

الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية
تحليل التقدم المحرز وفعالية السياسة العامة

تقرير موجز

المنسق

سوكاي بروم - جاكسون

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٧



الأمم المتحدة

الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية
تحليل التقدم المحرز وفعالية السياسة العامة

تقرير موجز

المنسق

سوكاي بروم - جاكسون

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف ٢٠١٧

الفريق:

سوكاي بروم - جاكسون، مفتش، وحدة التفتيش المشتركة
أمانويل زيريهون، خبير معاون في مجال التقييم، وحدة التفتيش المشتركة
بول بالوغون، خبير استشاري مستقل
أولغا أوترادنوفا، كبيرة المساعدين لشؤون البحوث ومراقبة الجودة، وحدة التفتيش المشتركة
أوندينا كاستيلو أمايا، متدربة، وحدة التفتيش المشتركة
غلوريا فيلا، متدربة، وحدة التفتيش المشتركة

الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية: تحليل التقدم المحرز وفعالية السياسة العامة JIU/REP/2017/6

ما فتئت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تنفذ نهج الإدارة القائمة على النتائج منذ عام ٢٠٠٢. ويبحث هذا التقرير التقدم المحرز في مجال تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج ومدى فعالية عملية التنفيذ هذه. ويركز على عناصر السياسة العامة المتعلقة بالإدارة القائمة على النتائج كما هي محددة في قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ و ٢٤٣/٧١ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ بشأن استعراض السياسات الشامل الرابعي السنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

ويتناول التقرير أيضاً التحديات التي تطرحها الإدارة القائمة على النتائج على الصعيدين النظري والتقني، فضلاً عن الأسباب الكامنة وراء تلك التحديات والقيود الهيكلية والنظمية والسياسية التي تعترض عملية تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج. وكان بعض هذه القيود موضوع نقاش جرى داخل منظومة الأمم المتحدة وأدى إلى اعتماد قرارات جديدة بشأن الحوكمة في دورة الاستعراض في عام ٢٠١٦ ودفع بالأمين العام إلى التخطيط لمجموعة من الإصلاحات دعماً لخطة عام ٢٠٣٠ من أجل التنمية المستدامة.

ويعتمد الاستعراض على نظرة شاملة على نطاق المنظومة. ويهدف إلى مساعدة منظومة الأمم المتحدة في جهودها الرامية إلى المضي قدماً في النهوض بأهمية وقيمة نظامها للإدارة القائمة على النتائج دعماً لخطة عام ٢٠٣٠ ومواكبةً للسياق الراهن الذي يقتضي تغيير النماذج المتبعة وتحولاً جذرياً في التصور والتفكير والقيم.

والاستعراض هو تكملة لسلسلة التقارير التي أعدها وحدة التفتيش المشتركة بشأن الإدارة القائمة على النتائج في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٢. وهو يستكمل أيضاً الاستعراضات التي أجرتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بشأن الإدارة القائمة على النتائج.

واستناداً إلى العمل الذي أنجزته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ووحدة التفتيش المشتركة، تُعرّف الإدارة القائمة على النتائج في إطار الاستعراض الحالي على أنها استراتيجيات إدارية تُتبع في آحاد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قوامها تدبير يُتوخى منه تحقيق نتائج مؤسسية منشودة بإدماج فلسفة ومبادئ تحقيق النتائج في جميع جوانب الإدارة، وبالعمل، وهو الأهم، على مراعاة الدروس المستخلصة من الأداء السابق في اتخاذ القرارات الإدارية.

ويشدد التعريف على مراعاة مبادئ تحقيق النتائج في مختلف مجالات الإدارة واستخدام المعلومات المتعلقة بهذه النتائج في إطار عملية صنع القرار. وتشمل المبادئ الرئيسية للإدارة القائمة على النتائج ما يلي: (أ) الرؤية والوضوح فيما يتعلق بالمنتج النهائي أو الأثر المنشود؛ و(ب) العلاقة السببية في التسلسل الهرمي للنتائج (المدخلات، والأنشطة،

والحصائل، والنواتج، والأثر) استناداً إلى نظرية تتمحور حول الكيفية التي يحدث بها التغيير، لكن على أساس أن جميع الفرضيات تنطوي على هوامش خطأ؛ و(ج) أن تسير عمليات النظم وفقاً لمنطق مغاير للمنطق الخطي السببي الذي يُميّز النظم المغلقة، وأن تراعي السياق، وتتبنى مبدأ "التكافؤ الغائي" (وهو المبدأ الذي مفاده أن النظم المفتوحة تُتيح بلوغ وضعية نهائية بعينها باتباع وسائل أو اتخاذ مسارات ممكنة عديدة) وتتناول المخاطر التي تهدد النجاح في بلوغ مستويات أعلى من النتائج وتراعي الشروط اللازمة لهذا النجاح؛ و(د) قياس الأداء لأغراض الشفافية وبناء توافق الآراء بالاستناد إلى منظور مشترك بخصوص النتائج، والمساءلة؛ و(هـ) رصد الأداء لأغراض التعلم الأحادي الحلقة؛ و(و) التقييم لأجل التعلم الثنائي الحلقة وتحديد الاتجاهات.

وتعكس هذه المبادئ المتطلبات الواردة في خطة عام ٢٠٣٠ من أجل التنمية المستدامة، بما في ذلك عمليات النظم، ووسائل العمل المتكاملة والمتداخلة من أجل تحقيق نواتج جماعية وتأثير جماعي، مع ما يترتب على ذلك من مساءلة جماعية في شكل مساءلة أفقية وعمودية والارتقاء بالمؤسسة إلى مستوى الكيان المتعلم والذي يتسم بالحركية والقدرة على التكيف. وفي هذا الصدد، توفر الإدارة القائمة على النتائج إطاراً لتناول خطة عام ٢٠٣٠. وهذه الخطة عاملٌ تغيير لقواعد اللعبة وتتيح فرصاً للنهوض بالإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة.

وتمس الحاجة إلى معلومات عن القدرة على تطوير الإدارة القائمة على النتائج وعن التقدم المحرز في مجال الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية بغية تعزيز الوعي بمدى جاهزية منظومة الأمم المتحدة وفهم التحسينات المطلوبة لدعم تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وفي هذا الصدد، يساعد الاستعراض منظومة الأمم المتحدة في جهودها الرامية إلى المضي قدماً في تعزيز نظامها للإدارة القائمة على النتائج والارتقاء بقيمة هذا النظام وأهميته دعماً لخطة عام ٢٠٣٠.

أولاً- التطوير التدريجي ومراحل التطوير

يُقيّم التقدم المحرز على أساس خمسة مجالات (أو أركان) تتعلق بالإدارة وترتبط باستعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات. ويرد فيما يلي عرض هذه المجالات الخمسة، إلى جانب مكوناتها التي شكلت محور تركيز التقييم. ولا يرتبط الركن الأول بقرار من قرارات الجمعية العامة بشأن الموضوع، بل يستمد أهميته من الأدلة التي تبرهن على الأهمية المركزية لوجود رؤية وخطة لاعتماد وتنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج بطرائق تتناسب مع واقع كل مؤسسة. والأركان الخمسة هي كالآتي:

(أ) الإدارة الاستراتيجية (الركن ١): وهي تركز على الرؤية والإطار الاستراتيجي اللذين تسترشد بهما عملية الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج بوصفها استراتيجية للإدارة. ويشمل ذلك القدرة على إدارة عملية التغيير ووجود إطار المساءلة المناسب لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج؛

(ب) الإدارة التشغيلية (الركن ٢): وهي تركز على ما تقوم به المؤسسة، بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي والبرمجة وإدارة الموارد (الموارد البشرية والمالية)؛

(ج) إدارة المساءلة والتعلم (الركن ٣): وهي تركز على النظم الخاصة بالرصد والتقييم والإبلاغ وإدارة المعلومات؛

(د) إدارة عملية التغيير (الركن ٤): وهي تركز على ثقافة النتائج من خلال الاستيعاب الداخلي وتنمية القدرات، والقيادة، واستخدام النتائج كجزء من الإعداد لنشأة مؤسسة متعلمة؛

(هـ) إدارة المسؤولية (الركن ٥): وهي تركز على الشراكات من أجل تحقيق النواتج والأثر الجماعي، ومن ثم تُيسّر المساءلة الجماعية، بشقيها العمودي والأفقي، على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الإنمائيين. والمساءلة في الأمم المتحدة مسألة أساسية وتشمل التركيز على مسؤولية منظومة الأمم المتحدة عن تفعيل وجودها في مختلف أنحاء العالم وصلاحياتها في مجال الدعوة إلى الاجتماعات وميزتها النسبية في مجالات التنسيق، والدعوة، والتأثير في الشركاء، وتعزيز الاتساق، وإدارة الشراكات دعماً لبلوغ النواتج المرغوبة وتحقيق النتائج الإنمائية.

ومن الناحية النظرية، يمتد التطور التدريجي نحو تعميم الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج في المجالات المذكورة ومكوناتها على خمس مراحل من النمو والتطور التدريجي ترتبط بنظرية عملية التغيير في الأخذ بالابتكارات وبمعايير مبادئ تحقيق النتائج. فالمرحلة الأولى، هي التي لا تعتمد فيها المؤسسة أي تدابير في هذا الصدد؛ والمرحلة الثانية، هي مرحلة الاستكشاف؛ والمرحلة الثالثة، هي مرحلة التنفيذ المخصص؛ والمرحلة الرابعة، هي مرحلة التعميم، لكن مع التركيز على الجانب الداخلي؛ والمرحلة الخامسة، هي مرحلة التركيز الشامل على النواتج مع ما يترتب على ذلك من تبعات بالنسبة إلى عمليات النظم، والشراكات، والتنسيق والتعاون، والأثر الجماعي، والمساءلة الجماعية.

الاستنتاجات والخلاصة

أُحرز تقدّم على درب تعميم الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج على مدى السنوات العشر الماضية، مع وجود تباينات فيما بين المؤسسات الاثني عشرة. وثمة اختلافات رئيسية أيضاً فيما يتعلق بالأداء في مجالات الإدارة التي شملها التقييم. ومن شأن التصدي للصعوبات المطروحة على الصعيدين النظري والتقني وللقيد الهيكلي والنظمية أن يساعد في المضي قدماً نحو الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة بما يتفق مع متطلبات تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

وفي وقت جمع البيانات في عام ٢٠١٥ وفي مطلع عام ٢٠١٦، كان معظم المؤسسات قد بلغ مرحلة متقدمة (المرحلة ٤ بالاستناد إلى تحليل الأسلوب) وكانت كل مؤسسة معنية تركز على الصعيد الداخلي على تعزيز الإدارة القائمة على النتائج وبصدد إدخال التحسينات اللازمة. ولم ترتق هذه المؤسسات إلى مستوى المرحلة ٥ التي تنطوي، مثلما ذُكر آنفاً، على تناول القيمة المضافة الحقيقية للإدارة القائمة على النتائج مع التركيز على الإدارة التي تتوخى تحقيق نواتج، وتطبيق عمليات النظم، ومن ثم الأخذ بمبدأ الإدارة

المشتركة، وتجديد عمل المؤسسة من خلال التقييم وتطبيق المساءلة الجماعية. ويصطدم الارتقاء إلى مستوى المرحلة ٥ بمجموعة من الصعوبات والقيود المرتبطة بعوامل نظرية وثقافية وسياسية وهيكلية ونظمية. وبعض هذه القيود يتجاوز نطاق المراقبة الإدارية التي تمارسها آحاد المؤسسات وتجري معالجته في سياق خطة عام ٢٠٣٠.

وتؤدي الصناديق والبرامج أداءً أفضل مقارنةً بالوكالات المتخصصة، رغم أن بعض هذه المؤسسات حقق أعلى المستويات من الأداء. ويتأثر الأداء الرفيع المستوى بالعوامل التالية: (أ) وجود استراتيجية واضحة المعالم داخل المؤسسة في مجال الإدارة القائمة على النتائج، تعزز التلاحم على نطاق المؤسسة وتحقق السلامة في عملية الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج؛ و(ب) دور مجالس الإدارة والجهات المانحة؛ و(ج) العمليات التي تدفعها ثقافة القطاع الخاص؛ و(د) القدرة على العمل عملاً جماعياً في التعامل مع نفس المجلس التنفيذي، فضلاً عن تقاسم الابتكارات وتطبيقها؛ و(هـ) أن تكون المؤسسة حديثة العهد وتستفيد من تجارب مختلف المؤسسات الأخرى.

وترد فيما يلي أبرز الاستنتاجات التي أفرزتها دراسة الاختلافات الرئيسية في أداء مختلف أركان الإدارة ومكوناتها.

من بين عوامل النجاح التي تتسم بأهمية بالغة، أن يوجد لدى المؤسسة أساس نظري كلي وواضح المعالم فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج، يركز على استراتيجية للإدارة القائمة على النتائج وعلى إطار لإدارة التغيير والمساءلة من أجل الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج أو تكييفها. فهذا الأساس يتيح التطوير المتكامل للإدارة القائمة على النتائج، وذلك استناداً إلى رؤية مشتركة للإدارة القائمة على النتائج. ويتسم هذا الأساس بالأهمية أيضاً فيما يتعلق بإقدار القيادات داخل المؤسسة على توجيه الإدارة القائمة على النتائج وبعقد حوارات مع مجالس الإدارة لبحث ما يمكن تحقيقه في واقع الأمر. ويعزز هذا الأساس القدرة على التأثير في القرارات المتعلقة بالسياسة العامة وفي صنع سياسات تلي بشكل أفضل احتياجات المؤسسة وتتفق مع أهدافها، وذلك ضماناً لفعالية العملية الإنمائية. ومن المهم للغاية الإشارة إلى أن استراتيجية المؤسسة للإدارة القائمة على النتائج (الركن ١) تختلف عن الخطة الاستراتيجية التي تضعها المؤسسة لدعم التنمية والتي يرد تناولها في إطار الإدارة التشغيلية (الركن ٢).

ويبين التحليل أن مستوى تفعيل الركن ١ منخفض. ففي وقت التقييم في عام ٢٠١٥، كان هناك مؤسسة واحدة لديها استراتيجية كلية ومتكاملة وواضحة المعالم في مجال الإدارة القائمة على النتائج وإطار لإدارة التغيير والمساءلة. وغياب الاستراتيجية تعبر عنه جيداً التصريحات التي جاءت على لسان الموظفين، من قبيل: "لا ندرى متى يبدأ تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج ولا متى ينتهي، فهي عملية متغيرة باستمرار". فالمؤسسات تضطر إلى استخدام ما هو متوافر من المعلومات المتعلقة بعناصر الاستراتيجية التي يمكن أن تكون متناثرة في مختلف الوثائق الخاصة بكل مؤسسة لوضع استراتيجية كلية ترتبط بخطة عام ٢٠٣٠. ويوفر الإطار المرجعي لوحدة التفتيش المشتركة بشأن الإدارة القائمة على النتائج (JIU/NOTE/2017/1، المرفق الثامن) والدروس المستفادة من الاستعراض الحالي معايير هامة لوضع استراتيجية ذات جودة عالية للإدارة القائمة على النتائج.

وقد أدت الدول الأعضاء، من خلال مجالس الإدارة أو من خلال نظم التقييم من قبيل شبكة تقييم فعالية المنظمات المتعددة الأطراف واستعراضات المعونة المتعددة الأطراف لإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، دوراً هاماً في تطوير الإدارة القائمة على النتائج داخل المؤسسات. ويلقى هذا الدور تقديراً كبيراً لكنه غير متوازن ويحد من أهمية الإدارة القائمة على النتائج فيما يتعلق بالإدارة التي تتوخى تعزيز كفاءة المؤسسة وتحقيق النتائج الإنمائية.

ورحب العديد من المديرين والموظفين بتدخل الدول الأعضاء التي ساهمت في الانتقال بمنظومة الأمم المتحدة من التركيز على الأنشطة والارتقاء بها إلى مستوى أعلى من التفكير بشأن الحاصلات والنواتج. ومع ذلك، ظل محور التركيز هو الإبلاغ عن النتائج، وذلك أساساً لأجل المساءلة عن استخدام الموارد. وقد لبت القيادة داخل منظومة الأمم المتحدة ومختلف العمليات المنجزة على نطاق المنظومة هذا الشرط المتعلق بالمساءلة إلى حد بعيد، وذلك دعماً للشفافية في إسداء الخدمات واستخدام الموارد.

ورغم الأهمية التي يتسم بها التركيز على الإبلاغ عن النتائج والمساءلة، بوصفه قوة محركة لعملية تطوير الإدارة القائمة على النتائج، فإنه ينطوي على أثر معطل ويحد من القيمة المضافة للإدارة القائمة على النتائج داخل المؤسسات. ويبين التحليل أن هذا الواقع أفضى إلى ما يلي: (أ) مؤسسات تركز على الحاصلات بدلاً من النواتج، أو على ما يمكن قياسه؛ و(ب) الاستخدام المفرط للقدرات المهنية للموظفين العاملين في منظومة الأمم المتحدة لأجل الإبلاغ عن النتائج؛ و(ج) وجود قيادة قادرة على الاستجابة لكنها غير مسؤولة. وقد أدى هذا إلى ظهور مؤسسات تعتمد عملياتها على مركز سيطرة خارجي، لأنها تسعى إلى التصدي والاستجابة لمختلف ديناميات السلطة التي تحكم كلاً منها. ويتسم هذا النهج بانخفاض مستوى الثقة وبضعف الإبداع والابتكار الذين يتوقعهما المرء من فلسفة الإدارة القائمة على النتائج.

وفي الفترة الأخيرة، لوحظ تغير في النهج التي تأخذ بها الدول الأعضاء في بعض المؤسسات، ومن ذلك عقد حوارات لمعالجة مواطن الخلل والانتقال من تقييم الإسناد أو القيمة لقاء المال إلى التركيز على المساهمة في النتائج الإنمائية. وهذا يعكس بداية نظام للحكومة الواعية يفهم الطابع المعقد للعملية الإنمائية، وما تنطوي عليه من احتمالات لإحداث آثار غير مقصودة، والتحديات الماثلة أمام بلوغ مؤشرات الأداء المحددة مسبقاً.

وتجلى تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج بشكل أوضح في مجالي التخطيط الاستراتيجي القائم على النتائج وعملية وضع البرامج القائمة على النتائج (الركن ٢)، يلي ذلك رصد النتائج وتقييمها والإبلاغ عنها (الركن ٣). تلك هي المجالات التي جرى التركيز عليها في إطار تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، وهي مجالات تتسم بأهمية خاصة فيما يتعلق بالإبلاغ والمساءلة عن النتائج وتوفير الأدلة التقييمية. غير أن مجالات الإدارة هذه تصطدم بعدد كبير من الصعوبات النظرية والتقنية التي تمس من مصداقية الإدارة القائمة على النتائج ومن قيمتها كاستراتيجية إدارة تتسم بالأهمية في السياقات الراهنة. وتحد هذه الصعوبات من القدرة على التنفيذ الملائم للإدارة القائمة على النتائج. ومن التحديات الرئيسية التي تعترض منظومة الأمم المتحدة، تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج على النحو الواجب.

وقد نفذت مؤسسات عديدة مجموعة واسعة من المبادرات النموذجية. ولوحظ لدى المؤسسات ميل إلى استنساخ تجارب المؤسسات الأخرى. وتحتاج عملية اعتماد الابتكارات فيما يتعلق بجميع المكونات الأخرى التي جرى تقييمها في إطار هذا الاستعراض إلى دعم أساسي، فضلاً عن نظام لتقييم ما يصلح، وكيف يصلح وفي أية سياقات. فهذا من شأنه أن يعزز فعالية وكفاءة عملية اعتماد الابتكارات لأجل الإدارة القائمة على النتائج، نظراً لعدم وجود نهج واحد يناسب الجميع.

وأظهرت القيادة قدرة عالية على الاستجابة، لكنها لم تتحمل المسؤولية فيما يتعلق بالإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج. فقد قطعت القيادة أشواطاً متقدمة في مجال تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، ويصدق هذا بوجه خاص فيما يتعلق بدعم المجالات الرئيسية للتخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ عن النتائج. وأظهرت القيادة قدرة عالية على تلبية طلبات الدول الأعضاء فيما يتعلق بالمساءلة عن استخدام الموارد وعن النتائج. لكنها لم تمارس المسؤولية في تلبية الطلبات المتعلقة بالإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج، التي تشمل التركيز على إدخال التغييرات والتعديلات اللازمة لضمان النجاح والاستدامة، وبالتالي لم تبد قدرة استراتيجية على تولي زمام الأمور في معالجة النوعين من الطلبات. ويرد أعلاه وصف للآثار المترتبة عن التركيز غير المتوازن على المساءلة.

وتواجه منظومة الأمم المتحدة صعوبات في معالجة الجوانب السلوكية التي تتسم بالأهمية بالنسبة إلى تحقيق التغيير الذي يفضي إلى التحول وتطبيق نموذج محوره الإنسان. فالنغيير ممكن عن طريق تحويل الحوافز ومراجعة الأفضليات والمعتقدات وزيادة فرص التساؤل حول عملية صنع القرارات. وتلاحظ أدنى مستويات الأداء، رغم الاختلاف الكبير بين المؤسسات، في مجالات التخطيط لأجل إدارة التغيير، وتطبيق ممارسات الإدارة القائمة على النتائج في مجال إدارة الموارد البشرية، وتنمية القدرات اللازمة لتلبية الحاجة إلى تغيير القيم المهيمنة داخل المؤسسة، وتوافر العقلية الملائمة في صفوف الموظفين بوصفهم المنفذين للإدارة القائمة على النتائج وباعتبارهم يؤدون دوراً حاسماً في عملية التغيير.

وتغيير العقلية مهمة صعبة. ويحدد الاستعراض العوامل الرئيسية التي تساهم في نشأة العقلية الملائمة، والتي تتجاوز نطاق التدريب لأجل تنمية القدرات لتشمل ما يلي: رؤية واستراتيجية يتقاسمهما الجميع ويتوافر بشأهما تصميم وإرادة على التعاون لأجل تحقيق الأهداف المنشودة وإنجاز كل ما يهيم العملية الإنمائية؛ وقيادة تعمل مباشرة مع الموظفين وتوسعي إلى تطوير مؤسسة متعلمة وإنشاء نظام حوافز لأجل الابتكار والمجازفة المحسوبة؛ وفهم الموظفين للدور الذي يؤدونه بوصفهم عوامل رئيسية للتغيير في إطار العملية الإنمائية.

ثانياً - القيمة المضافة للإدارة القائمة على النتائج بالنسبة إلى فعالية المؤسسة

لم تركز أي دراسة سابقة أنجزت داخل منظومة الأمم المتحدة أو من قبل الشركاء الإنمائيين الخارجيين على فعالية الإدارة القائمة على النتائج أو قيمتها المضافة. وقد أكدت الجمعية العامة في قراراتها على أن تعميم الإدارة القائمة على النتائج لا يشكل هدفاً بحد ذاته، بل يمثل وسيلة لضمان فعالية المؤسسة وتحقيق النتائج الإنمائية.

وفي الفترة الأخيرة، أعيد تأكيد المعايير المتعلقة بفعالية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في القرار ٢٤٣/٧١ الذي أقرت فيه الجمعية العامة بأن تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ يتطلب زيادة الحس الاستراتيجي لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية وما تتسم به من روح المساءلة والشفافية ومن منحى تعاوني وكفاءة وفعالية واتجاه صوب تحقيق النتائج، وشددت على أن هيكل الحوكمة داخل المنظومة يجب أن يستجيب بشكل أفضل لتوقعات الدول الأعضاء. ويتناول الاستعراض مجالات نواتج الإدارة القائمة على النتائج، المتصلة بمعايير كفاءة المؤسسات من حيث الشفافية في مجال الإبلاغ عن النتائج؛ والمصدقية في استخدام النتائج في إطار عمليات الرقابة والإدارة وتحديد الاتجاهات؛ والاتساق لأجل تحقيق الكفاءة والأثر الجماعي؛ والمساءلة الجماعية والحوكمة لأجل تحقيق أثر جماعي. وهذه المجالات جميعاً مشمولة في استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات.

ويفضي التحليل الشامل لمختلف الحالات إلى الاستنتاج التالي:

لم تتحقق بالكامل القيمة المضافة للإدارة القائمة على النتائج فيما يتعلق بكفاءة المؤسسات، ولا يزال العمل جارياً في هذا الصدد في المؤسسات الاثنتي عشرة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك، يلاحظ استعداد كبير للنهوض بالدور الهام الذي تؤديه الإدارة القائمة على النتائج في تعزيز كفاءة المؤسسات وتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

النتائج ١: استخدام النتائج لدعم عملية صنع القرار من جانب المديرين على مستوى المؤسسة ما فتئت المؤسسات تحرز تقدماً في مجال استخدام الإدارة للمعلومات المتعلقة بالنتائج. غير أن هذا التقدم غير متكافئ. فاستخدام المعلومات يصطدم بعدم توازن القوى الذي يمكن أن يقوض كفاءة السياسة العامة. والتوزيع غير المتكافئ للسلطة في مجال السياسة العامة يمكن أن يفضي إلى الاستبعاد والهيمنة والحسوبية. فقد لوحظ هذا الاستخدام بشكل أساسي في سياق إدارة حافظة البرامج والمشاريع، وبدرجة أقل بكثير في مجال تحويل الموارد. ويكمن أحد التحديات الرئيسية في إدارة الموارد البشرية. وقد بدأ في الفترة الأخيرة إدماج مبادئ تحقيق النتائج في نظام إدارة الموارد البشرية. غير أن استخدام المعلومات لأغراض إدارة أداء الموظفين يحد من فعاليته النهج الأبوي الذي تأخذ به منظومة الأمم المتحدة في التعامل مع الموظفين، إضافة إلى أفضليات المجلس التنفيذي والتدخل السياسي لأعضائه. وفي كثير من الحالات، يجد المديرون صعوبة في مكافأة السلوك المتميز أو المعاقبة على التقصير المستمر.

