



Distr.
GENERAL

A/37/460
20 September 1982
ARABIC
ORIGINAL : FRENCH



الأمم المتحدة
الجمعية العامة

الدورة السابعة والثلاثون
البنديان ١٠٤ و ١٠٧ من جدول الأعمال المؤقت*

تخطيط البرامج

وحدة التفتيش المشتركة

وضع قواعد تنظيم دورة التخطيط والبرمجة
والتقييم في الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يقدم الى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة
المعنون "وضع قواعد تنظيم دورة التخطيط والبرمجة والتقييم في الأمم المتحدة" (JIU/REP/82/10).

. A/37/150 *

.. / ..

82-24701

Digitized by UNOG Library

JIU/REP/82/10
Geneve, September 1982

تقرير

عن وضع قواعد تنظم دورة التخطيط والبرمجة
والتقييم في الأمم المتحدة

وضعه

موريس برتران
وحدة التفتيش المشتركة

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤		ملاحظات تمهيدية
		<u>الفصل</u>
		الأول - المشكلة : حالة غير مرضية لتطبيق الاصلاح
٦	٣٢-١	١ - البيانات الأساسية للمشكلة
٦	٣-١	٢ - نظام تخطيط وبرمجة وتقييم أم نظام تفكير وتنظيم ..
٦	٩-٤	٣ - الحالة الراهنة
٩	٢١-١٠	٤ - أسباب هذه الحالة
١٣	٣٢-٢٢	الثاني - الخصائص المميزة لبرامج وأنشطة الأمم المتحدة
١٦	٦٩-٣٣	١ - الأنماط السبعة للبرامج
١٦	٤١-٣٤	٢ - شروط التفكير
١٩	٦٩-٤٢	الثالث - المبادئ التوجيهية لتنظيم يتلاءم والاحتياجات
٣٠	٩٤-٧٠	١ - شروط التفكير : ادراج ادماج أفضل لممارسات
٣٠	٧٧-٧١	التقييم في نظام التخطيط والبرمجة والتقييم

المحتويات (تابع)

الفقرات الصفحة

الفصل

٣٢	٨٩-٧٨	.....	٢ - التغييرات التي يجب ادخالها على التصور الحالي لأدوات التخطيط ، لتسهيل الحوار بين الأمانة العامة والدول الأعضاء
٣٨	٩٣-٩٠	.....	٣ - امكانيات وضع ديباجة للأنظمة
٣٩	٩٤	.....	٤ - امكانية تنظيم مشاورة داخل الأمانة العامة
٤١	٩٧-٩٥	.....	الرابع - موجز النتائج والتوصيات
٤٣		.....	المرفق - تحليل البرامج الرئيسية للأمم المتحدة الى برامج وبرامج فرعية : عدد موظفي الفئة الفنية المخصصين لهذه البرامج

ملاحظات تمهيدية

طلبت لجنة البرنامج والتنسيق في تقريرها عن أعمال دورتها الثانية والعشرين (الوثيقة A/37/38 ، الفصل الثاني ، الفقرة دال) الى وحدة التفتيش المشتركة وضع تقرير لمساعدة الجمعية العامة في النظر في بند جدول الأعمال المتعلق بمشاريع الأنظمة التي تنظم دورة التخطيط . وتستجيب هذه الوثيقة لهذا الطلب .

وقد وضع الأمين العام مشاريع الأنظمة ذاتها (الوثيقة A/37/206) استجابة للفقرتين الفرعية أ من الفقرة ٢ من الجزء ١ أولاً من قرار الجمعية العامة ٢٢٨ / ٣٦ الذي يرجو من الأمين العام أن يقدم الى الجمعية العامة مقترحات تمكنها من اعتماد قواعد وأنظمة رسمية . وقد أيد هذا القرار التوصية رقم ١ الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/81/7 .

وقد اضطلعت وحدة التفتيش المشتركة بدور نشط في اعتماد مختلف الاصلاحات المتعلقة بدورة التخطيط والبرمجة والتقييم ان قدمت :

- ه تقارير* عن مشاكل التخطيط والبرمجة :
- " البرمجة والميزانيات في منظومة الأمم المتحدة " (١٩٦٩)
- " التخطيط المتوسط الاجل في منظومة الأمم المتحدة " (١٩٧٤)
- " البرمجة والتقييم في الأمم المتحدة " (١٩٧٨)
- " التخطيط المتوسط الاجل في الأمم المتحدة " (١٩٧٩)
- " تحديد الأولويات وتعيين الأنشطة التي فات آوانها في الأمم المتحدة " (١٩٨١)
- ه تقارير* عن المشاكل الخاصة بالتقييم :
- " التقييم في منظومة الأمم المتحدة " (١٩٧٧)
- " قائمة بمصطلحات التقييم " (١٩٧٨)
- " المبادئ التوجيهية الأولية لنظم التقييم الداخلي لمنظمات الأمم المتحدة " (١٩٧٩)
- " حالة التقييم الداخلي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة " (١٩٨١)
- " التقرير الثاني عن التقييم في منظومة الأمم المتحدة " (١٩٨١)

* الوثائق A/7822 ، A/9616 ، A/33/226 ، A/34/84 ، A/36/171

** الوثائق A/33/225 ، A/34/286 ، A/34/271 ، A/36/181 ، A/36/182

.../...

وعقب المناقشات التي جرت في لجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ، حددت قرارات هامة اتخذتها الجمعية العامة الخطوط العريضة للتنظيم المتعلق بالخطة المتوسطة الأجل ، ومقدمتها ، والميزانية البرنامجية وآليات المراقبة والتقييم ، وبخاصة القرارات ٩٣/٣١ و ٩٩/٣١ و ١٩٧/٣٢ و ٢٠٦/٣٢ و ١١٨/٣٣ و ٢٢٤/٣٤ و ٩/٣٥ و ٢٢٨/٣٦ .

ومشاريع الأنظمة التي أخذت في الاعتبار في هذا التقرير هو النص الذي نظرت فيه لجنة البرنامج والتنسيق وعدلته في تقريرها عن أعمال دورتها الثانية والعشرين ، وهو محاولة لتدوين غالبية القرارات المشار إليها أعلاه .

ان الظروف التي أعد فيها هذا التقرير لم تسمح لواضعه بالاطلاع على المرحلة الأخيرة من مراحل اعداد تقرير الأمين العام عن القواعد أو على المشروع النهائي لهذه القواعد الذي كان ينبغي أن يتضمنه تقرير الأمين العام . وقد استمرت الاتصالات مع الامانة العامة طوال فترة اعداد هذا التقرير .

الفصل الأول

المشكلة : حالة غير مرضية لتطبيق الإصلاح

١ - البيانات الأساسية للمشكلة

١ - تعنى الأمم المتحدة ، منذ ١٥ سنة تقريبا ، بتخطيط وبرمجة وتقييم أنشطتها . ويتعلق الأمر هنا بأكثر من مجرد جهد لتحديث ادارتها . وتعرب الأمانة العامة ووفود الدول الأعضاء بذلك عن رغبتها في استحداث مجموعة أساليب تسمح للمنظمة بزيادة فاعليتها بصورة مستمرة في مختلف مجالات عملها .

٢ - ويشكل ذلك طموحا ضخما ، وان كانت السلسلة الطويلة من الجهود التي اتسمت بها هذه الفترة تبرهن على أن ارادة الإصلاح والتحسين ارادة حقيقية . بل انه قد يكون في الامكان هنا الحديث عن الاصرار ، ان مناقشات حول هذه المشاكل تجرى سنويا بصورة منتظمة سواء في لجنة البرنامج والتنسيق أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة وانها قد أدت الى سلسلة من التدابير الهامة التي ترمي الى تحقيق اصلاح شامل لأساليب اتخاذ القرارات والعمل في المنظمة . ويجد ربالا إشارة في هذا الصدد اعتماد اصلاح المتعلق بشكل عرض الميزانية (الميزانية البرنامجية لفترة السنتين) في ١٩٧٢ (١) وقرار التخطيط المتوسط الأجل (قدمت الخطة الاولى في ١٩٧٤) والاستحداث التدريجي منذ ١٩٧٨ لخدمات التقييم ، وما أعقب ذلك من تدابير متعددة لتحسين الأدوات التي تم انشاؤها .

٣ - بيد انه في اللحظة ذاتها التي ينبغي ان تركز فيها جميع هذه الجهود بقرار نشر أنظمة لتقنين منهجية دورة التخطيط والبرمجة والتقييم في مجموعها تبرهن الظروف التي قدمت فيها الخطة المتوسطة الأجل المقترحة ١٩٨٤ - ١٩٨٩ ومقدمتها وبصورة عامة الظروف الحالية لإعمال اصلاح ، على ان هذه المنهجية التي وضعت بأناة لم تحظ فيما يبدو وبفهم جيد ولم تطبق بصورة سليمة كما انها لم تبلغ الأهداف التي تنشدها لنفسها . ان تصورها واستخدام مختلف الأدوات الموجودة ، لا الخطة ومقدمتها فحسب وانما ايضا الميزانية البرنامجية وتقرير أداء البرنامج وممارسات التقييم يختلفان السى حد بعيد عما كان ينبغي ان يكونا عليه ، بحيث أصبح من الضروري قبل وضع قواعد وأنظمة التفكير في الاسباب التي أدت الى هذه الحالة ومحاولة ايجاد علاج لها . ان ممارسة وضع الأنظمة والقواعد ينبغي ان توفر في حد ذاتها هذه الفرصة .

٢ - نظام تخطيط وبرمجة وتقييم أم نظام تفكير وتنظيم

٤ - ان تخطيط أنشطة منظمة دولية لا يمكن أن يكون له بعد أو مغزى التخطيط في اطار قومي . وما لاشك فيه أن الأمر يتعلق في الحالتين بمحاولة للتنبؤ ومن ثم للتنظيم . واذ كان التخطيط

(١) القرار ٣٠.٤٣ (د-٢٧) ١٩٤ كانون الاول/ ديسمبر ١٩٧٢ .

القومي يتعلق أساسا ببرامج الاستثمار ، فان المنظمة الدولية تضطلع بأنشطة لدعم المفاوضات وأنشطة للدراسة والبحث والتعاون التقني قد لا تسمح بالبرمجة الدقيقة التي يسمح بها بناء الطرق واقامة المباني والخزانات . والواقع ان وجود نظام للتخطيط والبرمجة والتقييم في الأمم المتحدة يستجيب لهدفين اساسيين :

- اتاحة التفكير بشكل دوري في النتائج التي تم الحصول عليها والاتجاهات التي يجب اعطاؤها للأنشطة المقبلة ،
- تيسير أرشد تنظيم ممكن للعمل .
- ٥ - وما يزيد من ضرورة تنظيم التفكير في اتجاهات المنظمة وأساليب عملها ان الصعوبة البالغة للمهام التي عهد بها اليها والضغط التي تفرض عليها وبخاصة ضعف مواردها ، تقود بصورة طبيعية الى ممارسات لا تخلو من العيوب مثل :
- اللغوية أي عدم الدقة والمغالاة ، وهما تهددان الى اخفاء عدم واقعية الطموحات المعرب عنها في الفاظ غزيرة لا تتفق وامكانيات انجاز حقيقية محدودة للغاية ،
- الغموض الذي تبقى عليه في كثير من الاحيان طريقة تقديم البرامج ، فيما يتعلق باختصاصات مختلف الأطراف (وبخاصة الدول الأعضاء أو الأمانة العامة للمنظمة)
- ٦ - وما لا شك فيه أن التفكير في اتجاهات العمل وأساليبه يشكل على المستوى الفردي نشاطا عفويا ومستمر . بيد انه من الضروري ، بغية مضاهاة نتائج هذا التفكير واستخلاص دروس للمستقبل والتوصل الى اتفاق بشأن التفسيرات اللازمة ، تنظيم وبرمجة ممارسات تفكير جماعي . ولم يتقرر بعد أي نظام لتوفير الوقت اللازم ، كما ان المهام اليومية والانشغالات الانيسية ومختلف الضغوط تستوعب وقت وطاقة أعضاء الأمانة العامة والوفود .
- ٧ - ان تحديد فترة دورية مدتها ست سنوات لا جراء استعراض دقيق لجميع برامج المنظمة يتفق جيدا والمشاكل القائمة . وينبغي ان يتسم هذا الاستعراض ، بالنسبة للدول الأعضاء والأمانة العامة بطابع له من الأهمية مثل ما لوضع الاستراتيجية الانمائية الدولية ، كل عشر سنوات ، وهذه ليست الحال الآن .
- ٨ - ويمكن تحقيق الهدف الثاني لنظام التخطيط - التنظيم الرشيد للعمل - بأساليب معروفة جيدا ، تتمثل أساسا في :
- تحديد الأهداف بوضوح ،
- استحداث استراتيجيات والعمل على تحقيقها ،
- وضع اطار تنظيمي محدد يوفر للمسؤول عن التنفيذ خططا وجدولا زمنيا للعمل
- التحقق من تنفيذ البرامج وخطط العمل .

الا أن تطبيق هذه التقنيات التقليدية يفترض امكانية تحديد الأنشطة مسبقا بدرجة كافية من الدقة . ومن المعروف ان هذه ليست الحال دائما فيما يتعلق بالأنشطة الأمم المتحدة .

٩ - ان مختلف الأدوات التي استحدثت نتيجة بذل جهود مقاتلية ينبغي أن تستجيب للهدفين الأساسيين التاليين :

- التفكير : الخطة المتوسطة الأجل ومقدمتها ، وممارسات التقييم ،
 - تنظيم العمل : الميزانية البرنامجية وبرامج العمل التفصيلية في كل وحدة ونظام المراقبة الذي يؤدي الى وضع تقرير عن أداء البرنامج .
- ولكل اداة دور محدد ينبغي ان يتيح ، في حالة الاضطلاع به على نحو سليم ، كفاءة حسن سير نظام التخطيط والبرمجة والتقييم في مجموعه .

٣ - الحال الراهنة

١٠ - ان هذه النتائج لم تتحقق مع الأسف . وقد أحرزت بعض أوجه التقدم وبخاصة فيما يتعلق بتعلق بتصوير وتقديم الميزانية البرنامجية . كما تم احراز بعض التقدم وان كان غير كاف فيما يتعلق بتقرير أداء البرنامج ، وفي الامكان تأكيد هذا التقدم عن طريق بعض الجهود الاضافية ، وتلاحظ بداية تطور في أساليب التقييم الداخلي . ويمكن القول بصورة خاصة أن لجنة البرنامج والتنسيق ، نتيجة للتمديد التدريجي لمدة انعقاد دوراتها والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ، كلها قد اعتادت النظر في برنامج المنظمة في مجموعته بالرغم من قصور الأدوات التي تصفها لها . وتبدى وفود الدول الأعضاء ، بصورة عامة اهتماما كبيرا بهذا التفكير .

