

Distr.: General
2 December 2016
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٧

٣٠ كانون الثاني/يناير - ٣ شباط/فبراير ٢٠١٧، نيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

تقييم الأنشطة التجريبية المضطلع بها في إطار سياسة الدعم المباشر للميزانية

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لمقرر المجلس التنفيذي ١/٢٠١٥ الذي طلب فيه المجلس إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "أن يقدم تقييماً للأنشطة المضطلع بها في إطار هذه السياسة، وأن يدرج في هذا التقييم معلومات مفصلة عن الخبرة المكتسبة خلال الفترة التجريبية لمشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية وعن أثر هذه المشاركة، لا سيما أثرها في إسهام البرنامج الإنمائي في تنمية القدرات الوطنية وإعداد السياسات، على أن يقدم هذا التقييم قبل حلول دورة المجلس العادية الأولى لعام ٢٠١٧".

عناصر المقرر

قد يرغب المجلس التنفيذي في: (أ) أن يحيط علماً بنتائج التقييم الرئيسية المستخلصة من المشروعات التجريبية المنفذين في بوركينافاسو ونيبال؛ (ب) أن يحيط علماً بالطلب الحالي والمتوقع على مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية؛ (ج) يوصي بمواصلة هذه الآلية التمويلية بوصفها جزءاً من الخيارات المتاحة للبرنامج الإنمائي، وخاصة في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة.



الرجاء إعادة استعمال الورق

191216 071216 16-21359 (A)



أولا - مقدمة

١ - تستخدم الحكومات والشركاء الدوليون الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعّة في مجال التنمية وفي حالات ما بعد النزاع والحالات الإنسانية من أجل زيادة الموارد المتاحة لتحقيق الأولويات الوطنية. وتتيح هاتان الآليتان التمويلين تجميع الموارد من مصادر مختلفة بهدف تعزيز الاتساق والتنسيق وفعالية التكاليف، إلى جانب الاستجابة لاحتياجات إنمائية محددة.

٢ - ويتألف الدعم المباشر للميزانية، كما تُعرّفه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من خليط من الأدوات المالية والمساعدات المتعلقة بتنمية القدرات تُزوّد به السلطات الوطنية والمحلية دعماً للاستجابة المؤسسية السليمة لبعض الاحتياجات الماسة والتحديات الإنمائية الهامة. وتستعين أدوات الدعم المباشر للميزانية بالآليات القطرية لإدارة المالية العامة وهي ترمي إلى تعزيز القدرات المالية والإدارية للحكومات على تمويل الإصلاحات والبرامج التي تعد جوهرية للانتعاش والتعافي والتنمية. ويمكن أن يتخذ الدعم المباشر للميزانية شكل تحويلات مالية إلى الخزانات الوطنية للمساعدة على تحسين الاستقرار المالي وخفض أوجه العجز في الميزانية (ما يسمى 'دعم الميزانية العامة') أو يمكنه أن يقدم دعماً لميزانيات قطاعية يتألف من مساهمات مخصصة لبرامج وطنية محددة، تُحوّل من خلال نظم الإدارة المالية التي تديرها الحكومات. وتدار الأموال المجمعّة من جانب طرف ثالث بالنيابة عن الحكومة وتكون متوافقة أيضاً مع برنامج وطني. وفي سياق الدعم المباشر للميزانية، تقوم الأموال المجمعّة في كثير من الأحيان بخطوة وسيطة، حيثما لا يكون المانحون قادرين على تخصيص الأموال مباشرة لدعم الميزانية القطاعية للبرنامج الحكومي أو لا يكونون راغبين في ذلك، أو حيثما يرون أن الأموال المجمعّة تعد أكثر توجهاً نحو تحقيق النتائج أو أشد فعالية في لحظة معينة. وتقتصر مشاركة البرنامج الإنمائي في الأموال المجمعّة على الخدمات الإدارية في الصندوق الاستثماري المتعدد الشركاء، الذي هو آلية تمويلية تعبئ الموارد لاستخدامها في دعم الميزانيات القطاعية.

٣ - ويعد دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعّة طريقتين تمويليتين تحولان سياسات تخصيص الموارد من الميزنة التراكمية إلى الميزنة البرنامجية، مما يتيح استخدام الإيرادات العامة بطريقة أكثر اتساقاً بالطابع الاستراتيجي وأكثر توجهاً نحو تحقيق النتائج. وتكمن ميزة الميزنة التراكمية في أنها تهدد بدورة الميزانية السابقة لكنها يمكن أن تؤدي، في غيبة البعد البرنامجي، إلى تجزؤ المقصد الاستراتيجي والنتائج المحرزة. ويعود الاهتمام بالميزنة البرنامجية إلى ما لا يقل عن مائة عام، وهو المسؤول جزئياً عن الاستثمارات الواسعة النطاق التي توظف منذ وقت

طويل في إعادة الإعمار والتنمية. ومن أمثلة الميزنة البرنامجية خطة مارشال وفكرة 'الدفعة الكبرى' التي تم إحيائها في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين فيما يخص الأهداف الإنمائية للألفية. وتعد طرائق مثل دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعّة جزءاً من هذا التراث، إذ يحدوها تحقيق التناسق والتوافق بين المساهمات والأولويات الإنمائية.