ومن المهم الإشارة إلى أن منظومة الأمم المتحدة ليست وحدها في مواجهة التحديات المرتبطة باستخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج في عملية صنع القرار. فهناك مؤسسات عديدة أخرى، ثنائية ومتعددة الأطراف، تصطدم أيضاً ببعض من التحديات الرئيسية ذاتها. غير أن استخدام المعلومات داخل منظومة الأمم المتحدة ينطوي على صعوبة أكبر مقارنةً بالعمليات العادية التي تدخل في نطاق إدارة مؤسسات القطاع العام، وذلك نظراً لعملية الميزنة وطبيعة التمويل ومجموعة من الصعوبات الموثقة توثيقاً جيداً والمرتبطة بالتمويل غير الأساسي. فبسبب القدر الهائل من التمويل غير الأساسي، يتعين على منظومة الأمم المتحدة أيضاً أن تلي متطلبات هياكل الرقابة الإدارية الخارجية، مع ما ينطوي عليه ذلك من

تبعات تتعلق بكثرة التدابير المتصلة بالحوكمة التي تؤثر في الإدارة القائمة على النتائج. وبدأت مؤسسات في إنشاء آليات عديدة، من قبيل الحوار المخصص للتمويل بين الدول الأعضاء والجهات الفاعلة من غير الدول.

النتائج ٢: استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض الحوكمة

أفضت سياسة الإدارة القائمة على النتائج إلى التركيز على استخدام المعلومات لأغراض المساءلة. ولكنها لم تكفل التزاماً موثقاً بدعم التنسيق وتشجيع التعاون في مجالي الرقابة والحوكمة. ولم يساعد التركيز على الشكل بدلاً من التركيز على الوظيفة، وكذلك غياب الاعتراف من جانب الدول الأعضاء بعدم توازن القوى، في التقدم نحو إصلاح سياسة الإدارة القائمة على النتائج.

وخلص الاستعراض إلى أن أهم مساهمة للإدارة القائمة على النتائج بالنسبة إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تتمثل في توفير هيكل تقدم من خلاله كل مؤسسة إلى هيئة الإدارة التي تتبع لها أدلة تبرهن على النتائج المحققة. وتستخدم الدول الأعضاء هذه الأدلة بشكل أساسي لأغراض المساءلة عن استخدام الموارد.

وثمة مسألتان تؤثران في مدى فعالية استخدام الأدلة المتعلقة بالنتائج. وتتعلق المسألة الأولى بمدى موثوقية جودة النتائج المبلغ عنها، بما في ذلك الرضا عن مستوى النتائج المبلغ عنها (الحصائل مقابل النواتج) والصعوبات التي تنطوي عليها معالجة المسائل المتعلقة بالإسناد والضم. ويكشف الاستعراض عن تدني مستوى الأداء فيما يتعلق بجودة نظام القياس أدى إلى حالة مستمرة من انعدام الثقة وفتح المجال أمام الدول الأعضاء المانحة لإجراء مجموعة واسعة من التقييمات المنفصلة التي تتعلق بنفس المؤسسة. ويلاحظ تداخل كبير بين التقييمات من حيث المحتوى الذي تغطيه. ورغم أهمية هذه النهج، التي تشمل تقييمات تنجزها وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بمتغيرات متماثلة، فإنها تنطوي على تكاليف معاملات مرتفعة جداً. وبالتالي، يمثل تنسيق التقييمات التي تنجزها جهات خارجية من جانب وحدة التفتيش المشتركة، التي تلقت تكليفاً للغرض، والتقييمات التي تضطلع بها الهيئات الثنائية والمتعددة الأطراف مسألة ذات أهمية بالغة يجب على هيئات الإدارة أن تعالجها.

وتتعلق المسألة الثانية بالتعامل مع الكم الهائل من المعلومات المتعلقة بالنتائج المطلوب تبليغها إلى برلمانات البلدان المانحة والجمهور عامة. وتشير الأدلة الأولية إلى أن التركيز على الشكل بدلاً من التركيز على الوظيفة يحد من قيمة الإبلاغ عن النتائج. وتشير الأدلة المستجدة أيضاً إلى أن الجمهور العام لا يرغب في الاطلاع على الأرقام فحسب، بل يود الحصول على المزيد من المعلومات النوعية حول العملية الإنمائية والتعقيدات التي ينطوي عليها تحقيق النتائج.

النتائج ٣: التخطيط والقياس والرصد والتقييم والإبلاغ على نطاق المنظومة

تقتضي النواتج الإنمائية التي تكون في العادة موحدة وغير قابلة للتجزئة أسلوباً نظمياً لإدارة العمليات، وبالتالي تتطلب عمليات للتخطيط ووضع البرامج والتنفيذ والرصد والتقييم على نطاق المنظومة برمتها. ويلاحظ أن الإدارة القائمة على النتائج لم تؤثر في العمليات الجارية على نطاق المنظومة.

وقد أصدرت الجمعية العامة قرارات عدة تدعو فيها إلى التخطيط والتقييم على نطاق المنظومة. غير أن الهيكل الوظيفي للأمم المتحدة لم يجهز المنظمة بمقومات العمل كمنظومة. فقليلة هي المؤسسات التي تتمتع بولاية على نطاق المنظومة أو التي تمارس مهامها كمنظومة فرعية. ثم إن الدعوة إلى "توحيد الأداء" لم يكن لها أثر كبير على التخطيط والتقييم على نطاق المنظومة. وتوفر خطة عام ٢٠٣٠ فرصة للعمل كمنظومة. والسؤال المطروح أمام منظومة الأمم المتحدة هو كيف لنا أن ندفع بمؤسسة إلى العمل كمنظومة في حين أنها لم تصمّم في الأصل كمنظومة، وهذا يمثل بحمد ذاته اختباراً للقدرة الفكرية لأعضاء الأمم المتحدة وعزمهم على تحقيق تغيير يفضي إلى التحول على نحو ينهض بقيمة المنظومة ويكفل استدامتها.

وتوحي المرحلة المتقدمة في وضع الأطر الاستراتيجية لآحاد المؤسسات وخططها وأنظمتها المخصصة للإبلاغ عن النتائج المشار إليها في هذا الاستعراض، والتقدم المحرز في مجال التقييم، بأن هذه المؤسسات جاهزة للتصدي لخطة عام ٢٠٣٠. وتوفر المبادرات العديدة التي تستهدف العمل المشترك، والشراكات العالمية، والبرامج التجريبية التي يجري تنفيذها على نطاق المنظومة الأساس لإنشاء هذه الهياكل الاستراتيجية، وذلك على الرغم من تشتت هذه المبادرات والشراكات والبرامج، وهي تحتاج اليوم إلى تجميع وتقييم. وتنطوي المبادرات التي أطلقها بعض الصناديق والبرامج والمتعلقة مثلاً بتطوير نظرية منفصلة للتغيير دعماً للخطط والبرامج الاستراتيجية التابعة لمختلف المؤسسات، على إمكانات كبيرة لإبراز النواتج المشتركة وعمليات المواءمة الاستراتيجية. ففي ٢٠١٧ شرعت الصناديق والبرامج التي يوجد مقرها في نيويورك، والتي تتقاسم نفس المجلس التنفيذي، في وضع خطط استراتيجية مشتركة.

ويوفر نهج الترابط الذي يركز على الغايات المشمولة بأهداف التنمية المستدامة مقارنة متعددة الاختصاصات تصلح لمختلف القطاعات والمواضيع، كما يتيح فرصة لتعزيز الترابط بين القطاعات الفرعية. ويجسد التقييم التجريبي المستقل على نطاق منظومة الأمم المتحدة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية جهداً رئيسياً موجهاً لاستخدام القدرات والشراكات الموجودة لدى الوكالات وعلى مختلف مستويات هيكل وظيفية التقييم. ويتسم إنشاء إطار استراتيجي على نطاق المنظومة يقوم على أساس تصور دقيق بأهمية بالغة لتلبية المطالب المتعلقة بنشر ثقافة داخل الأمم المتحدة لا تقوم على أساس المساءلة فحسب، بل تتسم بالحركية وروح الابتكار وتساهم في تحقيق النواتج بنجاح وعلى نحو مستدام. ومن الأمور التي تعد رئيسية للتصدي لهذا التحدي، الدور الذي يؤديه إطاراً للحكومة يعزز العمليات على نطاق المنظومة والمساءلة الجماعية من أجل تحقيق أثر جماعي.

النتائج ٤: التعاون والشراكة من أجل تحقيق نواتج مشتركة يكون أثرها جماعياً تترتب عليه مساءلة جماعية

لم تضع منظومة الأمم المتحدة تصوراً لإطار متسق لأجل المساءلة الجماعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، أو مع الشركاء الإنمائيين، بما يتجاوز وظيفة الحوكمة التي يضطلع بها هيكل إدارة منظومة الأمم المتحدة، ولم تتخذ أي تدابير لإنشاء مثل هذا الإطار. وتجدر الإشارة إلى وجود تدابير ناشئة لأجل المساءلة الجماعية، ولكن ثمة حاجة إلى فهم أفضل لهذه المسألة وإلى وضع الإطار المناسب للمساءلة الجماعية والتعلم الجماعي. وسيطلب هذا معايير متكاملة لتحقيق النجاح في مجالي الأثر الجماعي والمساءلة الجماعية.

ويتطلب النجاح في تدبير العمليات الجارية على نطاق المنظومة إدارة مشتركة وتعاوناً وشراكات تتخذ شكل الوسائل المتكاملة والمتراطة للعمل معاً. ويرتبط النجاح أيضاً بالمساءلة الجماعية. وتقتضي الإدارة القائمة على النتائج وجود نظام متعدد الأوجه للمساءلة بغية تحقيق أثر جماعي على المستويات الجزئي والمتوسط والكلّي، بما يشمل وضع مخططات يُستند إليها في إطار ممارسة المساءلة الأفقية على جميع المستويات والمساءلة الأفقية على نطاق المؤسسات والشركاء. وبخصوص المساءلة الجماعية، يبين التحليل أن المبادرات الجديدة من قبيل الحوار المخصص لمساءلة التمويل والميزانية المتكاملة، توفر إطاراً لتحفيز الشركاء على استعراض الموارد والبدء في معالجة قضايا الشراكة والحوكمة التي تتمحور حول حافظات الموارد.

ويصعب كثيراً ممارسة المساءلة الجماعية فيما يتعلق بالنواتج المشتركة بين المؤسسات. ويبين الاستعراض أن النجاح في هذا الصدد يرتبط بمجموعة من الشروط اللازمة لتحقيق أثر جماعي، بما في ذلك وجود برنامج مشترك وأدوات قياس مشتركة وأنشطة متعاضدة وتواصل مستمر ودعم أساسي. ويشمل هذا أيضاً نظاماً يثمن الثقة والسلامة، وثقافة نتائج نتمن الابتكار والمجازفة المحسوبة ويتطلب تركز سلطة الرقابة داخل المؤسسة، وقدرًا معقولاً من المساءلة الذاتية. وتشكل دراسة تحليلية صدر بها تكليف من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في سياق استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات نقطة الانطلاق لوضع تصور للمساءلة الجماعية، ولا بد من بذل جهد إضافي لتطوير هذه الأداة على أكمل وجه.

موجز التحديات والقيود التي تعترض العمليات الجارية على نطاق المنظومة وتقوض جهود الاستجابة لمتطلبات الإدارة القائمة على النتائج

تكون الإدارة القائمة على النتائج ذات أهمية وقيمة عندما تتخذ بشكل صحيح وبروح صادقة، وعندما تعالج بالاستناد إلى الدروس المستفادة. وقد كان أداء منظومة الأمم المتحدة في هذا المجال أداءً جيداً. وتتسم القيادة الاستراتيجية من جانب الدول الأعضاء والمديرين على حد سواء بأهمية بالغة لمعالجة التعقيدات التي ينطوي عليها اقتصاد عصرنا هذا الذي يركز على الإنسان ولمواكبة التغييرات التي تفضي إلى التحول. وقد جرى تحديد طائفة واسعة من التحديات الهيكلية والنظمية أو العوامل الأساسية بوصفها عناصر تؤثر في نجاح الإدارة القائمة على النتائج كنظام للإدارة لأجل تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويرد فيما يلي تلخيص لتلك التحديات والعوامل:

(أ) التركيبة الوظيفية لمنظومة الأمم المتحدة التي تتسم بتركيز قطاعي وعقلية قطاعية تهيئ للأخذ بالمقاربات القطاعية، بدلاً من المقاربات المتعددة الاختصاصات، التي تتطلبها عمليات النظم؛

(ب) التركيز على الحصائل الخاضعة للسيطرة والقابلة للتحقيق، وفي بعض الحالات تعريف هذه الحصائل على أنها نواتج نظراً لطبيعة نظام المساءلة وبسبب الخوف من الفشل في حال تعذر تحقيق النواتج؛

(ج) عدم القبول تماماً بالمبدأ الذي مفاده أن النواتج هي اقتراح شراكة، وبالتالي لا بد من وضع إطار للمساءلة الجماعية، وأن المساءلة داخل الأمم المتحدة لا يراد بها قياس الحصائل فحسب، بل وُضعت أيضاً لأجل النهوض بالدور القيادي الذي تضطلع به المنظمة في مجال تنسيق أنشطة جميع الجهات الفاعلة الأخرى ودعم الشراكات لضمان تحقيق النواتج والربط مع النتائج الإنمائية؛

- (د) غياب هيكل إداري للمساءلة المشتركة والمساءلة الجماعية على نطاق المنظومة داخل مختلف هيئات الإدارة القائمة والتابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛
- (هـ) التعامل مع جهات فاعلة متعددة يجعل منظومة الأمم المتحدة خاضعة لعدد كبير من أطر الإدارة الخارجية، ويحد من الدور القيادي الذي تضطلع به على نطاق العالم ويزيد، في بعض الأحيان، من تعرضها لمختلف أنواع المخاطر؛
- (و) نظام التمويل الذي يولد المنافسة ويعزز التخصص الوظيفي، وبالتالي فهو يحد من وسائل العمل الموحدة والمتكاملة؛
- (ز) عدم وجود دراسة تحليلية مركزة بشأن قدرة السلطات المحلية على تولي زمام الأمور والقدرات المتاحة وطنياً في مجال إدارة النتائج وتقييمها كعامل من شأنه أن يعزز استدامة الإدارة القائمة على النتائج.

وقد اتخذت المؤسسات مجموعة من التدابير والمبادرات التجريبية للتصدي لهذه القيود. ويعالج قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١ أيضاً بعض القيود النظامية والهيكلية التي تشكل موضوع الدراسات التحليلية والمبادرات المتعلقة بالإصلاحات الجارية التي اقترحتها الأمين العام.

ويسلم المفتش بأن السياق الراهن الذي يجري فيه تنفيذ استراتيجية إصلاح منظومة الأمم المتحدة القائمة على التحديث، بدلاً من إعادة التصميم، يتطلب الأخذ بنهج تكتيكية متعددة تتناسب مع الأوضاع الناشئة. ويجب أن تلقى مختلف المبادرات الدعم الأساسي اللازم لأجل التنسيق بين الوكالات وإقامة علاقات تكافل مع المبادرات الجارية الأخرى. ومع ذلك، يجب رصد هذه المبادرات باستمرار، وينبغي إنشاء وظيفة للتقييم التكويني على نطاق المنظومة بغية الوقوف على ما يصلح، ولماذا يصلح، وكيف يصلح. ويبقى المجال مفتوحاً لتحديد المكان الذي تُنشأ فيه هذه الوظيفة المتعلقة بالتقييم التكويني على نطاق المنظومة دعماً للتغيير المستمر والدينامي على أساس مبدأ التبعية والقيمة المضافة النسبية.

وبالتزامن مع التخطيط للمجموعة الواسعة من الأنشطة والنهج التكتيكية، لا بد من البدء في وضع أطر استراتيجية على نطاق المنظومة، بالإضافة إلى إطار للرصد والتقييم على نطاق المنظومة برمتها، بغية مواكبة الوتيرة المتسارعة للتنمية مع التركيز على الدور الاستراتيجي لمنظومة الأمم المتحدة في ظل الظروف والأولويات المتغيرة في سياق خطة عام ٢٠٣٠.

ثالثاً - توصيات

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين، الذين لم يضعوا بعد استراتيجية واضحة المعالم وشاملة وكلية لتوجيه تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج داخل كل مؤسسة وعلى نطاق جميع المؤسسات، أن يفعلوا ذلك.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين، بمن فيهم الأمين العام، بصفتهم رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن ينظروا في استحداث وظيفة للدعم الأساسي تضمن استيعاب الطائفة الواسعة من الابتكارات التي أُدخلت في نسيج الإدارة القائمة على النتائج على نطاق منظومة الأمم المتحدة ودعمها وتقدير قيمتها وتقاسمها لأجل اعتمادها على نطاق المنظومة.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يساندوا نشر ثقافة تحقيق النتائج عن طريق التركيز في إطار خطة تنمية القدرات الخاصة بكل منهم على النهوض بالعقلية ومنظومات القيم التي تتسم بالأهمية لتعزيز التزام الموظفين بتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج وانخراطهم في هذا الجهد.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يتأكدوا من أن النهج التي ستوضع مستقبلاً فيما يتعلق بمساءلة الموظفين وإدارة الموارد البشرية تراعي بشكل أفضل عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج، بما في ذلك وضع نظم للحوافز تعزز المساءلة عن تحقيق النتائج والمساءلة عن التعلم المفضي إلى التحول والابتكارات على جميع المستويات.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يجعلوا من استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج، بما في ذلك الأدلة المستمدة من التقييم، أولويةً استراتيجيةً.

التوصية ٦

قد تود الهيئات التشريعية أن تعمل مع رؤساء المؤسسات بهدف زيادة التركيز على عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج بما يتجاوز طلب المساءلة والإبلاغ وذلك من باب التركيز، تركيزاً أكبر، على ما يصلح وما لا يصلح وسبب ذلك، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسياق.

التوصية ٧

ينبغي للأمين العام، بصفتهم رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، أن يطلب إلى الهيئات المشتركة بين الوكالات التي تعمل على إصلاح نظام المساءلة أن تضع تصوراً لإطار للمساءلة الجماعية يكون صالحاً لتحقيق أثر جماعي وأن تنشئ هذا الإطار استجابةً لمتطلبات الإدارة القائمة على النتائج وتنفيذاً لخطة عام ٢٠٣٠.

الصفحة

١	.....	مقدمة	أولاً -
٢	.....	أهمية الاستعراض وغرضه	ألف -
٣	.....	الأهداف والأسئلة الرئيسية	باء -
٤	.....	المجالات الإدارية التي انصب عليها التركيز: الأركان والعناصر	جيم -
٥	.....	المنهجية	دال -
٧	.....	هيكل التقرير وعبارات التقدير	هاء -
٩	.....	الاستنتاجات المتعلقة بمراحل تطور الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة....	ثانياً -
٩	.....	تقييم مراحل التطور في تعميم الإدارة القائمة على النتائج	ألف -
١٠	.....	الاستنتاجات المتعلقة بمراحل التطور: التحليل المؤسسي	باء -
١٢	.....	الاستنتاجات المتعلقة بمراحل التطور، حسب الأركان والعناصر	جيم -
٢٢	.....	استنتاجات بشأن القيمة التي يضيفها نهج الإدارة القائمة على النتائج إلى فعالية المؤسسة	ثالثاً -
٢٢	.....	الرابط بين تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج، وفعالية المؤسسة والنتائج الإنمائية	ألف -
٢٤	.....	النتائج ١: استخدام النتائج لدعم عملية صنع القرار على المستوى المؤسسي من المديرين	باء -
٢٨	.....	النتائج ٢: استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض الحوكمة	جيم -
٣٠	.....	النتائج ٣: المساهمة في أنشطة التخطيط والقياس والرصد والتقييم والإبلاغ عن النتائج على نطاق المنظومة	دال -
٣٢	.....	النتائج ٤: التعاون والشراكة من أجل تحقيق نواتج مشتركة يكون أثرها جماعياً تترتب عليه مساهلة جماعية	هاء -
٣٥	.....	الرسائل الرئيسية وطريق المضي قدماً: الإدارة القائمة على النتائج والتقدم في الزمن الراهن: الناس والكوكب والشراكات	واو -

المرفقات

٣٩	.....	مبادئ الإدارة القائمة على النتائج وتبعاتها في مجال الإدارة	الأول -
٤٠	.....	مبادئ الإدارة القائمة على النتائج ومعايير الفعالية وأنواع المساءلة	الثاني -
٤١	.....	مجالات النواتج المحددة في استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات، ومعايير الفعالية، وعرض النواتج من أجل فعالية المؤسسة	الثالث -
٤٢	.....	استعراض عام للإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المؤسسات المشاركة بناء على توصيات وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/2017/6	الرابع -

أولاً - مقدمة

١- يتناول هذا التقرير الإدارة التي تتوخى النجاح في تحقيق النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ويشار إليها باسم الإدارة القائمة على النتائج، وفقاً للصيغة المستخدمة في قرارات الجمعية العامة. ولأغراض هذا الاستعراض، تُعرّف الإدارة القائمة على النتائج باعتبارها استراتيجيات إدارية تُتبع في آحاد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قوامها تدبير يُتوخى منه تحقيق نتائج مؤسسية منشودة بإدماج فلسفة ومبادئ تحقيق النتائج في جميع جوانب الإدارة، وبالعامل، وهو الأهم، على مراعاة الدروس المستخلصة من الأداء السابق في اتخاذ القرارات الإدارية^(١).

٢- ويركز هذا التعريف على استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج للنجاح في صنع القرار، وعلى تعميم مبادئ تحقيق النتائج والشروط المرتبطة بها في مجال الإدارة. وتشمل المبادئ الأساسية للإدارة القائمة على النتائج ما يلي: (أ) الرؤية والوضوح بشأن النواتج والآثار المنشودة؛ (ب) العلاقة السببية الكامنة في سلسلة هرمية من النتائج (المدخلات والأنشطة والحصائل والنواتج والآثار) استناداً إلى نظرية أو فرضية بشأن كيفية حدوث التغيير؛ (ج) التركيز على النتائج على مستوى المستفيدين، أي النواتج التي تقتضي أن تتجاوز عمليات النظم المنطق السببي الخطي للنظم المغلقة، وتنظر في السياق، وتتبنى مبدأ "التكافؤ الغائي" (مبدأ مفاده أن بالإمكان، في النظم المفتوحة، الوصول إلى حالة نهائية بوسائل أو عبر مسارات كثيرة ممكنة)، وتعالج المخاطر التي تعترض النجاح في تحقيق نتائج أعلى مستوى أو الشروط التي تسمح بتحقيقه؛ (د) قياس الأداء من أجل الشفافية وتحقيق توافق الآراء حول أبعاد النتائج والمساءلة؛ (هـ) رصد التعلم الأحادي الحلقة؛ (و) تقييم التعلم الثنائي الحلقة. ويتضمن المرفق الأول تفاصيل عن هذه المبادئ الستة وآثارها في الإدارة.

٣- وانطلق العمل بنهج الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأولى من هذا القرن. ونشأت الإدارة القائمة على النتائج من مطالب البلدان المستفيدة من البرامج والبلدان المانحة على حد سواء بأن تثبت الأمم المتحدة أنها تحقق أهدافها، وأنها تفعل ذلك باتساق وكفاءة، وأنها تؤتي قيمة مضافة وتسهم في تلبية احتياجات وأولويات البلدان المستفيدة من البرامج، وفي الأولويات العالمية أيضاً. وفي هذا الصدد، أبرزت الجمعية العامة، في قراراتها ٢٢٦/٦٧ و ٢٤٣/٧١، أموراً شتى من بينها أهمية الإدارة القائمة على النتائج، داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية وعلى جميع مستوياتها، وطلبت إلى هذه المنظومة تعزيز الإدارة القائمة على النتائج^(٢).

٤- وظلت وحدة التفتيش المشتركة (الوحدة) تركز على موضوع رئيسي هو الإدارة القائمة على النتائج، والاتساق في تنفيذها على نطاق منظومة الأمم المتحدة، منذ أن اعتمد هذا النهج في مؤسسات المنظومة. وفي عام ٢٠٠٤، وضعت الوحدة إطاراً معيارياً للإدارة القائمة على النتائج

(١) مقتبس بتصرف من JIU/REP/2004/6 ومن United Nations Development Group, Results-based Management Handbook: Harmonizing Results-based Management Concepts and Approaches for Improved Development Results at Country Level, October 2011. متاح في الرابط التالي: <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>

(٢) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧، الفقرات ١٦٤-١٧٢، و ٢٤٣/٧١، الفقرة ١٢.

