

Distr.: General
7 October 1999
ARABIC
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة المخدرات

الدورة الثانية والأربعون المستأنفة

فيينا، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩

البند ١٠ من جدول الأعمال

شؤون الإدارة والميزانية

الآثار المترتبة على استحداث ميزانية قائمة على أساس النتائج لصندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات

مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	المحتويات
٢	٢-١	أولا - مقدمة
٢	٥-٣	ثانيا - الممارسة المتبعة لدى صناديق وبرامج أخرى
		ثالثا - تطبيق أسلوب الميزنة القائمة على أساس النتائج على
٣	١١-٦	صندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات

ملخص

شدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٣٠/٩٩٩ على أهمية تعزيز تمويل برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات. وطلب الى المدير التنفيذي، في الفقرة ٦ من الباب "ثالثا" من منطوق ذلك القرار "أن يحلل آثار اعداد ميزانية لصندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات قائمة على أساس النتائج، بما في ذلك تحديد مؤشرات الأداء الممكنة، مع مراعاة ممارسات الصناديق والبرامج الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، وأن يقدم تقريرا عن ذلك الى اللجنة في دورتها الثانية والأربعين المستأنفة". وتتضمن هذه المذكرة مناقشة لهذه المسألة، وترسم الخطوط العريضة لمسار العمل المقترح من جانب الأمانة. وخلاصة القول، تقترح الأمانة مواءمة النظام الحالي المتبع في عرض الميزانية والابلاغ عن الأداء، لكي يصبح أشد تركيزا على تحديد النتائج وقياسها.

أولا - مقدمة

مع أن هذا النهج حظي بالترحيب، فقد أعرب في لجنة البرنامج والتنسيق عن رأي مفاده أن المنجزات المتوقعة كان يمكن أن تكون أكثر تحديدا، وأن مؤشرات الانجاز كان ينبغي أن تكون محددة بوضوح أكثر. وقامت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بتحليل مقترحات الأمين العام بشأن الميزنة القائمة على أساس النتائج، في سياق نظرها في الميزانية العادية للأمم المتحدة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. ومن ثم، سوف تقدم اللجنة توصياتها بشأن ذلك الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين. وحتى وقت اعداد هذه المذكرة، لم تكن الجمعية العامة قد تناولت بعد الميزانية البرنامجية العادية المقترحة للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١.

ثانيا - الممارسة المتبعة لدى صناديق وبرامج أخرى

٣ - أعدت وحدة التفتيش المشتركة مؤخرا، بناء على طلب الجمعية العامة، تقريرا عنوانه "الميزنة على أساس النتائج: تجربة المنظمات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/99/3). وقد استعرضت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها تجارب مختلف المنظمات في أساليب الميزنة على أساس النتائج. ولاحظت الوحدة أن الاقتراح المعروض على الجمعية العامة يتعلق في المقام الأول باستخدام أسلوب الميزنة على أساس النتائج في اعداد الميزانية العادية للأمم المتحدة، وأن عددا من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها العاملة، الممولة من التبرعات، وخصوصا برنامج الأمم المتحدة الانمائي (اليونديب)، "تأخذ بمبتكرات ميزانية تركز على اطار عمل قائم على النتائج كما تركز على الأهداف المؤسسية". بيد أن ذلك التقرير لم يحلل تجارب الصناديق والبرامج على التحديد. ولكنه قدم فعلا ملخصا محكما عن تجربة زهاء ١٣ منظمة في معالجة هذه المسألة، بما فيها الأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية (الأيلو) ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وغيرها.

٤ - ونظرا لأن منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي (اليونديب)

١ - في السنوات الأخيرة، أخذ مفهوم الميزنة القائمة على أساس النتائج يحظى بالبرواج لدى المنظمات الدولية العمومية. عقب ظهور أمثلة جديرة بالذكر على اتباعه من جانب بعض حكومات البلدان. كما ان مناقشة الميزنة القائمة على أساس النتائج هي جزء من جدال أوسع نطاقا بشأن قياس مدى فعالية وجدوى المنظمات الدولية العمومية. ومن ثم فان النظر في هذه المسألة من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة جار الآن في سياق المداولات بشأن الميزانية البرنامجية العادية للمنظمة. وتجدر الاشارة المرجعية على الخصوص الى تقرير الأمين العام المعنون "الميزنة على أساس النتائج"، المؤرخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ (A/53/500). وجاء في تقرير الأمين العام التعريف التالي: "تمثل الميزنة على أساس النتائج، بالشكل الذي يقترح الأمين العام تنفيذه في الأمم المتحدة، في عملية ميزنة برنامجية تتضمن: (أ) صياغة للبرامج محورها مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا ومن النتائج المتوقعة؛ (ب) نتائج متوقعة تبرر الاحتياجات من الموارد، مستمدة من المنتجات اللازمة لتحقيق تلك النتائج ومرتبطة بها؛ (ج) قياس الأداء الفعلي في تحقيق النتائج وفقا لمؤشرات أداء موضوعية".