٤ - وتبين وثيقة المجلس التنفيذي المتعلقة بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعّة (DP/2008/36) أن شروط مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية تتمثل فيما يلي: (أ) أن يكون الهدف الرئيسي لمشاركة البرنامج الإنمائي هو دعم القدرات الوطنية على التفاوض بشأن الدعم المباشر للميزانية وعلى تصميم هذا الدعم وإدارته بما يحقق فعالية التنمية؛ (ب) أن لا يساهم البرنامج الإنمائي في دعم الميزانية العامة؛ (ج) أن ينظر البرنامج الإنمائي بعناية في مخاطر تحويل موارده إلى أموال لدعم الميزانيات القطاعية تديرها الحكومة أو إلى أموال مجمعة يديرها صندوق أو برنامج أو وكالة متخصصة للأمم المتحدة؛ (د) أن يقدم البرنامج الإنمائي هذه المساهمة المالية استناداً إلى الحدود القصوى المحددة لحجم المساهمات وإلى المعايير المقدمة بشأن تقييم المخاطر والإدارة؛ (هـ) أن يتولى البرنامج الإنمائي إدارة أي أموال قطاعية أو برنامجية مجمعة بالنيابة عن الحكومة أو المانحين إذا ما طلب إليه القيام بذلك في مرحلة انتقالية، وأن يكون موطن التركيز الرئيسي للنتائج المتوخى تحقيقها عن طريق الأموال المجمعّة هو تنمية القدرات الوطنية؛ (و) أن لا يحول البرنامج الإنمائي أي أموال إلى أموال مجمعة لا يتولى إدارتها كيان تابع للأمم المتحدة.

٥ - وفي عام ٢٠٠٨، اتخذ المجلس التنفيذي مقررات مكنت البرنامج الإنمائي من توفير دعم لميزانيات قطاعية لفترة تجريبية تمتد من عام ٢٠٠٨ حتى عام ٢٠١٢، ثم مددت هذه الفترة لاحقاً لتشمل عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤. وقُدّم التقرير المتعلق بتنفيذ أنشطة الدعم المباشر للميزانية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٤ (DP/2015/3) إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى لعام ٢٠١٥. ولدى استعراض ذلك التقرير، وافق المجلس، في مقرره ١٥/٢٠١٥، على "مواصلة البرنامج الإنمائي الفترة التجريبية من تنفيذ سياسة مشاركة البرنامج الإنمائي في تقديم الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعّة، على المستوى القطاعي، مع مرونة في استخدام الطرائق الأربع المبينة في المبادئ التوجيهية ذات الصلة بالموضوع، وذلك حتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، على أن يكون مفهوماً أنه لا ينبغي الدخول في التزام جديد في هذا الصدد بعد ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ إلى أن يتخذ قرار بشأن

مستقبل هذه السياسة“. وطلب المجلس إلى البرنامج الإنمائي إجراء تقييم لأنشطته التجريبية ليقدمه إلى المجلس قبل الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٧.

٦ - ويتضمن هذا التقرير تنقيحاً للمبادئ التوجيهية، وموجزا لعمليات التقييم والتقدير والمراجعة يبين الخبرة المكتسبة خلال الفترة التجريبية بشأن مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية ويوضح أثر هذه الأنشطة وخاصة على إسهام البرنامج الإنمائي في تنمية القدرات والسياسات الوطنية، ويتضمن التقرير كذلك فرعا بشأن سبيل المضي قدما.

ثانياً - مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعّة

٧ - استناداً إلى مقرر المجلس التنفيذي ٢٤/٢٠٠٨ الذي أقر فيه المجلس السياسة المتعلقة بمشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعّة، وضع البرنامج الإنمائي في عام ٢٠٠٩ أول صيغة من المبادئ التوجيهية للمشاركة في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعّة. ثم نُقحت هذه المبادئ التوجيهية في عام ٢٠١٥، وفقاً للتقديرات التي أدخلت، منذ اعتماد تلك السياسة، على كل سياسات البرنامج الإنمائي وإجراءاته البرنامجية والتنفيذية، وفي ضوء التغيرات المؤسسية الأخرى. وبناء على طلب المجلس التنفيذي، أخذ البرنامج الإنمائي في الاعتبار أيضاً الممارسة الدولية المعترف بها كما تنتهجها دول أعضاء مختلفة. وتتضمن التغييرات الأساسية التي اشتملت عليها المبادئ التوجيهية المنقحة ما يلي:

(أ) وضع مخططات أكثر صرامة لإدارة المخاطر من خلال عمليات تقييم للنهج المنسق المتبع في التحويلات النقدية، وتضمين قائمة تقييم القدرات تدابير لتخفيف المخاطر، وإدراج أحكام إضافية في مذكرة التفاهم الإطارية بشأن عدم الامتثال، وإدارة المخاطر على نطاق المؤسسة باستخدام نظام الإدارة المركزية للمخاطر؛

(ب) مراعاة الاتساق في المصطلحات: التركيز على السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بدعم الميزانيات القطاعية لتجنب الازدواجية مع السياسات والمبادئ التوجيهية الأخرى؛

(ج) وضع متطلبات أكثر صرامة للرصد والإبلاغ لضمان كفاءة وفعالية إسهام البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية؛

(د) تبسيط التقييم وفقاً للهيكل الجديد المبسط للبرنامج الإنمائي؛

(هـ) إدخال تعديلات وفقاً لأحدث السياسات، بما في ذلك المعدل العام الجديد للدعم الإداري والمتطلبات الجديدة لاتفاقيات تقاسم التكاليف.

ثالثا - موجز عمليات التقييم والتقدير والمراجعة المتعلقة بمشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية

٨ - كانت مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية محدودة حتى الآن. ولم تنفذ هذه الأداة التمويلية إلا في بلدين فقط هما بوركينيا فاسو ونيبال. وفي كلتا الحالتين، حُوّلت المساهمة المالية المقدمة من البرنامج الإنمائي إلى أموال مجمعة لدعم الميزانيات القطاعية تديرها الحكومة. ويخضع استخدام الأموال المرصودة لدعم الميزانية القطاعية للأنظمة الوطنية، ويشمل ذلك الاعتمادات المخصصة للاحتياجات القطاعية وللمشتريات والمحاسبة، شريطة أن تكون هذه النظم موجودة وأن تستوفي المتطلبات المبينة في النظام المالي والقواعد المالية للبرنامج الإنمائي. ويقدم الدعم لتنمية قدرات المؤسسات الوطنية المعنية من خلال مشاريع البرنامج الإنمائي المخصصة لهذا الغرض أو البرامج المشتركة للأمم المتحدة، وكلتا الفئتين تستخدم طرائق تنفيذ وطنية.

