الأمم المتحدة

الجمعيّة العامة

Distr.
GENERAL

A/34/84/Add.1
5 September 1979
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة الرابعة والثلاثون
البند ١٠٢ من جدول الأعمال المؤقت *

وحـــدة التفتيش المشتركة

تقرير عن التخطيط المتوسط الأجل في الأمم المتحد

تعليقـات الأمـين العـام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل الى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته حول تقرير وحـــدة التفتيش المشتركة عن التخطيط المتوسط الأجل في الأمم المتحدة (JIU/REP/79/5) .

* A/34/150 .

مقدمة

١ - يعتبر تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن التخطيط المتوسط الأجل في الأمم المتحدة (A/34/84) الذى قام باعداده المفتش موريس برتراند التقرير الأخير ضمن قائمة كبيرة من التقارير حول الموضوع نفسه أو مواضيع متصلة به ، بدأت في الصدور منذ عام ١٩٦٩ . وهذا وحده يدل على اهتمام وحدة التفتيش المشتركة المتزايد بوصفها هيئة ، وعلى اهتمام المفتش برتراند بشكل خاص ، بموضوع البحث ، ويعطي صورة للمساهمة البارزة التي قدمت بذلك لنظرية تخطيط البرامج ومنهجيته وممارسته في منظومة الامم المتحدة . وقد تطور مفهوم المفتش للتخطيط المتوسط الأجل تدريجيا على مر السنين ، من تصور طموح شامل ومتكامل يتضمن درجة عالية من التنظير الى شيء قابل للمواءمة بدرجة أكبر من السهولة مع قيود وحدود المنظمة الدولية ، وجاء هذا التطور نتيجة تحليل تجربة أمانات مؤسسات المنظومة ومن ردود فعل الهيئات الحكومية الدولية .

٢ - وقد أعد هذا التقرير الأخير استجابة لطلب من لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة عشرة (١) . ففي تلك الدورة ، اتخذت اللجنة قرارا باجراء دراسة متعمقة حول عملية التخطيط على أساس تقريرين ، أحدهما من اعداد الامين العام (A/AC.51/97 و Add.1-2) والآخر (A/34/84) من اعداد وحدة التفتيش المشتركة .

٣ - وكما اشير في حاشية للفقرة ٨ من تقرير لجنة البرنامج والتنسيق عن أعمال دورتها التاسعة عشرة (٢) ، فقد قدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة الى لجنة البرنامج والتنسيق قبل أن يتمكن الامين العام من تقديم تعليقاته بالشكل المنصوص عليه في النظام الاساسي لوحدة التفتيش المشتركة . غير أن الامانة العامة قدمت عددا من التعليقات الاولية الشفوية حول تقرير وحدة التفتيش المشتركة خلال المناقشات التي دارت في لجنة البرنامج والتنسيق . وهي ترد ، جزئيا على الاقل ، في تقرير لجنة البرنامج والتنسيق المذكور أعلاه .

٤ - وقد توصلت لجنة البرنامج والتنسيق ، نتيجة مناقشتها لعملية التخطيط ، الى نتائج وصاغت توصيات اتفقت في حالات معينة مع المواقف التي اتخذها والتوصيات التي صاغها المفتش بينما اختلفت معها في حالات أخرى . وفيما يتعلق بتوصيات وحدة التفتيش المشتركة التي قوبلت بالتأييد الواضح أو بالرفض الواضح من جانب لجنة البرنامج والتنسيق ، يرى الأمين العام أن لا حاجة الى مزيد من التعليقات . وعلى ذلك ، تنصب تعليقاته على توصيات وحدة التفتيش المشتركة التي لم تتوصل لجنة البرنامج والتنسيق بشأنها الى نتيجة محددة في دورتها التاسعة عشرة ، والتي يظل الباب مفتوحا للمزيد من النقاش حولها .

---

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والثلاثون ، الملحق رقم ٣٨ ، (A/33/38) ، الفقرة ٣ .

(٢) A/34/38 (Part I) .

أولا - ملاحظات عامة

٥ - وكما ورد في تقرير الامين العام عن عملية التخطيط المقدم الى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها التاسعة عشرة (E/AC.51/97) ، فان الامين العام يعي أوجه القصور في عمليات التخطيط الحالية ويعي الانتقادات المطروحة ويرى ان وثائق الخطة التي اظهرت حتى الان لم تحقق التوقعات العالية لمحدثي نظام تخطيط البرامج . الا انه يشعر أن هذه المشاكل تعزى الى حد كبير الى المصاعب الكامنة في مهمة برمجة أنشطة الأمم المتحدة بموجب تفويضات بعيدة المدى وفي اطار قيود سياسية ومالية .