٢ - ويأتي زهاء ١٠ في المائة من موارد اليونديب من الميزانية العادية للأمم المتحدة. ولدى اعداد مقترح الميزانية الخاص بالباب ١٥ (المراقبة الدولية للمخدرات في الميزانية البرنامجية العادية لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، سعت الأمانة الى اصدار وثيقة بالاضافة الى كونها تحتوي على جميع المعلومات الميزانية التفصيلية المقدمة مسبقا (أي مقترحات بشأن انشاء الوظائف الثابتة والتكاليف غير الموظفية والنواتج المحددة وغير ذلك)، فهي تشتمل أيضا على المنجزات المتوقعة. وكان القصد من ذلك تزويد الدول الأعضاء بمؤشر واضح الى ماهية النتائج المرتقبة من استثماراتها في أعمال اليونديب الممولة من الميزانية العادية. وقد درس ذلك الاقتراح في كل من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة البرنامج والتنسيق في حزيران/يونيه ١٩٩٩. ومن حيث الجوهر،

على تحقيق الأهداف والنتائج التي من شأنها أن تعود بالنفع على المستفيدين بالأنشطة. كما انها ليست موجهة نحو قياس العمليات الداخلية لأي منظمة، كما هي الحال أحيانا في تقارير الأداء، على النحو المطبق على الميزانية العادية للأمم المتحدة.

ثالثا - تطبيق أسلوب الميزنة القائمة على أساس النتائج على صندوق اليونديسيب

٦ - خلافا للميزانية العادية للأمم المتحدة، تنظم ميزانية صندوق اليونديسيب في جزأين هما : الميزانية البرنامجية الاثناسنوية، وميزانية الدعم الاثناسنوية، تبعا للنموذج المتناسق الذي يستخدمه أيضا كل من اليونديسيب واليونديسيب وصندوق الأنشطة السكانية. ومن ثم فإن استخدام نموذج الميزانية المتناسق يجب أن يوضع في الحسبان لدى تطبيق مفهوم الميزنة القائمة على أساس النتائج على اليونديسيب. وثمة اعتبار رئيسي آخر هو أن الأنشطة الممولة من صندوق اليونديسيب تجري ضمن سياق مشاريع تعاون تقني محددة، لكل منها ميزانيته وأشطته وأهدافه الخاصة به.

٧ - تتعلق ميزانية الدعم الاثناسنوية، حسب تعريفها، بالأنشطة اللازمة لصوغ ودعم ورصد وتقييم برنامج العمل المبين في الميزانية البرنامجية الاثناسنوية. وتشمل ميزانية الدعم الموارد اللازمة للحفاظ على شبكة المكاتب الميدانية وفرع العمليات ودائرة دعم البرامج ووحدتي جمع الأموال والعلاقات الخارجية في المقر، وكذلك وظائف الإدارة والشؤون الادارية وغيرها من وظائف الدعم، مثل خدمات مراجعة الحسابات والدعم التي يقدمها اليونديسيب الى المكاتب الميدانية. كما إن النتائج الرئيسية التي يتعين على ميزانية الدعم أن تحققها، بحسب طبيعتها الذاتية، تجري من خلال الأنشطة المحددة في الميزانية البرنامجية. ولهذا السبب، سوف يستخدم اليونديسيب الميزانية البرنامجية، لا ميزانية الدعم، كمنطلق لتقدير النتائج. ويبدو هذا النهج متماشيا تماما مع البرامج الأخرى التي تستخدم منهجية الميزانية المتناسقة.

وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، تستخدم نموذج الميزانية المتناسق، فهي تتسم بأهمية خاصة لليونديسيب في كيفية تناولها هذا الموضوع. فاليونديسيب تعمل الآن بنشاط على تطوير مفهوم الميزنة القائمة على أساس النتائج. وفي الوقت الحاضر، تقيد اليونديسيب أنها أعدت خطة متوسطة الأجل يراد بها أن تكون خطة موجهة نحو النتائج. كما تتبع تلك المنظمة نهوجا في التخطيط الداخلي تركز على النتائج المنشود تحقيقها. بيد أن النتائج الجوهرية التي تحدها تلك النهوج التخطيطية لم ترتبط تماما بعد بأرقام التخطيط المالية، مما يعد واحدا من الجوانب الرئيسية في مفهوم الميزنة القائمة على أساس النتائج. كما ان اليونديسيب سوف تركز أيضا جهودها على ضمان اتباع أسلوب أكثر توجها نحو النتائج في ادارة برنامجها من خلال اللجوء، على سبيل المثال، الى أسلوب أفضل في رصد البرامج وتقييمها. أما في صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، فتجري الآن مناقشة جادة حول مفهوم الميزنة على أساس النتائج، وقد قدمت الى المجلس التنفيذي ورقة تحلل مفهوم الأخذ باطار تمويلي متعدد السنوات، يستند الى التوجه نحو النتائج. والنهج المتبع ينحو الى حد بعيد نحو النهج الذي يتبعه اليونديسيب. والهدف المتوخى هو تجسيد مفهوم الميزنة القائمة على أساس النتائج في عملية التخطيط والميزنة. بيد أن العمل لا يزال في طور التكوين. وقد بلغ المفهوم أقصى مراحل تطوره في اليونديسيب. والاطار التمويلي المتعدد السنوات هو الأداة المستخدمة لتحقيق ذلك الغرض. وفي المناقشات بين أمانة اليونديسيب والمجلس التنفيذي بشأن الاطار التمويلي المتعدد السنوات، يستمر بحث مسألتي نطاق ومضمون نظام الإبلاغ. ويهدف نظام التقارير السنوية الموجهة نحو النتائج الى تحديد واضح لأهداف برامج اليونديسيب وأهدافها الفرعية ونواتجها ونتائجها، وكذلك الى استحداث مؤشرات ملائمة لقياس النواتج والنتائج.

٥ - ولكن أيا من الجهود المذكورة، في المرحلة الحالية من تطورها، لا يوفر خبرة في تنفيذ مفهوم ناضج يمكن أن يستفيد منه اليونديسيب فائدة كبيرة. ومع ذلك، فإن النهوج التي يجري اتباعها يبدو أنها تشترك في جانب مشترك رئيسي واحد. إذ إن كلا منها يركز

حددها الجمعية العامة إبان الدورة الاستثنائية العشرين. وفي نطاق المشاريع المنفردة، ينبغي تحديد مؤشرات انجاز لاستخدامها في تقدير التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف المشاريع. كما إن الصيغة الشكلية والمبادئ التوجيهية اللتين يستخدمهما اليونسيف لإعداد المشاريع تحتويان على متطلبات خاصة بأهداف معينة وعلى خطط عمل مقدرة التكلفة ومؤشرات انجاز، وكذلك على دراسات أساسية حيثما تقتضي الضرورة. كما انه لدى تحديد أنشطة المشاريع الجارية والتي في سبيلها الى التنفيذ، لأجل ادراجها في تقديرات الميزانية البرنامجية الواردة في الوثيقة E/CN.7/1999/18، كان القصد استبانة وتحديد أولويات مقترحات مشاريع ترتبط أهدافها ارتباطا وثيقا بالأهداف والغايات التي أقرت في الدورة الاستثنائية العشرين. وإن الأمانة على ثقة بأنها نجحت اجمالا في تطوير هذه الروابط، ضمن الحدود التي يفرضها التمويل المخصص للمشاريع. ويرد في الباب الرابع "الرصد الشامل على النطاق العالمي وتقييم البرامج وتقارير الابلاغ"، من الوثيقة E/CN.7/1999/18، حيث يرد وصف للمنهجيات التي تستخدم في المواظبة باستمرار على تقدير أداء ونتائج عمل اليونسيف في ميدان التعاون التقني.

