

Distr.: General
11 May 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

جنيف، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت**

جزء الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة
لأغراض التعاون الإنمائي الدولي: متابعة توصيات الجمعية
العامة والمجلس في مجال السياسة العامة

الجمعية العامة

الدورة الثانية والستون

البند ٦١ (ب) من القائمة الأولية*

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: الاستعراض الشامل
الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية
من أجل التنمية التي تضطلع بها الأمم المتحدة:
الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات
لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع
بها منظومة الأمم المتحدة

الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة
التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة

تقرير الأمين العام***

* A/62/50

** E/2007/100

*** تأخر تقديم هذا التقرير بسبب الحاجة إلى إجراء مشاورات مكثفة مع مختلف المنظمات.



موجز

يستعرض هذا التقرير الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية ويدقق في ما إذا كانت هذه الأنشطة تلي توقعات الدول الأعضاء على نحو ما أعربت عنه في قرار الجمعية العامة ٢٥٠/٥٩ وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

ويلزم لهذه الأنشطة أن تلي الاحتياجات الإنمائية في البلدان الأعضاء المستفيدة منها، وذلك بطريقة مرنة وبما يتفق والسياسات والأولويات التي تحددها لأغراض التنمية.

وإن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الأنشطة المذكورة مستمدة من عالمية هذه الأنشطة وتمويلها الطوعي وتقديمها بدون مقابل وحياديتها وتعددية أطرافها. وبذا، فإن الأنشطة التنفيذية مترسخة بعمق في الولايات والأدوار المعيارية التي تحددها منظومة الأمم المتحدة.

وإن المعارف والمهارات والموارد التي يوفرها نحو ٤٠ صندوقاً وبرنامجاً ووكالة وكياناً آخر تابعة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي غير مسبوقه من حيث نطاقها وتنوعها. وتشكل الموارد، بتنوعها، خزاناً ثرياً مخصصاً للبلدان المشمولة بالبرامج. ومن شأن الجهود المبذولة لاستغلال أوجه التآزر والتكامل بين الأنشطة وتفاذي التداخل والثغرات فيها أن يزيد من الموارد المتاحة لهذه البلدان أكثر مما هي عليه الآن.

وإن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي لم يوضع حتى الآن على الصعيد القطري بحيث يُتاح للبلدان النامية الحصول على جميع موارد الأمم المتحدة الإنمائية، لاسيما موارد الوكالات المتخصصة وغيرها من الكيانات العالمية والإقليمية. ويُبدل حالياً جهد خاص لجعل نظام المنسقين المقيمين والتقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أكثر شمولاً للوكالات غير المقيمة، بما فيها الوكالات المتخصصة وغيرها من الكيانات العالمية والإقليمية.

وما زالت هناك تحديات تعيق جعل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أكثر اتساقاً وفعالية. ويرد في هذا التقرير وصف وتحليل للعمليات الحالية والنتائج الناشئة.

ويستعرض التقرير أيضاً مدى كفاية التمويل وملاءمة طرائق التمويل الحالية للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، لاسيما المبادرات المبتكرة التي تستحدث في عدة صناديق وبرامج ووكالات لتعزيز عملية توافر الموارد بشكل مضمون وموثوق.

المحتويات

الفصل	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	٧-١	٤
ثانيا - مساهمة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في الإطار العالمي الراهن	١٧-٨	٦
ثالثا - تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة	٤٥-١٨	٩
رابعا - مساهمة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة في تنمية القدرات الوطنية وفعالية التنمية	٩٩-٤٦	١٦
ألف - تنمية القدرات	٦٤-٤٦	١٦
باء - التعاون بين بلدان الجنوب وتنمية القدرات الوطنية	٧٢-٦٥	٢١
جيم - تعميم المنظور الجنساني	٨٤-٧٢	٢٣
دال - الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية	٩٩-٨٥	٢٧
خامسا - تحسين سير عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي	١٥٩-١٠٠	٣١
ألف - الاتساق والأهمية والفعالية	١١٩-١٠٠	٣١
باء - الأبعاد الإقليمية	١٢٦-١٢٠	٣٨
جيم - تكاليف المعاملات وفعاليتها	١٣٦-١٢٧	٤٠
دال - قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري	١٤٦-١٣٧	٤٤
هاء - تقييم الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية	١٥٩-١٤٧	٤٧

أولا - مقدمة

١ - يستعرض التقرير مدى تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥٠/٥٩ بعد الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تظطلع بها منظومة الأمم المتحدة^(١). كما أنه يسترشد بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/٢٠٠٦. وبعد أن ينهي المجلس نظره في التقرير، سيقدم الأمين العام توصيات عامة إلى الجمعية العامة استنادا إلى مداوات المجلس. وسينظر في هذه التوصيات في الدورة الثانية والستين للجمعية التي ستعقد في عام ٢٠٠٧.

٢ - إن النقطة التي يركز عليها التقرير بشكل رئيسي هي تقييم مدى فعالية وكفاءة الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة للبلدان النامية والطرق التي تتبعها لتزويدها به من أجل تمكينها من تنفيذ استراتيجياتها الإنمائية الوطنية وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، وذلك في إطار أولوياتها الإنمائية الوطنية. ويجري تقييم الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تظطلع بها منظومة الأمم المتحدة وتقديرها استنادا إلى أثرها في قدرة البلدان التي تستفيد منها على متابعة خطواتها للقضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي الثابت والتنمية المستدامة.

٣ - وتشكل الأهداف والقواعد والمعايير التي اتفقت عليها الجمعية العامة النقاط المرجعية التي تُعتمد في هذا التقييم لمدى صلة نتائج الأنشطة التنفيذية التي تظطلع بها منظومة الأمم المتحدة بالواقع ودقتها وأثرها وفعاليتها وديمومتها. وسيأخذ التقييم في الاعتبار الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ وما عقدته الأمم المتحدة سابقا من مؤتمرات ومؤتمرات قمة وتغير إطار التعاون الإنمائي الدولي.

٤ - وكمتابعة منه لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، شكل الأمين العام الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة في مجالات التنمية والمساعدات الإنسانية والبيئة. وقدم الأمين العام تقرير الفريق المعنون "توحيد الأداء" (A/61/583) إلى الجمعية العامة لكي تنظر فيه الدول الأعضاء في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. وتتصل بعض توصيات الفريق بمتابعة قرار الجمعية العامة ٢٥٠/٥٩^(٢).

(١) ينبغي قراءة هذا التقرير بالتزامن مع تقرير الأمين العام عن التحليل الإحصائي الشامل لتمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تظطلع بها منظومة الأمم المتحدة (A/62/74-E/2007/54).

(٢) انظر A/61/583. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٧، أحال الأمين العام آراءه بشأن التقرير إلى الدول الأعضاء في الوثيقة A/61/836.

٥ - ويستند التحليل الوارد في هذا التقرير إلى طائفة من المساهمات شملت دراسات معمقة تناولت مسائل رئيسية، واستعراضا لعمليات تقييم أجرتها صناديق وبرامج ووكالات، وتحليلات شاملة اضطلع بها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم؛ وبعثات ميدانية؛ واستبيانات؛ ومعلومات ووثائق جُمعت من كيانات منظومة الأمم المتحدة. وأجريت مشاورات جوهرية مع الدول الأعضاء وممثلي المجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية على الصعيد القطري وهيئات منظومة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات، مثل اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. علاوة على ذلك، أجريت مشاورات فردية مع عدد كبير من الوكالات المتخصصة واللجان الإقليمية وغيرها من كيانات منظومة الأمم المتحدة. وفي آذار/مارس ٢٠٠٧، عُقدت حلقة عمل جمعت جنيا إلى جنب عددا من ممثلي حكومات الدول الأعضاء وكيانات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة لبحث النتائج الأولية التي توصل إليها التحليل.

٦ - ويتمحور هذا التقرير حول حفنة من المواضيع الهامة. فالفصل الأول هو المقدمة، والفصل الثاني يتناول مساهمة الأنشطة التنفيذية في الإطار العالمي الراهن. أما الفصل الثالث فيعالج الاتجاهات التي يسلكها تمويل الأنشطة التنفيذية مع التشديد على ممارسات جديدة ترمي إلى جعل التمويل أكثر ضمانا وموثوقية وأكثر توجها نحو تعزيز التقيد بولايات كيانات الأمم المتحدة. ويقدم الفصل الرابع معلومات عن مساهمة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة في تنمية القدرة الوطنية وفعالية التنمية. كما يعالج مسائل معينة من مثل دور منظومة الأمم المتحدة في التعاون بين بلدان الجنوب ومراعاة المنظور الجنساني والانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية. ويحلل الفصل الخامس التقدم الذي شهده سير أعمال جهاز الأمم المتحدة الإنمائي والمسائل ذات الصلة باتساق أنشطة المنظومة وصلتها بالواقع (لا سيما العلاقة مع مؤسسات بريتون وودز) والأبعاد الإقليمية وتكاليف المعاملات وفعاليتها وقدرة المنظومة على الصعيد القطري وتقييم الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

٧ - وتحدد التوجيهات التي تصدرها هيئات الإدارة لكل من الكيانات، إلى حد بعيد، سبل اضطلاع منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وفي حين أن المجالس التنفيذية المسؤولة أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة هي التي تحكم الصناديق والبرامج، فإن للوكالات المتخصصة ومؤسسات بريتون وودز بنى إدارية مستقلة. ويجوز ألا تكون التوجيهات التي تصدرها الهيئات الإدارية بشأن مسائل إنمائية حيوية معينة متسقة ومتناسقة على نحو تام. وهذا البعد لا يعالج في هذا التقرير بطريقة شاملة، لكنه أحد العوامل الهامة التي يأخذها المجلس والجمعية العامة لدى نظرها الشامل في السبيل الذي ينبغي سلوكه في المستقبل.

ثانياً - مساهمة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في الإطار العالمي الراهن

١ - خطة التنمية العالمية ودور منظومة الأمم المتحدة

٨ - إن مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، متابعاً منه لمؤتمر قمة الألفية لعام ٢٠٠٠، أكد من جديد أن التنمية، إلى جانب السلام والأمن وحقوق الإنسان، تشكل أحد الأركان التي تقوم عليها منظومة الأمم المتحدة. وقد منح زخماً جديداً للرؤية الجريئة لمستقبل الإنسانية الواردة في إعلان الألفية لعام ٢٠٠٠. وأعاد القادة تأكيد التزامهم بالقضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة. وشددت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ على ضرورة تولى كل بلد مسؤولية تنميته الخاصة. ويلزم مساندة الجهود التي تبذلها البلدان النامية بزيادة المساعدات التي تقدم إليها زيادةً كبيرة.

٩ - وإحدى الرسائل الهامة التي وجهها هذا المؤتمر كانت ضرورة التقدم في درب تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي لجميع بلدان العالم أن تحقق، بحلول عام ٢٠١٥، الأهداف الإنمائية للألفية التي أُطلقت في مؤتمر قمة الألفية لعام ٢٠٠٠. وبعد مضي نصف فترة الخمسة عشر عاماً، ما برح التقدم المحرز باتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية متفاوتاً وبشكل عام غير مرضٍ. وبتحول العالم إلى عالم أكثر ترابطاً، تصبح حالات اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية ظواهر مستحكمة بل وتزداد انتشاراً. وما زالت بلدان نامية عديدة عاجزة عن تطوير قطاعها الإنتاجية وعن المشاركة في عملية العولمة والإفادة منها. وإن خطى التقدم في درب القضاء على الفقر بطيئة ومتفاوتة. وتدهور البيئة يزيد من هشاشة السكان المحرومين ويخفف فوائد التنمية.

١٠ - وأثناء مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، تعهد قادة العالم من جديد بالعمل على مراعاة المواضيع الرئيسية الشاملة لعدة قطاعات، مثل التنمية المستدامة وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، في عمليات صنع القرار في منظومة الأمم المتحدة برمتها.

٢ - الاتجاهات التي يسلكها التعاون الإنمائي

١١ - منذ إجراء الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات عام ٢٠٠٤، سرّعت العولمة من إمكانيات الحصول على المعلومات والمعارف والموارد المالية والاستثمار في العديد من البلدان، ما أثر في دور المساعدة الإنمائية الرسمية والأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة وأهميتها النسبية. واحتلت ثلاثة احتياجات مرتبة الصدارة، وهي: (أ) لا يمكن النظر إلى المساعدة الإنمائية الرسمية ودورها وفوائدها بمعزل عن

المسألة الأوسع نطاقا وهي مسألة نفاذ البلدان إلى أسواق رأس المال وحصولها على التمويل بشروط ميسرة وغيره من الموارد المالية، والتجارة والاستثمار الأجنبي المباشر؛ و (ب) أهمية الرفع إلى حد كبير من مستوى تنسيق جهود التعاون الإنمائي؛ و (ج) الضرورة التي تتزايد إلحاحا لزيادة مواءمة ومطابقة المساعدة الإنمائية مع احتياجات وأولويات البلدان المشمولة بالبرامج.

١٢ - وانخفضت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية من الدخل الوطني الإجمالي للبلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من ٠,٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ٠,٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٦، (يعود ذلك بمعظمه إلى شطب قدر كبير من الديون في عام ٢٠٠٥)، بينما كانت ٠,٢٦ في المائة في عام ٢٠٠٤. وبشكل عام، يُتوقع أن تبقى مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ أقل بكثير من المبلغ المقدر بـ ١٥٠ بليون دولار الذي يعتبر لازما لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي الوقت نفسه، ثمة مخاوف من أن يؤدي عدم التقدم في جولة الدوحة للمفاوضات التجارية، التي يمكن أن تعود على البلدان النامية بفوائد أكبر قدرا وأكثر دواما، أن تُحدِّد من الأثر الذي تخلفه الجولة في التنمية.

١٣ - ويتنامى في أوساط الجهات المانحة والحكومات التي تتلقى المساعدات توافق في الآراء بشأن المبادئ التي وضعها مؤتمر مونتيري عن كيفية تحسين ما تتركه المساعدة والمساءلة المتبادلة من نتائج في مجال التنمية. وتسارعت هذه العملية، بخاصة نتيجة لمنتدى روما الرفيع المستوى المعني بالتنسيق ومنتدى باريس الرفيع المستوى المعني بالتقدم المشترك نحو تعزيز فعالية المعونة. وفي مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، رحب قادة العالم بإعلان باريس بشأن فعالية المعونة كجزء من الجهود المبذولة لتعزيز جودة المساعدة وزيادة أثرها. وترسخ مبدأ تولي الجهات الوطنية زمام التعاون وتبسيطه وتنسيقه بحيث يتمحور حول عملية إنمائية واحدة تدار على الصعيد الوطني.

١٤ - وإحدى السمات البارزة التي تميز التعاون الإنمائي اليوم هي وجود جهات مانحة غير أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجهات فاعلة جديدة من المجتمع الدولي والقطاع الخاص. وحدث هذا التطور بموازاة ازدياد التعاون بين بلدان الجنوب، وأدى إلى توثيق العلاقات الإنمائية والاقتصادية عبر التجارة والاستثمار ونقل التكنولوجيا والتحاور على مستوى المؤسسات وخلق الشبكات المؤسسية التي تربط بين بلدان الجنوب.

١٥ - وسيشكل منتدى التعاون الإنمائي الذي سيعقدده المجلس الاقتصادي والاجتماعي بناء على طلب مؤتمر القمة العالمي فرصة قيمة لمعالجة الثغرات والعوائق التي يعاني منها التعاون الإنمائي الدولي ككل واستعراض الاتجاهات التي يسلكها وتعزيز تماسكه.

٣ - مساهمة منظومة الأمم المتحدة

١٦ - إن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة أنشطة فريدة من نوعها إذ أنها تجمع بين صياغة الولايات العالمية وتمثيلها بشكل مشروع وبين المعارف والمهارات وغيرها من الموارد التي يمكن أن تساعد البلدان النامية على رسم سياساتها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية وتنفيذها وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، والتأكيد بما عليها من واجبات. بمقتضى المعاهدات وغيرها من الصكوك المتفق عليها دولياً. وللمنظومة دور مميز في مجال مساعدة البلدان على تنسيق المساعدات الخارجية وإدارتها والاستفادة بشكل كامل من الطرائق الجديدة لتقديم المساعدة واستخدامها، مثل دعم الميزانية والنهج المعتمدة على نطاق المنظومة واستراتيجيات الحد من الفقر. كما تعمل المنظومة في البلدان النامية التي لا تستفيد من أشكال أخرى من المساعدات الخارجية.

١٧ - إن مدى قدرة المنظومة على استثمار هذه الخصائص الفريدة مرهون بقدرتها على جعل ما تعتمد من سياسات وإجراءات متسقاً بشكل عام وعلى الأثر الذي تتركه في الواقع. ويلزم لمنظومة الأمم المتحدة، لتصبح منظومة متينة، أن تعزز اتساق أعمالها إلى جانب قدرتها على تحقيق نتائج بفعالية وكفاءة. ويلزم قياس قيمة هذه النتائج بمقارنتها بالأهداف والقواعد والمعايير الدولية ومدى فائدتها في أطر وطنية محددة. وتتمثل فعالية المنظومة في قدرتها على تسيير أعمالها بأقل قدر ممكن من التكاليف. ويتعين تنفيذ العمليات بطريقة متسقة وحسنة التنسيق. وفي السنوات الأخيرة، كثفت جميع صناديق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وبرامجه ووكالاته وكياناته الأخرى جهودها لتصبح أكثر فعالية وكفاءة وأفضل تنسيقاً. إنما واجهت هذه الجهود بعض التحديات التي لم يتم التغلب عليها بعد. ويسعى هذا التقرير إلى تقديم عرض وتحليل شاملين لما حققته المنظومة من إنجازات وما زالت تواجهه من تحديات.

