

Distr.
GENERAL

A/51/950/Add.6
12 November 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الثانية والخمسون
البند ١٥٧ من جدول الأعمال
إصلاح الأمم المتحدة: تدابير ومقترحات

تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح

تقرير الأمين العام

إضافة

وضع الميزانية بناءً على النتائج

إعداد الميزانيات على أساس النتائج

مقدمة

١ - أوصى الأمين العام في الفقرة ٢٤١ من تقريره "برنامج للإصلاح" (A/51/950)، بما يلي:

"أن تستعرض الجمعية العامة الترتيبات الموجودة التي تنظم عملية التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانيات لتعزيز دورها في توفير توجيه استراتيجي، وتحديد معايير أداء أفضل وتقديم التقارير، وتركز أكثر على المساءلة عن الأداء بدلا من التركيز على حساب المدخلات - أي التحول إلى إعداد الميزانيات على أساس النتائج."

٢ - وتوضح هذه المذكرة المفاهيم الأساسية التي ينطوي عليها إعداد الميزانيات على أساس النتائج وكيف يمكن تطبيق هذه الأفكار على الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، فإن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أوضحت، في تقريرها الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٨ - ١٩٩٩ أن "هناك حاجة إلى متابعة [هذه الفكرة] بتقرير مفصل يتضمن توضيحا وتبريرا للتغيير المقترح، وللمنهجية الجديدة التي ستستخدم كنموذج للميزانية كهذه"^(١). ومع التسليم بأنه ينبغي الوفاء على نحو تام بهذه الاحتياجات التقنية قبل تنفيذ فكرة إعداد الميزانيات على أساس النتائج، فإن هذه الورقة لا تسعى إلى أكثر من تقديم استعراض عام لهذا الموضوع بما يدعم مناقشة السياسات المتعلقة بهذه المسألة في الجمعية العامة. وإذا قررت الجمعية العامة المضي قدما في هذا الاقتراح، سيجري إصدار ورقات تقنية لكي يستعرضها الخبراء ذوو الصلة والهيئات الأخرى المعنية.

ماذا يعني إعداد الميزانيات على أساس النتائج

٣ - إن السمة الرئيسية التي تحدد إعداد الميزانيات على أساس النتائج هي التركيز على النواتج المنجزة (التقارير، الدراسات، والمؤتمرات، وما إلى ذلك) وما يترتب عليها من نتائج، على عكس إعداد الميزانيات على أساس المدخلات، حيث السمة الرئيسية التي تحدها هي التركيز على المدخلات (الموظفون، والمواد، والمعدات، وما إلى ذلك). والتوجه نحو أي من النواتج أو المدخلات هو أمر له أهميته في جميع مراحل إعداد الميزانية (البرمجة، والميزنة، والتنفيذ، والرصد، والتقييم). على أن أهم العناصر المحددة في هذا المقام هي المرحلة الأولية لتقديم مقترحات الميزانية، لأنها المرحلة التي تحدد نمط النواتج كما تحدد الإطار لكل المراحل اللاحقة.

٤ - وربما يمكن تصوير المفهوم الأساسي لفكرة إعداد الميزانيات على أساس النتائج في مرحلة صياغة البرامج بمجرد مثال بسيط هو منشورات الإعلام. ففي إطار إعداد الميزانيات على أساس المدخلات سيكون التركيز على وضع الميزانية ثم التحكم بعد ذلك في بنود الإنفاق مثل المرتبات، وتكاليف الموظفين العامة وتكاليف الطباعة ونفقات التشغيل الأخرى. أما في حالة إعداد الميزانيات على أساس النتائج، سيكون التركيز على ضمان أن تفي الكتيبات والمنشورات بالمعايير النوعية والكمية المطلوبة بطريقة ملائمة من

حيث الوقت وفي إطار ميزانية متفق عليها من قبل. ومن ثم فإن تركيز الإدارة المالية في إعداد الميزانيات على أساس النتائج سينصب على التحكم في النفقات العامة (مقابل النفقات لكل بند على حدة) وعلى ضمان إنجاز النواتج في حدود الميزانية المتفق عليها.