في سلسلة من أربعة تقارير^(٣). وتشكل المعايير إطاراً مشتركاً يرشد المؤسسات في تعميم الإدارة القائمة على النتائج. وفي عام ٢٠٠٦، أيدت لجنة البرنامج والتنسيق^(٤) والجمعية العامة تلك المعايير^(٥). واستخدمت الوحدة الإطار المعياري في استعراض وتقييم الإدارة القائمة على النتائج، وفي استعراض آحاد المؤسسات، وفي استعراض المنظومة برمتها^(٦). وتبين من البحوث التي أُجريت في إعداد هذا الاستعراض أن مستوى استخدام الإطار المعياري منخفض نسبياً. ويتطلب تحديث الأعمال التي اضطلعت بها الوحدة في السابق التفكير في الدروس المستخلصة وفي كل ما استجد في الإدارة القائمة على النتائج منذ عام ٢٠٠٤.

٥- وهذا التقرير جزء من مشروع أُدرج في برنامج عمل الوحدة في عام ٢٠١٥، يسعى إلى تحديث أعمالها السابقة، ويشمل ما يلي: (أ) تقييماً مكثفاً للأعمال السابقة والمشاورات الموسعة، والتحري ووضع المقاييس في إطار تعاوي لإرساء الأساس اللازم لتحديث تلك الأعمال وتعزيز صلاحيتها وقيمتها للاستخدام المشترك؛ (ب) وضع إطار معياري ومنهجية تقييم لنموذج قوي الأثر للإدارة القائمة على النتائج يكون مرتبطاً بمجالات النواتج المحددة في الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات؛ (ج) إجراء تحليل على نطاق المنظومة يتناول مراحل تطور الإدارة القائمة على النتائج وقيمتها المضافة ويركز على المستوى المؤسسي. ويتيح النموذج القوي الأثر المنهجية والأساس المعتمدين في جمع البيانات لهذا التقرير المتعلق بتحليل الإدارة القائمة على النتائج في المنظومة برمتها، ويرد تفصيله في مذكرة منفصلة^(٧).

ألف - أهمية الاستعراض وغرضه

٦- تكرر المعايير المحددة لنجاح منظومة الأمم المتحدة في أعمال خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ الأسس الفلسفية والمبادئ الجوهرية التي تستند إليها الإدارة القائمة على النتائج، وتشمل ما يلي: (أ) تركيز الجهود الموجهة نحو النتائج على النجاح في تحقيق النواتج؛ (ب) مراعاة جميع الظروف لتحقيق النواتج، ومراعاة ما يترتب عليها من آثار في عمليات النظم؛ (ج) إيجاد سبل عمل متكاملة ومترابطة لتحقيق قيمة وآثار جماعية من نواتج مشتركة تكون في الغالب متصلة لا تتجزأ؛ (د) إجراء تحقيق نقدي يستند إلى التقييم؛ (هـ) اتباع أساليب دينامية في التعلم والعمل من أجل إدخال تغييرات تفضي إلى التحول وتعكس صورة مؤسسة متعلمة تعمل في سياق تطورات متسارعة مستعصية على التنبؤ في كثير من الأحيان، وتقتضي من ثم بناء قدرتها على الصمود؛ (و) الأخذ بمساءلة جماعية أفقياً وعمودياً، تتناول النواتج المشتركة وسلسلة هرمية من النتائج المتكاملة التي يرتبط بعضها ببعض ارتباطاً منطقياً^(٨). ويسلط الشكل الأول الضوء على هذا الترابط.

(٣) JIU/REP/2004/5، و JIU/REP/2004/6، و JIU/REP/2004/7، و JIU/REP/2004/8.

(٤) انظر A/60/16، الفقرة ٢٤٨.

(٥) قرار الجمعية العامة ٢٥٧/٦٠.

(٦) JIU/REP/2005/6، و JIU/REP/2006/1، و JIU/REP/2006/6.

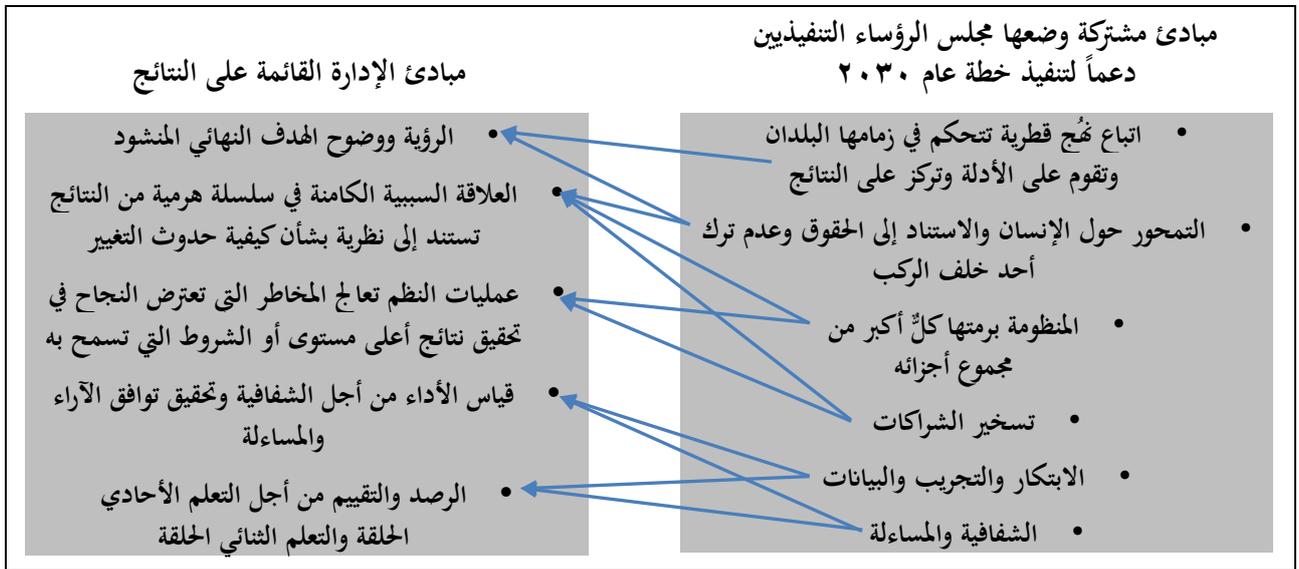
(٧) JIU/NOTE/2017/1.

(٨) انظر CEB/2016/1، المرفق.

٧- ومن المهم فهم الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة، والتحديات والقيود التي تعيق تطورها، وقيمتها المضافة، من أجل تحديد قدرة المنظومة على تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ ومستوى استعدادها لذلك. والغرض من هذا الاستعراض هو مساعدة الأمم المتحدة على تعزيز قدرتها على الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج من أجل تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ويسعى الاستعراض بذلك إلى الاستجابة للجمعية العامة التي طلبت تعزيز الإدارة القائمة على النتائج، بالنظر إلى قيمتها في تحقيق الفعالية على صعيد المؤسسة، بغية التأثير في النتائج الإنمائية في نهاية المطاف.

الشكل الأول

الروابط بين المقتضيات المبينة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ ومبادئ الإدارة القائمة على النتائج



باء- الأهداف والأسئلة الرئيسية

٨- يهدف الاستعراض إلى تحليل مرحلة تطور الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات المنظومة وأثرها في الفعالية على صعيد المؤسسة، وإلى معالجة العوامل التي تؤثر في ذلك التطور، فضلاً عن القيود التقنية والسياسية والهيكلية والنظرية التي تؤثر في دقة تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج وقيمتها الحقيقية لفعالية المؤسسات. وفيما يلي أهم أهداف الاستعراض والأسئلة التي تناولها:

(أ) الهدف ١: تقييم المرحلة الراهنة من تطور الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وبحث تدريجها عبر المراحل على مر الزمن. وقد نظر الاستعراض في مرحلة التطور الراهنة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وأنماط ذلك التطور وتفاوته بين المؤسسات وفي مختلف أركان الإدارة وعناصرها المختارة للدراسة. وحلل الاستعراض أيضاً العوامل التي تؤثر في مستوى التطور وما يرتبط بها من صعوبات وقيود. وحدد الممارسات النموذجية. ويتناول التحليل أيضاً آثار مستوى التطور على استعداد منظومة الأمم المتحدة لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠؛

(ب) الهدف ٢: تحليل النواتج المتأتية في الفعالية على صعيد من خلال الإدارة القائمة على النتائج. حلل الاستعراض وجه الاختلاف في الفعالية على صعيد المؤسسة أو القيمة المضافة إليها نتيجة تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، وتناول الأسئلة الرئيسية التالية: هل أدى ذلك التنفيذ إلى استخدام الأدلة على النتائج في صنع القرار وفي الحوكمة، فتعززت الشفافية والموضوعية، وزادت من ثم المصدقية في صنع القرار؛ وهل أدى ذلك التنفيذ إلى التخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ على نطاق المنظومة، فتعزز الاتساق في منظومة الأمم المتحدة وتحسنت كفاءتها وزاد تأثيرها الجماعي؛ وهل أدى ذلك التنفيذ إلى تعزيز التعاون والشراكات، وترتبت عليه آثار في المساءلة الجماعية عن التأثير الجماعي والحوكمة الفعالة لهذا التأثير؛

(ج) الهدف ٣: تحديد الإجراءات والتدابير التي تدعم تطوير الإدارة القائمة على النتائج داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وعلى جميع مستوياتها. حدد الاستعراض مجموعة من الإجراءات الاستراتيجية اللازمة للنهوض بإدارة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة وتعزيز دورها في دعم خطة عام ٢٠٣٠.

جيم - المجالات الإدارية التي انصب عليها التركيز: الأركان والعناصر

٩ - استُرشد أساساً في تحديد مجالات الإدارة التي تتطلب وضع المعايير بمجالات النواتج المبينة في قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧، فضلاً عن الدروس المستخلصة بشأن العوامل الهامة لنجاح نهج الإدارة القائمة على النتائج. ويوفر الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات هيكلًا هاماً ومفيداً، لأنه يشكل إطاراً سياسياً جامعاً لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية، يشمل عدداً كبيراً من المؤسسات. وفيما يلي المجالات الإدارية والعناصر الحاسمة:

(أ) الإدارة الاستراتيجية (الركن ١)، مجال يركز على الرؤية والإطار الاستراتيجي اللذين يوجهان اعتماد الإدارة القائمة على النتائج باعتبارها استراتيجية إدارية. وينطوي ذلك على وجود إطار لإدارة التغيير والمساءلة يلائم الإدارة القائمة على النتائج؛

(ب) إدارة العمليات (الركن ٢)، مجال يركز على أنشطة المؤسسة ومواردها - أي التخطيط الاستراتيجي والبرمجة وإدارة الموارد (البشرية والمالية)؛

(ج) المساءلة وإدارة التعلم (الركن ٣)، مجال يركز على نظم الرصد والتقييم والإبلاغ وإدارة المعلومات؛

(د) إدارة التغيير (الركن ٤)، مجال يركز على ثقافة تحقيق النتائج من خلال الاستيعاب الداخلي والقدرات التقنية والسلوكية والقيادة واستخدام النتائج عاملاً من عوامل تطوير مؤسسة متعلمة؛

(هـ) إدارة المسؤوليات (الركن ٥)، مجال يركز على إقامة الشراكات من أجل تحقيق النواتج والتأثير الجماعي، مما يفضي إلى المساءلة الجماعية على المستويين العمودي والأفقي وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء في التنمية^(٩).

(٩) تشمل المجالات الأخرى، التي حددت أثناء تقرير نطاق الاستعراض لكنها لم تُدرج فيه، الاتساق على الصعيد القطري ودعم القدرات الوطنية من أجل تحقيق النتائج.

١٠ - ويبين الشكل الثاني مجالات الإدارة والعناصر المرتبطة بها التي شملتها الدراسة. وترد التعاريف الإجرائية لمجالات الإدارة في مذكرة الوحدة عن النموذج القوي الأثر للإدارة القائمة على النتائج.

الشكل الثاني الإطار المعياري لنظام الإدارة القائمة على النتائج



دال - المنهجية

١١ - تستجيب المنهجية المتبعة في الاستعراض للطبيعة المعقدة التي تميز الإدارة القائمة على النتائج وعملية التغيير التي ينطوي عليها اعتماد وتكييف الإدارة القائمة على النتائج باعتبارها نهجاً مبتكراً. وتتناول المنهجية أيضاً الصعوبات الكامنة في إجراء تقييم وتحليل على نطاق منظومة الأمم المتحدة التي تتألف من وكالات وظيفية مستقلة تختلف ولاياتها وهيكلها الإدارية جميعاً. وفي هذا الصدد، استخدم الاستعراض نظرية النظم وتحليل الأنساق وإطاراً معيارياً نوعياً قوي الأثر يشمل مراحل التطور في خمسة مجالات إدارية على نحو يتيح إمكانية الاستخدام المناسب في مختلف المؤسسات. ويمكن الاطلاع على تفاصيل عن المنهجية والاستنتاجات في التقرير الكامل الذي يستند إليه هذا التقرير الموجز^(١٠).

(١٠) متاح في موقع الوحدة الشبكي (www.unjui.org).

١٢ - وركز الاستعراض على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الاثنتي عشرة التالية التي تشكل جزءاً من منظومة الأمم المتحدة الإنمائية وتتولى، بأشكال شتى وعلى مستويات مختلفة، أنشطة تنفيذية تساهم في تحقيق نتائج إنمائية:

(أ) ستة صناديق وبرامج هي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (صندوق السكان)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية اللاجئين)؛

(ب) خمس وكالات متخصصة هي: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (الوايو).

(ج) كيان واحد تابع للأمانة العامة للأمم المتحدة هو: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان).

١٣ - وأُتبع نهج اختيار العينات ليتسنى دراسة هذا الموضوع المعقد والسماح بدراسة القيمة المضافة أو النواتج المتأتمية من الإدارة القائمة على النتائج في المؤسسات الاثنتي عشرة التي رُجح أن تكون قد بلغت مرحلة متقدمة من التطور في تنفيذ هذا النوع من الإدارة^(١١). غير أن التركيز على هذه المؤسسات الاثنتي عشرة وحدها لا يحد من قيمة هذا الاستعراض لمنظومة الأمم المتحدة الأوسع. فالمشاورات المكثفة التي أُجريت في سبيل بلورة التصور العام للاستعراض تبين أن الأسئلة والتحديات والقيود الرئيسية التي أُبرزت في الاستعراض تشمل العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولذلك تسري الاستنتاجات المستخلصة في هذه المجالات على المنظومة برمتها. ويتأكد هذا الأمر باستجابة المؤسسات لمشروع هذا التقرير. ومع ذلك، فلأسباب فنية، تقتصر توصيات الاستعراض على المؤسسات الاثنتي عشرة التي شملتها الدراسة.

١٤ - وجمعت البيانات اللازمة للاستعراض من مصادر مختلفة، منها: (أ) التقييمات الذاتية التي أجرتها المؤسسات، وأعقبتها مقابلات وعمليات مصادقة اضطلعت بها الوحدة بناءً على أدلة ملموسة باستخدام النموذج القوي الأثر للإدارة القائمة على النتائج الوارد في الوثيقة JIU/NOTE/2017/1؛ (ب) استبيانات أنجزها كبار المديرين، تلتها مقابلات وحوارات مركزة غير مهيكلة بشأن سبل المضي قدماً في سياق خطة ما بعد عام ٢٠١٥؛ (ج) مقابلات مع ممثلي الدول الأعضاء، أُجريت كلما أتيحت الفرصة لذلك، واستناداً إلى مناقشاتهم في سياق الحوار الدائر في حلقة العمل التوليفية بشأن موقع منظومة الأمم المتحدة في الأجل الطويل؛ (د) حلقة العمل التوليفية مع المؤسسات الاثنتي عشرة بشأن الاستنتاجات والخلاصات الأولية، التي شكلت منتدى للمصادقة على الأدلة، وتحليل الفرضيات المخالفة وتفسير الاختلافات الملحوظة، وكانت أيضاً محفلاً لجمع بيانات المتابعة. ويستند التحليل إلى الرصد التلثي وتوليف مصادر البيانات للتوصل إلى منظور شامل للمنظومة برمتها.

(١١) استند اختيار المؤسسات لهذا المعيار إلى تحليل أولي للأدلة الثانوية المتاحة.

خصائص المؤسسات الاثني عشرة

القواسم المشتركة	أوجه الاختلاف
<ul style="list-style-type: none"> تشكل جميع المؤسسات جزءاً من منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وتضطلع بأنشطة تنفيذية من أجل التنمية؛ تغطي المؤسسات أكثر من ٦٠ في المائة من الموارد البرنامجية التي تُدار على نطاق منظومة الأمم المتحدة الإنمائية؛ خضعت جميع المؤسسات لاستعراضات شملت نظام الإدارة القائمة على النتائج المتبع في كل منها، أو أجزاء من هذا النظام، خلال السنوات العشر الماضية^(١)؛ كان يُتوقع من جميع المؤسسات أن تظهر مستوى كبيراً من التطور في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج (مستوى متوسطاً أو فوق المتوسط). 	<ul style="list-style-type: none"> مثال من مختلف ولايات منظومة الأمم المتحدة، التي تركز على التنمية والمساعدة الإنسانية والولايات النازمة؛ مثال من مختلف الهياكل المؤسسية، بما فيها الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج والأمانة العامة؛ مثال من مؤسسات مختلفة الحجم استناداً إلى النفقات السنوية.
	<p>(أ) الافتراض الوارد هنا هو أن هذه المؤسسات ستكون قد تعلمت من هذه الاستعراضات وستكون عملياتها قد بلغت مستوى يتيح أساساً جيداً لتقييم مراحل تطورها وتقاسم المعلومات. ويُقدَّر أيضاً أنه سيكون من الأسهل، في حال بلوغ مستوى أعلى، ملاحظة النواتج المحرزة والروابط بين الحصائل والنواتج، والنظر في القيمة العامة المضافة المتأتية من الإدارة القائمة على النتائج.</p>

١٥- وتستند الاستنتاجات الواردة في هذا التقرير إلى بيانات جُمعت وثبتت صحتها في عام ٢٠١٥ وفي الجزء الأول من عام ٢٠١٦. وبالنظر إلى الوقت الذي انقضى بين جمع البيانات والإبلاغ، من المتوقع أن تكون المؤسسات قد أحرزت تقدماً أو شملت تطورات جديدة. وبالنظر إلى التركيز على الأنماط في هذا الاستعراض، لا على مستويات كل مؤسسة من المؤسسات، فإن فرادى الاختلافات هذه تكنسي قدراً أقل من الأهمية.

هاء- هيكل التقرير وعبارات التقدير

١٦- يستند هذا التقرير الموجز إلى تقرير كامل أكثر تفصيلاً يتضمن البيانات والأمثلة الداعمة للاستنتاجات الواردة هنا. ويقدم التقرير الكامل تفاصيل عن النطاق المدروس والنهج المتبع والمنهجية النوعية غير التقليدية المطبقة، فضلاً عن القيود المفروضة والأساليب المستخدمة لإدارة المخاطر التي تهدد صحة التقييم ومصداقيته. ويقدم أيضاً عدداً من التوصيات غير الملزمة لم تُدرج في هذا التقرير الموجز.

١٧- ويعرض الفصل الثاني من هذا التقرير الاستنتاجات المتعلقة بما قُيِّم من مراحل التطور في تعميم الإدارة القائمة على النتائج. ويركز الفصل الثالث على القيمة المضافة من تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج، أو التغيير الذي يحدثه في الفعالية على صعيد المؤسسة. ويقدم كلا الفصلين معلومات عن التحديات والقيود الهيكلية والنظمية التي تعترض تطور الإدارة القائمة على النتائج. ويختتم التقرير بموجز تلك القيود وسبيل المضي قدماً في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج.

١٨- وصيغت التوصيات بشأن سبل النهوض بالإدارة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة صياغة تتضمن إقراراً بقرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١ الذي اعتمد حديثاً، وبخطط الإصلاح ذات الصلة من أجل إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة لإنجاز خطة عام ٢٠٣٠. وتيسيراً لتنفيذ التوصيات ورصدها، يتضمن المرفق الرابع لهذا التقرير جدولاً يبين المؤسسات المعنية بكل توصية، وما إذا كانت التوصية موجهة لاتخاذ إجراءات أم للعلم، ويبين أتعلمب التوصيات قراراً من الهيئة التشريعية في المؤسسة أو من هيئة إدارتها، أم يمكن أن يبت فيها رئيس المؤسسة التنفيذي.

١٩- ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ١١ من نظام الوحدة الأساسي، وُضعت الصيغة النهائية لهذا التقرير بعد تشاور المفتشين لاختبار استنتاجاته وتوصياته في ضوء الاتجاه الفكري العام للوحدة. وروعت أيضاً التصويبات الوقائية، وتعليقات واقتراحات المؤسسات الاثنتي عشرة المشمولة بالاستعراض.

٢٠- وتعرب المفتشة عن امتنانها للموظفين وكبار المديرين على تعاونهم في وضع التصور العام للاستعراض وتصميمه وتقييمه وتحليله. وتتوجه بالشكر الخاص إلى الفريق الاستشاري المعني بالاستعراض الذي يضم خبراء من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وإدارة التنمية الدولية للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية. وتعرب المفتشة عن تقديرها لاستجابة وتعاون المنسقين المعنيين بالإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الاثنتي عشرة المشاركة في الاستعراض. وتود المفتشة أيضاً أن تشكر الدول الأعضاء التي شاركت في تحديد نطاق الحوكمة والتفكير فيها. وتعرب الوحدة عن تقديرها البالغ لمنسقيها لما اضطلعوا به من أنشطة الدعم والتنسيق في جميع جوانب عملية الاستعراض.

ثانياً- الاستنتاجات المتعلقة بمراحل تطور الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

ألف- تقييم مراحل التطور في تعميم الإدارة القائمة على النتائج

٢١- أُجري تقييم لمراحل تطور كل عنصر من عناصر مجالات الإدارة المبينة في الشكل الثاني أعلاه. وتناول التقييم خمس مراحل من التطوير التدريجي. ويقدم الشكل الثالث وصفاً للمراحل.

الشكل الثالث

مراحل التطور في تعميم الإدارة القائمة على النتائج

المرحلة ١- لم يبدأ بعد.

المرحلة ٢- الاستكشاف: استكشاف اعتماد نهج الإدارة القائمة على النتائج بوصفه استراتيجية إدارية.

المرحلة ٣- الانتقال إلى التعميم: عملية آلية لم تُدمج بالكامل؛ السعي إلى توسيع نطاق التكامل الداخلي والمواءمة؛ التركيز على الحاصلات أكثر من التركيز على النواتج.

المرحلة ٤- تعميم تام: تغطية جيدة على نطاق المؤسسة؛ تعلم متواصل من أجل تحسين النظام؛ إدارة تركز على النواتج، لكنها لم تُدمج تماماً في جميع الجوانب. إدارة تركز تركيزاً داخلياً في الغالب، لكنها تستكشف إمكانات التواصل وتوسع إلى إقامة الشراكات فيما يتعلق بمجالات النواتج المشتركة والعمل المشترك؛ المشاركة في البرامج التجريبية أو الحوار سعيًا إلى التأثير الجماعي؛ الابتكار من أجل زيادة التحسين وزيادة نوعية الإدارة القائمة على النتائج على الصعيد الداخلي؛ إدارة تنطوي على قدر كبير من الابتكار والمنتجات التي تُحظى بتقدير جهات معنية كثيرة.

المرحلة ٥- التجديد: إدارة تتجاوز العمليات الروتينية وتركز على التحسينات الداخلية: تجري تقيماً للنظام وتبدأ عملية التجديد، بما في ذلك التركيز الواضح على النواتج؛ تشرع في تحديد الحواجز الهيكلية والنظمية التي تعترض تحقيق النواتج، وتشرع في معالجتها مباشرة، ومن ثم الاضطلاع بعمل محسّن ومكثف على نطاق المنظومة وبناء شراكات أفضل وأوسع على نطاق المنظومة؛ تؤدي دوراً استباقياً في تطوير المنظومة برمتها؛ تدافع عن تغيير هيكل الحوكمة وتقديم مدخلات لوضع السياسات؛ تطبق تدابير مبتكرة لتيسير الحوكمة الفعالة على نطاق المنظومة؛ تشارك مشاركة بناءً في المبادرات التجريبية.

٢٢- وتستند هذه المراحل إلى نظرية تشرح كيفية حدوث التغيير في الأخذ بالنهج المبتكرة^(١٢)، وإلى الوصول التدريجي إلى الأبعاد الحاسمة في فلسفة ومبادئ إطار النتائج (انظر الإطار ٢ أدناه)^(١٣)(١٤). وتُقيّم جميع عناصر الأركان الأساسية الخمسة بناءً على هذه المراحل، وعلى المؤشرات النوعية الواردة في الإطار المعياري المصمم للاستعراض.