٩ - وفي بوركينيا فاسو، يقدم البرنامج الإنمائي، بالاشتراك مع مانحين آخرين، موارد تدرج في مجموعتين من الأموال المجمعة تديرهما الحكومة؛ إحداهما لتنفيذ برنامج لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والثاني مخصص لفرص الوصول إلى الطاقة. وقد بدأت مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانية القطاعية في بوركينيا فاسو في عام ٢٠٠٨ كمشروع تجريبي مدته أربع سنوات تم تمديده مرتين لمدة سنتين، وينتهي التمديد الثاني في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧.

١٠ - وفي نيبال، عُقدت منذ عام ٢٠١٤ اتفاقات من أجل الدعم المالي لبرنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي، وذلك وفقا للمبادئ التوجيهية والإجراءات التي تراعيها المكاتب القطرية ووحدات المقر لدى مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة.

الخبرات والدروس المستفادة من بوركينيا فاسو

معلومات أساسية

١١ - حتى عام ٢٠٠٧، كان ٣٦ في المائة من المعونة الإنمائية العامة التي قدمت إلى بوركينيا فاسو تتخذ صورة دعم للميزانية العامة (٢٩ في المائة) وأموال مجمعة مشتركة (٧,٣ في المائة). واستمر هذا الاتجاه إلى أن بدأ سريان السياسة التجريبية الحالية. ولما كانت الحكومة تنظر إلى البرنامج الإنمائي على أنه شريك هام في قطاعات وطنية محددة، فقد دُعي المكتب القطري إلى أداء دور من خلال المساهمات المالية المقدمة لدعم الميزانية القطاعية.

وكانت هذه المشاركة محكومة بمتطلبات الخيار دال للسياسة التجريبية، ولذا ظلت محدودة بشكل صارم منذ البداية. ويوصف نطاق المشاركة على النحو التالي: ”أتاح المقرر الذي اتخذته مؤخرا المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي، والذي أذن فيه باختبار دعم الميزانية لفترة تجريبية قدرها أربع سنوات، للمكتب القطري أن يجرب الطرائق الجديدة (الأموال المجمعة المشتركة) مع تأكيد أهمية السيطرة الوطنية والتنسيق الوطني. وعلى الرغم من هذا، فإن صرامة بعض الإجراءات المؤسسية المركزية للبرنامج الإنمائي وثقلها قد شكلا قيودا على هذه الجهود“^(١).

١٢ - ويؤدي البرنامج الإنمائي دورا مركزيا في تنسيق المعونة تنفيذاً لمبادئ كل من إعلان باريس وشراكة بوسان بشأن فعالية المعونات على المستوى الوطني، فيساعد حكومة بوركينا فاسو عن كثب على وضع ومراجعة خطة عملها الوطنية لفعالية المعونات ضمن السياق الأوسع لاستراتيجية التعجيل بالنمو والتنمية المستدامة، التي تمثل خطة التنمية الوطنية الرئيسية للبلد، والتي يدعمها أيضا البرنامج الإنمائي. والنظم الوطنية التي يتعين تعزيزها وفقا لمبادئ باريس وبوسان هي النظم المتعلقة بدعم الميزانية القطاعية والتمويل الجمع.

١٣ - وتمت الموافقة في عام ٢٠٠٩ على طلب من حكومة بوركينا فاسو بأن يشارك البرنامج الإنمائي في دعم الميزانية القطاعية لمشروعين يتعلقان بمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتعزيز حقوق الإنسان. وتندرج كل مبادرة ضمن الولاية الأساسية للبرنامج الإنمائي. وخلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٥، وصل مجموع مصروفات الدعم المباشر المقدم من ست جهات مانحة تقنية ومالية على هيئة تمويل مشترك للإطار الاستراتيجي لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والإصابات المنقولة بالاتصال الجنسي إلى ما يقرب من ٦٤ مليون دولار، ووصلت نظيرتها المتعلقة ببرنامج المنصات المتعددة الوظائف إلى ٥٠ مليون دولار^(٢). وخلال تلك الفترة، وصلت مشاركة البرنامج الإنمائي في هذه الأموال المجمعة المشتركة إلى ١٠٠.٠٠٠ دولار سنويا من الموارد العادية وإلى ٣,٣ مليون دولار من موارد أخرى (قدمت من حكومة لكسمبرغ).

(١) Assessment of Development Results for Burkina Faso, 2009 (تقييم النتائج الإنمائية لبوركينا فاسو، ٢٠٠٩).

(٢) Evaluation of UNDP engagement in direct support in Burkina Faso (Evaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso), 2016 (تقييم مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر في بوركينا فاسو، ٢٠١٦).

١٤ - ووجدت كل عمليات التقييم والمراجعة التي أجريت في بوركينا فاسو أن الهيئة المنفذة الوطنية والمكتب القطري قد امتثلا للمبادئ التوجيهية والإجراءات المتعلقة بالسياسة التجريبية. وتم التسليط الضوء حتى الآن على مسألتين تؤثران على فعالية هذه السياسة هما: (أ) طول عملية الموافقة على أموال الدعم المباشر للميزانية (مما يؤدي استنتاجات تقييم النتائج الإنمائية)؛ (ب) مدى المرونة المتاحة في تحديد الحد الأقصى الذي عين بنسبة ١٠ في المائة من حد الإنفاق السنوي المأذون به من الموارد العادية^(٣).