٥ - ويحدد الجدول الوارد أدناه مختلف نقاط ضوابط الميزانية بالنسبة للإطارين:

بند الإنفاق	بآلاف دولارات الولايات المتحدة
المرتبات وتكاليف الموظفين العامة	٥ ٣٠٠ (أ)
تكاليف التحرير	٧٥٠ (أ)
تكاليف السفر	١٠٠ (أ)
الطباعة	٢٣٠ (أ)
مصرفات التشغيل الأخرى	٢٥٠ (أ)
المجموع	٦ ٦٣٠ (ب)

- عملاً بنظام إعداد الميزانيات على أساس المدخلات، فإن جميع البنود المقرونة بالإشارة (أ) تمت ميزنتها وضبطها.
- أما في إطار إعداد الميزانيات على أساس النتائج، فإن نفس البنود المقرونة بالإشارة (أ) ستعد ميزانيتها، ولكن البند المقرون بالإشارة (ب) وحده هو الذي تم ضبطه.

وفي حالة إعداد الميزانيات على أساس النتائج، يمكن لمدير البرنامج أن يغير من تشكيل مدخلات الإنفاق لتحقيق فوائد من الأسعار النسبية، أو التكنولوجيا، أو التغييرات الأخرى ما دام في الإمكان إنجاز الناتج في حدود ميزانية قدرها ٦ ٦٣٠ ٠٠٠ دولار. أما في حالة إعداد الميزانيات على أساس المدخلات فإنه لا تكون لمدير البرنامج نفس الحرية في إدارة الموارد وعليه أن يلتزم بالتشكيل الأولي للميزانية.

٦ - وحينما تتم صياغة برنامج ما من حيث النواتج، فإن التركيز التشريعي على ضوابط الميزانية يمكن أن ينصرف عن إعداد الميزانيات المتعلقة ببنود محددة من بنود الميزانية ومراقبتها (المدخلات) إلى ضمان أن تكون النواتج (النتائج) قد أُنجزت وفقاً للمعايير المطلوبة (النوعية، والكمية، وحسن التوقيت) في حدود السعر العام المتفق عليه. ومن هنا لا يكون المديرون مقيدون ببنود الميزانية، ولكن يتعين عليهم إنجاز النواتج المتفق عليها في حدود الميزانية العامة المأذون بها. وعادة ما يتطلب الأمر تعزيز نظم رصد وتقييم النواتج من أجل دعم هذا التحول في التركيز على النتائج.

٧ - وبذلك فإن تركيز مديري البرامج يتحول من مراقبة المدخلات إلى تحديد وتوفير النواتج، وإلى الرصد، وضمان الإنجاز الفعلي للنواتج المتفق عليها. وهو تحول من تحديد المدخلات إلى تحديد النواتج، وإبلاغ بأثر رجعي عن إنجاز النواتج واستخدام المدخلات.

٨ - ومن ثم فإن الميزانيات التي يتم إعدادها على أساس النتائج تركز بصورة أكبر على النتائج التي يتعين إحرازها، وبصورة أقل على كيفية انفاق الأموال في حدود المخصصات العامة. وهي تتضمن معلومات عن تكلفة النواتج التي يتعين إنجازها، وكمياتها ونوعيتها. وعلى سبيل المثال، فإن ميزانية يتم إعدادها على أساس النتائج بالنسبة لعملية لتوفير خدمات المؤتمرات سوف تتضمن بيانات عن عدد الجلسات التي ستوفر لها خدمات، مع تكلفة كل جلسة، حسب نوعها. وفي حين سيستمر تقديم معلومات عن مستوى الموارد المطلوبة لتحقيق هذه النواتج (النتائج)، فإنه يمكن التركيز على النتائج الملموسة المتوقعة وليس على التفاصيل الدقيقة للمدخلات اللازمة لتحقيق النواتج (مثل عدد الموظفين ونوعهم وتكاليف التشغيل الأخرى).