١١ - بيد أن العيوب التي لا تزال موجودة ، خطيرة . فالخطة المتوسطة الأجل ، على النحو الذي اقترحت به للفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ ، ليست أداة تفكير . كما ان الممارسة الحالية للتخطيط تؤدي على الرغم من الجهود المنهجية القتالية الى نتائج لا تتفق والامال التي علق عليها، ومن الضروري تنقيح تصورها في مجموعته . وموجز القول انه بدلا من الحصول على وسيلة لتحسين البرنامج نجد امانا ما يشبه " ميزانية برنامجية لست سنوات . صيغت في عبارات غامضة محددة بل ومملة . ويرى واضع هذا التقرير الذي تابع جميع مناقشات لجنة البرنامج والتنسيق المتعلقة بالخطة المتوسطة الأجل ان تقديم غالبية البرامج لم يستجب للاحتياجات الحقيقية للوفود أو لأهداف نظام التخطيط .

١٢ - وترجع العيوب الرئيسية للخطة البرنامجية المقترحة الحالية الى توحيد تقديم جميع أنماط البرامج أو الأنشطة . والشكل الذي فرض لصياغة النصوص التفسيرية للبرامج الفرعية (النصوص المتعلقة بالسند التشريعي للأعمال ، وبالأهداف والمشاكل المطروقة والحالة في ١٩٨٣) والاستراتيجيات للفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ (والتقييم) لا يصلح في الواقع الا لبعض أنماط الأنشطة . وتطبيقه على البرنامج الفرعي للبرنامج ٥ للبرنامج ١ من البرنامج الرئيسي العدل والقانون الدوليان ، الذي يطلق عليه اسم " الخدمات الادارية وخدمات السكرتارية اللازمة للمحكمة الادارية " يعني أن " هدف هذا البرنامج الفرعي هو مساعدة المحكمة الادارية " وان المشكلة التي تجرى معالجتها هي مشكلة " الشكاوى المقدمة من موظفي الأمانة العامة " وان الاستراتيجية المقررة للفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ " هي أن تواصل المحكمة عقد دورتين سنويا . وهذا مثال فحسب من أمثلة عديدة ان تطبيق هذه الصيغة الاطارية على أنشطة التنظيم الاداري أو على أنشطة ذات طابع مستمر غير ملائم على الاطلاق .

١٣ - يدل الأسلوب المستخدم في صياغة مختلف فصول الخطة أيضا على أن عددا كبيرا ممن طلب اليهم أن يأخذوا هذه الممارسة مأخذ الجد لم يفعلوا ذلك . والواقع أن أساس عدد كبير من " الاستراتيجيات " يتمثل في عبارة " ان الأمانة العامة ستواصل ، وفقا لما عهد به اليها ، تقديم تقارير عن مختلف جوانب هذه المشاكل الى مختلف الهيئات الحكومية الدولية المسؤولة " وفي هذا ما يدل على أن الممارسة لم تسؤد الى أي تفكير استراتيجي ، سواء لأن التفكير لم يكن

متيسرا على هذا المستوى أو لرفض القيام به . والصيغ العامة وغير المحددة تملأ فقرات بأسرها . وجاء في الخطة مثلا " ان تعريف التدابير الخاصة يتطلب مزيدا من التعاون لا مع حكومات البلدان المستفيدة فحسب وإنما أيضا مع المانحين الذين في وسعهم تقديم المساهمات الطوعية ؛ " وسيستمر تقديم المساعدة لتحديد الأهداف ذات الأولوية في مجال بغية تيسير وضع خطط وسياسات ملائمة " ؛ و " سيستمر نشر المعلومات عن ، ومساعدة البلدان النامية في ووضع وتعميم المنشورات التي تبرز المشاكل والاختيارات والاستراتيجيات . . . الخ " ؛ " وستبدأ على المستوى القومي والاطليمي ، دراسات متعمقة تدور حول مسائل محددة " . ويمكن حساب النسبة المئوية من حجم النص التي تحتوي على مثل هذه الصيغ غير المحددة . وقد يصل الأمر في النهاية الى ١٠٠ في المائة بالنسبة لبعض البرامج حيث انها كثيرا ما تتكون من سرد أفكار عامة عن " الضغوط الخارجية والداخلية التي تعاني منها البلدان النامية " ، و " التحدي الذي يجب على المجتمع الدولي مواجهته " و " مساهمة الأمم المتحدة في الاستراتيجية الانمائية الدولية " و " الطابع الحيوي لقطاع حيث يتوقف على نموه نمو قطاعات أخرى " . ان عددا كبيرا من النصوص المكونة للخطة المتوسطة الأجل غارق في لفظية كانت هذه الممارسة تهدف بالتحديد الى الغائها .

١٤ - فضلا عن ذلك ، فان هذا الجانب الشكلي يدل على أن عملية اعداد الخطة لا تسمح بطرح اسئلة تتعلق بالفعل بفعالية الخدمات . ان الغالبية العظمى للنصوص لا تفسر أسباب الاختيارات التي تمت فيما يتعلق بأنماط البرنامج الفرعي وأنماط الأنشطة . وبينما ينبغي أن يكون الهدف هو تفسير السبب في اقتصار البرامج ، نتيجة تواضع الموارد المتاحة ، على مهام محددة تعد أكثر المهام جدوى ، نجد نصوصا تحاول جاهدة أن تحمل على الاعتقاد بأن في الامكان انجاز كل شيء في آن واحد . وهذا يعني أن عدم دقة المضمون تضاف الى عدم دقة الشكل . ويجب أيضا ان نضيف ان الخطة لا توفر أي وصف للأنشطة الممولة من موارد خارجة عن الميزانية التي تمثل كما هو معروف حوالي ٥٠ في المائة من اجمالي الموارد المتاحة للمنظمة ، وهو ما يحد بدرجة كبيرة من نطاق الممارسة . ومن ناحية أخرى ، وكما لاحظت لجنة البرنامج والتنسيق ذلك في الفقرة ٦٠ من تقريرها ، فان " عرض المؤشرات المالية الواردة في الخطة المتوسطة الأجل المقترحة لا يتفق مع طلب الجمعية العامة الوارد في القرار ٢٢٤/٣٤ " .

١٥ - وهناك ظرف خاص أدى الى زيادة تفاقم الحالة . ان تعليمات اعداد الخطة التي أرسلها المدير العام قد نصت على انه ينبغي لنصوص وصف البرامج أن تتبع طريقة تقديم تشمل ما يلي :

- للبرامج الرئيسية (النموذج ١) : (أ) الاستراتيجية الانمائية الدولية لهيئة القطاع ، (ب) مساهمة الأمم المتحدة المقررة للاستراتيجية ،
- للبرامج (النموذج ٢) : (أ) الاتجاه العام للبرنامج ، (ب) وصف البرامج الفرعية ، (ج) التنظيم ، (د) التنسيق ،

- للبرامج الفرعية (النموذج ٣) : (أ) نصوص السند التشريعي للأعمال ، (ب) الأهداف ، (ج) المشاكل المطروقة ، (د) الاستراتيجيات ؛ ' ١ ' الحالة في نهاية ١٩٨٣ ، ' ٢ ' الفترة ١٩٨٤-١٩٨٩ ، (هـ) التقييم .
- ١٦ - بيد انه حذف ثلاث فقرات هامة في جميع النصوص النهائية للبرامج الفرعية التي قدمت للجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ، وهي :
- الفقرة (أ) " الاتجاه العام للبرنامج " ،
- الفقرة (د) ' ١ ' الحالة في نهاية ١٩٨٣ والفقرة (هـ) التقييم .
- والتفسير الوحيد الذي حصلنا عليه في هذا الصدد لهذا القرار ، يتعلق بالطول الاجمالي البالغ لوثيقة الخطة المتوسطة الأجل ، الذي أدى هذا الحذف الى الحد منه . ولا يسعنا سوى الاعراب عن الأسف لاتخاذ قرار أدى :
- الى تقديم وثيقتين مختلفتين للجان الحكومية الدولية المختصة ، مثل مجلس التنمية الصناعية بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية أو مجلس التجارة والتنمية بالنسبة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية من ناحية ، ومن ناحية أخرى لجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ،
- وخاصة الى أن تصبح الوثيقة الثانية أفقر في المعلومات وأصعب فهم (٢) .
- ويبدل اتخاذ مثل هذا القرار على وجود سوء فهم جدى في الأمانة العامة حول معنى " المبدأ التوجيهي الأساسي للسياسة العامة للأمم المتحدة " .
- ١٧ - كما يوضح مضمون الوثيقة المعنونة " مقدمة الخطة المتوسطة الأجل " ان امكانات هذه الأداة لم تحظ بعد بالتقدير الكافي في داخل الأمانة العامة . وقد ضمنت لجنة البرنامج والتنسيق الفقرات من ٥١ الى ٦٢ من تقريرها الأخير حكما على الوثيقة المشار اليها حيث
-
- (٢) أوضحت المقارنة التفصيلية التي أجريناها للوثيقة المقدمة لمجلس التجارة والتنمية والوثيقة المقدمة للجنة البرنامج والتنسيق فيما يتعلق بالبرنامج الرئيسي ١٦ ، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، ان هذا الحذف قد حرم لجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة من أكثر المعلومات التفصيلية أهمية ، وخاصة مثلا بالنسبة لبرنامج السلع الأساسية أو برنامج السلع المصنعة ، كما أصبحت النصوص في بعض الحالات صعبة الفهم .

قالت : " رأيت اللجنة انه كان ينبغي لمقدمة الخطة أن تتبع نهجا متطلعا الى الأمام ومستقبليا مع اجراء تحليلات مختلف المسائل الانمائية . وبدلا من ذلك فقد اتسمت المقدمة بطابع غامض وخطابي ولم تؤد السي خطة شاملة ومشاركة بين القطاعات تحدد دور كل كيان من كيانات الأمم المتحدة . وكان ينبغي للخطة أن تبدأ بتقييم الحالة الراهنة بمساعدة من المنظمات الأخرى وأن تضع بعد ذلك تصورا أو استراتيجية للمستقبل " . والواقع ان الوثيقة التي قدمت أقرب في صورتها الى تقرير عن أنشطة المنظمة ، كالذي يقدمه الأمين العام سنويا ، منها الى أداة ينبغي وفقا للبند ٣-٧ من مشاريع الأنظمة " أن تبرز الاتجاهات العريضة لمنظومة الأمم المتحدة وتحدد أهداف الاستراتيجية المتوسطة الأجل وتتضمن اقتراحات الأمين العام فيما يتعلق بنظم الأولوية " . وما لا شك فيه أن هناك صعوبات خاصة قد ووجهت يمكن أن تفسر هذه الحالة جزئيا على الأقل . وعلى أية حال ، فان من الأفضل أن تكون المقدمة أداة تحديد فكري تتطلع نحو المستقبل بدلا من أن تكون وثيقة وصفية محضا تتعلق بالماضي .

١٨ - أما الميزانية البرنامجية فهي الأداة التي أحرزت أكبر قدر من التقدم حيث انها تتيح الآن فيما يتعلق بغالبية البرامج تحديدا معقولا ومرضيا لقائمة " المنتجات " التي يجب تصنيعها خلال فترة السنتين التي تستغرقها الميزانية ، كما تسمح بوضع خطط عمل تفصيلية لجميع الوحدات ، وتجعل من الممكن مراقبة أداء البرنامج مراقبة جدية . وسيصبح في الامكان في المستقبل القريب سد الثغرات القليلة المتبقية وبخاصة بتطبيق البند ٤-٤ من مشاريع الأنظمة الذي ينص على تحديد " المستفيدين " من المنتجات .

١٩ - غير ان هذه الأداة لم تستخدم بعد بصورة رشيدة لاحتياجات البرمجة . فمن ناحية ، لاتزال مقدمة الميزانية البرنامجية توضع وفقا للمفهوم التقليدي للميزانية انطلاقا من طبيعة النفقات ولا تقدم تفسيراً لمدى تغطية الميزانية البرنامجية المقترحة لشريحة من الخطة . ومن ناحية أخرى فان مراقبة أداء الميزانية تكاد تكون موجهة فقط نحو التحقق من استخدام الاعتمادات المخصصة وفقا لطبيعة النفقات لا وفقا لأداء البرنامج . واذا كان هذا الأداء سيظل غير مجد عمليا ما لم يتم انشاء وحدة المراقبة التي طلبتها الجمعية العامة والتي ينص عليها البند ٥-١ من مشاريع الأنظمة ، فان عمليات المراقبة التي يخضع لها المسؤولون عن البرامج في ادارة اعتماداتهم ، ستظل مطابقة لعمليات المراقبة التي كانت موجودة قبل ادخال الاصلاح على تقديم الميزانية .

٢٠ - وفيما يتعلق بممارسات التقييم في الأمم المتحدة ذاتها ، لاتزال حصيلة السنوات الماضية ضئيلة حتى الآن . وقد بذلت جهود تستحق التنويه وبخاصة بواسطة دائرة التقييم الصفيرة التي أنشئت في داخل مكتب تخطيط وتنسيق البرامج . وقد أنشأت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وحدتي تقييم ، بدأت العمل في هذا المجال . غير ان التشجيع الذي حظيت به هذه الجهود لم يكن قويا : فقد ظلت الموارد غير كافية والولايات غير محددة ، ولم يتم بعد وضع أية خطة أو نظام شامل . ولا توجد حتى الآن وحدة تقييم مركزية مختصة لجميع البرامج ولا أية وحدة تقييم صغيرة خاصة بالادارات الرئيسية في الأمم

المتحدة . ولم يتم بعد تنظيم أو تشجيع التقييم الذاتي . كما ان استخدام نتائج ممارسات التقييم القليلة التي تمت لا يزال مخيبا للآمال .

٢١ - ويمكن في النهاية تلخيص الحالة الراهنة لنظام التخطيط والبرمجة والتقييم على النحو التالي :

- ان التصور الذي يتضح من خلال قرارات الجمعية العامة قريب من تصور نظام قد يتيح للمنظمة زيادة فعاليتها بصورة منتظمة ،

- بيد ان التطبيق الحالي لهذه المجموعة من النصوص لا يزال أبعد ما يكون عن هذا الهدف الطموح .

ومثل هذه الحالة تتطلب تفسيراً .