النتائج والدروس المستفادة

١٥ - أظهر البرنامج الإنمائي، من خلال مشاركته في هاتين المجموعتين من الأموال المجمعة المشتركة، أن ميزته النسبية تكمن لا في مساهماته المالية بل في دعم بناء القدرات الوطنية. فقد يسر الدعم المباشر للميزانية الذي قدمه البرنامج الإنمائي تعزيز القدرات الوطنية على استخدام آليات التخطيط والرصد والإبلاغ من أجل تحسين إدارة البرامج واتساقها^(٤). فحجم المعونة المقدمة ليس هاما بقدر أهمية أنشطة بناء القدرات، التي ثبت أنها حاسمة الأهمية عند توفيرها. وكان سياق بوركينا فاسو موثيا لتنفيذ التزامات البرنامج الإنمائي التجريبية بشأن صياغة الدعم المباشر للميزانية وإدارته. وقد ساعد البرنامج الإنمائي على تحسين مراعاة الشركاء التقنيين والماليين للأولويات الوطنية، وعلى تبسيط إجراءات إدارة تدفق الموارد في الميدان لصالح مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج المنصات المتعددة الوظائف.

١٦ - ووفقا للتقييم الذي أُجري في عام ٢٠١٦ لمشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر في بوركينا فاسو، أبرزت مشاركة المنظمة في دعم الميزانية القطاعية وفي تنفيذ هاتين المجموعتين من الأموال المجمعة أن استخدام الآليتين التمويليتين المذكورتين لتحقيق الأولويات الوطنية ينطوي على مجموعة من المزايا.

١٧ - إذ خلص التقييم إلى أن مساهمة البرنامج الإنمائي في الأموال المجمعة من أجل تقديم دعم مؤسسي إلى الأمانة الدائمة للمجلس الوطني لمكافحة الإيدز والأمراض التي تنتقل بالاتصال الجنسي وإلى برنامج المنصات المتعددة الوظائف كانت مساهمة هامة وفعالة

(٣) تقرير عن الدعم المباشر للميزانية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٤ (DP/2015/3).

(٤) Evaluation of UNDP engagement in direct support in Burkina Faso (Evaluation de l'engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso), 2016 (تقييم مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر في بوركينا فاسو، ٢٠١٦).

ومستدامة. فمن خلال المساهمة في الأموال المجمعة، تمكن الصندوق من موازنة أعماله مع البرامج الوطنية ومن تنسيق إجراءاته مع إجراءات سائر الشركاء الثنائيين والمتعدد الأطراف. وتسعى تعزيز الحوار لا مع الحكومة على كل من المستوى المركزي والمحلي فحسب، بل أيضا مع المجتمع المدني والقطاع الخاص. وكان للدعم المباشر للميزانية آثار إيجابية أيضا على ملكية السياسات وصياغتها. وقد اقترن استخدام هذه الأموال المشتركة بإجراءات تعزز قدرة السلطات المركزية والمحلية. ورئي أيضا أن الأموال المشتركة التي أشرفت عليها الوحدات الإدارية بالنيابة عن الحكومة كانت متوافقة مع الأغراض المتوخاة. وساندت المشاورات الجارية بين الحكومة والمناخين أنشطة دعوية فعالة، وحققت كذلك توافقا أفضل بين التدخلات والأولويات البرنامجية.

١٨ - وعزز اشترك البرنامج الإنمائي في ترتيبات الأموال المجمعة من تأثير إسهاماته في صياغة السياسات. وقد لوحظ هذا خلال صياغة شتى السياسات والاستراتيجيات الوطنية والقطاعية. ورئي أن التكامل بين دعم الميزانية ودعم السياسة الاقتصادية والمالية القطاعية أمر هام. وحظيت هذه السياسة بدعم عدة شركاء في التنمية، من بينهم البرنامج الإنمائي، خلال الفترة المشمولة بالاستعراض (٢٠٠٨-٢٠١٥). وعلاوة على ذلك، شارك البرنامج الإنمائي مشاركة نشطة في الحوار بشأن استراتيجية تعزيز المالية العامة. واتسم الاشتراك في تجميع الموارد بأهمية استراتيجية لعدة أسباب. فقد أدى إلى تعزيز الحوار الرامي إلى صياغة رؤية مشتركة وعمل مشترك من جانب الحكومة والمناخين، لأن المشاركة عن كثب يسرت تعبئة الموارد وأسهمت في تهيئة بيئة من الثقة. وفيما يخص الأموال المجمعة المرصودة لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ساعدت الشراكة بين البرنامج الإنمائي والوكالات الأخرى الجهود الدعوية الرامية إلى تعزيز إدراج الفئات المختلفة، بما فيها الأقليات، في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

١٩ - وأفاد تقرير تقييم الأموال المجمعة لدعم مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، بأن الموارد المجمعة كانت لها ميزة نسبية بالقياس إلى طرائق التمويل الأخرى لأنها تشجع الشركاء في التنمية على تقوية التزامهم بالعملية. وأدت الجهود التنسيقية المرتبطة بالأموال المجمعة إلى تبسيط الإجراءات، وتقليل تكاليف المعاملات، وتحسين استيعاب الموارد. وبالإضافة إلى ذلك يعتبر برنامج المنصات المتعددة الوظائف نموذجا ناجحا للشراكة بين القطاعين العام والخاص وسبيلا لتوفير تمويل ابتكاري للتنمية. وأتاحت مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية وفي تجميع الموارد الإسهام في تنمية النظم والقدرات الوطنية، وخاصة فيما يتعلق بتعزيز كل من نظم الميزانية الوطنية والقيادة الوطنية في مجال

التنسيق، وكذلك الاتساق في الدعم المقدم من الشركاء إلى الأولويات الوطنية. ووجدت عمليات تقييم مختلفة للنظام الوطني للإدارة المالية العامة، بما في ذلك تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام ٢٠١٤، أن نظام المالية العام مرض على وجه الإجمال، ولا تحدد به مخاطر ائتمانية كبيرة تتعلق بتحويل الأموال إلى الشركاء. وتتولى وحدة الإدارة المالية، التابعة للأمانة الدائمة للمجلس الوطني لمكافحة الإيدز والأمراض التي تنقل بالاتصال الجنسي، الرقابة على إجراءات الشراء المتصلة بالأموال المشتركة المرصودة لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وقد وُجد أن معدل تنفيذ خطط الشراء معدل مرضٍ.