(١٢) Susan F. Loucks, Beulah W. Newlove and Gene E. Hall, *Measuring Levels of Use of the Innovation: A Manual for Trainers, Interviewers, and Raters* (Austin, University of Texas, 1975)

(١٣) Canada, Office of the Auditor General and the Secretariat of the Treasury Board, *Managing for Results Self-Assessment Tool*, catalogue No. BT22-88/2003 متاح في الرابط التالي: www.tbs-sct.gc.ca

(١٤) "Managing for Development Results, "Capacity scan measurement framework" متاح في الرابط التالي: www.mfdr.org/CAP-Scan/CAP-ScanMeasurementFramework-English.pdf

الإطار ٢

العوامل المساهمة في مراحل التطور في تعميم الإدارة القائمة على النتائج

- ١- الشمولية في نطاق تغطية المؤشرات المتعلقة بالعناصر، على النحو المحدد في إطار الوحدة المعيارية المحدثة للإدارة القائمة على النتائج^(١) (المحتوى): ما هو نطاق تغطية المؤشرات المتصلة بالعناصر التي تصف تعميم الإدارة القائمة على النتائج؟
- ٢- مجال ونطاق إشراك المديرين والموظفين على نطاق المؤسسة (التنظيم الداخلي): ما هو مستوى المشاركة على صعيد المؤسسة وهل تساعد على زيادة فعالية العنصر في تحقيق الأثر المنشود؟
- ٣- الربط بين النتائج والمساهمة في الإدارة من أجل بلوغ النواتج (مجال تركيز النواتج): ما هي درجة تركيز العنصر على الإسهام في بلوغ النواتج على الصعيد المؤسسي؟
- ٤- المواءمة والترابط من أجل تعزيز الفعالية والاتساق والتكامل (الاتساق على نطاق المنظومة والشراكات والقدرات الوطنية): ما هي درجة مواءمة العنصر مع منظومة الأمم المتحدة الأوسع ومع المؤسسات الخارجية والجهات الشريكة ذات الصلة؟
- ٥- التعلم المتواصل والتكيف لتحقيق القيمة المضافة (الإدارة التكميلية): هل خضع العنصر للتقييم، وهل أدى هذا التقييم إلى تحسينه أو تجديده لتعزيز قيمته المضافة إلى الإدارة القائمة على النتائج؟

(١) JIU/NOTE/2017/1

باء- الاستنتاجات المتعلقة بمراحل التطور: التحليل المؤسسي

- ٢٣- في الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥، أحرزت مؤسسات الأمم المتحدة الاثنتا عشرة ككل تقدماً ملحوظاً في تعميم الإدارة القائمة على النتائج. وتغير الوضع مقارنة بالإطارين الأصليين اللذين اعتمدا في أواخر التسعينات من القرن الماضي وبداية هذا القرن، وهما إطار الإدارة القائمة على الأهداف، أو إطار الميزنة القائمة على النتائج. وبُذلت جهود لتجاوز نهج مخصص يحدد النهج القديم المتبع في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج أو يعيد تدويره أو يتدرج فيه، والانتقال إلى نظام متزايد الشمول ومتكامل داخلياً يسعى إلى الإدارة التي تتوخى تحقيق النتائج.
- ٢٤- ووصل أسلوب عمل الإدارة القائمة على النتائج على نطاق المؤسسات الاثنتي عشرة إلى المرحلة ٤. وعُثم فيها نهج الإدارة القائمة على النتائج تعميماً واسع النطاق، وبدأ يترسخ فيها مفهوم تحسين نظام النتائج استناداً إلى الدروس المستخلصة. ولا يزال تعميم الإدارة القائمة على النتائج داخلي التركيز في الغالب، ويتسم بسعي المؤسسات إلى تحسين ثقافة الإدارة القائمة على النتائج وزيادة قدرتها على نطاق أوسع يشمل عدداً أكبر من مجالات الإدارة وعناصرها المحددة في الاستعراض. وفي بعض الحالات، تسعى المؤسسات إلى زيادة التوعية على نطاق الوحدات التنظيمية والإدارات على المستويات المؤسسي والإقليمي والقطري، تبعاً للهيكل التنظيمي. غير أنها تواجه تحديات في بلورة نهج تشمل المنظومة برمتها، والأخذ بها من أجل بلوغ نواتج مشتركة أو مترابطة، وفي التركيز بوضوح على أسئلة بشأن القيمة النهائية للإدارة القائمة على النتائج.

٢٥- وبلغت المؤسسات مراحل تطور مختلفة، وإن لم يكن هذا الاختلاف شديداً^(١٥). فتسع من المؤسسات الاثنتي عشرة تعمل في إطار المرحلة ٤، وتعمل ذلك بثبات في جميع عناصر الإدارة. ووصلت منظومة الأمم المتحدة إلى المرحلة ٤ في ٥٠ في المائة من العناصر الـ ١٥ وإلى المرحلة ٣ في العناصر المتبقية. ولم يُرس الاستعراض معياراً للنوعية من أجل الحكم على العملية، لأنه ليس تقييماً، لكن لما كان تطور الإدارة القائمة على النتائج ومواصلة النهوض بها لبلوغ مراحل تطور عليا يتأثران بقيود هيكلية ونظمية كثيرة، يخرج بعضها عن سيطرة المؤسسات، فإن الأدلة السائدة تشير إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ككل قد أبلت البلاء الحسن في تطوير نظام الإدارة القائمة على النتائج.

٢٦- ويبين تحليل الأنماط أن ارتفاع مستوى الأداء يرتبط بما يلي: (أ) وجود إطار مفاهيمي محدد تحديداً جيداً من أجل تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج يعزز التماسك على نطاق المؤسسة والزاهة في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج؛ (ب) دور مجالس الإدارة والجهات المانحة؛ (ج) تنفيذ العمليات وفق ثقافة القطاع الخاص وبموجب هيكل لصنع القرارات يتمتع فيه رئيس المؤسسة بقدر كبير من سلطة صنع القرار فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج؛ (د) إمكانية العمل معاً للاستجابة لنفس المجلس التنفيذي، وتقاسم النهج المبتكرة الناشئة وتطبيقها؛ (هـ) كون المؤسسة حديثة النشأة واستفادتها من الدروس المستخلصة من مختلف المؤسسات.

٢٧- ومن بين عينة المؤسسات المشمولة بالاستعراض، تشكل مفوضية حقوق الإنسان حالة مثيرة للاهتمام بفضل تكيفها مع التحديات الهيكلية التي يطرحها موقعها المؤسسي. ولما كانت المفوضية إدارةً تابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، فإن جوانب هامة من نظام إدارتها القائمة على النتائج تخضع لعمليات الأمانة العامة^(١٦)، التي انثقت باعتبارها معيبة ومعقدة وطويلة ومفككة وجامدة وتستغرق وقتاً طويلاً^(١٧). وترتبط بعملية الميزنة أكثر مما ترتبط بعملية موجهة نحو تحقيق النتائج، وليست لها قيمة تُذكر في صنع القرارات سواء للمديرين في الأمم المتحدة أم للدول الأعضاء^(١٨)(١٩). وحدثت تلك المثالب وذلك القصور العام في عملية الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة بالمؤسسة إلى استحداث نظام مواز، بما في ذلك تصميم بوابة شبكية للنتائج من أجل خططها الاستراتيجية للسنوات الأربع، يلي احتياجاتها على نحو أفضل ويتسق أكثر مع ممارسات الإدارة القائمة على النتائج، سعياً منها إلى زيادة مصداقيتها وشفافيتها للحصول على مزيد من التمويل، وإلى تعزيز استجابتها للمطالبات الناشئة المنبثقة من ولايتها. وتواصل المفوضية

(١٥) يمكن أن يعزى هذا الاختلاف المحدود إلى العاملين التاليين: (أ) طبيعة السلم الترتيبي المستخدم، المصمم لتشخيص كل مرحلة من مراحل التطور أكثر مما هو مصمم لتحليل تباينها أو اختلافها؛ (ب) كون المؤسسات قد اختبرت بسبب بلوغها مرحلة تطور أكبر مقارنة بغيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

(١٦) الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2016/6).

(١٧) انظر A/57/387، الفقرة ١٥٧.

(١٨) تقرير فريق الخبراء المستقل المعنون "Because process matters: groundwork for a reform of planning and budgeting at the United Nations"، آب/أغسطس ٢٠١٤. متاح في الرابط التالي: www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-organizations/un/switzerland-commitment/un-reform/reform-of-the-un-planning-and-budget-process.html

(١٩) JIU/REP/2012/12.

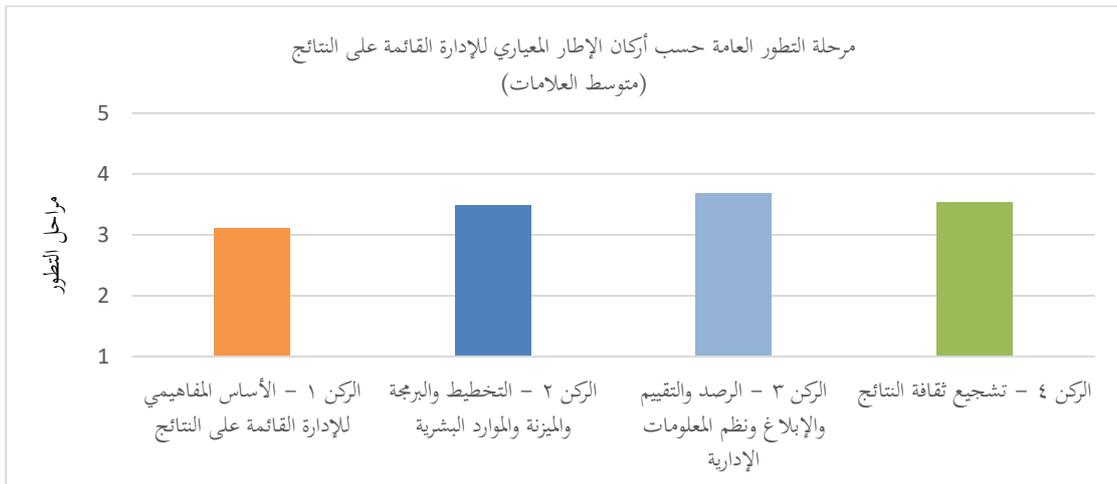
المشاركة في العملية التي تديرها الأمانة العامة، ولا سيما فيما يتعلق بشؤون ميزانيتها العادية، وتطبق بموازاة ذلك نظاماً للإدارة القائمة على النتائج أدمج إدماجاً تاماً في أنشطتها وعملية اتخاذ القرارات فيها. ويسهل الإبلاغ بموجب الإطارين بفضل مواءمتهما إلى حد ما، لكن هذا النهج يولد حتماً بعض التكاليف في المعاملات.

٢٨- وتُفحّت الأنظمة والقواعد التي تحكم هذه العملية في أيار/مايو ٢٠١٦^(٢٠)، غير أن فرصة التفكير في الإدارة القائمة على النتائج لم تُغتَمن كاملة ولا تزال العملية تنطوي على عيوب كبيرة. ويتيح الإصلاح المقترح من الأمين العام^(٢١) لإعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة في ضوء خطة عام ٢٠٣٠ فرصة أخرى لمعالجة هذه المسألة على نحو أشمل. وفي هذا الصدد، يُقترح أن يتشاور الأمين العام مع رؤساء إدارات الأمانة العامة والهيئات التشريعية لمواصلة مواءمة عملية تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم والأدوات ذات الصلة مع الممارسات المتبعة والمصطلحات المستخدمة في الإدارة القائمة على النتائج. وينبغي السعي في تنقيح العملية إلى الاستفادة من المبادرات والتجارب القائمة التي نشأت وتطورت داخل أجهزة مثل مفوضية حقوق الإنسان، بهدف الحد من تكاليف المعاملات في التطورات المقبلة للأمانة العامة للأمم المتحدة برمتها. وينبغي أن يشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، كفاءة إمكانية التشغيل المتبادل بين تخطيط موارد المؤسسة ومنصات النتائج التي أُرسيت ونظام أوموجا، في سياق مواصلة الأمانة العامة بذل جهودها لتعزيز الشفافية والربط بين الموارد والنتائج.

جيم- الاستنتاجات المتعلقة بمراحل التطور، حسب الأركان^(٢٢) والعناصر

الشكل الرابع

مرحلة التطور العامة حسب أركان الإطار المعياري للإدارة القائمة على النتائج



(٢٠) تُفحّت النشرة ST/SGB/2000/8 بناءً على طلب الجمعية العامة الوارد في قرارها ٦٧/٢٣٦، ثم حلت محلها النشرة ST/SGB/2016/6.

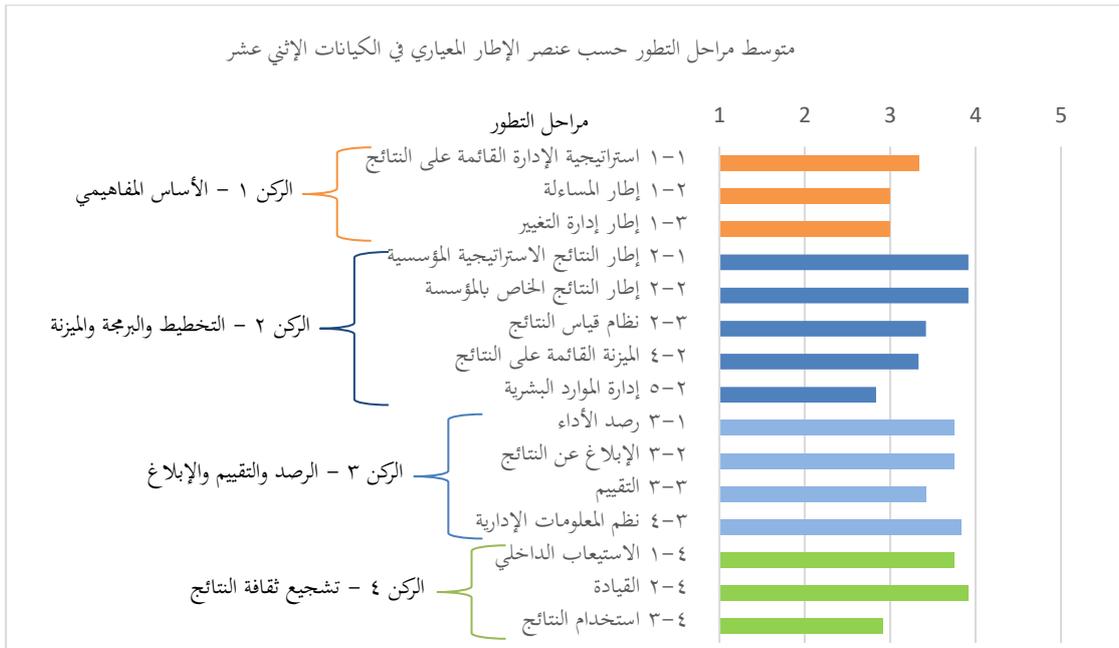
(٢١) A/72/492.

(٢٢) خضع الركن ٥ بشأن المساءلة الجماعية عن التأثير الجماعي للتقييم في البداية باعتباره ركناً للمساءلة المتبادلة، لكن مرحلة تطوره لم يشملها تقييم كاف بسبب صعوبات في تحديد التصور العام. غير أنه يُتناول بشكل نوعي أكبر في الفصل الثالث من هذا التقرير.

٢٩- وهناك تباين بين المؤسسات، لكن الاختلافات بين مراحل تطور شتى مجالاتها الإدارية (الأركان والعناصر) أوضح وأهم. ويشير ذلك إلى الحاجة إلى تركيز المنظومة برمتها على معالجة المجالات التي تعاني من نقص مستويات الأداء وتواجه تحديات. ويبين الشكل الرابع أعلاه مراحل التطور. أما الشكل الخامس فيبين الاختلافات بين عناصر الأركان.

الشكل الخامس

مراحل التطور حسب عنصر الإطار المعياري



٣٠- بيّن التحليل ما يلي:

(أ) تُسجّل أعلى مستويات التطور في الركنين المرتبطين بالتخطيط الاستراتيجي ووضع البرامج، يليهما الرصد والتقييم والإبلاغ عن النتائج؛

(ب) تُسجّل مستويات تطور أدنى في '١' الأساس المفاهيمي للإدارة القائمة على النتائج، الذي يتسم بوجود استراتيجية للإدارة القائمة على النتائج وإطار لإدارة التغيير والمساءلة، ونظام قياس النوعية، '٢' ثقافة النتائج، التي تعترضها صعوبة إحداث تغييرات في الافتراضات المهيمنة ونظام القيم السائد، '٣' استخدام النتائج صلة وصل بين عناصر المؤسسة المتعلمة؛

(ج) تُسجّل أدنى مستويات الأداء، وإن بتفاوت كبير بين المؤسسات، في التخطيط لإدارة التغيير وفي تطبيق الإدارة القائمة على النتائج في إدارة الموارد البشرية. وتكمن الصعوبة الكبرى في الجوانب السلوكية والتغيرات المتصلة بالإدارة القائمة على النتائج. وترد أدناه بعض التفاصيل عن الاستنتاجات المتعلقة بهذه المجالات الإدارية.

٣١- عندما أُجري الاستعراض في عام ٢٠١٥، لم تكن هناك عناصر ولا مؤسسات قد بلغت المرحلة ٥ في عملياتها. فحتى في صفوف مجموعة المؤسسات التسع الأكثر تقدماً، يفيد تحليل الاستعراض بأن هناك مجالاً لإحراز تقدم في الإدارة الرامية إلى تحقيق النتائج، وفي فهم قيمتها باعتبارها نظام إدارة مستداماً. وتعكس المرحلة ٥ القيمة المضافة المتأتية من الإدارة القائمة على النتائج وعملياتها المركزة على النواتج والشاملة للمنظومة برمتها، واستخدامها

معلومات عن النتائج لاتخاذ القرارات. ويمكن وصف هذه المرحلة بأنها الهدف النهائي للإدارة القائمة على النتائج، إذ تشكل جزءاً هاماً من نظام إدارة تكميلي ملائم لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠، ينطوي على ضرورات الترابط والعمل الجماعي والبحث التأملي والتعلم المفضي إلى التحول، وتنفيذ عمليات تشمل المنظومة برمتها أو جزءاً منها في المجالات الإدارية الرئيسية وهي التخطيط والميزنة وإدارة الموارد البشرية والرصد والتقييم وثقافة النتائج والمساءلة.

٣٢- وفي المرحلة ٥، تكون المؤسسة في طور التجديد، وتُسخر تقييمات جهود التعميم لإدخال تغييرات مؤسسية استراتيجية أو اتخاذ إجراءات لها قيمة على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج. وتتركز العمليات في هذه المرحلة على النواتج، ويكون لها من ثم منظور يعم المنظومة. فتضطلع بمجموعة واسعة من الأنشطة التي تدعم الترابط على نطاق المنظومة وتؤثر تأثيراً جماعياً ينطبق على جميع مجالات الإدارة. وتُتبع ممارسة تعكس طابع مؤسسة متعلمة ألا وهي استخدام الأدلة المستمدة من النتائج على المستويات كافة، بما في ذلك الاستخدام على مستوى صنع القرار في المؤسسة، وفي عدد كبير من مجالات الإدارة، بما يتماشى مع إطار مساءلة متعدد الجوانب محوره بلوغ النواتج.

عوامل تطور الإدارة القائمة على النتائج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

٣٣- يبرز في هذا الصدد عاملان رئيسيان هما مطالب الدول الأعضاء وتبادل الممارسات الفضلى والممارسات الجديدة بين المؤسسات. وفي غياب توجيهات واضحة لدعم تعميم الإدارة القائمة على النتائج باعتبارها استراتيجية للإدارة، فإن التقدم المحرز في نمو نظم الإدارة القائمة على النتائج وتطورها نتج عن المطالب المعرب عنها من خلال رقابة الدول الأعضاء، ولا سيما من خلال ما يلي: (أ) مجالس إدارة المؤسسات؛ (ب) مجالس إدارة الوكالات المانحة الثنائية^(٢٣) في سياق التمويل غير الأساسي؛ (ج) اضطلاع الوكالات المانحة الثنائية بتقييمات خارجية^(٢٤). وأدت هذه الرقابة دوراً بالغ الأهمية في الانتقال بمنظومة الأمم المتحدة من التركيز على الأنشطة إلى مستوى استراتيجي أكبر يتمحور حول التأمل في الحصائل والنواتج. وقد رحب العديد من المديرين بهذا التطور على الرغم من تكاليف المعاملات الباهظة الناجمة عن تكاثر عدد التقييمات الخارجية.

٣٤- وركزت تلك المطالب على تعزيز الشفافية والمساءلة عن الإبلاغ عن النتائج. واستجابت قيادة منظومة الأمم المتحدة وعملياتها استجابة كبيرة لشرط المساءلة لدعم الشفافية في تقديم الخدمات واستخدام الموارد، الأمر الذي يتجلى في بلوغ مراحل أكثر تقدماً من مراحل تطور العناصر المرتبطة بالتخطيط والإبلاغ عن النتائج^(٢٥)، وفي الجهود الجارية داخل المؤسسات من أجل تعزيز الشفافية في استخدام الموارد من خلال وضع بوابات إلكترونية و/أو التقييد بتوجيهات المبادرة الدولية للشفافية في المعونة.

(٢٣) JIU/REP/2017/2

(٢٤) تقييمات شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، التابعة لوزارة التنمية الدولية، في سياق استعراضها للمعونة المتعددة الأطراف، وفي سياقات أخرى.

(٢٥) استخدم في هذا الاستعراض الركنان ٢ و ٣ من الإطار المعياري؛ انظر أيضاً الشكل الثاني.

٣٥- وتبيّن أن التركيز على الإبلاغ عن النتائج والمساءلة هام لكنه غير متوازن ويؤدي إلى الضعف ويحد من القيمة التي تضيفها الإدارة القائمة على النتائج إلى المؤسسات. وقد أثبت قصوره فيما يخص الهدف النهائي للإدارة القائمة على النتائج وقيمتها فيما يتعلق بالتعلم وكنهج للإدارة التكوينية، عندما يستخدم بالأساس للإبلاغ والمساءلة. ويتفاقم هذا الوضع باعتماد العديد من المؤسسات على التمويل غير الأساسي الذي تقدمه الوكالات المانحة الثنائية، وبمستوى تخصيص هذا التمويل، وبمختلف متطلبات الإبلاغ المرتبطة به. ويؤثر التركيز المفرط على الإبلاغ في الثقة، ويقيد الابتكار الذي يتوقعه المرء من فلسفة الإدارة القائمة على النتائج.

٣٦- ويؤدي الضغط من أجل المساءلة عن النتائج وإثبات القيمة مقابل المال، على الرغم من التحديات التقنية الهامة والطابع المستعصي على التنبؤ الذي يميز عملية التطوير، إلى تركيز المؤسسات على الحصائل بدلاً من التركيز على النواتج. وقد أفضى إلى الإفراط في استخدام القدرات المهنية لموظفي منظومة الأمم المتحدة للإبلاغ عن النتائج بغية المساءلة عن استخدام الموارد. وأدى إلى نشوء مؤسسات تعتمد عملياتها في المقام الأول على مركز سيطرة خارجي، لأنها تسعى إلى التصدي والاستجابة لمختلف ديناميات السلطة التي تحكم كلاً منها. ونتجت عن هذا الوضع قيادة سريعة الاستجابة لكنها لا تتحمل المسؤولية عن الإدارة من أجل تحقيق النتائج.

٣٧- أما التغييرات التي طرأت أخيراً في نُهج الدول الأعضاء، بما في ذلك التحوار بشأن ما لا يصلح والانتقال من تقييم عمليات الإسناد أو المطالب التي تفرط في اشتراط تحقيق قيمة مقابل المال إلى التركيز على المساهمة في تحقيق النتائج الإنمائية، فتعكس بداية نظام حوكمة يقظ أكثر توازناً للإدارة من أجل تحقيق النتائج.

٣٨- واستجابةً لتلك المطالب، وفي غياب توجيهات واضحة تحظى بتوافق الآراء، سعت المؤسسات إلى أن يتعلم بعضها من تجارب بعض، واستفادت أيضاً من الخبرات المكتسبة خارج منظومة الأمم المتحدة. ومن الأمثلة البارزة على ذلك شبكة التخطيط الاستراتيجي لتبادل المعارف. وقد اعتُمدت مبادرات جديدة متعددة، بما فيها نظرية التغيير، والإدارة التكوينية، وتجارب شتى في مجال الموارد البشرية، وتمويل الحوارات، والأخذ بميزانيات متكاملة، وتحليل اتجاهات النتائج المحققة بمرور الوقت، ومنصات البيانات المهيكلة للإبلاغ عن النتائج وتعزيز التعلم. وأثر نهج إدارة المعارف تأثيراً إيجابياً في النهوض بالإدارة القائمة على النتائج، وأدى إلى قدر من التجانس في ممارسات المؤسسات المشمولة بالاستعراض. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن عملية الأخذ بالجديد لا تستند دائماً إلى أدلة قاطعة بشأن ما يصلح وما لا يصلح.

٣٩- وفيما يلي نبذة عن الاستنتاجات المتعلقة بالأركان والعناصر. ويمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل في التقرير الكامل المتاح على موقع الوحدة الشبكي (www.unjiu.org).

الركن ١: الأساس المفاهيمي للإدارة القائمة على النتائج: استراتيجية الإدارة القائمة على النتائج وإطار إدارة التغيير والمساءلة

٤٠- الاستنتاج: يبين التحليل أن الركن ١ هو الأدنى أداءً مقارنة بسائر الأركان. فاتباع استراتيجية إدارية تنطوي على وجود رؤية واضحة وإطار شامل ومحدد تحديداً جيداً للإدارة القائمة على النتائج لا يوجه تطوير الإدارة القائمة على النتائج في أغلب المؤسسات. وفي السياق الحالي، يحد غياب الرؤية والإطار من نزاهة نظام الإدارة القائمة على النتائج وقدرة

المؤسسة على العمل وفق مركز سيطرة داخلي. ويطرح هذا الأمر تحديات أمام استدامة التقدم المحرز وأمام تطوير ثقافة النتائج.