٩ - ويستند إعداد الميزانيات على أساس النتائج إلى فرضية تعزيز مسؤولية مديري البرامج ومساءلتهم عن الأنشطة التي يضطلعون بها و عما يتم إنجازه من نتائج تبعاً لذلك. وهو يتعلق أساساً بتحويل المديرين السيطرة على المدخلات كي يتمكنوا من القيام، على أحسن وجه، بإدارة إنجاز النواتج المطلوبة لدعم الغايات المرجاة. ولذلك، تتم الموافقة على الموارد المتعلقة بالميزانية على أساس النواتج أو مجموعات النواتج المماثلة. ولكي تكون هذه المجموعات من النواتج بمثابة آلية فعالة للمساءلة، ينبغي لها أن تفي بالمعايير التالية:

- ينبغي للنواتج داخل المجموعة أن تكون متجانسة.
- توفر معايير الأداء (النوعية، والكمية، وحسن التوقيت، والتكلفة)، المرتبطة بكل مجموعة من مجموعات النواتج، المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات التنفيذية والتدقيق التشريعي.
- ينبغي أن يكون مستوى التفاصيل كافياً لجعل الإدارة ذات الصلة أو غيرها من الموردين خاضعين للمساءلة عن أنشطتهم بصورة ملائمة.

المساءلة

١٠ - لا ينطوي إعداد الميزانيات على أساس النتائج، إذا ما صمم ونفذ بعناية، على أي تخفيف في المساءلة. وهو يحول محط تركيز المساءلة من الامتثال للقواعد المتعلقة بإدارة المدخلات إلى التركيز على إنجاز النواتج المرجاة، ويصبح المديرون مسؤولين عن تحديد التشكيل الأمثل للمدخلات في ميزانياتهم. وهو يجعل مدير البرنامج مسؤولاً وخاضعاً للمساءلة فيما يتعلق بنواتج برنامجه وما يترتب عليها، لكنه يجعل مهمته في الوقت ذاته أكثر أهمية وتتسم بطابع التحدي وإتاحة الفرصة للابتكار.

١١ - وفي حين يستبعد إعداد الميزانيات على أساس النتائج اشتراط أن تكون الإدارة في حدود معينة من بنود الميزانية، فإن المديرين يخضعون للمساءلة فيما يتعلق بالمخصصات العامة، التي تكون بمثابة حد أعلى لإجمالي تكاليف النواتج. وستتاح للمديرين المرونة في كيفية مراقبتهم وإدارتهم لميزانياتهم وفي التشكيل الذي يستخدمونه لمدخلاتهم. ولكن لن تكون لهم القدرة على زيادة تكلفة ناتج معين على الحدود المخصصة له في الميزانية. ولذا، فإنه في حين سيظل المدبرون مسؤولين عن البقاء في حدود المخصصات المأذون لهم بها، سيكونون أيضا خاضعين للمساءلة فيما يتعلق بالنواتج التي يعتزمون إنجازها وما يترتب عليها من نتائج.

١٢ - وينبغي ملاحظة أن اشتراط إدراج معلومات تفصيلية عن المدخلات لن يُستبعد في ظل نظام إعداد الميزانيات على أساس النتائج. فسيستمر جمع بيانات المدخلات ورصدها، وسيجري إصدارها عندما تلزم لإجراء تحليل لفعالية التكاليف أو لأغراض أخرى.

١٣ - وانطلاقا من منظور الميزانية، وبالنظر إلى قابلية النواتج للقياس الكمي وحساسيتها للأسعار، فإن ذلك النظام سييسر استعراض ورصد تغيرات الميزانية وأثرها على المنظمة. وستتحول المراقبة المالية إلى تحليل مالي، مما سيتيح للإدارة المالية الانتقال من استعراض المدخلات إلى تقدير الأثر وتقييم النواتج.

١٤ - ويركز إعداد الميزانيات على أساس النتائج على قيمة الأموال وعلى الفعالية من حيث التكاليف. وييسر المقارنة بين نواتج مختلفة أو مجموعة مختلفة من النواتج من حيث الفعالية النسبية للتكاليف، وذلك على نطاق المنظمة بأكملها. كما يبسط استخدام المعايير المرجعية، ولا سيما عند إنتاج نواتج متطابقة في أنحاء مختلفة من المنظمة.