ثالثاً - تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة^(١)

١ - الاتجاهات العامة التي يسلكها تمويل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي الأمم المتحدة

١٨ - ترتبط نتائج وآثار التعاون الإنمائي الذي تقدمه الأمم المتحدة ارتباطاً وثيقاً بمستوى تمويله وضمّان ورودّه. وهذا أمر شددت عليه الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي مراراً وتكراراً. فقد قامت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٠/٥٩ بالتأكيد بشكل خاص أن زيادة المساهمات المالية إلى منظومة الأمم المتحدة أمر أساسي للجهد المبذول لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وأن الموارد الأساسية، بسبب عدم ترابط بعضها ببعض الآخر، لا تزال تشكل الأساس الذي تقوم عليه الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وتتيح مثل هذه الموارد للمنظومة تنفيذ الأنشطة التنفيذية بما يتفق والمهام والتوجيهات التي تحددها هيئات الإدارة.

١٩ - وفي السنوات الأخيرة، تزايد مستوى التمويل الإجمالي الذي ورد إلى المنظومة، مع أن السبب الرئيسي لذلك كان الزيادة التي شهدتها التمويل من الموارد غير الأساسية^(٢). وبلغت القيمة الإجمالية للمساهمات التي تلقتها في عام ٢٠٠٥ منظومة الأمم المتحدة من أجل التعاون الإنمائي ١٥,٥ بليون دولار، مثلت بالقيمة الفعلية زيادة سنوية قدرها ٨,٣ في المائة منذ عام ٢٠٠١^(٤). وعلى امتداد السنوات الخمس الأخيرة، ارتفعت المساهمات التي تتلقاها المنظومة سنوياً بالقيمتين الاسمية والفعلية على حد سواء، وتعود هذه الزيادة في المقام الأول إلى الزيادة التي شهدتها التمويل من الموارد غير الأساسية.

٢٠ - ومضت حصة الموارد الأساسية من مجموع المساهمات التي تلقتها المنظومة في الانخفاض، إذ انخفضت بالقيمة الفعلية من نسبة ٥٤,٤ في المائة في عام ٢٠٠٣ إلى نسبة ٤٤,٧ في المائة في عام ٢٠٠٤ ثم إلى ٤٣,٣ في المائة في عام ٢٠٠٥. وبقيت الميزانيات العادية للوكالات المتخصصة، التي تقوم على الأنصبة المقررة، على أدنى مستوياتها على

(٣) ميزت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٠/٥٩، بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية. فيشار إلى الموارد الأساسية في بعض المنظمات على أنها موارد عادية. أما الموارد غير الأساسية، فيشار إليها على أنها إما موارد تكميلية أو موارد خارجة عن الميزانية أو موارد أخرى.

(٤) تأخذ الزيادة بالقيمة الفعلية في الاعتبار تغير معدل التضخم وأسعار الصرف.

الإطلاق بسبب تطبيق سياسات النمو الاسمي المعدوم فيها. وزاد دور الموارد غير الأساسية بالنسبة لجميع كيانات المنظومة.

٢١ - وفي حين أن جزءاً من التمويل التكميلي (قدر كبير من المساهمات والموارد التي ترد الجهات المانحة، تقدمه البلدان النامية بموجب ترتيبات تقاسم التكاليف) مخصص للأنشطة التنفيذية المرتبطة بالولايات المعيارية المسندة إلى كيانات الأمم المتحدة، لم يُستخدم القسم الأوفر من التمويل من الموارد غير الأساسية لم يدعم بشكل منتظم تلبية الكيانات للطلبات الجديدة الناجمة عن خطة الأمم المتحدة للتنمية. والاعتماد المتزايد على التمويل التكميلي يقوض إلى حد ما إمكانية تنفيذ كيانات منظومة الأمم المتحدة للمهام الجوهرية المسندة إليها. والزيادة التي شهدتها الموارد لم تواكب المهام الحكومية الدولية الجديدة المسندة إلى المنظومة.

٢٢ - ومنذ مؤتمر مونتييري ومنتدى باريس الرفيع المستوى ويتم التشديد بشكل متزايد على تولى البلدان زمام المشاريع، وعلى مطابقة برامج الجهات المانحة ومواءمتها مع الأولويات الإنمائية في البلدان التي تتلقى المساعدات، وعلى بروز أدوات تمويل جديدة، مثل ربط دعم الميزانيات المباشر بوضع استراتيجيات للحد من الفقر ونُهج على نطاق القطاعات. وفي وسع منظمات الأمم المتحدة مساعدة البلدان التي تتلقى مساعدات على استثمار هذه الأدوات بأقصى قدر من الفعالية. ويلزم تمويل منظومة الأمم المتحدة بالشكل الكافي لتمكينها من تأدية هذا الدور.

٢٣ - وهناك عدة مسائل تتعلق بالحاسبة والميزنة تلقي بظلالها على فهم الاتجاهات الطويلة الأجل للتمويل ككل. فالنظم المعتمدة حالياً للإبلاغ عن المساهمات التي ترد إلى المنظومة لا تشكل أساساً صلباً لتفادي حساب المساهمات مرتين، بخاصة حينما تُحسب المساهمات الواردة من وكالات ثنائية أو متعددة الأطراف كمساهمات إلى المنظومة، لكن مع مواصلة اعتبارها عمليات لا علاقة للأمم المتحدة بها. إضافة إلى ذلك، فإن قدرات كبرى من التمويل المخصص للأنشطة التنفيذية يشمل فعلياً تمويلًا للمساعدات الإنسانية، إذ إن بعض المنظمات لا تميز بين الأمرين في تقاريرها. ولو حُصم التمويل المخصص للمساعدات الإنسانية برمته من مجموع الموارد التكميلية، فإن زيادة الموارد المخصصة للتعاون الإنمائي الطويل الأجل لن تكون على هذا القدر.

٢ - إمكانية استشراف التمويل والاعتماد عليه

٢٤ - بما أن منظومة الأمم المتحدة تعتمد بشكل متزايد على الموارد الخارجة عن الميزانية أو الموارد غير الأساسية، تم استحداث نُهج مختلفة لتعزيز إمكانية استشراف التمويل المخصص للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها المنظومة، وموثوقيته. ويعتبر

التعهد بتقديم مساهمات لسنوات متعددة وسيلةً لمحاولة بدء الأخذ، في منظومة الأمم المتحدة، بعض العناصر الإيجابية التي تنطوي عليها عمليات تجديد الأرصد، والمعتمدة في المؤسسات المالية الدولية.

٢٥ - ويشكل اعتماد صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الرئيسية أطر التمويل المتعدد السنوات أحد المساعي التي تبذل لتحسين إمكانية استشراف التمويل المخصص للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها المنظومة^(٥). وربطت هذه الأطر بشكل أساسي بين اعتماد آلية للتعهد بتقديم مساهمات وللميزنة قائمةً على عدة سنوات، وبين تبيان الأولويات الاستراتيجية للكيان المحدد من كيانات الأمم المتحدة للفترة المقررة والاحتياجات من التمويل لتنفيذها. وأحد الاحتياجات الضرورية لهذه الأطر هو وضع مؤشرات خاصة بالنتائج لرصد مدى استخدام الموارد بشكل فعال.

٢٦ - وإحدى النتائج المنشودة من استخدام أطر التمويل المتعدد السنوات هي تعهد الدول الأعضاء المانحة بتقديم موارد تتفق مع الحدود الزمنية لإطار محدد ما برمتها وتكون مخصصة لها. وثمة نتيجة أخرى منشودة وهي أن الدول الأعضاء ستكون قادرة على رصد مدى فعالية استخدام الموارد المالية عبر مقارنتها بالنتائج التي تحققت بعد تنفيذ الأنشطة المقررة. ولم تنجح أطر التمويل المتعددة السنوات إلى حد كبير في استشراف التمويل. فالجهات المانحة كثيرا ما تستخدم هذه الأطر كمرجع لحشد الموارد، لكنها لا تزال تتعهد بتقديم مساهمات قصيرة الأجل. غير أنه ثبت أن أطر التمويل المتعدد السنوات تشكل وسائل إدارية هامة لتبيان الأنشطة الاستراتيجية واعتماد المبادئ الأساسية للإدارة المتمحورة حول النتائج وقياس النتائج. ومع أنه تم تنسيق الحدود الزمنية لهذه الأطر بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف، ما زال يوجد متسع لمزيد من التحسين في هذا المجال. وستعالج أوجه الاختلاف في التسميات والتصاميم والمصطلحات في الشكل الجديد للخطط الاستراتيجية.

٢٧ - ولا يمكن استخدام عملية تحقيق أهداف التمويل المتعدد السنوات كمؤشر نهائي عن كفاية التمويل، إذ إن هذه الأهداف تخضع للتفاوض داخل هيئات الإدارة، وهي تمثل عامة شيئا من المقايضة بين ما هو مطلوب وبين ما تعتبره الجهات المانحة ممكنا. وما من تعريف شامل للاحتياجات الإجمالية من التمويل، استنادا إلى تحديد حاجات البرامج يقوم على

(٥) بدأت معظم كيانات الأمم المتحدة تتخلى عن عبارة "أطر التمويل المتعدد السنوات" لتستخدم مصطلح "الخطة الاستراتيجية" (مع حدود زمنية مختلفة)

الطلبات ويتمحور حول البلد وإلى الاستراتيجيات الإقليمية والعالمية المعتمدة للمساعدة على تحقيق الخطة الإنمائية الدولية.

٢٨ - وتمثل آليات التعهد بتقديم مساهمات، غير أطر التمويل المتعدد السنوات، بعض سمات نظام تجديد الأرصدة الذي تعتمد المؤسسات المالية الدولية. ونموذج الصندوق الدولي للتنمية الزراعية مثير للنظام الذي تعتمد المؤسسة الإنمائية الدولية. وأدى هذا النظام إلى تحسين استشراف التمويل تحسينا كبيرا، وأتاح المجال لإحداث زيادة دورية في الموارد (نحو ١٠ في المائة سنويا) على امتداد السنوات الماضية. وتتشاطر الميزانيات العادية للوكالات المتخصصة ونموذج تجديد الأرصدة أيضا بعض الخصائص. غير أن انتشار ظاهرة استخدام سياسة النمو المعدوم في تعريف الميزانيات العادية لهذه الوكالات جعل من المستحيل عمليا النظر في استخدام مفهوم الميزانية المقررة للتفاوض على الحصول على مستويات كافية من الموارد بل وزيادتها.

٢٩ - ويقوم عدد من كيانات الأمم المتحدة بتجريب نهج جديدة لإدارة الأموال التكميلية. وأصبحت جميع كيانات الأمم المتحدة الإنمائية تقريبا تعتمد الآن أنواعا مختلفة من الصناديق المواضيعية. وفي حين أن في وسع الجهات المانحة تخصيص الأموال بحسب الأولويات، فإن تقديم التقارير يجري عادة عبر الآليات المعتمدة في الكيان المعني. وفي بعض الحالات، أنشئت هذه الصناديق بالتحديد لبعض الأهداف الشاملة التي تقتضي جهودا خاصة. فاليونيسيف، على سبيل المثال، أنشأت صناديق مواضيعية لكل من أولوياتها الاستراتيجية.

٣٠ - وبدأ الأخذ بنهج جديدة في عدد من الوكالات المتخصصة وكيانات الأمم المتحدة. فمنظمة الصحة العالمية أدرجت في مشروع خطتها الاستراتيجية المتوسطة الأجل (٢٠٠٨-٢٠١٣) مفهوم التمويل الطوعي الأساسي التفاوضي، الذي يسعى وراء تحقيق أهداف زيادة استشراف التمويل، وتحسين مطابقة التمويل الطوعي مع إطار الميزانية البرنامجية ككل، وتخفيف تكاليف المعاملات.

٣١ - وأعلنت اليونسكو عن اتخاذها تدابير معينة لتحسين مطابقة الموارد الخارجة عن الميزانية مع أولويات برامجها الرئيسية، وستغطي أطرها الاستراتيجية القطاعية الميزانية العادية والموارد المتوقع ورودها من خارج الميزانية على حد سواء.

٣٢ - ودعت منظمة العمل الدولية، في مقترحاتها المتعلقة بالبرامج والميزانية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، إلى إنشاء حساب تكميلي جديد من الميزانية العادية لإزالة النمو الفعلي المعدوم من ميزانيتها العادية. ويتيح هذا الحساب ورود تبرعات إضافية إلى الميزانية العادية

تُخصّص إلى إحدى أولويات المنظمة الاستراتيجية الأربع أو لمنطقة محددة أو لكليهما، لمنح الجهات المانحة بعضَ المرونة.

٣٣ - وبدأت منظمة الأغذية والزراعة ترم اتفاقات شراكة إنمائية مع عدد من الجهات المانحة، مع تشجيعها على تقديم تبرعات غير مشروطة مبرمجة على عدة سنوات لتغطية تكاليف مهامها الأساسية، والتركيز على الصلات القائمة بين الأعمال المعيارية والأعمال التنفيذية.

٣٤ - أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنه يكاد يكون ممولا بأكمله من التبرعات لصناده العامة والمحددة الغرض. وفي عام ٢٠٠٢، اعتمد المفهوم التجريبي المتمثل في وضع جداول دلالية للتبرعات لتوسيع قاعدة المساهمات وتعزيز استثمارها.

٣٥ - ويُجمع على الصعيد القطري قدرٌ كبير من التمويل التكميلي. وفي وسع مثل هذا التمويل أن يؤدي إلى رفع مستوى تلبية الاحتياجات على الصعيد القطري. غير أن هذا النهج يطرح أيضا بعض المشاكل لسير عمل منظومة الأمم المتحدة وصورها. إذ يترع بعض التمويل الذي يُجمع على الصعيد القطري إلى أن يكون على حساب الأنشطة التنفيذية الأكثر ارتباطا بالمهام المعيارية التي تضطلع بها المنظومة. والاضطرار إلى التنافس على مجموعة محدودة من الموارد لن يؤدي إلا إلى تعقيد حطى المنظومة نحو المزيد من الوحدة والاتساق. كما أن اعتماد المنظومة على التمويل التكميلي على الصعيد القطري يحتمل أن يضعف دورها كشريك موثوق للحكومات الوطنية في مجال تنسيق المساعدات الخارجية، مثل دعم الميزانية. غير أن ثمة أدلة تشير إلى جهود تبذل من جديد على أرفع المستويات في المنظومة، على نحو ما تجسد في أحدث دورات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، للكشف عن هذه العوائق وتذليلها بروح جديدة من التصميم.

٣ - التعاون مع مصادر جديدة من التمويل من أجل التنمية

٣٦ - ازدادت الأموال التي يقدمها القطاعان العام والخاص إلى الأنشطة الاجتماعية ازديادا هائلا على امتداد السنوات القليلة الماضية. ومن الأمثلة على ذلك، الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا والتحالف العالمي للقاحات والتحصين ومؤسسة بيل وميليندا غيتز. وكيانات الأمم المتحدة لا تموّل عادة من هذه الصناديق العالمية^(٦). والتمويل المتأتي من هذه

(٦) تعتمد منظومة الأمم المتحدة عادة، في المقام الأول، على الأموال التي تقدمها حكومات الدول الأعضاء. وأقامت اليونيسيف ترتيبات مع اللجان الوطنية غير الحكومية التي تساهم بما نسبته ٤٠ في المائة من تمويلها الإجمالي.

المصادر يقدم مباشرة إما إلى الحكومات الوطنية أو إلى الشركاء الوطنيين الآخرين الذين يكسبون العطاءات. ويقتصر دور المنظومة، بمعظمه، على الدعوة لتوفير الموارد وإسداء المشورة إلى الشركاء الوطنيين بشأن كيفية استخدام هذه الموارد بأمثل الطرق.

٣٧ - يزداد نجاح الصندوق العالمي والتحالف العالمي في حشد الموارد أهميةً على مستوى تحقيق الخطة الإنمائية الدولية. ويلزم على منظومة الأمم المتحدة تنمية قدرتها على حفز المزيد من تدفقات التمويل عبر مثل هذين الصندوقين. ولتأدية هذا الدور بفاعلية، يتعين دعم الكفاءات المعيارية والفنية الأساسية في كيانات الأمم المتحدة المعنية عبر تمويل الموارد الأساسية أو الميزانية العادية، إذ إن بعض المهام من مثل الدعوة، وإعداد القواعد والمعايير والبحوث والسياسات العامة، والخطوط العامة لأفضل الممارسات، وتقديم الدعم الفني إلى البرامج، التي لا تمولها غالباً الأمم المتحدة، لا يمكن تمويلها من الموارد التكميلية.

٣٨ - إن دعم كيانات الأمم المتحدة للتحالف العالمي والصندوق العالمي يستتبع عليها عبء عمل كبيراً ما دامت تؤدي دور الشريكة في تنفيذ برامجهما. وتبرز مسألة مدى التعويض على كيانات الأمم المتحدة لقاء جهودها هذه.

٤ - تكاليف المعاملات واسترداد التكاليف

٣٩ - يشكل ازدياد التمويل التكميلي عاملاً حاسماً من عوامل ارتفاع تكلفة المعاملات لجميع كيانات الأمم المتحدة، الأمر الذي يعيق الجهود المبذولة لرفع الفعالية إلى أقصاها. وإن عمليات التفاوض على كل من اتفاقات التمويل وتبع البرامج والبيانات المالية للمئات بل الآلاف من المشاريع وتقديم تقارير عنها والإبلاغ وفقاً لمجموعة متنوعة من المقتضيات، أمور تفضي كلها إلى زيادة التكاليف زيادة كبيرة تتخطى نظم العمل الأساسية في كل من الكيانات.