٢٠ - وأدى تنسيق التخطيط والتنفيذ أيضا إلى اعتماد دليل للإجراءات وضعه واتفق عليه أصحاب المصلحة، وأسفر عن تبسيط تعبئة الموارد واستخدامها وعن إدارة قائمة على تحقيق النتائج. وبدعم من البرنامج الإنمائي، عززت وحدة تنسيق التخطيط والرصد والتقييم، وهي إدارة تابعة للأمانة الدائمة، تنسيق مختلف آليات الرصد والتقييم. ومكنت كل هذه الأنشطة الأمانة الدائمة من أن تنفذ آليات مختلفة للتخطيط والرصد والتقييم، مما أسهم في التحسين المستمر لتنفيذ الأموال المجمعة. وبعد إضفاء الطابع الرسمي على دعم الميزانية القطاعية، اتفقت الأطراف على متطلبات وممارسات مشتركة لعمليات الإدارة والمراجعة والتقييم القائمة على تحقيق النتائج تمثل المعايير المناهجين وإجراءاتهم.

٢١ - ويمكن الآن قياس تنمية القدرات التي تحققت من خلال دعم الميزانية القطاعية باستخدام المؤشرات التي وضعت لقياس أداء الأموال، وهي مؤشرات مفيدة للشركاء الآخرين في التنمية المهتمين بالانضمام إلى هذا النوع من طرائق الدعم. ولما كانت بوركينا فاسو أحد البلدان التي يجرب فيها تطبيق إطار الرصد باستخدام مبادئ اتفاق بوسان، فإن التقارير الوطنية توفر معلومات دقيقة عن التقدم المحرز عن طريق هذه الأموال المجمعة والنظم الوطنية ذات الصلة.

٢٢ - ووفقا للتقييم، قدم البرنامج الإنمائي موارد كافية تشمل دعما ماليا لتنفيذ الأموال المجمعة المشتركة هذه. وأظهر البرنامج الإنمائي، بمشاركته في مجموعتين للأموال المجمعة المشتركة، قدرة على استخدام طريقة الدعم المباشر من أجل تحسين الكفاءة، بما في ذلك فيما يخص المصروفات. وتبين النتائج الرئيسية أيضا كيف نجح الدعم المباشر في تعزيز/مضاعفة أثر مساهمات المناهجين.

٢٣ - وأشار التقييم إلى الدروس التالية المستفادة من مشاركة البرنامج الإنمائي في مشروع التمويل المشترك:

(أ) يعد الاتصال بين وحدة تنسيق المشروع والشركاء التقنيين والماليين في البرنامجين إيجابياً. ويبقى البرنامج الإنمائي ملماً بتطور البرنامج بحكم مشاركته في اللجنة المالية؛
(ب) يوفر التنسيق بين الشركاء التقنيين والماليين سمة فريدة تتيح زيادة فعالية وكفاءة إدارة الأنشطة والأموال المجمعة المشتركة (اللجنة التوجيهية، اللجان التقنية)؛

(ج) يشجع إطار العمل أوجه التآزر بين الشركاء العاملين في نفس القطاع أو الموضوع الإنمائي، وتقاسم الأدوار والمسؤوليات فيما يخص التنفيذ؛

(د) ساعد إنشاء مجموعة أموال مشتركة على تحديد التسلسل المناسب للأنشطة الممولة من الأموال المجمعة، وبذلك تم تجنب الازدواجية وتحقيق مزيد من الكفاءة؛

(هـ) تسنى إجراء استعراض عام متعدد السنوات للتمويل المتاح من خلال التخطيط الفعال والشامل؛

(و) شجع خفض تكاليف المعاملات وزيادة المرونة في إدارة الأموال لصالح المانحين على تحقيق كفاءة أكبر في استخدام الأموال؛

(ز) أدى توافر الموظفين التقنيين قبل اجتماعات اللجنة التوجيهية إلى تكريس مزيد من وقت اللجنة للحوار السياسي والسياسي؛

(ح) يستند نجاح ترتيبات الأموال المجمعة إلى علاقة الثقة والتقارب القوي في الآراء بين المانحين والحكومة من خلال الحوار المستمر والمباشر والمكثف.