الأخذ بإعداد الميزانيات على أساس النتائج في الأمم المتحدة

١٥ - رغم أنه قد جرت في بعض الأحيان الإشادة بالأخذ بإعداد الميزانيات على أساس النتائج باعتباره خطوة ثورية في بعض الحكومات، فإن الأخذ به في الأمم المتحدة سيكون أقرب إلى الطابع التطوري المرحلي. وقد جرى الكف عن استخدام الميزانيات المُعدة على أساس المدخلات فقط في الأمم المتحدة عندما حلت الميزانيات البرنامجية محل ميزانيات وجوه الإنفاق السابقة في عام ١٩٧٤. وكانت تحدد أبواب الميزانية حتى ذلك الحين وفق وجوه الإنفاق الرئيسية. ويجري منذ عام ١٩٧٤، وبدرجة كبيرة، تحديد أبواب الميزانية وفق البرامج التي ستقوم بتنفيذها الوحدات التنظيمية الرئيسية وصياغة تلك البرامج في إطار خطة متوسطة الأجل يجري فيها وصف مكونات تلك البرامج وسندها التشريعي وأهدافها. وقد بذلت جهود كبيرة من أجل تحديد النواتج ورصدها ثم من أجل صياغة تلك الترتيبات في عام ١٩٨٧ في إطار نظام مالي وقواعد مالية يشملان جميع نواحي دورة التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم.

١٦ - وربما كانت النتائج في بعض الأحيان مخيبة للأمال نظرا إلى أن كثيرا من أوجه الجمود التي يتسم بها إعداد الميزانيات على أساس المدخلات، الذي كان متبعا في ميزانيات وجوه الإنفاق، قد رحلت في

عام ١٩٧٤ إلى الهيكل الجديد للميزانيات البرنامجية على مستوى أبواب الميزانية، كل على حدة. وأدى ذلك إلى وجود نظام مركب إلى حد ما يقيد حركة مديري البرامج كثيرا لأنه يجمع بين العناصر التقييدية لكل من إعداد الميزانيات على أساس المدخلات وإعداد الميزانيات على أساس النواتج دون أن يتيح له أي قدر ذي شأن من المرونة لممارسة سلطته التقديرية. وقد حان الوقت الآن لفحص النظام المالي والقواعد المالية ذات الصلة لأن بعض عناصرهما تحتاج إلى تعديل في ضوء الخبرة المكتسبة.

١٧ - ومعنى التحول إلى إعداد الميزانيات على أساس النتائج هو القيام مرة أخرى ببحث الكيفية التي تجري بها حاليا ميزنة وتحديد نواتج الأمم المتحدة وكيفية تخصيص اعتمادات لها بالقيمة الدولارية وكيفية رصد تلك النواتج وتقييمها. ورغم انقضاء سنوات عديدة في تحديد النواتج، فإن الترتيبات الراهنة تتسم بدرجة ما من عدم الاكتمال ولا توفر إلا قدرا ضئيلا من المعلومات فيما يتعلق بالآثار ذات الصلة. وسيلزم أيضا تقييم كمية ودرجة التفصيل حسب وجه الإنفاق. وقد تزيد التفاصيل اللازمة لأغراض الصياغة والتدقيق عن التفاصيل اللازمة لاحتياجات التنفيذ والمراقبة.

١٨ - ورغم أن من السهل نسبيا توخي منح مديري البرامج سلطة تقديرية تتيح لهم نقل الأموال بين معظم وجوه الإنفاق غير المتصلة بالوظائف، فقد تكون هناك أسباب خاصة للإبقاء على الترتيبات الراهنة فيما يتعلق بالاحتفاظ بملاكات الموظفين وجدول المرتبات الثابتة. وقد يلاحظ في هذا الصدد أن الحكومات التي طبقت نظام إعداد الميزانيات على أساس النتائج تتفاوت فيها الممارسة بين حكومة وأخرى. ورغم أن ممارسة إنشاء ملاكات موظفين ثابتة للميزانية قد توقفت في بعض الحالات الحادة، فقد جرى الإبقاء عليها في الحالات الأخرى الأكثر اعتدالا. وينبغي النظر في تلك المسألة في حالة الأمم المتحدة في سياق نوع الترتيبات التي سيلزم العمل بها، من منظور الموارد البشرية، لكفالة الاحتفاظ بالتوزيع الجغرافي وحسب نوع الجنس في الأمانة العامة.

