجري خلال الفترة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر مناقشة بشأن المقترحات فيما بين مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات/شعبة تمويل عمليات حفظ السلام، وإدارة عمليات حفظ السلام، والبعثات. وترسل وثائق مقترحات الميزانية النهائية من أجل تحريرها وترجمتها بحيث تكون جاهزة بحلول شباط/فبراير؛ ثم تنظر فيها الجمعية العامة في دورتها المستأنفة وتصدر الموافقة النهائية عليها بحلول أيار/مايو - حزيران/يونيه. وتخضع عمليات حفظ السلام لعدد كبير من العوامل الخارجية وغير المتوقعة التي تُفاقم أثرها ببيئات سريعة التغير. وتعتبر السنة فترة طويلة جداً في عمليات حفظ السلام.

١١٧- ويتبع النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS) هيكل دورته السنوية التي تبدأ في نيسان/أبريل من كل سنة. فمما يتنافى مع مقتضيات الاتساق استخدام دورات مختلفة لتقييم أداء الموظفين وأداء البعثات لأن كلا الأداءين مترابطان ترابطاً وثيقاً. والواقع أن أي عملية لحفظ السلام مضطرة للتكيف مع مختلف وظائف الدعم، مثل وظائف الميزانية والموارد البشرية، التي تتبع دورات مختلفة. ويعتقد المفتشان أن الأمر ينبغي أن يكون معكوساً؛ فوظائف الدعم هي التي ينبغي أن تُكَيَّف مع احتياجات العمليات.

١١٨- وإن الفترة الزمنية الطويلة على نحو مفرط والتي تنقضي بين إعداد مقترحات الميزانية من قبل البعثات، بما في ذلك أطر عملية الميزنة القائمة على النتائج، وبين الموافقة النهائية على هذه المقترحات من قبل الجمعية العامة، تجعل من عملية التخطيط عملية معقدة. وبصفة خاصة، من غير العملي أن يتم مسبقاً وقبل فترة طويلة جداً تحديد الأهداف/الإنجازات المتوقعة/النواتج؛ وعلاوة على ذلك، فإن هذا يمكن أن يفضي إلى وضع أطر غير واقعية للميزنة القائمة على النتائج يمكن أن تتحول إلى عقبات بعد فترة وجيزة من الموافقة عليها أو حتى قبل ذلك. والمفتشان

يستفهمان هذا القلق، ولذلك ينبغي للأمانة العامة أن تُقيّم عملية إعداد مقترحات الميزانية من أجل جعلها أقصر وأكثر كفاءة. ووفقاً لما ذكرته إدارة عمليات حفظ السلام، تقوم إدارة عمليات حفظ السلام/الفريق العامل المعني بعملية الميزانية التابعة لإدارة الشؤون الإدارية باستعراض الأطر الزمنية الحالية وسوف يقدمان مقترحاتهما لإدخال التغييرات المناسبة على توزيع الوقت بين هاتين الإدارتين.

١١٩- وقد لاحظ المفتشان وجود وظائف معينة زائدة عن الحاجة في إطار التفاعل بين إدارة عمليات حفظ السلام/دائرة خدمات التمويل والإدارة والدعم ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات/شعبة تمويل عمليات حفظ السلام. وهذا مجال يمكن أن يتوقع فيه تحقيق مكاسب في الكفاءة بغية تقصير عملية إعداد مقترحات الميزانية. وتحليل أوجه عدم الكفاءة المحتملة هذه هو أمر يتجاوز نطاق هذا التقرير، ولكنه من المتوقع أن يتم تناول هذه المسألة في سياق التحضير للاستعراض الذي سيجريه مكتب خدمات الرقابة الداخلية حسبما كلفته به الجمعية العامة في قرارها ٥٩/٢٩٦.