٢٤ - وما زالت العملية تواجه بعض الصعوبات التي يمكن التغلب عليها بتنفيذ توصيات التقييم التالية:

(أ) إضفاء الطابع المنهجي على تقديم المساعدة التقنية في الترتيبات المتعلقة بالمشاركة في الأموال المجمعة المشتركة أو دعم الميزانية؛

(ب) مراعاة أهمية إجراء حوار على المستويين التقني والسياسي واتباع سياسة اتصال جيد بين أصحاب المصلحة في المشروع بشأن الترتيبات المتعلقة بالأموال المجمعة المشتركة. وينبغي أن يُجرى هذا الحوار في إطار رسمي، وأن يُحافظ عليه بصفة دائمة، وأن يستفيد من خبرات اللجنة المالية واللجنة التوجيهية؛

(ج) سعياً إلى مزيد من الكفاءة والمساءلة، تجنب استخدام الوحدات الإدارية (المشروع) في توفير موارد من الأموال المجمعة المشتركة، ضماناً لتحقيق الأثر الأمثل من حيث استخدام الإجراءات الوطنية؛

(د) من الضروري، في جميع القرارات المتعلقة بالأموال المجمعة المشتركة أو بالدعم المباشر للميزانية وعملاً على تحسين الاتساق، مراعاة ارتباط هذه القرارات وتوافقها من الناحية المؤسسية مع السياسة القطاعية ذات الصلة؛

(هـ) تجنب خلط مصادر التمويل في ترتيبات التمويل المجمع أو دعم الميزانية، من أجل مراعاة التناسق الأمثل للإجراءات والتوافق العام؛

(و) ضرورة أن تعزز المساعدة التقنية المقدمة بصورة مشتركة من خلال ترتيبات التمويل المجمع أو دعم الميزانية قدرة الوزارات و/أو المؤسسات التقنية؛

(ز) إضفاء الطابع المنهجي على وضع وتنفيذ أدوات إدارية يتفق عليها كل أصحاب المصلحة في برامج التمويل المشترك.

٢٥ - ويظل التمويل المجمع المرصود لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأولويات الطارئة الأخرى هاما في السياق الإنمائي لبوركينا فاسو. وسيطلب الحفاظ على هذه المبادرات أو رفع مستواها تقوية القدرات الوطنية للوكالات المعنية. ولذا من المهم أن يولي النظراء الوطنيون اهتماماً مكافئاً لأهداف تحسين القدرات من أجل استكمال أدوات التمويل الانتقالي مثل دعم الميزانية القطاعية أو الأموال المجمعة.

الخبرات والدروس المستفادة من نيبال

معلومات أساسية

٢٦ - منذ تسعينات القرن العشرين، ساعد البرنامج الإنمائي حكومة نيبال من خلال برامج متتالية مختلفة في مجالي اللامركزية والحوكمة المحلية من أجل تحسين تقديم الخدمات والحد من الفقر. وفي عام ٢٠١٣ اتخذت الحكومة، لدى اختتام المرحلة الأولى من برنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي، خطوات جسورة لاعتماد نهج قطاعي للمرحلة الثانية من البرنامج. ولما كانت الحكومة قد رأت أن من الضروري تجميع كل الموارد والأموال لصالح المبادرات والمشاريع والأنشطة المتصلة بالحوكمة المحلية، فإن المرحلة الثانية من برنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي قد استخدمت ترتيباً للتمويل المشترك أو طريقة دعم الميزانية القطاعية.

٢٧ - وانضم البرنامج الإنمائي، بالاشتراك مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، إلى برنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي عن طريق توفير مساهمة محدودة لكن رمزية في الترتيب المتصل بالتمويل المشترك^(٥). وبدلاً من ذلك قدمت الوكالات الست مساعدة تقنية ودعمًا برنامجيًا. ووقع البرنامج الإنمائي الترتيب المتصل بالتمويل المشترك في ٨ تموز/يوليه ٢٠١٤، وهو يساهم بمبلغ ٢٠٠.٠٠٠ دولار كدعم للميزانية القطاعية مما يصل بالميزانية الإجمالية للمرحلة الثانية من البرنامج (تموز/يوليه ٢٠١٣ - تموز/يوليه ٢٠١٧) إلى ١٣٦٢ مليون دولار، قُدم منها مبلغ ٢٥٠ مليون دولار في عام ٢٠١٥. وساهم أيضا مصرف التنمية الآسيوي وحكومات الدانمرك وسويسرا وكندا والمملكة المتحدة والنرويج في الترتيب المتصل بالتمويل المشترك. ويمول المشروع من جانب حكومة نيبال (١٢٦ مليون دولار) وشركاء في التنمية (٢١٠ ملايين دولار)^(٦). وتتألف المرحلة الثانية من البرنامج من جزأين هما: (أ) المنح المالية المقدمة من الحكومة إلى الهيئات المحلية، التي تشكل ٨٥ في المائة من الميزانية الإجمالية؛ (ب) الأنشطة الممولة في إطار الترتيب المتصل بالتمويل المشترك، الذي يؤلف النسبة المتبقية من الميزانية وهي ١٥ في المائة. وتستكمل الميزانية باعتماد مخصص للمساعدة التقنية يوفر من خلال مرفق دعم السياسات والبرامج، وهو برنامج مشترك بين البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة.

٢٨ - ومن أصل الميزانية المخططة لمساهمات الشركاء في التنمية التي تبلغ ٢١٠ ملايين دولار، لم يصل الالتزام الفعلي المقدم من خلال الأموال المجمعة المشتركة، حتى مطلع عام ٢٠١٦، إلا إلى ٩٨,٣ مليون دولار. كما تقل المنح المقدمة من الحكومة عن اعتمادات الميزانية الأولية، وذلك جزئياً بسبب الاحتلالات التي نشأت عن زلزال عام ٢٠١٥. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، أعلنت الحكومة عن تحويل ٤٠٧,١ ملايين دولار، مما يمثل ٣٥ في المائة من المبلغ المتوقع لأربع سنوات^(٧).

(٥) Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 page 38 (استعراض منتصف المدة لبرنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي (المرحلة الثانية)، ٢٠١٦).

(٦) Auditor General of Nepal, 53rd Annual Report of the Auditor General, 2016 (مراجع الحسابات العام لنيبال، التقرير السنوي الخامس والثلاثون لمراجع الحسابات العام، ٢٠١٦).

(٧) Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 (استعراض منتصف المدة لبرنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي (المرحلة الثانية)، ٢٠١٦).