١٠ - وسيجري الابلاغ عن النتائج المحققة، على مستوي ميزانية المشروع وميزانية البرنامج. فمن ناحية، سوف تتاح للجنة ملخصات عن المشاريع المنفردة أو تقييمات مواضيعية. وتحتوي تلك التقييمات على تقدير للنتائج المحددة المحققة بالاستناد الى أهداف ومؤشرات أداء مسبقة التحديد. وسوف يقدم الى اللجنة في دورتها الثالثة والأربعين تقرير تفصيلي عن نتائج التقييمات التي جرت في عام ١٩٩٩. ومن ناحية أخرى، سوف تجمع نتائج التقييمات المنفردة، ويقدم الى اللجنة بصورة منتظمة تقرير عن الأداء البرنامجي يبيّن النتائج الاجمالية المرتبطة بالمصروفات المالية، مشفوعا بمعلومات أخرى، بما فيها معلومات مالية. وسوف تسعى الأمانة الى تقديم تقرير متعمق عن الأداء البرنامجي الى اللجنة، يكون أكثر شمولاً مما هو عليه حالياً (انظر الوثيقة E/CN.7/1999/22). ويؤمل أن يوفر مجموع هذه الطرائق نظاما عمليا شفافا يمكن للجنة من تكوين

٨ - أما الميزانية البرنامجية الاثناسنوية، فتصف الأهداف المراد تحقيقها بـموارد طوعية، وكذلك الاستراتيجيات التي تتبع في تحقيقها، على الصعيد العالمي والاقليمي والقطري. ومن ثم فإن الميزانية البرنامجية الأولية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، الواردة في الوثيقة E/CN.7/1999/18 المعروضة على لجنة المخدرات، تقدم مخططا اجماليا لما يهدف اليونسيف الى تحقيقه خلال فترة السنتين في جميع قطاعات ومناطق مراقبة المخدرات. وتلك الأهداف مستمدة من الغايات المحددة للمجتمع الدولي في ميدان مراقبة المخدرات، التي قررتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين. وتشكل حصيلة تلك الدورة الاستثنائية مجموعة طبيعية من المبادئ التوجيهية لأعمال اليونسيف. ولا ريب في أنها قد جسدت رسميا في ولاية اليونسيف، من خلال الخطة المتوسطة الأجل. فعلى سبيل المثال، تدعو الخطة المتوسطة الأجل اليونسيف الى مساعدة الحكومات على القضاء على الزراعة غير المشروعة لخشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبته القنب، أو تقليل تلك الزراعة بقدر ملحوظ. بحلول العام ٢٠٠٨، وذلك بتوفير المساعدة التقنية اللازمة لدعم الدول في رصد الزراعة غير المشروعة في الأقاليم الخاصة بكل منها من خلال اتباع منهجيات مسح مناسبة^(١). ومن ثم، فإن القصد من ذلك هو قياس درجة نجاح اليونسيف في أداء الدور المسند اليه في مساعدة الدول الأعضاء على بلوغ الغايات والأهداف المقررة في الدورة الاستثنائية العشرين. وينبغي الرجوع الى الميزانية البرنامجية الأولية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، الواردة في الوثيقة E/CN.7/1999/18، للاطلاع على المؤشرات المحددة لما يهدف اليونسيف الى انجازه.

٩ - لا يمكن قياس التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف المحددة في وثيقة الميزانية البرنامجية إلا بقياس النتائج التي تأتت من مختلف المشاريع التي تتكون منها الميزانية البرنامجية لفترة السنتين. ومن اللازم تحديد أهداف على مستوى المشاريع، من شأنها هي نفسها أن تسهم في بلوغ الأهداف المنشودة في الميزانية البرنامجية، ومن ثم في تحقيق الغايات والأهداف التي

صورة كاملة عن التكاليف وعن نتائج وانجازات أعمال
اليونديسيب.

١١ - وبالإجمال، سوف تسعى الأمانة الى مواءمة
نظامها الحالي لجعله أكثر فعالية في تبين النتائج
والانجازات وقياسها والابلاغ عنها. وسوف تتابع الأمانة
أيضا عن كثب الأعمال التي يضطلع بها اليونديسيب
واليونديب وصندوق الأنشطة السكانية في تنفيذ مفهوم
الميزنة على أساس النتائج، بغية تطبيق الجوانب التي
تنتج منافع عملية.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة
والخمسون، الملحق رقم ٦ (A/53/6/Rev.1)، الفقرة ١٣-١٠(أ).