٤١- تبرز جميع مصادر التوجيهات بشأن الإدارة القائمة على النتائج الحاجة إلى تكييف تنفيذها وفقاً للسياق الخاص بالمؤسسة. ومع ذلك، لا يوجد سوى القليل من التفاصيل المحددة في تلك التوجيهات بشأن المقصود، عملياً، من التكييف وفقاً لسياق المؤسسة. وتترك للمؤسسات مهمة تحديد المقصود منه على الصعيد المهني، على الوجه اللائق وبالطرق التي تفي بالغرض. وقد يتوقع المرء أن يعكس ذلك التكييف كيف تأقلمت مختلف المؤسسات مع المفهوم واستخدمته، بطرق تلائم ولاية كل منها وخصائصها التنظيمية، وأن تُدخل التعديلات اللازمة في مجال الإدارة. والواقع أن المرء يتوقع أن يرى ذلك التكييف واضحاً في وثيقة استراتيجية وإطار للإدارة القائمة على النتائج.

٤٢- ووقت جمع البيانات في عام ٢٠١٥، كانت منظمة العمل الدولية المؤسسة الوحيدة القادرة على تقديم استراتيجية رسمية وشاملة وقائمة بذاتها للإدارة القائمة على النتائج. وغياب استراتيجية رسمية لاعتماد أو تكييف الإدارة القائمة على النتائج لا يعني بالضرورة عدم إحراز أي تقدم في تعميمها. غير أن التقييم يشير إلى أن هذه الثغرة قد أدت إلى تفضيل عملية مخصصة للتعميم مدفوعة من الخارج سمّتها التفاعل والنشوء المستمر أو التجديد أو التدوير، لكنها غير متكاملة أحياناً. وأفضل ما يعبر عن ذلك البيانات التالية التي أدلى بها الموظفون: "يبدو أن الإدارة القائمة على النتائج ليست لها بداية ولا نهاية، إنها رحلة مستمرة لا تعرف وجهتها ولا السبيل الأمثل للوصول إليها ولا كيفية معالجة المشاكل التي تنشأ في طريقها، عدا ترقيعها أو تفاديها". ومن المهم وجود إطار لتوجيه عملية تعميم الإدارة القائمة على النتائج، لأسباب عديدة، من بينها ما يلي: (أ) توضيح توقعات النجاح من وجهات النظر كافة؛ (ب) صياغة حوار منظم بشأن متطلبات تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج وبشأن الأمور الواقعية؛ (ج) فهم قيمتها المضافة؛ (د) توجيه عملية تكييف الإدارة القائمة على النتائج بما يخدم مصلحة المؤسسة في سعيها إلى تعزيز مساهمتها في فعالية التنمية.

٤٣- وقليلة هي المؤسسات التي تملك استراتيجية واضحة المعالم لتوجيه تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج والأقل منها عدد المؤسسات التي وضعت إطاراً شاملاً لإدارة التغيير دعماً للتغييرات الخاصة التي ينطوي عليها تعميم هذا النهج. ويثير ذلك تساؤلات بشأن مدى استيعاب مفهوم الإدارة القائمة على النتائج فعلياً على أنها استراتيجية شاملة للإدارة، تترتب عليها تغييرات في السلوك والعقلية، فضلاً عن تغييرات هيكلية معينة في مجال تنمية قدرات الموظفين ونظم الحوافز.

٤٤- وهذا أمرٌ يثير بدوره شواغل بشأن قدرة المؤسسات على توجيه الموارد اللازمة نحو تنفيذ عملية التغيير الضمني والمساءلة بشأنها بطريقة شفافة. وكون مستوى انعكاس هذا العنصر من عناصر إدارة التغيير والسلوكيات المطلوبة أو الدعم اللازم ضعيفاً، يفسر التدني النسبي في مستوى الأداء والصعوبات التي اعترضت تعزيز ثقافة النتائج، واصطدمت بها إلى حد ما، إدارة الموارد البشرية.

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين، الذين لم يضعوا بعد استراتيجية واضحة المعالم وشاملة وكلية لتوجيه تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج داخل كل مؤسسة وعلى نطاق جميع المؤسسات، أن يفعلوا ذلك.

٤٥ - وينبغي أن توضع الاستراتيجية والإطار في صورة استراتيجية للإدارة تكون تكيفية، تركز على النواتج، وشاملة لجميع المؤسسات، تأخذ في الاعتبار الطلبات الحالية على العمليات الجارية على نطاق المنظومة والاستنتاجات الواردة في الاستعراض المتعلق بثقافة النتائج (التوصية ٣) والمساءلة (التوصيتان ٤ و ٧). وتوخياً لتعزيز الأثر، ينبغي أن يشترك في هذه الاستراتيجية موظفو المؤسسة ومدبروها، فضلاً عن سائر المنظمات والهيئات التشريعية والجهات المساهمة في ميزانية المؤسسة. والرؤساء التنفيذيون مدعوون إلى الاستفادة، لدى وضع استراتيجيتهم أو تحديثها، من محتوى الإطار المرجعي الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة بخصوص الإدارة القائمة على النتائج^(٢٦).

الركنان ٢ و ٣: التخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ

٤٦ - إن تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج متطور جداً في مجالات التخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ في جميع المؤسسات الاثني عشرة المشمولة بالاستعراض.

٤٧ - ولا يزال العمل في المؤسسات يقف عند المرحلة ٤ فيما يتعلق بالعناصر الـ ١٥ في هذه المجالات، التي كُرس لها الوقت والجهد. ودُعِم ذلك بتركيز القيادة على المساءلة عن إساءة الخدمات وعن الموارد المستخدمة. بيد أن مرحلة التطوير المتقدمة تحيق بها مجموعة هائلة من الصعوبات المفاهيمية والتقنية التي تحد من مصداقية نهج الإدارة القائمة على النتائج وقيمتها المضافة. وفيما يلي ذكر لبعض هذه الصعوبات:

(أ) وجود التباس بشأن تطبيق مفهومي الحصائل والنواتج والمساءلة عما يمكن التحكم فيه، مقابل المسؤولية عن ضمان تحقيق نواتج عن طريق التنسيق والتعاون والإدارة المشتركة والشراكة والدعوة والاستفادة من القيمة النسبية لمنظومة الأمم المتحدة؛

(ب) التصلب في تطبيق منطق السببية وإغفال حقيقة أن التدخلات، باعتبارها قائمة على فرضيات بشأن ما يرجح أن يكون صالحاً لتحقيق التطوير، تنطوي على هوامش خطأ بالنظر إلى اختلاف السياق، وتتطلب بالتالي، موقفاً واقعياً ورصداً وتقييماً متواصلين؛

(ج) عدم الربط بين متطلبات تحقيق نواتج في الأجل الطويل التي ينطوي عليها نهج الإدارة القائمة على النتائج وبين دورة الإبلاغ، وذلك بسبب الضغط المسبب لأجل الإبلاغ عن النواتج أيما كانت الحالة؛

(د) قدرة المؤسسات على إدماج متطلبات نهج الإدارة القائمة على النتائج فيما يتعلق بعمليات النظم وما يلزم ذلك من متطلبات تتعلق بتحليل شروط النجاح وتحليل المخاطر؛

(هـ) قدرات المؤسسات في مجالات القياس والتحليل والتقييم، بما في ذلك الصعوبات المرتبطة بإتاحة البيانات الموجودة أو بنوعية البيانات المبلغ عنها، والقدرات اللازمة لمعالجة الطابع المعقد والمركب لعملية التطوير وأوجه القصور التي تعترض نهج وأساليب التقييم التقليدية في السياقات المعقدة والمستعصية على التنبؤ؛

(و) الارتباط بالقدرات الوطنية في تحقيق النتائج وتوفير البيانات وما يشوب هذه القدرات من قصور.

٤٨ - وقد برز عدد كبير من المبادرات الرامية إلى معالجة بعض من هذه الصعوبات، بينها جهود تجريبية تتعلق بنظرية التغيير، والإدارة التكوينية، والتقييم التجريبي على نطاق المنظومة، واستخدام مختلف نهج التقييم غير التقليدية، ومتطلبات تحليل المخاطر، وتحليل المساهمات، واستخدام الفرضيات المخالفة مقارنة بالتحليل الإسنادي. ومن الممكن أن تُحسَّن قيمة مختلف المبادرات الرامية إلى تعزيز فعالية النظام ككل عندما يُرتقى بها إلى مستوى كامل المنظومة لأغراض تقاسمها وتحليل ما هو ناجع وبيان أسلوب تبنيتها وتكييفها بحسب احتياجات كل مؤسسة وإقامة روابط مشتركة على نطاق المنظومة. وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تضع آلية لدعم تجميع طائفة واسعة من الابتكارات الناشئة المتعلقة بتطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج في كامل منظومة الأمم المتحدة، وتحليل فعاليته. ويمكن استخلاص الدروس من قروض التعلم والابتكار التي يقدمها البنك الدولي ونظام إدارة المعارف ذي الصلة، ومن برنامج الولايات المتحدة الأمريكية للتمويل الاستثنائي لتبني الابتكار. وينبغي الاستفادة في تنفيذ التوصية ٢ من الدروس المستخلصة من البرامج القائمة، وينبغي تمييز القدرات والمبادرات الموجودة.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين، بمن فيهم الأمين العام، بصفتهم رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن ينظروا في استحداث وظيفة للدعم الأساسي تضمن استيعاب الطائفة الواسعة من الابتكارات التي أُدخلت في نهج الإدارة القائمة على النتائج على نطاق منظومة الأمم المتحدة ودعمها وتقدير قيمتها وتقاسمها لأجل اعتمادها على نطاق المنظومة.

٤٩ - وتشكل المجالات، التي تتسم بارتفاع مستوى الأداء، جزءاً من ركن إدارة العمليات. وسُجِّلت مراحل التطوير الأضعف، فيما يتعلق بهذا الركن، في مجالات الميزنة القائمة على النتائج وإدارة الموارد البشرية.

٥٠ - وأبلغ عن صعوبات فيما يتعلق بالميزنة القائمة على النتائج في سياق إدارة الموارد المخصصة للأنشطة غير الأساسية. وكان لارتفاع مستوى التمويل المخصص للأنشطة غير الأساسية في منظومة الأمم المتحدة الإنمائية تأثير كبير في قدرة المؤسسات على تنفيذ الميزنة القائمة على النتائج على النحو المنشود. فاستعصاء التنبؤ بالموارد إضافة إلى ارتفاع نسبة الأموال المخصصة منها، يجعل من الصعب مواءمة الموارد مع الاحتياجات بصورة منهجية مواءمةً تركز على التحسين.

٥١ - وتمثل الأثر السلبي الناجم عن طبيعة هذا التمويل في جعل العرض هو الذي يحرك عمل المؤسسات وليس الطلب كما قد يُتوقع في عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج. ووعياً من المؤسسات بهذا الأثر السلبي، سعت إلى التغلب على هذه الصعوبة عن طريق تعزيز الشفافية بشأن نسبة التمويل المخصص للأنشطة غير الأساسية، وذلك من خلال إدراج هذه المعلومات في وثائق الميزانية العادية (الميزانيات المتكاملة) لكي يتسنى لمجالس الإدارة تكوين صورة أشمل عن الموارد المتاحة لبلوغ أولويات كل مؤسسة. وفي الوقت الذي جمعت فيه البيانات لإجراء الاستعراض في عام ٢٠١٥ وبداية عام ٢٠١٦، كانت خمس مؤسسات^(٢٧) قد وضعت ميزانياتها المتكاملة، فيما كانت مؤسسات أخرى بصدد وضعها. وبالإضافة إلى ذلك، باشر عدد من المؤسسات حوارات تتعلق بالتمويل بين المؤسسة والجهات المانحة التقليدية وجهات فاعلة من غير الدول ومجالس الإدارة، من أجل مناقشة الاحتياجات والثغرات والأولويات التمويلية للمؤسسة، والتوصل إلى تحسين عملية الموازنة بين رصد الموارد الخارجة عن الميزانية والأولية المحددة في الخطة الاستراتيجية للمؤسسة^(٢٨).

٥٢ - وقد نوهت الجمعية العامة بهذه الجهود وشجعتها، وحثت المؤسسات على تحسين الأداء والفعالية في الحوارات المنظمة بشأن كيفية تمويل النتائج الإنمائية المتفق عليها في الخطط الاستراتيجية (القرار ٢٤٣/٧١)^(٢٩). وهذه الحلول تبعث على التشجيع، ولكن لا بد من الإشارة إلى أنها تمثل، حسب وصف المديرين، *التفافاً* أو تدابير تعالج المشاكل السطحية، عوضاً عن معالجة المسألة الأساسية المطروحة.

الركن ٤ : ثقافة النتائج والمنظمة المتعلمة

٥٣ - الاستنتاج: أحرز بعض التقدم في تطوير ثقافة النتائج. بيد أن الجهود تفاوتت وركزت على الامتثال ولم تكن جهوداً استراتيجية. وأغفلت المبادرات الرامية إلى تعزيز ثقافة النتائج عاملاً حاسماً في إدارة التغيير، ولكنه عصي على المعالجة، ألا وهو التغيير في الافتراضات المهيمنة التي توجه معتقدات وعادات وقيم وشخصية جماعة أو مجتمع ما. فالتدخلات الرامية إلى تكوين ثقافة من هذا النوع لم تسع إلى معالجة التغييرات في عقلية الموظفين الذين هم المنفذون الرئيسيون لنهج الإدارة القائمة على النتائج، والقادرون على إحداث التغيير بطريقة مستدامة. ويحدد هذا التحليل مجموعة من الشروط التي تكتسي أهمية في التعلم الفعال الذي يفضي إلى التحول وتغيير السلوك. وبلغ العمل في منظومة الأمم المتحدة المرحلة ٣ في تلك المجالات، مما يعني أنه لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به.

٥٤ - والسبيل الأساسي إلى الربط بين السياسات والممارسات المتبعة في تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج في النظم والعمليات والآليات المؤسسية يكمن في دمج نهج الإدارة القائمة على النتائج في المسلكية الثقافية للمنظمة. وقد خضع هذا الركن للتقييم، مع التشديد على البعد

(٢٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة الصحة العالمية.

(٢٨) في الوقت الذي جمعت فيه البيانات، كانت منظمة الصحة العالمية هي المؤسسة الوحيدة من بين المؤسسات الإثنى عشرة التي أنشأت منتدى من هذا القبيل. وأثناء عقد حلقة العمل التوليفية في عام ٢٠١٥، أفادت منظمات أخرى بأنها تنوي استخلاص الدروس من هذه التجربة وتطبيق نهج مماثل في كل منها.

(٢٩) انظر قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١، الفقرة ٤٣.

اللين للثقافة، والتعلم الثنائي الحلقة، والتغييرات السلوكية أو التغييرات المفوضية إلى التحول، التي تشمل التغيير في القدرات التقنية وفي العقلية أو نماذج التفكير (استيعابها داخلياً)، فضلاً عن استخدام الدروس المستفادة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عمل المؤسسة. وتعتبر تلك العناصر ضرورية لاستدامة نظام الإدارة القائمة على النتائج. ويشمل هذا الركن أيضاً دور القيادة في دعم تلك العملية وإحداث التغيير.

٥٥ - وإجمالاً، أُحرز تقدم في تعزيز ثقافة النتائج داخل المؤسسات، لكن هذا التقدم تفاوت من مؤسسة إلى أخرى. وانصبَّ التركيز في تنمية قدرات الموظفين على التدريب لضمان الامتثال للإجراءات والتقنيات المرتبطة بتعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج، مع التركيز بوجه خاص على قدراتهم في مجال التخطيط والإبلاغ. ونحنا التدريب إلى الاقتصار على فئات مختارة من الموظفين، لا سيما الفئات التي تشارك في التخطيط والرصد والتقييم^(٣٠). وحظيت العمليات الآلية بالأولوية في أدوات التطوير المهني الخاصة بالتعلم الذاتي (المبادئ التوجيهية، والأدلة، ومجموعات التعلم). ولا تستوفي طبيعة التغيير الملحوظ العناصر الهامة اللازمة لنجاح عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج. وكان هناك دعم أضعف لتيسير تغيير الافتراضات الأساسية والقيم الكامنة التي توجه سلوكيات موظفي المؤسسة، وتهددهم إلى القيمة المتوخاة من الأدلة النتائج، وتعزز هذه القيمة، مما يزيد من استدامة نهج الإدارة القائمة على النتائج باعتباره استراتيجية للإدارة.

٥٦ - وإحداث تغييرات في الافتراضات المهيمنة، التي تعتبر مصدر القيم المطلق، هو أمرٌ صعبٌ. وقد عيَّنت الأدبيات عدداً من العوامل باعتبارها ذات أهمية في التأثير في العقلية والتعلم الذي يفرضي إلى التحول. ويذكر من هذه العوامل وجود رؤيةٍ واستراتيجيةٍ مبينتين بوضوح لنهج الإدارة القائمة على النتائج يمكن للجميع أن يعمل وفقاً لهما، وعملية واضحة المعالم لإدارة التغيير ترتبط بتحديد كيفية حدوث التغيير فعلياً لدى الناس، وقيادة استراتيجية تركز على النتائج والنجاح، ووجود إطارٍ للمساءلة موجه نحو تحقيق نتائج وأخذ في الاعتبار سير العمل والابتكار، والعمل على تطوير مؤسسة متعلمة تشرك الموظفين في عملية استقصاء وطرح أسئلة نقدية وفي التعلم المفرضي إلى التحول المتعلق بنهج الإدارة القائمة على النتائج. ويبين التحليل الوارد في الاستعراض أن نظم الإدارة القائمة على النتائج في المؤسسات المشمولة بالاستعراض غير مطبقة على مستوى عالٍ.

٥٧ - وسعيًا من منظومة الأمم المتحدة إلى أن تكون قادرة على الاستجابة، استخدمت إجمالاً، مواردها البشرية للتركيز على عملية بيروقراطية لتحقيق نتائج والإبلاغ عنها، ولا سيما فيما يتعلق بالمساءلة عن استخدام الموارد استجابةً لطلبات الدول الأعضاء. وهذا حدٌّ من إمكانية استخدام منظومة الأمم المتحدة لرأسها المهني والفكري الكبير كي تعمل بشكل موحد كقوة تسخر الحماسة والإبداع والتفوق المهني لتحقيق نتائج ملموسة وابتكارات حيثما تشتد الحاجة إلى ذلك. والمغالاة في التشديد، على نحو شائع، على عنصر المساءلة في عمل مؤسسة من المؤسسات وعملياتها تحول دون إحراز تقدم في المسائل ذات الأولوية، وتخنق روح الابتكار وتؤدي إلى بيروقراطية لا لزوم لها. وقد أدى هذا بدرجة أكبر إلى تشكُّل ثقافة قائمة على الامتثال، تركز على ضمان التقيد بالإجراءات والعمليات الناشئة عن نهج الإدارة القائمة على النتائج، عوض تشكُّل ثقافة تقوم على إحراز نتائج تكون دينامية وموجهة نحو تحقيق النجاح.

(٣٠) يبرز ذلك أيضاً في تقرير أنجيلا بيستر المنعوت " Results-based management in the United Nations development system"، ٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦.

٥٨- وقد أدت القيادة دوراً هاماً في تعزيز ثقافة النتائج، وهو أمر جدير بالثناء. بيد أن التركيز على الإبلاغ عن النتائج، الموجه نحو المساءلة عن استخدام الموارد، أفرز قيادة تستجيب لمطالب المساءلة، لكنها لا تكون مسؤولة على المستوى الداخلي عن عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج. ولا يزال يتعين على القيادة أن تستقطب الموظفين بقوة حول رؤية مشتركة وتوجه قيمى، أو أن تعالج مع الدول الأعضاء، على نحو مباشر أكثر، مجموعة القيود النظامية والهيكلية التي تؤثر في تشكّل ثقافة تقوم على إحراز نتائج أو البدائل والابتكارات اللازمة لإدارة جوانب التعقيد في مساهمة الأمم المتحدة في تحقيق النتائج الإنمائية، إدارة فعالة. وهذا سيحظى بالتقدير والاعتبار لدى الدول الأعضاء التي تبحث بدورها عن سبل لتعزيز النجاح.

٥٩- وبرز نقاش، على نطاق المنظومة، بشأن دور القيادة، وجرى تناول هذا النقاش في الأعمال الجارية برعاية اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين من أجل وضع إطار للقيادة يسري على جميع كبار المديرين والموظفين ويستجيب للضرورات الواردة في خطة عام ٢٠٣٠. وتفيد المعلومات الأولية التي أتاحتها مجلس الرؤساء التنفيذيين بأن زيادة المواءمة مع القيم سيعزز بناء مؤسسة متعلمة^(٣١).

٦٠- ولكن نظم الحوافز الخاصة بالموظفين والمديرين على حد سواء بحاجة إلى أن تُحدد وتُلاءم مع مقتضيات تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج، ومن ثم، تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. ولا بد من بذل المزيد من الجهد من أجل تعزيز قيمة نهج الإدارة القائمة على النتائج باعتباره جزءاً لا يتجزأ من المؤسسة وتعزيز التفوق المهني للموظفين بوصفهم عوامل التغيير الفعلية في تحقيق النتائج. ولا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به لتعزيز انتشار استخدام النتائج على نطاق المؤسسة بأكملها، فيما يتعلق بالتعلم الأحادي الحلقة والتعلم الثنائي الحلقة على السواء^(٣٢)، وهناك تحسينات يجب إدخالها على جميع المستويات داخل المؤسسة.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يساندوا نشر ثقافة تحقيق النتائج عن طريق التركيز في إطار خطة تنمية القدرات الخاصة بكل منهم على النهوض بالعقلية ومنظومات القيم التي تتسم بالأهمية لتعزيز التزام الموظفين بتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج وانخراطهم في هذا الجهد.

٦١- وتوخياً لتعزيز الاتساق والشفافية، ينبغي أن يتجسد تنفيذ التوصية ٣ في وضع استراتيجيات نهج الإدارة القائمة على النتائج داخل المؤسسات، على النحو المبين في التوصية ١ أعلاه.

(٣١) انظر CEB/2017/4، الفقرات ٢٤-٣١.

(٣٢) يقوم التعلم الثنائي الحلقة على التشكيك في المتغيرات الحاكمة نفسها، فيخضعها للتمحيص النقدي. وقد يؤدي هذا النوع من التعلم إلى تبدل المتغيرات الحاكمة، وبالتالي إلى تحول في طريقة صوغ الاستراتيجيات والنتائج المترتبة عليها. أما التعلم الأحادي الحلقة فيقوم على السعي إلى تفعيل الأهداف والقيم والخطط والقواعد من دون التشكيك في المتغيرات الحاكمة التي تُشكل هذه العناصر.

ثالثاً- استنتاجات بشأن القيمة التي يضيفها نهج الإدارة القائمة على النتائج إلى فعالية المؤسسة

ألف- الرابط بين تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج، وفعالية المؤسسة والنتائج الإنمائية

"إن الجمعية العامة،

... تطلب إلى الأمين العام أن يكثف الجهود من أجل تعزيز نهج الإدارة القائمة على النتائج في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وترسيخه، بهدف تحسين النتائج في مجال التنمية وزيادة الفعالية على صعيد المنظومة."

قرار الجمعية العامة ٦٧/٢٢٦، الفقرة ١٦٨.

٦٢- وقد أكدت الجمعية العامة أن تعميم نهج الإدارة القائمة على النتائج ليس غاية في حد ذاته، بل وسيلة لتحقيق فعالية المؤسسات والنتائج الإنمائية.

٦٣- وبالنظر إلى الاستثمار الواسع في نهج الإدارة القائمة على النتائج وإلى التقييم الذي خضع له التقدم المحرز في تعميمه في السياسات والاستراتيجيات والنظم والإجراءات والممارسات وفي إرساء ثقافة قائمة على إحراز نتائج، يُطرح السؤال بشأن ما إذا كان نهج الإدارة القائمة على النتائج قد أعطى قيمة مضافة وما إذا كان قد أحدث أثراً في فعالية المؤسسات. وإذا كان الأمر كذلك، فأين يكمن الأثر الذي أحدثه، وما هي آثاره على الاستثمار في الإدارة القائمة على النتائج على نطاق المنظومة في المستقبل؟ وإذا كانت التأثيرات محدودة، فهل تكمن المشكلة في ضعف التنفيذ أو في مسائل أوسع نطاقاً تتعلق بسياق العمليات والعوائق والصعوبات النظامية والهيكلية التي تحد من إمكانية نشوء قيمة مضافة عن نهج الإدارة القائمة على النتائج؟ وما هي المقترحات للتغلب على هذه العوائق؟

٦٤- لقد بينت الجمعية العامة، في قرارها ٧١/٢٤٣ الذي صدر مؤخراً، معايير فعالية المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الذي دعا إلى زيادة الحس الاستراتيجي لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية وما تتسم به من روح المساءلة والشفافية ومن منحى تعاوني وكفاءة وفعالية وتوجه صوب تحقيق النتائج، وأكدت أن الهيكل الإداري لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية يجب أن يتسم بمزيد من الكفاءة في الاستجابة للدول الأعضاء. ويتبنى إطار النتائج الخاص بنهج الإدارة القائمة على النتائج جميع هذه المعايير، على النحو المبين في المرفق الثاني من هذا التقرير. ويتضمن المرفق الثاني أيضاً عرضاً موجزاً لأنواع المساءلة عن إطار النتائج فيما يتعلق بالنتائج ٤ أدناه.