٢٩ - وتولى البرنامج الإنمائي القيادة في مجالات تنمية القدرات، وإصلاح الحوكمة دون الوطنية وإعادة هيكلتها، وسبل كسب العيش. ويتمثل هدف مرفق دعم السياسات والبرامج في مساندة التنفيذ الفعلي للمرحلة الثانية من برنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي على كل المستويات من خلال تقديم المساعدة التقنية، وخاصة فيما يتعلق بما يلي: (أ) المساعدة الوطنية الطويلة الأجل على المستوى المركزي ومستوى المناطق والمستوى المحلي، بالإضافة إلى تمويل التكاليف التنفيذية واللوجستية ذات الصلة؛ (ب) وضع السياسات، الاختبار/الابتكار الميداني وتنمية القدرات، من خلال توفير المساعدة التقنية والتمويل الأولي والعمليات واللوجستيات؛ (ج) التنسيق والرقابة، من خلال إنشاء خلية التنسيق بين الشركاء في التنمية، التي شكّلت في أواخر عام ٢٠١٤ لتوفر حلقة اتصال بين الحكومة والشركاء، وتوفير المساعدة التقنية لأغراض التقييمات الائتمانية والاستعراضات والتقييمات التقنية.

الخبرات والدروس المستفادة

٣٠ - على الرغم من أن بعض جوانب البرامج كانت ناجحة، فإن عدم توافر تقرير موحد يجعل من الصعب تقييم إنجازاته الإجمالي والأثر الإنمائي لكثير من الأنشطة، وخاصة فيما يتعلق بدور البرنامج الإنمائي، وينتظر أن يصدر هذا التقرير في النصف الثاني من عام ٢٠١٧.

٣١ - ويشير التقييم الذي أجراه مكتب البرنامج الإنمائي بنيبال في عام ٢٠١٦ بشأن النتيجة ٥ و ٦ من البرنامج القطري إلى أن هناك دليلاً مقنعاً يوحي بأن بعض المجالات الرئيسية للمشروع كانت لها منافع إنمائية هامة، منها بصفة خاصة مواصلة دعم عمل المحافل المحلية للمواطنين، وبأنها قدمت إسهاماً قوياً في ميادين التخطيط الشامل للجميع، وتوفير وسيلة يعرب المواطنون من خلالها عن آرائهم، وإدارة المالية العامة وتوليد الإيرادات، والتدريب، والجنسانية، والسياسات والتشريعات، ونظم إدارة المعلومات. وساند مرفق دعم السياسات والبرامج اعتماد الهيئات المحلية لخطة عمل الحد من المخاطر الائتمانية. وتشير الدلائل إلى تحسن نظام الإدارة المالية، في ضوء تحقيق ٦٠ في المائة من مؤشرات خطة العمل.

٣٢ - وتشمل أوجه التقدم الأخرى التي تم الوقوف عليها ما يلي^(٨):

(أ) زادت المنح الحكومية (منح رأسمالية مشروطة) المقدمة إلى ٣ ٢٧٦ لجنة للتنمية القروية، ووفرت تراخيص تتعلق بالميزانية للجان التنمية القروية المختلفة؛

(٨) Annual report (Fiscal year 2014/15) submitted by the Ministry of Finance before the Parliament (التقرير السنوي (السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥) المقدم من وزارة المالية إلى البرلمان).

(ب) انتقلت الآن عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع المختلفة إلى مستوى مجلس المقاطعة. وتتصل هذه المشاريع بالنقل المحلي، ومياه الشرب، والري على نطاق صغير، ومحطات الطاقة المائية البالغة الصغر، وتنمية المدن، والطاقة البديلة، وإدارة القمامة، والبنى التحتية الاجتماعية؛

(ج) قُدمت منح إلى ٢٥ بلدية من أجل خطط التنمية الشاملة للبلدات؛

(د) إعداد خطة لاستخدام الأراضي في ست بلديات جديدة؛

(هـ) يتواصل تحديث سجلات المستفيدين واستحداث برمجيات لمدفوعات الضمان الاجتماعي؛

(و) أحرز تقدم بشأن دفع مستحقات الضمان الاجتماعي من خلال النظام المصرفي.

٣٣ - ورئي أيضا أن البرنامج قد قدم إسهاما كبيرا في تحسين العلاقة بين المواطنين والدولة من خلال دعمه للمحافل المحلية للمواطنين ومراكز توعية المجتمع المحلي، التي تشارك فيها بشكل مباشر نسبة تتراوح بين ٤ و ٥ في المائة من السكان. وقد أشاعت هذه المؤسسات إحساسا بالملكية فيما يخص تخطيط التنمية، وذلك أيضا لأن تمويلها ملموسا قد قدم في حالات كثيرة إثر الإعراب عن الاحتياجات. وهناك تصور عام بأن تقاسم كل من المعلومات والموارد على نطاق أوسع قد أدى إلى تحسين المساءلة عن استخدام تلك الأموال.

٣٤ - وقد أوصي بأن تنظر الحكومة في الانتقال التدريجي من "التعبئة الاجتماعية في إطار نمط المشروع الممول من جانب المانحين والمنفذ من جانب الحكومة" إلى حالة يعتبر فيها المشروع وظيفة عادية لتقديم الخدمات تؤديها الهيئات المحلية، أو مهمة ينهض بها المجتمع المدني نفسه، في إطار مجتمع تعددي^(٩). ومن الموصى به أيضا أن تركز مرحلة مقبلة أو برنامج جديد على إنشاء هيكل للحكم المحلي (جانب "العرض")^(١٠). وهنا يمكن للبرنامج الإنمائي أن يسهم من خلال مزاياه النسبية في بناء المؤسسات وتعزيز القدرات، ومن خلال الاستفادة من علاقاته الوثيقة الطويلة الأجل مع العديد من الوكالات الحكومية المختلفة.