٦ - ان تخطيط برامج الادارات الحكومية الدولية عمل رائد جرت محاولة القيام به حتى الآن في حالات قليلة جدا وبنتائج متنوعة حيث حدث ذلك . ولعل مما يستحق بعض الثناء أن الأمم المتحدة ما تزال تسعى جاهدة لتنفيذ اسلوب التخطيط المتوسط الأجل ، حتى ولو بقدر محدود من النجاح ، في حين ان محاولات أخرى إما قد وضعت جانبا أو تقلصت طموحاتها الأولية بدرجة كبيرة . ولا يشاطر الأمين العام المفتش رأيه حول عمق " أزمة التخطيط " وخطورتها في الأمم المتحدة . الا أن الأمين العام يتفق تماما مع قول تقرير وحدة التفتيش المشتركة بأن الأهداف الواردة في خطط الأمم المتحدة هي حتى هذا التاريخ غير دقيقة ، ويؤكد على ضرورة " سد الثغرات الموجودة بين الأهداف العامة والطموحة المحددة في القرارات وبين النواتج المتنوعة الناجمة عن الانشطة اليومية للامانة " (A/34/84 ، الفقرة ٤) .

٧ - ويذكر التقرير في الفقرة ٤٢ منه أن اسلوب التخطيط الحالي قائم على أساس ترجمة مديري البرامج أنفسهم للأهداف العريضة التي تحددها قرارات الاجهزة الحكومية الدولية الى أنشطة يشعرون انها ستؤدي الى تحقيق هذه الأهداف . ويرى المفتش أنه ينبغي الاستعاضة عن ذلك بحوار بين الدول الأعضاء والأمانة العامة حول تعيين " الاهداف المحددة زمنيا " (الفقرة ٤٣) . ويفهم الامين العام من هذه الفقرة ان هذا الحوار سيجرى في اجتماعات اللجان الوظيفية والتقنية ويقصد منه (أ) سد الثغرات المشار اليها في الفقرة ٤ ، و (ب) التخلص من نواحي عدم الدقة والغموض في أهداف البرامج . ومن المأمول فيه أن تتمكن الدول الأعضاء ، عن طريق مثل هذا الاجراء ، وبمساعدة الامانات الفنية ، وبواسطة خبراء تقنيين يمثلونها في اللجان التقنية ، من ترجمة " قرارات غالبا ما تكون مصوغة بعبارات طموحة " الى " تدابير محدودة تكون فعالة مع ذلك بصورة معقولة تتخذها المنظمات الدولية " (الفقرة ٥) .

٨ - ويقدم التقرير في أحد الجداول (انظر الفقرتين ٤٤ و ٤٥) سلسلة متوازية من " الاهداف العامة " و " انواع الاهداف المحددة زمنيا " . وكما شرح في الفقرة ٤٢ (أ) ، فان الاهداف العامة هي تلك الاهداف التي توجد عادة في القرارات . وترد أيضا أمثلة للاهداف المحددة زمنيا في الفقرات ٥ الى ٤٠ . وتشير الامثلة بوجه عام الى انجاز الامانة العامة لنشاط من الانشطة بتاريخ معين ، مثل : "تدريب الاختصاصيين" ، و " صياغة تشريعات وطنية نموذجية "،

و " نشر سلسلة من الدراسات " الخ . غير أن مثل هذه الاهداف توجد فعلا في افضل ما يوجد في الخطة المتوسطة الاجل للامم المتحدة من سرد للبرامج .

٩ - ويذكر التقرير في الفقرة ٥٥ ان من الممكن والمستصوب لأهداف الامم المتحدة ان تتجاوز مجرد وصف نواتج الامانة العامة التي ستكون في متناول حكومات الدول الاعضاء . الا ان المفتش يقر أن صياغة هدف من الاهداف مثل " القضاء على الجدرى " أو احداث تغييرات في أوضاع غير مواتية داخل بلدان أو مناطق معينة لن تكون عادة أمرا قابلا للتنفيذ ، حيث ان " مثل هذه الاهداف يقع غالبا في نطاق مسؤولية الحكومات وليس في نطاق مسؤولية المنظمات الدولية " (الفقرة ٥٥) . ويقترح التقرير كبديل لذلك ان الهدف ينبغي ان يرمي الى تحديد " نوع الاسهام الذى يمكن ان تقدمه المنظمة الدولية " في سبيل هدف عالمي معين تكون الدول الاعضاء مسؤولة عنه ، ويذكر في (الفقرة ٥٧) انه يمكن لهذا الاسهام ان يتألف من " أدوات عمل " يتم توفيرها للدول الأعضاء .