٦٥- وركز الاستعراض على أربعة نواتج رئيسية مرتبطة بمجالات النواتج المحددة في الاستعراض الشامل الرباعي السنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية:

- (أ) الناتج ١: استخدام النتائج لدعم عملية صنع القرار على المستوى المؤسسي من المديرين في مجالي التخطيط والإدارة، بما في ذلك إدارة الموارد البشرية؛
- (ب) الناتج ٢: استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض الحوكمة؛
- (ج) الناتج ٣: التخطيط والتقدير والرصد والتقييم على نطاق المنظومة؛
- (د) الناتج ٤: التعاون والشراكات والمساءلة الجماعية.

٦٦- وترتبط مجالات النواتج هذه بمعايير فعالية المؤسسة التي تتوخى الشفافية في الإبلاغ عن النتائج؛ والمصدقية في استخدام النتائج في مجالات الإدارة؛ والاتساق اللازم لتحقيق الكفاءة والأثر الجماعي؛ والمساءلة الجماعية؛ والحوكمة من أجل تحقيق الأثر الجماعي. ويتضمن المرفق الثالث من هذا التقرير عرضاً موجزاً لتلك العلاقة التي استرشد بها في التحليل الذي أجري في سياق الاستعراض.

٦٧- واستقيت البيانات أساساً من المقابلات التي أجريت مع الإدارة العليا. وسعي في هذه المقابلات إلى التوصل إلى أدلة بشأن العوامل التي تؤثر في تحقيق النواتج والأفكار المتعلقة بما يمكن أن يعزز قيمة نهج الإدارة القائمة على النتائج بالنسبة لتحقيق فعالية المؤسسة والنتائج الإنمائية. وكانت هذه المقابلات أيضاً فرصة لكبار المديرين للتفكير في الأساس المنطقي الذي يستند إليه نهج الإدارة القائمة على النتائج واستراتيجياتها فيما يتعلق بمجالات النواتج المحددة في استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات، فضلاً عن النواتج الأخرى، سواء أكانت فعلية أو نظرية، وتحليل العوامل النظامية والهيكلية التي تؤثر في القيمة المضافة لنهج الإدارة القائمة على النتائج^(٣٣)، والتفكير في الإجراءات اللازمة للمضي قدماً في فترة ما بعد ٢٠١٥.

٦٨- الملخص والاستنتاج: لم تتحقق بعدُ تماماً القيمة المضافة لنهج الإدارة القائمة على النتائج فيما يتعلق بفعالية المؤسسات في مجالات النواتج التي خضعت للتقدير لأن العمل لا يزال جارياً. وحتى الآن، يكمن الدور الرئيسي الذي ساهم به نهج الإدارة القائمة على النتائج في تحقيق فعالية المؤسسات في المساهمة في الاتساق الداخلي، والشفافية والمساءلة في الإبلاغ عن النتائج في آحاد المؤسسات. وتعد هذه العناصر من أوجه التقدم الهامة، لكنها لا تمثل سوى وسيلة وليس غاية بالنظر إلى القيمة المضافة التي يتوقع تحقيقها من نهج الإدارة القائمة على النتائج، فيما يتعلق بفعالية المؤسسات وفعالية العملية الإنمائية. وفي هذا الصدد، تشير الاستنتاجات إلى إحراز تقدم ولكنها تشير أيضاً إلى أوجه قصور في استخدام الأدلة على النتائج في صنع القرار والحوكمة في العمليات الجارية على نطاق المنظومة، وفي مجال التعاون والشراكات والمساءلة الجماعية المتمحورة حول النواتج. ويتطلب النجاح في تحقيق النواتج معالجة العوائق النظامية والهيكلية التي تعترض الأمم المتحدة كمنظومة. ولا تنحصر بعض العوائق التي تمنع تعزيز القيمة المضافة لنهج الإدارة القائمة على النتائج في إجراءات الإدارة المعتمدة في مؤسسات بعينها داخل منظومة الأمم المتحدة. بيد أن هناك مجموعة كبيرة من الجهود والمبادرات الرامية إلى تعزيز الفعالية داخل كل مؤسسة، وعلى نطاق جميع المؤسسات بدرجة أقل. وينعت المديرون بعض هذه الجهود بالالتفاف^(٣٤). ومن العوامل التي يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في معالجة هذه الصعوبة، وجود إطار للحوكمة يعزز العمليات على نطاق المنظومة، والمساءلة الجماعية بشأن الأثر الجماعي.

٦٩- ويتضمن الجزء التالي تفاصيل عن النواتج والصعوبات والابتكارات التي ظهرت وخطط الدول الأعضاء والأمين العام.

(٣٣) يرد تجميع جميع النواتج المحددة في مذكرة وحدة التفتيش المشتركة JIU/NOTE/2017/1 التي تعرض النموذج العالي الأثر للإدارة القائمة على النتائج الذي استخدم في إجراء الاستعراض.

(٣٤) التدابير التي يجري اتخاذها وأقر بأن أثرها محدود جداً ولكنها مفيدة في معالجة متطلبات المرحلة.

باء- النتائج ١: استخدام النتائج لدعم عملية صنع القرار على المستوى المؤسسي من المديرين

٧٠- الاستنتاج: تشير الأدلة المحدودة المتاحة إلى أن ثمة تقدماً أحرز، مقارنة بما كان عليه الحال قبل عقد من الزمن، في استخدام المؤسسات للأدلة الموضوعية على النتائج. غير أن ثمة تفاوتاً في استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج في إطار استراتيجية لإدارة تكيفية ومرنة وتركز على النواتج، ولا يبلغ هذا الاستخدام طوراً من شأنه أن يؤثر في التغييرات التحويلية اللازمة لتحقيق نتائج.

٧١- ويشير التعريف الذي اعتمد لأغراض هذا الاستعراض، وهو يشمل التعريف الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، إلى أن قيمة نهج الإدارة القائمة على النتائج تتمحور حول توجيه عملية صنع القرار الإداري بشأن كيفية تطوير حافظة أنشطة الدعم (الحصائل) التي ستنفذها المؤسسة في المستقبل وأفضل السبل لتوزيع الموارد، البشرية والمالية، استناداً إلى النتائج. فما هي البدائل التي ينبغي أن ينظر فيها؟ والغاية من القيام بكل ذلك هو تعظيم مساهمة المؤسسة في إحراز النتائج الإنمائية النهائية. وتستند عملية صنع القرار إلى قاعدة من الأدلة السليمة والموثوقة التي تعزز، في حال استخدمت، عنصرَي الموضوعية والمصادقية في عملية صنع القرار. وهذا يحدُّ من حالة الغموض ويقلص التعسف والتضاد والتناقض وصنع قرارات لا تستند إلى أساس في أوساط صانعي القرار. وتركيز مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة على النتائج تركيزاً قوياً، بحيث تفلح في دمج نهج الإدارة القائمة على النتائج، من شأنه أن يجعل منها مؤسسة يحتكم فيها المديرون في تفكيرهم إلى معيار مدى وجود احتمال معقول لجني النواتج المرجوة من خلال حواصلهم، ويستخدمون فيها المعلومات المتعلقة بالنتائج على سبيل الاسترشاد في القرارات المتعلقة بالتعديلات اللازمة لضمان تحقيق نواتج في المستقبل. وهناك استخدامٌ لنهج الإدارة التكيفية التي تقوم على عملية منظمة لصنع القرار تتمحور حول النواتج^(٣٥).

٧٢- ويشير التحليل إلى أحرز تقدم، وإن كان متفاوتاً، في استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج والأدلة الموضوعية. ومن ثم، فإن هذا الاستخدام يشيع أكثر في إدارة حافظة المشاريع والبرامج وفي إدخال تعديلات على تلك المجالات استناداً إلى الأدلة، ويشيع بدرجة أقل في مجالات الإدارة الأخرى. وينطبق ذلك بوجه خاص على استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض إدارة الموارد البشرية والمساءلة. ولعل العائق الأكبر الذي يحول دون مساهمة نظامي إدارة الموارد البشرية والمساءلة مساهمة ملموسة في تعزيز تركيز المؤسسة على النتائج، هو ذلك العائق الذي يكمن في إخفاق ما في تنفيذ النظامين على النحو المنشود في عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج، وفي تغيير ثقافة المؤسسة.

(٣٥) الإدارة التكيفية هي مقارنة منهجية الغرض منها تحسين إدارة الموارد عن طريق التعلم من نواتج الإدارة. وهي بالتالي استراتيجية تراعي التعريف الخاص بنهج الإدارة القائمة على النتائج ومبادئها التوجيهية. إنها عملية بتّ تشجع على توخي المرونة في صنع قرار يمكن تعديله في ظل حالات عدم اليقين، عندما تصير النتائج التي تتحقق من الإجراءات الإدارية والأحداث الأخرى مفهومة على نحو أفضل. وهي متجذرة في مفاهيم سُلط الضوء عليها لأغراض الإطار الخاص بالنتائج، وتركز على الربط بين التعلم وتنفيذ السياسات والبرامج. وهي لا تتعلق بالبرصد فقط. بل تنطوي على استكشاف سبل بديلة لتحقيق أهداف الإدارة. والتنبؤ بنواتج البدائل استناداً إلى حال المعرفة الراهن والتنفيذ والرصد والتقييم للوقوف على آثار إجراءات الإدارة، واستخدام النتائج لتحديث المعرفة وتعديل إجراءات الإدارة.

٧٣- ومن الأمثلة الواضحة على ذلك، عدم فعالية المديرين وإحجامهم عن اتخاذ إجراءات بشأن حالات ضعف الأداء وعدم قدرتهم على مكافأة الأداء الممتاز، وهو الأمر الذي كان يسلط عليه الضوء دائماً خلال إجراء المقابلات في جميع المؤسسات الإثنى عشر المشمولة بالاستعراض. ومدح المديرين كافة نصح الإدارة القائمة على النتائج باعتباره يوفر أساساً أكثر موضوعية لتقييم الأداء ووضع نصح منظم لتحسين قدرات الموظفين. ويجتنب هذا النهج أيضاً بالترحيب من الموظفين الذين يرون أنه يخفف من التعسف في صنع القرار، وإن كان، في نظر العديد من الموظفين، يؤدي دوراً محدوداً في نظام الحوافز.

٧٤- وستظل فعالية تعميم نصح الإدارة القائمة على النتائج في هذين النظامين وتعزيز تركيز المؤسسة على النتائج وثقافة النتائج محدودة ما بقيت بعض الممارسات الثقافية تعيق الاستخدام الفعال لنصح الإدارة القائمة على النتائج في إدارة الموارد البشرية. وتكمن الصعوبة في إيجاد حلٍ لمجموعة واسعة من العقبات الكامنة في ثقافة موارد بشرية تقوم على التعامل مع الموظفين بذهنية أبوية أو يكون فيها للقرار السياسي للدول الأعضاء دورٌ في التوظيف والترقية، ولا سيما على مستويي كبار الموظفين والإدارة العليا.

٧٥- وتسلم المؤسسات بأن إدارة أداء الموظفين يشكل أحد المجالات التي يعثرها الضعف في منظومة الأمم المتحدة بأسرها، ولا سيما فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج. وتعمل غالبية المؤسسات حالياً على معالجة العوائق التي تعاني منها نظم الموارد البشرية عن طريق توضيح المساءلة وتنمية القدرات بشكل أساسي. ويتجسد ذلك في ترشيد ومواءمة فئات الوظائف وأطر الكفاءة داخل المؤسسات، ووضع سياسات التنقل ومواءمة فرص تنمية القدرات معها^(٣٦). وستكون هذه الجهود التي ترمي إلى تعزيز أداء إدارة الموارد البشرية ذات أهمية في الدفع قداماً بإدارة الموارد البشرية. ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن هذه الجهود لا ترتبط بعملية الإدارة التي تنوحي تحقيق نتائج ولا صلة لها بفلسفةٍ تنشُد تحقيق منافع لمنظومة الأمم المتحدة الأوسع؛ ولا هي تتصل بالاتجاهات الحالية المتبعة في إدارة عملية الانتقال إلى اقتصاد محوره الإنسان يطغى عليه أساساً استخدام القيم المتعلقة بالإبداع والشغف والشخصية.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يتأكدوا من أن النهج التي ستوضع مستقبلاً فيما يتعلق بمساءلة الموظفين وإدارة الموارد البشرية تراعي بشكل أفضل عملية الإدارة التي تنوحي تحقيق نتائج، بما في ذلك وضع نظم للحوافز تعزز المساءلة عن تحقيق النتائج والمساءلة عن التعلم المفوضي إلى التحول والابتكارات على جميع المستويات.

٧٦- ورغم أن الجهود التي تبذلها المؤسسات حالياً من أجل تعزيز فعالية إدارة الموارد البشرية، وتنفيذ التوصية المذكورة أعلاه، ستكون لهما أهمية في تعميم نصح الإدارة القائمة على النتائج في هذا المجال، فإن تحقيق النجاح يتوقف أيضاً على تعزيز دور القيادة. وإسناد أداء آحاد الموظفين إلى ما أحرز من نتائج هو أمرٌ معقدٌ ويتطلب الموازنة في التقييم بين إنجاز الحصائل والأداء في إظهار الكفاءات والسلوكيات في إطار عملية الإدارة التي تنوحي تحقيق نتائج، والقيام بذلك

(٣٦) مفوضية حقوق الإنسان، واليونيسكو، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية.

بطريقة متسقة وموضوعية. وهذا يتطلب بدوره تحولاً من نموذج قيادة عمودي وهرمي بقدر أقل إلى نموذج يكون أكثر تغلغلاً في واقع الموظفين اليومي.

٧٧- ويشار بوجه عام، إلى أن الأدلة تفيد في توجيه عملية صنع القرار ولكنها لا تصنعه. بيد أن هناك مجموعة من العوامل التي تعيق قدرة المديرين في منظومة الأمم المتحدة على استخدام الأدلة على النتائج، أكثر مما يحدث عادة في القطاع العام. فجميع المديرين يتعين عليهم تحقيق التوازن بين خطط متعددة عند الوصول إلى مرحلة اتخاذ القرار، بما في ذلك مجموعة متعددة، تكون متنازعة في أحيان كثيرة، من الأهداف والاحتياجات، والأولويات والاحتياجات التي لم تُلبَّ، وشواغل الإنصاف والسلطة الإدارية والقدرات المكبلة بالعوائق، وطابع الدينامية في تطور الأمور، وحالات عدم اليقين حيال الإجراءات الإدارية وما يمكن تحقيقه فعلاً. وتعمُّ هذه الشواغل بين جميع المديرين في القطاع العام^(٣٧). بيد أن الفرص المتاحة في منظومة الأمم المتحدة لاتخاذ إجراء استناداً إلى الأدلة على الأداء التي تتمحور حول النواتج ربما تكون أقل، وذلك بسبب مجموعة معقدة من العوامل المتفاعلة التي تنشأ بعد ذلك وتعيق صنع القرار. وهذه الصعوبات هي أبرز ما تكون في هيكل الميزنة والهيكل المالي التابعين لمنظومة الأمم المتحدة، وتشمل ما يلي:

(أ) صعوبات إعادة توزيع الموارد المالية بعد أن توزع في الحافظة. فبعدما توزع الأموال في حافظة أو برنامج ما، تصبح عملية إعادة توزيعها على أساس النتائج، مقيدة في كثير من الأحيان، أو تصطدم بالصعوبات المتمثلة في كثرة الإجراءات الإدارية؛

(ب) ازدياد هيمنة المساهمات المخصصة للأنشطة غير الأساسية وما يقابلها من مستويات التخصيص؛ فالمساهمات المخصصة للأنشطة غير الأساسية تؤدي في آن واحد إلى رفع تكاليف المعاملات وتقييد المجال المتاح لصنع القرار، وذلك بسبب عدد من الشروط المختلفة التي ترتبط بالأوجه الممكنة لاستخدام هذه المساهمات، مما يولد صعوبات في إدارة استخدامها بطريقة متسقة واستراتيجية. والدليل على ذلك أن الموارد المخصصة للأنشطة غير الأساسية^(٣٨) تشكل اليوم نسبة كبيرة من ميزانية معظم المؤسسات، مما يثير الأسئلة التالية: ما مدى قدرة تلك المؤسسات على التأثير في توزيع تلك الموارد، وكيف يمكن أن تجسد عملية توزيع الموارد أولوياتها وتكون متوائمة معها حقاً، بدل أن تخضع لإملاءات البرامج أو الأولويات السياسية للمناخين. ويثير ذلك أيضاً مسائل ترتبط بتعدد الهياكل الإدارية في منظومة الأمم المتحدة وخارجها؛

(ج) يتطلب الأخذ بالأدلة على النتائج توافقاً في الآراء بين أصحاب المصلحة المتعددين، بما في ذلك المصالح الوطنية، الذين ينطلقون من نظم قيمية مختلفة لبناء نظرتهم لما هو ذو مصداقية.

(٣٧) Frans L. Leeuw, Ray C. Rist and Richard C. Sonnichsen, eds., *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning* (New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1994).

(٣٨) من بين المؤسسات المشمولة بالتحليل، هناك تسع مؤسسات تزيد فيها نسبة الموارد غير الأساسية إلى الموارد الأساسية عن ١:١ (صندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة).

٧٨- وفي حالة الصعوبات المتصلة بالموارد المالية، تعمل المؤسسات، أكثر فأكثر، على إرساء آليات لزيادة الاتساق في توزيع الموارد الخارجة عن الميزانية والحد من تخصيص تلك الأموال. ومما يجدر ذكره، الحوارات المتعلقة بالتمويل، التي تجري بين المنظمة والجهات المانحة التقليدية والجهات الفاعلة من غير الدول ومجالس الإدارة، من أجل مناقشة الاحتياجات والثغرات والأولويات التمويلية للمؤسسة، وكذلك من أجل التوصل إلى تحسين عملية الموازنة بين توزيع الموارد الخارجة عن الميزانية والأولوية المحددة في الخطة الاستراتيجية للمؤسسة. ووضع ميزانيات متكاملة من الموارد المخصصة للأنشطة الأساسية وغير الأساسية فيه دعم كبير لهذا الجهد. ثم إن استحداث بوابات شبكية تربط بين النتائج والموارد المالية، والتفكير بتوجيهات المبادرة الدولية لشفافية المعونة يشكل خطوتين هامتين في تعزيز الشفافية والثقة بين الشركاء، وهما الأساس في إجراء حوار بناء وأصح.

٧٩- وتعتبر الصعوبة المتمثلة في استخدام الأدلة لدعم عملية صنع القرار قضية عالمية؛ فالأمم المتحدة ليست وحدها في هذا الوضع. ولا تقتصر المشكلة المتعلقة باستخدام النتائج على نهج الإدارة القائمة على النتائج أو على منظومة الأمم المتحدة، وهو ما يشي بأن مشكلة أعمق تعترى التعاون الإنمائي في عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج.

٨٠- ولا تحتلف التجربة التي تخوضها منظومة الأمم المتحدة حالياً في تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج اختلافاً كبيراً عن تلك التجربة المبلغ عنها فيما يتعلق باستخدام الأدلة الناتجة عن التقييم داخل الأمم المتحدة بوجه عام أو عن تجربة مجموعة كبيرة من المؤسسات الثنائية والمتعددة الأطراف في استخدام الأدلة في عملية صنع القرار، التي هي تجربة أوسع بالفعل.

٨١- والواقع أن الاستعراضات والدراسات، التي أجريت بشأن وظيفة التقييم و/أو نهج الإدارة القائمة على النتائج في المؤسسات الثنائية والمتعددة الأطراف، تسلط الضوء على تجارب مماثلة. وقد خلص استعراض أجرته إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة في عام ٢٠١٥^(٣٩)، التي رصدت ١,٨ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية للبحث والتقييم وتنمية قدرات الموظفين في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٥، إلى ما يلي: (أ) ينبغي للمؤسسة أن تركز على التعلم المؤسسي المتسق والمستمر استناداً إلى تجربة إدارة التنمية الدولية وشركائها والمتعاقدين معها، وعلى قياس أثره، ولا سيما أثناء مرحلة تنفيذ أنشطتها؛ و(ب) ينبغي أن يُساءل مديروها كافة عن إجراء استعراضات مستمرة تُستخلص منها الدروس بشأن ما هو صالح ومكامن الأثر الذي يتحقق فعلاً بالنسبة للمستفيدين المقصودين. وخلصت إحدى دراسات الحالات الفردية التي أجريت مؤخراً بشأن مقدمي الخدمات إلى أن استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج للتعلم يمثل، في حالة مجموعة البنك الدولي، مجالاً للتحسين المستمر ويتمحور حول المشاريع^(٤٠).

(٣٩) انظر الرابط التالي: <http://icai.independent.gov.uk/report/dfid-learns>.

(٤٠) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، " Results in development cooperation: provider case studies: World Bank Group"، تموز/يوليه ٢٠١٧. متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/dac/results-development/docs/results-case-study-world-bank.pdf.

٨٢- ومن منظور منظومة الأمم المتحدة، أكد مفتشو وحدة التفتيش المشتركة، في استعراض أجرته الوحدة بشأن وظيفة التقييم في عام ٢٠١٤^(٤١)، أن المؤسسات لا تميل إلى الإكثار من استخدام التقييم لدعم عملية صنع السياسات والقرارات على أساس الأدلة من أجل تحديد الاتجاهات الاستراتيجية لوضع المعايير والتحسين البرنامجي للأنشطة والابتكارات. وأكدت معلومات نقلها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم نفسه في دراسة أجراها في عام ٢٠١٦^(٤٢) أن ثمة تقدماً قد أُحرز وأن وحدات التقييم لم تول أهمية خاصة لهذا الاستخدام في مؤسسة كل منها، وذلك على الرغم من الإبلاغ عن وجود أدلة مستقاة من الشواهد على استخدامها.

٨٣- وهذا يوحي بشكل واضح بأن من اللازم التزام الواقعية بشأن ما يمكن توقعه من تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة، بل إنه يوحي بأن ثمة حاجة إلى تضافر الجهود من أجل معالجة المشكلة وتعزيز فهم قيمة المعلومات المتعلقة بالنتائج بالنسبة لتحفيز التوافق في الآراء وصنع القرار في مجال التعاون الإنمائي الأوسع.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يجعلوا من استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج، بما في ذلك الأدلة المستمدة من التقييم، أولويةً استراتيجيةً.

٨٤- ينبغي تنفيذ التوصية ٥ من منظور معالجة القيود التي تفرضها الظروف ومعوقات استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج ومعوقات الإبلاغ عن مستوى هذا الاستخدام وأثره في جميع مجالات الإدارة.

جيم- الناتج ٢: استخدام الدول الأعضاء للمعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض الحوكمة

٨٥- تتمثل أهم مساهمة لنهج الإدارة القائمة على النتائج حتى الآن في توفير هيكل لإبلاغ مجالس الإدارة المعنية والجهات المانحة عن أدلة على النتائج تتسم بالمصداقية. غير أن هذه الأدلة تستخدم لأغراض المساءلة في المقام الأول. فنهج الإدارة القائمة على النتائج لم يعزز الثقة في المعلومات المقدمة المتعلقة بالنتائج، وسياسة الإدارة القائمة على النتائج لم تضمن وجود التزام يُعَوَّل عليه بدعم التنسيق وتعزيز التعاون في مجالي الرقابة والحوكمة. والتركيز على الشكل (الإبلاغ عن النتائج) وليس على الوظيفة، وإغفال الاعتراف بعدم تناظر القوى بين الدول الأعضاء، لم يساعدا في دفع عجلة إصلاح سياسة الإدارة القائمة على النتائج.

٨٦- وقد أبرزت أعلاه الآثار السلبية المرتبطة بهيمنة نظام قائم على المساءلة. وأبرزت أيضاً القيمة الإيجابية التي يكتسبها دور الدول الأعضاء في تطوير نظام المساءلة عن تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج والإبلاغ عن النتائج. فالإبلاغ عن النتائج يتأثر بمدى مصداقية الأدلة المقدمة وقرارات الدول الأعضاء التي لا تستند إلى ما تملبه البراهين الكامنة في النتائج، بل إلى ما ينبغي أن تكون عليه هذه النتائج في ضوء أولوياتها. وقد طلبت الدول الأعضاء بيانات طويلة

(٤١) JIU/REP/2014/6.

(٤٢) فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، "استخدام التقييم في منظومة الأمم المتحدة: استخلاص النتائج من البيانات"، حزيران/يونيه ٢٠١٦. متاح على الرابط التالي: <http://www.uneval.org/document/detail/1911>.

بشأن تتبع النتائج، غير أن الأدلة على تناول النتائج المقدمة في مناقشات جوهرية ضعيفة جداً. وقد انتقلت الطلبات الأخيرة من طلب معلومات الإسناد (لأغراض عمليات مساءلة منفصلة) إلى طلب تحليل المساهمات (الاعتراف بالطابع المشترك للنواتج).

٨٧- ويمثل إطار صنع القرار الخاص بالدول الأعضاء، وهو إطار أكثر توجهاً نحو قوقعة مصالحها، ويرتبط بالأهداف والأولويات التي تقوم عليها سياستها الخارجية، والتي يُنظر إليها عموماً على أنها ذات أهمية فيما يتعلق بالنتائج الإنمائية، إحدى الصعوبات الرئيسية التي تعترض نهج الإدارة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة. ولم تُفهم بعدُ فهماً أوفى، فعالية الإبلاغ عن النتائج واستخدامها من قبل الهيئات التشريعية التابعة للدول الأعضاء المانحة والناس الذين تقوم على خدمتهم. وتشير بعض الأدلة التي ظهرت أن ثمة جمهوراً أكثر حنكة لا يقصُر اهتمامه على النتائج المجسدة في الأرقام بل يهتم أيضاً بعملية حدوث التغيير في التنمية والطريقة التي ينبغي اتباعها في دعم ذلك. وفي هذا الصدد، تؤكد ورقة بحثية حديثة استندت إلى تجربة إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة وإلى تصوّر الجمهور للتعاون في مجال تقديم المعونة في المملكة المتحدة ضرورة استخدام مشاركة الجمهور في توجيه عملية تقديم المعونة كوسيلة لمعالجة الطابع المعقد والقيمي والسياسي لعملية صنع السياسات في مجال المعونة الدولية^(٤٣).