٤٠ - ويعيق الاعتماد على مساهمات سنوية متقلبة قدرة الصناديق والبرامج على تغطية تكاليفها الإدارية الأساسية تغطية كافية. ويؤثر هذا الأمر في الصلابة العامة لهيكليتها التنظيمية وفعاليتها وجودة خدماتها وبرامجها. وإن الميزانيات المحدودة للوكالات المتخصصة وغيرها من الكيانات التي تستخدم نظام الأنصبة المقررة هي أيضاً تُضعف قدرتها على تغطية نفقاتها الإدارية الأساسية. ويطرح غياب تعريف دقيق للتكاليف الإدارية الأساسية عقبة كأداء أمام التوصل إلى تبيان دقيق لحمل احتياجات كيانات الأمم المتحدة من التمويل. وينبغي لهيئات الإدارة إعداد ميزانيات لدعم الإدارة والبرامج استناداً إلى حجم البرنامج الإجمالي للكيان المعني، وتعديل جميع عمليات وقدرات الدعم الإداري ذات الصلة وفقاً لذلك.

٤١ - ودعت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٠/٥٩ إلى استرداد التكاليف بأكملها. وحُددت نسب التكاليف المستردة بـ ٧ في المائة بين الصناديق والبرامج وبالنسبة لبعض البرامج المشتركة على الصعيد القطري. وكثيرا ما تعتمد الأمانة العامة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة معدلات أعلى. ففي حين أن أداء برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، في مجال استرداد التكاليف أداء جيد، لم تكن النتائج من حيث استردادها بأكملها على مستوى التوقعات بالنسبة لكيانات أخرى، إذ إنها لا تقوم بشكل منتظم بتقييد أو استرداد جميع التكاليف التي تستتبعها إدارة المشاريع الممولة من الموارد التكميلية. وفي هذه الحالات، تغطي هذه التكاليف من الموارد العادية. ويحتل أن يؤدي هذا الأمر بدوره، ليس إلى تحويل التمويل الأساسي عن هدفه الأصلي، أي الأنشطة المعيارية والتنفيذية المرتبطة بولايات الكيانات، فحسب، بل أيضا إلى خلق انطباع خاطئ بأن إدارة هذه المشاريع هي أكثر فعالية من البرامج العادية، الأمر الذي يُضعف على المدى الطويل من قدرة هذه الكيانات على جذب التمويل الأساسي. وإن هذه المسألة ليست مسألة فنية فقط، بل إنها مسألة تترك تداعيات هامة على صعيد السياسات العامة ينبغي إيلاؤها الاهتمام العاجل.

٥ - الاتجاهات والآفاق: بعض المسائل الرئيسية

٤٢ - إن نجاح منظومة الأمم المتحدة العام في جذب مستويات متزايدة من التمويل الإجمالي هو دليل على أن المنظومة تقدم خدمات قيمة بالنسبة للجهات المانحة والبلدان المشمولة بالبرامج، على حد سواء. غير أن ازدياد القيمة الإجمالية للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها المنظومة يجب أن يُنظر إليه في ضوء نقص الإحصاءات ذات الصلة بها، على نحو ما ذكر أعلاه.

٤٣ - وما زالت المنظومة تواجه مشكلات على صعيد استشراف التمويل وثباته وموثوقيته. وما خلا الاستثناءات المعروضة أعلاه ذات الصلة بالميزانيات المقررة لبعض الوكالات المتخصصة، ما برحت المنظومة تعتمد اعتمادا شديدا على التعهدات بدفع تبرعات سنوية. واستُحدثت في كيانات شتى طرائق مختلفة لمواجهة هذه التحديات. غير أن أيا من الكيانات، باستثناء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، لم يبلغ مستوى مقبولا من إمكانية استشراف التمويل والاعتماد عليه. وما زالت معدلات التغيير السنوية مرتفعة.

٤٤ - ويفضي تعذر استشراف التمويل المخصص للمهام الأساسية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي إلى تقليص قدرة العديد من كيانات الأمم المتحدة على الجمع فعليا بين مهام وضع المعايير والاضطلاع بالبرامج التنفيذية، وإلى الحد من قدرة المنظومة على الاضطلاع بمهمتها

الشاملة. ومما لا ريب فيه أن هذا الأمر ليس في مصلحة الجهات المانحة ولا البلدان المشمولة بالبرامج.

٤٥ - وتجري إدارة عدة كيانات تابعة للأمم المتحدة محاولات لتقترح على هيئات الإدارة آليات بديلة جديدة للتبرعات تتيح خفض الموارد المخصصة، ولتنفيذ المهام الأساسية لمؤسسات الأمم المتحدة بحسب ما تحدده هيئات الإدارة الخاصة بها.

رابعا - مساهمة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة في تنمية القدرات الوطنية وفعالية التنمية

ألف - تنمية القدرات

١ - المبادئ والتوجيهات

٤٦ - طلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٠/٥٩ من مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق تحليل الجهود التي يبذلها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في مجال تنمية القدرات، وأن يقدم توصيات بشأن التدابير الضرورية لزيادة فعالية تلك الجهود، لا سيما عبر تحسين عمليات تقييم النتائج وقياسها. ويجري التفكير حاليا داخل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في تحسين تبادل المعلومات بين الوكالات على نطاق المنظومة بشأن الممارسات الجدية والخبرات المكتسبة، والنقاط المرجعية والمؤشرات، ومعايير الرصد والتقييم وتقديم كيانات الأمم المتحدة تقارير إلى هيئات الإدارة عن تنمية القدرات، على نحو ما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٢٥٠/٥٩. وسيجري إطلاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة، بانتظام، على التقدم المحرز في هذا المجال.

٤٧ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، أصدرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بيانا عن تنمية القدرات. ويرمي هذا الإطار المشترك إلى توجيه أفرقة الأمم المتحدة القطرية في مجال دمج مسألة تنمية القدرات في أنشطتها، وبخاصة إلى وضع الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة لجهود تنمية القدرات الوطنية في موضع استراتيجي. ويعرّف البيان عبارة القدرة بأنها "تمكن الأفراد والمنظمات والمجتمع ككل من إدارة شؤونهم بنجاح". وتعرّف تنمية القدرات بأنها "العملية التي يطلق في سياقها الأفراد والمنظمات والمجتمع ككل العنان للقدرات، ويقومون بتعزيزها وحلقها وتكليفها وصورها. ومع أنه يسود توافق عام في الآراء بشأن هذين التعريفين، إلا أن هناك تفاوتاً، في أي سياق قطري، في القدرات الوطنية ودون الوطنية

والمحلية، وهناك مراحل مختلفة من التنمية في مختلف القطاعات، وهذا أمر سيؤثر في النهاية في دعم تنمية القدرات. وقد استُحدثت مجموعات من الأدوات لمعالجة هذه المسائل المعقدة.

٢ - أدوار منظومة الأمم المتحدة في تنمية القدرات

٤٨ - إن أمثل الطرق لاستثمار إمكانيات منظومة الأمم المتحدة، نظرا لمحدودية مواردها البشرية والمالية، ليس إشراكها مباشرة في تقديم الخدمات، بل بالأحرى، منحها فرصة مساعدة الشركاء الوطنيين على وضع وتنفيذ الاستراتيجيات اللازمة لزيادة الموارد والقدرات من أجل تقديم الخدمات، لربما عبر تنفيذ مبادرات تجريبية.

٤٩ - وترتبط تنمية القدرات عادة بأشكال شتى من المساعدة الفنية المخصصة للأفراد (التدريب) والمؤسسات (التطوير التنظيمي) والبيئة المؤاتية (دعم السياسات والاستراتيجيات). كما تشتمل على مواقف الأفراد والمجموعات والمجتمعات ككل وعلاقتها وقيمتها. وفي حين أن تنمية القدرات تقع في صميم المساهمات التي تقدمها المنظومة لتحقيق التنمية، ثمة أيضا صلة متينة تربطها بالأبعاد الأخرى ذات الصلة للأدوار المعيارية التي تؤديها المنظومة في مجال تعزيز القدرات الوطنية، ومن بينها الدعوة للتصديق على الاتفاقيات والصكوك الدولية وتنفيذها؛ والرصد المستقل للانتخابات؛ ومؤازرة عمليات مراقبة حقوق الإنسان. ويشدد النهج المتمحور حول احترام حقوق الإنسان على تمكين المحرومين من التمتع الكامل بحقوق الإنسان وتعزيز قدرات من يتوجب عليهم تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

٥٠ - ولجهاز الأمم المتحدة الإنمائي دور مباشر يؤديه في مجال تنمية القدرات على الصعيد القطري، استنادا إلى المهام والخبرات والتجارب الجماعية في المنظومة. وتشمل الجهود التي يبذلها الجهاز لتنمية القدرات جميع الأدوار الواردة في بيان مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وهي: (أ) تيسير تقييم القدرات؛ و (ب) تعزيز القدرات الوطنية على تنفيذ القواعد/المعايير الدولية ورصدها؛ و (ج) توفير الدعم لحفز اكتساب المعارف التكنولوجية والقدرات على الابتكار؛ و (د) دعم القدرة على إعداد واستخدام المعلومات والبيانات والنظم المتينة لإدارة المتمحورة حول النتائج، تحقيقا لقدرة أكبر من المساءلة؛ و (هـ) تيسير عمليات التوصل إلى توافق في الآراء والتوسط لإرساء علاقات بين أصحاب الشأن الرئيسيين في التنمية من أجل تعزيز القدرات على إشراك وتمكين المجتمع في مجال صنع القرارات؛ و (و) دعم القدرات على استعراض الخيارات السياسية العامة المناصرة للفقراء وتحليلها؛ و (ز) تيسير مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع والحكومة في عملية تنسيق التنمية والمساعدات الإنسانية على الصعيد

الوطني وتعزيز قدراتها في هذا المجال؛ و (ح) توفير الممارسات الجيدة الدولية المتبعة في جميع المجالات الواردة أعلاه وتعزيز القدرات على إقامة شبكات لتبادل المعارف بشأها.

٥١ - والأدوار التي ستؤديها منظومة الأمم المتحدة فعليا في بلد معين ما ستحدّد مبدئيا باتفاقات تبرم مع الشركاء الوطنيين وكيانات الأمم المتحدة. وتزداد أهمية عمليتي التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كآليتين في هذا الصدد. إلا أنّهما لا تعكسان دوماً مجمل طائفة المساهمات المقدمة من الوكالات المتخصصة وغيرها من كيانات الأمم المتحدة لتنمية القدرات أو المقدمة عبر البرامج الإقليمية والمشاركة بين البلدان، لتنمية القدرات. وتؤدي تلك المساهمات دوراً مركزياً حينما يتعلق الأمر بتحليل الصلة العامة الفعلية والمحتملة للجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لتنمية القدرات باحتياجات البلدان وأولوياتها.

٣ - تنمية القدرة الفنية والتكنولوجية

٥٢ - بينما تعالج جميع كيانات الأمم المتحدة، بشكل أو بآخر، تنمية القدرات الفنية والتكنولوجية، ينفذ بعض الوكالات ولايات وبرامج محددة لتنمية القدرات التكنولوجية. هذه الوكالات هي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) واليونسكو ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) ومنظمة الصحة العالمية والاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية وجامعة الأمم المتحدة. وتعالج هذه الولايات جوانب معينة من مثل الابتكار التكنولوجي ورسم السياسات العامة وتقييمها وتطوير التكنولوجيا وتطبيقها، بما في ذلك تعديل التكنولوجيا المستوردة لتتكيف مع الظروف المحلية.

٥٣ - وتساهم كيانات الأمم المتحدة مساهمة هامة لوضع المعايير في مجال تنمية القدرات التكنولوجية واكتساب المعارف. وتؤدي منظومة الأمم المتحدة أيضاً منذ عقود دوراً حيوياً في مجال إنشاء المنظمات الفنية والتكنولوجية الأساسية وتطويرها في البلدان النامية، وذلك في مجالات من مثل الطيران المدني والأرصاد الجوية والاتصالات السلكية واللاسلكية والتغذية.

٥٤ - وتتجاوز مساهمة المنظومة في تنمية القدرات الفنية والتكنولوجية بشكل متزايد نطاق تعزيز مهارات الأفراد لتشمل قدرة المؤسسات برمتها، الأمر الذي يقتضي طائفة كاملة من المساعدات الفنية والتنظيمية والإدارية. وما زال التدريب يشكل إحدى الوسائل البارزة لتعزيز قدرات الأفراد الفنية.

٥٥ - وتتصل كيانات الأمم المتحدة بمحاوريها المحتملين عبر المضي في إقامة شبكات جديدة من العلاقات مع الجميع، واستخدام أنواع مبتكرة من التعلم، واستثمار الدروس المستخلصة والخبرات الوفيرة التي تراكمت عبر السنين في البلدان النامية، لا سيما عبر التعاون بين بلدان الجنوب. كما تؤدي منظومة الأمم المتحدة دورا محفزا في هذا المجال إذ إنها تقيم شبكات من العلاقات بين القطاع الخاص ومراكز الخبرة الرفيعة ومؤسسات الأبحاث والمؤسسات التكنولوجية والجهات المانحة الثنائية والجهات الفاعلة الأخرى، التي لولا تلك الشبكات، ما كانت لتتخرط في هذا النوع من الجهود الدولية.

٤ - التنفيذ الوطني والاستعانة بالخبرات الوطنية

٥٦ - يتبين من الأبحاث التي أعدت لتحضير هذا التقرير أن كيانات الأمم المتحدة أصبحت أكثر فأكثر وعيا بضرورة إيلاء الأولوية لإشراك الموظفين الوطنيين والاستعانة بالخبرات الوطنية والمؤسسات الوطنية. وأضحت ظاهرة التنفيذ الوطني واسعة الانتشار حاليا لدرجة أنها لم تعد حاضرة دوما للرصد كطريقة تنفيذية منفصلة.

٥٧ - والغرض من التنفيذ الوطني والاستعانة بالخبرات الوطنية هو تعزيز تولي الحكومات زمام الأمور وتعزيز عملية الحفاظ على النتائج. غير أنه لتحقيق هذه الأهداف، يجب أن تصاحب التنفيذ الوطني زيادة القدرات المؤسسية، عبر، على سبيل المثال، زيادة ميزانيات المؤسسات الوطنية التي تضطلع بمسؤوليات جديدة.

٥ - دعم عمليتي تنسيق المساعدات الخارجية واستخدامها

٥٨ - يتوقع من منظومة الأمم المتحدة دعم القدرات الوطنية التي تمكن البلدان النامية من تولي زمام أمور المساعدات الخارجية والإشراف عليها ودعم عملية تنسيق المساعدات. وغالبا ما تشمل مهمة المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية تأدية دور محوري لدعم الحكومات في مجال تنسيق المساعدات.

٥٩ - وتساهم المنظومة في تنمية قدرة البلدان النامية لكي تستخدم بالطريقة المثلى مختلف طرائق المساعدة، بما فيها دعم الميزانيات. وفي بعض البلدان النامية، تُدعى المنظومة لمساعدة الحكومات الوطنية بقوة في عملية تنسيق ما تتلقاه من دعم مباشر بل وحتى للمساهمة فيها. وتقدم المنظومة مساهمتها في هذا المجال وفي المقام الأول بدعم عملية إعداد الخطط الوطنية، لا سيما عبر تحليل الميزانية المتمحورة حول تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، التي تساعد البلدان على تبيان التفاوت في تخصيص موارد ونفقات الميزانية للقطاعات والمناطق المحرومة. ويتيح هذا الأمر فرصة ممتازة لتوسيع نطاق إشراك الأمم المتحدة في الإصلاحات القطاعية.

٦٠ - وأدت المنظومة دورا هاما في مجال تعزيز القدرات الوطنية على رصد وتقييم التقدم المحرز في القضاء على الفقر وتحقيق سائر الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. وساهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف بشكل خاص، وأيضا عدد من الوكالات المتخصصة، في التوعية بظاهرة الفقر على أكمل وجه، توعيةً تتخطى بُعدَه المتعلق بالدخل لتشمل، على سبيل المثال، حصول الفقراء على خدمات الرعاية الصحية والتعليم وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية الأساسية وتحكمهم بممتلكاتهم والمشاركة في إدارة الشؤون العامة. كما أن المنظومة ساعدت على تحسين النظم الإحصائية الوطنية لكي يتسنى تضمينها الأهداف الإنمائية للألفية/المؤشرات المتمحورة حول التنمية البشرية. وأصبح ما يربو على ٩٠ بلدا يستخدم حاليا نظام *DevInfo* الذي أُطلق في عام ٢٠٠٤، وغيره من نظم المعلومات الجغرافية.

٦ - أهمية تنمية القدرات والحفاظ على النتائج وفعاليتها

٦١ - تتزايد مجموعة الأدلة المتعلقة بنتائج فعالية الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة إلى تنمية القدرات على الصعيد الوطني. ويمكن أن تستمد هذه الأدلة من قاعدة البيانات التي أنشأها حديثا فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. إذ تم، تحضيرا للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، تحليل عينة من ٤٠ عملية تقييم على الصعيد القطري أجرتها تسعة كيانات تابعة للأمم المتحدة^(٧) لقياس ما أثمرت عنه جهود تنمية القدرات الوطنية من نتائج. واتضح من الأدلة أن هذه الكيانات كافة ركزت على بناء القدرات الوطنية للسعي إلى القضاء على الفقر وتحقيق نمو اقتصادي ثابت وتحقيق التنمية المستدامة. وكشفت عمليات التقييم، في جميع الحالات تقريبا، عن تحقيق نتائج إيجابية في هذه المجالات، لا سيما في مجال إعداد السياسات، حيث يمكن بالتحديد معرفة ما قدمته الكيانات من مساهمات. غير أن الأدلة تشير أيضا إلى أن فعالية هذا الدعم واستمرارية النتائج تصبحان مهددتين حينما لا يجري تعديلهما ليتكيفتا مع قدرة الحكومات الوطنية الشريكة على تنفيذ المبادرات الجديدة أو دمجها في أطر السياسات العامة الخاصة بها.