١٩ - ويدرك الأمين العام أن التحول إلى إعداد الميزانيات على أساس النتائج سيترتب عليه عدد من الآثار على نطاق الأمانة العامة بأكملها. ولكي يعمل النظام الجديد بفعالية، فإنه سيحتاج إلى تفويض المزيد من السلطة والمسؤولية لمديري البرامج وبالتالي إلى هيكل إداري لا مركزي. وسيلزم أن ينتج مديرو البرامج نواتج بأقل تكلفة، وفق معايير للأداء موافق عليها سلفا. ومن ثم سيكون بوسعهم مراقبة "تشكيل" المدخلات. وسيقتضي ذلك تحولا عن أسلوب الإدارة المركزية للموارد المعمول به حاليا.

٢٠ - ولما كانت شفافية المعلومات المتعلقة بالأداء عنصرا أساسيا لقابلية النتائج للحصر، فإنه سيلزم تزويد نظم المعلومات الإدارية بما يمكنها من توفير أدوات تحليلية محسنة لرصد النواتج والآثار وتقييمها. ويقتضي ذلك إنشاء نظم للمعلومات محددة جيدا لدعم الإبلاغ عن الأداء بالاستناد إلى النتائج.

٢١ - وسيشكل إنشاء إطار لإعداد الميزانيات على أساس النتائج تحولا كبيرا من نظام مراقبة المدخلات إلى إدارة الموارد لأغراض إنجاز النواتج المطلوبة. وسيقتضي أيضا إحداث تحول في الثقافة الإدارية للمنظمة ككل.

٢٢ - ويرى الأمين العام أن هذا التغيير المقترح سيتيح للدول الأعضاء المزيد من الشفافية فيما يتعلق بإنجاز النواتج المطلوبة، حيث سيتم استخدام مؤشرات أداء قابلة للقياس، فضلا عن توفير أساس سليم لزيادة كفاءة التنفيذ.

٢٣ - وفي حالة موافقة الجمعية العامة من حيث المبدأ على قرار على صعيد السياسة يتم بموجبه الأخذ بنظام إعداد الميزانيات على أساس النتائج، سيلزم أن يُطلب إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا إلى الجمعية عن طريق اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ولجنة البرنامج والتنسيق بشأن أية تنقيحات قد يلزم ويستصوب إدخالها في النظام المالي والقواعد المالية ذات الصلة. كما سيلزم تقديم أية تغييرات مستقبلية يُقترح إدخالها في إجراءات الميزانية البرنامجية أو شكلها، لكي تتم الموافقة عليها قبل إدخالها.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، المحلق رقم ٧ (A/52/7).

الفقرة ٣٠ (ب).

مرفق

تعريف المصطلحات

المدخلات

الموارد (كالوظائف، واللوازم والمواد، والسفر) التي تستخدم لإنتاج سلع وخدمات. ومثال ذلك مرتب موظف برامج أو كاتب حسابات.

النواتج

السلع والخدمات (كعدد الموظفين المعيّنين أو التقارير الصادرة أو الاجتماعات التي توفر لها الخدمات أو الحواسيب المشتراة)، التي جرى إنتاجها أو شراؤها باستخدام المدخلات المذكورة أعلاه. ويلزم أن تكون النواتج قابلة للتحديد من حيث الكم والنوعية ومدى ملاءمة توقيتها وتكلفتها. ومثال ذلك إدارة خدمات المؤتمرات. ومن النواتج المحددة لتلك المهمة تقديم خدمات التحرير والترجمة، وطباعة الوثائق، ووضع ترتيبات المرافق.

الآثار

آثار ناتج أو مجموعة من النواتج على الأهداف العامة التي قد توافق عليها الهيئات التشريعية، كزيادة التثقيف الصحي مما يؤدي إلى تحسين البيئة، وتعزيز الأمن العالمي من خلال عملية لصنع السلام أو لحفظ السلام.

إعداد الميزانيات على أساس النتائج

طريقة وشكل يتبعان في وضع الميزانيات التي يتم فيها التركيز على النواتج والآثار، باستخدام معايير محددة سلفاً من جانب الدول الأعضاء.

الإبلاغ عن الأداء بالاستناد إلى النتائج

شكل للإبلاغ عن الإنجازات يتيح إمكانية المقارنة بين النواتج والآثار المخططة والنواتج والآثار الفعلية، باستخدام مؤشرات كأساس للقياس.