٨٨- إن خطة عام ٢٠٣٠ تمثل "عامل تغيير لقواعد اللعبة". والتركيز على أثر التدخلات واستدامتها يعدُّ بإحداث تغيير في الثقافة السائدة بين الدول الأعضاء. بيد أن المفتش يذهب إلى أن الاتجاهات الناشئة في مجال التعاون الإنمائي تشير إلى تحول من النهج البرنامجية المتمحورة حول النواتج المشتركة وغير القابلة للتجزئة إلى نهج يركز على دعم المشاريع. وهذا النهج الأخير يجعل من الأيسر قياس الحصائل وإسنادها وإعمال المساءلة والإدارة التي تحقق فعالية المعونة. وهو أقل فعالية في معالجة نواتج على مستوى أعلى ويمكن أن يتعارض مع عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نواتج والعمليات الشاملة المشتركة بين الوكالات وضرورات الأخذ بنهج متعددة التخصصات. وثمة حاجة لإجراء مزيد من الدراسة لهذا النوع من الاستراتيجيات في إطار تعددية الأطراف.

التوصية ٦

قد تود الهيئات التشريعية أن تعمل مع رؤساء المؤسسات بهدف زيادة التركيز على عملية الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج بما يتجاوز طلب المساءلة والإبلاغ وذلك من باب التركيز، تركيزاً أكبر، على ما يصلح وما لا يصلح وسبب ذلك، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسياق.

٨٩- وينبغي للهيئات التشريعية ورؤساء المؤسسات أن يعملوا معاً من أجل تحقيق التوازن بين المساءلة عن استخدام الموارد والمساءلة عن مسارات التعلم والتغيير التي تفضي إلى التحول في المؤسسات. فالهيئات التشريعية لها دور هام في الدفع باتجاه طلب يدعم التعلم المؤسسي. أما الرؤساء التنفيذيون فلهم دور هام في توجيه طلب الهيئات التشريعية. وينبغي زيادة التركيز على البدائل والابتكارات التي يتطلبها تحقيق النتائج الإنمائية بناءً على الدور التنسيقي الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة.

(٤٣) Lani Shamash, Simon Burall and Brendan Whitty, "Resetting the aid relationship", Involve 2013 متاح على الرابط التالي: www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/Resetting-the-Aid-Relationship1.pdf.

دال - الناتج ٣: المساهمة في أنشطة التخطيط والقياس والرصد والتقييم والإبلاغ عن النتائج على نطاق المنظومة

٩٠ - الاستنتاج: تقتضي الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج كثيراً ما يكون لها طابع مشترك أو متكامل أو غير قابل للتجزئة، بالاستناد إلى مساهمات أطراف مختلفة على نطاق منظومة الأمم المتحدة وشركاء خارجيين، أسلوباً نظمياً للتشغيل، ومن ثم تطوير التخطيط ووضع البرامج والتنفيذ والرصد والتقييم على نطاق المنظومة. إلا أن الإدارة القائمة على النتائج لم تؤثر تأثيراً كبيراً في العمليات المنجزة على نطاق المنظومة في حالة الأمم المتحدة. ويشير التقدم المحرز داخل آحاد المؤسسات في مجالات التخطيط والرصد والإبلاغ والتقييم، كما بلغ عنه أعلاه، إلى جانب عدد من المبادرات المخصصة، إلى رسوخ بعض الركائز الأساسية. وقد أثرت مجموعة من القيود في العمليات المنجزة على نطاق المنظومة في حالة الأمم المتحدة. وسيجري تناول البعض منها في تقرير الأمين العام المقرر صدوره في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.^(٤٤)

٩١ - ولم يحظ التشغيل على نطاق المنظومة بالأولوية في تطوير نظام الإدارة القائمة على النتائج في المؤسسات، وتبين الأدلة أن المؤسسات تشتغل في المرحلة ٤ وأن التركيز انصب على توحيد التنسيق والاتساق الداخلي داخل المؤسسات. وينطبق أسلوب التشغيل هذا أيضاً على إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وهو الإطار الوحيد العامل على نطاق المنظومة في مجالات التخطيط والرصد والتقييم على الصعيد القطري. وكان لتجربة "توحيد الأداء" تأثير في العمل المشترك، ويوجد استعداد أكبر للبرامج المشتركة، لكن التركيز انصب بقدر أكبر على المواءمة بين الإدارة والأنشطة والخدمات الإدارية. ومع ذلك، تشير الأدلة السائدة إلى تحقيق نجاح محدود^(٤٥).

٩٢ - بيد أن هناك عدداً من العوامل التي تشير إلى إحراز تقدم صوب إنجاز العمليات على نطاق المنظومة، ما يشير إلى وجود مستوى أساسي من الجاهزية. فأولاً، تشير الأدلة المحدودة المتوافرة إلى بضع مبادرات على نطاق المنظومة صدرت عن هيئات تشريعية، مثل خطط العمل المتنوعة على نطاق المنظومة، بما فيها تلك المتعلقة بالمساواة الجنسانية والشباب وتغير المناخ، أو الصيغة التجريبية للتقييم المستقل على نطاق المنظومة^(٤٦). وثمة أيضاً أنشطة تشير إلى وجود أنشطة توعوية خارج آحاد المؤسسات، وإن لم تكن ذات طابع شامل للمنظومة بأسرها. ومن الأمثلة على ذلك البرامج المشتركة على الصعيد القطري، والبرامج والشراكات العالمية مع شركاء خارجيين، والتقييمات المشتركة. وهذه الأنشطة لئن دلت على بذل جهد صوب تحقيق نتائج مشتركة، فهي تظل مجزأة وقطاعية وغير منهجية في غالب الأحيان. بيد أنها وفرت، حسبما يشير إليه تحر أجري في إطار هذا الاستعراض، قدراً كبيراً من المعلومات والدروس فيما يتعلق بشروط نجاح العمليات المشتركة بين الوكالات وبمجموعة العوامل الهيكلية والنظمية والثقافية التي تؤثر في العمل المشترك، بما يترتب على ذلك من تبعات بالنسبة إلى العمليات المنجزة على نطاق المنظومة.

(٤٤) A/72/124-E/2018/3.

(٤٥) Paul Balogun, "The relevance, effectiveness and efficiency of the United Nations Development Assistance Framework"، تقرير معَدّ لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، أيار/مايو ٢٠١٢. متاح في الصفحة الشبكية: www.un.org/esa/coordination/public.htm.

(٤٦) A/68/658-E/2014/7.

٩٣- والعامل الثاني الذي يدل على الجاهزية هو مرحلة التطور المتقدمة التي وصل إليها التخطيط الاستراتيجي للتدخلات المتعلقة بوظائف التطوير والإبلاغ عن النتائج والتقييم المبلغ عنها في هذا الاستعراض داخل آحاد المؤسسات كلا على حدة. ومن المهم في هذا الخصوص استخدام نظرية التغيير للأطر الاستراتيجية لآحاد المؤسسات، وهي نظرية يمكن أن تظهر النواتج المشتركة عندما تستخدم بالاقتران مع مسح النواتج. ومواءمة الأطر الاستراتيجية لعدد كبير من المؤسسات التي تحققت في إطار استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات من شأنها أن تتيح أيضاً فرصاً للمزيد من أوجه التكامل بين هذه الوظائف على نطاق المنظومة، حيثما كان ذلك مناسباً وضرورياً. ويوفر ذلك فرصة سانحة لوضع إطار استراتيجي أوسع على نطاق المنظومة.

٩٤- وفي الواقع، تعود التطلعات إلى إرساء إطار استراتيجي على نطاق المنظومة إلى عام ١٩٧٠، وإلى الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة المنشأ في عام ٢٠٠٦. كذلك أبرزت الدراسة التي أعدها وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١٢ بشأن التخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة الحاجة إلى زيادة المواءمة في ممارسات التخطيط الاستراتيجي وإلى وضع إطار شامل على نطاق المنظومة يمكنه أن يقدم الرؤية المتكاملة لمنظومة الأمم المتحدة، وينتقل إلى الأطر القطاعية على نطاق المنظومة ثم إلى الخطط الاستراتيجية العامة للمؤسسات. ولا يوجد حتى الآن إطار للنتائج يمكن أن تسهم فيه الإدارة القائمة على النتائج أو عملية يمكن أن تبحث في إطارها، على صعيد المنظومة، الأدلة المتعلقة بالنتائج والمستمدة من الإدارة القائمة على النتائج.

٩٥- وقد بدأت الطلبات على التقييم المستقل على نطاق المنظومة للأنشطة التنفيذية الرامية إلى تحقيق التنمية منذ عام ٢٠٠٠. والتقييم على نطاق المنظومة مهم بالنظر إلى الدور الذي يمكن أن يؤديه كعامل من عوامل التغيير، إذ يجمع المؤسسات حول مجال نواتج مشترك تساهم فيه، ويضفي فعالية على العمل الذي سيعزز العمليات على نطاق المنظومة. وقد أتاحت الصيغة التجريبية للتقييم المستقل على نطاق المنظومة^(٤٧) هذه الفرصة لكنها لم تتحقق بصورة كاملة بعد، بما في ذلك تنفيذ توصية أساسية لرؤساء المؤسسات بالجمع بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الخمس والعشرين المشاركة في تنمية القدرات الإحصائية بهدف تحديد سبل المضي قدماً والعمل كمنظومة في سبيل تنفيذ الالتزامات العالمية. وتبين الخبرة المكتسبة من هذه التجربة أيضاً أن إعادة تنظيم وظيفة التقييم بغرض التصدي للتقييمات المسبقة والتكوينية والنهائية على نطاق المنظومة والنظام الفرعي أمر حاسم لتعزيز قيمة التقييم في إطار خطة عام ٢٠٣٠.

٩٦- وستغير خطة عام ٢٠٣٠ "قواعد اللعبة"، ما يتطلب أكثر من مجرد مواءمة المصطلحات أو تنسيق الجهود المتوازية. فهي تدعو إلى تحقيق نواتج متكاملة ومتعاضة ومتعددة التخصصات من عمل منظومة الأمم المتحدة من أجل تحقيق أثر جماعي. وفي هذا الصدد، أدى اعتماد الخطة إلى انطلاق سلسلة متنوعة من التأملات المفاهيمية المتعلقة بكيفية تعزيز العمليات على نطاق المنظومة من أجل التصدي للأهداف والغايات. ومن المبادرات البارزة المفيدة للعمل المتعدد التخصصات إطار التخطيط الاستراتيجي المشترك بين الصناديق والبرامج التي يقع مقرها في نيويورك والتي تخضع للمجلس التنفيذي، التي شرعت في عملية تعاونية لإعداد الخطط

(٤٧) المرجع نفسه.

الاستراتيجية لكل منها، بتسليط الضوء على مجالات التآزر والتكامل والشراكات فيما بينها. ومن النهج الواعدة الأخرى نهج الترابط في إدارة الموارد البيئية (الترابط بين المياه والطاقة والأغذية)^(٤٨)، الذي يتوخى تعزيز التفاهم وتنفيذ نهج متعددة التخصصات وشامل لعدة قطاعات من أجل تعزيز الاستدامة وأثر التدخلات.

٩٧- وبالمثل فإن التطلع إلى استحداث وحدة تقييم على نطاق المنظومة في المكتب التنفيذي للأمين العام فكرة تستحق النظر. بيد أن إنشاء وحدة دون وظيفة محددة بوضوح في إطار خطة عام ٢٠٣٠ حركة تكتيكية تتوخى توسيع الإطار الاستراتيجي لوظيفة التقييم في منظومة الأمم المتحدة. ويتصور المفتش أن تكون هذه الوحدة ذات وظيفة دينامية وتكوينية حقيقية في مجال التقييم والإدارة الاستراتيجية تركز على تعزيز التغييرات التحويلية والنجاح في سياق تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

٩٨- ويتطلب ذلك أن تكون وظيفة التقييم ذات مصداقية، على أن تتماشى أيضاً مع متطلبات التقييم المسبق وضمان النوعية في تنفيذ العمليات والمبادرات على نطاق المنظومة، ومع التصدي في الوقت الحقيقي للدروس المستفادة من التجربة وتحديد ما يصلح ولماذا وكيف وفي أي سياق، ومع إدخال تعديلات على مستوى المنظومة. وهذه وظيفة مطلوبة بشدة في نظام يكافح من أجل النجاح على نطاق المنظومة، بخلاف النظام المركز على المساءلات والتحليلات البعدية وتقديم التقارير. ويُقترح أن يولي الأمين العام اعتباراً قوياً لإنشاء هذه الوحدة، آخذاً في الحسبان بعض الدروس المستفادة من سياسة التقييم المستقل على نطاق المنظومة^(٤٩) بشأن مبادئ تفويض السلطة، واستخدام القدرات القائمة من أجل عقد شراكات في مجال التقييم في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الخبرة ومنهجيات التقييم، والصلات القائمة في بنية وظيفة التقييم داخل منظومة الأمم المتحدة. ويقترح أيضاً تنسيق عمل هذه الوحدة مع الاستعراضات والتقييمات المستقلة التي تجربها وحدة التفتيش المشتركة على نطاق المنظومة.

هاء- الناتج ٤: التعاون والشراكة من أجل تحقيق نواتج مشتركة يكون أثرها جماعياً تترتب عليه مساءلة جماعية

٩٩- الاستنتاج: تقتضي الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج ذات طابع مشترك تخطيطاً وإدارة مشتركة ورسداً وتقييماً على نطاق المنظومة ليكون الأثر جماعياً. ويتطلب نجاح العمليات المنجزة على نطاق المنظومة تعاوناً وشراكات في شكل أساليب متكاملة ومتعاونة للعمل معاً. ويتوقف النجاح أيضاً على المساءلة الجماعية. وتحتاج الإدارة القائمة على النتائج إلى نظام مساءلة متعدد الأوجه ووظائف داعمة لتحقيق أثر جماعي، على المستويات الجزئي والمتوسط والكلبي، بما يشمل نظم المساءلة العمودية على جميع المستويات والمساءلة الأفقية على مستوى جميع المؤسسات والشركاء.

(٤٨) عقد مؤتمر درزدن الثاني للترابط في الفترة من ١٧ إلى ١٩ أيار/مايو ٢٠١٧ في درزدن بألمانيا؛ انظر www.dresden-nexus-conference.org/2017.

(٤٩) Interim Coordination Mechanism, "Policy implementation: progress, lessons, next steps", July 2016 متاح في الصفحة الشبكية: www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/iswe_.icm_paper.pdf.

١٠٠ - ويشير التحليل إلى أن منظومة الأمم المتحدة لم تصمم أو تضع إطاراً متناسقاً للمساءلة الجماعية على مستوى جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أو مع الشركاء الإنمائيين خارج نطاق هيكل إدارة منظومة الأمم المتحدة. وتظهر بعض التدابير الناشئة للمساءلة الجماعية، على نحو ما جاء في حوارات التمويل، وقد باتت منتشرة بين العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأدمجت في إعداد الميزانية. ومن الصعب إنفاذ المساءلة الجماعية؛ إذ يبين الاستعراض أن نجاحها يعتمد على مجموعة من الظروف اللازمة لتحقيق الأثر الجماعي من بينها جدول الأعمال المشترك والقياس المشترك والأنشطة المتعاضدة والتواصل المستمر والدعم الأساسي. ويشمل ذلك أيضاً وجود نظام يثمن الثقة والنزاهة، وثقافة نتائج تقدر الابتكار والمجازفة المحسوبة، ومركز داخلي للمراقبة والمساءلة الذاتية.

١٠١ - وفي السعي إلى تقييم المساءلة الجماعية باعتبارها من تبعات الإدارة القائمة على النتائج، لم يتوصل الاستعراض إلى أي تعريف. ويوجد تعريف للمساءلة المتبادلة، لكن هذه المساءلة تكون بين مقدمي الخدمات والمستفيدين، وهي محور تركيز عمل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. أما الاستعراض^(٥٠) فيعرفها بأنها مساءلة في سياق الإدارة القائمة على النتائج حيث تشارك أكثر من مؤسسة في تحقيق النتائج. ويقصد بالمساءلة الجماعية حول النتائج المشتركة، في علاقتها بالإدارة القائمة على النتائج، الالتزام المشترك بين مجموعة من الشركاء بأن يثبت كل منهم للآخرين، وكذلك لهيئة إدارته، أن العمل المفوضي إلى ناتج مشترك أو إلى التغيير المرجو قد أنجز بامتثال الاتفاقات أو الاتفاقيات، وأنه سعى إلى تطبيق تدابير وآليات لتعزيز الاتساق والتوافق وتنمية القدرات المتبادلة والجماعية في سياق تحقيق النتائج المشتركة أو الجماعية. وتُسند النتائج المحققة إلى جميع الأطراف بصفة مشتركة.

١٠٢ - وبناء على قرار الجمعية العامة ٦٧/٢٢٦، الذي أكدت فيه الجمعية أن الإدارة القائمة على النتائج عنصر أساسي للمساءلة، أخذ التحليل الجاري في سياق الاستعراض بعين الاعتبار عناصر إطار النتائج وتراتبها والتعقيدات الكامنة في الإدارة التي تتوخى تحقيق النتائج وفقاً لمبادئ تنظيمية معينة. ويبرز التحليل اختلاف مستويات وأنواع المساءلات المرتبطة بإطار النتائج في منظومة الأمم المتحدة، ويعكس الشبكة المعقدة والمتعددة الجوانب التي تتطلبها الإدارة القائمة على النتائج في سياق منظومة الأمم المتحدة، والتي تشمل ما يلي:

- (أ) المواءمة والمساءلة العموديتان بشأن البرامج داخل المؤسسات (فيما يتعلق بالمدخلات والموارد والأنشطة والحصائل والنواتج) (المستوى الجزئي)؛
- (ب) المواءمة والمساءلة العموديتان بشأن النتائج والمواءمة على الصعيد العالمي والمؤسسي والإقليمي والقطري (على المستويين المتوسط والكلّي، حسب النطاق)؛
- (ج) المواءمة والمساءلة الأفقيتان من أجل تحقيق نواتج مشتركة أو بشأن مواضيع مشتركة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (المستوى المتوسط)؛
- (د) المواءمة والمساءلة الأفقيتان على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومع شركاء آخرين وجهات فاعلة أخرى في التنمية (المستوى الكلّي) (لا يشمل ذلك البلدان).

(٥٠) يجدر بالإشارة أن عبارة "المساءلة الجماعية" حلت محل عبارة "المساءلة المتبادلة" التي كانت تستخدم من قبل، والتي عُرفت خلال التقييم بأنها تتجاوز مقدم الخدمة والجهة المستفيدة فيقصد بها المساءلة عن الأثر الجماعي داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

١٠٣ - ولا يقدم هذا التقرير حلاً، لأن هذه المسألة تحتاج إلى دراسة أشمل، بيد أن الاستعراض سعى إلى فهم العوامل التي تؤثر في نجاح الأعمال والنظم والتجارب المشتركة والشراكات القائمة. وتشير الأدلة المحدودة المستمدة من الدراسة إلى أن النجاح يتوقف إلى حد كبير على مجموعة من الشروط المطابقة لتلك المحددة في الكتابات الموجودة باعتبارها الشروط الخمسة لتحقيق أثر جماعي، على النحو المبين في الجدول أدناه.

الجدول الأول

الشروط الخمسة لتحقيق الأثر الجماعي

جدول الأعمال المشترك	يتقاسم جميع المشاركين رؤية مشتركة للتغيير، بما في ذلك الفهم المشترك للمشكلة والنهج المشترك لحلها بواسطة إجراءات متفق عليها.
القياس المشترك	يكفل جمع البيانات وقياس النتائج باتساق بين جميع المشاركين استمرار اتساق الجهود ومساءلة المشاركين كل منهم الآخر.
تعاضد الأنشطة	يجب أن تكون أنشطة المشاركين متميزة بينما تظل منسقة من خلال خطة تعاضدية.
التواصل المستمر	التواصل المنسق والمنفتح بين الجهات الفاعلة المتعددة ضروري لبناء الثقة وضمن تحديد أهداف مشتركة وخلق حماس متبادل.
الدعم الأساسي	يتطلب تحقيق أثر جماعي وإدارته اضطلاع مؤسسة واحدة أو أكثر بموظفيها وبمجموعة محددة من المهارات بدور الدعامة الأساسية للمبادرة برمتها، وبالتنسيق بين المؤسسات والوكالات المشاركة.

المصدر: John Kania and Mark Kramer, "Collective impact", *Stanford Social Innovation Review*, 2011.

١٠٤ - وبالإضافة إلى ذلك، يبرز عدد من العوامل الأخرى، وهي عوامل مرتبطة بنظام قيم وأخلاقيات محدد يحمل السمات التالية: (أ) الثقة والاحترام بين الأطراف؛ و(ب) النزاهة؛ و(ج) المساءلة الذاتية، بعكس سلوكيات المساءلة الموجهة نحو الخارج؛ و(د) احترام الامتياز والمهنية؛ و(هـ) والميل إلى الابتكار والمجازفة المحسوبة كجزء من الثقافة القائمة على النتائج. وهذه سمات نظام مساءلة ذاتي التوجه، يستند إلى موقع رقابة داخلي وثقافة تعلم في سبيل الارتقاء. وتناقش هذه السمات بمزيد من التفصيل أعلاه، ضمن الفروع المتعلقة بثقافة النتائج والقيادة.

١٠٥ - وثمة الآن اعتراف بالحاجة إلى فهم المساءلة الجماعية. وقد بدأت دراسة تحليلية بتكليف من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في بلورة مفهوم المساءلة الجماعية في سياق خطة عام ٢٠٣٠^(٥١). وهذه الدراسة وغيرها من الدراسات مهمة لقيادة الحوار، ومهمة لتعيد الأمم المتحدة النظر في تعريفها للمساءلة وطبيعة الهياكل القائمة للمساءلة وقيمة المساءلة الجماعية وطبيعة الترتيبات والعوامل القانونية التي تحكم الامتثال، وكذلك عند النظر على نحو أكثر منهجية في الطرائق الملائمة للمساءلة الجماعية. وباستطاعة آليات مثل المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، الذي يعقد برعاية الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وآليات أخرى، مثل الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران وتحالف القادة الأفارقة لمكافحة الملايا، أن تقدم بعض الدروس المفيدة لتطوير المساءلة الجماعية.

(٥١) Rebecca M. Affolder, "An accountable United Nations development system for the twenty-first century: review and analysis", June 2017.

متاح في الصفحة الشبكية:

www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-accountability-review.pdf

التوصية ٧

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين)، أن يطلب إلى الهيئات المشتركة بين الوكالات التي تعمل على إصلاح نظام المساءلة أن تضع تصوراً لإطار المساءلة الجماعية يكون صالحاً لتحقيق أثر جماعي، وأن تنشئ هذا الإطار استجابة إلى متطلبات الإدارة القائمة على النتائج وتنفيذاً لخطة عام ٢٠٣٠.

واو- الرسائل الرئيسية وطريق المضي قدماً: الإدارة القائمة على النتائج والتقدم في الزمن الراهن: الناس والكوكب والشراكات

مطالب الزمن الراهن

١٠٦- يتنامى الاعتراف بأن الحلول لمشاكل عصرنا الرئيسية تتطلب تحولاً جذرياً في التصورات والتفكير والقيم. ومفاهيم العصر ما بعد العادي، المتسم بالتعقيد والفوضى والتناقضات، والعلم ما بعد العادي، المتسم بانعدام اليقين والتفكير النظامي والمنظورات البديلة والمجهولات المعروفة والمجهولات المجهولة والتحيز القيمي وعدم فهم أنماط التنظيم الذاتي وعملياته، وبناء اقتصاد محوره الإنسان مفاهيم يتعين علينا أخذها في الاعتبار لتحديد دور جديد للإدارة الفعالة^(٥٢). وقد قيل إن إدارة الانتقال من اقتصاد المعرفة، الذي يهيمن عليه أساساً استخدام المهارات التحليلية، إلى اقتصاد محوره الإنسان، يهيمن عليه أساساً استخدام الإبداع وطبيعة الإنسان والعواطف، تقتضي قيادة متبصرة ومجموعة واسعة من الشراكات وبلورة نماذج إدارة وأساليب تعلم والتزام جديدة وأكثر شمولاً ومرونة وابتكاراً. وهذه الضرورات وغيرها الواردة في خطة عام ٢٠٣٠ أتاحت إطاراً للتفكير في قيمة الإدارة القائمة على النتائج وفائدتها وملاءمتها وفعاليتها واستدامتها في السياق الحالي. وأبرز الاستعراض أهمية الإدارة القائمة على النتائج والعوامل التي تعزز قيمتها أو تضيف إليها. ويتضمن الفرع التالي بعض الرسائل والأفكار الرئيسية للإجابة على السؤال السياسي الرئيسي، وهو ما إذا كانت الإدارة القائمة على النتائج ينبغي أن تستمر وما هي سبل المضي قدماً.