٧ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

٦٢ - إذا أريد للبلدان النامية أن تنفذ الأولويات الوطنية وتحقق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، يتعين اعتماد عملية متواصلة من بناء القدرات

(٧) منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وبرنامج الأغذية العالمي.

يمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تساهم فيها إلى حد كبير. ومنذ عام ٢٠٠٤ ومكانة المنظومة تزداد بروزا من حيث المساهمات التي تقدمها، ليس في مجالي الابتكارات الفنية والتكنولوجية والتدريب فحسب، بل أيضا على مستوى الدعوة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا وتقديم المساعدة المباشرة لتحقيقها والتفريد بالالتزامات الدولية في مجالات أخرى ذات صلة بها.

٦٣ - وتبدو المنظومة، بفعل دورها الحيادي والميسر في أوساط الحكومات الوطنية والجهات الفاعلة في المجتمع، فعالة للغاية في مجال إعداد واستخدام البيانات الهامة بالنسبة لعملية التنمية والدعوة للتفريد بالقواعد والمعايير الدولية وتعميمها. وكثيرا ما تساعد كيانات الأمم المتحدة الحكومات الوطنية على تنسيق المساعدات الخارجية وحسن استثمار طرائق المساعدة الجديدة، من مثل دعم الميزانية والنهج القطاعية واستراتيجيات الحد من الفقر.

٦٤ - وأصبحت ظاهرتا التنفيذ الوطني والاستعانة بالخبرات الوطنية شائعتين. غير أن التنفيذ الوطني للمشاريع والبرامج التي تدعمها الأمم المتحدة يجب أن يصبح جزءا من العمليات والإجراءات الوطنية من حيث التسلسل الإداري والترتيبات الإدارية و/أو ظروف العمل. وتصبح فعالية عملية تنمية القدرات التي تدعمها الأمم المتحدة واستمراريتها مهددتين إذا لم تكيّف الجهود المبذولة مع القدرة المالية والفنية للحكومات المستفيدة من تلك العملية والمؤسسات الوطنية الأخرى على مواصلتها بدون الدعم الخارجي.

باء - التعاون بين بلدان الجنوب وتنمية القدرات الوطنية

١ - تعميم التعاون بين بلدان الجنوب وترسيخه

٦٥ - أقر قادة العالم في مؤتمر القمة العالمي بالإجازات التي تحققت بفعل التعاون بين بلدان الجنوب وبما ينطوي عليه هذا التعاون من إمكانات هائلة وشجعوا على تعزيزه. وجعل بعض البلدان المتوسطة الدخل بالتحديد (البرازيل وجنوب أفريقيا والهند) التعاون بين بلدان الجنوب جزءا من سياستها الخارجية والتجارية.

٦٦ - وإن المهمة الأساسية للوحدة الخاصة المعنية بالتعاون بين بلدان الجنوب، التي شكلتها الجمعية العامة في عام ١٩٧٨ كوحدة مستقلة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتمثل في تعزيز وتنسيق ومساندة التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي على الصعيد العالمي وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة. وأقر المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إطار التعاون الثالث للتعاون بين بلدان الجنوب (٢٠٠٥-٢٠٠٧) لتستخدمه الوحدة الخاصة كدليل لبرنامج عملها الحالي. ويشكل البرنامج الإنمائي أحد المصادر المالية الرئيسية لهذه

الوحدة. وعبر التعاون الثلاثي بشكل أساسي، تم حشد موارد مالية إضافية للأمم المتحدة وأشكال دعم أخرى للتعاون بين بلدان الجنوب.

٦٧ - وبذلت عدة كيانات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة جهوداً كثيفة لدمج مسألة التعاون بين بلدان الجنوب في برامجها. وفي البرنامج الإنمائي، يشكل التعاون بين بلدان الجنوب أحد المحركات الستة لفعالية التنمية في إطار التمويل المتعدد السنوات للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧. وفي ما يلي بعض الأمثلة الأخرى على ذلك: (أ) برنامج منظمة الأغذية والزراعة الخاص للأمن الغذائي^(٨)؛ و (ب) مبادرة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) الجديدة المتمثلة في إنشاء مراكز التعاون الصناعي بين بلدان الجنوب في عدة بلدان نامية أكثر تقدماً؛ و (ج) وتعاون الأونكتاد الفني الذي يقام وينفذ على صعيد بلدان الجنوب؛ و (د) سياسة المنظمة الدولية للطيران المدني التي تدعو إلى تعزيز مراكز التدريب الموجودة في البلدان النامية والخدمات الاستشارية التي يقدمها خبراء الجنوب؛ و (هـ) تنفيذ برنامج الأمم المتحدة للبيئة لخطة بالي الاستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات.

٢ - التعاون المالي بين بلدان الجنوب

٦٨ - بدأت عدة بلدان مانحة من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية عملية من التمويل من أجل التنمية. وفي مؤتمر القمة الثاني لبلدان الجنوب الذي عقد في الدوحة في عام ٢٠٠٥، اعتمدت البلدان النامية خطة عمل الدوحة التي تضمنت إنشاء صندوق الجنوب للتنمية والمساعدة الإنسانية. وهناك عدة أمثلة جيدة أخرى على جهات مانحة من غير الأعضاء في هذه اللجنة التي تقدم الدعم المالي الكبير إلى البلدان النامية، بما فيها القروض بشروط تساهلية وشطب الديون والهبات المخصصة للمساعدة الفنية.

٦٩ - وثمة احتمال شديد بأن يزداد دور منظومة الأمم المتحدة في تمكين شركات التمويل بين البلدان النامية. وفي وسع المنظومة نقل هذه المساهمات. غير أن دورها الفريد يمكن أن يتمثل في مساعدة البلدان النامية، بناء على طلبها، على إقامة صلة قوية بين الأنشطة التنفيذية

(٨) يمثل هذا البرنامج أحد أكبر البرامج العالمية في مجال التعاون بين بلدان الجنوب ويشمل طائفة واسعة من الجهات المانحة وهي: إسبانيا وألمانيا وأيرلندا وبلجيكا وجمهورية كوريا وسويسرا وفرنسا والمغرب والمملكة العربية السعودية وموناكو وهولندا واليابان والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وصندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة البلدان المصدرة للنفط.

التي تدعمها هذه المساهمات الجديدة وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

٣ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

٧٠ - يمكن أن تشكل كيانات الأمم المتحدة الأدوات الرئيسية التي تستخدم لاستثمار الخبرات في بلدان نامية من أجل تحقيق التنمية في بلدان نامية أخرى. وغالبا ما ترتبط المهمة المعيارية للوكالات المتخصصة بإنشاء شبكات من الخبراء أصحاب الكفاءات العالية والمؤسسات المتخصصة، توفر معارف رئيسية من بلدان نامية لتفيد منها برامج تنمية القدرات الفنية في بلدان نامية أخرى. وتعمل الوحدة الخاصة المعنية بالتعاون بين بلدان الجنوب عبر إرساء شراكات عريضة القاعدة وتمتينها مع طائفة من المنظمات، ليس في منظومة الأمم المتحدة فحسب، بل على الصعيد العالمي أيضا.

٧١ - ويعيق نقص الموارد العادية القدرة المؤسسية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي على جعل التعاون بين بلدان الجنوب جزءا من جميع أنشطة البرامج. وما زال تدفق المعلومات وتبادله داخل منظومة الأمم المتحدة ما زال ناقصين نسبيا على ما يبدو، الأمر الذي يحد من الجهود المبذولة لتمتين الشراكات في إطار التعاون بين بلدان الجنوب. ويؤدي تمتين الوحدة الخاصة المعنية بالتعاون بين بلدان الجنوب وتعزيز دورها كجهة منسقة لهذا التعاون إلى رفع مستوى الاتساق والتنسيق والانتظام في تقديم التقارير عن مختلف أشكال هذا التعاون وتحليلها.

جيم - تعميم المنظور الجنساني

٧٢ - اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ سياسة واستراتيجية شاملتين على نطاق المنظومة بشأن تعميم المنظور الجنساني بغية التسريع من عجلة تنفيذ الالتزامات المتفق عليها عالمياً. ولن تحل هاتان السياسة والاستراتيجية محل السياسات التي يعتمدها كل من الكيانات، بل ستعززها وفي الوقت نفسه ستعزز الإجراءات الجماعية. وأشار المجلس إلى أن تعميم المنظور الجنساني هو الاستراتيجية المقبولة عالمياً لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة^(٩). وستنفذ هاتين السياستين الاستراتيجية والشبكة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين. وستُعد الشبكة خطة عمل على نطاق المنظومة تتضمن مؤشرات وجداول زمنية وتوزيعاً

(٩) انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢/١٩٩٧.

للمسؤوليات وآليات للمساءلة وموارد، وهذه كلها أمور لا بد منها لتطبيق استراتيجية تعميم المنظور الجنساني.

٧٣ - وشكلت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية فريقا خاصا معنيا بالمساواة بين الجنسين ينسق أعماله صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ويضم ١٧ كيانا من كيانات الأمم المتحدة^(١٠) للمساعدة على اتخاذ إجراءات أكثر اتساقا داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن تعميم المنظور الجنساني وتمكين المرأة على الصعيد القطري. وأجرى الفريق الخاص التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية استعراضا لتقرير المُنسقين الدائمين لعامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ اللذين كشفوا عن تنفيذ أنشطة منصّبة بالتحديد على المرأة (لا سيما في قطاعي الرعاية الصحية والتعليم) يتجاوز عددها عدد الأنشطة ذات الصلة بتعميم المنظور الجنساني. إضافة إلى ذلك، أجرى الفريق الخاص استعراضا لأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي وُضعت بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦، وقارنه باستعراض مِثيل أُجري في عام ٢٠٠٢. فبين له أن التحليل الجديد يعكس على نحو أفضل مسألتي المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، لكن ما من أدلة وافية تدل على أن هذا التحليل يُستخدم كأساس لتنفيذ برامج شاملة دعما للمساواة بين الجنسين.

٢ - تعزيز الخبرات في قضايا المساواة بين الجنسين

٧٤ - أطلق الفريق الخاص التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، كوسيلة لسد الفجوة بين النوايا الحسنة والتنفيذ، عملية تعليم ذات منحى تطبيقي لمساعدة عدد ضئيل من أفرقة الأمم المتحدة القطرية المتطوعة على التوصل إلى تحديد ما يمكن تكراره من ممارسات جيدة في مجال الاضطلاع ببرامج متمحورة حول الحقوق وموجهة نحو التغيير، تساعد الحكومات والمجتمع المدني على تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

٧٥ - وما زالت محاولات إعداد خبراء مختصين بالقضايا الجنسانية دعما لتعميم المنظور الجنساني على الصعيد القطري ولتعزيز فعاليتهم، حتى الآن، جزئية ومخصصة لغرض محدد نسبيا. ولم تحدّد أي مهام واضحة للمختصين بالقضايا الجنسانية، لكن أعدت اختصاصات

(١٠) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة وشعبة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وموئل الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة واليونيسكو وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية في الأمم المتحدة ومنتدى الأمم المتحدة المعني بقضايا الشعوب الأصلية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية.

المستشارين والمنسقين المعنيين بالقضايا الجنسانية الذين يعينهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف في المقر وفي المكاتب الإقليمية والقطرية. ويعمل الفريق الخاص التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على إعداد قائمة بالمختصين بشؤون المساواة بين الجنسين لمساعدة أفرقة الأمم المتحدة القطرية في عمليات التنسيق التي تجريها، مثل صياغة إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتقييمه.

٣ - التوازن بين الجنسين في التعيينات في منظومة الأمم المتحدة

٧٦ - تشكل سياسة منظومة الأمم المتحدة المتمثلة في تضمين سياساتها المتعلقة بالموارد البشرية مسائل المساواة بين الجنسين عنصرا مكملا لتعميم المنظور الجنساني. وتُشجّع الجهود المبذولة لإقامة التوازن بين الجنسين في التعيينات في منظومة الأمم المتحدة سواء في المقر أو على الصعيد القطري، بما في ذلك تعيينات المنسقين الدائمين. وفي نهاية عام ٢٠٠٥، كانت النساء يمثلن ما نسبته ٣٧ في المائة من جميع موظفي الفئة الفنية في النظام الموحد للأمم المتحدة، في حين أن نسبتهن في عام ٢٠٠٠ كانت ٣٣ في المائة.

٧٧ - وتندى نسبة النساء إلى حد كبير في الرتبة ف-٤ أو ما فوقها. وتشير البيانات سيادة نمط عام ٢٠٠٥ تمثل في تبدل عدد كبير من موظفات الفئة الفنية بين مؤسسات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية^(١١)، وإلى خسارة موظفات من الفئة الفنية ممن يمتلكن ذخرا من المهارات والمعارف والخبرات.

٧٨ - وتُبدل حاليا جهود لتحقيق المساواة بين الجنسين في مناصب المنسقين المقيمين. إذ إن النسبة المئوية للنساء منهم لا تزال منخفضة نسبيا (٢٦ في المائة في عام ٢٠٠٥ و ٣٢ في المائة في عام ٢٠٠٧)، لكنها تتحسن تدريجيا بفعل نظام التعيين الاستباقي. وفي عام ٢٠٠٥، مثلت النساء نسبة ٣٨ في المائة من التعيينات مقارنة بنسبة ٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٤. ومن أصل ما مجموعه ٤٢ تعيينا في عام ٢٠٠٥، مثلت النساء نسبة ٥٢ في المائة من الأشخاص الـ ٢٣ الذين عُينوا منسقين مقيمين للمرة الأولى.

(١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية واليونيسكو ومنظمة الأغذية والزراعة واليونيدو ومنظمة العمل الدولية.

٤ - تتبع المخصصات والنفقات لتحقيق المساواة بين الجنسين

٧٩ - ما زالت منظومة الأمم المتحدة تفتقر إلى آليات دائمة ومنتظمة تعنى بتتبع المخصصات والنفقات لتحقيق المساواة بين الجنسين. وقد حاولت بعض تقارير التقييم تتبع التمويل المخصص لمسألة تعميم المنظور الجنساني وتحديد المبالغ التي تُنفق عليها في كيانات الأمم المتحدة. غير أنه تعذر إجراء تقديرات دقيقة للموارد المخصصة لمسألة المساواة بين الجنسين بسبب الافتقار إلى البيانات أو بسبب تباينها. وردا على التقييم الذي أجري لمدى تعميم المنظور الجنساني في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصادر في عام ٢٠٠٦، أُتخذت مبادرات لتشديد عملية المساءلة عن نتائج المساواة بين الجنسين، وذلك كجزء من خطة العمل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

٥ - الميزة المراعية للمنظور الجنساني والمساءلة عن تعميمها

٨٠ - يقتضي تعميم المنظور الجنساني بشكل فعلي إجراء تحليل منتظم للبيانات بحسب نوع الجنس من أجل كفالة تبيان منظور المساواة بين الجنسين ودمجها في تصميم جميع المشاريع والبرامج وتنفيذها وتقييمها. وتيسر الميزة المراعية للفوارق بين الجنسين عملية تقييم تخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. وتتيح عمليات التدقيق في مدى تحقيق المساواة بين الجنسين المجال أمام تقييم مستوى تنفيذ استراتيجية تعميم المنظور الجنساني داخل كيانات الأمم المتحدة.

٨١ - وبينت مبادرات الميزة المراعية للمنظور الجنساني التي أُتخذت في جميع أنحاء العالم كيف يمكن لتحليل البيانات بحسب نوع الجنس، لدى إعداد الميزانية، أن يفضي إلى نتائج إيجابية لتحقيق المساواة بين الجنسين. وتشمل هذه المبادرات التدقيق في موارد ونواتج الميزانية وآثار تدابير رفع النفقات والإيرادات من منظور جنساني.

٨٢ - ولا بد من بناء القدرات لضمان الإعداد المنتظم للميزانيات المراعية للمنظور الجنساني. وينظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دورات تدريبية للمعنيين بشؤون التنمية وعلماء الاقتصاد والمسؤولين الحكوميين. وأثمرت هذه الدورات عن مشاركة مجموعة من نحو ١٠٠ مختص من ٥٠ بلدا في نشر المعارف التي اكتسبوها في بلدانهم وفي توفير الدعم الفني لإعداد ميزانيات مراعية للمنظور الجنساني. وفي عام ٢٠٠٦، أعد صندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة مجموعة موارد تدريبية لبناء القدرات الوطنية والإقليمية على إعداد الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني. وعمد الصندوق الإنمائي للمرأة مؤخرا، من أجل نشر المعلومات، إلى إصدار تقرير بعنوان "الميزة المراعية لحقوق المرأة: رصد الميزانيات الحكومية للتحقق من تقيدها بتوصيات اتفاقية القضاء على جميع أشكال

التميز ضد المرأة“ (Budgeting for women's rights: monitoring government budgets for)
(compliance with CEDAW).