١٢٠- وإن بعثات حفظ السلام مثقلة بأعباء عمل بيروقراطي مستمر لا يتصل بالتنفيذ. ويتم إنفاق قدر مفرط من الوقت على إعداد مقترحات الميزانية البرنامجية والإبلاغ عن مختلف القضايا، في حين أن الوقت ينبغي أن يكرّس أساساً للتنفيذ والاضطلاع بالأنشطة التشغيلية. ومن المفارقات أن مقترحات ميزانيات الأنشطة التي يُضطلع بها في إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة تعد كل سنتين في حين أن عمليات حفظ السلام تخضع لدورات ميزانية سنوية.

١٢١- إن علمية بناء السلام تستغرق وقتاً. وينبغي بحث جدوى تطبيق دورات ميزانية أطول أجلاً في عمليات حفظ السلام. وفي هذا الصدد، يؤمن المفتشان بجدوى استخدام دورات تخطيط أطول أجلاً تشتمل على مستوى إرشادي معين من الموارد، وتقترن بدورات أقصر لتخصيص الموارد على نحو مؤكد، وهذا يمكن أن يرتبط بتحديد الولايات. ومن شأن الأخذ بمثل هذا النهج أن يساعد في خفض الفائض الحالي في الأعمال غير التشغيلية ضمن بعثات حفظ السلام. والواقع أن الدورة المالية الحالية تتجاوز مدة ولاية بعض العمليات؛ وعلاوة على ذلك، فإن واقع عمليات حفظ السلام يتطلب التزامات مالية تتجاوز نطاق الولايات (فموردو الوقود مثلاً يطلبون ضمانات تعاقدية لاسترداد استثماراتهم الأولية في البن التحتية اللازمة للتوريد لعمليات حفظ السلام).

١٢٢- وينبغي للنظم إدارة الأداء أن تبلغ وتوضح الأهداف التنظيمية للموظفين وأن توائم توقعات الأداء الفردي مع أهداف البعثة. فهناك صلة مباشرة بين الأداء الفردي للموظفين والأداء البرنامجي. ثم إن الفهم المشترك للتأثير المحتمل للأداء الفردي للموظف على تنفيذ البرامج خلال فترة التقييم يتطلب مواءمة دورة تقييم الأداء مع دورة ميزانية عملية حفظ السلام. وينبغي النظر إلى نظم إدارة الأداء باعتبارها أدوات إدارية تساعد في سير العمليات وتوجيه ومراقبة مواردها على أساس يومي.

١٢٣- وإن الأخذ بنهج سليم قائم على النتائج ضمن عمليات حفظ السلام يتطلب تحديد أهداف البعثات تحديداً تسلسلياً يتدرج من مستوى العناصر والشعب والأقسام والوحدات نزولاً إلى المستوى الفردي. ومما يتنافى مع متطلبات الاتساق، في هذا الصدد، أن يتم تقييم أداء الموظفين على أساس النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS) باستخدام دورة تختلف عن تلك الدورة التي يتم فيها تقييم أداء بعثة معينة من بعثات حفظ السلام. فهذا نهج غير معقول، وبالنظر إلى حقيقة أن الأمم المتحدة تتعامل مع الجوانب المالية لعمليات حفظ السلام بطريقة

محددة، من خلال وحدات مخصصة لهذه الغاية مثل شعبة تمويل عمليات حفظ السلام، فإنه ينبغي لها أيضاً أن تعالج بطريقة مقابلة جوانب إدارة الموارد البشرية فيما يخص موظفي عمليات حفظ السلام، مما يعني، في جملة أمور، أن دورة النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS) ينبغي أن تكيف وفقاً لاحتياجات عمليات حفظ السلام وليس بالعكس.

◀ التوصية ١٦

ينبغي للأمين العام:

(أ) أن يستعرض الاختلاف الحالي بين الدورة المالية ودورة إدارة الموارد البشرية بغية تقديم توصية إلى الجمعية العامة للمواءمة بين الدورتين؛

(ب) أن يقوم، في سياق التحضير للاستعراض الذي سيجري حول الموضوع من مقبل مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بتبسيط العملية بدءاً بمراحل الإعداد وانتهاءً بتقديم وإقرار مقترحات ميزانيات عمليات حفظ السلام.