١٠ - ويشعر الامين العام أن الأمثلة المقدمة لأدوات العمل هذه ("آلية معقدة للتعاون " ، و " شبكة من المؤسسات المتعددة الاغراض " ، و " أداة للتعاون على نطاق المنطقة الاقليمية ") أمر يشوبه عدم الدقة ذاته الذى تعاني منه معظم الاهداف المدرجة في الخطة المتوسطة الأجل الحالية للامم المتحدة . ويبدو أيضا ان هذه الاهداف هي أساسا نواتج الامانات ، ولو انها معقدة الى حد ما . وبعبارة أخرى ، يسود الشعور بأن البحث عن اجراءات محدودة تكون فعالة مع ذلك بدرجة معقولة وتقع على المنظمات الدولية مسؤولية اتخاذها - الامر الذى من شأنه ان (أ) يذهب الى أبعد من مجرد عرض نواتج الامانات ، ولكن (ب) يحترم احتراما مطلقا سيادة الدول الاعضاء التي يتوجب على المنظمة الدولية أن تعمل في اراضيها - لم يفلح بعد في كشف النقاب عن النوع الجديد من الهدف الذى يأمل التقرير ان يحققه الحوار بين الدول الاعضاء والامانة العامة . ويتوقع الامين العام أن يكون من شأن صياغة واستعراض برامج الخطة المتوسطة الاجل النموذجية التي طلبتها لجنة البرنامج والتنسيق لدورتها العشرين اتاحة الفرصة لزيادة التعمق في مفهوم الاهداف البرنامجية للمنظمات الدولية ، وانه سيمكن على ذلك تقديم الارشاد على نحو أدق الى الامانة العامة حول طبيعة ومضمون الاهداف التي ستقع في مكان ما ضمن الشفرة المشار اليها في الفقرة ٤ من التقرير .

ثانيا - ملاحظات ومقترحات حول توصيات محددة

التوصية الاولى - اعتماد خطة ثابتة الافق

١١ - ناقشت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها التاسعة عشرة ، مسألة الافق الثابت مقابل ان يكون للخطة اساس متجدد ، الا انها لم تتوصل الى نتيجة نهائية بعد . بيد انها اوصت بأن توضع الخطة لفترة ست سنوات (٣) . والتوصيتان ١ (أ) و ١ (ب) مقبولتان لدى الامين العام.

---

(٣) المرجع نفسه ، الفقرة ٧٢ (أ) .

التوصية الثانية - وضع هيكل للبرامج قائم على الاهداف

(أ) التوصية الثانية (أ)

١٢ - تقترح التوصية الثانية (أ) ان تصنيف أنشطة الامم المتحدة الى فئتين : فئة قابلة للبرمجة وفئة غير قابلة للبرمجة . وتشمل الخطة الحالية كافة الانشطة الفنية في الامم المتحدة ، بما في ذلك الانشطة السياسية . وفي احدى الحالات ، وهي حالة الشؤون السياسية الخاصة والبعثات الخاصة تشتمل الخطة على وصف للانشطة وقت الاعداد ، غير انها لا تتضمن اية محاولة لوضع استراتيجية لفترة الخطة ، على اساس ان الانشطة المقبلة من هذا النوع شيء لا يمكن التنبؤ به وثمة ادارات ومكاتب اخرى كثيرة ، وخاصة في المجالات السياسية والانسانية ، ترى انها تواجه صعوبات مماثلة في التنبؤ . بيد أنه في الكثير من الاحوال (لا في جميعها) تنشأ هذه الصعوبات لأن الاعمال المقصودة تتمثل أساسا في خدمة الهيئات الحكومية الدولية ، ويمكن اعتبار هذه الاعمال " وظيفة مستمرة " على غرار الخطوط المنصوص عليها في التوصية الثانية (ج) .

١٣ - وليس لدى الامين العام أية اعتراضات قوية على التوصية الثانية (أ) . الا انه يرى انه :

(أ) ينبغي أن تظل الخطة تتضمن أوصافا لجميع البرامج في حدود التغطية التي تقررها الجمعية العامة ؛

(ب) ينبغي الاقلال الى أدنى حد من عدد البرامج المصنفة في فئة البرامج غير القابلة للبرمجة والتي تعفى بذلك من متطلبات التخطيط المعتادة .