٦ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

٨٣ - تحرز منظومة الأمم المتحدة تقدماً مطرداً في مجال اعتماد النهج الثنائي المسار المتمثل في تعميم المنظور الجنساني وتنفيذ برامج محددة الأهداف لتمكين المرأة. وأحرز بعض التقدم في مجال زيادة عدد المختصين بالفوارق بين الجنسين وإقامة توازن بين الجنسين في التعيينات في المنظومة، باستثناء الرتب العليا. غير أن المنظومة لا تزال تفتقر إلى آليات وأدوات المساءلة الدائمة والمنظمة والأدوات اللازمة لتتبع الاعتمادات التي تخصص لمسألتي تعميم المنظور الجنساني وتمكين المرأة والمبالغ التي تنفق عليهما.

٨٤ - وعلى الصعيد القطري، نُفذت عمليات لتنمية القدرات من أجل تعزيز الجهود المبذولة لتعميم المنظور الجنساني وتمكين المرأة بتنفيذ عمليات لتنمية القدرات في هذين المجالين. وأحرز بعض التقدم في مجال المساءلة عبر إعداد الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني والتدقيق في مدى تحقيق المساواة بين الجنسين. لكن كان هناك نقص في تحليل البيانات بحسب نوع الجنس الذي يرمي إلى تبيان المنظور الجنساني وأخذة في الاعتبار لدى تصميم المشاريع والبرامج وتنفيذها وتقييمها. ومن التحديات الكبيرة التي ما زالت مطروحة هو تحديد الصلات القائمة بين برامج المساواة بين الجنسين التي تضطلع بها المنظومة والنتائج الملموسة من حيث تغيير السياسات والقوانين والبرامج الوطنية والمواقف وطرق السلوك الاجتماعية.

دال - الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية

١ - تولى الجهات الوطنية زمام الأمور ودور منظومة الأمم المتحدة

٨٥ - يلزم على السلطات الوطنية وأصحاب الشأن الوطنيين الاضطلاع، أثناء الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، بالمسؤولية المطلقة عن الإشراف على جهود التعافي وتنسيقها وإدارتها. وهذا أمر حيوي بالنسبة لضمان استمرارية التعافي وعدم تسبب الدعم الدولي بنشوء ظاهرة الاعتماد على الغير.

٨٦ - ولجهاز الأمم المتحدة الإنمائي دور حيوي يؤديه في هذه الحالات. والمهمة الرئيسية التي تقع على كاهل الأمم المتحدة هي دعم البلدان على إقامة الأساس الذي تقوم عليه التنمية الطويلة الأجل والمستدامة، مع احتفاظها بالقدرة على تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة التي لا تزال موجودة أو التي قد تبرز من جديد.

٨٧ - ويقر جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بشكل لا لبس فيه بأهمية تبادل المعارف والتعاون بين البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، شارك أصحاب الشأن في من البلدان التي ضربتها الزلازل في جولات دراسية لمعاينة تجارب بلدان أخرى يفيدون منها لإعداد استراتيجيات إعادة الإعمار. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك المبادرة المتعلقة بدور البرلمانات في منع نشوب الأزمات والإنعاش، التي شارك في وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي.

٢ - التنسيق في ما بين الإدارات وفي ما بين الوكالات

٨٨ - بُدلت جهود كثيفة لتعزيز نظام المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية عبر إقامة صلات مؤسسية بين هيئات التنسيق التابعة للمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية. واستتبع ذلك في بعض الحالات دمج مكاتب هؤلاء المنسقين. كما بدأ اعتماد نظم ومعايير أفضل مستوى لاختيار الأفراد الأكثر قدرة على تولي مهام قيادية في الميدان بشكل فاعل ومسؤول وتعيينهم وتدريبهم.

٨٩ - وبفضل عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية و/أو البرامج المشتركة، تحسن التعاون بين الوكالات الإنسانية والمنظمات الأكثر منحي نحو التنمية في معالجة مسائل معينة مثل عودة اللاجئين وإعادة إدماجهم في المجتمع. وأعدت على نطاق المنظومة سياسات بشأن بعض المسائل، مثل الأمن الغذائي ونزع سلاح المقاتلين المسلحين وتسريحهم وإعادة إدماجهم وعائلاتهم في المجتمع والتعليم. وفي عام ٢٠٠٧، سُنجز إعداد سياسة على نطاق منظومة الأمم المتحدة تتعلق بخلق الوظائف ودر الدخل وإعادة الإدماج في المجتمع في فترة ما بعد الصراع.

٩٠ - ويُحرز تقدم في مجال تعزيز البرامج في ما بين الإدارات وفي ما بين الوكالات لإدماجها في التخطيط الاستراتيجي في المقر وعلى الصعيد القطري. ويوفر إقرار المبادئ التوجيهية لعملية تخطيط البعثات المتكامل الفرصة لتعزيز الاتساق بين كل من هيئات الأمم المتحدة المعنية بحفظ السلام والشؤون الإنسانية والشؤون الإنمائية. ومن الواضح أن المكاتب المتكاملة، مثل مكاتب سيراليون وبوروندي، تخطو خطوات باتجاه رفع مستوى التنسيق بين هذه الهيئات.

٩١ - وما زالت منهجية تقييم احتياجات ما بعد الصراع، المشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي، والرامية إلى المساعدة على وضع الخطط الوطنية للمرحلة الانتقالية في مرحلة ما بعد الصراع مباشرة تشكل أداة متينة لتكاتف الجهات الفاعلة الوطنية والدولية. وسيؤدي الاستعراض الشامل الذي خضع له هذا التقييم في عام ٢٠٠٦ وما استتبعه من تحسينات

أدخلت على التقييم في عام ٢٠٠٧ إلى زيادة مساهمة هذه الأداة في تخطيط السياسات الوطنية وتمويلها وتنفيذها بشكل متكامل في المراحل الانتقالية.

٩٢ - وأقامت جهات شريكة وغير شريكة للأمم المتحدة شراكة جديدة بشأن الإنعاش بعد انتهاء الصراع مباشرة، وذلك عن طريق تشكيلها الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعني بالإنعاش المبكر، الذي يركز على بناء القدرة الشاملة على نطاق المنظومة والتأهب لإتاحة المجال للبدء بعمليات الإنعاش في بداية مرحلة تقديم المساعدات الإنسانية وللتأثير في طريقة تقديم مساعدات الإغاثة الإنسانية، بحيث تأخذ بمزيد من الاعتبار الشواغل الإنمائية ومنظور الحد من المخاطر والحيلولة دون نشوب الصراعات.

٣ - جمع البيانات وإدارة المعلومات

٩٣ - كثفت منظومة الأمم المتحدة جهودها لتنسيق عملية جمع المعلومات أثناء المرحلة الانتقالية، بالشراكة مع الجهات الفاعلة الوطنية؛ وساندت المبادرات الرامية إلى تعزيز قدرات هذه الجهات على جمع البيانات وتحليلها. ويتولى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تسيير أعمال مراكز المعلومات عن المساعدات الإنسانية التي يتم إنشاؤها عادة داخل الهيئات الحكومية في بداية الأزمة، لا سيما في البلدان التي تتوفر فيها بيانات وطنية. وتستخدم أيضا في الحالات الانتقالية قواعد البيانات المتعلقة بالمساعدات الإنمائية من أجل تتبع التقدم الذي تشهده مشاريع إعادة الإعمار بدعم من البرنامج الإنمائي. ويتولى أحد الأفرقة العاملة المشتركة بين الوكالات استعراض كيفية جعل مراكز المعلومات عن المساعدات الإنسانية وقواعد البيانات المتعلقة بالمساعدات الإنمائية والنظم الأخرى مثل DevInfo (الذي يستعان به لرصد مدى تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية) أكثر توافرا بعضها مع بعض ومع النظم الوطنية.

٤ - التمويل

٩٤ - يزداد اهتمام المجتمع الدولي بضرورة توفير تمويل أكثر استشرافا وثباتا لدعم الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية. وجرت محاولات لاستخدام الأموال التي تقدمها الجهات المانحة استخداما أكثر مرونة وبتوثيق صلتها بالاحتياجات الوطنية وبمزيد من السرعة. وتمكن برنامج الأغذية العالمي خاصة من جذب قدر كبير من الأموال عبر أداته المتعلقة بالبرامج والتمويل، التي تدعى "عملية الإغاثة والإنعاش الطويلة الأمد".

٩٥ - وبالتعاون مع البنك الدولي، تدير مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية حاليا صناديق استثمارية متعددة المانحين في عدد من البلدان. وأبرزت عمليات استعراض خضعت لها مؤخرا هذه الصناديق ما يكمن فيها من قدرات على تعزيز توالي الجهات الوطنية زمام توزيع

المساعدات والإشراف عليها، لكنها أشارت إلى تأخر وصول المساعدات إلى هذه البلدان وإلى ارتفاع تكاليف المعاملات بالنسبة لها، وذلك بسبب عدم اعتماد أصحاب الشأن إجراءات واتفاقات مبسطة.

٩٦ - وفي بعض الحالات، وسعت منظومة الأمم المتحدة من نطاق عملية النداء الموحد لتشمل تمويل أنشطة إعادة الإعمار المبكرة، غير أن النجاح كان محدودا. ووافق المجتمع الدولي أيضا على إنشاء صندوق لبناء السلام يُخصص لتلبية الاحتياجات الماسة في مجال بناء السلام في البلدان الخارجة من الصراع. وفي حين أن الصندوق يقدم الدعم المحفز الذي تشتد إليه الحاجة، فإن هذا الدعم يبقى محدودا من حيث الحجم والنطاق، وبذا فإن كل ما في وسعه فعله هو سد جزء من النقص في التمويل.

٥ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

٩٧ - ارتفع مستوى التخطيط المشترك وتبادل المعلومات إلى حد كبير في المقر وفي الميدان على السواء. غير أن تباين الإجراءات الإدارية وهيكلية التمويل ما برح يحول دون توثيق التعاون في مرحلتي تنفيذ العمليات وإعداد البرامج. وكثيرا ما تضمنت الاستراتيجيات الانتقالية إسهامات وردت من وكالات غير مقيمة، غير أنه يلزم بذل المزيد من الجهود لضمان مشاركتها الدائمة في مرحلتي التخطيط والتنفيذ. إضافة إلى ذلك، غالبا ما يثير التحرك نحو تحقيق التكامل مخاوف من تضارب الولايات، لاسيما في مجال الشؤون الإنسانية والحيادية، ينبغي معالجتها بشكل مناسب أو دائم.

٩٨ - وتواجه تنمية القدرات وتسلم الجهات الوطنية زمام الأمور تحديات في الحالات الانتقالية، بخاصة في حالات ما بعد الصراع؛ فالهيئات الوطنية غالبا ما تكون ضعيفة وعاجزة عن التصدي لهذه التحديات. ويؤدي انعدام الأمن و/أو رداءة الهياكل الأساسية إلى الحد من إمكانات بلوغ بعض أصحاب الشأن. وبسبب غياب منهجية متعددة القطاعات وشاملة لتقييم الاحتياجات، يصبح الطلب هو محرك عملية تقييم احتياجات الإنعاش وإعداد أعمال متابعة خطط وبرامج الإنعاش.

٩٩ - أما في ما يتعلق بتمويل عملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، فتدور نقاشات بشأن الطريقة التي يمكن أو يجب اعتمادها لتنظيم تراتب الآليات الحالية والطريقة التي ينبغي أن يُقسم بها العمل بين مختلف الهيئات، لا سيما درجة التكامل بين الهيئات الإنسانية والإنعاش والتمويل الإنمائي الطويل الأجل. ولا يزال تمويل الفترة الانتقالية متفاوتا إلى حد كبير في ما بين البلدان وفي ما بين القطاعات داخل بلدان محددة.

خامسا - تحسين سير عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي

ألف - الاتساق والأهمية والفعالية

١ - الاتساق العام في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي

١٠٠ - يلزم أن تكون لدى البلدان الأعضاء إمكانية الاستفادة من جميع المعارف والمهارات والموارد التي يمتلكها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ويتعين اعتماد نهج شامل لإقامة التعاون بين الوكالات، على الصعيد القطري وفي المقر على حد سواء، لكفالة إشراك هذا الجهاز بطريقة تشاركية في العمليات التي تنفذ على الصعيد القطري، الأمر الذي يؤدي إلى متابعة تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، خاصة الأهداف الإنمائية للألفية، على الصعيد القطري. ويزداد التزام كيانات الأمم المتحدة بتعزيز اتساق الدعم الذي تقدمه إلى عمليات التنمية الوطنية.

١٠١ - وورد في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة عددًا من التوصيات أكد من جديد مبادرات الإصلاح على الصعيد القطري التي طُلب تنفيذها في الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، لعامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٤، ومنحها زخما متجددا. ويركز هذا التقرير، في المقام الأول، على تنفيذ قرار الجمعية العامة ٥٩/٢٥٠ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/٢٠٠٦، مع إيلاء الاعتبار اللازم للوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. وهو يقيّم مدى اتساق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وأهميته وفعالته مقارنة بالنقاط المرجعية المحددة في تلك الوثائق^(١٢).

٢ - الاتساق في سياق التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

١٠٢ - لدى إعداد التقييم القطري المشترك، يولى المزيد من الاهتمام لتفادي ازدواجية العمل التحليلي الذي يُضطلع به على الصعيد الوطني أو استبداله، ولزيادة وتعزيز العمليات الوطنية التي تؤدي إلى تحديد الأولويات الوطنية، على سبيل المثال، في شكل استراتيجيات

(١٢) إن المسائل المتعلقة بالأبعاد التي يتناولها تقرير الفريق الرفيع المستوى ستعالج في الأجزاء ذات الصلة، وذلك على النحو التالي: (أ) برنامج "أمم متحدة واحدة" (بما في ذلك التقدم الذي تشهده البرامج التجريبية) في الجزء الذي يتناول التقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ و (ب) برنامج "القائد الواحد" في إطار نظام المنسقين المقيمين؛ و (ج) برنامج "المكتب الواحد" في إطار المكاتب المشتركة. وقد بُحثت التجارب في مجال جمع الأموال على الصعيد القطري في الفصل المتعلق بالتمويل.

الحد من الفقر. وتحسنت نوعية العديد من الوثائق المتعلقة بالتقييم القطري المشترك. وبحلول مطلع عام ٢٠٠٧، كان قد أُعد ١٦٤ تقييمًا قطريًا مشتركًا. وفي عام ٢٠٠٥، قرر سبعة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية^(١٣) عدم إجراء أي تقييم من هذا النوع، إذ آثرت استخدام العمليات الوطنية.

١٠٣ - وفي شباط/فبراير ٢٠٠٧، أُفيد عن إنجاز ما مجموعه ١٤٦ إطارًا من أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وفي ما يربو على ٣٠ حالة، أُعد إطار ثان، وفي حالتين (غانا وفيت نام)، أُعدت حتى ثلاثة أطر. ويشار إلى النتائج الجماعية المتوقع أن يتمخض عنها تقديم منظومة الأمم المتحدة تعاونها على أنها نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي، وفقا للمبادئ التوجيهية الحالية التي أُعدتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، يجب ألا تتعدى ثلاثة إلى خمسة أطر. وفي الوقت الحاضر، بلغ عدد البلدان التي ضمنت هذا الإطار جميع المبادئ ونُهج الإدارة المتمحورة حول النتائج ٤٠ بلدا. وبدأ العمل بنهج مصفوفة النتائج في عام ٢٠٠٣. ويقضي هذا النهج بوضع مصفوفة النتائج ما يتوقع تحقيقه من إنجازات ونواتج واردة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في إطار منطقي تراتبي. وإضافة إلى إعداد البرامج المشتركة عبر مصفوفة النتائج إطار المساعدة الإنمائية، يزداد استخدام البرامج المشتركة التي هي كناية عن مجموعة من الأنشطة المحسدة في خطة عمل مشتركة تخصّص لها ميزانية يحددها ويمولها ما لا يقل عن كيانين من كيانات الأمم المتحدة. ويتضمن موقع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية معلومات عن زهاء ٣٥٠ برنامجًا مشتركًا.

١٠٤ - وعلى الإنجازات التي تحققت عبر مواءمة أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مع العمليات الوطنية أمثلة عدة. وأجرت الجهات المانحة أو المؤسسات المانحة التي تركز أعمالها على الصعيد القطري عدة عمليات استعراض خارجية لتقييم هذه الأطر وأداء جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في سياق الظروف الجديدة للمساعدات^(١٤). وفي موزامبيق، تم التوصل

(١٣) إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا والسنغال وكمبوديا وملاوي وموزامبيق.

(١٤) على سبيل المثال، تتولى إجراء تقييم دوري لسير أعمال منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف التي هي بمثابة شبكة تضم تسعة بلدان مانحة. وتجري بلدان الشبكة، مشتركة، استقصاءات سنوية داخلية للكشف عن أداء الشراكات المتعددة الأطراف في البلدان النامية (الشراكات مع الحكومات الوطنية والاجتمع المدني ووكالات التنمية الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى). وينبغي الإشارة، مع ذلك، إلى أن هذه الاستقصاءات تستند إلى تصورات موظفي البعثات الميدانية والسفارات التابعة للبلدان الأعضاء في شبكة التقييم المذكورة، وبذا، لا يجوز اعتبارها تقييمات. ومن التقييمات المفيدة الأخرى الاستعراض الذي أجرته شركة Scanteam النرويجية (٢٠٠٥) ومعهد التنمية لما وراء البحار في المملكة المتحدة (٢٠٠٦).