٤ - أسباب هذه الحالة

٢٢ - ترجع هذه الحالة ، جزئياً على الأقل ، الى أن تنفيذ الاصلاح لا يزال مستمراً . ولا تزال بعض الأدوات ناقصة ، مثل وحدة المراقبة التي طلبت الجمعية العامة رسمياً انشاءها . كما ان آليات التقييم بدأت العمل لتوها . . . الخ . بيد أن هذا ليس بالسبب الأساسي لأوجه الفشل التي لوحظت والتي ترجع بالفعل الى أن الجزء الأكبر من المسؤولين عن تنفيذ الاصلاح لم يفهموا ولم يتقبلوا في الواقع أهدافه .

٢٣ - وأسباب عدم الفهم المشار اليه هي التي يجب أن تحلل ، ويبدو انها كامنة فيما يلي :

- أولاً في تحول استخدام أدوات التخطيط والبرمجة في اتجاه التسلط والقسر والمراقبة بدلا من الحث على التفكير والحوار ،

- ومن ناحية أخرى في الاتجاه الى تنظيم أنماط من البرامج والأنشطة متباينة تبايناً أساسياً ، تنظيماً موحداً ،

- وبصورة عامة في المبالغة في مفهوم الاسقاط على حساب مفهوم التفكير .

٢٤ - ويتضح النهج التحكمي أولاً في اعتبار الخطة مجرد ترجمة ادارية لولايات تشريعية موجودة بالفعل . ويبدو أن هذا النهج يرجع الى سوء فهم - يتضح في التناقضات ذاتها التي تظهر في الصياغة الحالية لبنود مشاريع الأنظمة . ان البندين ٢-٢ و ٢-٣ يعرفان الخطة بأنها " ترجمة توجيهات أجهزة تقرير السياسة الى برامج " هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى فان الأمين العام لم يقدم سوى خطة متوسطة الأجل مقترحة يجب ، لكي تصبح " المبدأ التوجيهي الأساسي للسياسة العامة للأمم المتحدة " ، ان توافق عليها الهيئات الحكومية الدولية والجمعية العامة وتعتمدها (وهي كثيراً ما تعدل كما برهنت على ذلك التجربة الحالية) . وقد دعيت القرارات الموجودة الأمين العام من ناحية أخرى ، الى اتخاذ مختلف المبادرات ، مثل تحديد

الأنشطة التي يرى انها قد فات أو أنها ذات فائدة حدية وهو ما يتطلب في كثير من الأحيان الحكم على الولايات التي احتاجت اليها هذه الأنشطة أو تقديم " مقترحات تتعلق بأولويات البرامج " في مقدمة الخطة (البند ٣-٧) . وهذا يعني ان الأمين العام مطالب باقتراح تغييرات سواء لتفسير الولايات المالية أو للولايات ذاتها . ومن ثم ينبغي الاعتراف بصورة أفضل بمدى المبادرة المتاح للأمين العام لتقديم اقتراحات للتغيير وتحديد هذا المدى تحديداً أدنى ، وتنظيم الحوار مع الدول الأعضاء حول هذه الاقتراحات بصورة أفضل أيضاً . ان التصور الحالي متناقض ولكنه يتجه الى جعل الخطة مجرد " ترجمة " وهو أمر غير موات للتفكير .

٢٥ - ان اعداد الخطة في داخل الأمانة العامة يجرى من ناحية أخرى في شكل " تعليمات " من نمط التعليمات المتعلقة بالميزانية مع النماذج الواجب اتباعها لصياغة النصوص بواسطة الادارات والشعب المعنية . أى ان الأمر يتعلق بممارسة صياغة تطلب من الدوائر في فترات قصيرة عادة . وكثيراً ما اقتضت نظرة المسؤولين عن البرنامج الى هذا العمل الاضائي على جانب الشكلي فقط ، مما حملهم على البحث عن مزيد من التبرير لوجود دوائريهم وللأساليب التي تتبعها أكثر مما حملهم على التفكير في التحسينات الممكنة . وللحصول على مشاركة حقيقية في التفكير العميق وعلى وثيقة أكثر جدوى وفعالية ، لابد من العمل بطريقة أخرى تماماً ، أى توفير الوقت ، وتوفير الشروط اللازمة للتفكير متحرر الى أقصى درجة من الضغوط اليومية ، وتنظيم مشاركة جميع المعنيين . وهذه الشروط غير متوفرة حالياً .

٢٦ - والأخطر من ذلك أن التعليمات تفرض شكلاً واحداً لممارسات الصياغة المطلوبة أياً كانت أنماط البرامج المعنية . ويؤدي ذلك الى ما أشرنا اليه في الفقرة ١٢ أعلاه من أمور غير طبيعية ويبرهن على أن الوصول الى تفكير جماعي في ظروف غير مواتية له ، أمر بالغ الصعوبة ، أى انه لن يؤدي الا الى الشك والافتقار الى التعاون .

٢٧ - وأخيراً فان مفهوم الاسقاط يشغل حيزاً مبالفاً فيه في العملية برمتها . ويؤكد كل من يشترك فيها ان من الصعب التنبؤ مسبقاً لفترة تسع سنوات ، بما سيجري في مجالات معقدة ومتقلبة كتلك التي تعمل فيها المنظمة . ان هذا التأكيد سليم تماماً في بعض المجالات ولكنه ليس سليماً فيما يتعلق بالمجالات كلها . وانما لم يتم التمييز اللازم بين ما لا يمكن التنبؤ به وما يجب التنبؤ به والتخطيط له ، فسيكون هناك مزيد من التشكك فيما يتعلق بالممارسة بأسرها .

٢٨ - وهذا يعني أن غالبية رؤساء الدوائر المسؤولين عن تنفيذ البرامج لم يفهموا أو يتقبلوا أهداف الاصلاح في هذه الظروف . والمقابلات التي أجراها المفتش الموقع على هذا التقرير مع عدد منهم تبرهن على ان ارادة التفكير المشترك قائمة وان كانت الغالبية العظمى ترى ان ممارسة التفكير ينبغي أن تتم في ظروف مختلفة تماماً .

٢٩ - وفي النهاية فان الفرصة التي اتاحت عن طريق اعداد الخطة المتوسطة الأجل ومقدمتها لاجراء حوار بناء بين الأمانة العامة والدول الأعضاء لم تنتهز . ان الأمانة العامة للأمم المتحدة في مجموعها قد تعودت عادات تتسم بالحدز البالغ جعلتها تفقد تقريبا كل قدرة على الاقتراح ،

وهو ما ينبغي أن يكون في الواقع احدى مهامها الرئيسية . ان هذه الحالة مختلفة تماما عما هو موجود في منظمات أخرى حيث تمارس الأمانة ، على العكس من ذلك ، قدرتها على المبادرة والاقتراح بصورة دائمة . وربما كان من الصعب على الأمم المتحدة أن تغير مثل هذه العادات . بيد انه ينبغي بذل جميع الجهود لتغيير هذا المناخ الذى يتسم بالحدز البالى وتحويله الى حوار نشط خلاق ، وسيكون في وسع الدول الأعضاء ذاتها من غير شك ان تساعد على تعزيز قدرة الأمانة العامة على الاقتراح .

٣٠ - وفيما يتعلق بالتقييم فان تفسير الافتقار الى نظام فرعي حقيقي مدمج في نظام التخطيط والبرمجة والتقييم ، قد يرجع الى عدم تبين أهمية التقييم وفائدته تبينا تاما بعد . وبالرغم من التوصيات العديدة لوحدة التفتيش المشتركة وقرارات الجمعية العامة التي طلبت بذل جهد غير عادى في سدء المجالات ، فقد ظلت الموارد غير كافية وهو ما يفسر البطء البالغ في عملية الانطلاق .

٣١ - وأخيرا ترجع عيوب النظام الأخرى أيضا الى صعوبة قبول التغيير نتيجة للجمود البيروقراطي وصعوبة فهم ضرورة ايجاد نهج آخر لمعالجة المشاكل اذا أريد فعلا زيادة فعالية المنظمة .

٣٢ - وقد يكون هناك ، بالاضافة الى جميع هذه الأسباب ، سبب آخر أكثر أهمية من غيره هو بساطة التعقيد البالى للأمم المتحدة وصعوبة الفهم الجيد لطبيعة مختلف البرامج التي تترجم الى أنشطة المهمة البالغة التعقيد التي عهد بها الى المنظمة . ومن ثم فان الفصل الثانى سيكرس لمحاولة اعطاء فكرة عن السمات المحددة لبرامج الأمم المتحدة . والواقع أن الفهم الجيد للأمر برمته هو الذى سيسمح بتحديد نمط العلاج الذى يحسن تطبيقه للتفكير في تحسين فعالية الخدمات وتنظيم العمل تنظيما جيدا .

الفصل الثاني

الخصائص المميزة لبرامج وأنشطة الأمم المتحدة

٣٣ - ان تكييف نظام تتمثل أهدافه في التفكير وتحسين أساليب العمل مع احتياجات المنظمة يجب أن يأخذ في الاعتبار الخصائص المميزة لبرامج هذه المنظمة وأنشطتها . وهذا لا يعني تطبيق نظام نظري ومقرر سلفا وانما يعني انشاء آلية مكيفة مع الاحتياجات . فلا بد ان من تحديد الخصائص المميزة لمختلف أنماط برامج الأمم المتحدة وأنشطتها .

١ - الأنماط السبعة للبرامج

٣٤ - بينما تتميز معظم الوكالات المتخصصة بأن لها برامج تختص بقطاع واحد من الأنشطة (الزراعة ، الصحة ، المواصلات السلكية واللاسلكية ، الأرصاد الجوية ، الخ) فان أنشطة الأمم المتحدة جد معقدة ومتنوعة . على أن حالة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (التربية والعلوم الاجتماعية والرياضيات ، والثقافة والاتصالات) وكذلك حالة منظمة العمل الدولية ، بقدر ما ، (مشاكل العمالة والعمل لها علاقة بجميع القطاعات) شبيهة الى حد بعيد بحالة الأمم المتحدة . ومع ذلك فان الأمم المتحدة تبد وأنها المنظمة الأكثر تعقيدا داخل المنظومة ، فهي بمثابة منظومة صغيرة داخل المنظومة الكبيرة . فليست هناك وحدة في برنامج المنظمة ، ويمكن تقسيم هذا البرنامج الى سبعة أنماط من البرامج المختلفة على الأقل :

٣٥ - أولا - السعي وراء السلم وصورة عامة وراء تنظيم العلاقات الدولية تنظيما أفضل

يشمل ذلك في الخطة الحالية ثلاثة برامج رئيسية ، وستة برامج ، و ٢٠ برنامجا فرعيا ويتولى ذلك ١٨٧ موظفا من الفئة الفنية . وهذه هي البرامج الرئيسية :

- الشؤون السياسية وشؤون مجلس الأمن ،
- الشؤون السياسية الخاصة ،
- الرصاية وانها الاستعمار .

٣٦ - ثانيا - وضع قواعد دولية في مجال العدل وحقوق الانسان

وهذا يخص برنامجين رئيسيين ، وستة برامج ، و ٢٥ برنامجا فرعيا ، ويتولى ذلك ١٠٨ موظفين من الفئة الفنية . والبرنامجان الرئيسيان هما :

- العدل والقانون الدوليان ،
- حقوق الانسان .

٣٧ - ثالثا - اللاجئون والعمل الانساني

يشمل هذا البرنامج الرئيسي برنامجين : مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، ووكالة الأمم المتحدة للاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ويشتملان هما

أيضا على ١٠ برامج فرعية يعامل فيها ٤٧٣ موظفا من الفئة الفنية (عدا الأموال الخارجة عن الميزانية وهي غير مدرجة في ميزانية الأمم المتحدة ، وبخاصة موظفو الأونروا الميدانيون الذين يتكون عددهم من ١٧٠٠٠ شخص تقريبا) .

٣٨ - رابعا - التنمية الاقتصادية والاجتماعية

ان مجموع البرامج الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة يشكل بدوره ووحده مجموعة معقدة تعقيدا كبيرا لم تحدد العلاقات بينها وبين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للوكالات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة تحديدا كافيا . ويمكن فعلا تمييز ما يلي :

(أ) البرامج الرئيسية أو برامج التفكير العام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ودعم المفاوضات بهذا الشأن ، وهي :

- برنامج ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية واللجان الاقتصادية الاقليمية " قضايا التنمية وسياساتها " : سبعة برامج ، ٣٠ برنامجا فرعيا ، ٢٩٧ موظفا من الفئة الفنية ،
- برنامج مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية فيما يتعلق " بالمال والتمويل والتنمية " : أربعة برامج فرعية ، ٣٩ موظفا من الفئة الفنية ،
- البرنامج رقم ٢ لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية " الدراسات والبحوث الصناعية " الذي يشتمل أيضا على برنامج فرعي مخصص " للدراسات والبحوث العالمية والنظرية " : ١١ موظفا من الفئة الفنية ،
- وأخيرا ، مجموع البرنامج الرئيسي للاحصاءات الذي يمكن أن يبد وكبرنامج دعم ضروري لهذا التفكير العام . ويشمل هذا البرنامج : برنامجين و ٢١ برنامجا فرعيا و ١٥٧ موظفا من الفئة الفنية .