(ب) التوصيات الثانية (ب) و (ج) و (د)

١٤ - يقوم الهيكل البرنامجي بمستوياته الحالية على أساس الاعتبارات التالية :

(أ) ينشأ مستوى البرنامج الرئيسي من المتطلب الخاص بتقديم الخطة حسب قطاعات النشاط لا حسب الوحدات التنظيمية ، كما هو الحال في الميزانية البرنامجية ؛

(ب) ينشأ مستوى البرنامج من الحاجة الى وجود مستوى واحد في الخطة يكون بمثابة حلقة وصل بسيطة مع الميزانية البرنامجية ومع الوحدات الادارية . وان مستوى البرنامج ، في جميع الحالات تقريبا ، يعادل خط الاعتمادات في الميزانية . وحيث ان الخطة تعتبر اطارا للميزانية البرنامجية ، فثمة حاجة الى حلقة وصل من نوع ما ، في أحد المستويات الاربعة للبرنامج ، بين فئات البرنامج والوحدات التنظيمية ، وستظل هذه الحاجة قائمة . وقد ثبت ان حلقة الوصل الحالية سهلة الفهم والتنفيذ ؛

(ج) وقد اعتبر مستوى البرنامج الفرعي وحدة التحليل الرئيسية في الخطة ، أي المستوى الذي يتعين عنده تحديد الاهداف والاستراتيجيات المتوسطة الاجل . وفي حين ان الاهداف الفعلية على مستوى البرنامج الفرعي في الخطط السابقة تترك الكثير مما يستصوب تحقيقه ، فمن

الصعوبة بمكان تصور أهداف محددة زمنيا على مستوى البرنامج الرئيسي أو البرنامج . ونتيجة لذلك، فان وجود مستوى للبرمجة بين مستوى البرنامج ومستوى عنصر البرنامج مازال يبدو ضرورة منطقيـــة لتخطيط البرامج في الامم المتحدة ؛

(د) ان مستوى عنصر البرنامج هو ادنى وحدات تحليل البرامج ؛ ولا يشك التقريـر قيد الاستعراض في فائدة هذا المستوى .

١٥ - وقد وردت بالخطط السابقة تحديدات الاهداف على مستوى البرنامج الفرعي فقط ، لذلك فان الهيكل الحالي هو ، نظريا ، " هيكل اساسه الاهداف " حسبما أوصي به في تقرير وحـــدة التفتيش المشتركة . ومضمون النقد الوارد في التقرير هو ان هذا الهيكل مستخلص ، عطيا ، وفـي معظم الاحوال ، من الترتيبات الادارية القائمة وان الاهداف تتحدد لتلائم مثل هذه الترتيبـات . ان هذا النقد على جانب كبير من الصحة ، ومن المحتمل أن تدعو الحاجة الى اعادة تحديـــد البرامج الفرعية في بعض المجالات . وفي هذا الصدد ، ليس لدى الامين العام أى اعتراض علـى اقتراح وحدة التفتيش المشتركة بفصل الانشطة ذات " الوظائف المستمرة " عن الانشطة الموجهـــة نحو أهداف محددة زمنيا . وقد سبق ان ورد هذا الاقتراح فعلا في التوصية رقم ١ في تقريـــر سابق لوحدة التفتيش المشتركة عن البرمجة والتقييم في الامم المتحدة (A/33/226 ، الفصل السابع) . وفي المرفق الرابع من " الدراسة المتعمقة لعملية التخطيط " E/AC.51/97/Add.2 ، اختبر الامين العام جدوى مثل هذا الفصل وجدوى ما تم ، في ثلاثة برامج ، من تحديد ما يمكن اعتباره وظائف مستمرة من عناصرها . وبالرغم من مواجهة بعض الصعوبات ، لم يثبت ان منها ما لا يقبل التذليل .

١٦ - وقد طلبت لجنة البرنامج والتنسيق ، في دورتها التاسعة عشرة ، الى الامين العـــام أن يعد للعرض عليها في دورتها المشرين في ايار/مايو ١٩٨٠ ، برامج نموذجية للخطـــــة المتوسطة الاجل يكون من شأنها أن " تساعد ، بصفة خاصة ، على توضيح مسألة الهيكل البرنامجي للخطة المتوسطة الاجل ومختلف مستويات تفاصيل سرد البرامج التي تطلبها هيئات الاستعراض المختلفة " (٤) . وبذلك سيختبر الامين العام قابلية التوصيتين الثانية (ب) والثانيـــة (ج) للتطبيق ، وسيحدد استجابته النهائية لهاتين التوصيتين على اساس التجارب المستخلصة مـــن هذا الاختبار ومن اية توصيات تقدمها لجنة البرنامج والتنسيق فيما يتعلق بمنهجية الخطـــــة بعد استعراضها للنماذج المقدمة اليها .