القيمة والفائدة

١٠٧- إن الإدارة القائمة على النتائج مفيدة في عصرنا لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ وإدخال التغييرات المطلوبة المفضية إلى التحول. وستكون للإدارة القائمة على النتائج قيمة في السياق الحالي عندما تفهم وتطبق تطبيقاً مناسباً يتسم بالنزاهة الفكرية. ويشمل ذلك الأخذ بفلسفتها ومبادئها التي تعززها الإدارة التكوينية المركزة على بلوغ الأهداف في السياقات المعقدة ويدعمها منظور محوره الإنسان.

(٥٢) Elif Çepni, "Transforming Education for a Transition into Human-centered Economy and Post-normal Times", CADMUS, Volume 3, No.3, October 2017. متاح في الصفحة الشبكية: http://cadmusjournal.org/files/journalpdf/Vol3Issue3/Vol3_Issue3.pdf

الفعالية والكفاءة

١٠٨ - تتوقف فعالية الإدارة القائمة على النتائج على اتساق منظومة الأمم المتحدة وعلى التصدي للقيود وانعدام تكافؤ القوى على المستويين الهيكلي والنظمي. ويتطلب الاتحاد من أجل تعزيز الكفاءة تعاون جميع الجهات المعنية الرئيسية فيما بينها. وهيكل منظومة الأمم المتحدة الوظيفي يهيئ المنظمة للتركيز والتفكير في إطار وحدات معزولة بدلاً من تفضيل النهج المتعددة التخصصات اللازمة لتحقيق النواتج في كثير من الأحيان، على نحو ما يتجسد في ترابط أهداف التنمية المستدامة وغاياتها. والعناصر التالية مهمة لتعزيز قيمة الإدارة القائمة على النتائج: (أ) القيادة الاستراتيجية والنشطة والرؤيوية؛ و(ب) المسؤولية والقيادة الوطنيتين باعتبارهما محركاً لاتساق منظومة الأمم المتحدة؛ و(ج) معالجة الاعتماد المفرط على التمويل من خارج الميزانية وديناميات السلطة المقترنة بهذا التمويل، وهو أمر يكرس التوقع الهيكلي والعقلية ذات الصلة؛ و(د) التصدي لارتباط هيكل الحوكمة بالهيكل الوظيفي.

الحوكمة

١٠٩ - يجب على هيكل حوكمة منظومة الأمم المتحدة في مختلف مجالس الإدارة والمهام الحالية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يدعم الإدارة المشتركة والمساءلة الجماعية من أجل تحقيق نتائج مشتركة. وهذا تحد كبير. فالأمر يستدعي أكثر مما نصت عليه الفقرة ٤٦ (أ) من منطوق القرار ٢٤٣/٧١، الذي دعت فيه الجمعية العامة مكاتب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية إلى بدء المناقشات بشأن تحسين أساليب عمل الاجتماعات المشتركة للمجالس التنفيذية بحيث توفر منبراً لتبادل الآراء بشأن المسائل ذات التأثير الشامل لعدة قطاعات. والمسألة تتطلب أكثر بكثير من مجرد التحاور بشأن المشاكل التي تعوق فرض الرقابة على مجالات النتائج المشتركة وصنع القرارات المتعلقة بالخطط الاستراتيجية والربط بينها لتكون لها قيمة على نطاق المنظومة.

المصادقية والاستدامة

الحوكمة العالمية والدور القيادي لمنظومة الأمم المتحدة

١١٠ - إن التعامل مع جهات فاعلة متعددة في مجال التمويل يُخضع منظومة الأمم المتحدة لأشكال مختلفة من أطر الحوكمة الخارجية المقترنة بمتطلبات إبلاغ متنوعة، ما يحد شيئاً ما من سلامة أطر حوكمتها ومن ثم من دورها القيادي. ومن الاعتبارات المهمة في هذا الصدد تعزيز منظومة الأمم المتحدة القدرات الوطنية في مجال التقييم والحوكمة في البلدان وعلى الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. ويجب على منظومة الأمم المتحدة التفكير في نموذج أعمال منقح للإدارة المشتركة يمكنه أن يستوعب تعددية الأطراف وكذلك تنوع الجهات الممولة والجهات الفاعلة غير الرسمية التي تتطلع إلى دعم الأمم المتحدة والتي باتت منظومة الأمم المتحدة ومؤسساتها تعتمد عليها.

دور القيادة الاستراتيجية: الإدارة العليا والدول الأعضاء

١١١- يرى الكثيرون أن الدافع الأساسي للدول الأعضاء ليس الإدارة من أجل تحقيق النتائج والنواتج الإنمائية، مع ما يقترن بذلك من عمليات التعلم والتغيير، وإنما الإدارة من أجل فعالية الأنشطة المرتبطة بالتمويل. وبالنظر إلى جدول الأعمال السياسي المتصل بإثبات النتائج، فإن الحافز الحقيقي هو كيفية "التلاعب بالمنظومة" لضمان الإبلاغ عن نتائج حسنة. ويعني هذا إغفال مسائل من قبيل الوقوف على الفشل والتعلم منه. وتحتاج الدول الأعضاء، إذ تتطلع إلى تكوين الأجيال المقبلة وإرشادها وتحقيق الذات من أجل تحقيق التنمية العالمية، إلى موازنة الأمور وتحسين فهمها لانعدام تكافؤ القوى الذي يمكن أن يقوض فعالية السياسة العامة والإقرار بأن توزيع السلطة غير المتكافئ في الساحة السياسية يمكن أن يؤدي إلى الاستبعاد والهيمنة والمحسوبية.

١١٢- وتحتاج الإدارة القائمة على النتائج إلى رؤية وغاية. فليس مهماً أي السبل تختار إن لم يكن لديك هدف أو مقصد^(٥٣). ويسلط التقرير الضوء على الدور الهام الذي يمكن أن يؤديه الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات بغية ممارسة قدر أكبر من السلطة في تحديد الهدف والاستراتيجية المتصلين بتكليف الإدارة القائمة على النتائج بحسب المؤسسات، وإدارة التغيير اللازمة، وطبيعة المساءلة، والشراكات التي تحتاجها الإدارة من أجل تحقيق نتائج على مستوى النواتج ومستويات أخرى. وتشكل ممارسة القيادة الاستراتيجية والاستجابة بطريقة متوازنة إلى مطالب الدول الأعضاء ومتطلبات الإدارة من أجل تحقيق النتائج عنصرين مهمين لتمضي قيادة الأمم المتحدة قدماً.

تسخير القدرات الوطنية لتحقيق النتائج والإدارة القائمة على النتائج والتقييم

١١٣- تبين نتائج الدراسة أن الكثيرين يرون أن سبيل المضي قدماً في التصدي لتحديات الإبلاغ عن النتائج يكمن في التسليم بأن الأدلة على مستوى النواتج والآثار ينبغي أن تتأتى من حكومات الدول على الصعيد القطري. ونادراً ما تحدد نواتج الأمم المتحدة بمشاركة الحكومات. ولا تعالج نظم البيانات الحكومية حتى الأولويات الوطنية، لأنها مرتبطة بمجالات نتائج عالمية تستنفذ، بصفة عامة، القدرات الوطنية ولا تترك مجالاً للأولويات الوطنية. ومن هنا التطلع إلى تعزيز القدرات الوطنية في مجالات الإدارة القائمة على النتائج والإحصاءات والتقييم، والتطلع أيضاً إلى تعزيز الدور القيادي للبلدان في توجيه منظومة الأمم المتحدة نحو العمل معاً بمزيد من الاتساق في جميع المجالات، وكذلك في مجالات الإدارة القائمة على النتائج والإحصاءات والتقييم. وينطوي دور الحكومات في دفع الاتساق على صعوبة ناجمة عن كونها مقسمة أيضاً إلى وزارات قطاعية. وما زال يتعين تحديد مدى فعالية خطة عام ٢٠٣٠ في تعزيز جهود الحكومات في سبيل إنهاء هذا الانعزال. وينبغي أن يشكل ذلك جزءاً من تقارير البلدان في سياق المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة.

١١٤- والاتساق في التقييم إلى جانب دور الحكومات والشركاء الوطنيين أمران مهمان. وسلطت دراسات متنوعة أبحاثها وحدة التفتيش المشتركة الضوء على الكم الهائل من التقييمات التي أجرتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وقدمت توصيات حثت على الاتساق والتعاون بين مؤسسات المنظومة. ويدفع المفتش بأن محور تركيز المنظومة الأول في مجال تعزيز قدرات التقييم هو تنسيق تقييمات المؤسسات في البلدان، ما يفسح المجال للتقييمات الوطنية، ودعم تنمية المؤسسات الوطنية وغير الحكومية والمراكز التي تضطلع بالبحوث والتقييمات الخارجية والداخلية.

(٥٣) Lewis Carroll, *Alice's Adventures in Wonderland* (MacMillan and Co. Limited, London, 1928)

إصلاح الأمم المتحدة واستراتيجية التعديل التحديتي مقابل إعادة التصميم

١١٥ - يشير التحليل إلى أن استراتيجية إصلاح الأمم المتحدة الضمنية تتوخى إدخال تعديلات تحديثة وليس إعادة تصميم منظومة الأمم المتحدة. وكيف يمكن جعل الأمم المتحدة تعمل كمنظومة وهي التي لم تصمم لهذا الغرض هو التحدي الذي تواجهه الإدارة القائمة على النتائج ويواجهه الآن جدول أعمال إصلاح الأمم المتحدة. ويمكن الآن اتباع نهج يتيح تطوير العديد من المبادرات والتدابير التكتيكية في ظل وضع ناشئ. وينطبق الأمر ذاته على الطائفة الواسعة من المبادرات التي تدعم الإدارة القائمة على النتائج والتي بدأت في الآونة الأخيرة أو يجري تجريبها بوصفها مبادرات تعود بنفع كبير على الإصلاح. وهذه الجهود التنظيمية الفردية وتلك المبذولة على نطاق المنظومة مهمة. بيد أنها تحتاج إلى الدعم. وينبغي إنشاء وظيفة دعم أساسية لاضطلاع بهذا الدور، بما في ذلك نشر الإجراءات وتنسيقها فيما بين الوكالات. ويمكن تقدير هذه المبادرات ضمن إطار استراتيجي أوسع يتسم بالاتساق على نطاق المنظومة. "فالاستراتيجية بلا نهج أبطأ طريق نحو النصر. والنهج بلا استراتيجية صخب ما قبل الهزيمة"^(٥٤). ويبرز ذلك التلازم بين الطائفة المتنوعة من الأنشطة والحاجة إلى توجيه جهود كافية نحو التصدي للأطر والأولويات الاستراتيجية الأوسع التي يجري في ظلها تقدير الأنشطة المتنوعة وضبط توجيهها.

الشراكات والاستفادة من القيمة المضافة النسبية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل تحقيق النواتج

١١٦ - تكتسي النواتج عموماً، على النحو المشار إليه أعلاه، طابعاً مشتركاً وتوصف بأنها اقتراح شراكة، لأن تحقيقها عادة ما يتطلب مشاركة جهات فاعلة عديدة. لذا يحتاج موظفو منظومة الأمم المتحدة بأن المنظومة لا يمكن أن تُساءل عن النواتج، لأنها خارجة عن سيطرتها، بخلاف الحصائل. ومع ذلك، تنطوي الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج إنمائية ونواتج أو تغييرات في ظروف معيشة المستفيدين وحياتهم أيضاً على مسؤولية العمل مع الآخرين في مجال نفوذهم أو سيطرتهم من أجل تحقيق النواتج.

١١٧ - ومنظومة الأمم المتحدة صلاحية فريدة في الدعوة إلى عقد الاجتماعات وميزة نسبية بوصفها شريكاً حائزاً لثقة الحكومات والأمم، وهي تتحمل في هذا الصدد مسؤولية خاصة عن دعم تحقيق النتائج بدلاً من الاكتفاء بالحصائل، وذلك بدعوة جميع الشركاء إلى العمل معاً من أجل تحقيق النواتج، بغية استخدام القدرات والاستفادة على النحو الأمثل من المساهمات في سبيل تحقيق النواتج. وهنا يكمن جانب رئيسي من مساءلة منظومة الأمم المتحدة على جميع مستويات التدخل. بيد أنه ما زال يتعين أن يكتمل تطوير مساءلة منظومة الأمم المتحدة أو إعادة تنشيطها، بالنظر إلى دورها الاستراتيجي في الاستفادة من قيمتها المضافة النسبية في مجالي التنسيق وبناء توافق الآراء على الصعيدين العالمي والقطري باعتبارها الشريك الحائز لثقة الحكومات.

(٥٤) تنسب إلى سون تزو في "فن الحرب".

مبادئ الإدارة القائمة على النتائج وتبعاتها في مجال الإدارة

المبدأ	عرض المبدأ
الرؤية والأهداف	<p>إذا كنت لا تعرف أين أنت ذاهب فكل الطرق ستوصلك هناك.</p> <p>يجب أن تقود أهداف المؤسسة الطويلة الأجل ونواتجها جميع جوانب عملها. ووضوح رؤية المؤسسة وأهدافها الطويلة الأجل يمكنها من تحديد الوسائل التي تعتمدها للتأثير في التغيير، بالنظر إلى ولايتها والاتفاقيات الدولية الأخرى. ويوفر هذا أيضاً إطاراً لتقييم جاهزية المؤسسة وقدراتها فيما يتعلق ببلوغ أهدافها الطويلة الأجل. وتقتضي كل جوانب صنع القرار ومستوياته النظر في أثر القرارات على مساهمة المؤسسة في بلوغ أهدافها الطويلة الأجل أو في قدرتها على بلوغ هذه الأهداف.</p>
العلاقة السببية وسلسلة النتائج	<p>ينبع التغيير من علاقة سببية وليس من ترتيب تسلسلي للأشطة.</p> <p>يتطلب التغيير فهم الروابط السببية. ويقتضي تحقيق تغيير وإحداث أثر وضع فرضية لكيفية حدوث هذا التغيير. ويتطلب ذلك إقامة روابط منطقية (وليس تسلسلية) في إطار نظرية واضحة لكيفية حدوث التغيير. وتحدد المستويات النموذجية لعملية التغيير الخطية في مجال الإدارة على أساس المدخلات والحصائل والنواتج والآثار. وتستدعي إدارة سلسلة النتائج إقرار عمليات مساءلة إلى جانب الالتزامات المتبادلة في كل من هذه المستويات (المساءلة العمودية).</p>
العمليات التنظيمية والإدارة الاستراتيجية	<p>تنطوي جميع الفرضيات السببية على هامش خطأ، بحسب تأثير العوامل الخارجية في تدخل ما.</p> <p>لا تحدث التنمية في بيئة مراقبة وإنما في نظام مفتوح. ويحدث التغيير داخل إطار نظمي. ويتأثر هذا الإطار النظمي إيجابياً أو سلباً بالعوامل الخارجية الناشئة عن بيئة الجهات المعنية الرئيسية الأخرى القادرة على التأثير في النجاح أو عموماً تتخذها هذه الجهات من إجراءات. وهكذا فإن تحديد ظروف النجاح ورصدها وإدارتها، فضلاً عن عوامل الخطر المتوقع أن تحيط بسلسلة النتائج، أمر حاسم للنجاح. وتبرز من هنا أيضاً مسؤولية عن السعي إلى التأثير في العوامل الخارجية من أجل النجاح.</p>
قياس الأداء	<p>لا يمكنك إدارة ما لا يسعك قياسه</p> <p>يشمل القياس تعريف الظاهرة العملي الكمي والنوعي. ويكفل ذلك الموضوعية والشفافية والتوافق بين مختلف الجهات المعنية. ويشكل الأساس الذي يستند إليه اتفاق تعاقدي (المساءلة) بشأن الأداء المتوقع (عندما تكون المؤشرات محددة من حيث الكمية والنوعية والأبعاد الزمنية أو بطريقة محددة ومفيدة ومناسبة التوقيت يمكن قياسها وتحققها). وتتوقف فائدة مؤشرات الأداء المتعلقة بالاتفاق التعاقدي وصحتها على إشراك الجهات المعنية.</p>
الرصد والتقييم	<p>لا تسفر الفرضيات القائمة على استنتاجات من أفضل الممارسات ونقل المعرفة دائماً عن الآثار المتوقعة.</p> <p>بالنظر إلى انعدام اليقين المحيط بتحقيق النتائج، تتطلب الإدارة التي تتوخى تحقيق نتائج استخلاص أدلة قوية ودروس عتيدة من نتائج الرصد والتقييم لضمان ما يلي: (أ) التقدم صوب تحقيق النتائج، و(ب) صحة سلسلة النتائج والافتراضات السببية، و(ج) مساهمة المؤسسة في بلوغ أهدافها الطويلة الأجل. وينبغي أن ترشد هذه الأدلة والدروس المستفادة الإدارة التكميلية وصنع القرارات بغية تعزيز النتائج.</p>

المرفق الثاني

مبادئ الإدارة القائمة على النتائج ومعايير الفعالية وأنواع المساءلة

نوع المساءلة المقترنة بمبادئ الإدارة القائمة على النتائج	المعايير المحددة لفعالية المؤسسة	المبدأ التوجيهي
<ul style="list-style-type: none"> المساءلة العمودية (على المستوى الكلي - العالمي والمؤسسي والإقليمي والقطري) 	<ul style="list-style-type: none"> الفائدة الملاءمة القيمة الاستراتيجية القيمة المضافة النسبية 	<ul style="list-style-type: none"> الرؤية والهدف
<ul style="list-style-type: none"> المساءلة العمودية (على المستوى الجزئي للمدخلات والحصائل والنواتج) 	<ul style="list-style-type: none"> الفعالية الكفاءة الابتكار والقيمة المضافة الدينامية والمرونة (في الإدارة التكيفية بالنظر إلى هوامش الخطأ في الفرضية السببية) المسؤولية (مشاركة الجهات المعنية) 	<ul style="list-style-type: none"> العلاقة السببية وسلسلة النتائج
<ul style="list-style-type: none"> إدارة المسؤولية والمساءلة المتبادلة المساءلة الأفقية (على المستوى المتوسط على نطاق منظومة الأمم المتحدة) المساءلة العمودية (على المستوى الكلي - العالمي والمؤسسي والإقليمي والقطري) المساءلة المتبادلة (على الصعيدين الداخلي والخارجي) 	<ul style="list-style-type: none"> القيمة الاستراتيجية التنسيق (الداخلي والخارجي) الشراكات إدارة المخاطر الاستدامة القيمة المضافة النسبية 	<ul style="list-style-type: none"> تشغيل النظم
<ul style="list-style-type: none"> المساءلة على جميع المستويات المدرجة في الجدول 	<ul style="list-style-type: none"> الشفافية المساءلة المسؤولية (مشاركة الجهات المعنية) 	<ul style="list-style-type: none"> قياس الأداء
<ul style="list-style-type: none"> المساءلة استناد القرارات إلى أدلة على نتائج السياسات والتوجيهات والتعديلات أو توسيع النطاق. 	<ul style="list-style-type: none"> المصدقية الدقة في الأدلة أدلة بشأن الإجراءات اللازمة وسببها وكيفية تطبيقها ثقافة تشجع التحري النقدي داخل المؤسسة مؤسسة متعلمة 	<ul style="list-style-type: none"> الرصد والتقييم

مجالات النواتج المحددة في استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات، ومعايير الفعالية، وعرض النواتج من أجل فعالية المؤسسة

مجالات النواتج المحددة في استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات
(قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧)

معايير الفعالية وبيان النواتج المستخدم في الاستعراض

١٦٥- تنوّه بالعمل الذي قامت به الوكالات وجهاز الأمم المتحدة الإنمائي لتحسين نتائج آليات التتبع والإبلاغ، وتؤكد في الوقت ذاته ضرورة تحديد المخاطر وتقييمها وتخفيفها ومعالجة الثغرات التي لا تزال قائمة في مجالات التخطيط والإدارة والإبلاغ

١٦٧- تنوّه بالتقدم المحرز في تعزيز الشفافية، وتدعو إلى بذل مزيد من الجهود لضمان الاتساق والتكامل في مهام الرقابة وأعمال مراجعة الحسابات والتقييم على نطاق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي

١٦٩- "نمّجاً أقوى وأكثر إحكاماً واتساقاً يركز على النتائج في الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها من أجل التنمية، من شأنه أن يفضي إلى تبسيط وتحسين التخطيط والرصد والقياس والإبلاغ عن النتائج على نطاق المنظومة" (قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٧ بشأن استعراض السياسات الشامل الرباعي السنوات، الفقرة ١٦٩)

١٦٩- تطلب أيضاً إلى الأمين العام أن يصوغ نمّجاً أقوى وأكثر إحكاماً واتساقاً يركز على النتائج في الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها من أجل التنمية، وأن يبلغ به المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الجزء المتعلق بالأنشطة التنفيذية من دورته الموضوعية لعام ٢٠١٣، بحيث يتم بحلول عام ٢٠١٤ الأخذ بهذا النهج الذي من شأنه أن يفضي إلى تبسيط وتحسين التخطيط والرصد والقياس والإبلاغ عن النتائج على نطاق المنظومة، وتدعو في هذا الصدد المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج ومجالس إدارات الوكالات المتخصصة وكيانات الأمم المتحدة الأخرى المعنية إلى الدخول في حوار يركز على كيفية الموازنة بأكثر الطرق فعالية بين ضرورة الإبلاغ عن النتائج على جميع المستويات على نطاق المنظومة ومتطلبات الإبلاغ القائمة في كل وكالة، مع مراعاة التحديات التي تعترض وضع أطر للنتائج تجسد مساهمة الأمم المتحدة في النتائج التي تحققها البلدان في مجال التنمية؛

١٦٤- تؤكد أهمية الإدارة القائمة على النتائج كعنصر أساسي للمساءلة يمكن أن يسهم في تحسين النتائج في مجال التنمية وفي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

١٦٧- تنوّه بالتقدم المحرز في تعزيز الشفافية، وتدعو إلى بذل مزيد من الجهود لضمان الاتساق والتكامل في مهام الرقابة وأعمال مراجعة الحسابات والتقييم على نطاق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي؛

١٧١- تطلب أيضاً إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أن يحقق التوافق بين الإدارة القائمة على النتائج والمساءلة بحلول نهاية عام ٢٠١٣، بما في ذلك إيجاد سبل لتعزيز مساهمة منظومة الأمم المتحدة بأسرها في النتائج التي تحققها البلدان في مجال التنمية والإبلاغ عن هذه المساهمة، وتطلب في هذا الصدد إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي كفاءة زيادة المساءلة المتبادلة فيما يتصل بالإدارة القائمة على النتائج والإبلاغ على المستوى القطري؛

قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١، الفقرة ٤٥.

الشفافية والمصدقية والجدوى

تحسين المعلومات المتعلقة بالنتائج ودورها المعزز في دعم صنع القرارات الفعال، الذي يساهم جزئياً في الحد من صنع القرارات التعسفي وتحسين الفعالية والكفاءة والتأثير

النتائج ١: تعزيز استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج لأغراض صنع القرارات الاستراتيجية المؤسسية والإدارة التكيفية، التي تقوم على صنع القرارات بمراعاة النواتج من قبل المديرين

النتائج ٢: تعزيز استخدام الدول الأعضاء ما تحقق من نتائج لأغراض الحوكمة ومهام الرقابة والتوجيه

الاتساق لأغراض الكفاءة وتحقيق أثر جماعي

النتائج ٣: تبسيط وتحسين التخطيط والرصد والقياس والتقييم والإبلاغ على نطاق المنظومة.

المساءلة والحوكمة من أجل تحقيق أثر جماعي

النتائج ٤: التعاون والشراكة من أجل تحقيق نتائج مشتركة يكون أثرها جماعياً تترتب عليه مساءلة جماعية

تعزيز الشراكات والتعاون على جميع مستويات العمليات (المؤسسي والإقليمي والقطري)، ومن ثم تطوير المساءلة الجماعية (كجزء من عمليات المساءلة العمودية والأفقية التي تتطلبها الإدارة التي تنوّه تحقيق نتائج): (أ) في كامل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (المساءلة الأفقية على المستويات المؤسسي والإقليمي والقطري)؛ و(ب) على نطاق منظومة الأمم المتحدة مع الشركاء الإنمائيين والجهات الفاعلة غير الرسمية.

استعراض عام للإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المؤسسات المشاركة بناء على توصيات وحدة التفتيش المشتركة
JIU/REP/2017/6

الآثار المتوخى	الاتخاذ إجراءات		التوصية ١
	للعلم	للإجراء	
مجلس الرؤساء التنفيذيين	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(و)
الأمم المتحدة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(د)
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(و)
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(هـ)
مركز التجارة الدولية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(ح)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(و)
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ت
صندوق الأمم المتحدة للسكان	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
برنامج الأغذية العالمي	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
منظمة الأغذية والزراعة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
منظمة الطيران المدني الدولي	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
منظمة العمل الدولية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
المنظمة البحرية الدولية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
الاتحاد الدولي للاتصالات	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
منظمة السياحة العالمية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
الاتحاد البريدي العالمي	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن
منظمة الصحة العالمية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ن
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	ن

ملاحظة: ت: توصية يتخذ الجهاز التشريعي قراراً بشأنها. ر: توصية يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

■: توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المؤسسة إجراء بشأنها.

التأثير المنشود: أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/أفضل الممارسات؛ ج: الارتقاء بالتنسيق والتعاون؛ د: تدعيم الانسجام والمواءمة؛ هـ: توطيد المراقبة والامتثال؛ و: زيادة الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: زيادة الكفاءة؛ ط: جوانب أخرى.

* حسبما ورد في ST/SGB/2015/3.