(ب) قطاعات غير متساوية الى حد بعيد من حيث حجم الموارد المخصصة لها والتي تشمل (بما في ذلك أنشطة اللجان الاقتصادية الاقليمية) :

- الطاقة : سبعة برامج ، ١٨ برنامجا فرعيا ، ٥٧ موظفا من الفئة الفنية ،
- البيئة : ستة برامج ، ١٨ برنامجا فرعيا ، ٧٤ موظفا من الفئة الفنية ،
- الأغذية والزراعة : ستة برامج ، ١٣ برنامجا فرعيا ، ٧٦ موظفا من الفئة الفنية ،
- المستوطنات البشرية : ستة برامج ، ٢٥ برنامجا فرعيا ، ١٢٤ موظفا من الفئة الفنية ،
- الموارد الطبيعية : سبعة برامج ، ١٩ برنامجا فرعيا ، ٥٩ موظفا من الفئة الفنية ،
- السكان : ستة برامج ، ٢٣ برنامجا فرعيا ، ١٢٣ موظفا من الفئة الفنية ،
- الادارة العامة والمالية العامة : ثلاثة برامج ، ٩ برامج فرعية ، ٣٥ موظفا من الفئة الفنية ،

- العلم والتكنولوجيا : سبعة برامج ، ٢٠ برنامجا فرعيا ، ٥٤ موظفا من الفئة الفنية ،
- التنمية الاجتماعية : خمسة برامج ، ٢٠ برنامجا فرعيا ، ١٠٤ موظفين من الفئة الفنية ،
- الشركات عبر الوطنية : برنامج واحد ، ٣ برامج فرعية ، ٥٠ موظفا من الفئة الفنية ،
- النقل : سبعة برامج ، ٣٢ برنامجا فرعيا ، ٨٣ موظفا من الفئة الفنية .
- (ج) قطاعان يمثل كل واحد منهما حجم منظمة دولية بكاملها ويجب ، نظرا لأهميتهما ولا استقلالهما النسبي ، معالجتهما على حدة ، وهما :
 - التجارة الدولية (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية + اللجان الاقتصادية الإقليمية) : ٢٤٤ موظفا من الفئة الفنية ،
 - التنمية الصناعية (منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية + اللجان الاقتصادية الإقليمية) : ٣٩٤ موظفا من الفئة الفنية .
- ٣٩ — خاصا — برنامجان تنسيقيان دوليان لحل مشاكل خاصة :
 - البرنامج الرئيسي بشأن اساءة استعمال العقاقير (برنامجان ، ٧ برامج فرعية ، ٣٣ موظفا من الفئة الفنية) ،
 - البرنامج الرئيسي للاغاثة في حالات الكوارث (برنامج واحد ، ٤ برامج فرعية ، ٢٤ موظفا من الفئة الفنية) .
- ٤٠ — سادسا — البرنامج الرئيسي للاعلام يجب تصنيفه بفرده بسبب هدفه المحدد وهو "الساعدة على فهم عمل الأمم المتحدة ومقاصدها" . ويشمل : برنامجا واحدا ، ٤ برامج فرعية ، ٢٢٧ موظفا من الفئة الفنية .
- ٤١ — سابعا — عمل المنظمة نفسها

ما دامت الأمم المتحدة هي مؤسسة يمثل سيرها على أحسن وجه في حد ذاته هدفا هاما بالنسبة للمجتمع الدولي فان "الخدمات المشتركة" التي تسمح للمنظمة بأن تكون محفلا للتفاوض وأن تجعل في خدمة الدول الأعضاء أمانة عامة فعالة ، تمثل هي أيضا برامج يجب تأمين تحسينها بصورة مستمرة . والوظائف الرئيسية في هذا المجال هي :

 - خدمات المؤتمرات : ٢٤٠ ١ موظفا من الفئة الفنية ،
 - شؤون الادارة والمالية والتنظيم : ٧٤٢ موظفا من الفئة الفنية ،
 - أى ما يعادل في المجموع ١ ٩٨٢ موظفا من الفئة الفنية (٣) .

(٣) استعان واضع التقرير في استخلاص أرقام ملاك الموظفين في هذين البرنامجين الرئيسيين "الأخيرين بجداول ملاك الموظفين لميزانية الفترة ١٩٨٢-١٩٨٣ ، آخذا في الاعتبار (يتبع)

٢ - شروط التفكير

التمييز الواجب بين ثلاث فئات من البرامج

٤٢ - يتطلب تنظيم عملية التفكير بشأن هذه الأنماط السبعة من البرامج أخذ المميزات الخاصة لكل برنامج في الحساب . ومن الواضح أن استخدام صيغة واحدة أمر غير ملائم . فالصيغة التي تقترحها الخطة المتوسطة الأجل الحالية ، وهي الصيغة التي تتمثل في تحرير " استراتيجيات " على مستوى البرامج الفرعية وحدها ، صيغة غير ملائمة على الإطلاق . ولا يستغرب كثيرا ألا تقدم هذه الفقرات الكثير من المعلومات الهامة ولا من عناصر التفكير الجدى .

ضرورة القيام بالاختيار على مستويات مختلفة

٤٣ - ان ما يلزم فعلا هو القيام بالاختيار بين أنماط البرامج والأنشطة الأقدر على أن تساعد المنظمة على بلوغ أهدافها . ولكن الاختيار الواجب لا يكون على نفس المستوى بالنسبة لمختلف ميادين العمل التي سبق ذكرها .

٤٤ - يجب أن يكون واضحا بالنسبة لجميع أولئك الذين يتولون وضع برامج المنظمة وإدارتها ضرورة الاختيار بين مختلف الحلول لوضع برامج فعالة . على أن الاتجاه الأكثر شيوعا هو مع الأسف الاتجاه المخالف لما تقدم ، كما لو كان كل واحد يحاول أن يغطي جميع الجوانب الممكنة لجميع قطاعات الأنشطة حتى عندما يكون واضحا أن الموارد المتاحة لا تسمح بذلك بصورة جدية . وهذا يؤدي الى عدم الواقعية التي تعجز اللفظية عن اخفاؤها .

٤٥ - ومن الممكن تقديم أمثلة كثيرة لهذا الاتجاه الذي كان للخطة المتوسطة الأجل المقترحة الحالية على الأقل فضل الكشف عنه ولو أنها لم تستطع انهاءه . فاذا نظرنا مثلا في الفصل ٢٤ " النقل والمواصلات " فسوف نجد في الصفحات الأربع المكرسة للبرنامج ١ " تطوير النقل " وبرنامج " الفرعي الوحيد " المناظير العالمية لتطوير النقل " أنه " للتغلب على الاختناقات والعوائق التي تعترض سبيل البلدان النامية في ميدان النقل " " تعمين القضايا الحرجة ، وتعزيز وتشجيع التعاون والتنسيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ، ورصد واستعراض ما تحرزه الحكومات من تقدم ، وتوفير معلومات عن تكنولوجيات النقل الجديدة والقضايا المؤسسية ذات الأهمية العامة ، واعداد تقارير ودراسات متعمقة ، والقيام ، دوريا ، ببحث احتياجات أقل البلدان نموا ، الخ " ، لا تلك الوحدة الادارية المكلفة بكل ذلك سوى موظف واحد من الفئة الفنية (الفقرة ٢٤-١٦ من الفصل ٢٤ من الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٨٤-١٩٨٩) .

(تابع الحاشية رقم ٣)

مختلف أماكن العمل والموظفين الذين تدفع أجورهم من موارد خارجة عن الميزانية . ولعل هذه الطريقة تختلف عن الطريقة التي استعملتها واضعو الخطة المتوسطة الأجل لحساب عدد موظفي الفئة الفنية في البرامج الرئيسية .

٤٦ - وهذا مثال واحد متطرف ، ولكن مقارنة سارد الأهداف الطموحة التي نجدها في عدد كبير من البرامج والبرامج الفرعية (المساعدة المستمرة للحكومات من أجل وضع تشريعاتها ، دعم أنشطة التعاون التقني ، الدراسات والبحوث المتعمقة ، جمع ونشر المعلومات ، تنظيم الحلقات الدراسية ، الخ) بعدد الملاك الذي يتراوح في معظم الحالات بين واحد وثلاثة من موظفي الفئة الفنية لا تسمح بالاعتقاد بإمكانية التوصل بهذا الأسلوب الى نتائج جدية .

٤٧ - بيد أن أبسط الحسابات الاحصائية (انظر المرفق) يبين ، على سبيل المثال ، أن متوسط عدد الملاك بالنسبة للبرامج الفرعية الاقليمية في مجال الطاقة ، هو ٢٤٢ من موظفي الفئة الفنية ، والنسبة للمستوطنات البشرية : موظفان من الفئة الفنية ، والنسبة للتنمية الاجتماعية : ٢٣٣ من موظفي الفئة الفنية . وقد يكون هذا العدد مناسباً بالنسبة لبرامج فرعية تستهدف انجازات متواضعة ولكنها دقيقة ومحدودة وهي : بالنسبة لهذا النمط من البرامج على سبيل المثال ، اما سلسلة دراسات محددة ، واما انشاء مؤسسة محددة ، واما انجاز اتفاق ، واما برنامج تدريبي ، وهي أهداف يمكن تحديد زمانها بأجال محددة ولكن ليس جميع هذه الأهداف في وقت واحد وبدون جدول زمني ، كما هي الحال عموماً .

التمييز الواجب بين الأنشطة القابلة للتخطيط والقابلة للتخطيط جزئياً وغير القابلة للتخطيط

٤٨ - الواقع أن اجراء الاختيار وتفسير أسباب هذا الاختيار هو الوسيلة الوحيدة لالتزام جانب الواقعية وبالتالي جانب الفعالية . على أن البدائل تختلف باختلاف أنماط البرامج . وفعلاً فان طريقة التفكير تختلف باختلاف نوع الأنشطة اذا كان نوعها مما يمكن التنبؤ به مقدماً وبالتالي تخطيطه أو على عكس ذلك هي من حيث طبيعتها نفسها مما لا يمكن التنبؤ به ولا تخطيطه . ولقد حدثت وحدة التفتيش المشتركة فيما مضى مرارا على التمييز الواجب القيام به بين الأنشطة القابلة للتخطيط وتلك التي هي غير قابلة له (انظر مثلاً التوصية رقم ٢ في التقرير بشأن التخطيط المتوسط الأجل في الأمم المتحدة ، A/3484 ، الفقرات (٤١ الى ٤٤) . فالشكل الجالي للخطة ، الذي يستخدم نفس الاطار في مجال العرض والتفكير ويطبقه على جميع ميادين الأنشطة وعلى جميع أنماط البرامج ، لا يأخذ في الاعتبار هذه الظاهرة الأساسية ؛ فمن غير المستغرب ان لا يشكّل أداة للتفكير .

٤٩ - ان التمييز بين ثلاث فئات من الأنشطة ، القابلة للتخطيط والقابلة للتخطيط جزئياً وغير القابلة للتخطيط ، يتوقف ، في نفس الوقت ، على طبيعتها ودرجة توافق الآراء القائم بين الدول الأعضاء بشأنها :

- الاختلافات من حيث الطبيعة : مثال ذلك أن برامج العمل المشترك بين الدول الأعضاء (الدراسات والبحوث ، انشاء المؤسسات ، تدريب المتخصصين ، نشر المعايير الموافق عليها ، الخ) يمكن أن تسمح بالاختيار بين مختلف أنماط أو أساليب العمل التي لا تسمح بها برامج التنظيم الاداري البحت المكونة في أساسها من وظائف ثابتة (التوظيف ، الميزانية ، المحاسبة ، الخ) ،

- الاختلافات من حيث درجة توافق الرأي : عند ما يكون مستوى توافق الآراء معقولا يتعلق الأمر بمسائل من السهل نسبيا تنظيم خطة أو برامج عمل بشأنها ويجب التفكير بوجه خاص في أفضل طريقة لحلها . وعلى عكس ذلك عند ما تكون مواقف الدول الأعضاء متباعدة وتبدو مهمة المنظمة ، التي تتمثل بطبيعة الحال في محاولة تحقيق تقارب بينها ، صعوبة الى حد بعيد ، يكون الأمر متعلقا بمسائل من الصعب جدا التفكير في تخطيطها .

٥٠ - وان الجمع بين هذين المعيارين يسمح بتصنيف ما يلي :

- في عداد الأنشطة غير القابلة للتخطيط : أنشطة دعم المفاوضات أو تحديد الاطار النظري لهذه المفاوضات (من بين الأنماط السبعة للبرامج الموصوفة في الفقرات ٣٤ الى ٤١) أعلاه يصنف هنا النمط 'أولا' - السعي وراء السلم - وجزء كبير من النمط 'ثانيا' - المعايير الدولية في مجال العدل وحقوق الانسان ، والنمط 'رابعا' (أ) - التفكير العام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والنمط 'رابعا' (ج) - المفاوضات بشأن التجارة الدولية ،

- في عداد الأنشطة القابلة للتخطيط ، فيما يتعلق فقط باصلاحها أو تحسينها الممكن : أنشطة التنظيم أو الأنشطة الوظيفية من النوع الثابت (النمط 'سابعا' - عمل المنظمة نفسها ، 'ثالثا' - اللاجئون والعمل الانساني) ،

- في عداد الأنشطة القابلة للتخطيط : الأعمال المشتركة التي يقوم بها المجتمع الدولي وتحظى بدرجة مقبولة من توافق الآراء بشأنها (النمط 'رابعا' (ب) و (ج) عدا المفاوضات بشأن التجارة الدولية والساعدة والبحث لتنمية قطاعات محددة ، 'خامسا' - التنسيق الدولي لحل مشاكل خاصة) .

وهذا التصنيف المقترح لا يأخذ في الحسبان الا الجانب الأساسي من كل برنامج ؛ ويجب اضافة بعض التغييرات اليه لكي يؤخذ في الاعتبار أن نفس البرنامج يمكن أن تكون له أنشطة تابعة للفئات الثلاث .

٥١ - ولهذا التمييز آثاره سواء بالنسبة لتصوير التخطيط أو التقييم . وسنحاول في الفقرات التالية أن نبين بصورة أكثر دقة أن مستويات التفكير الاستراتيجية بالنسبة لكل فئة من هذه الفئات (أى أنماط الاختيار التي يجب القيام بها) يجب أن تكون مختلفة وأنه لا يمكن استخدام مناهج تقييم واحدة لها كلها .

كيف يتم تنظيم التفكير في الميادين غير القابلة للتخطيط : دعم المفاوضات

٥٢ - ان الميادين التي لا بد فيها من التفكير على أعم مستوى ومن اعادة النظر في ذات مفهوم دور المنظمة هي تلك التي يكون فيها مستوى توافق الآراء بين الدول الأعضاء ضعيفا جدا . ويمكن أن نذكر في جملة هذه الميادين على سبيل المثال :

- ميدان السعي وراء السلم والأمن ،
 - ميدان التنسيق على مستوى منظومة الأمم المتحدة ،
 - ميدان الدراسات والبحوث بشأن مفاهيم التنمية ،
 - ميدان المفاوضات بشأن المبادئ والقواعد المتعلقة بالتجارة الدولية ،
 - ميدان تحديد المعايير في مجال العدل الدولي او حقوق الانسان .
- ونقدم فيما يلي مثالا للميادين الأولين فقط .