التوصية الثالثة - اعتماد نظام "للدراسة المتعمقة"

١٧ - تتصل المقترحات الواردة في الفقرة الفرعية (ب) بالمراحل التمهيدية في صياغة الخطـة، وبمشاركة الاجهزة الحكومية الدولية ، الاقليمية منها والقطاعية والوظيفية ،في تلك المراحل . وقد

---

(٤) A/34/38 (Part I) ، الفقرة ٧٣ .

أوصت لجنة البرنامج والتنسيق بمثل هذه المشاركة ، ولا شك ان هذه الاجهزة ستحتاج الى استعراض النصوص التمهيدية للخطة المتوسطة الاجل . ولا يعتبر الامين العام ان ثمة حاجة الى مجموعة اضافية من " الدراسات المتعمقة " فوق ما تم توفيره فعلا للجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادى والاجتماعي والجمعية العامة .

١٨ - وان الاقتراح الوارد في الفقرة الفرعية (ج) حول " الدراسات المتعمقة ، الشكل العام ٢ " التي من المقرر اعدادها بمعدل ثلاث الى خمس دراسات سنويا وتقديمها الى لجنة البرنامج والتنسيق والمجلس الاقتصادى والاجتماعي والجمعية العامة ، مشابه لأحد الخيارات المعروضة في تقرير الامين العام حول اجراء دراسة متعمقة لعملية التخطيط ، ألا وهو ، على وجه التحديد ، نهج " التخطيط التعاقبي " . وقد رفضت لجنة البرنامج والتنسيق هذا النهج في دورتها التاسعة عشرة (٥) .

التوصية الرابعة - اعتماد جدول زمني لاعداد الخطة المتوسطة الأجل

١٩ - طلبت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها التاسعة عشرة الى الامين العام أن يقدم اليها في دورتها العشرين مشروع جدول زمني لاعداد الخطة المتوسطة الاجل المقترحة للفترة ١٩٨٤ - ١٩٨٩ . وفي هذا سيتم الاخذ بالنقاط المختلفة التي اثارها تقرير وحدة التفتيش المشتركة في اطار التوصية الرابعة .

التوصية الخامسة - طريقة عرض شروح السياسات العامة المتعلقة بالبرامج الرئيسية

٢٠ - يمكن تصور ايراد تحليلات لسياسة المنظمة في مستويات البرامج العليا الثلاثة ، وهي : البرنامج الرئيسي والبرنامج الفرعي . غير انه من أجل تجنب التكرار وابقاء وثائق التخطيط عند حجم معقول ، يتم تقديم هذه التحليلات حاليا على مستوى البرنامج الفرعي بصفة رئيسية ، مع موجز مختصر على مستوى البرنامج في بعض الحالات . ويبدو من الافضل ان توصف السياسات ذات الطابع الواسع التي تقابل مستوى البرنامج الرئيسي في المقدمة التي تستهل بها الخطة المتوسطة الاجل ، وربما ينبغي لها ان تعالج المواضيع ١ و ٢ و ٣ المدرجة تحت التوصية الخامسة . وفي الاحوال العادية ، تستمر معالجة المواضيع ٤ و ٥ و ٦ على مستوى البرنامج الفرعي . غير انه يمكن أخذ قائمة المواضيع هذه في عين الاعتبار عند اعداد البرامج النموذجية المذكورة في الفقرة ١٦ أعلاه . وفي هذه النماذج ستجرى محاولة لتقديم سرد واحد على الاقل في شكل عينة ، لكل موضوع بحيث يمكن للجنة البرنامج والتنسيق ان تناقش ميزاته بوصفها متطلبا عاما .

---

(٥) المرجع نفسه ، الفقرة ٧١ (د) .

التوصية السادسة - دور مقدمة الخطة المتوسطة الاجل في تحديد الاولويات

٢١ - عرض المدير العام آراء الامين العام حول هذا الموضوع أمام لجنة البرنامج والتنسيق (٦)، كما أن اللجنة " وافقت على ضرورة اجراء المزيد من الدراسة حول القضايا المتصلة بهذا الموضوع قبل اتخاذ قرار مدروس بعناية " (٧).

التوصية السابعة - التشاور مع المسؤولين عن تنفيذ البرامج الرئيسية بشأن تحسين منهجيات التخطيط والبرمجة

٢٢ - تقضي سياسة الامين العام باجراء مشاورات من النوع الذي أوصت به وحدة التفتيش المشتركة، وهو يعتزم مواصلة انتهاج هذه السياسة .

---

(٦) المرجع نفسه ، الفقرة ٦٩ .

(٧) المرجع نفسه ، الفقرات ٥٥ الى ٦٩ .