(٩) Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 Executive Summary, Recommendation 2 (استعراض منتصف المدة لبرنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي (المرحلة الثانية)، ٢٠١٦، الموجز التنفيذي، التوصية ٢).

(١٠) Mid-Term Review of the Local Governance and Community development Programme (Phase II), 2016 Executive Summary (استعراض منتصف المدة لبرنامج الحوكمة المحلية وتنمية المجتمع المحلي (المرحلة الثانية)، ٢٠١٦، الموجز التنفيذي).

رابعاً - سبيل المضي قدماً

٣٥ - قد يرغب المجلس التنفيذي في النظر في مواصلة هذه السياسة استناداً إلى الدروس المستفادة من عمليات التقييم ومراجعة الممارسات التي أجريت حتى الآن. وكما لوحظ، فإن منافع كثيرة تتحقق ومنها مثلاً: (أ) أن توافر إطار واحد للمانحين يتيح زيادة فعالية وكفاءة إدارة الأنشطة والأموال؛ (ب) أن المشاركة في اللجان التوجيهية والتقنية المعنية بالأموال المجمعة تتيح إدارة المخاطر عن كثب والرصد المنتظم للعمليات؛ (ج) أن توافر إطار متكامل للسياسات يعزز أوجه التآزر بين المانحين الذين يدعمون نفس القطاع أو الموضوع الإنمائي، والتقاسم الأمثل للأدوار والمسؤوليات من أجل تنفيذ تدخلات فعالة؛ (د) أن إنشاء أموال مجمعة يتيح استمرارية الأنشطة الممولة وتسلسلها الفعال، مما يحول دون الازدواجية ويحقق مزيداً من الكفاءة؛ (هـ) أن بالوسع إجراء استعراض متعدد السنوات للأموال المتوافرة من خلال التخطيط الفعال والشامل.

٣٦ - ومما يسوغ مواصلة هذه السياسة أيضاً الاحتياجات في هذه اللحظة الحورية، التي يتطلب فيها تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ هُجاً يقوم على مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين وعلى الجمع بين وسائل التمويل المتعددة. وهي تقتضي تحولاً من منظور الإمداد بالمال إلى منظور تدبير التمويل. وللبرنامج الإنمائي، إلى جانب توفيره موارد للبرامج الخاصة به، دور هام يؤديه في تعبئة الاستثمارات الإنمائية والموارد الأخرى لتمكين البلدان من إنجاز أهداف التنمية المستدامة. ويعد دعم الميزانية المباشرة والأموال المجمعة آلية من هذا النوع لتدبير التمويل، وليس من المجدي التخلي عن آلية مجربة لتدبير التمويل في وقت توجد فيه حاجة إلى تمويل ابتكاري ومختلط. ويتطلب مستقبل التعاون الإنمائي، بما يشمل من تعاون فيما بين بلدان الجنوب وتعاون ثلاثي، وفعالية هذا التعاون في إنجاز تلك الأهداف الحيوية، كل الأدوات التمويلية الممكنة، ولا سيما آليات التمويل التي تستكمل الموارد المحلية وتدعم البرامج والمبادرات الوطنية.

٣٧ - وتعد الأموال المجمعة أداة حاسمة لتمويل أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتبين المبادئ التوجيهية لهذه الأطر أن منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن تقترح الخليلط السليم من المصادر والأدوات التمويلية لتحقيق الأولويات المحددة على المستوى الوطني في سياق بعينه. وتعد الأموال المجمعة على المستوى القطري نوعاً من هذه الآليات التمويلية. وهي تعمل في بيئة تمويلية أوسع نطاقاً، تشمل الأموال التي يديرها الشركاء الآخرون (مثل البنك الدولي، والمصارف الإقليمية للتنمية)، والمساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدمة إلى فرادى المشاريع، والائتمانات والقروض المقدمة من المؤسسات المالية الدولية، والموارد المحلية الموفرة من خلال

الميزانيات الوطنية، ومصادر التمويل الخاصة والابتكارية، وخاصة في البلدان المتوسطة الدخل. وتعزز الأموال المجمعة السيطرة الوطنية من خلال عملية تقودها البلدان، وتكفل التوافق مع الأولويات الوطنية، إلى جانب تشجيع المساءلة المتبادلة عن طريق ضمان مساءلة المانحين والمستفيدين عن النتائج الإنمائية.

٣٨ - ويرى البرنامج الإنمائي أن الدعم المباشر للميزانية أداة لتمويل التنمية تعزز السيطرة الوطنية، والشفافية والتناسق في تخصيص المعونة، والتوافق مع أولويات الميزانية الوطنية. وتجسد هذه الطريقة التمويلية مبادئ السيطرة الوطنية التي ما برح البرنامج الإنمائي يدافع عنها منذ وقت طويل والتي يدعو إليها إعلان الألفية، وتوافق آراء مونتيري بشأن تمويل التنمية، وإعلان باريس بشأن فعالية المعونات، والشراكة العالمية لتعاون إنمائي فعال، وخطة عمل أديس أبابا، وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وسائر الالتزامات العالمية التي انضم البرنامج الإنمائي إليها ويساعدها. ومن الضروري أن يستخدم البرنامج الإنمائي ولايته وميزته النسبية ليدعم القدرات الوطنية، على جميع المستويات، على التفاوض بشأن الدعم المباشر للميزانية وإدارته واستخدامه من أجل تحقيق نتائج إنمائية. ويمكن تجنب تفتت المعونة من خلال استخدام دعم الميزانيات القطاعية، مما يقلل من تكاليف المعاملات المتعلقة بالمعونة بالنسبة للمستفيدين عن طريق توجيه التمويل المقدم من مانحين متعددين عبر أداة واحدة صوب البرامج المحددة وطنياً والمدعومة دولياً.