إلى إدماج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في خطط التنمية الوطنية عبر ربط الإطار بعمليات استراتيجية الحد من الفقر. وثمة أمثلة أخرى على ذلك، يشمل بعضها التنسيق الوثيق مع مؤسسات بریتون وودز، تتجسد في التجارب التي شهدتها إثيوبيا (دمج الأهداف الإنمائية للألفية في استراتيجية الحد من الفقر) وأذربيجان (دعم التنمية في الخطة الوطنية) وتزانيا (دعم الاستراتيجية الوطنية) والجمهورية العربية الليبية (بناء قدرات المسؤولين عن التخطيط في المحافظات) وزامبيا (دعم خطة إنمائية وطنية واحدة متمحورة حول الأهداف الإنمائية للألفية وتقودها الحكومة) والسنغال (بناء القدرات في مجال تحليل الفقر) وغانا (التقييمات المتمحورة حول القطاعات) واليمن (محورة استراتيجية الحد من الفقر حول الأهداف الإنمائية للألفية). وعلى صعيد المقر، شكل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي فرقة عمل مشتركة لتعنى بتوثيق التعاون بينهما ليتسنى للبلدان المنخفضة الدخل إعداد استراتيجياتها الشاملة لعدة قطاعات، التي تتمثل أحيانا كثيرة في استراتيجيات الحد من الفقر، لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

١٠٥ - وأحرز تقدم أيضا في مجال موازنة دورات البرامج في ما بين كيانات الأمم المتحدة مع البرامج المتعددة السنوات الخاصة باللجنة التنفيذية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وحتى شباط/فبراير، تمت موازنة دورات برامج هذه الكيانات في ما يربو على ١١٠ بلدان، وأصبحت، إلى أقصى حد ممكن، متزامنة مع دورات البرامج الوطنية، بما فيها استراتيجيات الحد من الفقر. غير أن موازنة دورات برامج جميع الهيئات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة ما زال يشكل تحديا يتعين مواجهته. ومن ضمن الموانع الرئيسية لتعزيز الاتساق على مستوى الاستراتيجيات والعمليات هو اختلاف أطر ودورات وطرائق التمويل في جميع الصناديق والبرامج والوكالات وغيرها من كيانات منظومة الأمم المتحدة.

١٠٦ - إن أفرقة الأمم المتحدة القطرية، المؤلفة من ممثلين عن كيانات الأمم المتحدة المقيمة، هي التي تتولى عمليا تنفيذ القسم الأعظم من عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ومع توسيع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية دائرة عضويتها لتتجاوز أعضاء اللجنة التنفيذية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي) وتشمل أكثر من ٢٠ من الوكالات والكيانات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، أضحت العضوية في أفرقة الأمم المتحدة القطرية أيضا أكثر شمولاً. ويشكل ممثلو الوكالات المتخصصة، وأحيانا موظفوها المقيمون المعنيون بالمسائل الفنية، أعضاء دائمين في هذه الأفرقة (منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية واليونسكو والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي). وتزايد

محاولات إشراك الوكالات غير المقيمة في عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، لكن تبين أن مستوى مشاركتها ليس كافيا ولا مرضيا.

١٠٧ - وبما يتفق وتوجيهات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، تتحول عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أكثر فأكثر إلى عمليات استراتيجية ومركزة على مساعدة البلدان النامية على تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا ولا تعالج هذه العمليات في الواقع الطائفة الواسعة من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا و/أو الواجبات التي تنص عليها المعاهدات الدولية. ولا ترد في سياق هذه العمليات معظم المواضيع ذات الأولوية مثل العمل الكريم وفرص العمل اللائقة، والتنمية الريفية و/أو الزراعة، والتصنيع، والصلة القائمة بين التجارة والتنمية. ويُضعف هذا الأمر من قيمة المساهمات الإنمائية الواردة من منظومة الأمم المتحدة أو يحد منها^(١٥). ويمكن أن تشكل الخبرات الاقتصادية التي تمتلكها الوكالات المتخصصة وغيرها من كيانات الأمم المتحدة ثروة هامة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية المعنية بأبعاد الاقتصاد الكلي، إلا أن ضعف الصلة مع التقييمات القطرية المشتركة وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يترع حتى الآن إلى إعاقة الإسهام والمشاركة في عملية دعم التنمية ككل التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة^(١٦).

١٠٨ - بناء على توجيهات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، أضيفت إلى مصفوفات نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مرفقات خاصة بالمواضيع ذات الصلة بالأدوار المعيارية والمهام المتخصصة لكيانات الأمم المتحدة الأخرى (المقيمة وغير المقيمة)، التي لم تؤخذ في الاعتبار في نواتج الإطار الخمسة الرئيسية. ولم تحل بعد مسألة ما إذا كانت هذه الأدوات كافية لجعل عمليات التقييم والإطار موثوقة ومجسدة لجميع أولويات التنمية للبلد الذي في وسع منظومة الأمم المتحدة أن تقدم إليه مساهمات مجدية.

(١٥) لدى بعض الوكالات المتخصصة أطر التخطيط الوطني الخاصة بها التي يجوز ألا تكون منسقة مع عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتشمل الأمثلة على ذلك إطار الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل الذي أعدته منظمة الأغذية والزراعة، والبرامج القطرية للعمل الكريم التي أعدتها منظمة العمل الدولية، واستراتيجية التعاون القطري التي أعدتها منظمة الصحة العالمية.

(١٦) لا توجد في هذه المرحلة، على سبيل المثال، صلة أو مواعمة بين الإطار المتكامل لمساعدة التقنية ذات الصلة بالتجارة وعمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، مع أن هذا الإطار المتكامل متواءم مع ورقة استراتيجية الحد من الفقر ولا يشمل مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والتجارة (الأونكتاد) ومركز التجارة الدولي فحسب، إنما أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية.

١٠٩ - وإن إطلاق برامج "أمم متحدة واحدة" التجريبية هي حاليا في مرحلة الإعداد. ويُضطلع بهذه البرامج التجريبية طوعا تحت إشراف الحكومة في ألبانيا وأوروغواي وباكستان وجمهورية ترانيليا المتحدة والرأس الأخضر ورواندا وفييت نام وموزامبيق. ويضاف إلى التحديات الآتية الذكر ذات الصلة بضرورة شمل الجميع، تحد رئيسي ألا وهو ضمان تمكن جميع كيانات الأمم المتحدة، بما فيها الوكالات المتخصصة والكيانات المعنية بالمسائل التي تتخطى الحدود (مثل اللجان الإقليمية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والأونكتاد) من تأدية مهامها المعيارية والتنفيذية في هذه البلدان، لا سيما إذا كان برنامج "أمم متحدة واحدة" يوفر إطار ميزانية حصريا لذلك. وفي الوقت نفسه، يكمن التحدي في إبقاء النهج بسيطا ومرنا واستراتيجيا ومركزا بأقدر قدر ممكن. ولا زال يُنظر في الطرائق التي ينبغي اعتمادها لتنظيم الدعم الوارد من المقر والكيانات الإقليمية، وعلى الأخص من مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

١١٠ - وستعرض المشاريع التجريبية دوريا أثناء تنفيذها. وسيقوم فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم (أ) بتقدير ما إذا كان يمكن تقييم المبادرات على نحو هادف (عبر تقدير مدى قابليتها للتقييم) ما أن تُحدّد بشكل واضح أهداف برنامج "أمم متحدة واحدة" ككل وكل من البرامج التجريبية "أمم متحدة واحدة"؛ و (ب) استعراض التقييمات الذاتية التي تجريها حكومات البلدان المشمولة بالبرامج التجريبية وشركاء الأمم المتحدة؛ و (ج) في نهاية المطاف إجراء تقييمات كاملة للتجارب بالتعاون مع كل بلد من البلدان الأعضاء فيه.

٣ - نظام المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية

١١١ - يشكل نظام المنسقين المقيمين إحدى الوسائل الأساسية لتعزيز الاتساق في المنظومة ككل على الصعيد القطري. ويلزم توفير الموارد المالية الكافية لضمان تأدية هذا النظام دوره التنسيق المحوري بفعالية. وفي عام ٢٠٠٥، خصص البرنامج الإنمائي للمنسقين المقيمين مبلغ ٥٢,١ مليون دولار من ميزانية الدعم لفترة السنتين ومبلغ ١٤,٤ مليون دولار من ميزانية دعم البرامج. كما جمع ١٠,٣ مليون دولار في إطار الموارد الأخرى. ويُتوقع أن ترتفع نسبة هذه المبالغ بين ٥ و ١٠ في المائة سنويا تقريبا وذلك في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧. غير أنه لم يتم حتى الآن تقييم تكاليف النظام وتحليلها ومقارنتها قياسا بنفقات البرامج الإجمالية المخصصة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

١١٢ - وتشكل إدارة نظام المنسقين المقيمين إحدى المهام الرئيسية التي يتولاها البرنامج الإنمائي. وما برح البرنامج يزود النظام بالدعم المالي والفني والتنظيمي. وغالبا ما يضطلع بمهمة المنسق المقيم الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي بدون أي فصل واضح بين مسؤولياته

كمدير لنظام المنسقين المقيمين، من جهة، ودوره كمثل للبرنامج الإنمائي في إعداد البرامج، من جهة أخرى. ويتعين الفصل بين هاتين الوظائفيتين لتفادي تضارب المصالح (في مجال جمع الأموال، على سبيل المثال) وحدوث لبس في التصورات الخارجية لدور كل منهما. ويلجأ البرنامج الإنمائي، في الحالات المعقدة، إلى تعيين مدير قطري للإشراف على أنشطته الأساسية، لضمان تفرغ المنسقين المقيمين تماما لتأدية مهامهم وتخفيف المخاطر الآنفة الذكر إلى الحد الأدنى. ولذلك، عين البرنامج الإنمائي ٢٨ مديرا قطريا ويعتزم أن يصبح لديه بحلول عام ٢٠٠٧ ما مقداره ٤٠ مديرا قطريا في الميدان. وعلى الرغم من أن المنسقين المقيمين ما زالوا يعملون تحت إدارة البرنامج الإنمائي، فإن أعداد من يعين منهم من خارج البرنامج الإنمائي أو من كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة أو من الخارج على ازدياد.

١١٣ - ويجري التشديد بشكل خاص على تدريب المنسقين المقيمين تدريبا كافيا. فينظم البرنامج الإنمائي، بالتعاون مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وكلية موظفي الأمم المتحدة، دورات تدريبية لهؤلاء المنسقين (وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية). وما زالت الوكالات المتخصصة وغيرها من كيانات الأمم المتحدة غير المقيمة تعرب عن بعض الاستياء بسبب عدم امتلاك بعض المنسقين المقيمين المعارف الكافية عن ولايات الكيانات التي يعملون فيها والأنشطة التي تنفذ على الصعيد القطري والصلات مع المهام المعيارية المسندة إلى هذه الكيانات. ومنذ عام ٢٠٠٠ والمنسقون المقيمون يخضعون لبرنامج تدريبي جديد ذي صلة بتوجه البرنامج الإنمائي، لا بد أن يعزز معارفهم بولايات الكيانات والصلات القائمة بين برامجها.

١١٤ - والعمل جار حاليا على تصميم نظام جديد لتقييم أداء المنسقين المقيمين. والغرض منه هو تمكين ممثلين عن كيانات الأمم المتحدة وأفرقة المديرين الإقليميين من المشاركة مباشرة في تقييم المنسقين المقيمين. ويتم التقييم مقارنة بخطة العمل المحددة وهو يشمل تقييما ذاتيا ومتبادلا عن طريق الشبكة، يقيم فيه المنسقون المقيمون وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أداءهم وأداء أعضاء الأفرقة الآخرين. ويلزم أن يوضع إطار المساءلة الخاص بالمنسقين المقيمين بحيث يعكس بشكل تام تولى حكومات البلدان المضيفة زمام عملية التنمية والإشراف عليها. إضافة على ذلك، يلزم أن يأخذ هذا الإطار في الاعتبار الهيكلية المؤسسية للإدارة في منظومة الأمم المتحدة وأن يكون متفقا مع طريقة التوزيع الحالي لمسؤوليات مختلف الصناديق والبرامج والوكالات والكيانات الأخرى.

١١٥ - وشكلت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ فريقا عاملا مشتركا بين الوكالات معنيا بالوكالات غير المقيمة. وتقدم هذا الفريق العامل

بتوصيات كان أبرزها أن يعيّن في عدد محدود من البلدان وعلى أساس تجريبي محللون لتنسيق عمل الوكالات غير المقيمة، وذلك اعتباراً من عام ٢٠٠٦^(١٧). وتتمثل وظيفة المحللين الرئيسية في تقديم الدعم لإدماج الوكالات غير المقيمة وكيانات الأمم المتحدة الأخرى ومشاركتها على قدم المساواة مع غيرها في برنامج "أمم متحدة واحدة"/عمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في البلدان التي تعتمد هذه الصيغة التجريبية لتعزيز الاتساق على نطاق المنظومة.

١١٦- وبينت المشاورات التي أُجريت لإعداد هذا التقرير أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن يعزز تبادل المعلومات وإدارة المعارف، الأمر الذي يؤدي إلى تقديم منظومة الأمم المتحدة تعاونها الإنمائي بشكل فعال. واتضح أن إدارة المعارف في منظومة الأمم المتحدة ليست استراتيجية ولا محددة الأهداف ولا متكاملة مع أهداف المنظمة على القدر الكافي. وتشكل إدارة المعارف بالطريقة اللازمة عاملاً جوهرياً لا بد منه لتعزيز شمولية أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية على الصعيد القطري.

٤ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

١١٧- توفر الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية الإطار لمحور عمل أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي يجب أن يكون لها عدد محدود من النواتج (لا يتجاوز ما يتراوح بين ثلاثة وخمسة). غير أن هذه الأطر تنحو نحو التركيز في المقام الأول على مسائل التنمية الاجتماعية وبدرجة أقل على المسائل ذات الصلة بتثبيت النمو الاقتصادي والقطاعات الإنتاجية والخطة الدولية الأشمل المتمثلة في الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وبالتالي، فإن الخطوط العريضة للتقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تشدد على أهمية اعتماد الخطة المذكورة كأساس للتحليل والتخطيط على الصعيد القطري، وذلك في سياق عملية تخطيط التنمية الدولية.

١١٨- وسيلزم اعتماد عملية أكثر شمولاً لتزويد البلدان النامية بمزيد من الإمكانيات للإفادة من مجمل ما لدى الوكالات والجهات المتخصصة من ولايات معيارية وتنفيذية وخبرات، ومن بينها تلك التي تتعامل مع الأبعاد العابرة للحدود الإقليمية. والتحدي الجوهري الذي يواجه التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية هو كيفية التوفيق

(١٧) إن البلدان المشمولة بالبرنامج التجريبي "أمم متحدة واحدة" هي ألبانيا وأوروغواي وباكستان وجمهورية تنزانيا المتحدة والرأس الأخضر ورواندا وفييت نام وموزامبيق. والبلدان المشمولة بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لعام ٢٠٠٧ هي أفغانستان وإكوادور وبنن والنيجر ونيجيريا وكوت ديفوار.

بين الحاجة إلى بؤرة تركيز استراتيجية والحاجة إلى الشمولية، من أجل الاستجابة للأولويات الوطنية على أحسن وجه. وأحد العوامل التي لا بد أن تساعد على رفع مستوى مشاركة الوكالات غير المقيمة في العملية - من الممكن أن يجري ذلك عبر تحسين التواصل وإدارة المعارف بالطريقة اللازمة - هو أن لمعظمها بالفعل علاقات مباشرة مع الوزارات الفنية وغيرها من الشركاء في البلدان النامية.

١١٩ - ومن العوامل المهمة التي لا بد منها لحسن سير أعمال نظام المنسقين المقيمين، تشاطر المسؤوليات ومشاركة جميع وكالات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي التي تضطلع بعمليات على الصعيد القطري مشاركة عالية في المبادرات المختلفة التي تنفذ على الصعيد القطري، سواء كان لها مكاتب في البلد أم لم يكن. وأفضل دور يؤديه المنسق المقيم هو دور الميسر. وتطلب تشاطر المسؤوليات أيضا تولي المنسق المقيم المسؤولية الكاملة عن تشجيع مشاركة الزملاء في منظومة الأمم المتحدة في المبادرات التي تنفذ على نطاق المنظومة على الصعيد القطري، وتعزيز الحوار بين مختلف الكيانات ووضع مبادرات منسقة وتوافقية من أجل السعي إلى أهداف مشتركة. ويشكل ترويج عملية تشاطر المسؤوليات دورا حافزا تظهر فيه مهارة المنسق المقيم القيادية في أعلى صورها.

باء - الأبعاد الإقليمية

١ - تحقيق اللامركزية والهيكلية الإقليمية في منظومة الأمم المتحدة

١٢٠ - إن العديد من المسائل التي يجب معالجتها عبر الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، مسائل تتخطى الحدود، ويجب معالجتها في سياق إقليمي ودون إقليمي. وأصبح لدى جميع الصناديق والبرامج الآن مكاتب إقليمية و/أو دون إقليمية، كما هو الحال بالنسبة لعدة من الوكالات المتخصصة. وفي ما يخص بعض الكيانات، مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، يشكل وجود هذه المكاتب تقليدا راسخا منذ زمن طويل، الغرض منه تلبية احتياجات البلدان الأعضاء في المنطقة على نحو أفضل، وتيسير مشاركتها في العمليات الإقليمية والعالمية.