مثال ميدان السعي وراء السلم

٥٣ - ان هذا الميدان هو اهم ميدان بالنسبة للمنظمة لأنه الميدان الذي يقيمها من خلاله الرأي العام في جميع البلدان وتتعرض فيه فعاليتها لاكبر نقد ، والذي يعتقد ان من المستحب الى ابعد حد توسيعه . ويبين التكوين الحالي للبرامج الرئيسية المذكورة في الفقرة ٣٥ اعلاه ان هذا الميدان ينحصر اليوم اساسا في :

- جهود مباشرة لمنع وقوع اعمال عدائية او لانها اعمال عدائية قائمة باسرع ما يمكن (دعم المفاوضات في مجلس الامن ، ارسال بعثات او مراقبين عسكريين أو قوات لحفظ السلم) . ويتكون ملاك الموظفين الذين يساعدون الامين العام في جهوده هذه (الشؤون السياسية لمجلس الامن والشؤون السياسية الخاصة) من ٥٤ موظفا من الفئة الفنية ،

- دراسات وبحوث وجهود لدعم المفاوضات على المدى البعيد : مراقبة تطوّر الحالة الدولية والتنبؤ به في ميدان السلم ، بما في ذلك الامن فيما يتعلق باستخدام البحار ، ومحاولة تحقيق اتفاقات بشأن الحد من الاسلحة وتخفيضها واستخدام الفضاء الخارجي في الاغراض السلمية (شعبة الشؤون السياسية ومركز نزع السلاح) . ملاك الموظفين : ٥٢ موظفا من الفئة الفنية ،

- اوجه دعم المفاوضات او نشر المعلومات بشأن المسائل ذات الصلة بصيانة السلم : ممارسة الوصاية ، التمثيل القانوني للبلدان التي لاتزال غير مستقلة ، انها الاستعمار ، مكافحة الفصل العنصرى . ملاك الموظفين : ٧١ موظفا من الفئة الفنية .

٥٤ - ويبدو واضحا ان المستوى الرئيسي للتفكير في مجال مثل هذا لا يمكن أن يكون على مستوى البرنامج الفرعي . والواقع ان المسائل الوحيدة ذات الصلة الحقيقية بموضوع درجة فعالية المنظمة يمكن أن تتصل بما يلي :

- المقدار الذى يمكن للمنظمة أن تطور به بصورة رشيدة الدراسات والبحوث المتعلقة بمنع حدوث حالات من الأعمال العدائية بدلا من تركيز جميع جهودها على التدخلات اللاحقة وأنواع الأنشطة التي يمكن التفكير فيها لهذا الغرض ،
- تناسق الجهود التي تبذلها المنظمة حاليا في مختلف الميادين التي لها علاقة بما تقدم ،
- التناقض الذى يبدو موجودا بين كون السعي وراء السلم هو اهم مهمة للمنظمة وكون عدد الموظفين المخصصين له هو ه في المائة تقريبا من ملاك موظفيها من الفئة الفنية (١٨٧ في المجموع) .
- ٥٥ - وهذه الانماط من المشاكل المتعلقة بتكوين برامج المنظمة في هذا الميدان لا يمكن طبعا :
- وصفها في الخطة الا في دراسة استراتيجية تحلل الانشطة وتقسّمها الى برامج رئيسية وتم اما على مستوى العرض المشترك للبرامج الرئيسية المعنية فـ في الخطة واما في نص مقدمة الخطة ،
- تقييمها فقط أثناء عملية تفكير يطلب القيام به من مجموعة خبراء استشاريين خارجيين على مستوى رفيع جدا (جامعيون ، باحثون ، دبلوماسيون ، شخصيات سياسية) قادرة على اعادة النظر من جديد في تصميم برنامج الأمم المتحدة في هذا المجال الذى يعتبر في نفس الوقت أساسيا وصعبا .

ميدان التنسيق على مستوى منظومة الأمم المتحدة

- ٥٦ - تعتبر مشاكل جوانب البرنامج المتصلة بالتنسيق على مستوى منظومة الأمم المتحدة مثلا اخر لمستوى التفكير الذى يجب ان يتم قبل وضع البرامج الرئيسية نفسها . ومن الواضح طبعا أن البرامج الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة ما هي الا جزء من مجموع البرامج الاقتصادية والاجتماعية للمنظومة . وان كون هذا القطاع او ذاك من الأنشطة (انظر القائمة اعلاه ، الفقرة ٣٨ (ب) و (ج)) يوجد في اطار الأمم المتحدة بدلا من استناده لمنظمة أخرى او من تنظيمه بصورة مستقلة ما هو سوى محض صدفة تاريخية . وعلى عكس ذلك فان المكان الطبيعي للتفكير الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الاعم هو الأمم المتحدة على الرغم من كونها مقسمة ، كما يعرف الجميع ، الى عدة مراكز للتفكير (انظر الفقرة ٣٨ (ا) اعلاه) والتنسيق .

٥٧ - وإذا كان البند ٣-٧ من مشاريع الأنظمة المتعلقة بمقدمة الخطة يطلب ان يقوم هذا الصك ، " الذي يمثل عنصرا أساسيا أصيلا في عملية التخطيط " ، " بابرار الاتجاهات الكبيرة لمنظومة الأمم المتحدة بصورة منسقة " فذلك لأن الدول الاعضاء قد ادركت ان التنسيق داخل المنظومة ، الذي يعتبر ضروريا للغاية لفعاليتها ، لا يمكن أن ينجح اذا تم السعي اليه فقط بواسطة الطريقة التقليدية المتمثلة في المفاوضات بين الوكالات بشأن القطاعات التي تتنافس في العمل فيها ولكن يجب محاولة القيام بشئ من التنظيم في ذات الوقت الذي يجري فيه تصميم وتحديد برامج المنظمة . ولهذا طلب القرار ١٩٧/٣٢ الخاص باعادة تشكيـل منظومة الامم المتحدة (الفقرة ٥٢) تنمية التخطيط على نحو تعاوني . ولكن الاساليب المتبعة حاليا لا يبدو انها تستجيب للامال التي كانت تحدو هذا الطلب .

٥٨ - الا أن عمليات اعداد مقدمة الخطة والخطة المتوسطة الأجل ذاتها ، بالنسبة للبرامج الرئيسية ولبرامج التفكير العام في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، من شأنها أن توفر ردا على هذه المشاغل ، وذلك اذا روعيت أحكام البند ٣ - ٧ الحالي من مشاريع الانظمة واذا وضعت النصوص المتعلقة بالاستراتيجية في الخطة في المستوى المناسب ، أي في مستوى البرامج الرئيسية او في مستوي أعلى من جميع البرامج الرئيسية والبرامج التي تعنى بهذه المشاكل . ويمكن لهذه النصوص ، بل يجب عليها ان تتيح الفرصة للقيام بعملية مقابلة ثنائية :

داخل الأمم المتحدة ذاتها ، فيما بين المدافعين عن مفهوم معين للتنمية ، هـذا وليس تماسك مواقف أولئك الذين يعطون الاولوية لمشاكل التجارة الدولية ومواقف الذين يدافعون عن التنسية على صعيد القرية (على المستوي الشعبي) أمرا بديهيا على الاطلاق في جميع الأحوال ،

- في اطار منظومة الامم المتحدة ، فيما بين مختلف "المشاكل العالمية" الملخصة في مختلف الوثائق ، وخاصة في الوثائق التمهيدية للخطط المتوسطة الأجل لمختلف المنظمات (٤) .

٥٩ - ويثبت المثالان اللذان كنا بصدد النظر فيهما أنه ، بالنسبة لميادين دعم المفاوضات والبحث في مجال اطارها النظري ، لا بد مما يلي :

- ان تقع الاستراتيجيات التي يجب تطويرها في الخطة على مستوى البرامج الرئيسية أو أن تكون أعلى منها ،

- أن يستعان في طرق التقييم بخبراء استشاريين خارجيين رفيعي المستوى ، وأن تركز على تقديم الاطار النظري أكثر مما تركز على نتائج الأنشطة اليومية لمختلف الدوائر ،

- وأخيرا أن يكون دور مقدمة الخطة المتوسطة الأجل ، لهذه الانواع من البرامج ، اساسيا اذا تم تنظيم اعداد هذه الوثيقة بطريقة تسمح بالقيام بعمليات مقابلة بخصوص مفهوم البرامج ذاته داخل الأمم المتحدة وفي اطار منظومة الأمم المتحدة . وهذا الصدد لا بد من وضع جدول زمني دقيق جدا لاعداد هذه الوثيقة . وقد يكون من المفيد أيضا التفكير في عرض المسائل الجوهرية المتعلقة باعداد المقدمة لينظر فيها في الاجتماعات السنوية المشتركة بين لجنة التنسيق الادارية ولجنة البرنامج والتنسيق .

(٤) الوثيقة الاخيرة التي نشرها المدير العام لليونسكو بوصفها نصا تمهيديا للخطة المتوسطة الاجل للفترة ١٩٨٤ - ١٩٨٩ جديدة بالاهتمام ، فهي مثال لمحاولة تقديم عرض للمشاكل العالمية ربما كان من المفيد مقابلته بمفاهيم الأمانة العامة للأمم المتحدة . وقد صدرت هذه الوثيقة مؤخرا في شكل كتاب يحمل عنوان "مصادر المستقبل" .

كيفية تنظيم التفكير بشأن الأنشطة في ميادين العمل المشترك التي يوجد بشأنها مستوى معقول من توافق الآراء .

٦٠ - بالنسبة للميادين التي يوجد بشأنها مستوى معقول من توافق الآراء بخصوص أهداف المنظمة ، ينبغي ان يكون مستوى التفكير النظري نحو مستوى البرنامج الرئيسي والبرنامج . ويتعلق الامر هنا ، في الواقع ، بالاختيار بين مختلف أنماط البرامج الفرعية . وهذا المستوى من التفكير أساسي للأسباب التي اشرنا اليها في الفقرات من ٤١ الى ٤٤ أعلاه ، وهو مستوى يكاد شكك الخطة الحالي يتجاهله تماما . وكما هو معروف ، فان الفقرات المعنونة " اتجاه البرنامج " قد حذفت من النص النهائي ، والواقع انها لم توضع لبط استراتيجيات بديلة . بيد أنه ، لكي يكون لعمليات التخطيط والتقييم معنى ، لا بد للمجهود الاساسي أن يركز على هذه النقطة بالذات .

٦١ - وتندرج اغلبية البرامج الاقتصادية والاجتماعية (باستثناء البرامج المكرسة لدعم المفاوضات) في هذه الفئة . وهي تتمثل اساسا فيما يلي :

- المساعدة على وضع وتنفيذ سياسات وطنية في قطاع معين ،

- جمع المعلومات ونشرها ،

- محاولة تنسيق السياسات الوطنية لحل المشاكل الناجمة على الصعيد العالمي ،

- دراسة المعارف في ميدان معين والتعمق فيها ،

- المساعدة على تدريب متخصصين في مشاكل محددة .

وهذا هو الحال بالنسبة لأغلبية البرامج الرئيسية التي ورد سردها في الفقرتين ٣٨ (ب)

و (ج) وفي الفقرة ٣٩ أعلاه .

٦٢ - وبالنسبة لجميع هذه البرامج ، تتمثل الممارسة الحالية ، في معظم الحالات ، في وضع البرامج الفرعية مع ابراز قطاعات فرعية من قطاعات النشاط داخل برنامج من البرامج . وهكذا فان معظم البرامج الفرعية لبرنامج النقل (الفصل ٢٤) يميز بين النقل العام ، والنقل البحري ، والنقل البري ، والنقل الجوي ، والنقل الطرقي ، والنقل بالسكك الحديدية ، الخ . ويميز برنامج الاحصاءات (الفصل ٢٢) البرامج الفرعية التالية : احصاءات الصناعة ، احصاءات الطاقة ، احصاءات الاسعار ، الاحصاءات الاجتماعية ، الخ . وينقسم البرنامج الرئيسي للتنمية الاجتماعية (الفصل ٢١) الى برامج فرعية بشأن المرأة والشباب والمسنين والمعوقين ، الخ . ويميز برنامج الدراسات والبحوث التابع لمنظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) (الفصل ١٥) الدراسات والبحوث العالمية ، الدراسات والبحوث الاقليمية والقطرية ، والدراسات والبحوث القطاعية ، الخ . وتؤدي هذه الطريقة ، التي يمكن تبريرها في بعض الحالات (ولاسيما في الحالات التي يكون فيها للبرامج الفرعية في الواقع الحجم والملاك اللذين يتناسبان بالأحرى مع مستوى برنامج وليس مع مستوى برنامج فرعي) ، عموما ، الى الخلط . وأكد انها ليست طريقة

تخطيط بحسب الأهداف تتمثل في تخصيص كل برنامج فرعي ، في إطار شامل محدود كما ينبغي ،
لهـدف معين ومحدد كما ينبغي . وفي تكاد في جميع الاحوال تتفق مع الهيكل الادارى للوحدة
المكلفة بالبرنامج وتتعارض ، من ثم ، مع البند ٣ - ٦ من مشاريع الأنظمة الحالية الذي ينص على
أن " تقدم الخطة حسب البرنامج وليس حسب الوحدة الادارية " . ولعل من الضروري ، بشأن
هذه النقطة ، صياغة نص هذا البند بطريقة أوضح فيقال : " تقدم الخطة حسب الهدف وليس
حسب الوحدة الادارية " . وهذا ما نقتحـره في الفترة ٧٩ أدناه .

٦٣ - ونادرا ما يتم تحديد هدف متوسط الأجل ، والافضل محدود الأجل ، بحسب البرامج
الفرعية . غير أنه يمكن الاشارة الى برنامج الشركات عبر الوطنية (الفصل ٢٣) الذي يميز ثلاثة
برامج فرعية تقابلها ثلاثة أهداف محددة : اعتماد مدونة لقواعد السلوك ، زيادة اسهام
الشركات عبر الوطنية في التنمية ، تعزيز قدرة البلدان المضيفة على معالجة السائل المتعلقة
بالشركات عبر الوطنية . ويمكن وجود بعض الأمثلة الاخرى لهذا النوع من البرامج الفرعية فـي
الخطة ، غير أن من الضروري ، بالنسبة لجميع البرامج التي يمكن تخطيطها ، وضع طريقة تؤدي
حتما الى مراعاة التخطيط حسب الأهداف . فلا بد ان في الأنظمة من أن تحدد طريقة التحليل
التي ينبغي اتباعها تحديدا أفضل . ويمكن ان تتمثل هذه الطريقة في أن تحدد في برنامج
فرعي واحد ، داخل كل برنامج ، جميع الانشطة من النوع الدائم اللازمة لتحقيق هذا البرنامج
والتي لا يمكن ان تتفق مع هدف معين محدود الأجل (كجمع المعلومات ونشرها المنتظمين ،
والمنشورات المتكررة ، الخ . . .) ، وفي أن تحدد بعد ذلك الاهداف المحددة الاجل التي
ينبغي أن تتفق معها جميع البرامج الفرعية الاخرى . ونقدم في الفقرة ٨٣ أدناه توضيحا
للطريقة التي يمكن بها السعي الى تحقيق هذه الاهداف في إطار عرض استراتيجي ، ونقدم
في الفقرة ٨٤ قائمة بأنواع الاهداف التي يمكن استبقاؤها لتشكيل البرامج الفرعية المحددة الأجل .

٦٤ - وفيما يتعلق بعمليات تقييم هذا النوع من البرامج ، لا بد من الاعتراف بأن منهجيتها
لم تحدد بعد . وأهم صعوبة هنا هي أن وسائل معرفة أو تقدير أثر البرامج ضعيفة . وعند ما
يتعلق الامر مثلا بأنشطة مساعدة السياسات الوطنية ، يكون من الصعب للغاية الحصول على
رأي مستخدمي النواتج ، وليس من المحقق ان المستخدم مين انفسهم يملكون الوسائل لتقييم أثر
مختلف اشكال المساعدة التي تقدمها لهم الأمم المتحدة ، على نحو دقيق . وعلاوة على ذلك ،
فإن مكانة الأمم المتحدة ذاتها في الشبكة الهائلة من المؤسسات الدولية والوطنية المعنيـة
بتقديم المساعدة لاغراض التنمية هدية جدا . وللتغلب على هذه الصعوبات يجري حاليا بسـذل
جهود منهجية ، وتتعاون وحدة التفتيش المشتركة في هذا المضمار . لاغير أنه يمكن القول من
الآن انه لا بد من بذل جهد خاص بشأن تحديد المستخدم مين ، وأن أي تقدم لاحق انما يتوقف
على توفيق هذا الجهد . وبصفة عامة ، ومهما كان الشكل الذي تكتسيه عمليات التقييم ، يبدو
كذلك من المستصوب تماما ان تشجع في جميع الاحوال مشاركة المسؤولين عن تنفيذ البرامج انفسهم .

مبادئ التنظيم الإداري والأنشطة المتواصلة

٦٥ - لا يوجد في الخطة الحالية الا عدد قليل من أمثلة أنشطة التنظيم الإداري التي يطلب البند ٣-٥ من مشاريع الانظمة تخطيطها في المستقبل . الا أننا نرى ، كما أشرنا الى ذلك في الفقرة ١٢ ، بخصوص البرنامج الفرعي المتعلق بأمانة المحكمة الادارية ، أن الطريقة الحالية لعرض الخطة لا تتناسب اطلاقاً مع هذا النوع من الأنشطة . ويبين الاطلاع على البرامج الأخرى المتعلقة بأنشطة الادارة (ثلاثة ارباع أنشطة مفاوضات الامم المتحدة لشؤون اللاجئين أو مجموع أنشطة وكالة الامم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى) ، ايضاً ، أن النصوص التي تصف هذه البرامج لا تضيف شيئاً تقريباً الى ما يمكن أن يقرأه الانسان في نشرة الأمين العام (ST/SGB Organisation du Secretariat) . ومن البديهي أنه يجب أيضاً أن يحدد ، بالنسبة لهذه الفئة من الأنشطة ، نهج خاص لعمليات الوصف في الخطة وطريقة مناسبة للتقييم .

٦٦ - وفيما يتعلق بالوصف في الخطة ، ليس من الضروري التخلي على التسميات التالية: برنامج رئيسي وبرنامج فرعي ، بل يجب عوضاً عن ذلك التسليم بأنه لا بد من التخلّص من الهيكل الاساسي القائم على الوصف بحسب الهدف والمشكلة والاستراتيجية ، والاكتفاء بوصف سريع للمهام المضطلع بها يكون مشفوعاً ، بقدر الامكان ، ببيانات رقمية عن انتاجها (عدد الاشخاص المعينين سنوياً بالنسبة لدوائر التوظيف ، وعدد الصفحات المترجمة بالنسبة لدوائر الترجمة ، الخ . . .) ، ومعلومات عن التغييرات المتوقعة ، وحجم هذه الأنشطة وطبيعتها . ومن المفيد جداً ، من ناحية اخرى ، أن يخصص لكل وحدة ادارية نص تفصيلي مستقل في شكل برنامج فرعي يمكن أن يطلق عليه اسم "عرض للتحسينات أو الاصلاحات المتوخاة" (وأن تحديد دوائر الادارة وتحسين انتاجيتها يعتبران فعلاً جانباً هاماً من جوانب تحسين فعالية المنظمة ، والاصلاحات عمليات يمكن تماماً تخطيطها .

٦٧ - ولا بد أيضاً أن يكون لعمليات التقييم المتعلقة بهذا النوع من النشاط منهجية خاصة بها . وعلى عمليات التقييم ذاتها أن تسترشد بالمبادئ العامة المشار اليها أعلاه وأن تقوم خصوصاً بما يلي :

- السعي الى قياس انتاجية الدوائر بالارقام كلما أمكن ذلك ،
- توخي أنواع التدابير والاصلاحات التي من شأنها أن تزيد هذا الانتاج .

"استراتيجيات" البرامج الفرعية :

٦٨ - يتضح من الملاحظات السابقة انه ينبغي ان لأهم النصوص الاستراتيجية اما أن تكون على مستوى أعلى من البرامج الرئيسية ذاتها أو أن تكون في مستوى البرامج الرئيسية أو البرامج ، وذلك لتفسير خيارات مختلف الاهداف التي يجب أن تتناسب مع كل برنامج فرعي . ومع ذلك ،

فمن الضروري أيضا وضع نصوص للاستراتيجيات أو الخطط على مستوى البرنامج الفرعي . غير أن من المفروض ، في معظم الحالات ، عندما يكون هدف محدد الأجل موضحا كما ينبغي بالنسبة للبرامج الفرعية ، أن يكفي وصف المراحل المقررة لبلوغ هذا الهدف ، أي أنه يكفي تسجيل المواعيد المقررة .

خاتمة الفصل الثاني :

- ٦٩ - أخيرا يمكن تلخيص مجموع الملاحظات المبداة في هذا الفصل بأن نقول :
- أنه يمكن تصنيف انماط البرامج السبعة المختلفة المحددة بحسب نوع اهدافها ، لأغراض احتياجات عمليات التفكير وتنظيم العمل التي يمثلها التخطيط والتقييم ، الى ثلاث فئات مختلفة : دعم المفاوضات ، والعمل المشترك على الصعيد الدولي مع الافادة من درجة معينة من توافق الآراء والتنظيم الادارى ،
 - أن من الضروري دائما ، بالنسبة لهذه الفئات الثلاث ، اختيار أنجع الوسائل لتحقيق هذه الاهداف نظرا لندرة الموارد المتاحة ، وذلك انطلاقا من الاهداف المحددة للمنظمة ،
 - انه لا يمكن مع ذلك لهذه الخيارات أن تتم بنفس المستوى في الميادين الثلاثة المذكورة ، وأنه لا بد أن تتم باستخدام طرق مختلفة ، سواء كان ذلك في مجال التقييم أو في مجال العرض الاستراتيجي الذي يجب ان يبررها .
- وسوف يخصص الفصل الثالث للنظر في الطريقة التي يمكن بها للتنظيم أن يأخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار .

الفصل الثالث

المبادئ التوجيهية لتنظيم يتلاءم والاحتياجات

٧٠ - إذا كانت الاتجاهات الرئيسية التي يجب اتباعها لكي يصبح نظام التخطيط والبرمجة والتقييم نظاما حقيقيا يقوم على التفكير وعلى التنظيم ويتلاءم والخصائص المحددة لبرامج الأمم المتحدة وأنشطتها هي الاتجاهات الرئيسية التي تضمن الفصل الثاني وصفا لها ، فينبغي أن تسمح ممارسة وضع النظم والقواعد باصلاح الوضع القائم . وينبغي ان تساعد مختلف التصويبات أو التعديلات أو الاضافات على تحديد اطار تنظيمي أكثر ملاءمة وأكثر وضوحا ، هذا من جهة . ومن جهة اخرى فان من شأن تنظيم مشاورات داخل الأمانة العامة ، مع الموظفين المسؤولين عن وضع البرامج وتنفيذها ، أن يساعد على التأكد من ان النظم والقواعد مفهومة ومقبولة جيدا . وأنه يجب بالنسبة للقواعد على الاقل ، مراعاة ملاحظات الموظفين المكلفين بتطبيقها . ومن ثم فاننا سوف نهتم في الفقرات التالية بمواد النظم التي ينبغي ، في رأينا ، تحسينها من حيث صياغتها ، وسوف نبين انواع القواعد التي ينبغي أن تناظرها ، مع التأكيد على ما يلي :

- ظروف التنظيم والتفكير من خلال ممارسات التقييم (البنود ١-٦ و ٢-٦ من مشاريع الانظمة) ،
- التعديلات الواجب ادخالها على الصكوك الموجودة حاليا لتسهيل الحوار بين الأمانة العامة والدول الاعضاء (البنود ٦-٣ و ٧-٣ و ٤-٤ من مشاريع الانظمة) ،
- طريقة تنظيم مشاورات بشأن القواعد داخل الأمانة العامة .

١- شروط التفكير : ارجح ارجح افضل لممارسات التقييم في نظام التخطيط والبرمجة والتقييم (٥)

٧١ - رأينا أعلاه أن من الصعب تصور امكانية تنظيم تفكير جماعي جدي في الأمانة العامة بشأن برنامج المنظمة في الحدود الضيقة لممارسة صياغة تتم حسب " التعليمات " في فترات محدودة . وقد يكون في الامكان دراسة صيغ مختلفة لتسهيل تفكير أكثر حرية . وفيما يتعلق بممارسات التقييم الداخلي والخارجي ، فانها قد تشمل ، مثلا ، التشاور الشخصي بين الامين العام ورؤساء الدوائر بشأن آرائهم في مجال الاصلاحات أو اعداد الوثائق الجامعة عن البرامج الرئيسية وتخصيصها للنشر ، أو بشأن " الدراسات المتعمقة " من نوع الدراسات التي تستخدمها الوكالات الاخرى والتي أشرنا الى فائدتها في تقريرنا لعام ١٩٧٩ (A/34/34 ، الفقرات من ١٨ الى ٢٣) . بيد أنه لا يمكن ، لاية صيغة أن تحرز نجاحا اذا لم نبين الوقت اللازم لتطبيقها ، أي اذا لم نبرمج النواتج المقابلة لهذا الجهد في الميزانية البرنامجية . هذا من جهة ، ومن جهة اخرى

(٥) لقد أعد هذا الجزء من التقرير بالتعاون مع المفتش سوم ، وهو واضع التقرير الخمسة عن التقييم المذكورة اعلاه في الملاحظات التمهيدية .

فان من الضروري أن تسمح الصيغة المختارة باشتراك أعضاء الأمانة العامة وممثلي الدول الأعضاء في عملية التفكير. وهذا هو السبب الذي تبذره من أجله ممارسات التقييم مناسبة تماما لايجاد حل للمشاكل المثارة. بيد أن من الضروري أن تدمج ممارسات التقييم على نحو أفضل في نظام التخطيط، وأن تتفق الأساليب المستخدمة للقيام بهذه الممارسات مع الخصائص المحددة لبرامج المنظمة.

٧٢ - وقد يكون في الامكان في هذه الظروف إعادة صياغة البندين ١-٦ و ٢-٦ من مشاريع الانظمة الحالية والقواعد المقابلة لهما التي اوصت لجنة البرنامج والتنسيق بأن تطور الجوانب المتعلقة باهداف ممارسات التقييم وطبيعتها ومنهجيتها ودرستها، وذلك بغية تحديد شروط هذا الامراج الأفضل.

٧٣ - وقد ينظر من جهة اخرى على نحو مفيد، في إعادة صياغة الخطة الشاملة لمشاريع الانظمة الحالية حتى يتصدر وصف التقييم، أي الممارسة الأساسية للتفكير، الخطة المتوسطة الاجل والميزانية (٦). وما لاشك فيه ان مثل هذا التفسير، قد لا يتسم، الا بطابع رمزي، غير انه سيكون ذا دلالة. ذلك انه يبين ان نظام التخطيط والبرمجة والتقييم يجب أن يكون، في المقام الأول، عملية تفكير قبل أن يكون عملية صياغة.

٧٤ - وقد يكون من المفيد، من جهة اخرى، أن تحدد الاهداف والجدول الزمني واساليب ممارسات التقييم على مستوى الانظمة. ومن ثم فاننا نقترح، بناء على ذلك، استكمال البندين ١-٦ و ٢-٦ الحاليين من الانظمة وإعادة صياغتهما على النحو التالي:

البند ١-٦ المقترح (٧): تتمثل اهداف ممارسات التقييم فيما يلي:

- بصفة عامة في تحديد ملائمة أنشطة المنظمة وفعاليتها واثرها بالنسبة الى اهدافها وذلك بطريقة اكثر ما تكون منهجية وموضوعية،
- السماح للامانة العامة والدول الاعضاء بالقيام بعملية تفكير شاملة، بغية إعداد الخطة، لزيادة فعالية البرامج الرئيسية للمنظمة، وذلك بتغيير محتواها وتعديل اهدافها عند الاقتضاء.

٧٥ - البند ٢-٦ المقترح: تقييم جميع الأنشطة المقترحة في الخطة على فترة زمنية محددة.

(٦) سيفضي ذلك الى ما يلي: المادة الثالثة: التقييم، المادة الرابعة: الخطة المتوسطة الاجل، المادة الخامسة: الجوانب البرنامجية للميزانية، المادة السادسة: مراقبة تنفيذ البرامج.

(٧) او البنود ١-٣ و ٢-٣ و ٣-٣، الخ، اذا قبل الاقتراح المقدم في الفقرة ٧٣. والاجزاء التي تحتها خط هي استكمال أو تفسير مقترح بالنسبة لنص مشروع تقرير لجنة البرنامج والتنسيق

ويقترح الأمين العام برنامجا وحد ولا زمنيا للتقييم توافق عليهما الجمعية العامة في نفس الوقت الذي يقترح فيه الخطة المتوسطة الأجل المقترحة ويعتمد . ويبين هذا البرنامج قائمة البرامج والأنشطة التي يعد تقييمها أساسيا قبل اعداد الخطة المقبلة ، وأنواع التقييم الذي يتم الاضطلاع به ، والمسؤولين عن وضع التقارير ، واجراءات النظر في النتائج المستخلصة والموافقة عليها وتنفيذها . وسوف يعاد النظر كل سنتين في برنامج التقييم ، وذلك عند اعادة النظر في الخطة المتوسطة الأجل . ومشاركة الوحدات الادارية المعنية في ممارسات التقييم مبرمجة في الميزانية البرنامجية . ويوضع الجدول الزمني بطريقة تسمح بانها تقييم البرامج المختارة وقت صياغة للخطة المتوسطة الأجل المقترحة التالية .

٧٦ - البند ٦-٣ المقترح : " يكون التقييم داخليا وخارجيا . ويحدد الأمين العام أساليب التقييم الداخلي . وتنوع هذه الأساليب لمراعاة مختلف أنماط البرامج . وتدعو الجمعية العامة الهيئات التي ترى من الصالح أن تعهد اليها بهذه المهمة ، ومن بينها وحدة التفتيش المشتركة الى القيام بعمليات تقييم خارجي مخصصة ، والى وضع تقارير بشأنها " .

ويجب أن تكمل هذا البند قواعد تتناول مختلف الأساليب التي يجب تطبيقها على فئات البرامج الرئيسية الثلاث المبينة في الفصل الثاني من هذا التقرير .

٧٧ - البند ٦-٤ المقترح : تدرج نتائج عمليات التقييم في صياغة وتنفيذ الخطط والبرامج اللاحقة ، وكذلك في المبادئ التوجيهية المتعلقة بها ، عندما تعتمدها الهيئات الحكومية الدولية المختصة . وتحقيقا لهذا الغرض ، يعد تقرير توليفي يلخص النتائج التي يقترح الأمين العام استخلاصها من مجموع عمليات التقييم التي تكون برنامج التقييم ، ويقدم الى الدول الاعضاء في نفس الوقت الذي تعد فيه وتقدم نصوص الخطة المتوسطة الأجل المقترحة ونصوص مقدمتها .

٢ - التفسيرات التي يجب ادخالها على التصور الحالي لأدوات التخطيط لتسهيل الحوار بين الأمانة العامة والدول الاعضاء

٧٨ - لمراعاة البيانات المقدمة في الفصل الثاني ، بشأن ضرورة تناول وصف ثلاث فئات من الأنشطة في الخطة بطريقة مختلفة ، ولمراعاة دور مقدمة الخطة المتوسطة الأجل ، ومفهوم دور الميزانية البرنامجية ، من المقترح ادخال التعديلات التالية على البنود ٦-٣ و ٧-٣ و ٤-٤ من مشاريع الانظمة الحالية .

٧٩ - طريقة العرض ومضمون الخطة المتوسطة الأجل - البند ٦-٣

من المقترح استكمال النص الحالي للبند ٦-٣ بالاستعاضة عنه بسلسلة البنود التالية :

البند ٦-٣ المقترح : تقدم الخطة حسب الاهداف (٨) لا حسب الوحدات الادارية وهي تبين :
(أ) البرامج الرئيسية التي تشمل جميع الأنشطة التي يضطلع بها في قطاع معين ،
(ب) البرامج التي تشمل في اطار برنامج رئيسي ، جميع الأنشطة التي يضطلع بها في قطاع معين والتي توضع تحت مسؤولية وحدة ادارية متميزة تكون عادة شعبة ،
(ج) البرامج الفرعية التي تشمل في اطار برنامج من البرامج ، جميع الأنشطة الرامية الى تحقيق هدف متوسط الأجل أو عدة أهداف مترابطة على نحو وثيق .

٨٠ - البند ٦-٣ مكرر المقترح : تؤكد الخطة على وصف الاهداف والاستراتيجيات . وتختلف طريقة عرض التحليل الوارد فيها باختلاف نوع الأنشطة وطبيعتها . ويجب التمييز بهذا الصدد بين :

- الميادين التي تتمثل فيها مهمة المنظمة اساسا في تسهيل المفاوضات بين الدول الاعضاء . وتشمل هذه الميادين بخاصة ميداني البحث والسلم ، وميدان الاتجاهات الرئيسية للتنمية ، وميدان تحديد المعايير في مجال العدل الدولي وحقوق الانسان ، وميدان تنظيم التجارة الدولية ،
- وميادين برامج العمل المشترك على الصعيد الدولي ، التي يوجد من أجلها بين الدول الاعضاء مستوى معقول من توافق الآراء ، والمساعدة على وضع سياسات وطنية وتنفيذها ، وتنظيم التعاون الدولي في قطاعات محددة ، والدراسات والبحوث المتعمقة التي تهتم المجتمع الدولي بأسره ، وجمع المعلومات ونشرها ، ونشر القواعد التي تعتمد عليها الجمعية العامة ،
- وميادين التنظيم الاداري ، اما في المنظمة او في مجال المهام التي تعهد بها الجمعية العامة الى المنظمة .

٨١ - البند ٦-٣ ثالثا المقترح : فيما يتعلق بميادين دعم المفاوضات ، تعدد البيانات الاستراتيجية على صعيد الميدان قيد النظر الذي يمكن ان يشمل عدة برامج رئيسية . وهي تقيم التقدم المحرز حتى وقت اعداد الخطة في الميدان قيد النظره وتحلل اسباب الاخفاق المسجل اويطء التقدم المحرز ، وتبرر استمرار الاعمال التي تم القيام بها بالفعل ، او تقترح ، عند الاقتضاء ، اما تغيير اساليبها او استنباط سبل جديدة . كما تفسر الاختيارات التي يقترح الامين العام القيام بها بين مختلف الحلول الممكنة وتحديد قائمة البرامج الرئيسية والبرامج المقترحة في الخطة .

(٨) هناك سبب اضافي للاستعاضة عن كلمة " البرنامج " بكلمة " الهدف " هو ان " البرنامج " عرف في النص البند ٦-٣ الحالي ذاته بأنه يقابل الأنشطة الموضوعية تحت مسؤولية وحدة ادارية .

اما جميع الانشطة المرتبطة بالمشطة دعم المفاوضات والمدرجة في نفس البرنامج ، والتسي
تتسم بطابع قابل للبرمجة في الدراسات والابحاث الطويلة الاجل ، وجمع المعلومات ونشرها ،
والاعمال المشتركة التي يتوفر لها قدر معقول من توافق الآراء ، فانها تقدم وفقا للاحكام المبينة
في البند ٦-٣ خامسا ابناه .

٨٢ - البند ٦-٣ رابعا المقترح : بالنسبة لبياديين التنظيم الاداري ، سوا للمنظمة او للمهام
التي تعهد بها الجمعية العامة الى المنظمة ،

- يوضع ، بحسب البرامج والبرامج الفرعية ، وصف لهذه الانشطة يوضح ، ان امكن ،
ببيانات رقمية عن نواتجها الاكثر تمييزا وعن التغيرات المتوقعة في حجمها او
طبيعتها ، وذلك لفترة الخطة ،

- ثم يخصص بعد ذلك عرض لتلخيص نتائج أحدث عمليات التقييم ، وبيان الاصلاحات
التي يقترحها الأمين العام لزيادة الانتاج أو لتخفيض تكلفة المهام المضطلع بها .
وبالنسبة لخطط الاصلاح المتوسطة الاجل ، يقدم بيان بالمرحلة الرئيسية المقررة
والجدول الزمني لتنفيذها اثنا فترة الخطة .

٨٣ - البند ٦-٣ خامسا المقترح : بالنسبة لبياديين برامج العمل المشترك على الصعيد الدولي :

(أ) تقدم الخطة ، على صعيد البرامج الرئيسية والبرامج ، اشارة الى النصوص التي
تتضمن السند التشريعي للأعمال ، ووصفا للأهداف المنشودة مع التمييز بين أهداف الدول الأعضاء
وأهداف الأمانة العامة للمنظمة ، وعرضا للاستراتيجية المقترحة لبلوغ هذه الأهداف . ويحدد هذا
العرض الاستراتيجي ما يلي :

- المشاكل التي يجب حلها ،

- بيان الجهود المبذولة بالفعل والأعمال المنتجة في هذه الميادين من جانب الدول
الأعضاء ، والمنظمات والمؤسسات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة أو غيرها من المنظمات
الدولية ، وأخيرا من جانب الأمم المتحدة ذاتها ، حتى تاريخ صياغة الخطة ،

- نتائج الممارسات الأخيرة لتقييم أعمال الأمم المتحدة ،

- مختلف الأساليب التي يمكن النظر في اتباعها للمضي قدما في حل المشاكل خلال
فترة الخطة ، وأسباب الخيارات التي يقترحها الأمين العام بين هذه الأساليب
المختلفة ، أي قائمة البرامج الفرعية المقررة .

(ب) تحدد البرامج الفرعية :

- بتخصيص برنامج فرعي من بينها لوصف جميع الأنشطة المستمرة (جمع المعلومات

ونشرها بانتظام، والمنشورات المتكررة) التي تبد ولا زمة لتنفيذ البرنامج على
النحو المناسب،

- بجعل كل برنامج من البرامج الفرعية الاخرى يقابل أهدافا محددة المدة .

- ٨٤ - ينبغي أن تسرد قواعد مناظرة لهذا البند ٣-٦ خامسا الأنواع الرئيسية من الأهداف المحددة المدة بتصنيفها في فئات، مثال ذلك :
- الدراسات والبحوث : وضع سلسلة من الدراسات تتعلق بميدان معين ؛ اعداد سلسلة من المنشورات ؛ تحديد مرحلة بحث ؛ انشاء نظام مؤسسي للبحث (معهد اقليمي الخ) ؛ وضع برنامج حكومي دولي للبحث ؛
 - الإعلام : انشاء جهاز إعلام ؛ تحديد مستوى إعلام جمهور معين بشأن موضوع ما مع تجديد هذا الجمهور من حيث تكوينه وحجمه معبرا عنه بالأرقام ؛
 - التدريب : تدريب عدد محدد من الاخصائيين يوضع في خدمة الدول الاعضاء لتطبيق سياسة ما ؛ انشاء مؤسسات مكلفة بتوفير تدريب مستمر ؛ نظام اعانة يسمح بتدريب عدد محدد من الاخصائيين ، على الصعيد الوطني ، في عدد محدد من البلدان ،
 - الاتفاقات الدولية في الميادين التي يسمح فسيها مستوى توافق الآراء بين الدول الاعضاء بالامل في ابرامها في فترة الخطة ،
 - انضمام الدول الاعضاء الى قواعد واساليب توصي بها الجمعية العامة ،
 - الاهداف المحددة : انشاء أدوات تعاون في نطاق اقليمي ؛ ابرام اتفاقات بين الحكومات لاهداف اقليمية ذات أهمية مشتركة ؛ تقديم مساعدة محددة للمؤسسات اقليمية قائمة ؛ وضع برنامج حكومي دولي لبلوغ أهداف محددة .

٨٥ - ومن المقترح ادخال التعديلات التالية على النص الحالي للبند ٣-٧ بشأن مقدمة الخطة المتوسطة الأجل :

البند ٣-٧ المقترح : تتصدر الخطة مقدمة تشكل عنصرا أساسيا يكون جزءا لا يتجزأ من عملية التخطيط وهي مقدمة :

- تبرز ، بطريقة منسقة ، الاتجاهات الرئيسية المقترحة لانشطة منظومة الامم المتحدة ، وتعا
لتطور المشاكل العالمية مع التمييز بين ميادين السعي وراء السلم وميدان المفاوضات
من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية وميدان الاعمال المشتركة التي يضطلع بها

المجتمع الدولي والتي تحظى بدرجة معقولة من توافق الآراء، مع الإبقاء على الجزء التالي دون تغيير .

٨٦ - وفيما يتعلق بالمقدمة، ينبغي للقواعد الإضافية أن توفر إيضاحات عما يلي :
(أ) أسلوب إعداد المقدمة، مع إبراز المهام التي تؤول، بهذا الصدد، إلى مختلف الدوائر التي ينبغي دعوتها إلى المشاركة فيها، وخاصة، الدوائر المكلفة بالتفكير في شروط التنمية،

(ب) الجدول الزمني للتحضير والمناقشة، بغية إتاحة المواجهات اللازمة، وخاصة مع الوكالات الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة وبين ممثلي الوكالات (لجنة التنسيق الإدارية) وممثلي الدول الأعضاء، ولا سيما في لجنة البرنامج والتنسيق،

(ج) محتوى المقدمة ذاتها الذي ينبغي للخطة أن تميز فيه بين ميادين أنشطتها الثلاثة التي نقتح الإشارة إليها في البند ٣-٧، وأن تفسر الكيفية التي تستنبط بها الاتجاهات الكبرى للبرامج الرئيسية من المشاكل المتصلة بها .

٨٧ - وأخيراً، وفيما يتعلق بالميزانية البرنامجية، يمكن إدخال الإضافة التالية على البند ٤-٤ الحالي . ويتعلق الأمر هنا بإضافة النص التالي بعد عبارة " وتسرد البرامج والبرامج الفرعية وعناصر البرامج والنواتج في النصوص التفسيرية المتعلقة بالبرامج " وقبل عبارة " وتكون الميزانية البرنامجية المقترحة مصححة بالمرفقات . . . " :

" ويتصدر الميزانية البرنامجية بيان يشرح التغييرات الرئيسية المدخلة على فحوى البرامج وحجم الموارد المخصصة لها، بالمقارنة بالميزانية البرنامجية لفترة السنتين السابقة، ويبين المعدل المقرر للتقدم في تنفيذ الخطة بالنسبة لمجموع الأنشطة المقابلة لأهداف محددة الأجل . "

٨٨ - وينبغي بشكل خاص للقاعدة أن تفسر كيفية وصف مختلف فئات مستخدمى النواتج في الميزانية البرنامجية .

٨٩ - امكانيات دمج أنظمة التخطيط والنظام المالي

توجد بطبيعة الحال صلة مباشرة بين جزء كبير من النظام المالي، وخاصة المادتان الثانية والثالثة، وبين أنظمة دارة التخطيط. ويبين مرفق ورد في تقرير الأمين العام وفي تقرير لجنة البرنامج والتنسيق، التغييرات المقترحة إدخالها على النظام المالي، نتيجة لاعتماد التنظيم الجديد. ويشير هذا المرفق إلى البنود ٣-٣ و ٣-٦ و ٣-١ من النظام المالي الحالي. ثم إن هذه التغييرات التي تؤدي إلى تكرار نفس النص في نظامين مختلفين، جزئياً على الأقل، تبد و ولائها لا تشمل جميع مواد النظام المالي الذي ينبغي أن تشملها. فالنص الحالي لهذا النظام يعهد . . . / . . .

مثلا، الى وكيل الامين العام لشؤون الادارة والمالية والتنظيم بالمسؤولية الكاملة في اعداد الميزانية البرنامجية، وادارة الميزانية وفقا لأوجه الانفاق . ولا تعكس، باى شكل من الاشكال، الجانب البرنامجي في الميزانية البرنامجية . وأخيرا، ينطوي الاسلحان اللذان حاربتهما النظامان على فوارق ملحوظة . ولجميع هذه الأسباب، يجد ريدون شك النظر في كيفية دمج هذين النظامين .

٣ - امكانيات وضع ديباجة للأنظمة

٩٠ - لا ينطوي المشروع الذي قدمته الأمانة العامة على ديباجة . ويرد وصف غامض جداً لأهداف دورة التخطيط في البند ٢-٢ الذي جاء فيه ما يلي :

" تشكل دورة التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم جزءاً متكاملاً من عملية تقرير وتنظيم السياسة العامة للمنظمة . وتستخدم المركب المذكورة أعلاه لضمان تنسيق الأنشطة واستخدام الموارد المتاحة طبقاً للهدف التشريعي وبأكثر الطرق فعالية واقتصاداً " .

٩١ - وهذا الوصف سليم جزئياً فقط ، وهو غير كاف لتحديد الأهداف التي وضعها لأنفسهم أولئك الذين سعوا وتأثروا في سبيل اقرار هذه المنهجية كما أن هذا الوصف ، بخاصة ، لا يلقي الضوء على الدور الخاص بمختلف الأدوات ، ويبدو وكأنه يوحي ضمناً بأن الهدف الوحيد للخطة المتوسطة الأجل انما هو المعاونة في التنسيق واحترام الولايات التشريعية كما ينبغي ، تبعاً لمفهوم " ميزني " ضيق لدور الخطة ومتعارض تماماً مع مفهوم التفكير العام واعادة بحث مسألة الأساليب المقدمة في هذا التقرير . وهذا الوصف غير منصف كذلك لدور الأمين العام وسلطاته في مجال المبادرة .

٩٢ - ومن ثم فإن من الأهمية بمكان كبير أن تكون الأهداف صريحة قدر الامكان ، وخاصة اذا اريد لنظام دورة التخطيط ألا يبدو للمكلفين بتنفيذه كاكراه لا جدوى من ورائه وأسلوب بيروقراطي مفروض من الخارج ونظام مراقبة غير ضروري يجب قبل كل شيء التمسك منه . وممن شأن الديباجة أن تدگر ، على نحو دائم ، جميع أولئك الذين يشاركون في تنفيذ التخطيط ، بأسباب الجهد المطلوب منهم .

٩٣ - ويمكن أن يكون نص الديباجة كالآتي :

" تنطوي المشاكل التي يتعين على الأمم المتحدة المعاونة في حلها ، بسبب بعدها العالمي ومع مراعاة الوسائل المحدودة المخصصة لها ، على صعوبات محددة وإخطار ، ولا سيما خطر تحديد أهداف بالفرة التعدد والطموح ولا صلة لها بالوسائل المتاحة ، وخطر تبديل الأعمال بالأقوال ، وخطر الانزلاق في الروتين أو سلوك طرقت سدود ، الخ . . . " .

وتتمثل الأهداف الأساسية لنظام دورة التخطيط والبرمجة والميزنة والمراقبة والتقييم في اتاحة التغلب على هذه الصعوبات والحد من هذه المخاطر . ويتعلق الأمر بما يلي :

- اخضاع مجموع برامج المنظمة لعمليات استعراض دورية شاملة بقدر الامكان ،
- تسهيل عملية التفكير قبل اجراء الاختيارات اللازمة بين مختلف انواع العمل الممكنة ، مع مراعاة القيود القائمة ،

- اشراك جميع المشاركين في عمل المنظمة في هذا التفكير ، ولا سيما ممثلي الوفود وممثلي الأمانة العامة ،
 - تحديد ما هو ممكن ووضع أهداف معقولة ومقبولة سياسيا من قبل الدول الأعضاء في مجموعها ،
 - تحويل الخيارات بصورة واضحة الى أهداف ملموسة ، ومراجحة واضحة ، وخطط عمل تحدد مهام كل من المنفذين ،
 - الحصول على أدوات لمراقبة التنفيذ والتحقق من فعالية العمل المنجز ،
 - التأكد بان نظام من أن النتائج المحققة تثبت صحة الاتجاهات المختارة ، واستخلاص دروس النجاح أو الاخفاق بغية إعادة تحديد برامج المنظمة على نحو أفضل ،
 - والأدوات الرئيسية التي يمكن استخدامها لتحقيق هذه الأهداف هي :
 - جهاز التقييم الذي ينبغي أن يساعد على التفكير الدائم ، وأن يسهل وضع الخطط التالية ،
 - مقدمة الخطة المتوسطة الأجل والخطة المتوسطة الأجل ذاتها اللتان ينبغي أن تسمحا باجراء الخيارات الحاسمة بين مختلف الاتجاهات الممكنة ،
 - الميزانية البرنامجية وتقرير أداء البرنامج اللذان ينبغي أن يسمحا بوضع خطط عمل محددة ومراقبة تنفيذها ،
- ويتطلب الانضباط الممارم الذي يؤدي اليه استخدام الأدوات الرئيسية ، من اولئك الذين يقبلونه ، جهدا متواصلا يبرره التحسن المستمر لفعالية المنظمة في جميع الميادين .

٤ — امكانية تنظيم مشاورة داخل الامانة العامة

١٤ — توفر مشاريع الأنظمة التي استعرضتها لجنة البرنامج والتنسيق ، وتقرير الأعيان العام ، ومشاريع القواعد الجديدة الواردة فيه ، وتقرير وحدة التفتيش المشتركة هذا ، للجمعية العامة ، عناصر عديدة يمكن أن تساعد على وضع نظم نهائية لدورة التخطيط والبرمجة والتقييم . ومن شأن النظر في المطلب المكون على هذا النحو أن يسمح للجمعية العامة بايحاء رأيها في الاتجاهات الرئيسية التي سيتعين على النظم والقواعد المرفقة بها مراعاتها . غير اننا قد اشرنا في الفقرتين ٢٤ و ٢٥ أعلاه الى ان احد الأسباب الرئيسية للتأخير غير المرضي تماما الذي تكسبه الحالة الراهنة يتمثل في المفهوم التحكمي الذي استلهم به حنقنا الآن التنظيم القائم ، كما اشرنا في الفقرة ٧٠ الى أن من المفيد استشارة الموظفين المكلفين في

الأمانة العامة بتنفيذ التنظيم الجديد المتعلق بهذا المفهوم وبصياغة القواعد . وتستأزم هذه الاستشارة لكي تكون مفيدة ، بعض الوقت ، ومن المقترح بناءً على ذلك أن تنظر الجمعية العامة فيما يلي :

- القيام ، في دورتها الحالية (السابعة والثلاثين) ، باعتماد نس للأظمة يمكن تطبيقه فور الموافقة عليه ،
 - مطالبة الأمين العام بأن يعد نس قواعد يراعي التغييرات التي تكون الجمعية العامة قد اعتمدها في دورتها الجارية ، واستشارة المسؤولين عن جميع البرامج بخصوص هذا النس ،
 - إعادة النظر ، في الدورة الثامنة والثلاثين ، في نس الاظمة والقواعد مراعاة نتائج المشاورة المطلوبة ، عند الاقتضاء .
- وقد تتمثل المشاورة في ارسال الوثائق المشار إليها وتوصيات الجمعية العامة ذاتها الى المسؤولين عن جميع البرامج ، وفي أن يطلب اليهم التقدم ، بشأن نصوص القواعد ، بالاقتراحات أو التغييرات التي تبذلهم مناسبة . ويمكن أن ترافق هذه الاستشارة بحسوت معمئة بشأن ثلاث مشاكل هامة على الأقل من المشاكل التي لم تجد حتى الآن رداً دقيقة بالدرجة المرغوب فيها ، وهي المشاكل التالية :
- تحديد المستخدمين وشبكات المستخدمين لنواتج مختلف البرامج ،
 - تحديد أهداف البرامج الفرعية المحددة الأجل ،
 - منهجية تقييم مختلف أنواع البرامج .
- وسوف تقبل وحدة التفتيش المشتركة بارتياح المساهمة في هذا البحث . ومن الممكن أن يتضمن تقرير الأمين العام يقدم الى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والثلاثين تجميعاً للردود الواردة من المسؤولين عن البرامج .

الفصل الرابع

موجز النتائج والتوصيات

- ٩٥ — يمكن تلخيص هذا التقرير في عبارات قليلة ، على النحو التالي :
- لقد بلغ المفهوم الحالي لدورة التخطيط والبرمجة والتقييم ، كما ورد وصفه في قرارات الجمعية العامة وفي الوثائق التي وافقت عليها هذه القرارات (وبخاصة عدة تقارير للجنة البرنامج والتنسيق وتوصيات وحدة التفطيش المشتركة) ، درجة ملحوظة من الدقة لا تحتاج الا الى بعض التصحيحات والاضافات لتتيح تزويد المنظمة بأداة تحسسين مستمر لفعاليتها . غير أن هذا النظام حاليا غير مفهوم وغير مطبق في ظروف مرضية . ومن ثم فإن من الضروري ، عند ما تدرس الجمعية العامة نظاما أو قواعد وتعتمدها لتدوين منهجية دورة التخطيط والبرمجة والتقييم في مجموعها ، القيام بما يلي :
- النظر في الطريقة التي يمكن بها تحديد مشروع التنظيم الحالي واستكمالها وتوضيحه ، حتى يصبح أسهل تطبيقا ،
- التشاور مع الأشخاص الذين يكلفون بتطبيق هذا التنظيم ، بغية اطلاعهم تماما على الأهداف الحقيقية لهذا الاصلاح ، والتمس آرائهم عن تصور هذا التنظيم وصياغته .
- ٩٦ — ويجب لعطيتي استعراض هذا التنظيم وتفسيره أن تتعلق خصوصا بما يلي :
- التمييز بين ثلاثة أنواع من ميادين النشاط : أنشطة دعم المفاوضات ، وأنشطة الأعمال المشتركة المتعلقة بموضوعات تحظى بدرجة معينة من توافق الآراء بين الدول الأعضاء ، وأنشطة التنظيم الاداري ،
- تكييف عمليات التقييم مع هذه الفئات المختلفة من الأنشطة ، وادماجها بوصفها عملية تفكير مركزية في الجدول الزمني لاعداد الخطة المتوسطة الأجل ومقدمتها ،
- ملائمة تقديم الخطة المتوسطة الأجل من هذه الانماط الثلاثة من الأنشطة فيما يتعلق بتصوير النصوص الاستراتيجية ، والمستوى الذي ينبغي أن تكون عليه ، وتعيين الأهداف المحددة الأجل في كل برنامج فرعي .
- ٩٧ — وبالإضافة على ذلك تتعلق توصيات هذا التقرير الرئيسية بما يلي :
- التوصية رقم ١ : امكانية الاستعاضة عن البندين ٦-١ و ٦-٢ من مشاريع الأنظمة بنصوص البنود المقترحة في الفقرات من ٧٤ الى ٧٧ من هذا التقرير .
- التوصية رقم ٢ : امكانية الاستعاضة عن البند ٣-٦ من مشاريع الأنظمة بنصوص البنود الخمسة المقترحة في الفقرات من ٧٩ الى ٨٣ .

التوصية رقم ٣ : امكانية توضيح البند ٣-٧ من مشاريع الأظمة وفقا للاقتراحات الواردة في
الفقرة ٨٥ .

التوصية رقم ٤ : امكانية توضيح البند ٤-٤ من مشاريع الأظمة وفقا للاقتراحات الواردة في
الفقرة ٨٧ .

التوصية رقم ٥ : امكانية اعتماد نص لدياجة الأظمة يمكن أن يستلهم من النص المقترح في
الفقرة ٩٣ .

التوصية رقم ٦ : امكانية صياغة قواعد لاستكمال البنود الجديدة المقترحة في هذا التقرير
حسب الشروط المبينة في الفقرات ٧٦ و ٨٤ و ٨٦ و ٨٨ .

التوصية رقم ٧ : امكانية دمج النظام المالي ونظام التخطيط حسب الشروط المبينة في
الفقرة ٨٩ .

التوصية رقم ٨ : تنظيم مشاورة بين المسؤولين عن تنفيذ البرامج داخل الأمانة العامة بشأن
صياغة نص نهائي للقواعد حسب الشروط المبينة في الفقرة ٩٤ .

تحليل البرامج الرئيسية للأمم المتحدة السنوية برامج وبرايج فرعية
عدد موظفي الوحدة الفنية المخصصين لهذه البرامج

البرامج الرئيسية	البرامج المركزية	البرامج الفرعية المركزية	مجموع البرامج الفرعية	عدد موظفي الوحدة الفنية		مجموع البرامج الفرعية	مجموع البرامج	البرامج الفرعية المركزية	البرامج الاقليمية	مجموع البرامج
				البرامج المركزية	البرامج الاقليمية					
المشؤون السياسية ويشؤون مجلس الأمن	٢	٨	١٠	٢	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
المشؤون السياسية الخاصة	١	٣	٤	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
العدل والقانون الدوليان	٥	٢١	٢٦	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الوصاية وانهاية الاستعمار	٣	٩	١٢	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاتفاقيات حالات الكوارث	١	٤	٥	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
حقوق الانسان	١	٤	٥	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
المختبرات	٢	٨	١٠	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
اللاجئون وتقدم المساهمة السنوية	٢	٨	١٠	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاتفاقيات	١	١٠	١١	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاعلام	١	١١	١٢	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
تقنيا التنمية وسياستها	٢	١١	١٣	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاطراف	٢	١١	١٣	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
البيئية	١	١٠	١١	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاعنفية والزراعة	١	١١	١٢	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
المستوطنات البشرية	١	٨	٩	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
التنمية الصناعية	٣	١٣	١٦	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
التجارة الدولية	٩	١٩	٢٨	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الموارد الطبيعية	٢	٧	٩	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
المسكان	٢	٧	٩	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاتفاقية العالمية والمالية العامة	١	٥	٦	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
العلم والتكنولوجيا	٢	٧	٩	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
التنمية الاجتماعية	١	١١	١٢	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الاتفاقيات	٢	٨	١٠	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
الشركات عبر الوطنية	١	٣	٤	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
التنقل	٢	٦	٨	١	١١٥	١٩٣	٦٥	٣٩٤	٥٠	١٩٤
المجموع	٢٧٦	١٠٠٨	١٢٨٤	٢٧٦	١١٥٠	١٤٧٦	١٠٠٨	١٢٨٤	٢٧٦	١٠٠٨