١٢١ - وقد دُعيت بعض الصناديق والبرامج مكاتبها الإقليمية التي يُتوقع أن تساهم بإضافة قيمة جديدة إلى المكاتب القطرية. وقد أحرز تقدم كبير في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ في مجال تحسين دور المديرين الإقليميين في جميع الوكالات. وقد بدأت أفرقة المديرين الإقليميين تؤدي عملها في ست مناطق، ودُعيت جميع الصناديق والبرامج والوكالات إلى المساهمة في تقديم الدعم الإقليمي المنسق والمنسق للأفرقة القطرية. وتضمن ذلك تقديم الدعم الفني للبرامج والعمليات، والإشراف على الأداء.

١٢٢ - وما زالت المكاتب الإقليمية وهياكل الدعم الإقليمية التابعة للصناديق والبرامج والوكالات موجودة في أماكن مختلفة، وهي تغطي بلدانا مختلفة. وحتى وقت قريب، لم تكن كيانات الأمم المتحدة تنسق في ما بينها مواقع المكاتب ونطاق تغطيتها بل كانت الهيئة الإدارية لكل من كيانات الأمم المتحدة هي التي تقرر ذلك، تنفيذاً لولاية كل منها، ولاعتبارات جيوسياسية مخصصة. وبسبب ازدياد الاهتمام بمسألتي الاتساق والفعالية في منظومة الأمم المتحدة ككل، ازدادت بين وكالات الأمم المتحدة^(١٨) درجة التنسيق على الصعيد الإقليمي من حيث مواقع المكاتب ونطاق تغطيتها.

٢ - إسهامات اللجان الإقليمية

١٢٣ - تُمثل اللجان الإقليمية عنصراً جوهرياً من البنية الأساسية لمنظومة الأمم المتحدة. ويمنحها دورها المزدوج، باعتبارها الذراع الإقليمية للأمم المتحدة من جهة، وجزءاً من المشهد المؤسسي الإقليمي من جهة أخرى، مزايا نسبية فريدة لمعالجة المسائل الإنمائية التي تتخطى الحدود الإقليمية. وقد اكتسبت هذه اللجان خبرة قوية متعددة المجالات في عدد من القضايا المتعلقة بالتنمية في مجالات تؤثر في التحديات التي تتخطى الحدود في كل من المناطق المعنية، وتعتبرها البلدان الأعضاء فيها، مع حياديتها وسلطتها على عقد الاجتماعات، مجتمعتين، بالغة الأهمية. كما أنها تقوم بدور أساسي في ضمان استعراض الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ورصدها على الصعيد الإقليمي بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

٣ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

١٢٤ - يمكن لمنظومة الأمم المتحدة بتضمينها خطة التنمية العالمية بعداً إقليمياً أن تتوصل إلى حلول ملائمة وواقعية، مع تجنب القيود التي يستتبعها اعتماد نهج على صعيد قطري بحث قد يحرم البلدان من الفوائد التي تنطوي عليها تحليلات المسائل التي تتخطى الحدود. كما أن البعد الإقليمي يفتح إمكانيات جديدة للتعاون في ما بين بلدان الجنوب، خصوصاً من أجل حشد الموارد الفنية والتكنولوجية والمالية في داخل المناطق وبينها.

(١٨) تجري بصورة متزايدة مواهمة الهياكل الخاصة بأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مع المركز الإقليمي الذي أنشئ في بنما. ولاسيا ومنطقة المحيط الهادئ الآن مركز إقليمي في بانكوك. ومنطقة أفريقيا مراكز في داكار ونيروبي وجوهانسبرغ. وقد تبين أن العثور على موقع مشترك للهياكل الإقليمية ومواهمة جغرافية مشتركة أمران أكثر صعوبة في منطقتين وهما: أوروبا الوسطى والشرقية ورابطة الدول المستقلة، وكذلك الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

١٢٥ - وفي حين أن هناك ميزات لتشارك الأفرقة الإقليمية للأمم المتحدة المواقع نفسها في عدد محدود من المراكز، ولزيادة تقريبا جغرافيا، فإن احتياجات البلدان وتوقعاتها في مناطق شاسعة لهذه الدرجة قد تكون شديدة التنوع، ولن يتم بالضرورة تلبيتها في مراكز إقليمية كبيرة أفضل مما تُلبى من المقرر. والمسائل الخاصة للغاية بالمنطقة دون الإقليمية يلزم معالجتها على الصعيد دون الإقليمي، مثل وباء نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز ومسائل التأهب لمرحلة ما بعد الصراع ولمواجهة الكوارث ومكافحة المخدرات والهجرة عبر الحدود. وبالنسبة لبعض الكيانات الأكثر تخصصا، من المنطقي أكثر أن تكون مكاتبها الإقليمية في مواقع تختلف عن المراكز الرئيسية.

١٢٦ - وما زال التعاون والتنسيق بين اللجان الإقليمية والصناديق والبرامج والوكالات التابعة للأمم المتحدة ضعيفا نسبيا. وتوجد بعض الأمثلة على حسن التعاون على الصعيد الإقليمي. فعلى سبيل المثال، الوكالات والبرامج التنفيذية التابعة للأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي (أي برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو وما إلى ذلك) تستخدم القدرات التحليلية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بصورة متزايدة.

جيم - تكاليف المعاملات وفعاليتها

١ - تبسيط الإجراءات وترتيبات التنفيذ ومواءمتها

١٢٧ - أصبحت تكاليف المعاملات التي يستتبعها تقديم المعونة الخارجية إلى البلدان النامية مصدرا للقلق المتزايد بالنسبة للبلدان النامية والمتقدمة على السواء. ومنذ عام ٢٠٠٤، بدأت منظومة الأمم المتحدة تكثف جهودها لترشيد ترتيبات التنفيذ لديها، خصوصا على الصعيد القطري، ولتبسيط إجراءاتها الإدارية والمالية ومواءمتها^(١٩). وركزت الجهود بصورة خاصة على ما يلي: (أ) ترشيد الحضور القطري للأمم المتحدة من خلال أماكن عمل ومواقع مشتركة؛ و (ب) تنفيذ نموذج المكاتب المشتركة؛ و (ج) إقامة خدمات دعم مشتركة يتشاطرها الجميع^(٢٠). ويعتبر النهج المنسق في التحويلات النقدية، الذي أُطلق في عام ٢٠٠٥، إحدى أحدث المبادرات التي تجسد خطة التبسيط والمواءمة.

(١٩) يمكن الاطلاع على معلومات أكثر تفصيلا بشأن تدابير تبسيط القواعد والإجراءات ومواءمتها، في القائمة الموحدة للمسائل المتعلقة بتنسيق الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، التي تُعدها سنويا صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، للدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، امثالا لقرار المجلس ٢٧/١٩٩٨.

(٢٠) بُحثت مسألة استرداد التكلفة في الفصل الثاني المتعلق بالتمويل.

١٢٨ - وتنطوي مبادرة أماكن العمل المشتركة على تشارك عدة كيانات تابعة للأمم المتحدة مكانا واحدا، ولربما إقامة دار للأمم المتحدة. وللأمم المتحدة في الوقت الحاضر ٦٠ دارا في أنحاء العالم. والسبب الكامن وراء هذا الأمر هو في المقام الأول تخفيض تكلفة الإيجار والصيانة. وفي بعض الحالات، لم تجد جميع الوكالات أن من المفيد عمليا الانتقال إلى أماكن عمل مشتركة، فالبعض منها ينفذ برنامج إغاثة إنسانية واسع النطاق تتقلب احتياجاته من مساحات المكاتب، أو تتوخى أن تكون على مقربة من الوزارات الحكومية التي تتعامل معها. ويجوز أن ينسحب هذا الأمر على وكالات معينة مثل منظمة الصحة العالمية أو منظمة الأغذية والزراعة أو اليونيسكو. ويقدم الفريق العامل المعني بمراكز العمل المشتركة التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية إرشادات بشأن إقامة أماكن عمل مشتركة. ولا يوجد حاليا تقييم شامل لفوائد أماكن العمل المشتركة من حيث توفير التكلفة أو غيرها من الميزات.

١٢٩ - بدأت أصلا فكرة المكاتب المشتركة كوسيلة لرفع مستوى جدوى التكلفة من خلال تنظيم تمثيل منظومة الأمم المتحدة وعملياتها، خصوصا في البلدان التي وجودها ضئيل فيها نسبيا، حيث تكاليف التمثيل والتوظيف والدعم، مجتمعة، تتجاوز ميزانياتها البرنامجية. وفي مرحلة لاحقة، اتسع نطاق هذه الفكرة لتشمل أحد البرامج القطرية المشتركة. وفي عام ٢٠٠٤، اتجهت النية إلى إنشاء ٢٠ مكتبا مشتركا بحلول نهاية عام ٢٠٠٧. وحتى الآن، أُقيم مكتب مشترك واحد في الرأس الأخضر^(٢١). وتلقت هذه المبادرة في عام ٢٠٠٦ دفعة جديدة من الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة الذي اقترح تنفيذ برامج تجريبية لإنشاء "أمم متحدة واحدة" بقائد واحد وبرنامج واحد وميزانية واحدة وعند الاقتضاء، مكتب واحد.

١٣٠ - ودُشن رسميا المكتب المشترك في الرأس الأخضر في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ تحت اسم مكتب الأمم المتحدة للصناديق والبرامج. ووافقت المجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي على البرنامج القطري المشترك في عام ٢٠٠٥ للدورة التي بدأت في عام ٢٠٠٦، ووقعت الحكومة والوكالات الأربع على خطة عمل البرنامج القطري في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. ووُضع هيكل البرنامج المشترك بحسب الموضوع، وليس بحسب ولايات المنظمات المشاركة فيه. وركز استعراض إدارته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في مطلع عام ٢٠٠٧ على

(٢١) كان من المقرر إنشاء مكتب مشترك ثانٍ في البداية في ملديف، لكن هذا الأمر لم يتم بسبب التسونامي الذي حدث في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

عملية إنشاء المكتب المشترك في الرأس الأخضر، ووجدت التجربة مُرضية، مع الأخذ في الاعتبار أن هذه العملية كانت تجريبية.

١٣١ - وترجع الجهود لوضع خدمات دعم مشتركة بين الكيانات المقيمة إلى عام ٢٠٠١، ولكن البرنامج مُنح زحماً في عام ٢٠٠٤، حينما أُخضع الموظفون الإداريون من أفرقة الأمم المتحدة القطرية إلى تدريب مكثف بالتعاون مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وكان عام ٢٠٠٦ هو آخر عام لبرنامج الخدمات المشتركة الذي قاده المجموعة الإنمائية وكان قد قدم بحلول نهاية ذلك العام، دعماً لما يقرب من ٧٠ بلداً. وفي عام ٢٠٠٦، أسفر استعراض موسع للبرنامج في نطاق المجموعة الإنمائية عن تغيير تركيز دعم الخدمات المشتركة لينصب على موامة الطرائق الأساسية التي يعتمد عليها المكتب المشترك في أعماله وعلى تقديم الدعم للبلدان المشمولة ببرنامج "أمم متحدة واحدة" التجريبي.

١٣٢ - وقد اكتسبت خدمات الدعم المشتركة المتعلقة بالسلامة والأمن مزيداً من الأهمية في الألفية الجديدة. فإنشاء إدارة السلامة والأمن في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ وحّد وحسّن هياكل الأمن والسلامة التابعة لمكتب منسق شؤون الأمن في المقر وفي المكاتب الميدانية. وأدى تدعيم نظام إدارة الأمن، وخصوصاً زيادة عدد موظفي الأمن، إلى ارتفاع تكاليف الأمن الميدانية إلى نحو أربعة أضعاف، أي من ٤٢,٩ مليون دولار لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ إلى ما يُتوقع أن يبلغ ١٦٩,١ مليون دولار لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧. ومن أصل المبالغ التي خُصصت في عام ٢٠٠٦ لتغطية تكاليف الميدان والتكاليف المرتبطة به، خُصصت نسبة ٨٥ في المائة للأمن في الميدان.

١٣٣ - وأطلق أعضاء اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية النهج المنسق في التحويلات النقدية في نيسان/أبريل ٢٠٠٥. والمبرر الذي يكمن وراء هذا النهج هو: (أ) تخفيض تكاليف المعاملات على شركاء الأمم المتحدة وموظفيها عن طريق تقليل الإجراءات وتبسيطها وتوحيدها؛ و (ب) تعزيز استخدام النظم الوطنية كوسيلة لتقوية اعتماد البلدان على ذاتها في إدارة تنميتها؛ و (ج) زيادة التركيز على بناء القدرات الوطنية القابلة للاستمرار. ويحدد هذا النهج التحويلات النقدية إلى التقييم المسبق للمخاطر، بدلاً من التحقق من النفقات. وهو يتضمن نوعين من تقييم القدرات وهما: (أ) التقييم الكلي لنظام إدارة الأموال العامة الوطني في البلد؛ و (ب) سلسلة من التقييمات الجزئية لمدى دقة النظم والممارسات والضوابط التي يعتمد عليها الشركاء في التنفيذ في مجال الإدارة المالية. وأعد ٨٢ بلداً خطة تفصيلية لهذا لتنفيذ النهج، كما عرضه ٦٠ بلداً على ممثلي الحكومة و/أو الجهات المانحة المحلية. وقد بدأ إجراء تقييمات كلية أو جرى إكمالها في ٥٣ بلداً، في حين أنه

من أصل البلدان الـ ١١٨ التي تنفذه، بدأ واحد من كل ثلاثة بلدان يجري تقييمات جزئية أو أكملها.

١٣٤ - ويشكل الربط بين اعتماد النهج المنسق وبين العمليات الوطنية المعنية عاملا لا بد منه للنجاح في تنفيذ هذه الطريقة. وتشير النتائج الأولية التي أفضى إليها هذا النهج في الرأس الأخضر إلى أن الشركاء الذين لديهم أكثر النظم المالية متانة ينحون إلى الاستفادة أكثر من غيرهم من حيث إجراء المدفوعات في الوقت المناسب وانخفاض تكلفة المعاملات. كما أن لهذا النهج القدرة على تحسين الإدارة المالية في المنظمات الشريكة. ومن الأهمية بمكان امتلاك المنسق المقيم ورؤساء الوكالات المقيمة مهارات قيادية بارزة، إذ أن العملية تقتضي إجراء مفاوضات دقيقة مع الشركاء الوطنيين. كما أن تشكيل فريق مشترك بين الوكالات معني بالنهج المنسق يمثل مسألة حيوية الأهمية.

٢ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

١٣٥ - أجرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي استثمارات كبيرة لترشيد وجودها على الصعيد القطري. غير أن عدد الأفرقة القطرية التي انتقلت إلى مبان مشتركة أو حتى أنشأت مكاتب مشتركة ما زال أقل إلى حد كبير من العدد المستهدف. وحتى الآن، لا تزال مشاركة الوكالات غير المقيمة في إنشاء المكتب المشترك في الرأس الأخضر هامشية. وتوجد مؤشرات تدل على أن مسألة إشراك الوكالات غير المقيمة في هذا الأمر ستعالج الآن على نحو أكثر انتظاما وشمولا في الرأس الأخضر وفي البلدان الأخرى الجديدة المشمولة ببرنامج "أمم متحدة واحدة" التجريبي.

١٣٦ - وتحقق بعض التقدم مع اعتماد خدمات الدعم المشتركة والإجراءات الإدارية والمالية الجديدة. ولكن نتيجة رصد فوائد هذه الإجراءات الجديدة لم تكن مرضية. إذ يُزعم أن الحكومات الوطنية وكيانات الأمم المتحدة ذاتها قد حققت بعض الوفورات في تكلفة المعاملات، ولكن الأدلة الدافعة على ذلك تكاد لا تُذكر. وبصفة عامة، من المرجح أن يصبح الإصلاح الإداري على الصعيد القطري أكثر نجاحا حينما يكون مدفوعا برؤية موحدة يتشاطرها جميع أصحاب المصلحة بشأن دور منظومة الأمم المتحدة وإسهامها في السياق الوطني.

دال - قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري

١ - إصلاحات إدارة الموارد البشرية

١٣٧- تعتمد جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة في الوقت الحاضر نهجا مشتركا لإدارة الموارد البشرية، ولدى معظمها العناصر الأساسية لعملية تتميز بالاحترافية في إدارة الموارد البشرية. وقد بدأت عدة صناديق و برامج ووكالات متخصصة وغيرها من الجهات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بتطبيق استراتيجيات وسياسات متعلقة بالموارد البشرية، تهدف إلى تحسين تلبيتها لاحتياجات البلدان الأعضاء، ومعالجتها للتحديات المتعددة التي يمثلها التغيير في الاحتياجات من المهارات وفي أعمار قواها العاملة.

٢ - عمليات تحقيق اللامركزية

١٣٨- واصلت عدة كيانات تابعة للأمم المتحدة، ومن بينها بعض الوكالات المتخصصة، تطبيق اللامركزية على موظفيها - وهذا توجهٌ بدأ يسود منذ ما يربو على ٢٠ عاما. فالיום، يعمل أغلبية موظفي جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في الميدان. وينسحب هذا الأمر أيضا على الأمانة العامة للأمم المتحدة. فقد ارتفعت نسبة موظفي كيانات النظام الموحد للأمم المتحدة العاملين في الميدان من ٤٥ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٤ في المائة من جميع الموظفين في عام ٢٠٠٥.

١٣٩- إنما الصورة متشابهة إلى حد بعيد حينما يُنظر إلى كيانات مختارة بعينها. إذ أن ما يزيد على ٧٠ في المائة من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي يعملون في الميدان. بينما تحتفظ الوكالات المتخصصة بحصة أكبر من موظفيها من الفئة الفنية في مقراتها الرئيسية. وتعتمد هذه الأحوال المختلفة على الولايات والقيود المالية ودور النظام الفرعي للمكاتب الإقليمية. وأجرت اليونيدو، في البلدان التي ليس فيها مكتب إقليمي أو قطري مكتمل، ترتيبا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يعمل بموجبه أحد موظفي اليونيدو الوطنيين من الفئة الفنية على الصعيد القطري مع فريق الأمم المتحدة القطري، باستخدام مرافق البرنامج الإنمائي ومشاطرته الخدمات المشتركة.

١٤٠- وقد نقلت عدة كيانات تابعة للأمم المتحدة موظفيها إلى مكاتب إقليمية أو دون إقليمية، بدلاً من المكاتب القطرية. وتكتسب المكاتب الإقليمية أهمية متزايدة. كما أن المديرين الإقليميين للمنظمات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وغيرها من الوكالات يعتبرون أداة مهمة لدعم الأفرقة القطرية وتدعيم قدرة منظومة الأمم

المتحدة على تلبية الاحتياجات في البلدان وفي المناطق. وتقوم منظمة العمل الدولية بتوحيد مكاتبها الإقليمية بفعل تزايد حضورها القطري. وتعتمد وكالات أخرى، مثل اليونسكو، على خبراء وموظفين فنيين من مكاتبها دون الإقليمية عاملين على الصعيد الإقليمي.

٣ - القدرة الفنية على الصعيد القطري واستخدام شبكات إدارة المعارف

١٤١- يعرقل افتقار أفرقة الأمم المتحدة القطرية إلى الخبرة فعالية منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وتظهر الدراسات التي أُجريت من أجل هذا التقرير أن المهارات السائدة على الصعيد القطري ما زالت مختلطة، وأن كفاءات الموظفين متفاوتة، رغم أن الوضع يختلف باختلاف البلد والوكالة. وتحتاج المساعدة الفعالة في عمليات التنمية الوطنية إلى معارف واسعة في عدة تخصصات. بيد أن الأمر لا يقتضي توافر جميع المهارات لدى أفرقة الأمم المتحدة القطرية، إذ يمكن الحصول عليها أيضا من داخل منظومة الأمم المتحدة ومن خارجها، عن طريق إدارة المعارف بالطريقة اللازمة عبر استخدام التكنولوجيا الحديثة في مجال المعلومات والاتصالات.

١٤٢- وأحد النهج الهامة الكفيلة بتمتين قدرة منظومة الأمم المتحدة على الاستجابة يكمن في زيادة استخدام الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية الذين يمكنون الكيانات الميدانية التابعة للأمم المتحدة من أن تصبح أكثر أهمية واستمرارية. وقد تبين من دراسة استقصائية أجرتها لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ٢٠٠٥ أن عدد الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية قد ارتفع في منظومة الأمم المتحدة ليلبلغ ٧٧٧ ٤ موظفا، بالمقارنة مع ٢٩٩ ١ موظفا كما ورد في تقارير سبعة كيانات تابعة للمنظومة في عام ١٩٩٣^(٢٢). ويُتوقع أن يتواصل هذا الارتفاع بسبب اعتماد ترتيبات جديدة لتوسيع نطاق خدمات المنظمات غير المقيمة وتنفيذ اتفاقات أبرمها البرنامج الإنمائي مع بعض المنظمات لأغراض مخصصة.

١٤٣- وما زالت القدرة على اجتذاب موظفين مؤهلين والاحتفاظ بهم تمثل أحد التحديات الرئيسية. وقد حققت زيادة تنقلاتهم بين الوكالات بعض التقدم في هذا الصدد. وأصدرت لجنة الخدمة المدنية الدولية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ سياسة معدلة بشأن تنقلات الموظفين بين الوكالات، لتيسير مزيد من المواءمة بين الأجر والمزايا في نظام الأمم المتحدة

(٢٢) في عام ٢٠٠٤، كان باليونيسيف أكبر عدد من الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية، إذ بلغ عددهم ١ ٥٢٣ موظفا، يليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إذ بلغ عددهم ٨٣٢ موظفا، ثم برنامج الأغذية العالمي (٢٦٧) ثم منظمة الصحة العالمية (٢٤٨) ثم صندوق الأمم المتحدة للسكان (٢٢٨) ثم منظمة الأغذية والزراعة (٩٢) ثم اليونسكو (٧٢) وأخيرا اليونيدو (١٧).

الموحد للمساعدة على إبرام اتفاقات لتبادل الموظفين. وتشترك بعض كيانات الأمم المتحدة (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسيف) في إعادة تحديد مؤهلات ملاك موظفيها للتوصل إلى تشكيل أنسب خليط من الخبرات من أجل الاضطلاع بأعمال استشارية فعالة في المجالات الفنية والاجتماعية والاقتصادية المهمة.

١٤٤- وتحصل منظومة الأمم المتحدة على الخبرة الخارجية عبر احتفاظها بشبكات من المتخصصين والتعاون مع المؤسسات التي تتيح إمكانية الاستعانة بمعارف وخبرات تخصصية إضافية. وإن شبكة السياسات الخاصة بمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تتيح للحكومات الوطنية، عن طريق الإنترنت إمكانية الاستعانة بمجموعه ١١٠ خبيراً من الخبراء الفنيين العاملين على الصعيد الإقليمي والمنتمين إلى ١٥ كيانات من كيانات الأمم المتحدة^(٢٣). ومن الأمثلة الممتازة على ما يمكن أن تقدمه منظومة الأمم المتحدة من خدمات هي شبكة مرافق الموارد دون الإقليمية، التي أنشأها البرنامج الإنمائي.

٤ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

١٤٥- استتبع عمليات العولمة وخطوة التنمية الجديدة طلبات ملحة من البلدان النامية على الدعم الإنمائي من الأمم المتحدة. وتمثل هذه الطلبات أعباءً على القدرة العملياتية لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وتستجيب المنظومة لذلك عن طريق الإصلاحات التي تجريها في إدارة الموارد البشرية، والعمليات الحالية التي تنفذها مثل تطبيق اللامركزية وإعادة تحديد مؤهلات ملاك الموظفين والتوظيف المحدد الأهداف.

١٤٦- وتمثل محدودية الخبرات الرفيعة المستوى المتاحة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية وإمكانية استعانة البلدان التي تتلقى المساعدات بمجموعة واسعة ومتنوعة من المهارات والخبرات من منظومة الأمم المتحدة، عائقاً يشل قدرة منظومة الأمم المتحدة على الاستجابة بفعالية على الصعيد القطري. والقيود التنظيمية والمالية الصارمة تحدّ من قدرة المنظومة على حشد جميع المهارات الأساسية اللازمة لدعم استراتيجيات التنمية الوطنية وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، وهي ما زالت تحتاج، لتطويرها، إلى جهود مكثفة ومنسقة ومتكاملة.

(٢٣) من الأمثلة الجيدة الأخرى على ذلك منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية واليونسكو.

هاء - تقييم الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية

١ - وظيفة التقييم في منظومة الأمم المتحدة والتعاون في مجال التقييم على نطاق المنظومة

١٤٧- أصبح لدى كثير من الصناديق والبرامج والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الآن وظيفة مكرسة للتقييم، ولكن الأهمية التي تُولى للتقييم والترتيبات المؤسسية ما زالت إلى حد ما متباينة. ففي بعض الحالات، يندرج التقييم ضمن مهمة خدمات الرقابة، وفي حالات أخرى يُجمع مع وظائف التخطيط والبرمجة والرصد. وقلة قليلة هي مكاتب التقييم المستقلة بمعنى أنها مسؤولة بصورة مباشرة ومستقلة أمام هيئات الإدارة أو أمام مدير الكيان المحدد. وتعاني مكاتب التقييم من نقص في مواردها عامة. وثمة عدد قليل من كيانات الأمم المتحدة التي لديها سياسات تقييم مكتملة.

١٤٨- وعلى مدى الأعوام الثلاثة الماضية، عُززت وظيفة التقييم في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي^(٢٤). ويجمع فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم^(٢٥) جنباً إلى جنب الوحدات المسؤولة عن وظيفة التقييم في منظومة الأمم المتحدة. ويضم هذا الفريق في عضويته حالياً ٤٥ وحدة تقييم، لا تمثل الصناديق والبرامج والوكالات التي تُعنى بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية فحسب، بل أيضاً اللجان الإقليمية والكيانات التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة التي تُعنى بالشؤون البيئية والإنسانية.

١٤٩- وقد شكل اعتماد الفريق في عام ٢٠٠٥ مبادئ ومعايير التقييم، التي تتفق مع معايير التقييم الدولية، علامة مميزة على طريق تنسيق وتبسيط وظيفة التقييم في منظومة الأمم المتحدة. والمبادئ والمعايير - التي اعتبرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ١٤/٢٠٠٦ أحد الإسهامات لتعزيز عملية التقييم كإحدى وظائف منظومة الأمم المتحدة - تقدم مجموعة من القيم المشتركة وإطاراً مفاهيمياً محكماً ومبادئ إرشادية سليمة من أجل التقييم. وأعضاء الفريق مدعوون لحمل كيانات كل منهم على اعتماد المبادئ والنهج الواردة في القواعد والمعايير التي وضعها الفريق.

١٥٠- وقدم فريق التقييم إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة مقترحات يبحث السبل الكفيلة بتعزيز التقييم على نطاق المنظومة. ويتضمن اقتراح فريق التقييم

(٢٤) أحد الاستثناءات الممكنة على ذلك هو وظيفة التقييم في وحدة التفتيش المشتركة، لأن هذه الهيئة شددت من تركيزها في الآونة الأخيرة على مراجعة الحسابات والرقابة الداخلية.

(٢٥) كان اسم الشبكة الأصلية الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالتقييم، وقد أنشئ في عام ١٩٨٤.

ما يلي: (أ) تعزيز وظائف التقييم وجعلها أكثر استقلالية في كل من كيانات منظومة الأمم المتحدة من أجل تقييم أدائها وللإسهام في مواءمة المنهجيات والتقييم على نطاق المنظومة؛ و (ب) تمتين شبكات العلاقات والتعاون والابتكار عن طريق الفريق؛ و (ج) إنشاء وحدة جديدة صغيرة مستقلة معنية بالتقييم على نطاق المنظومة. وفي ظل غياب مثل آلية التقييم المستقلة هذه على نطاق المنظومة، سينخرط فريق التقييم بصورة جماعية في تقييم برامج "أمم متحدة واحدة" التجريبية القطرية الثمانية.

٢ - التقييم على الصعيد القطري

١٥١- أكدت الجمعية العامة في القرار ٢٥٠/٥٩ أن المسؤولية الرئيسية عن تنسيق المساعدات الخارجية تقع على عاتق الحكومات الوطنية للبلدان النامية، بما في ذلك المساعدات المقدمة من منظومة الأمم المتحدة، والمسؤولية عن تقييم أثر هذه المساعدات في الإسهام في الأولويات الوطنية. وبمثل التركيز على توكّي الجهات الوطنية في البلدان النامية زمام عملية التقييم وقيادتها تحوُّلاً في النهج التقليدي الذي كان متبعاً حيث كانت الكيانات الممولة هي التي في أغلب الأحيان تكلف جهات خارجية بإجراء التقييم.

١٥٢- وتبيّن من التحليلات الشاملة التي أجريت في الآونة الأخيرة لعينات من التقييمات أُخذت من قاعدة البيانات الجديدة للتقييمات على الصعيد القطري، التي أعدها فريق التقييم، أن كيانات الأمم المتحدة ما زالت هي التي تبدأ وتجري معظم التقييمات، وأن إمساك الحكومات أو غيرها من المنظمات في البلدان النامية بزمام عملية التقييم وقيادتها اعتُبر ضعيفاً نسبياً. وتبين أيضاً من التحليلات الشاملة أن أغلب التقييمات كانت مقتصرة على وكالة بعينها، وأنها أتاحت مجالاً لا يُذكر لإعداد البرامج بصورة مشتركة و/أو لتنفيذ برامج مشتركة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أو استراتيجيات الحد من الفقر.

١٥٣- وتجري حكومة جنوب أفريقيا وفريق التقييم في الوقت الحاضر تقييماً يشرف عليه البلد المعني، لتقدير ما إذا كان لدور منظومة الأمم المتحدة ووظائفها ووضعها الاستراتيجي حالياً أهمية في الظروف الراهنة، وما إذا كان هذا التقييم يمكن جنوب أفريقيا من أن تجني أقصى قدر من الفائدة من الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة. وسيشارك في تمويل عملية التقييم وفي إدارتها حكومة جنوب أفريقيا والفريق. ومن المتوقع استخلاص دروس بشأن كيفية إجراء تقييمات لإسهامات الأمم المتحدة تتولى زمامها البلدان وتشرف عليها لأخذها في الاعتبار لدى إجراء عمليات تقييم مماثلة في بلدان أخرى.

١٥٤- كما شجعت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٠/٥٩ على إجراء تقييمات على الصعيد القطري لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية عند نهاية دورة البرامج، استناداً إلى مصفوفة النتائج، وبمشاركة وقيادة كاملتين من جانب الحكومة المستفيدة. ولكن هذا النص لم يُنفذ حتى الآن على نطاق واسع. وتحتوي المبادئ العامة للتقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والخاصة بأفرقة الأمم المتحدة القطرية إرشادات عن خطط الرصد والتقييم التي يجب أن تُضاف إلى مصفوفات النتائج. وينبغي إجراء استعراضات سنوية، ومن المتوقع أن يجري تقييم إطار العمل في السنة قبل الأخيرة من دورة البرنامج. وتبين أن الإرشادات ليست كاملة وعملية بما فيه الكفاية. ويجب تخطيط أنشطة الرصد والتقييم وتخصيص الموارد اللازمة لها في بداية الخطة المتعددة السنوات لأطر العمل.

٣ - تطوير قدرات التقييم في البلدان النامية

١٥٥- في النقاشات الدولية، يعدّل المسؤولون عن التقييم المتمون إلى البلدان النامية وبصورة متزايدة نهج التقييم وطرقه الحالية لتتكيف مع الاحتياجات المحددة والبيئة الثقافية لأصحاب الشأن في التقييم والجهات التي تزود بخدمات التقييم. وتشارك اليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها من كيانات الأمم المتحدة في تشكيل وتطوير منظمات المقيمين المحترفين في البلدان النامية، وبذلك انضمت إلى مبادرات مثيلة اتخذها الجهات المانحة الثنائية، مثل اليابان، والمؤسسات المالية الدولية، خصوصاً البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي. وقدمت اليونيسيف والبرنامج الإنمائي دعماً كبيراً لجمعية التقييم الأفريقية وغيرها من الجمعيات الإقليمية والوطنية في مناطق أخرى من العالم.

١٥٦- ولا تقتضي الحاجة تعزيز القدرات الفردية للمقيمين وجمعياتهم فحسب، بل هناك أيضاً حاجة إلى استحداث وظائف التقييم وإدماجها في الحكومات الوطنية وغيرها من المؤسسات الشريكة في البلدان النامية. ويجب أن تستوفي وظائف التقييم هذه المعايير نفسها المعتمدة في المؤسسات المماثلة في البلدان المتقدمة، وذلك من حيث الاستقلالية والمصداقية. ويشكل التقييم جزءاً أساسياً من النهج المتمحورة حول الحقوق والإدارة المتمحورة حول النتائج، مما يعزز الحكم الرشيد. كما أن التقييم أداة لا غنى عنها للمساءلة والتعلم للمؤسسات الحكومية والخاصة على حد سواء.

١٥٧- وإن عجزت أفرقة الأمم المتحدة القطرية عن تصميم التقييمات وإدارتها يفسر، إلى حد بعيد، سبب عدم تنفيذ تقييمات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ولا يمكن سد هذه الثغرات بالاستعانة بخبراء استشاريين خارجيين لأغراض مخصصة، هذا لو أُريد

لتقييمات أداء الأمم المتحدة أن تُصمم وتُستخدم بطرق تلبي متطلبات المنظمة على نحو كافٍ، من أجل تلبية احتياجات التنمية الوطنية ودعم سياسات وأولويات الحكومات الوطنية وغيرها من الشركاء على أفضل صورة.

٤ - الإنجازات الرئيسية والتحديات المطروحة

١٥٨- أُحرز تقدم هام منذ عام ٢٠٠٤ في مجال تعزيز وظيفة التقييم في الصناديق والبرامج والوكالات والكيانات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وكذلك في مجال توحيد وتبسيط المبادئ والمعايير المعتمدة في سياسات وطرق التقييم. ومن الضروري الآن تقوية خبرات التقييم لدى الموظفين الموجودين في منظومة الأمم المتحدة على الصعيدين القطري والإقليمي وفي المقر، والاستعانة بالأخصائيين الخارجيين بأمثل الطرق.

١٥٩- وتحقق بعض التقدم في تطوير قدرات التقييم الوطنية، ولكن هذه المهمة لم تُنجز بعد على نطاق كافٍ، ولم تُخصَّص لها الموارد الكافية. ويجب دمج التقييم بقدر أكبر في صلب جهود تطوير القدرات بصفة عامة. وللصناديق والبرامج والوكالات التابعة للأمم المتحدة ولاية خاصة ودور خاص في مجال تطوير قدرات التقييم في البلدان المشمولة بالبرنامج. ويجب تقديم الدعم لمؤسسات الاحترافيين المتفرغين التي يمكنها الإشراف على عمليات التقييم في تلك البلدان، بحيث تتمكن الحكومات وغيرها من الشركاء الوطنيين من رفع مستوى تسلمها زمام عملية تقييم المساعدات الخارجية، بما في ذلك المساعدات التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة.