

Distr.: General
11 June 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٢

نيويورك، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت**

الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل

التعاون الإنمائي الدولي: متابعة توصيات الجمعية العامة

والمجلس في مجال السياسات

الجمعية العامة

الدورة السابعة والستون

البند ٢٦ (أ) من القائمة الأولية*

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية

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

تقرير الأمين العام***

* A/67/50.

** E/2012/100.

*** تأخر تقديم هذا التقرير بسبب تأخر الإسهامات الواردة من بعض المنظمات.



الرجاء إعادة استعمال الورق



موجز

يستعرض هذا التقرير الجهود المبذولة لتعزيز تماسك وفعالية وكفاءة وأثر الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية، عملاً بقراري الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ و ٢٨٩/٦٤ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١. ويسلط التقرير الضوء على عدد من الإنجازات ويشير إلى المجالات التي تتطلب إحراز المزيد من التقدم فيها. ويتوقف إحراز التقدم في بعض المسائل على الإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء. وهناك أيضاً الحاجة إلى أن تتكيف المنظمة مع البيئة الإنمائية المتغيرة، وأن تعيد تنظيم الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة لكي تستفيد على نحو أفضل من فرص الشراكة فضلاً عن تفعيل قواعد التنمية العالمية وأطرها. ومسألة التكيف مع التغيير هي أحد المواضيع التي يقوم عليها هذا التقرير.

ومنذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧، أحرز تقدم في تعزيز تماسك جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وسير عمله. ويشمل ذلك تفعيل مفهوم "توحيد الأداء" في بلدان تعتمد طوعاً هذا النهج وتنفيذ وتقييم مبادرة "توحيد الأداء" التحريية. وعلى الصعيد العالمي، جرى توحيد الولايات المعيارية والتنفيذية لأربعة كيانات ذات صلة بالجنسانية من خلال إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ واعتمدت مبادئ وآليات من أجل استجابة قطرية متكاملة في حالات الانتقال من الإغاثة إلى التنمية وبدأ تطبيقها. وعموماً، يرى أصحاب المصلحة أن تماسك جهاز الأمم المتحدة الإنمائي قد تحسن منذ عام ٢٠٠٧.

وهناك تقرير مستقل يتناول موضوع تمويل الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية، ويركز الفرع الثالث من هذا التقرير على المسائل الرئيسية فقط. وخلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٠ زاد إجمالي تدفقات التمويل من أجل الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة بأكثر من الضعف من حيث القيمة الحقيقية. ومع ذلك، فمنذ عام ٢٠٠٥، نما التمويل لأول مرة بوتيرة سنوية أقل شيئاً ما من وتيرة نمو مجموع تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية حسبما أفادت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وانخفضت المساهمات الأساسية للبلدان الأعضاء في اللجنة في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لمنظومة الأمم المتحدة في كل من عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، وهو ما يعكس القيود المالية التي واجهتها عدة بلدان. ويمثل عدم التوازن المتزايد بين التمويل الأساسي وغير الأساسي مصدر قلق متزايد، وله آثار سلبية على عدة أهداف من أهداف السياسات. وينتظر القيام بمناقشات أيضاً بشأن مسألة "المستوى اللازم توفره" من الموارد الأساسية على مستوى المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج.

وتقع المسؤولية الرئيسية عن تنسيق المساعدة الخارجية، بما في ذلك دعم الأمم المتحدة، على عاتق السلطات الوطنية. إذ يتمثل دور عمليات التنسيق على نطاق المنظومة في ضمان أن تتسق بشكل فعال أعمال منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية مع احتياجات وأولويات التنمية الوطنية. وتحتاج جميع عمليات التنسيق الرئيسية على نطاق الأمم المتحدة، أي نظام المنسقين المقيمين (بما في ذلك المقر الرئيسي والأبعاد الإقليمية)، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والخدمات الإدارية المشتركة على المستوى القطري، إلى مزيد من التعزيز. ويقدم الفرع الرابع من هذا التقرير تحليلاً معمقاً للتقدم المحرز والتحديات في مجال تعزيز آليات التنسيق الثلاث هذه.

وثمة جهود مستمرة داخل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تعزيز فعالية التنمية. ويستعرض الفرع الخامس من هذا التقرير التقدم المحرز في مجالات بناء القدرات والمساواة بين الجنسين، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب. وقد ساهمت المبادئ التوجيهية التي صاغتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في زيادة التعاون بشأن تنمية القدرات، وخصوصاً في سياق التحليل والبرمجة القطريين. وبفضل إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بدأ تنشيط تنفيذ برنامج المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة داخل المنظمة. واكتسب التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي زخماً منذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧، وثبت أنهما يشكّلان قناة فعالة لبناء القدرات وتبادل المعارف ونقل التكنولوجيا وتعزيز التكامل الإقليمي. ويستعرض الفرع الخامس من هذا التقرير أيضاً حالة قضايا البعد الإقليمي، والإدارة والتخطيط القائمين على أساس النتائج والتقييم. وكان التقدم المحرز بشأن تلك المسائل تدريجياً، على الرغم من أن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، الذي يتألف من عضوية طوعية تشمل ٤٣ وحدة تقييم، ينشط بشكل خاص، وينتج وثائق توجيهية أساسية تشمل دليل إدماج حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين في عمليات التقييم: نحو توجيه خاص بفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.

ويناقش الفرع الثالث من هذا التقرير البيئة الإنمائية المتغيرة، مع التركيز بشكل خاص على الآثار المحتملة بالنسبة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وسيطلب هذا الأمر تفكيراً يخرج عن المألوف أو تفكيراً جماعياً بين الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة بشأن كيفية القيام على النحو الأفضل بإعادة تحديد موقع جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في بيئة تعاون إنمائي عالمية متغيرة تتميز بظهور مراكز جديدة للدينامية الاقتصادية، وازدياد حدة التحديات العالمية، وتحول العلاقة بين الدول والأسواق والأفراد، والنمو الكبير لجهات مؤسسية فاعلة جديدة. ويقدم التقرير اقتراحات من أجل عملية ذات مسارين للتكيف مع التغيير في هذا الصدد.

المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٥
ثانيا -	البيئة الإنمائية المتغيرة: ماذا تعني بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة؟	١٠
ثالثا -	تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية	١٩
رابعا -	تعزيز أداء جهاز الأمم المتحدة الإنمائي	٣٠
ألف -	نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين	٣٢
باء -	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية	٣٩
جيم -	تبسيط وتنسيق آليات العمل	٤٧
دال -	تكلفة التنسيق	٥٦
هاء -	البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية: صعوبة التنسيق والاتساق	٥٨
خامسا -	التقدم المحرز في تعزيز فعالية التنمية	٦٣
ألف -	بناء القدرات والتنمية	٦٣
باء -	المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	٦٧
جيم -	التعاون فيما بين بلدان الجنوب	٧٠
دال -	البعد الإقليمي للتنمية	٧٤
هاء -	الإدارة والتخطيط القائمان على أساس النتائج	٧٦
واو -	التقييم	٨٢

المرفقات

الأول -	استقصاء آراء الحكومات في البلدان المستفيدة من برامج الأمم المتحدة	٨٨
الثاني -	التقييم المستقل للدروس المستفادة من مبادرة "توحيد الأداء"	٩٠

أولا - مقدمة

معلومات أساسية

١ - يعد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات بمثابة الآلية التي تقيّم الجمعية العامة من خلالها أهمية وفعالية وكفاءة وتماسك وأثر الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية؛ وتشمل هذه الأنشطة كلا من الأنشطة المتعلقة بالتنمية الأطول أجلا وتلك التي تركز على المساعدة الإنسانية في المدى الأقصر. وتتناط بعدد من كيانات الأمم المتحدة ولايات في هذا الصدد^(١). ومن خلال الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، تحدد الجمعية العامة توجيهات خاصة بالسياسات على نطاق المنظومة، وطرائق للاستخدام على الصعيد القطري لأغراض التعاون الإنمائي. وبالتالي، فإن للاستعراض الشامل بعدا تقييما وتطلعا على حد سواء.

الغرض

٢ - يقيّم هذا التقرير، الذي يقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لكي ينظر فيه، متابعة قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧. ويستجيب أيضا للقرار ٢٨٩/٦٤ بشأن الاتساق على نطاق

(١) تلقى ما مجموعه ٣٧ كيانا من منظومة الأمم المتحدة التمويل الخاص بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في عام ٢٠١٠. وتشكل تلك الكيانات ما يشار إليه عموما بجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ويعتبر قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية ملزما بالنسبة لكيانات الأمم المتحدة التي تكون مسؤولة أمام الجمعية العامة. وتشمل ١٤ صندوقا وبرنامجا: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بما في ذلك صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (بما في ذلك مركز التجارة الدولية)، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية؛ و ٦ معاهد بحث وتدريب: معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لبحوث الجريمة والعدالة، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، وجامعة الأمم المتحدة؛ وثلاثة كيانات أخرى: برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة المكتسب/الإيدز؛ واستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من أخطار الكوارث، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وتمثل هذه الكيانات مجتمعة ما يقارب ٨٠ في المائة من مجموع الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. ويوفر الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات التوجيه بالنسبة للوكالات المتخصصة. وقررت عدة وكالات متخصصة التقيد بالقرار ٢٠٨/٦٢ وتقديم تقارير سنوية عن تنفيذه إلى مجالس الإدارة الخاصة بها.

المنظومة، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١، الذي يقدم التوجيه إلى الأمين العام في ما يخص الأعمال التحضيرية التحليلية للتقرير الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات لعام ٢٠١٢. وسيقدم تقرير ثانٍ للأمين العام، متضمناً توصيات، إلى الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر، عقب الدورة الموضوعية للمجلس.

التغطية والنطاق

٣ - يقيّم هذا التقرير التقدم المحرز في ثلاثة مجالات: التمويل؛ وفعالية التنمية؛ وسير عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ويرد تحليل أكثر تفصيلاً للتمويل في تقرير تكميلي للأمين العام. والتقارير السابقة المقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لإجراء استعراضه السنوي لمتابعة القرار ٢٠٨/٦٢ (E/2008/49 و E/2009/68 و E/2010/70 و E/2011/172) هي أيضاً ذات صلة بالموضوع. ويركّز هذا التقرير على التحديات والفرص الرئيسية التي تواجه منظومة الأمم المتحدة في البيئة العالمية الأوسع نطاقاً للتعاون الإنمائي.

٤ - ويغطي هذا التقرير بإيجاز بعض جوانب عملية "توحيد الأداء". وتدرج في المرفق الثاني للتقرير الاستنتاجات المستخلصة والدروس المستفادة من التقييم المستقل لتلك العملية. وسيجري الانتهاء من التقرير المتعلق بالتقييم المستقل قبل نهاية الدورة السادسة والستين للجمعية العامة، وفقاً للولاية الممنوحة بموجب القرار ٢٨٩/٦٤، وينبغي أيضاً أن يقرأ بالاقتران مع التقرير الثاني للأمين العام عن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، والذي سيقدّم إلى الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر.

الأعمال التحضيرية الموضوعية

٥ - أولت الأعمال التحضيرية الموضوعية للاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات لعام ٢٠١٢ تركيزاً خاصاً لاستخلاص وجهات نظر أصحاب المصلحة على المستوى القطري. وأجرت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أربع ٤ استقصاءات على شبكة الإنترنت شملت: (أ) حكومات البلدان المستفيدة من البرامج؛ (ب) أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛ (ج) أفرقة إدارة عمليات الأمم المتحدة على المستوى القطري؛ (د) منظمات المجتمع المدني التي تعمل بشكل وثيق مع كيانات الأمم المتحدة على المستوى القطري. وقد ورد ما يزيد على ١٠٠٠ إجابة من خلال الاستقصاءات^(٢). وترد معلومات إضافية عن منهجية

(٢) وردت إجابات من حكومات في ١١١ بلداً مستفيداً من البرامج؛ و ٥١٨ عضواً في أفرقة الأمم المتحدة القطرية في ١١٨ بلداً مستفيداً من البرامج، بما في ذلك ٧٨ منسقاً مقيماً؛ وأفرقة إدارة عمليات في ١٠٥ بلدان مستفيدة من البرامج؛ و ٢٩١ منظمة من منظمات المجتمع المدني في ٧٢ بلداً

الاستقصاء الخاص بحكومات البلدان المستفيدة من البرامج، بما في ذلك استنتاجات منتقاة، في المرفق الأول^(٣).

٦ - وبالإضافة إلى ذلك، قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتكليف بإجراء دراسات أساسية، بما في ذلك من خلال إقامة شراكات مع كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/مكتب تنسيق العمليات الإنمائية، وصندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية)^(٤). وشملت الأعمال التحضيرية للاستعراض الشامل أيضا ما يلي: استعراض مكثي للوثائق وتقارير التقييم ذات الصلة في جميع المجالات المعنية، بما في ذلك أكثر من ٤٠ تقييما وتقرير استعراض لمنتصف المدة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ وزيارات إلى سبعة بلدان مستفيدة من البرامج^(٥)؛ وإجراء مقابلات شخصية مع موظفين من الأمم المتحدة في المقر وفي الميدان؛ وسلسلة من المشاورات مع الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة وإحاطات تتعلق بها^(٦).

٧ - وأعلن الأمين العام في تقريره عن أعمال المنظمة (A/66/1):

”نحن نعيش الآن حقبة تحول على الصعيد العالمي. ومن المرجح أن أجيال المستقبل ستصف هذه الفترة كمنعطف محوري في تاريخ العالم، تزعزع خلالها الوضع القائم إلى غير رجعة، وبدأت تتشكل ملامح عالم جديد“.

٨ - وقد طرأ تغير هائل على السياق العالمي للتعاون الإنمائي منذ عام ٢٠٠٧. فقد وقعت أزمات متعلقة بالغذاء والوقود والاقتصاد واضطرابات اجتماعية حددت جدول الأعمال

من البلدان المستفيدة من البرامج. وفي ما يتعلق بالدراسة الاستقصائية الخاصة بالبلدان المستفيدة من البرامج، كانت المنظمة الجببة عموما هي الإدارة/الوزارة المسؤولة عن تنسيق المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة على المستوى القطري، والتي شجعت بقوة في رسالة من نائب الأمين العام على التشاور على نحو واسع مع وزارات أخرى في إتمام الاستبيان.

(٣) وفقا للتكليف الصادر من الجمعية العامة في قرارها ٢٨٩/٦٤ بشأن الاتساق على نطاق المنظومة، سينشر الأمين العام نتائج استقصاء آراء الحكومات المستفيدة من البرامج.

(٤) يمكن الاطلاع على قائمة شاملة لهذه الدراسات الأساسية على صفحة استقبال الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات في الموقع الإلكتروني لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المتاح على الرابط التالي: <http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>.

(٥) البلدان السبعة المستفيدة من البرامج التي تمت زيارتها هي: إثيوبيا وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبيرو وتايلند وتركيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وجورجيا.

(٦) تشمل حصة تدريبية من أربع وحدات بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات بشراكة مع اليونيتار وحلقتين دراسيتين بالتعاون مع مكتب رئيس الجمعية العامة ومؤسسة ”فريدريك إيبرت ستيفونغ“. وعقد معتكف رفيع المستوى في ٨ و ٩ حزيران/يونيه.

الدولي وشغلت بال صانعي السياسات. وكانت هناك كوارث طبيعية وأزمات إنسانية متعددة تطلبت استجابة سريعة وموارد كبيرة واستحدثت احتياجات لوجستية صعبة. وهناك عدد متزايد من البلدان التي تمر بتحوّلات سياسية وتعيش أوضاعا خاصة، تتطلب أنشطة تنفيذية متزامنة ومعقدة في مجالات متعددة: المساعدة الإنسانية؛ وحقوق الإنسان؛ وحفظ السلام؛ والتنمية. وهناك الضرورتان الملحّتان المتعلّقتان بتسريع التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والتصدي من جديد للتحديات العالمية التي تهدد حياة الناس واستدامة هذا الكوكب.

٩ - وفي الوقت نفسه، هناك اتجاهات يحتمل أن تفيد التعاون الإنمائي. فالبلدان النامية هي أكثر نشاطا في مواءمة المعونة مع خططها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية، بمشاركة متزايدة من أصحاب المصلحة. ولديها أيضا تعاون اقتصادي أعمق وأقوى مع بعضها البعض. وعززت من النمو الاقتصادي العالمي في الآونة الأخيرة. وهناك تقدم محرز في مجال الحد من الفقر في جميع المناطق النامية. وتحوّلت عدة بلدان نامية من جهات مستفيدة من المساعدة الإنمائية إلى جهات مقدمة لها أيضا. ويشهد العالم عملية إعادة ترتيب جغرافية اقتصادية.

١٠ - وهناك أيضا العديد من الفاعلين والأفراد والمؤسسات الجدد من المجتمع المدني ووسائل الإعلام والقطاع الخاص في كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو. وتسمح التكنولوجيات والمعارف الجديدة بمجموعة من التدخلات الإنمائية الابتكارية وبحلول جديدة لمشاكل قديمة العهد. ومن شأن هذه الاتجاهات، إذا ما تم تسخيرها على نحو فعال، أن تعزز من قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

١١ - وعلى الرغم من هذه الاتجاهات المشجعة، هناك أيضا زيادة في أوجه عدم المساواة وشعور سائد بالظلم عبر المناطق، وداخل البلدان. وكما تشهد الأحداث الأخيرة، يمكن للاضطرابات الاجتماعية تعطيل التقدم الاقتصادي. وتحتاج الحكومات إلى تسريع وتيرة إحراز التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وكجزء من تلك الجهود، تحتاج الأمم المتحدة إلى دعم الحوار الوطني بشأن السياسات، وتقديم الدعم من أجل تنمية القدرات المؤسسية للحكومة والسياسات والإدارة والتنفيذ عبر المجموعة الكاملة لقضايا التنمية.

١٢ - والتعاون الإنمائي هو أكثر من مجرد نقل للأموال والمساعدة التقنية. إذ تملك الأمم المتحدة الشرعية والولاية للتركيز على التنمية وحقوق الإنسان والأمن. وتدافع الأمم المتحدة عن قيم ومبادئ معيّنة على النحو المكرّس في ميثاقها. وتشمل الولاية الواسعة بشأن التنمية التي انبثقت عن المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة الاستجابات الشاملة

لعدة قطاعات والمشاركة بين الوكالات، وكذلك الربط بين الجوانب التشغيلية والمعارية للمنظمة. ويشمل العمل تفعيل المعايير والأطر العالمية للتنمية.

١٣ - ويوما بعد يوم، يوضع دور الأمم المتحدة وأهميتها وفعاليتها موضع اختبار لدى الرأي العام العالمي. فعندما تندلع الأزمات، يكون من واجبنا الاستجابة. ويشمل هذا الأمر عمليات فعالة، وربطاً استراتيجياً للقضايا واستفادة من الكفاءات وتنمية القدرات والدعوة في مجال السياسات. ويجب على الأمم المتحدة أن تلي المتطلبات الخارجية المتعلقة بالشرعية، والقيادة الفكرية، والتماسك في الإجراءات، والمرونة، والسرعة، والمساءلة والنتائج.

١٤ - ولذلك، فإن السياق العالمي يطرح مجموعة متنوعة من التحديات والفرص المتاحة للتعاون الإنمائي. ويواجه جهاز الأمم المتحدة الإنمائي التحدي المتمثل في تلبية الطلبات المتزايدة للحصول على مساعدة أكثر تنوعاً وتوقعات أعلى من أجل تحقيق النتائج، وغالباً بدون ما يكفي من الموارد. وعلى الأمم المتحدة أن تقوم بأكثر مما تفعله، وعلى نحو أسرع وأفضل، وبموارد أقل. ولتحقيق ذلك، يجب أن تعمل المنظمة في شراكة مع الآخرين، وعليهم جميعاً أن يعملوا كفريق واحد. وهناك حاجة إلى ابتكار أساليب لإشراك عناصر فاعلة جديدة.

١٥ - ولجهاز الأمم المتحدة الإنمائي إرث من التكيف مع التغيير. فقد تطور من بعض الكيانات التي يعوزها التنسيق المحكم في عام ١٩٤٩ إلى أكثر من ٣٠ كيانات ملتزمة بالعمل بشكل موحد؛ وجاء الجهاز بمفاهيم أساسية للمساعدة الإنمائية، مثل البرمجة وبناء القدرات على الصعيد القطري؛ وقدم مساعدة إنمائية دافعها تحقيق الأهداف، مما أدى إلى مضاعفة المساعدة الإنمائية الرسمية في العقد الماضي. وستحتاج الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وكيانات هذه المنظمة إلى إعادة اكتشاف روح التكيف مع التغيير هذه.

١٦ - وبفضل الإصلاحات التي بدأت في عام ١٩٩٧، بما في ذلك إنشاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، قطعنا على مر السنين شوطاً طويلاً على طريق تحقيق التماسك. فقد شهدنا بعض النتائج الملموسة من خلال عملية الاتساق على نطاق المنظومة، بما في ذلك "توحيد الأداء". ولم نعد نفكر في نموذج الوكالات التي تعمل في عزلة كما كان الشأن في الماضي. وفي الوقت نفسه، فإننا بحاجة إلى مقارنة جديدة حيث يتحقق التماسك من خلال تحالفات واتلافات قائمة على القضايا وتستغل فيها وكالات الأمم المتحدة، على نحو انفرادي أو في شكل جماعات، جميع إمكانياتها. كما أننا بحاجة إلى مساعدة البلدان على البناء على جدول أعمال الأمم المتحدة المعيارية ومعارف ومشورة المنظمة في مجال السياسات، بما في ذلك من خلال إشراك الوكالات غير المقيمة.

١٧ - وستتطلب التغيير البعيد المدى القيام بالإصلاح في عدد من المجالات، والمدعوم بالتزام قوي من الدول الأعضاء. فهناك حد لما يمكن أن يتحقق بالوسائل الحالية التي هي في حوزتنا، في ضوء الخطوط الفاصلة بين المساءلة والتمويل والحوكمة. ولئن كانت تلك أمور معقدة، إلا أنها تستوجب التفكير فيها في كل من مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والمناقشات التحضيرية بشأن الأهداف الإنمائية في مرحلة ما بعد ٢٠١٥.

١٨ - ويمثل الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات لعام ٢٠١٢ فرصة لبدء مداولة تطلعية في ما يخص تمويل وسير وفعالية الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية.

ثانياً - البيئة الإنمائية المتغيرة: ماذا تعني بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة؟

١٩ - أعلن الأمين العام في خطة عمله للسنوات الخمس المقبلة ما يلي: إن رياح التغيير آخذة في تغيير جغرافيتنا البشرية والطبيعية. فالتغير الديمغرافي، ونشوء مراكز جديدة للدينامية الاقتصادية، وتسارع عدم المساواة داخل الدول وفيما بينها، والتحديات التي يفرضها على العقد الاجتماعي القائم مواطنون تبددت آمالهم فحشدوا صفوفهم، والتحول التكنولوجي والتنظيمي الذي أصبح يربط بين الناس مباشرة على نحو غير مسبوق، وتغير المناخ، هي جميعها عوامل تضغط على الأسس التي يقوم عليها العالم والمنظومة العالمية بصورة لم يسبق لها مثيل، وهي لا تدفع نحو تغيير تصاعدي وحسب بل نحو تغيير كاسح.

٢٠ - إن البيئة الإنمائية آخذة في التغير، ومن ثم ينبغي أيضاً أن يتغير التعاون الإنمائي. وهناك أربع سمات ذات أهمية خاصة بالنسبة للتعاون الإنمائي: (أ) نشوء مراكز جديدة للدينامية الاقتصادية، مما يبرهن على أهمية الجهود الإنمائية؛ (ب) تعاظم التحديات العالمية مما يستدعي توسيع نطاق المساعدة الإنمائية وتسخيرها حول أهداف مشتركة وإجراءات يتم الاتفاق عليها؛ (ج) تحول العلاقة بين البلدان والأسواق والأفراد بما يطرح سبلاً مختلفة لإيصال المساعدة؛ (د) نمو جهات فاعلة مؤسسية جديدة بما يقوي صفوف شركاء التنمية. وهذه التغيرات التي ستجرى مناقشتها أدناه، من شأنها أن تعود بالمنفعة على أداء وفعالية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

نشوء مراكز جديدة للدينامية الاقتصادية

٢١ - حدث تحول في الاقتصاد العالمي فيما يتعلق بمصادر النمو. فبينما أسهمت البلدان المرتفعة الدخل بنحو ٧٥ في المائة من النمو التراكمي للفترة ١٩٩١-١٩٩٥، يُعزى نحو ٩٠ في المائة من هذا النمو بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ إلى البلدان متوسطة الدخل. وقد أسهمت التجربة الإنمائية في الكثير من البلدان متوسطة الدخل في تشكيل رؤيتها عن

العلاقات بين المعونة والتجارة واستثمارات القطاع العام وتدفقات القطاع الخاص، في جملة عوامل أخرى.

٢٢ - وتترتب على التعاون الإنمائي آثار عديدة. ومن الضروري السماح للبلدان النامية بقدر أكبر من الاستقلالية السياسية في مجال وضع وتنفيذ السياسات التي تؤثر على التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وهناك أيضا مكاسب يمكن تحقيقها عن طريق زيادة تقاسم التجارب الإنمائية بين البلدان. وهناك تغير في دور المساعدة الإنمائية وطبيعة هذه المساعدة. ففي عام ١٩٩٠، كان ٩٥ في المائة من أشد سكان العالم فقرا يعيشون في البلدان المنخفضة الدخل. أما اليوم، فإن العدد الأكبر من الفقراء يعيش في البلدان المتوسطة الدخل، ويشكل هؤلاء قرابة ٧٥ في المائة من أشد سكان العالم فقرا. ويشير واقع الفقر المطلق في البلدان المتوسطة الدخل إلى استمرار أهمية دور التعاون الإنمائي، مع التركيز على البرامج المحددة الهدف وعلى النواتج التي تتوخى الأمم المتحدة تحقيقها في المستويات العليا مثل إسداء المشورة في مجال السياسات، ودعم الحوار الوطني حول السياسات.

٢٣ - ومع ذلك، فهناك مجموعة من أقل البلدان نموا ستبقى معتمدة اعتمادا شديدا على المعونة، وبالنسبة لها تظل المساعدة الإنمائية الرسمية بجميع مصادرها ذات أهمية حيوية. وفي هذه البلدان وفي عدد متزايد من البلدان التي تمر بحالات أزمات أو حالات انتقالية، لا غنى عن أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية.

تعاظم التحديات العالمية

٢٤ - يقوم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بدور قيادي في تشجيع أنشطة التصدي الجماعي للتحديات العالمية. ومن خلال الصياغة الواضحة للأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، نشأ عمليا إطار عالمي يُسعى من خلاله لتحقيق الأهداف الوطنية والتعاون الإنمائي الدولي.

٢٥ - وقد ساعد جدول أعمال الأهداف الإنمائية للألفية على تنشيط الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة وتركيز الإجراءات التي تقوم بها. ورغم التقدم الهام الذي أحرزته معظم البلدان، تتباين اتجاهات هذا التقدم فيما بين البلدان والمناطق والفئات الاجتماعية، وتتباين الاتجاهات أيضا بين أهداف معينة. بيد أنه يمكن الاستفادة من تطبيق الخبرة المكتسبة خلال السنوات الاثني عشر الماضية في التعجيل بإحراز التقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتقوم منظومة الأمم المتحدة بدور رئيسي في تشجيع تقاسم المعارف حول التدخلات عالية الأثر الرامية إلى تحقيق تلك الأهداف، وذلك بوسائل تشمل الاستفادة من أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية، مع العمل المعياري والعمل على وضع

المقاييس وتقصي الحقائق. ويمكن مواصلة تعزيز الدور الذي تقوم به المنظمة بالتوصل إلى فهم جديد لكيفية معالجة الاختلافات في التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في فترة ما بعد عام ٢٠١٥.

٢٦ - وشهدت فترة العقدين الماضيين تعاظم التحديات العالمية التي تتطلب اتخاذ إجراءات جماعية تكون مبنية في كثير من الأحيان على نوع من أنواع المسؤولية الوطنية. وتشمل هذه التحديات: التنمية المستدامة؛ وازدياد أوجه اللامساواة داخل البلدان وفيما بينها؛ وارتفاع عدد البلدان التي تمر بأزمات أو بحالات انتقالية. وتبين هذه التحديات المطالب المتغيرة التي تواجه جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

التنمية المستدامة

٢٧ - في استقصاء آراء البلدان المستفيدة من البرامج الذي أجري إعدادا لهذا التقرير، وضعت جميع الحكومات تقريرا للتنمية المستدامة كأولوية عليا لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي في السنوات الأربع المقبلة. وكذلك جعل الأمين العام التنمية المستدامة إحدى أولويات خطة عمله للسنوات الخمس المقبلة.

٢٨ - وستتطلب الاستجابة الفعالة لتحدي التنمية المستدامة قدرا أكبر بكثير من التوضيح والتخصيص فيما يتعلق بالدور الذي تقوم به أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية. فافتراض أن التنمية المستدامة تؤثر على كل شيء وأنه ينبغي بالتالي انخراط جميع الوكالات في العمل، قد يفضي إلى استجابة مجزأة وغير ملائمة في نهاية المطاف. وسيتوجب التوصل إلى اختيارات استراتيجية. ولا بد من معالجة مسألة التجزؤ المؤسسي. وقد يلزم أيضا تحقيق ترابط أشد بين الهيئات المعيارية والتنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة. ومن شأن النهج الذي ستتبعه الدول الأعضاء إزاء تحدي التنمية المستدامة أن يكون له أثر رئيسي على الاتجاه المستقبلي لأنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية. وسيقطع هذا الإطار، في حال اعتماده استراتيجيا، شوطا كبيرا نحو إدماج عمل منظومة الأمم المتحدة.

ازدياد أوجه اللامساواة داخل البلدان وفيما بينها

٢٩ - فيما عدا استثناءات قليلة، ازداد تفاوت الدخل داخل البلدان منذ بدايات ثمانينيات القرن العشرين. وتواجه البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء تزايدا سريعا في فروق الدخل وارتفاعا في مستوى البطالة. وفي كثير من البلدان، لا يزال هناك انتشار واسع لانعدام المساواة في الحصول على الأراضي والأصول المنتجة وكذلك في النتائج الاجتماعية والوصول إلى الخدمات. وتستمر أوجه اللامساواة بين الجنسين. وهناك أيضا اتساع وازدياد

في أوجه اللامساواة بين البلدان. وتشكل المستويات المرتفعة لأوجه اللامساواة عائقا يعترض سبل التنمية المستدامة. وسيطلب تصحيح هذه الاتجاهات إعادة النظر في برامج التنمية. وتشير تجارب الوكالات والتقييمات المستقلة إلى أهمية معالجة مشاكل اللامساواة، عن طريق الأخذ باستجابات شاملة لجميع القطاعات ومشاركة بين الوكالات، ومن المناسب أن تقوم أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية بتنسيق هذه الاستجابات وتوفيرها.

٣٠ - ومن المفيد أيضا وجود ارتباط أقوى وأكثر اتساقا بين جوانب عمل الأمم المتحدة التنفيذية والمعارية. وكان تأسيس هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) أحد مظاهر هذا الارتباط في الآونة الأخيرة. وقد منحت الدول الأعضاء بشكل صريح ولايات معيارية وتنفيذية للهيئة (انظر قرار الجمعية العامة ٢٨٩/٦٤، الفقرتين ٤٩ و ٥٠).

البلدان التي تمر بأزمات أو حالات انتقالية

٣١ - يعيش خمس البشر في بلدان تشهد حالات من العنف والصراع السياسي وانعدام الأمن والهشاشة الاجتماعية. ويعيش في البلدان المتأثرة بالتراع ٦٠ في المائة من البشر الذين يعانون من نقص التغذية، و ٦١ في المائة من الفقراء، و ٧٧ في المائة من الأطفال غير الملحقين بالمدارس الابتدائية، و ٦٥ في المائة من سكان العالم الذين لا يحصلون على المياه المأمونة، وتشهد هذه البلدان ٧٠ في المائة من وفيات الأطفال الرضع^(٧). ويزداد تركيز التحديات العالمية المتعلقة بالأمن والفقر في الدول المتأثرة بالتراع، والتي لن تتمكن سوى قلة منها من تحقيق هدف واحد من أهداف التنمية الإنمائية للألفية بحلول العام ٢٠١٥.

٣٢ - وتكرس الأمم المتحدة في الوقت الحاضر نسبة عالية من الموارد للبلدان التي تمر بأزمات أو حالات انتقالية؛ ولكن كثيرا ما تتركز المخصصات المالية بكثافة في عدد محدود من البلدان، ولفترات لا يمكن التنبؤ بها. وقد أصبحت الحدود التقليدية الفاصلة بين التنمية والمساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان والعمل العسكري والسياسي متشابكة ومتداخلة على نحو بالغ التعقيد. وتترتب تأثيرات هامة على ضرورة كسر حالة الانغلاق التي تعمل ضمنها الوكالات، وذلك في كل جانب من جوانب العمليات الميدانية، بما في ذلك تعريف المهام؛ والتمويل؛ والتوظيف؛ وفي نهاية المطاف في التدابير الإدارية الشاملة.

(٧) تحقيق المستقبل الذي نبتغيه للجميع، تقرير مقدم إلى الأمين العام، فرقة العمل التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المعنية بدعم إعداد خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٣٣ - وفي المنتدى الرابع الرفيع المستوى بشأن فعالية المعونة، الذي عقد في بوسان بجمهورية كوريا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، توصل ٤٠ من البلدان والمنظمات الدولية إلى اتفاق بصدد 'الاتفاق الجديد للعمل في الدول الهشة'. ويعترف الاتفاق بأن بناء السلام وبناء الدولة على نحو فعال سيتطلب علاقات بناءة بين الدولة والمجتمع، وسيطلب تمكين المرأة والشباب والفئات المهمشة. ويمكن لهذه المبادرة أن تساهم في تعزيز الاتساق العام والفعالية العامة لاستجابة المنظمة، رغم أنها ليست عملية من عمليات الأمم المتحدة.

تغير علاقة الدول مع الأسواق والأفراد

٣٤ - لم يعد التعاون الإنمائي مجالا حصريا للدول القومية. إذ يعاد توزيع القوى بشكل مستمر بين الدولة من جانب والأسواق والأفراد والمجتمع المدني من جانب آخر. وفي كثير من القضايا العالمية التي تواجه الأمم المتحدة، لم يعد من الممكن فهم هذا الالتزام أو التعامل معه باعتباره مسألة تنحصر في العمل الحكومي الدولي، وفي حالات كثيرة لم يعد ذلك ممكنا حتى باعتباره يخص العمل الحكومي الدولي في المقام الأول. فالمشاركة والعمل مطلوبان من مجموعة من الجهات الفاعلة الأخرى: القطاع الخاص؛ والمجتمع المدني؛ والأوساط البحثية والأكاديمية. ويزيد هذا من أهمية وجود أطر أصحاب مصلحة متعددين تعمل بشكل أكثر دينامية من أجل التعاون الإنمائي. ويتكرر عدد من كيانات الأمم المتحدة سبلا لإدماج أصحاب المصلحة في صلب عمليات صنع القرار والأنشطة الأخرى. وقد تقدم تجربة هذه الكيانات أدلة تشير إلى سبل أفضل لمواءمة المهام والهياكل الإدارية للأمم المتحدة بحيث تستفيد من تلك العلاقات الجديدة بين الدول والأسواق والأفراد.

الجهات الفاعلة المؤسسية الجديدة

٣٥ - شهد العقد الماضي ظهور مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة المؤسسية الجديدة. وتشمل هذه الجهات منتديات جديدة متعددة الأطراف، مثل مجموعة العشرين التي ارتقت مؤخرا إلى مستوى اجتماع قمة. وكان هناك نمو سريع للهيئات الإقليمية والتحالفات الإقليمية. وجميع هذه الهيئات، مثل الاتحاد الأوروبي، ومنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، والاتحاد الأفريقي، أصبحت عناصر فاعلة هامة في مجموعة واسعة من البلدان. وتتشاور الأمم المتحدة الآن بصورة متواترة مع هذه المنظمات أو تدخل في شراكات معها، فمثلا أصبح الاتحاد الأفريقي شريكا منتظما للأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام. وتتيح هذه الشراكات إمكانية تعزيز كفاءات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وتوسيع نطاق نشاطه.

٣٦ - وهناك أيضا انتشار لمؤسسات متزايدة التأثير. حيث ازداد عدد المؤسسات ثلاثة أضعاف خلال العقود القليلة الماضية. وعدد منها لا يتميز بالثقل المالي الكبير وحسب، بل لديه أيضا قدرات كبرى متطورة للجمع بين الأطراف. وقد ظهر أيضا خلال السنوات القليلة الماضية عدد كبير من الشبكات الدينامية في مجالات مثل الأمن الغذائي، والطاقة للجميع، وحركة 'كل امرأة وكل طفل'. حيث أحدثت الشبكات تحولا في ممارسات الشراكة وبدأت في إضفاء معنى جديد على حضورها.

إعادة تنظيم أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية

٣٧ - توفر البيئة الإنمائية المتغيرة، التي وردت أمثلتها أعلاه، فرصا لتعزيز أداء جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وفعالية أنشطته التنفيذية. ويتطلب هذا بدوره إعادة تنظيم استراتيجية لأنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية، وذلك لكفالة ملاءمتها لديناميات النطاق الأوسع لبيئة التعاون الإنمائي واتساقها وتماشيتها تماما مع هذه الديناميات. ويمكن للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات لعام ٢٠١٢، أن يهدف لانعكاس أوسع نطاقا لأنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية.

٣٨ - إن التكيف مع التغيير عملية معقدة تتطلب رؤية موحدة للدور المستقبلي الذي سيقوم به جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في البيئة السريعة التطور للتعاون الإنمائي العالمي. وستراعي عملية التغيير عوامل عديدة، من بينها ستة أبعاد مختلفة على أقل تقدير هي: (أ) مواءمة المهام؛ (ب) مواءمة ممارسات التمويل؛ (ج) مواءمة قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي؛ (د) نُهج الشراكة؛ (هـ) الترتيبات التنظيمية؛ (و) الترتيبات الإدارية. ويرد أدناه شرح قصير لهذه الأبعاد. وبينما يتم تناول بعض هذه المسائل بشكل مباشر في القرار ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، تتطلب المسائل الأخرى عمليات رفيعة المستوى تشق سبلا جديدة. وتعد الإدارة إحدى المجالات التي قد يؤدي الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات إلى بدء عملية للنظر فيها.

(أ) المهام

٣٩ - من الضروري وضع استراتيجية شاملة تتم على نطاق المنظومة لإعادة تنظيم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها، وذلك من أجل مواءمة عملها مع الواقع الراهن وما ينشأ من تحديات. ومن أجل دعم عملية المواءمة الشاملة هذه، لا بد أن يقوم كل صندوق وبرنامج ووكالة من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها بإنشاء عملية مركزة يتم بها تحديد الكفاءات الأساسية في كل منها وتعزيزها، بما في ذلك المهام المعيارية ومهام وضع

المقاييس والإحصاء، بهدف تحقيق فعالية أكبر في توفير الإرشاد على مستوى وضع السياسات والاستراتيجيات وكذلك في العمل التنفيذي. وسوف تشمل إعادة التنظيم الاستراتيجية أيضا البناء على جوانب القوة لفرادى الكيانات، مع التقليل في نفس الوقت من التجزؤ والتفكك.

(ب) التمويل

٤٠ - سيتطلب أي جهد جدي لإحداث التغيير استعراضا دقيقا لنظام تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بما في ذلك الحوافز التي يقدمها لكيانات الأمم المتحدة. وتقتضي مواصلة تعزيز الكفاءات المعيارية، وكفاءات وضع المقاييس والإحصاءات والعمل البرنامجي للصناديق والبرامج والوكالات اعترافا خاصا على مستوى المجالس التنفيذية وهيئات الإدارة بضرورة الوصول إلى توازن قابل للاستمرار بين التمويل الأساسي غير المخصص لغرض والتمويل غير الأساسي المخصص لغرض، على أن يتم في الوقت نفسه الاعتراف بالدور الحاسم للموارد الأساسية. وينبغي أن تجري إعادة التوازن في سياق زيادة عامة في مستوى التمويل. وتقدم الموارد الأساسية أجود المصادر وأكثرها مرونة للتمويل الجماعي الذي لا غنى عنه لتنمية القدرات الوطنية، وهذه عملية طويلة الأجل بوجه عام. ومن المهم أيضا أن تساعد الموارد الأساسية في كفاءة استقلالية الجهاز وحياده ونزاهته، وأن تضمن الدور الذي يقوم به كشریک يحظى بالثقة.

٤١ - وتتطلب عملية التغيير الناجحة علاوة على ذلك تعديلات أشمل لتدفقات الموارد إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ومن الضروري أن تشمل هذه التعديلات ترسيما أكثر صرامة لمهام فرادى الكيانات، وإعادة التوازن بين التمويل الأساسي وغير الأساسي، وزيادة القدرة على التنبؤ، وتقاسم الأعباء بصورة أكثر إنصافا بين البلدان المانحة.

(ج) القدرات

٤٢ - ينبغي النظر إلى بناء قدرات الموظفين في السياق الأوسع لضرورة إعادة ترتيب الأولويات من الناحية الاستراتيجية ضمن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، وكذلك في سياق نمو قدرات المؤسسات الحكومية في البلدان المستفيدة من البرامج. وكذلك ينبغي أن تتأثر هذه العملية بالاعتراف القوي بأن الحكومة هي التي تملك زمام سياسة التنمية الوطنية وتقودها، في حين يمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تقوم بدور هام في دعم تنفيذ القواعد والمعايير العالمية.

٤٣ - وتُظهر تقييمات قدرات الموظفين التي أجريت في عدد من البلدان المستفيدة من البرامج أن حكومات هذه البلدان تطلب بصورة متزايدة دعماً استشارياً سياسياً متخصصاً من منظومة الأمم المتحدة وذلك للتعامل مع التحديات العالمية الناشئة^(٨).

٤٤ - وينبغي تشجيع الكيانات التي تعمل في نفس القطاعات أو في نفس البلدان المستفيدة من البرامج على وضع ترتيبات مرنة للمشاركة في الموظفين وتحديد استراتيجيات شراكة موحدة للتزود بالموارد البشرية التي تتمتع بالخبرات الضرورية للمهام طويلة الأجل وقصيرة الأجل على حد سواء. وسيطلب ذلك مزيداً من التبسيط والمواءمة في سياسات وإجراءات الموارد البشرية على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وينبغي منح أولوية للنظر في دمج موارد التعلم الحالية ضمن نظم تعلم موحدة للأمم المتحدة، تكون فعالة من حيث الكلفة.

(د) الشراكات

٤٥ - تحتاج منظومة الأمم المتحدة إلى إيجاد سبل مبتكرة لتنمية شراكات جديدة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات الإقليمية، ومنح هذه الشراكات طابعاً مؤسسياً. وسيطلب النمو القوي في عدد الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والمجتمع المدني التي تشارك في التعاون الإنمائي الدولي أن تصبح المنظمة أكثر مهارة في الاستفادة من قدرتها على الجمع بين الأطراف. وتحتاج منظومة الأمم المتحدة بوجه خاص في مساعيها في المجال المعياري ومجال وضع السياسات والاستراتيجيات، إلى إنشاء وتعزيز شبكات ربط مع الأوساط العلمية والبحثية. ومن الأهمية بمكان بالنسبة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها أن تحافظ على مرونتها وقدرتها على جمع الموارد من مصادر مختلفة تشمل الحكومات والمؤسسات والقطاع الخاص. ويمكن أن ينظر إلى الإعلان الذي أصدره الأمين العام مؤخراً عن تأسيس مرفق الشراكة للأمم المتحدة باعتباره جزءاً من استراتيجية إعادة التنظيم هذه. وينبغي أن تبحث بصورة جادة إمكانات إنشاء حوافز مالية لتشجيع الشراكات على صعيد الكيانات والمنظومة على حد سواء.

(هـ) الترتيبات التنظيمية

٤٦ - ستتطلب إعادة التنظيم الاستراتيجية تركيزاً قوياً على أوجه التكامل، بحيث يُلغى تداخل المهام في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بالاستخدام الاستراتيجي لفرقة العمل المشتركة بين الوكالات والخيارات الأخرى ذات الصلة، مثل تعميق الإدماج. ويحتاج الجهاز أيضاً إلى وضع أشكال تنظيمية أكثر مرونة لتوجيه ما يلزم توافره من الخبرات والموارد لمعالجة المسائل

(٨) أجريت هذه التقييمات في بلدان "مبادرة توحيد الأداء" وكذلك في بابوا غينيا الجديدة وملاوي.

ذات الأولوية. ويتطلب هذا إعادة هيكلة نظام الحوافز الداخلية على نحو يكفل منح أولوية أعلى في عمل الجهاز لإنشاء الشبكات والشراكات. ويتطلب ذلك أيضا تعزيزا أكبر للقدرات على مستوى الأمانة العامة في مجالات التخطيط الاستراتيجي وتقييم السياسات وتمويل التنمية، بما في ذلك الإشراف العام على الكفاءات الأساسية في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

(د) الإدارة

٤٧ - يواجه النظام الحالي لإدارة أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية ثلاثة تحديات رئيسية يجب التصدي لها. أولا، تسير عمليات صنع القرارات في الأنشطة التنفيذية في خطوط عمودية. وهذه الترتيبات تجعل التكامل والاتساق في تنفيذ البرامج أمرا صعبا ما لم يكن مستحيلا. وتضر هذه الهياكل العمودية أيضا بالخطة التكاملية للتنمية المستدامة. ثانيا، لا تعكس ترتيبات الإدارة الواقع الراهن المتمثل في زيادة أهمية الجهات الفاعلة الجديدة ومجموعات البلدان المشكلة مؤخرا. وكذلك ينبغي النظر في الطريقة التي يمكن بها إدماج الحاجة المتزايدة إلى الشراكات في هياكل إدارة الصناديق والبرامج والوكالات. ثالثا، اتساع ثغرة التنفيذ بين القرارات المعتمدة على المستوى العالمي والإجراءات المتخذة على أرض الواقع. ويُسلّم على نطاق واسع بضرورة أن يضع جهاز الأمم المتحدة الإنمائي آليات تكفل المساءلة والرصد على نحو فعال لضمان تنفيذ القرارات نصا وروحا على حد سواء.

٤٨ - وستمثل إحدى نقاط البدء المهمة في التحديد الواضح لمهام نظام إدارة أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية من أجل التنمية. ومن شأن المناقشات الحالية بشأن تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة في سياق مؤتمر ريو+٢٠ وإعداد خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أن تشكل فرصة هامة في هذا المجال.

الاستنتاج

٤٩ - في عالمنا المتغير اليوم، تشكل إعادة التنظيم تحديا أساسيا لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وسيقاس الجهاز بمدى قدرته على الاستفادة من أصوله الفريدة في عالم يتطور فيه بشكل سريع دور المساعدة الإنمائية الرسمية، والبيئة الأوسع للتعاون الإنمائي.

٥٠ - والمسائل التي تتطلب بحثا متعمقا هي: متى تتحقق أقصى استفادة ممكنة من عمل الجهاز بوصفه جهازا موحدا، ومتى تتحقق من عمل فرادى الوكالات بشكل انفرادي، ومتى يلزم تعديل تشكيلات معينة لتناسب مسألة محددة يتم تناولها. ومن المستبعد أن تتحقق الاستفادة القصوى بوصفها وحيدة تناسب جميع الحالات.

٥١ - والمطلوب على مستوى الجهاز هو القدرة على تحديد التحديات ذات الأولوية التي تحتاج إلى معالجة، والاصطفاف في مواجهة هذه التحديات والاستجابة بمرونة من أجل تحقيق أقصى استفادة ممكنة. وهذه مسألة تخص جانبين هما إعادة التنظيم الاستراتيجية ومواصلة تعزيز الاتساق على نطاق الجهاز. وتتطلب هذه العملية قدرة استراتيجية على نطاق الجهاز لوضع الأولويات وانتقاء الخيارات وتنظيم الكتلة الحرجة وبناء شبكات فعالة ضمن الهياكل وحولها.

٥٢ - ويطرح هذا التقرير رأيا مؤداه أن هذه العملية لتجديد جهاز الأمم المتحدة الإنمائي يمكن تنفيذها على مستويين:

(أ) إرساء عملية تغيير رفيعة المستوى على المستوى المركزي، تركز على مسألة إعادة تنظيم استراتيجية طويلة الأجل لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي في بيئة التعاون الإنمائي الجديدة. ويتوقع أن تركز عملية التغيير هذه على عدة مجالات، من بينها الأبعاد الستة التي جرت مناقشتها أعلاه وهي: (١) المهام؛ (٢) التمويل؛ (٣) القدرات؛ (٤) الشراكات؛ (٥) الترتيبات التنظيمية؛ (٦) الإدارة.

(ب) بدء عملية لتوفير الشروط الضرورية التي تجعل من إعادة التنظيم الاستراتيجية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي أمرا ممكنا. وستركز هذه العملية بوجه خاص على تعزيز التنسيق ضمن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، أي نظام المنسقين المقيمين وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والخدمات الإدارية المشتركة، وعلى إدخال تحسينات على هيكل تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

ولذلك فإن ما أورده هذا التقرير من تحليل، في الفرع الثالث الخاص بالتمويل، والفرع الرابع الخاص بعمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، ينبغي أن ينظر إليه في هذا السياق.

ثالثا - تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية*

٥٣ - في الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢، أكدت الجمعية على أن الموارد الأساسية، نظرا لعدم ارتباطها بأوجه إنفاق معينة، لا تزال تمثل أساس الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، ولاحظت مع القلق، في ذلك الصدد، أن نسبة المساهمات الأساسية في صناديق الأمم المتحدة وبرايجها انخفضت في السنوات الأخيرة، وسلمت بحاجة المنظمات إلى التصدي لاحتلال التوازن بين الموارد الأساسية وغير الأساسية بشكل مستمر.

٥٤ - وفي قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١، طلب المجلس إلى الأمين العام أن يولي عناية خاصة، في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية إلى: تقديم مزيد من المقترحات الرامية إلى تأمين تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية تمويلا كافيا وثابتا وقابلا للتنبؤ (الفقرة ١٤ (هـ))؛ الإفادة عن المناقشات التي تعقدها مجالس إدارة صناديق الأمم المتحدة وبرامجها بشأن ما يلزم توفره من الموارد الأساسية (الفقرة ١٤ (و))؛ قيام الوكالات باستعراض السياسات الحالية المتعلقة باسترداد تكاليف الدعم المتعلقة بالتمويل غير الأساسي، بما في ذلك إتاحة معلومات حول ما إذا كانت الموارد الأساسية قد دعمت التمويل غير الأساسي (الفقرة ١٤ (ز)).

٥٥ - وفي عام ٢٠١٠، شكلت الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية نحو ٦٣ في المائة (٢٢,٩ بليون دولار) من كافة أنشطة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة (٣٦,١ بليون دولار). بما يشمل الأنشطة ذات التركيز على التنمية على الأجل الطويل (٦٨ في المائة) والمساعدة الإنسانية على الأجل الأقصر (٣٢ في المائة). وشكلت عمليات حفظ السلام ٢٢ في المائة (٧,٤ بلايين دولار). وشكلت مهام وضع القواعد والمعايير ومهام السياسات والدعوة على الصعيد العالمي التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة النسبة المتبقية البالغة ١٥ في المائة (٥,٣ بلايين دولار) (انظر الشكل الأول)^(٩).

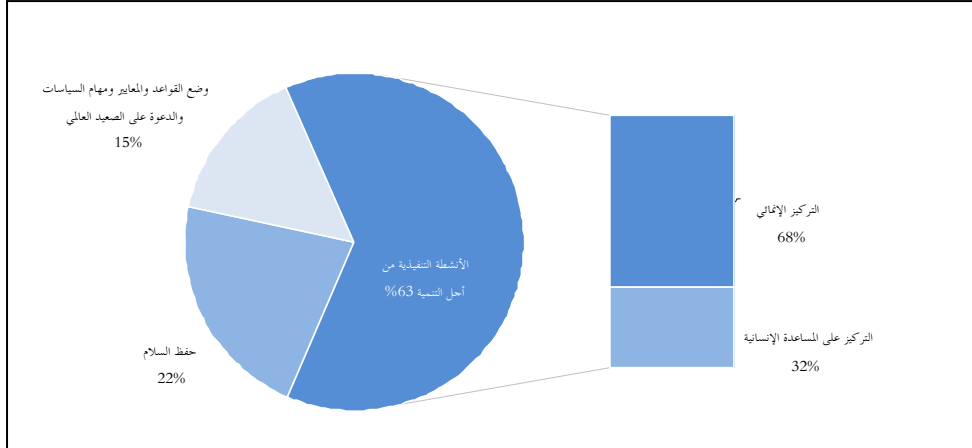
* يقوم هذا الفرع على المعلومات الواردة في تقرير الأمين العام بشأن تحليل تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية لعام ٢٠١٠ (A/67/94 - E/2012/80)، ويرز المسائل والاتجاهات ذات الأهمية منذ اتخاذ الجمعية العامة القرار ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

(٩) للأغراض الحالية، وريثما يتم استحداث نظام تصنيف موحد للقطاعات من أجل الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، فإن جميع الأنشطة التي تضطلع بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وعمليات الطوارئ لدى اليونيسيف (٢٤ في المائة من مجموع الأنشطة)، والعمليات الإنسانية لبرنامج الأغذية العالمي (نحو ٩٠ في المائة من مجموع الأنشطة)، تعتبر متعلقة بالمساعدة الإنسانية، وتعتبر جميع الأنشطة الأخرى متعلقة بالتنمية.

الشكل الأول

أنشطة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة - ٢٠١٠

٣٦,١ بليون دولار



الإطار ١

معالم بارزة مختارة في تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية منذ عام ٢٠٠٧

- استحداث الإطار الموحد للميزانية
- تقديم مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التوجيه بشأن إنشاء الصناديق الاستثمارية المتعددة الجهات المانحة وإدارتها وإغلاقها
- إنشاء صناديق برنامج وحدة العمل في الأمم المتحدة (تعمل حاليا في ٢٠ بلدا مستفيدا من البرامج)
- إنشاء صندوق معني بإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية (يعمل على دعم ٥٠ بلدا مستفيدا من البرامج)
- توسيع نطاق تمويل مبادرة "توحيد الأداء" من أجل إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية المحددة (تقدم الدعم إلى ١٩ بلدا مستفيدا من البرامج)
- الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي بشأن الاشتراك في الصناديق الاستثمارية المتعددة الجهات المانحة

اتجاهات مواتية في الأجل الطويل لتمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية

٥٦ - بلغ التمويل الكلي للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية أكثر من الضعف بالقيمة الحقيقية خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٠، على النحو المبين في الشكل الثاني. وكان النمو قويا بشكل خاص في المساهمات غير الأساسية المتصلة بالتنمية. وفي عام ٢٠١٠، بلغت هذه المساهمات غير الأساسية المتصلة بالتنمية بالقيمة الحقيقية مستوى يزيد عن أربع مرات ونصف ما كانت عليه في عام ١٩٩٥، بما يكافئ معدلا نمو يبلغ في المتوسط ١٠,٥ في المائة سنويا. ويتبين هذا النمو الحاد في الموارد غير الأساسية تباينا واضحا مع المعدل السنوي المتواضع للنمو الحقيقي البالغ ٠,٦ في المائة في الموارد الرئيسية.

٥٧ - وقد تزايدت أيضا المساهمات المقدمة إلى الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية (باستثناء الموارد المحلية) فيما بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥ بالقيمة الحقيقية على نحو أسرع من كل من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية والمساعدة الإنمائية الرسمية الأساسية المتعددة الأطراف. إلا أنه منذ عام ٢٠٠٥ ازداد التمويل الكلي من أجل هذه الأنشطة للمرة الأولى بوتيرة سنوية أقل بشكل طفيف من مجموع تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية التي أفادت بها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وخلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠، زاد مجموع التمويل المقدم للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي يضطلع بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بنسبة ١٥ في المائة تراكميا بالقيمة الحقيقية، مع زيادة العنصر الأساسي وغير الأساسي بنسبة ٢ في المائة و ٢١ في المائة، على التوالي، بالقيمة الحقيقية أيضا.

الشكل الثاني

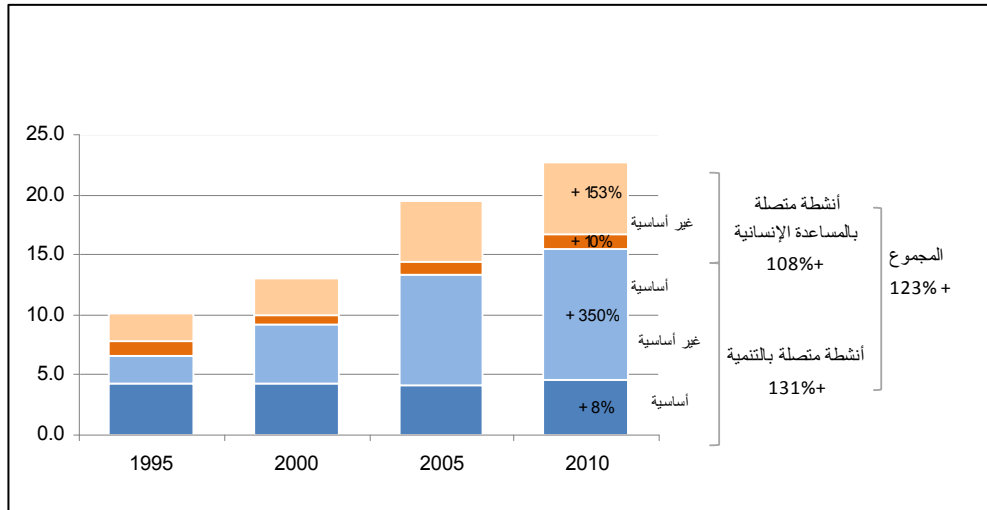
الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي اضطلعت بها الأمم المتحدة في الفترة

١٩٩٥-٢٠١٠

التغير الفعلي على مر الوقت

(القيمة الثابتة في عام ٢٠٠٩ ببلاتين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية، النسبة المئوية

للتغير مقارنة بعام ١٩٩٥)



تزايد اختلاف التوازن بين التمويل الأساسي وغير الأساسي

٥٨ - خلال الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٠، تزايد اختلال التوازن بين التمويل الأساسي وغير الأساسي للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، مع انخفاض نصيب التمويل الأساسي من ٢٩ في المائة إلى ٢٦ في المائة. وفي حالة الأنشطة المتصلة بالتنمية فقط، زاد مجموع التمويل بنسبة ٨ في المائة بالقيمة الحقيقية فيما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠، فيما تزايد عنصر التمويل الأساسي وغير الأساسي بنسبتي (٣-) في المائة و (١٣) في المائة على التوالي، بالقيمة الحقيقية أيضا. ونتيجة لذلك، انخفضت نسبة التمويل الأساسي من مجموع التمويل المتصل بالتنمية من ٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٣٠ في المائة في عام ٢٠١٠. وقد انخفضت أيضا نسبة المساهمات الرئيسية الواردة من حكومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية للأنشطة المتصلة بالتنمية التي يضطلع بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أيضا من ٤٧ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٣ في المائة في عام ٢٠١٠.

٥٩ - ووفقاً للبيانات الأولية لعام ٢٠١١، انخفضت المساهمات الأساسية الواردة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية بنحو ٩,٠ في المائة بالقيمة الحقيقية مقارنة بعام ٢٠١٠. ويأتي هذا الانخفاض المتوقع في الموارد الأساسية في عام ٢٠١١ عقب الانخفاض البالغ ٢,٦ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٠، ويتعلق كله بالأنشطة المتصلة بتقديم المساعدة الإنسانية في ذلك الوقت. ويجب رؤية هذا الانخفاض في مقابل خلفية حدوث انخفاض قدره ٢,٧ في المائة في المساعدة الإنمائية الرسمية الإجمالية التي قدمتها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية في عام ٢٠١١. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية، يعكس هذا الانخفاض القيود المالية الموجودة لدى العديد من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية التي أثرت على ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية لديها. ويتبين هذا الانخفاض في المساهمات الأساسية المقدمة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي تبانياً أكبر مع إجمالي المعونة المتعددة الأطراف التي تقدمها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية. وقد تزايد هذا العنصر في الواقع خلال عام ٢٠١١ بنسبة ١,٢ في المائة مقارنة بعام ٢٠١٠.

٦٠ - ولدى إعداد هذا التقرير، لم تكن قد توفرت بعد تقديرات التمويل غير الأساسي لعام ٢٠١١. وتعتزم إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إصدار استكمال بشأن التمويل في حزيران/يونيه ٢٠١٢ قبل انعقاد الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك فيما يتعلق بالمساهمات غير الأساسية.

لم تبدأ بعد على مستوى المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج المناقشات بشأن المستوى "اللازم توفره" من الموارد الأساسية

٦١ - في هذا الصدد ينبغي الإشارة إلى أن الجمعية العامة في قرارها ٢٨٩/٦٤ بشأن الاتساق على صعيد المنظومة بأسرها قد دعت المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج كي تبدأ في المزيد من المناقشات بغية استكشاف أنسب تعريف للمستوى اللازم توفره من الموارد الأساسية لكل صندوق وبرنامج، وفقاً لولاية كل منها، واستكشاف العملية التي يمكن من خلالها الوصول إلى هذه الكمية. ونص القرار على أن مفهوم "المستوى اللازم توفره" قد يشمل مستوى الموارد الكافية لتلبية احتياجات البلدان المستفيدة من البرامج والوصول إلى النتائج المتوقعة في الخطط الاستراتيجية، بما يشمل التكاليف الإدارية وتكاليف مهام الإدارة والبرامج.

٦٢ - ولدى الانتهاء من إعداد هذا التقرير، لم يكن أي من المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج قد أولى المزيد من النظر لمسألة المستوى اللازم توفره من الموارد الأساسية. وقد دار حوار مبدئي بشأن هذه المسألة خلال الجزء المتعلق بالأنشطة التنفيذية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال عام ٢٠١١.

٦٣ - وبمضي تقرير الأمين العام بشأن تحليل تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية لعام ٢٠١٠ (A/67/94-E/2012/80)، في استكشاف مسألة المستوى اللازم توفره من الموارد الأساسية، بما في ذلك إمكانية وجود نماذج بديلة للتمويل من قبيل "جدول التبرعات الإرشادي"، و "الإعلان عن مساهمات من خلال التفاوض"، من أجل التصدي للاحتلال الحالي في التوازن بين تدفقات الموارد الأساسية وغير الأساسية.

استمرار تجزؤ التمويل غير الأساسي

٦٤ - يبين استعراض أجري للطرائق الرئيسية للتمويل غير الأساسي للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية أنه في عام ٢٠١١، كانت نحو ٨٩ في المائة من التمويل غير الأساسي (بما يشمل الموارد المحلية) من مانحين وحيدين، ولبرامج ومشاريع محددة. وشكلت المساهمات المقدمة للتمويل الجماعي من قبيل الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء، بما في ذلك الصناديق المواضيعية للكيانات وصناديق برنامج وحدة العمل في الأمم المتحدة، نسبة ١١ في المائة المتبقية، مع حدوث زيادة متواضعة قدرها ٣ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٧. ومن ثم لا يزال التمويل الجماعي يشكل نسبة صغيرة من مجموع تدفقات الموارد غير الأساسية. وتعكس هيمنة المساهمات المقدمة من مانحين وحيدين، والمساهمات المقدمة لبرامج ومشاريع محددة مدى تشتت التمويل غير الأساسي، وما يستتبعه ذلك من ارتفاع تكاليف المعاملات.

٦٥ - وكما لوحظ في الاستعراضات السابقة، تعني زيادة تجزؤ التمويل غير الأساسي زيادة مناظرة في تكاليف المعاملات تقع على كيانات الأمم المتحدة. ويؤدي كل من التفاوض على اتفاقات التمويل المنفردة وتتبع بيانات البرمجة والبيانات المالية والإبلاغ عنها للمئات بل الآلاف منفرادى المشاريع، والإبلاغ عنها وفقا لمجموعات مختلفة من المتطلبات، على سبيل المثال، إلى إضافة تكاليف كبيرة تقع خارج نظم التشغيل الأساسية للمنظمة. ونتيجة لذلك، تتولى الكيانات إدارة المساهمات التكميلية سواء الكبيرة أو الصغيرة محكومة بأطر زمنية لا تتماشى مع عملياتها الإدارية الأساسية.

٦٦ - وأدى أيضا هذا النمو الهائل في المساهمات الواردة من مانحين وحيدتين، وخصوصا، المساهمات المقدمة لبرامج ومشاريع محددة، إلى التزايد المستمر في نسبة الموارد الموجهة من خلال منظومة الأمم المتحدة التي لا تخضع للرقابة البرنامجية المباشرة من جانب مجالس إدارة كيانات الأمم المتحدة.

توفير الإعانات من الموارد الأساسية للموارد غير الأساسية

٦٧ - تبين تحليلات مصادر وطرائق ووجهات التمويل بالنسبة للمساعدة الإنمائية الرسمية أن الموارد الأساسية توفر الإعانات لدعم الأنشطة الممولة من الموارد غير الأساسية وإدارتها، بالرغم من الدعوات المستمرة من جانب الجمعية العامة بتجنب هذه الإعانات. ويخضع مدى تعارض الإعانات الحالية التي تقدمها الموارد الأساسية مع التشريعات التي تقرها مجالس الإدارة لتفسيرات شتى. فهناك لبس تشريعي بشأن ماهية التكاليف التي يتوخى في واقع الأمر استردادها بالكامل، فهل تسترد التكاليف الكلية أم التكاليف التراكمية^(١٠). ويستند مبدأ استرداد التكلفة الكاملة إلى اقتراح واقعي بأن كافة الأنشطة، بغض النظر عن مصدر تمويلها، تستفيد استفادة متساوية من مجموع القدرات الفنية والتشغيلية لدى الكيانات. وسيطلب تطبيق مبدأ استرداد التكلفة الكاملة دون المزيد من التمايز تطبيق معدل لاسترداد تكلفة الموارد غير الأساسية، يزيد كثيرا عن المعدل الحالي^(١١). ولم يتم التوصل إلى نتائج قاطعة فيما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠ من جانب الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى والمعني بمواصلة تنسيق وترشيد الممارسات وتصنيفات التكاليف المتعلقة بالتكاليف واستردادها. ويضطلع كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان حاليا بإجراء مشترك آخر لتنسيق استرداد التكاليف، باعتبار ذلك جزءا من وضع الإطار المتكامل للميزانية بحلول عام ٢٠١٤. ويمكن أن يشكل هذا الإجراء قوة دافعة في هذا الصدد.

٦٨ - ويمكن أيضا، في سياق المناقشات الأوسع نطاقا المتعلقة بتدفقات التمويل إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، استكشاف ما إذا كان بالإمكان الوصول إلى صيغة تشجع البلدان

(١٠) تُتكدب التكاليف الثابتة بغض النظر عن حجم الأنشطة الممولة من الموارد غير الأساسية؛ وبالإضافة إلى ذلك، يكفل الدعم والإدارة المشتركين للأنشطة الممولة من الموارد غير الأساسية الرقابة على هذه الأنشطة واتساقها مع المبادئ التوجيهية المعتمدة والأهداف الاستراتيجية لمجالس الإدارة.

(١١) يقتضي تطبيق مبدأ استرداد التكاليف الكاملة دون المزيد من التمايز أن يكون معدل الاسترداد في حدود ١٥ في المائة. وسيؤدي تطبيق هذا المعدل في جميع الجهات إلى الإفراج عن ٥٥٦ مليون دولار في صورة موارد رئيسية للأنشطة البرنامجية أو ما يكافئ ٢٣ في المائة من المستوى الحالي للأنشطة البرنامجية الأساسية.

مجموعات و توصيفات البلدان

الشكل الثالث

النفقات البرنامجية على الصعيد القطري ٩,٣ بلايين دولار

التصنيفات القطرية الرئيسية



٧٠ - ومنذ عام ٢٠٠٥، انتقلت عدة بلدان مستفيدة من البرامج من فئة البلدان المنخفضة الدخل إلى الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل. ويقدم تقرير الأمين العام بشأن تحليل تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية لعام ٢٠١٠ (A/67/94-E/2012/80) المزيد من المعلومات بشأن كيفية تأثير ذلك على توزيع النفقات فيما بين البلدان المستفيدة من البرامج.

تقاسم الأعباء

٧١ - يؤكد استعراض لنسبة المساهمات الأساسية المتصلة بالتنمية المقدمة من فرادى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية إلى دخلها القومي الإجمالي، والتي تعبر عنها النسبة المناظرة للمساهمات الأساسية المتصلة بالتنمية مقسومة على الدخل القومي الإجمالي أنه لا يزال ثمة تفاوت في تقاسم الأعباء. فالبلدان الإحدى عشر التي تتجاوز فيها هذه النسبة المعدل الوسيط (الفئة ألف)، تسهم مجتمعة بمبلغ ١,٨ بليون دولار أو ٤٦ في المائة من مجموع المساهمات الأساسية لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية، في حين تبلغ حصتها من مجموع الدخل القومي الإجمالي لهذه البلدان ١٣ في المائة. وتسهم البلدان الإحدى عشر التي تقل فيها هذه النسبة عن المعدل الوسيط (الفئة باء) أيضاً بنحو ٤٧ في المائة من مجموع المساهمات الأساسية لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية، في حين تبلغ حصتها من مجموع الدخل القومي الإجمالي لهذه البلدان ٨١ في المائة^(١٢). ولم تطرأ تطورات هامة في هذا الصدد خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٠. وقد أضفى هذا التفاوت في تقاسم الأعباء أهمية إضافية، بالنظر إلى أن الموارد الأساسية توفر الإعانات لدعم وإدارة الأنشطة الممولة من الموارد غير الأساسية.

قابلية التنبؤ

٧٢ - يمكن استعراض العناصر المتعلقة بقابلية التنبؤ بموارد التمويل وموثوقيتها واستقرارها عن طريق بحث التقلبات الفعلية في المساهمات وأثرها على توفر مجموع الموارد على مر الوقت. وتتناول التحليلات التي أجريت على هذا النحو فترة السنوات الست ٢٠٠٥-٢٠١٠ بالنسبة للكيانات التي تشكل مجتمعة ما يزيد عن ٨٠ في المائة من مجموع الموارد المخصصة للأنشطة المتصلة بالتنمية. وباستثناء كيانين اثنين، شهدت جميع الكيانات

(١٢) النسبة المتبقية البالغة ٧ في المائة من المساهمات و ٦ في المائة من مجموع الدخل القومي الإجمالي هي للبلد ذي المعدل الوسيط.

نموا في تدفقات التمويل خلال فترة السنوات الست. إلا أنه بإجراء استعراض أكثر تفصيلا لكل منظمة، فقد كشف ذلك عن أن التقلب الفعلي في مساهمات فرادى المانحين هو أشد وضوحا مما تشير إليه الأنماط المجمعة التي تتسم نسبيا بالسلاسة والاستقرار. وتتضح التقلبات في المساهمات الفردية من الموارد غير الأساسية بشكل أكبر عما هو الحال بالنسبة للموارد الأساسية. وتعكس شدة التقلبات هذه حقيقة أن نحو ٨٠ في المائة من التمويل غير الأساسي (باستثناء الموارد المحلية) لا يزال يقدم من مانحين وحيدين، ويوجه لبرامج ومشاريع محددة. إلا أنه وفقا للقواعد والأنظمة المالية ذات الصلة، يتطلب الأمر توفير تمويل غير أساسي يتعلق بالبرامج أو المشاريع المتعددة السنوات، وذلك بشكل مسبق في صورة اتفاقات رسمية للتمويل، حتى وإن كانت المدفوعات النقدية الفعلية يمكن سدادها عموما على أقساط. ويضيف هذا في واقع الأمر بعضا من الاستقرار وقابلية التنبؤ على مستوى البرنامج أو المشروع المحدد. بمجرد إبرام اتفاقات التمويل غير الأساسية.

٧٣ - وبالرغم من الاتجاه الإيجابي عموما في النمو الإجمالي، لا تزال المنظمات تواجه تحديات إزاء القابلية بالتنبؤ والموثوقية والاستقرار بالنسبة للتمويل الذي تقدمه فرادى الجهات المساهمة. وهذه التغيرات في مساهمات الجهات المانحة يمكن أن تكون كبيرة للغاية، وذلك لأسباب من بينها التقلبات في أسعار الصرف. إلا أن محصلة تأثير التقلبات على توفر الموارد عموما لم تكن سلبية. بيد أنه يبدو واضحا أن هذا الاستقرار خلال فترة من النمو عموما، هو نتيجة للمصادفة أكثر منه نتيجة لنظام للتمويل يعمل جيدا وذو آليات ذاتية للتصدي للتحديات الجوهرية الناجمة عن شدة الاعتماد على التبرعات الطوعية السنوية.

٧٤ - وفي الختام، فقد بين هذا الفرع أن الاتجاهات التمويلية على الأجل الطويل بالنسبة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية كانت إيجابية، إلا أن هذا النمو كان تقريبا بالكامل في صورة موارد غير أساسية، معظمها من مانحين وحيدين، ولبرامج ومشاريع محددة، مما يؤدي إلى زيادة تجزؤ هذه الأنشطة. ولم يتم بعد تحقيق العديد من أهداف السياسات المبينة في قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل ثلاث سنوات والقرار ٢٨٩/٦٤ بشأن الاتساق على صعيد المنظومة، بما في ذلك زيادة نسبة التمويل الأساسي من مجموع تدفقات الموارد إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وعلاوة على ذلك، لا تزال الموارد الأساسية تستخدم في إعانة الدعم البرنامجي والتكاليف الإدارية للتمويل غير الأساسي. وكذلك لم يحرز تقدم يذكر صوب البدء في مناقشات على صعيد المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج بشأن مسألة "المستوى اللازم توفره" من الموارد الأساسية؛ ولا يزال ثمة تفاوت كبير في تقاسم الأعباء بشأن التمويل بين البلدان المانحة الأعضاء في لجنة

المساعدة الإنمائية؛ ولم يطرأ تحسن على القابلية بالتنبؤ بالنسبة لإجمالي الموارد منذ اتخاذ القرار ٢٠٨/٦٢ في عام ٢٠٠٧.

رابعاً - تعزيز أداء جهاز الأمم المتحدة الإنمائي

٧٥ - يتعلق تحقيق الاتساق على نطاق المنظومة بتلبية الاحتياجات والأولويات القطرية - والأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً - على نحو أكثر كفاءة. كما يتعلق بكفالة إسهام منظومة الأمم المتحدة ككل في التنمية بفعالية أكبر من حاصل جمع إسهامات عناصرها المنفردة. وهو أمر يستلزم الاستفادة من القدرات المتوافرة لجميع المنظمات، واستطلاع واغتنام الفرص المتاحة لتضافر الجهود وتعزيز التكامل في أعمال كيانات الأمم المتحدة، بغية تحقيق فعالية أكبر للتنمية. فعلى مدى السنتين عاماً الماضية، أشارت الدول الأعضاء دوماً إلى وجود هذا التحدي وحاولت أن تتصدى له.

٧٦ - وقد تشكلت منظومة الأمم المتحدة من خلال وجود عدد من الوكالات المتخصصة المستقلة التي تحددت علاقتها بالمنظمة بموجب مجموعة من الاتفاقات الرسمية. وعلى مر الأعوام، أنشئت كيانات جديدة كثيرة، كل منها له هوية مميزة شبه مستقلة ولا ينطبق عليه أي من النماذج التي سبق وضعها.

٧٧ - وتميزت فترة منتصف تسعينيات القرن العشرين بتغير كبير في النهج المتبع لتعزيز الاتساق على نطاق المنظومة. وأصبح تعزيز التعاون البرنامجي أحد المواضيع الرئيسية في عملية لإعادة التنظيم أجريت عام ١٩٩٧، أدت إلى إطلاق مبادرات من بينها إنشاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية^(١٣)؛ وتعزيز نظام المنسقين المقيمين، بما في ذلك أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛ واستحداث التقييمات القطرية الموحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بوصفها أدوات أساسية للبرمجة المشتركة وتحليلات التنمية على الصعيد القطري.

٧٨ - وفي سياق متابعة تنفيذ الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، تم إطلاق مفهوم "توحيد الأداء" ومبادرة تطبيقه على سبيل التجربة (انظر تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة (A/61/583)). وقد قامت البلدان التي يجري فيها تجربة مبادرة "توحيد الأداء" والبلدان التي طبقت طوعية نهج "توحيد الأداء" (حوالي ٣٠ بلداً حتى الوقت الراهن) بتبادل الدروس المستفادة في سلسلة من المؤتمرات الحكومية

(١٣) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ركن من الأركان الثلاثة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. والركنان الآخران هما اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

الدولية المعقودة منذ عام ٢٠٠٧ في مابوتو وكيغالي وهانوي ومونتفيدو، وقريباً في تيرانا. وجرى التشجيع على مواصلة هذا التبادل في الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات (A/62/73-E/2007/52).

٧٩ - وفي عام ٢٠٠٧، قررت الجمعية العامة الشروع في مشاورات حكومية دولية بشأن تحقيق الاتساق على نطاق المنظومة في الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. وقد تُوجِّت هذه العملية باتخاذ القرار ٢٨٩/٦٤ المتعلق بتحقيق الاتساق على نطاق المنظومة في تموز/يوليه ٢٠١٠، الذي أسفر عن اتخاذ مبادرات من بينها إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة من خلال ضم الولايات المعيارية والتنفيذية لأربعة كيانات معنية بالشؤون الجنسانية.

٨٠ - وفي إطار دراسة استقصائية أجريت مؤخراً لأغراض هذا التقرير، اتفق ما يزيد عن ٧٠ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء مكاتب الأمم المتحدة القطرية على أن منظومة الأمم المتحدة اليوم أكثر اتساقاً مما كانت عليه منذ أربعة أعوام، وإنما بدرجات مختلفة. وبالمثل، أشارت نسبة تقرب من ٨٥ في المائة من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج إلى أن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أصبح وثيق الصلة بدرجة أكبر باحتياجات بلدانها على مدار الأعوام الأربعة الأخيرة.

٨١ - ولئن أحرز جهاز الأمم المتحدة الإنمائي تقدماً في تعزيز مستوى الاتساق الداخلي منذ استعراض الجمعية العامة الشامل للسياسات في عام ٢٠٠٧، فإنه يلزم استيعاب وتطبيق الدروس المستفادة من التقييم المستقل لمبادرات توحيد الأداء التجريبية بما يمكن من تحقيق مستويات أعلى من الأداء. وفي هذا الصدد، أعلن الأمين العام في خطة عمله الخمسية، اعترامه إطلاق جيل ثان من مبادرة توحيد الأداء، يركّز على الإدارة من أجل تحقيق النتائج، ويكفل زيادة المساءلة وتحسين النواتج.

٨٢ - وكما أكد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، فإن المسؤولية الأولى عن تنسيق جميع أنواع المساعدات الخارجية، بما فيها الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة، تقع على عاتق السلطات الوطنية. وواجب منظومة الأمم المتحدة أن تجعل الدعم الذي تقدمه على أكبر قدر ممكن من الاتساق والفعالية والكفاءة. ويتوقف بقدر كبير تعزيز الاتساق وتحقيقه على نطاق المنظومة على أداء ثلاث عمليات تنسيقية رئيسية هي: نظام المنسقين المقيمين (بما في ذلك نطاقه على المستوى الإقليمي وفي المقر)، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والخدمات الإدارية المشتركة المؤداة على الصعيد القطري. ويرد أدناه استعراض لهذه العمليات، وكذلك تكاليف تحقيق التنسيق في إطار جهاز الأمم

المتحدة الإنمائي. وبالإضافة إلى ذلك، يتواصل بحث مسألة تحقيق الاتساق على نطاق المنظومة في سياق الأعمال التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

ألف - نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين

٨٣ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام، في الفقرة ١٤ (د) من قراره ٧/٢٠١١، أن يولي عناية خاصة في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، لإجراء تقييم لأداء نظام المنسقين المقيمين، بما في ذلك قدرته على تمثيل منظومة الأمم المتحدة برمتها ودعمها على الصعيد القطري، بالتماشي مع الأولويات الإنمائية الوطنية، والقيام، عند الضرورة، بتقديم توصيات بشأن التدابير اللازمة في هذا الصدد.

٨٤ - وقد تزايد التسليم بأهمية نظام المنسقين المقيمين كعنصر رئيسي لتحقيق اتساق الأنشطة التنفيذية المضطلع بها على نطاق المنظومة من أجل التنمية^(١٤). ويُتَظَر من المنسق المقيم، يدعمه مكتب للتنسيق، أن يؤدي دوراً مركزياً حتى يصبح بالإمكان تنسيق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة (كما ورد في الاستعراض الشامل للسياسات الذي يُجرى كل ثلاث سنوات). ويتعين عليه أن يؤدي دوراً قيادياً في استطلاع واغتنام فرص التآزر البرنامجي والتنفيذي في أعمال منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وهذا يعني أنه ينبغي له أن يولي الاهتمام إلى تعزيز النطاق الكامل من الخدمات والخبرات المتاحة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الوكالات غير المقيمة^(١٥). ويسهم المنسق المقيم أيضاً في تعبئة الموارد لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ويتولى تنسيق عمليات التنفيذ والرصد والتقييم والإبلاغ بنتائجه، للحكومة بوجه خاص.

٨٥ - والمنسق المقيم هو الممثل المعين للأمين العام. ويعمل المنسق المقيم أيضاً رسمياً بوصفه الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي، والمسؤول القطري المعني بالأمن، ومنسق الشؤون الإنسانية،

(١٤) يوجد حالياً ١٣٠ منسقاً مقيماً للأمم المتحدة، هم أيضاً ممثلون مقيمون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ و ٩٣ مسؤولاً قطرياً معنياً بالأمن؛ و ٣٢ منسقاً مقيماً/منسقاً للشؤون الإنسانية؛ و ١١ نائباً للممثلين الخاصين للأمين العام/المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية؛ و ٣ نواب للممثلين الخاصين للأمين العام/المنسقين المقيمين؛ وممثل تنفيذي للأمين العام/المنسق المقيم؛ ومسؤولان قطريان لتنسيق الشؤون الأمنية.

(١٥) تم إنشاء آلية خاصة في إطار نظام الإدارة والمساءلة لدعم الوكالات غير المقيمة، دعماً للمنسق المقيم في هذا الصدد.

ونائب الممثل الخاص للأمين العام، في ٧٢ و ٢٥ و ١٠ في المائة من البلدان المستفيدة من البرامج، على التوالي.

الإطار ٢

معالم بارزة مختارة منذ عام ٢٠٠٧ في نظام الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين

- قيام مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية باعتماد وظائف المنسقين المقيمين والمذكورة التوجيهية المتعلقة بالعلاقات بين المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية
- تعزيز نظام استقدام واختيار وتدريب المنسقين المقيمين، بما في ذلك زيادة تعزيز مركز تقييم المنسقين المقيمين
- إحراز تقدم في تطبيق نظام الإدارة والمساءلة الخاص بجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، ونظام المنسقين المقيمين
- زيادة عدد المنسقات المقيمات من ٣١ إلى ٣٥ في المائة

٨٦ - ويعيّن المنسق المقيم عادةً منسقاً للشؤون الإنسانية في البلدان التي تمر بأزمة إنسانية ونائباً للممثل الخاص للأمين العام في البلدان أو المناطق التي يوجد بها بعثات متكاملة للأمم المتحدة. وفي أماكن معينة، يكون المنسق المقيم هو أيضاً مدير مركز الأمم المتحدة للإعلام. ونظام المنسقين المقيمين نظام متعدد المستويات يتضمن آليات للرقابة والتنسيق حكومية وحكومية دولية على السواء، في المقر وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري.

٨٧ - ويتولى البرنامج الإنمائي إدارة نظام المنسقين المقيمين بالنيابة عن منظومة الأمم المتحدة، مسترشداً بتوجيهات من جميع المنظمات، وهو مسؤول أمام تلك المنظمات ممثلة في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وفي هذا الصدد، اعتمدت المجموعة الإنمائية نظاماً للإدارة والمساءلة خاصاً بجهاز الأمم المتحدة الإنمائي ونظام المنسقين المقيمين^(١٦). ويشمل نظام الإدارة والمساءلة أيضاً "حاجزا للفصل بين مهام" داخل البرنامج الإنمائي. والغرض من هذا

(١٦) يركز نظام الإدارة والمساءلة على رؤية مؤداها أن المنسق المقيم معترف به ومعتمد لدى الحكومة؛ وله نفس العلاقة مع جميع الوكالات الأعضاء في فريق الأمم المتحدة القطري ونفس المسؤولية إزاءها، وهو يدعم أسرة الأمم المتحدة بأكملها وينسق شراكتها مع الحكومة من أجل تحقيق أولويات التنمية الوطنية. ومن الأمور الحاسمة لتحقيق هذه الرؤية أن يستمد المنسق المقيم سلطته من اعتراف كل منظمة اعترافاً واضحاً بدوره في إعطاء عمليات الأمم المتحدة مكانة استراتيجية في البلد المعني، وأن يجري دعمه، حسب الاقتضاء، بتمكينه من الوصول إلى الموارد التقنية للمنظمات.

الحاجز الفاصل هو منع تضارب المصالح فيما بين الوظائف البرنامجية للبرنامج الإنمائي، المتصلة بدور المنظمة بوصفها أحد شركاء التنمية، وأنشطة التنسيق التي يؤديها البرنامج الإنمائي بالنيابة عن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ودعماً له.

التنسيق القائم على المشاركة الطوعية يطرح تحديات عملية، من بينها المساءلة عن الأداء على نطاق المنظومة

٨٨ - رغم أن الجمعية العامة هي أعلى آلية حكومية دولية لوضع وتقييم السياسات المتعلقة بالمسائل المتصلة بالميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما، فإن كل كيان من الكيانات المكوّنة لها لديه قدر من الاستقلالية القانونية أو العملية. والوكالات المتخصصة مستقلة من الناحيتين الرسمية والقانونية. كما أن الكثير من الصناديق والبرامج والكيانات الأخرى التي ترفع تقاريرها إلى الجمعية العامة وإلى الأمين العام كيانات شبه مستقلة، نظراً لأن لديها مجالس الإدارة المنفصلة الخاصة بها، التي تؤدي دوراً رئيسياً في تمويل أنشطتها. وتعني هذه الترتيبات الهيكلية أن تنسيق واتساق الأنشطة التنفيذية المضطلع بها على نطاق المنظومة من أجل التنمية قائمان على الالتزام والمشاركة الطوعية من جانب فرادى الكيانات.

٨٩ - ورغم تحسن الاتساق في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، فإن مساءلة الجهاز ما زالت في المقام الأول أمام فرادى الوكالات وليس منظومة الأمم المتحدة. ولئن كانت أغلب الكيانات لا تمانع في تعديل قدر من استراتيجياتها الخاصة بكل كيان منها من أجل تحسين الأداء الكلي لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي والحكومات التي يخدمها، فإنها مقيدة بمسؤوليتها تجاه مجالس إدارتها. كما أن نظام التمويل الحالي المحدد الغرض والمجزأ، وما يصاحبه من التزامات المساءلة عنه، يزيد من هذه القيود.

٩٠ - وقد أشار التقييم المستقل لتجربة مبادرة توحيد الأداء إلى أن أحد التحديات الماثلة في سبيل التحقيق الكامل لمبادرة توحيد الأداء على نطاق منظومة الأمم المتحدة هو شيوع تطبيق نظم خاصة بكل وكالة لمساءلة الموظفين على الصعيد القطري والإقليمي وفي المقر. وهذا يزيد من حاجة المنسق المقيم لأن يكون قائداً ذا تأهيل عال ولديه قدرات راسخة من أجل حشد فريق الأمم المتحدة القطري حول نتائجه الجماعية.

يتوقف التنسيق بدرجة كبيرة على المهارات القيادية لدى المنسق المقيم وعلى القدرات المتوافرة في مكتبه

٩١ - ووفقاً لاستقصاء آراء البلدان المستفيدة من البرامج، وفي سياق تخفيض عبء العمل على الشركاء الوطنيين، يرى عدد كبير إحصائياً من الحكومات (٦٠ في المائة) أنه من الأهمية

البالغة. يمكن أن يُوحَّد الوجود القطري للأمم المتحدة تحت رئيس واحد يكون مسؤولاً عن جميع الدعم الذي تقدمه كيانات الأمم المتحدة. وهذا يشير إلى أن عدداً كبيراً من الحكومات في البلدان المستفيدة من البرامج سترحب بإنشطة المنسق المقيم بأداء دور معزّز لتنسيق الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة. وهذه النتيجة ليست بمجديدة، حيث توصلت إلى نتيجة مشابهة عدة تقارير سابقة تركز على إصلاح الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية (آخرها تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة (A/61/583)).

٩٢ - كما أن قدرة المنسق المقيم على الاضطلاع بدور قيادي على الصعيد القطري لا تستند إلى سلطة رسمية، بل إلى طرائق التشغيل المتبعة في كل كيان من الكيانات، وإلى المبادئ التوجيهية التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن طريقة عمل نظام المنسقين المقيمين وفريق الأمم المتحدة القطري. وبالتالي، يجب على المنسق المقيم أن يتعامل مع التحدي المتمثل في تحقيق الاتساق عموماً في برمجة الأنشطة التنفيذية المضطلع بها من أجل التنمية، وذلك في إطار بيئة تشارك فيها الكيانات مشاركة طوعية، والتمويل فيها غير مرن، وعملية اتخاذ القرارات قائمة على توافق الآراء. وفي هذا الصدد، تشير الآراء المستقاة من الاستقصاء المتعلق بالمنسقين المقيمين وأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري إلى أن نجاح نظام المنسقين المقيمين على المستوى القطري يتوقف إلى حد كبير على المهارات القيادية الشخصية لدى شاغل الوظيفة، وعلى التزام فرادى الممثلين الميدانيين لكيانات الأمم المتحدة. كما أعرب عن هذا الرأي أيضاً في أحيان كثيرة أثناء الزيارات التي اضطلع بها إلى البلدان المستفيدة من البرامج وفي المقابلات الشخصية التي أجريت مع الكثير من أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية في سياق إعداد هذا التقرير. كما توصلت إلى نفس النتيجة استقصاءات عديدة اشتركت في إجرائها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومكتب تنسيق العمليات الإنمائية منذ عدة أعوام تحت إشراف مبادرة لإدارة المواهب.

٩٣ - وتشير نتائج الاستقصاءات المذكورة أعلاه إلى وجود اتفاق واسع النطاق على أن تعزيز الدور التنسيقي الذي يؤديه المنسق المقيم على جميع أعضاء الفريق القطري من شأنه أن يعزز الاتساق على نطاق المنظومة على الصعيد القطري ويخفف من عبء العمل الواقع على عاتق الشركاء الوطنيين.

٩٤ - كما يتفق جميع أعضاء الأفرقة القطرية تقريباً على أن إرسال إشارات أقوى وأكثر اتساقاً من المقرر إلى الممثلين الميدانيين أمرٌ حاسم الأهمية من أجل تعزيز الاتساق على الصعيد

القطري. وتشير هذه النتائج إلى وجود آراء متباينة داخل الكيانات بشأن الأهمية التي يتعين تعليقها على التنسيق والاتساق على نطاق المنظومة، على الصعيد القطري.

٩٥ - ويلقى مفهوم المنسق المقيم المخوّل سلطات أكبر قبولاً لدى الكثير من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج وشركاء التنمية، حيث يُرى كوسيلة لخفض تكاليف العمليات، بينما يعزز من مستوى الاتساق والمسؤولية الوطنية عن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية. إلا أنه في الوقت الراهن، ليس للمنسق المقيم سلطة إدارية مباشرة على أعضاء الفريق القطري، ولا سلطة على طريقة برمجة مواردهم، مما لا يضيف طابعاً مؤسسياً على دوره القيادي.

٩٦ - ويتفق بشدة أكثر من نصف المجيبين على الاستقصاء المتعلق بالمنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية على أن تعزيز قدرات مكاتب المنسقين المقيمين سيكون بمثابة تدبير فعال لتعزيز الاتساق على المستوى القطري. وقد أيد ذلك أيضاً حوالي ٩٢ في المائة من المنسقين المقيمين. كما أبرزت الدراسة الأخيرة المتعلقة بنظام الإدارة والمساءلة التي أجرتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الدور الحاسم الأهمية الذي يؤديه مكتب المنسق المقيم في دعم دوره القيادي.

٩٧ - ويصنّف الممثلون الميدانيون الدعم المقدم من المقر ومن هياكل الدعم الإقليمية بأنه أقل أهمية مقارنة بالقدرات الموجودة في البلد. وتتوافق هذه النتيجة مع تلك التي توصلت إليها دراسات أخرى ومقابلات أجريت مع أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية في سياق إعداد هذا التقرير، مما يؤكد بوجه عام أن تزويد مكتب المنسق المقيم بقدرات كافية أمرٌ حاسم الأهمية للدور الذي يمكن له أن يؤديه. ويمكن ربط هذه النتيجة بالنظرة السائدة لما تقدمه الجهات الإقليمية والمقر من دعم على أنه ليس قوياً بما يكفي لأن يُعتبر أساسياً للعمل في الميدان. ومن ثم يلزم إنشاء هيكل دعم أقوى لمكاتب المنسقين المقيمين بوجه عام، وبخاصة في حالات البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وفي الأوضاع السياسية المعقدة.

٩٨ - ومن بين المجالات التي قد يلزم تعزيز قدرات مكاتب المنسقين المقيمين فيها بوجه خاص مجالات الرصد والتقييم، والإدارة القائمة على النتائج، والقدرات الإحصائية، والخبرات اللازمة لتحليل السياسات العامة المتعلقة بالقضايا الاقتصادية الأوسع نطاقاً على الصعيد الوطني والإقليمي ودون الإقليمي. ويمكن أيضاً الاستعانة في مكاتب المنسقين المقيمين بخبراء متخصصين في مجالات شاملة في الحالات التي لا تتوافر فيها كيانات لتولي دور القيادة، طبقاً لاحتياجات أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

التباين في تنفيذ نظام المنسقين المقيمين

٩٩ - تم تعديل نظام المنسقين المقيمين عموماً بما يلائم الاعتبارات العملية التي تنشأ في كل بلد من البلدان المستفيدة من البرامج. وقد بزغت مجموعات معينة أوسع نطاقاً، مثل بلدان نموذج "توحيد الأداء" والبلدان التي تمر بأزمات وتلك التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. إلا أنه حتى داخل تلك المجموعات، يمكن لتطبيق المبادئ التوجيهية الرئيسية لنظام المنسقين المقيمين أن يتباين تماماً. ولم يُختبَر تطبيق نموذج المكاتب المشتركة إلا في بلد واحد^(١٧). ورغم أن النموذج بين بعض الوفورات في التكاليف، فقد أبرزت عدة مشاكل، تتعلق في المقام الأول بنظم الدعم ذات الصلة والصعوبات التي تواجهها الوكالات في تعديل عمليات المقر المصممة لخدمة مكتب واحد. ويلزم تقييم أداء نموذج "المكتب المشترك"، وكذلك إجراء تحليل سليم لما ينطوي عليه هذا النموذج من إمكانيات محتملة لدى تطبيقه في البلدان التي تُجرى فيها برامج أصغر حجماً. ومن المعتقد أيضاً أن بعض الترتيبات الأخرى لدعم التنسيق في منظومة الأمم المتحدة، مثل المجموعات المواضيعية، تنطوي على إمكانيات محتملة في هذا الصدد.

يرى أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية بوجه عام أنه يمكن زيادة تحسين "حاجز الفصل بين المهام"

١٠٠ - يلزم زيادة تعزيز "الحاجز الفاصل" بين المهام المؤسسية والمضطلع بها على نطاق المنظومة المناطة بالبرنامج الإنمائي ونظام المنسقين المقيمين. وقد اقترحت عدة خيارات في هذا الصدد. وطلبت الجمعية العامة إلى البرنامج الإنمائي تعيين عدد أكبر من المديرين القطريين يناطون بمسؤوليات من بينها تعبئة الموارد وإدارة البرامج الخاصة بالبرنامج الإنمائي^(١٨). إلا أن عدداً كبيراً من المنسقين المقيمين يعتقدون أنه سيكون من الصعب العمل بدون توافر دعم كبير من جانب البرنامج الإنمائي، الذي يظل بمثابة العمود الفقري لهيكل الأمم المتحدة في الميدان. ومما لا شك فيه أن اتباع أي نهج بديلة لإدارة نظام المنسقين المقيمين ستنطوي على صعوبات فيما يتعلق بإجراء التعديلات والتمويل.

(١٧) يضم "المكتب المشترك" عدة وكالات تعمل تحت مظلة ممثل واحد للأمم المتحدة (للسناديق والبرامج) هو نفسه المنسق المقيم، وبه برنامج مشترك واحد، وميزانية برنامجية واحدة، وكذلك خدمات دعم مشتركة. ويختلف المكتب الموحد أو "المشترك" عن "دار الأمم المتحدة" أو المنشآت المشتركة، اختلافاً جوهرياً. فدار الأمم المتحدة تضم عدة وكالات في نفس المبنى، كل منها له مثله وخدمات الدعم الخاصة به.

(١٨) يبلغ عدد المديرين القطريين التابعين للبرنامج الإنمائي في الوقت الحالي ٥١ مديراً.

١٠١ - ورغم التقدم المحرز في تعزيز المشاركة في مسؤولية نظام المنسقين المقيمين في البلدان التي أجريت فيها تجربة "توحيد الأداء"، مدعوماً باستقدام مديرين قطريين تابعين للبرنامج الإنمائي، فقد أعرب أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية عن تحفظاتهم بشأن "حاجز الفصل بين المهام"، وفقاً للإفادات الواردة في التقييم المستقل.

١٠٢ - وقد أتاح اعتماد البرنامج الإنمائي لنظام الإدارة والمساءلة توسيع نطاق التوجيهات المتعلقة بعمل المنسقين المقيمين والأفرقة القطرية^(١٩). وقد منحت أيضاً التغييرات الأخيرة التي طرأت على وظائف المنسقين المقيمين سلطة إضافية محدودة لهم بوضع التوجيهات الاستراتيجية على الصعيد القطري، وبتخصيص التمويل المجمع المتاح، حين يتعذر الوصول إلى توافق في الآراء في الفريق القطري.

١٠٣ - وتوجد مؤشرات، مع ذلك، بأن الأحكام الجديدة التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وكما هو مبين من واقع نظام الإدارة والمساءلة، لم تُطبّق بعد بصورة منهجية من جانب جميع كيانات الأمم المتحدة، ومن بينها بعض الممثلين الميدانيين في الأفرقة القطرية. وحتى يتسنى لنظام الإدارة والمساءلة أن يعمل، سيتعين على جميع الأطراف أن تنفذ ما عليها من التزامات، المنسق المقيم وأعضاء الفريق القطري والمقر الرئيسي للوكالة. وفي بعض الحالات، قد يعود عدم تطبيق بعض الأحكام المعينة من نظام الإدارة والمساءلة إلى الوقت اللازم لتنفيذ التغيير. إلا أن ذلك قد يعكس أيضاً قدراً من الإحجام عن تنفيذ تدابير متفق عليها مركزياً حين لا تتحقق التبعات الكاملة لتلك التدابير على الصعيد القطري إلا في وقت لاحق. ويجوز أن الصعوبات التي وُجّهت في إعلام المستويات المختلفة لمنظومة الأمم المتحدة باتخاذ مبادرات للتغيير، كان لها دور أيضاً.

١٠٤ - وتتجلى هذه النظرة لأداء نظام الإدارة والمساءلة في نتائج الاستقصاء المتعلق بالمنسقين المقيمين وأعضاء الأفرقة القطرية، حيث لم ير إلا ٣٧ في المائة أن التنفيذ الكامل لنظام الإدارة والمساءلة سيصبح فعالاً جداً في تعزيز الاتساق على الصعيد القطري في غضون السنوات الأربع المقبلة^(٢٠). وهذا يُظهر التصور بوجود حد للاتساق على الصعيد القطري الذي تهيمن فيه المساءلة الرأسية على المساءلة الأفقية، الأمر الذي أعرب عنه مراراً في المقابلات التي أجريت مع المنسقين المقيمين وأعضاء الأفرقة القطرية في سياق إعداد هذا

(١٩) اعتمد في آب/أغسطس ٢٠٠٨.

(٢٠) في البلدان التي أجريت فيها مبادرة "توحيد الأداء" والتي اعتمدت هذا النهج طوعية، رأت نسبة ٤٧ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء الأفرقة القطرية أن التنفيذ الكامل لنظام الإدارة والمساءلة سيصبح فعالاً جداً في تعزيز الاتساق على الصعيد القطري في السنوات الأربع المقبلة.

التقرير. كما ترى بعض كيانات الأمم المتحدة أنه لا يمكن لتعيين مدير قطري أو تخويل نائب الممثل المقيم بعض السلطات، رغم كونهما خطوة تجاه تحقيق بعض التحسن، أن يعالج بالكامل ما هو متصور من تضارب في المصلحة. ويلزم أن يُكفَل استعراض تنفيذ نظام الإدارة والمساءلة بانتظام في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على الصعيد الإقليمي وفي المقر على السواء، وحيثما توجد أوجه للقصور، تُتخذ تدابير فعالة لمعالجة الوضع.

الحاجة إلى تنفيذ القرارات المتفق عليها بصورة أكثر شمولاً

١٠٥ - تدعو قرارات معينة للجمعية العامة المنسق المقيم و/أو فريق الأمم المتحدة القطري إلى استعراض وثائق البرامج والمشاريع الفنية التي تعدها الكيانات على المستوى القطري قبل تقديمها إلى المقر للموافقة عليها (انظر قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠، الفقرتين ٤١ و ٤٢). ولا يبدو أن هذه القرارات تطبق بانتظام على نطاق الأفرقة القطرية. ومن شأن تنفيذها أن يعزز من تنفيذ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١ بأن تواصل منظمات الأمم المتحدة تحسين الصلة بين برامجها ومشاريعها المحددة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتدعو مقررات أخرى تضمنها القرار ١٢٠/٥٠ إلى إيجاد وسيلة لتقييم مساهمة موظفي الأمم المتحدة في عملية التنسيق التي تقوم بها الأمم المتحدة (على سبيل المثال، الفقرة ٣٧ ج)). وتسمح الترتيبات الراهنة على المستوى القطري لممثلي الكيانات الميدانيين بتوفير مدخلات لتقييم الممثل المقيم، غير أنه لا يتاح لهذا الأخير الرد بمدخلات على مساهماتهم الفردية في عمل فريق الأمم المتحدة القطري برغم أن ذلك إجراء متوخى في نظام الإدارة والمساءلة.

باء - إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

١٠٦ - يطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ١٤ (ك) من قراره ٧/٢٠١١ إلى الأمين العام أن يولي عناية خاصة، في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، لإجراء تقييم لأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لتحديد أمور من جملتها مدى تماشيها مع الأولويات الوطنية، وتركيزها على الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، وفعالية إجراءاتها، بالاستفادة من الاستعراض الذي أجرته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

الإطار ٣

معالم بارزة مختارة منذ عام ٢٠٠٧

- قامت خمسة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية بإعداد وثائق البرنامج القطري المشترك
- تعزز المبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لعام ٢٠١٠ تحسين مشاركة الوكالات غير المقيمة والوكالات المتخصصة والمجتمع المدني في البرمجة القطرية
- جرى إعداد إطار التعجيل بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واختباره في عشرة بلدان تجريبية
- قامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بإعداد أدوات وطرق لاستخدامها في مجالات الحد من مخاطر الكوارث وتغير المناخ والاستدامة البيئية ونهج قائم على حقوق الإنسان في البرامج القطرية
- استحدثت إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية سجل أداء لقياس المساواة بين الجنسين

١٠٧ - ولدى عرض مجموعة الإصلاحات التي أعدت في عام ١٩٩٧ بهدف تعزيز فعالية الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين (انظر A/51/950)، شدد الأمين العام على الصلات المتبادلة بين السلام والأمن، والحد من الفقر والتنمية المستدامة، وتعزيز حقوق الإنسان واحترامها. واستجابة لدعوته إلى وضع رؤية متسقة واستراتيجية لتوحيد النهج من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية المشتركة على المستوى القطري، اعتمد التقييم القطري الموحد وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية باعتبارهما أداتين للتخطيط الاستراتيجي في منظومة الأمم المتحدة.

١٠٨ - وترتكز عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أساساً على مجموعة من الأدوات تهدف إلى ما يلي:

(أ) تحليل السياق القطري^(٢١)؛

(٢١) يعتمد عدد كبير من أفرقة الأمم المتحدة القطرية حالياً على صيغة أبسط في إجراء المرحلة التحليلية لإعداد وثيقة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على النحو الذي توصي به الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، استناداً إلى بحوث وتقارير قائمة.

(ب) إدارة التخطيط الاستراتيجي وتحديد الأولويات الاستراتيجية داخل الأمم المتحدة على المستوى القطري (عملية صياغة الإطار)؛

(ج) تشجيع عمل الأمم المتحدة ككل مع مكتب تنسيق المعونة أو الإدارات المركزية الأخرى للحكومة في البلد المستفيد من البرنامج (كجزء من عملية صياغة الإطار أيضا)؛

(د) منع الازدواجية وتشجيع التآزر بين كيانات منظومة الأمم المتحدة في تنفيذ البرامج والمشاريع؛

(هـ) تعزيز عمليتي الإبلاغ والمساءلة عن النتائج (إطار نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعمليات الاستعراض/التقييم أثناء التنفيذ).

١٠٩ - ويُنظر غالبا إلى إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية باعتباره فرصة مهمة تتيح لفريق الأمم المتحدة القطري مساعدة البلدان على إحراز تقدم في تنفيذ الأعراف المتفق عليها دوليا والمعايير والنُهُج الإنمائية التي تتم الموافقة عليها على الصعيد العالمي في الأمم المتحدة عندما تقوم الحكومات بإعداد خططها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية. وتتيح هذه العملية أيضا لفريق الأمم المتحدة القطري فرصة الدخول في حوار مع الوكالات غير المقيمة وكذلك مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمانحين الثنائيين بشأن نُهج برامج الأمم المتحدة وأولوياتها. وتمثل عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أيضا فرصة لمواءمة عمل الأمم المتحدة مع أولويات البلد المضيف، بالاستفادة من المزايا النسبية لمختلف الهيئات. وفي الوقت نفسه، لم تتح الأطر بانتظام مشاركة الوكالات غير المقيمة التي قدم بعضها دعما للبلدان المستفيدة من برامج بصورة منفصلة عن الأطر ومكملة لها.

عزز إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مواءمة الدعم المقدم من الأمم المتحدة مع الاحتياجات والأولويات الإنمائية الوطنية والأهداف الإنمائية العالمية

١١٠ - وتوافق أكثر من ٨٠ في المائة من الحكومات على أن أنشطة الأمم المتحدة تتواءم بصورة وثيقة عموما مع الاحتياجات والأولويات الإنمائية الوطنية. ويُنظر بوجه عام إلى الإطار باعتبار أنه ساهم في تحسين ذلك التواءم. ويدعم هذه النتيجة تحليل تقييمات الإطار ونتائج التقييم المستقل لتوحيد الأداء والتقييمات التي تقودها البلدان.

١١١ - وتنسق هذه النتيجة أيضا مع نتائج استقصاء المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، الذي يشير إلى أن جميع الجيبيين تقريبا يتفقدون على وجود أدلة على تطور برامج الأمم المتحدة بصورة متزايدة استجابة للأولويات التي يحددها البلد المستفيد.

١١٢ - وترى أيضا حكومات البلدان المستفيدة من البرامج، بغض النظر عن مستوى دخلها، أن الدعم المقدم لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية محوري لما تقوم به الأمم المتحدة من عمل لدعم خططها واستراتيجياتها الإنمائية الوطنية، بما في ذلك عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

رغم المشاركة المحدودة غالبا من جانب الحكومات في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، فإنها تقدر هذه الأداة بدرجة أكبر من جهاز الأمم المتحدة الإنمائي نفسه

١١٣ - رغم أن المبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي اعتمدته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية يؤكد على الملكية الوطنية باعتبارها مبدأ أساسيا، فإن الأدلة التي تستند إلى استعراض تقييمات الإطار والمقابلات التي أجريت مع أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية تتباين عموما بشأن درجة ملكية الحكومات لعملية الإطار. إلا أن ٨٠ في المائة تقريبا من حكومات البلدان المستفيدة من برامج توافق على أن عملية الإطار ساعدت منظومة الأمم المتحدة على تحقيق نتائج أفضل مما لو كان كل كيان قد قام على حدة بتخطيط الدعم الذي سيقدمه.

١١٤ - وتوافق غالبية من المنسقين المقيمين، وتبلغ ٦٥ في المائة، على أن عملية الإطار ساعدت الأمم المتحدة على تحقيق نتائج أفضل مما لو كان كل كيان قد قام على حدة بتخطيط نشاطه^(٢٢). وكان عدد الممثلين الميدانيين لمختلف الكيانات الإنمائية المؤيدين بقوة لتلك الفكرة أقل بكثير^(٢٣). ومن ثم فإن احتمال رؤية الإطار باعتباره أداة لتعزيز الاتساق والحد من الازدواجية والتجزؤ في أنشطة منظومة الأمم المتحدة يرجح بالنسبة لحكومات البلدان المستفيدة من البرامج بدرجة أكبر بكثير منه بالنسبة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية.

(٢٢) في سياق استقصاء آراء حكومات البلدان المستفيدة من البرامج، ارتبط تعبير "نتائج أفضل" بمفهوم "التأزر"، أو مجموع أجزاء النظام ككل أكثر من ارتباطه بفرادى أجزائه.

(٢٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٦ في المائة)؛ منظمة الأمم المتحدة للطفولة (١٣ في المائة)؛ برنامج الأغذية العالمي (١٢ في المائة)؛ منظمة الصحة العالمية (٢٨ في المائة)؛ منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٤ في المائة)؛ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (٢١ في المائة)؛ منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (١٢ في المائة)؛ منظمة العمل الدولية (٣٣ في المائة).

الغرض المتوخى من إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يخضع للتطور المستمر لتلبية طلبات البلدان المستفيدة من البرامج

١١٥ - يشير استعراض لأكثر من ٤٠ تقييما، وكذلك تحليل أرقام التخطيط المالي مع النفقات الفعلية في عينة من البلدان المستفيدة من البرامج إلى أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لم يكن فعالا كأداة مستمرة للتخطيط الاستراتيجي. إلا أن هناك بعض المؤشرات مؤخرا على أن هذه الحالة قد تكون في سبيلها إلى التغير. وعلى سبيل المثال، تضمنت توجيهات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لعام ٢٠١٠ تحسينات شملت عرض خطط عمل الإطار والإطار الموحد للميزانية كخيار لضمان فعالية تنفيذ الإطار^(٢٤). وقام عدد متزايد من أفرقة الأمم المتحدة القطرية التي وضعت أطرا للمساعدة الإنمائية بعد اعتماد المبادئ التوجيهية لعام ٢٠١٠ بالأخذ بخيار خطة العمل المتعلقة بالإطار.

١١٦ - وفي عدد كبير من البلدان المستفيدة من برامج، كان هناك فرق كبير بين الاستراتيجية "المنشودة" على النحو الوارد في وثيقة الإطار، والاستراتيجية "المحققة"، أي ما نفذته الكيانات فعليا بنهاية فترة الإطار. ولم يكن هذا التباين بين الاستراتيجية "المنشودة" والاستراتيجية "المحققة" أصغر إلا في عدد قليل من البلدان المستفيدة من البرامج التي تستخدم فيها الإطار لإدارة تكامل الدعم الكلي المقدم من الأمم المتحدة في عملية التخطيط الاستراتيجي للحكومة. ويمكن أن تساعد خطة عمل الإطار، إذا استندت إلى دورة مدتها عام واحد واستخدمت كبديل لأدوات التخطيط التي تختص بها الوكالة المعنية، في معالجة هذا التباين بين الاستراتيجية "المنشودة" والاستراتيجية "المحققة" وكفالة التنفيذ الفعال للإطار بتكاليف معاملات أقل.

١١٧ - ومن ثم، فإن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد يكون أكثر فعالية إذا استخدم كإطار استراتيجي متوسط الأجل تتحقق فيه النتائج على مستوى المخرجات مما لو استخدم كأداة لتخطيط النواتج على مدى خمس سنوات في المستقبل. ويمكن بالتالي تكميل وثيقة الإطار بخطة عمل سنوية تتضمن قدرا أكبر من التفاصيل على مستوى النواتج والأنشطة.

(٢٤) تصمّم في الوقت الراهن خطة عمل الإطار، بما في ذلك الإطار الموحد للميزانية، باعتبارها أداة لإعداد خطط خمسية ولكن يرجح أن يؤدي تحويلها إلى أداة لإعداد خطط سنوية إلى خفض تكاليف المعاملات وزيادة الشفافية والفعالية في عمليتي البرمجة والتنفيذ المشتركين بين الوكالات.

١١٨ - ويتيح الإطار فرصة استخدام وثيقة واحدة على المستوى الاستراتيجي ومستوى التخطيط التفصيلي. ويطلق على هذه الطريقة اسم "البرنامج الواحد"، ويشمل إطارا للمساعدة الإنمائية، وخطة عمل، وإطارا موحدا للميزانية، تضمنها جميعا وثيقة واحدة.

١١٩ - ومن شأن الاستعاضة عن الوثائق التشغيلية لهيئات متعددة بوثيقة واحدة يدمج فيها إطار المساعدة الإنمائية وخطة العمل والإطار الموحد للميزانية أن تحقق الاتساق والتبسيط في عمليات الأمم المتحدة. وتمثل خطة العمل استعراضا شاملا لجميع عمليات الأمم المتحدة الإنمائية على المستوى القطري، مما يتيح قدرا أكبر من الملكية الوطنية ويكفل الاتساق والشفافية. وهي مربوطة بالإطار الموحد للميزانية، الذي يعنى بتقييم احتياجات منظومة الأمم المتحدة من التمويل لتنفيذ البرنامج المعني. وعند تنفيذ هذه الأدوات (الإطار وخطة العمل والإطار الموحد للميزانية) (بدلا من الأدوات التي تختص بها الوكالة المعنية) فإنها تعزز الاتساق والفعالية على المستوى القطري بالحد من التجزؤ وخفض التنافس على التمويل وتعزيز القدرات اللازمة لتنفيذ النهج الاستراتيجية.

١٢٠ - وعندما تنفذ هذه الأدوات إلى جانب وثائق البرامج القطرية التي تعدها الوكالات، مثلما يحدث حاليا في معظم الحالات، ينشأ ارتفاع في تكاليف المعاملات بالنسبة لكل من الحكومات والأمم المتحدة. وقد أسهم هذا الارتفاع في بلورة حالة تعتقد فيها ٨٨ في المائة من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج أنه يتعين زيادة تبسيط أدوات البرمجة وعملياتها.

١٢١ - كذلك لم تكن عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية فعالة بوجه خاص في الحد من ازدواجية الأنشطة والتنافس بين الكيانات على التمويل. ومن بين الحكومات في البلدان المنخفضة الدخل، يوافق نحو ٦٢ في المائة إما بقوة (٢٦ في المائة) أو بدرجة ما (٣٦ في المائة) على نفس البيان. وأشارت الحكومات إلى أنه يتعين الحفاظ على الاتساق الذي يعززه الإطار حتى مرحلة التنفيذ. وأعرب عدد كبير من تقيييمات الإطار والتقييم المستقل لنهج "توحيد الأداء" عن شواغل مماثلة.

يتعين تعزيز المساءلة عن نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أمام مجالس الإدارة

١٢٢ - بدأ التركيز على النتائج في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وفي التخطيط الاستراتيجي كنتيجة جزئية للحاجة إلى تلبية الطلب على الأدلة على مستوى المؤسسة، والتي غالبا ما تلزم بدورها لتلبية طلبات مجالس الإدارة المتعلقة بالإبلاغ. إلا أن هناك طلبا مماثلا محدودا داخل الأمم المتحدة، سواء على مستوى المؤسسة أو مستوى مجالس

الإدارة، لإبلاغ النتائج على مستوى إطار المساعدة الإنمائية (على نطاق المنظومة)^(٢٥). وبالمثل لا يخضع أي شخص داخل الأمم المتحدة للمساءلة أمام مجالس الإدارة عن النتائج التي تتحقق على مستوى الإطار (على نطاق المنظومة)^(٢٦). ويرد أدناه مزيد من النقاش بشأن مسألة تقييمات الإطار.

تقوم أفرقة الأمم المتحدة القطرية بصورة متزايدة بتقصي الفرص من أجل الحد من تكاليف المعاملات البرنامجية عن طريق توفير دعم قوي لتحقيق قدر أكبر من التبسيط والتنسيق في أدوات البرمجة وعملياتها

١٢٣ - تسود داخل منظومة الأمم المتحدة نظرة عامة مفادها أن استحداث إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية زاد من تكاليف المعاملات على كل من الحكومات والكيانات في معظم الحالات، وخصوصا مع عدم حدوث خفض مقابل في عمليات/وثائق البرمجة ومتطلبات الإبلاغ التي تختص بها الوكالة المعنية.

١٢٤ - ويسعى عدد كبير من أفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان المستفيدة من البرامج سعيا حثيثا وراء الفرص التي من شأنها خفض هذه التكاليف. ويتفق أكثر من ٦٠ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية على أنه جرى في السنوات الأربع الماضية استحداث تدابير برنامجية للحد من العبء الواقع على الحكومة في التعامل مع منظومة الأمم المتحدة^(٢٧).

١٢٥ - وقد وجّه إلى الحكومات المشاركة في استقصاء البلدان المستفيدة من البرامج سؤال حول التدابير التي ترى أنها مهمة للحد من عبء العمل الواقع على الشركاء الوطنيين. وتبين إجاباتها طلبا قويا من الناحية الإحصائية على زيادة تبسيط وتنسيق أدوات البرمجة وعملياتها (انظر الجدول ١).

(٢٥) يستند الممثلون المقيمون بدرجة ما إلى النتائج عند إعداد تقاريرهم في إطار التقرير السنوي للمنسقين المقيمين، إلا أن ذلك يقتصر بصرامة على أغراض الإبلاغ ولا يتضمن أي عناصر مرفقة للمساءلة.

(٢٦) قام الفريق المشترك بين الوكالات المعني بتقييمات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية التابع لفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم مؤخرا بتحديث الاختصاصات المتعلقة بالتقييمات وإصدار مبادئ توجيهية لاستجابات الإدارة. وستستخدم هذه المبادئ في تكميل الأسئلة المتكررة التي ترد في تقييم الإطار والتي نشرت في أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

(٢٧) تشمل التدابير المذكورة ما يلي: إجراء استعراضات سنوية للإطار يستعاض بها عن الاستعراضات التي تجريها فرادى الوكالات؛ وإنشاء برامج مختلفة؛ وتعيين وكالة واحدة للتحدث باسم فريق الأمم المتحدة القطري في أفرقة التنسيق بين الحكومات والمانيين؛ والتركيز على الحديث بصوت واحد؛ واستخدام النهج المنسق في التحويلات النقدية بصورة كاملة؛ وإنشاء أفرقة مواضيعية وبعثات مشتركة؛ والتخطيط والرصد والإبلاغ المشترك للعمل السنوي.

الجدول ١

تدابير للحد من عبء العمل على الشركاء الوطنيين (عدد الحكومات)

مهمة للغاية	مهمة إلى حد ما	مهمة قليلة الأهمية	مهمة لا أعرف	لا ينطبق
استخدام صيغة واحدة لخطط العمل السنوية	٨٧ (٨٠٪)	١٥ (١٤٪)	٣	٢
استخدام صيغة واحدة للتقارير المرحلية	٨١ (٧٤٪)	٢٢ (٢٠٪)	٣	٢
تبسيط عملية البرمجة والتخطيط القطرية في الإطار ولدى الوكالة المعنية	٧١ (٦٥٪)	٢٧ (٢٥٪)	٤	٣
تعيين وكالة رائدة في حالة بعض المسائل المواضيعية لتمثيل النهج الموحد للأمم المتحدة في البلد المعني	٦٧ (٦١٪)	٣٤ (٣١٪)	٨	١
التخطيط لإيفاد بعثات رصد مشتركة وإجراء تقييمات عند العمل في نفس المجال المواضيعي	٨٦ (٧٨٪)	١٩ (١٧٪)	٣	٢
توحيد الحضور القطري تحت رئيس واحد يخضع للمساءلة عن جميع المساعدات المقدمة من الأمم المتحدة	٦٥ (٦٠٪)	٢٧ (٢٥٪)	٨	٤

المصدر: تحليل الإجابات من استقصاء آراء حكومات البلدان المستفيدة من البرامج (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢).

١٢٦ - وتولي البلدان المنخفضة الدخل ثقلاً أكبر حتى لتبسيط أدوات وعمليات البرمجة وتنسيقها من الثقل الذي توليه البلدان الأخرى المستفيدة من البرامج.

١٢٧ - ويعرب المنسقون المقيمون وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أيضاً عن تأييد قوي لتبسيط أدوات وعمليات البرمجة وتنسيقها. ويؤيد نحو ٨٩ في المائة ضرورة اتخاذ تلك التدابير، إما بقوة (٥٥ في المائة) أو بدرجة ما (٣٤ في المائة).

١٢٨ - وتؤكد النتائج الواردة أعلاه على حجم الطلب الكبير بين كل من حكومات البلدان المستفيدة من برامج والمنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية على إحراز مزيد من التقدم في هذا المجال. والمبادرة الطوعية التي اتخذتها بعض البلدان التي تستخدم وثائق البرامج القطرية المشتركة المتسقة مع الإطار مثال على ذلك التقدم^(٢٨). ومن الملائم في هذا الصدد الإشارة إلى أن المفهوم الأصلي لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، عند استحداثه في عام ١٩٩٧، كان أن يتطور بمرور الوقت لكي يصبح وثيقة برمجة مشتركة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى القطري.

(٢٨) حقق فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية تنزانيا المتحدة خطوة إضافية في تبسيط جدول الأعمال وتنسيق وذلك باعتماد وثيقة برنامج قطري وخطة عمل إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تتضمن خطط عمل وتقارير سنوية مشتركة.

١٢٩ - ويوصي عدد من الدراسات بتبسيط وتنسيق أدوات البرمجة على المستوى القطري، على سبيل المثال، عن طريق إجراء استعراض شامل لدور الأطر وجودتها في عام ٢٠٠٦، تضمن زيارات إلى ٢٥ بلدا من البلدان المستفيدة من البرامج^(٢٩) وتقرير صدر في عام ٢٠٠٩ على أساس تجربة البلدان التي جرب فيها نظام توحيد الأداء^(٣٠).

١٣٠ - وتبين نتائج تبسيط أدوات البرمجة في بلدان توحيد الأداء. وكانت رؤية "البرنامج الموحد" في قلب الجهود الرامية إلى الاستجابة للاحتياجات والأولويات القطرية في جميع البلدان التي جرب فيها نظام توحيد الأداء. إلا أن "البرنامج الموحد" فرض تحديات تتعلق بتحديد التوازن السليم بين التركيز الاستراتيجي والشمول، أي إعطاء البلدان التجريبية فرصا متزايدة للاستفادة من ولايات وموارد الصناديق والبرامج والوكالات غير المقيمة والوكالات المتخصصة الأخرى. ولم يؤد "برنامج واحد" إلى خط مسالة واحد، وينطوي ذلك على آثار على قياس الأداء، الذي يظل رأسيا بالدرجة الأولى أو داخل المنظمات.

١٣١ - وتبدي بعض البلدان التي جرب فيها نظام توحيد الأداء اقتناعها بالقيمة المضافة للبرمجة المشتركة مقارنة بالبرامج المشتركة. وتذكر هذه البلدان أنها واجهت في مساعيها صوب إعداد وثائق للبرمجة القطرية المشتركة على نطاق منظومة الأمم المتحدة بكاملها، قيودا تمثلت في ضرورة موافقة مجالس إدارة الصناديق والبرامج على وثائق البرامج القطرية التي تختص بها الوكالة المعنية. وقد فرض ذلك ضرورة إعداد وثائق منفصلة للبرامج القطرية المشتركة تقتصر تغطيتها على الصناديق والبرامج.

جيم - تبسيط وتنسيق آليات العمل

١٣٢ - في الفقرة ١٢٠ من القرار ٢٠٨/٦٢، تشجع الجمعية العامة صناديق منظومة الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة على أن تعزز، بالتشاور مع الحكومات الوطنية للبلدان المستفيدة من البرامج ووفقا لاحتياجاتها وأولوياتها الإنمائية، الجهود التي تبذلها لترشيد حضورها القطري عبر استخدام مبان مشتركة والاشتراك في أماكن عمل واحدة، وأن تطبق، حيثما يكون ذلك مناسباً، نموذج المكتب المشترك وأن توسع نطاق خدمات الدعم العامة المشتركة ووحدات العمل، من أجل تقليص التكاليف العامة للأمم المتحدة وتكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات الوطنية.

(٢٩) "توحيد الأداء": دروس مستفادة من تجربة البلدان الرائدة، تقرير أعده موظفو التنسيق في الأمم المتحدة من ألبانيا وأوروغواي وباكستان وجمهورية تنزانيا المتحدة والرأس الأخضر ورواندا وفيت نام وموزمبيق.

(٣٠) A review of the role and quality of UNDAFs, 2006, Richard Longhurst, Overseas Development Institute

توجد صلة بين الكفاءة التشغيلية وفعالية التنمية

١٣٣ - أدت الوتيرة السريعة التي زاد بها حجم الأنشطة التشغيلية إلى زيادة اهتمام الدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة بالصلة بين الكفاءة التشغيلية وفعالية تنفيذ البرامج. ويتوقع أن تُحدث زيادة كفاءة ممارسات العمل، لا سيما في شكل الخدمات المشتركة في المقر وعلى المستوى القطري، أثرا إيجابيا على تكاليف تنفيذ البرامج وجودتها لصالح البلدان المستفيدة منها^(٣١)، مما يحرر قدرا أكبر من الموارد للبرامج مقارنة بأنشطة الدعم. ونتيجة لذلك، يعطي برنامج العمل الوارد في خطة العمل الخمسية التي أعلنها الأمين العام للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ أولوية عالية لإحراز مزيد من التقدم في تنسيق ممارسات العمل.

الإطار ٤

معالم بارزة مختارة منذ عام ٢٠٠٧

- موافقة الوكالة المعنية على استخدام الاتفاقات طويلة الأجل في مجال المشتريات
- استخدام مذكرات تفاهم موحدة للخدمات المشتركة
- استخدام بنية تحتية مشتركة للمعلومات والاتصالات في عدد من البلدان المستفيدة من البرامج
- يجري تطبيق النهج المنسق في التحويلات النقدية في نحو ٩٦ من البلدان المستفيدة من البرنامج
- تحققت زيادة كبيرة في عدد الدور والمباني المشتركة التابعة للأمم المتحدة

١٣٤ - وتؤكد النتائج التي انتهى إليها استقصاء آراء حكومات البلدان المستفيدة من البرامج على ضرورة تحسين الكفاءة الكلية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وقد قدم ما يقرب من ٦٠ حكومة تعليقات على موضوع الكفاءة. وكرر عدد كبير منها التعليقات التي كانت قد قدمتها بالفعل تحت كل من العنوانين المتعلقين بالأهمية والفعالية. وأشار ٢٨ تعليقا منها إلى مبادرات الإصلاح التي تقوم بها الأمم المتحدة، بما في ذلك "توحيد الأداء"، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والتدابير المتخذة لتنسيق الإجراءات والحد من الازدواجية، وغير ذلك من المبادرات. وجاء في الترتيب التالي من حيث التواتر موضوع الملكية الوطنية، الذي دعت ١٩ حكومة إلى تكثيف التشاور بشأنه بين الأمم المتحدة والحكومة في تخطيط

(٣١) تعرف "ممارسات العمل" بأنها الطرق أو الإجراءات أو العمليات أو القواعد التي تستخدمها كيانات الأمم المتحدة لتحقيق أهدافها.

البرامج وتنفيذها، وتحسين المواءمة مع الأولويات الوطنية، وزيادة الدعم لتنسيق المعونة. وكان الموضوع الثالث، الذي ذكر ١٨ مرة، هو تنمية القدرات، وخصوصاً زيادة استخدام النظم القطرية. وتضمنت الموضوعات الأخرى التي ذكرت خمس مرات على الأقل تحسين الرصد والتقييم، وزيادة الشفافية (بما في ذلك الإبلاغ المنتظم).

جـرى الاضطلاع بالفعل بعمل كبير

١٣٥ - بعد اتخاذ الجمعية العامة القرارين ٢٥٠/٥٩ و ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات، أخذت منظومة الأمم المتحدة بطائفة واسعة من تدابير التغيير على نطاق المنظومة لمواءمة وتبسيط ممارسات العمل على صعيد المقر والبلدان. وفي مجال الأعمال، يجري اتخاذ مبادرات من خلال الأنشطة التي تضطلع بها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وآليات العمل التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى وخطة عمل هذه اللجنة فيما يتعلق بمواءمة ممارسات العمل في منظومة الأمم المتحدة.

١٣٦ - ومنذ إيفاد البعثة الرفيعة المستوى المشتركة بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى في عام ٢٠١٠، تزيد الهيئتان من تعاونهما من خلال زيادة فعالية التنسيق وتوزيع عبء العمل في جميع المجالات الوظيفية المختلفة لشتى الأفرقة العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، تدعم اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومكتب تنسيق العمليات الإنمائية تنظيم عدد من حلقات العمل التدريبية التي تديرها كلية موظفي الأمم المتحدة.

تتمثل الخطوة التالية في إظهار المكاسب الدائمة الناتجة عن زيادة الكفاءة والوفورات في التكاليف

١٣٧ - أظهرت البلدان المشمولة بمبادرة "توحيد الأداء" وغيرها من البلدان المختارة المستفيدة من البرامج بعض النتائج في تخطيط وتنفيذ مختلف التدابير التي تدعم مواءمة وتبسيط ممارسات العمل في مجالات إدارة الموارد البشرية والمالية والإدارة والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وعلى الرغم من الجهود المبذولة من أجل مواءمة ممارسات العمل، ثمة نجاح محدود في إجراء تحليلات دقيقة لنسبة الفائدة إلى التكلفة، بما في ذلك إجراء قياسات موثوق بها وذات مصداقية لأوجه الكفاءة وتخفيضات التكاليف، وكذلك تعيين إدارة مستدامة للمبادرات الجديدة. وقد سلط التقييم المستقل لمبادرة "توحيد الأداء" الضوء على هذا الأمر وأكدته نتائج استقصاء لأفرقة إدارة العمليات أجري في ١٠٥ من البلدان المستفيدة من البرامج في إطار التحضير لهذا التقرير.

١٣٨ - وفي سياق خطة عمل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى من أجل مواءمة ممارسات العمل، تقدم اللجنة الدعم للمشاريع في مجالات وظيفية مختلفة للأعمال، بما في ذلك إنشاء خدمات الخزانة المشتركة، ومواءمة عمليات استقدام الموارد البشرية على الصعيد القطري. وتستند هذه المبادرة إلى مراجعة شاملة للسياسات والإجراءات المعمول بها في مجال الموارد البشرية في منظومة الأمم المتحدة والمقارنة بينها.

١٣٩ - وينبثق إنشاء ممارسات العمل الموحدة على الصعيد القطري من فكرة أن ترشيد خدمات الأعمال بين الوكالات وتنفيذ الخدمات المشتركة على وجه الخصوص سيؤديان إلى زيادة الكفاءة وتحرير الموارد فيما يتعلق بالأنشطة البرنامجية. وفي هذا الصدد، فإن الخدمات المشتركة ستستند عادة إلى دراسات الجدوى والاتفاقات المشتركة بين الوكالات التي تهدف إلى تنظيم تقديم الخدمات ومشاركة الوكالات وترتيبات تقاسم التكاليف.

١٤٠ - ووفقاً لاستقصاء أفرقة إدارة العمليات، أفاد نحو ٥٤ في المائة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية عن تحقيق تخفيضات في التكاليف نتيجة لمواءمة ممارسات العمل. وبالإضافة إلى ذلك، أفاد نحو ٦٠ في المائة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية عن تحقيق مكاسب غير نقدية تتراوح بين المتوسطة والكبيرة، من قبيل تعزيز نوعية الخدمات، وتحسين العلاقات مع الموردين، وتقليل المدد الزمنية التي تستغرقها أعمال محددة. وتتفق هذه النتائج مع تحليل أجرته في وقت سابق شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وكذلك مع الدروس المستفادة من تقييمات مبادرة "توحيد الأداء".

١٤١ - غير أن نتائج الاستقصاء تبين أن معظم الخدمات المشتركة لا يستند إلى تقييم للجدوى المالية، أو توقع تحقيق وفورات في التكاليف، أو تنفيذ الاتفاقات ذات الصلة المشتركة بين الوكالات، أو وضع اتفاقات مشتركة طويلة الأجل مع الموردين ومقدمي الخدمات المحليين (انظر الجدول ٢).

الجدول ٢

الممارسات الخمس الأعلى والأدنى خمس من ممارسات العمل/الخدمات المشتركة المتوائمة
(نسب مئوية)

الخدمات المشتركة	القائمة	مذكرات التفاهم بين الوكالات القائمة	الاتفاقيات المشتركة الطويلة الأجل القائمة	إجراء تحليل لنسبة الفائدة إلى التكلفة	حساب الوفورات أي من هذه الخطوات	عدم اتخاذ
خدمات الأمن	٨٦,٧	٣٧,١	٣٣,٣	١٧,١	١٠,٥	٢٦,٧
خدمات السفر	٧٦,٢	٢٢,٦	٥١,٠	٢٤,٥	١٦,٧	٢٥,٥
الخدمات الطبية	٧٢,٤	٣٣,٣	٩,٧	١١,٦	٦,٨	٤٧,٦
خدمات التنظيف	٥٩,١	٢٣,٧	٢٩,٧	١٣,٨	١٠,٨	٤٧,٥
الخدمات المصرفية	٥١,٤	٩,٧	٢٢,٣	١٥,٥	١٢,٦	٥٥,٣
الإعلان في الصحف	١١,٤	١,٠	٣,١	٠,٠	١,٠	٩٤,٨
خدمات التحرير	١٠,٥	٢,١	٦,٢	١,٠	٢,١	٩١,٢
قاعدة البيانات المشتركة لبيانات برمجيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	١٠,٥	٣,٢	٣,٢	٤,٣	٢,١	٨٩,٤
شراء المركبات	٥,٧	٢,١	٣,١	٠,٠	٠,٠	٩٤,٨
إدارة الأسطول	٤,٨	٣,١	٢,١	١,٠	٠,٠	٩٥,٨
مواصفة توصيفات الوظائف	٣,٨	٢,٠	غير متاح	٢,٠	١,٠	٩٤,٨

المصدر: تحليل الردود على استقصاء لأفرقة إدارة العمليات في البلدان المستفيدة من البرامج (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢).

تعوق محدودية القدرات في مجال إدارة العمليات إجراء المزيد من التغييرات

١٤٢ - تبين التجارب في البلدان الرائدة في مبادرة "توحيد الأداء" أن النجاح في تنفيذ موازنة ممارسات العمل يتطلب قدرات إضافية ومختلفة في أفرقة إدارة العمليات مقارنة عما هو متوفر حالياً في معظم البلدان. وتشمل هذه القدرات الخبرة في مجال تخطيط الأعمال، وحساب الجدوى المالية، وإدارة العقود، وإدارة التغيير. وفي معظم الحالات، يكون العمل التنسيق المطلوب مضافاً إلى المسؤوليات المحددة التي تضطلع بها الوكالة. ويشارك فرادى

الموظفين في الأفرقة العاملة، بالإضافة إلى وظائفهم التي يشغلونها على أساس التفرغ، وهو ما يؤدي إلى ساعات عمل طويلة وتبديل للأولويات^(٣٢).

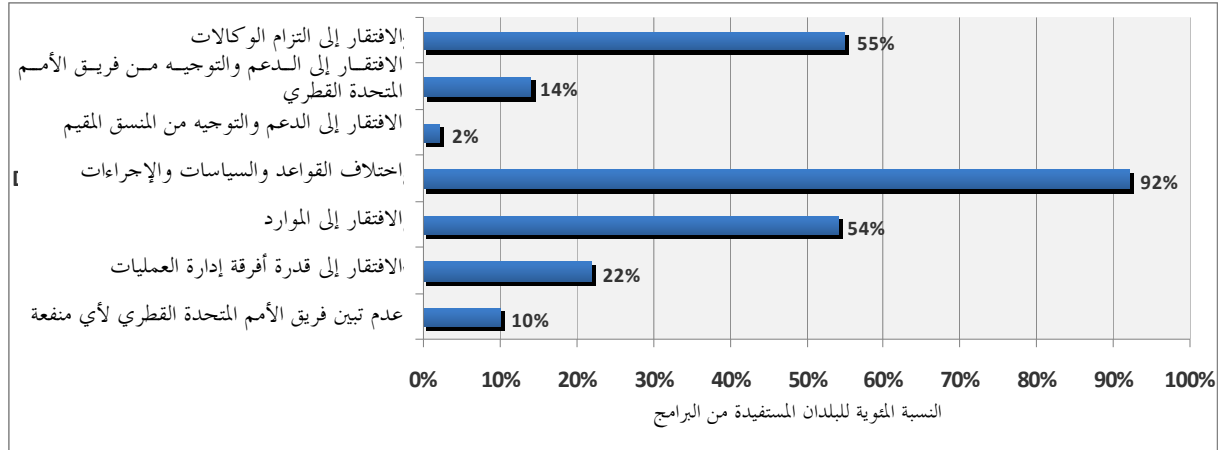
١٤٣ - وعلاوة على ذلك، لا يزال تمثيل الكيانات في أفرقة إدارة العمليات في الكثير من البلدان المستفيدة من البرامج منخفضاً، ولا يؤذن للموظفين في كثير من الأحيان بتمثيل وكالاتهم بشكل كامل، بما في ذلك التحدث واتخاذ القرارات باسمها. وتدعم النتائج التي خلص إليها استقصاء أفرقة إدارة العمليات هذه الاستنتاجات. ومن بين أفرقة إدارة العمليات في البلدان المستفيدة من البرامج البالغ عددها ١٠٥ بلدان، أجاب ٥٥ في المائة بأن الافتقار إلى التزام الوكالات يعرقل مواءمة ممارسات العمل على الصعيد القطري، يلي ذلك الافتقار إلى الموارد (٥٤ في المائة) والافتقار إلى قدرة أفرقة إدارة العمليات (٢٢ في المائة). وجرى إبراز النقطة الأخيرة، أي ضعف قدرة أفرقة إدارة العمليات، في تقرير البعثة الرفيعة المستوى المشتركة بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى في آذار/مارس ٢٠١٠.

١٤٤ - وينظر إلى الافتقار إلى التزام الوكالات بوصفه نتيجة لاختلاف نماذج الأعمال الخاصة بكل وكالة والسياسات والإجراءات ذات الصلة، وما ينتج عن ذلك من إيلاء الأولوية للمساءلة العمودية لممثلي الوكالات أمام المقار التي يتبعون لها على حساب اتباع نهج مشترك بين الوكالات على الصعيد القطري. وبالإضافة إلى ذلك، تعرقل القدرة المحدودة في كثير من الأحيان لأفرقة إدارة العمليات وضع حلول لسير العمل تطرح أدلة واضحة على الجدوى المالية والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة والتنوعية في تقديم الخدمات لكل وكالة من الوكالات المشاركة (انظر الشكل الرابع).

(٣٢) مما يؤسف له أن مساهمات الموظفين في جدول أعمال المواءمة والتبسيط لا تنعكس كثيراً في وصف العمل المعني، على الرغم من القواعد والأنظمة التي تنص على إتاحة المجال أمام هذه الممارسة وتشترطها في كثير من الأحيان، وهو ما يسهم في إيجاد عوائق تعترض سبيل مشاركة الموظفين في هذا المسعى.

الشكل الرابع

المعوقات التي تعترض سبيل مواءمة ممارسات العمل في البلدان المستفيدة من البرنامج



المصدر: تحليل الردود على استقصاء أفرقة إدارة العمليات في البلدان المستفيدة من البرامج (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢).

١٤٥ - ولا تزال تنمية القدرات تشكل أحد الأجزاء الأكثر أهمية من استراتيجية تضمن النجاح في تنفيذ وإدارة الخدمات المشتركة المستدامة على الصعيد القطري. ولهذا السبب، أقامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى شراكة مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة التي صممت ونفذت سلسلة من التدريبات التي تهدف إلى زيادة قدرة أفرقة إدارة العمليات على تقييم الخدمات المشتركة والتخطيط لها وتنفيذها. ووفقا لكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، يتلقى أكثر من ٢٠٠ موظف، يشغل الكثير منهم مناصب إدارية عليا، ووافدين من أكثر من ٥٠ بلدا من البلدان المستفيدة من البرامج، تدريباً في حلقات عمل خاصة بالأعمال منذ عام ٢٠١٠.

ثمة فرص ونهج أخرى

١٤٦ - وفقاً لنتائج الدراسة الاستقصائية العالمية التي أجريت عبر شبكة الإنترنت، أكد ٩٢ في المائة من أفرقة إدارة العمليات، التي أكملت الدراسة الاستقصائية، أن بعض الأنظمة والسياسات والإجراءات المختلفة هو من بين الأسباب الرئيسية التي تعوق مواءمة ممارسات العمل على الصعيد القطري.

١٤٧ - غير أن أفضل الممارسات والدروس المستفادة من عدد من البلدان المستفيدة من البرامج تظهر أنه من الممكن البدء في مواءمة ممارسات العمل وتنفيذ هذه المواءمة في كثير من الأحيان على الرغم من وجود سياسات وإجراءات خاصة بكل وكالة. ولا يتطلب العديد من الخدمات المشتركة على الصعيد القطري بالضرورة مواءمة السياسات والإجراءات الخاصة بكل وكالة، ويمكن إدارته بنجاح من خلال وكالة رائدة محددة أو من خلال إنشاء مركز أعمال مشترك بين الوكالات. ومن ثم، لئن كان استمرار وجود الأنظمة والسياسات والإجراءات المختلفة الخاصة بكل وكالة يطرح تحدياً كبيراً أمام المواءمة الفعالة لممارسات العمل، فقد وضعت حلول على الصعيد القطري أظهرت أنه يمكن تحقيق مكاسب كبيرة ناتجة عن زيادة الكفاءة من خلال تنفيذ الخدمات المشتركة. وتقوم وكالات رائدة مختارة، من خلال استخدام سياساتها وإجراءاتها الخاصة، بتقديم الخدمات المشتركة بسعر التكلفة إلى كامل منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري.

١٤٨ - وفي إطار التحضير للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات لعام ٢٠١٢، يجري اختبار جدوى نماذج العمل المختلفة من خلال محاكاة تنفيذ ٢٠ خدمة مختارة من الخدمات المشتركة على الصعيد القطري. ويظهر التحليل المقارن أن التنفيذ الفعال للخدمات المشتركة يؤدي دائماً إلى تحقيق مكاسب وفورات كبيرة ناتجة عن زيادة الكفاءة في كيانات الأمم المتحدة المشاركة. ومن خلال إقامة اتفاقات مشتركة طويلة الأجل مع الموردين ومقدمي الخدمات المحليين، تخفض تكاليف المعاملات التجارية المتعلقة بشراء البضائع والخدمات بنسبة وسطية تقدر بنحو ٧٥ في المائة^(٣٣). واعتماداً على حجم الأعمال التجارية في البلدان المعنية المستفيدة من البرامج، يمكن أن تؤدي التخفيضات في الأسعار من خلال تنفيذ وإدارة الاتفاقات المشتركة طويلة الأجل إلى تحقيق وفورات سنوية تقدر بعدة ملايين من الدولارات في كيانات الأمم المتحدة في بلد واحد فقط من البلدان المستفيدة من البرامج^(٣٤).

(٣٣) جرى التحقق من صحة متوسط التخفيضات في التكاليف الواردة أعلاه من خلال عمليات مفصلة لتقدير التكاليف على أساس النشاط في جمهورية تنزانيا المتحدة وموزامبيق، حيث جرى تحليل كل خطوة من خطوات عملية الشراء من حيث متوسط ما يقضيه الموظفون من وقت وما ينفقونه من موارد. ونظر التحليل المقارن في سياسات وإجراءات مختلفة تتبع في عدد من الوكالات. وفي حين أن الأرقام يمكن أن تختلف وفقاً لمستوى الموظفين والوقت الذي يقضونه في كل عملية شراء، يثبت تقدير التكاليف على أساس النشاط أن إقامة اتفاقات طويلة الأجل يمكن أن يؤدي إلى تحقيق وفورات في تكاليف المعاملات تقدر بنحو ٧٥ في المائة.

(٣٤) لا تحقق الوفورات من خلال إقامة اتفاقات طويلة الأجل بسبب الانخفاض الكبير في تكاليف المعاملات فحسب. فمن خلال إقامة اتفاقات مشتركة طويلة الأجل، تستطيع منظومة الأمم المتحدة على الصعيد

١٤٩ - واعتمادا على مجموع حجم معاملات الأعمال التجارية مع الموردين ومقدمي الخدمات المحليين، يتمثل أفضل سبيل لإدارة جميع الخدمات المشتركة إما في توفير الخدمات المشتركة من خلال نموذج لوكالة رائدة أو في إنشاء مركز أعمال مشترك بين الوكالات. ويبدو إنشاء مركز أعمال مشترك بين الوكالات ممكنا عندما يستلزم إجمالي الحركة السنوي للمعاملات المتراكمة في مجال الخدمات المشتركة تشغيل موظفين متخصصين على أساس التفرغ. ويستند نموذج مركز الأعمال إلى مبدأ استرداد التكاليف بالكامل ويكلف بضمان إنشاء الخدمات المشتركة وإدارتها المستدامة. ومن شأن تنفيذ وإدارة الخدمات المشتركة من خلال إنشاء مركز للأعمال أن يقلص إلى حد كبير من تكاليف التنسيق ويمكّن كيانات الأمم المتحدة على الصعيد القطري من مواصلة ترشيد وظائف العمليات الخاصة بها.

ترشيد ممارسات العمل الداخلية في الكيانات

١٥٠ - بغية تمكين مواءمة ممارسات العمل، أوصي مرارا بالتعاون بين الوكالات فيما يتعلق بنظام تخطيط موارد المؤسسة في جميع مراحل عملية إصلاح الأمم المتحدة. ولئن كان ينبغي أن يظل هذا الأمر هدفا هاما في الأجل الطويل، فإن الوكالات تواصل تحسين فرادى أنظمة تخطيط موارد المؤسسة القائمة التي تعتمد عليها أو توظف استثمارات كبيرة في مجال تطوير برمجيات جديدة خاصة بالوكالة لتخطيط موارد المؤسسة دون النظر بصورة منهجية في الحاجة إلى الاتساق على نطاق المنظومة^(٣٥).

١٥١ - وعلى الرغم من استمرار وجود نظم مختلفة لتخطيط موارد المؤسسة وأنظمة وسياسات وإجراءات خاصة بكل وكالة، فإن الاستثمار في ترشيد ممارسات العمل داخل الوكالات يمكن أن يسفر عن تحقيق مكاسب كبيرة ناتجة عن زيادة الكفاءة، وهو ما يسهم في تنفيذ البرامج وتحقيق وفورات على نحو أكثر فعالية على الصعيد القطري. وفي حين يظل التعاون المتعلق بنظام تخطيط موارد المؤسسة هدفا هاما، هناك فوائد أعظم بكثير يمكن جنيها

القطري تحقيق آثار وفورات الحجم، التي كثيرا ما تؤدي إلى خفض واستقرار أسعار البضائع والخدمات في ظروف أفضل. ولا تترك عمليات الشراء المخصصة والخاصة بفرادى الوكالات للبضائع والخدمات متسعا للمفاوضات الفعالة على الأسعار ولوضع معايير النوعية والاحتياجات المحددة وفقا لطلب منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري.

(٣٥) يوفر نظام تخطيط موارد المؤسسة مجموعة متكاملة من تطبيقات تكنولوجيا المعلومات التي تدعم العمليات التي تضطلع بها المؤسسة. وتشمل الأنشطة التي يدعمها النظام ما يلي: المالية وإدارة الميزانية وإدارة الموارد البشرية وإدارة سلسلة التوريد؛ وخدمات الدعم المركزية والخدمات الأساسية الأخرى. وتكمن القيمة الرئيسية للنظام في أنه يتيح الفرصة لتبسيط وتحسين عمليات مؤسسة بأكملها من خلال إعادة هندسة العمليات، وتقاسم البيانات المشتركة، وتطبيق أفضل الممارسات والمعايير.

من خلال تحقيق وفورات الحجم والأخذ بقدر من التخصص وفقاً للقرارات المتخذة على مستوى المقرر. ويمكن أن تقوم الوكالات بتنفيذ الخدمات المشتركة المقدمة نتيجة لهذه القرارات في مراكز الخدمات دون الإقليمية والإقليمية والعالمية بالنيابة عن منظومة الأمم المتحدة بأسرها.

تنمية القدرات هي أحد أهم المكونات

١٥٢ - ينبغي أن يشكل تعزيز القيادة في إدارة التغيير، وضمان المساءلة، وإنشاء الهياكل التنظيمية الأكثر دعماً على الصعيد القطري لإدارة ممارسات العمل الموحدة جزءاً لا يتجزأ من عمل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وتقوم البلدان المشمولة بمبادرة "توحيد الأداء" وعدد آخر من البلدان المستفيدة من البرامج بتجريب العديد من حلول العمل الممكنة في مختلف مجالات الأعمال. ويمكن أن تشمل المتابعة وضع استراتيجية ملموسة لإدارة التغيير من أجل وضع وتنفيذ الحلول الأمثل في مجال الأعمال. ويمكن أن تشمل استراتيجية إدارة التغيير التوسع في ممارسات المشتريات المشتركة ووضع وتنفيذ عمليات رصد وتقييم وإبلاغ على نطاق المنظومة تتسم بالقوة وتوجه نحو تحقيق النتائج.

١٥٣ - ويمكن توقع أن يكون لتحقيق مكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة في تقديم خدمات دعم العمليات التجارية تأثير مباشر في نوعية وفعالية تنفيذ البرامج، حيث أن معظم البرامج تعتمد على التوفير الناجح وفي الوقت المناسب لخدمات المشتريات، وإدارة الموارد البشرية، وتكنولوجيا الاتصالات، والوظائف الإدارية الأخرى. ويمكن، بالتالي، اعتبار الاستثمار المستمر في تبسيط ومواءمة ممارسات العمل جزءاً لا يتجزأ من الشراكة بين الحكومة المضيفة ومنظومة الأمم المتحدة المنسقة بشكل جيد على صعيدي المقر والبلدان.

دال - تكلفة التنسيق

١٥٤ - دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ٨ من قراره ٧/٢٠١١ مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية إلى إجراء استعراض لطرائق التمويل القائمة دعماً لنظام المنسقين المقيمين، بما في ذلك الترتيبات المناسبة لتقاسم العبء فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة المعنية، وتضمنه توصيات لتحسين توفير الموارد لنظام المنسقين المقيمين وتزويده بالدعم، على الصعيد القطري، على أن يقدم الأمين العام تقريراً عنه إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

١٥٥ - وطلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٠٨/٦٢ إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً على أساس سنوي إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن أداء نظام المنسقين المقيمين، بما في ذلك تكاليفه ومنافعه. وقدم هذا الطلب في الوقت الذي لاحظت الجمعية فيه أن أنشطة التنسيق، على فائدتها، تنطوي على تكاليف معاملات يتحملها كل من البلدان المستفيدة من البرامج والمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

١٥٦ - وفي إطار التحضير لتقرير الأمين العام عن تحليل تمويل الأنشطة التنفيذية التي اضطلعت بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية في عام ٢٠٠٩ (A/66/79-E/2011/107)، قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بدراسة تكاليف ومنافع هذه الأنشطة. وقد ركز هذا التحليل بصفة خاصة على جانب التكاليف، نظراً لأن تقدير المنافع مسألة أكثر تعقيداً.

١٥٧ - وقدرت التكلفة السنوية للتنسيق في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بنحو ٢٣٧ مليون دولار، أو ما يقرب من ٣ في المائة من الموارد البرنامجية القطرية في عام ٢٠٠٩. ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن تكاليف التنسيق مركزة في الأغلب على الصعيد القطري بينما تلك التي في المقر وعلى المستويات الإقليمية ضئيلة ولا تقارن بها^(٣٦).

من المعقول افتراض أن منافع التنسيق تتجاوز التكاليف

١٥٨ - خلاصة ما تقدم هو أن تكاليف تنسيق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي لا تزال ضئيلة مقارنة بمجموع قيمة الموارد البرنامجية القطرية. وهناك بعض الدلائل على أن الأمم المتحدة تحتاج إلى تخصيص المزيد من الموارد لأغراض التنسيق. وفي الوقت ذاته، قد يكون هناك مجال لتحقيق وفورات من خلال تبسيط عمليات التحضير والرصد وإعداد التقارير بشأن أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والبرامج القطرية.

(٣٦) يخضع التقدير المذكور أعلاه لتكاليف التنسيق إلى شروط عديدة: فأولاً، لئن كانت تقديرات تكاليف تنسيق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موثوقة، فإن البيانات القابلة للمقارنة بالنسبة لوكالات الأمم المتحدة الأخرى التي تعمل على الصعيد القطري غير متاحة. ولذا فقد استخدم لأغراض هذا التحليل تقدير الحجم الإجمالي للقيمة النقدية للوقت المستخدم من جانب موظفي كيانات الأمم المتحدة في أنشطة التنسيق على الصعيد القطري؛ ثانياً، لا تفرق بيانات الدراسة الاستقصائية لعبء العمل التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين الأنشطة المتصلة بالتنمية والأنشطة المتصلة بالمساعدة الإنسانية، حيث يرجح أن يكون التقدير المذكور أعلاه لتكاليف التنسيق على الصعيد القطري مرتفعاً؛ ثالثاً، قد يكون من الصعب التمييز، في بعض البلدان المستفيدة من البرامج، بين التنسيق بين الوكالات والبرامج الخاصة بالوكالة. فعلى سبيل المثال، تشمل الدراسة الاستقصائية لعبء العمل التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تكاليف التنسيق المرتبطة بوضع التقييمات القطرية الموحدة وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، على الرغم من أنه يمكن اعتبار هذه التكاليف جزءاً من البرامج الأساسية في بعض البلدان.

تقاسم أعباء تكاليف التنسيق

١٥٩ - دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ٨ من قراره ٧/٢٠١١ مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية إلى إجراء استعراض لطرائق التمويل القائمة دعماً لنظام المنسقين المقيمين، بما في ذلك الترتيبات المناسبة لتقاسم العبء فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة المعنية، وتضمينه توصيات لتحسين توفير الموارد لنظام المنسقين المقيمين وتزويده بالدعم، على الصعيد القطري، على أن يقدم الأمين العام تقريراً عنه إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويجري الاضطلاع بهذه الدراسة حالياً، ومن المتوقع أن يقدم مشروع التقرير في أواخر حزيران/يونيه، قبل انعقاد الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

١٦٠ - ومن المهم الإشارة في هذا السياق إلى أن المنظمات الأعضاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وافقت من حيث المبدأ على المساهمة في تمويل مكتب تنسيق عمليات التنمية. وأوصى الفريق الاستشاري لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بالاستفادة من صيغة مجلس الرؤساء التنفيذيين لهذا الغرض، في حين أن الوكالات ينبغي أن تكون قادرة على الاختيار من قائمة تتضمن خيارات التمويل، استناداً إلى الاحتياجات والوسائل، بما في ذلك المساهمات غير المخصصة، والمساهمات المخصصة لوظائف أو مهام محددة وطرائق أخرى^(٣٧). وهناك حاجة واضحة لوضع آلية ما لضمان تقاسم الأعباء بشكل فعلي في جميع أنحاء المنظومة.

هاء - البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية: صعوبة التنسيق والاتساق

١٦١ - طلبت الجمعية العامة في الفقرة ٧١ من قرارها ٢٠٨/٦٢ إلى مؤسسات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أن تعزز التنسيق بين الإدارات والتنسيق بين الوكالات لكفالة اتباع نهج متكامل ومتسق ومنسق لتقديم المساعدة على الصعيد القطري، يأخذ في الاعتبار الطابع المعقد للتحديات التي تواجه البلدان التي تعيش تلك الظروف وما تتسم به تلك التحديات من طابع خاص بالنسبة لكل بلد.

(٣٧) يطبق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق صيغة لتقاسم التكاليف، تقسم وفقها التكاليف المرتبطة بأمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بنسبة ٥٠ في المائة على أساس الموظفين (وفقاً لأحدث الإحصاءات المتاحة للموظفين) وبنسبة ٥٠ في المائة على أساس مجموع النفقات (وفقاً لأحدث البيانات المالية المراجعة المالية المتاحة، بعد خصم النفقات العينية، وباستثناء النفقات المتصلة بعمليات حفظ السلام).

الإطار ٥

معالم بارزة مختارة في إقامة التنسيق والاتساق في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية منذ عام ٢٠٠٧

- وضع مجموعة أدوات تقييم احتياجات ما بعد النزاع في إطار شراكة مع البنك الدولي وشركاء آخرين
- تنقيح المبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لتوفير توجيه معزز لأفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية
- تعزيز الدعم الذي يقدمه المقرر إلى المنسقين المقيمين في البيئات الانتقالية
- تعزيز التعاون مع مكتب دعم بناء السلام

يتعين على الأمم المتحدة الاضطلاع بدور رئيسي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية

١٦٢ - في حين أن مفهومي الإغاثة والتنمية تطوراً منذ الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات في عام ٢٠٠٧، فإن الجانب الأكثر إثارة للجدل على الصعيد العالمي لمصطلح "الانتقال من الإغاثة إلى التنمية" يتعلق بالفهم الضمني للانتقال بوصفه "عملية متصلة". وتعد البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بيئات معقدة يصعب فيها إحراز تطور خطي من مجموعة من الأنشطة إلى أخرى، إن لم يكن مستحيلاً. وببساطة، لا تتطور العمليات المعقدة في بيئات المرحلة الانتقالية تطوراً خطياً؛ وتتميز هذه السياقات بصدمات لا يمكن التنبؤ بها، وقد تكون المؤسسات الضعيفة عرضة للتشوهات الاقتصادية والسياسية الإقليمية، بحيث تنشأ بيئات لا يمكن التنبؤ بها إلى حد كبير. وقد تكون الأنشطة المتعلقة بالمساعدات الإنسانية والتنمية لازمة في وقت واحد للتعامل مع احتياجات مختلفة ولكنها متداخلة. وتشفي توقعات التطور الخطي بواقع البيئات المعقدة والهشة، ويمكنها أن تؤدي إلى أطر زمنية غير واقعية ذات عواقب سلبية غير مقصودة.

١٦٣ - وسلم الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات في عام ٢٠٠٧ "بأنه يتعين على جهاز الأمم المتحدة الإنمائي القيام بدور حيوي في حالات الانتقال من الإغاثة إلى التنمية". وكان تقرير الأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (A/63/881-S/2009/304). بمثابة أبرز صياغة للاستجابة لهذا العنصر من عناصر القرار ٢٠٨/٦٢، حيث حدد جدول أعمال واضحاً لعمل المنظمة في بيئات ما بعد النزاع. ويقدم التقرير توجيهاً فنياً وتوجيهاً متعلقاً بالعمليات في آن واحد، حيث يحدد خمسة

مجالات رئيسية لإيلاء الأولوية في السياقات التي تشتد فيها الحاجة إلى الاتساق والتنسيق: (أ) البيئات الهشة، بما في ذلك السلامة والأمن الأساسيين؛ (ب) العمليات السياسية؛ (ج) توفير الخدمات الأساسية؛ (د) الوظائف الأساسية للحكومة؛ (هـ) إنعاش الاقتصاد.

١٦٤ - وبالمثل، أكد تقرير الأمين العام عن مشاركة المرأة في بناء السلام (A/65/354-S/2010/466) على الدور الأساسي الذي تضطلع به المرأة في هذه الفترة الانتقالية. ويحدد التقرير خطة عمل من سبع نقاط لضمان أن تكون المساواة بين الجنسين هدفا واقعا في اللحظة الحرجة بعد النزاع.

١٦٥ - وفي الآونة الأخيرة، حدد الأمين العام، في خطة عمله الخمسية، الدعم المقدم إلى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية باعتباره أحد الأولويات الخمس العليا للأمم المتحدة للفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦.

١٦٦ - ويشهد الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات والعمليات المختلفة الاعتراف بضرورة احترام الملكية والقيادة الوطنيتين في حالات الانتقال من الإغاثة إلى التنمية والاستفادة من القدرات الوطنية القائمة إلى أقصى حد ممكن.

الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات يؤكد بقوة على تعزيز الدعم والتنسيق والتماسك على نطاق المنظومة

١٦٧ - كان تعزيز التنسيق الداخلي، سواء داخل الوكالات أو فيما بينها في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية يعتبر من الأولويات المهمة في القرار ٢٠٨/٦٢، الذي طُلب فيه إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أن يتخذ، تماشيا مع التوجيه المقدم من الدول الأعضاء، تدابير لزيادة تعزيز اتساق الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الإغاثة إلى التنمية وتعزيز أهمية تلك الأنشطة وفعاليتها وكفاءتها وحسن توقيتها.

١٦٨ - وكان قد وضع بالفعل عدد كبير من السياسات التي تستهدف التنسيق الداخلي في الأمم المتحدة قبل عام ٢٠٠٧، وبالتالي فإن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات سعى إلى الاستفادة من هذه السياسات، التي كان بعضها في مرحلة التنفيذ، وتحسينها. وقدم تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة (A/61/583) ومذكرة الأمين العام التوجيهية بشأن البعثات المتكاملة أساسا قويا. وأكد التقرير على برنامج "أمم متحدة واحدة" كمفهوم مؤثر فيما يتعلق بالتغلب على التجزئة في منظومة الأمم المتحدة على

صعيدي المقر والبلدان. وأكدت المذكرة التوجيهية على الطبيعة المتطورة لمفهوم البعثة المتكاملة، وسعت إلى توفير مزيد من الوضوح بشأن الأدوار والمسؤوليات داخل البعثات المعقدة والمتعددة الأبعاد.

١٦٩ - ووفر قرار الأمين العام رقم ٢٤/٢٠٠٨ بشأن التكامل زحماً إضافياً لتعزيز جدول أعمال الانساق والتنسيق على نطاق المنظومة. وأنشأ هذا القرار أيضاً فريقاً توجيهياً للتكامل يعقد اجتماعاته بدعوة من إدارة عمليات حفظ السلام، وذلك للمساعدة على ضمان تنفيذ مبادئ وآليات التكامل، بما في ذلك أدوات من قبيل الأطر الاستراتيجية المتكاملة، وفرق العمل المتكاملة الخاصة بالبعثات، ولمواءمة عمليات التخطيط للبعثات مع أدوات التخطيط القائمة في منظومة الأمم المتحدة وغيرها من العمليات القطرية ذات الصلة، من قبيل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، و خطة العمل الإنسانية المشتركة وعملية النداءات الموحدة، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، والميزة على أساس النتائج.

١٧٠ - وإجمالاً، يعد أيضاً توفير الدعم الملائم والسريع إلى المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية في حالات الانتقال من الإغاثة إلى التنمية أمراً ضرورياً. وقد أكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي ذلك مجدداً، حيث دعا إلى توسيع نطاق هذا الدعم المقدم على نطاق المنظومة وتعزيزه، ودعا مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية إلى وضع معايير لنوع ورتبة الموظفين، وإلى تقديم الدعم التشغيلي إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية، ولا سيما في الحالات الانتقالية.

١٧١ - وفي مجال التخطيط، ونتيجة لمتابعة مباشرة لتوصيات الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، أجرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تنقيحاً للمبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية فيما يتعلق بجعل هذا الصك الهام في مجال البرمجة مراعيًا للاعتبارات المتعلقة بالتزاع وجرى في هذا الصدد الأخذ بمجموعة محددة من تدابير الدعم، لأفرقة الأمم المتحدة القطرية. ووضعت أيضاً مجموعة أدوات لتقييم احتياجات ما بعد التزاع بالتعاون مع البنك الدولي وشركاء آخرين.

١٧٢ - ومنذ الاستعراض الشامل للسياسات في عام ٢٠٠٧، الذي يجري كل ثلاث سنوات، تكثفت الجهود الرامية إلى إصدار الإعلان المشترك بشأن الاستجابة لمرحلة ما بعد الأزمة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي ومقر عمليات الاتحاد الأوروبي. وجرى أيضاً توسيع الدعم المقدم إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية/المنسقين المقيمين في البيئات الانتقالية، وقدم الدعم على نطاق المنظومة لوضع أطر استراتيجية متكاملة، وجرى تعزيز تعاون جهاز الأمم المتحدة الإنمائي مع مكتب دعم بناء السلام ولجنة بناء السلام.

لا يزال تعزيز الاتساق على الصعيد القطري عملاً قيد التنفيذ

١٧٣ - يشير استعراض أجري في إطار الإعداد لهذا التقرير لمختلف الدراسات وتقارير التقييم، وكذلك لمقابلات مع أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية إلى أن تعزيز الاتساق في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا يزال عملاً قيد التنفيذ. وتؤيد ذلك النتائج التي توصل إليها استقصاء المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية^(٣٨). فلم يوافق تماماً سوى ٢٢ في المائة منهم على أن التكامل بين بعثة حفظ السلام أو المكتب السياسي والفريق القطري يعزز الاتساق على الصعيد القطري، في حين أن ٤٤ في المائة منهم وافقوا إلى حد ما على ذلك^(٣٩). وعندما سئل المنسقون المقيمون وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية عما إذا كان التكامل يساهم في فعالية الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل توطيد السلام في البلدان، وافق على ذلك ما يقرب من ٦٢ في المائة وعارض ذلك ٣٨ في المائة.

١٧٤ - وفيما يتعلق بما إذا كانت الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة تدعم بشكل كامل الملكية الوطنية، كانت أيضاً آراء الحكومات بشأن الجهود المبذولة لتحقيق الاتساق في البلدان/المناطق التي فيها بعثات متكاملة متنوعة عموماً. وعلى سبيل المثال، يميل نحو ٧٠ في المائة من الحكومات التي ردت على الاستقصاء إلى الموافقة إلى حد ما فقط على أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية/الإطار الاستراتيجي المتكامل متواءم بشكل فعال مع احتياجات وأولويات التنمية الوطنية.

١٧٥ - غير أن هناك بعض الأدلة على أن تعاون الأمم المتحدة مع البنك الدولي آخذ بالتحسن في البلدان/المناطق التي ينطبق فيها مبدأ التكامل. وعلى سبيل المثال، مال نحو ٩٠ في المائة من الحكومات إلى الموافقة، وليس الاعتراض، على أن التعاون بين هاتين المنطقتين قد تحسن في السنوات الأربع الماضية. وعموماً تكون الحكومات في البلدان/المناطق التي فيها بعثات متكاملة أكثر إيجابية إزاء أوجه التحسن في التعاون بين الأمم المتحدة والبنك الدولي من البلدان المستفيدة من البرامج بشكل عام. ويتمثل أبرز تطور في هذا الشأن منذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات في عام ٢٠٠٧ في إطار الشراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي لحالات الأزمات وما بعد الأزمات الذي وقّع في عام ٢٠٠٨. ويقر الاتفاق بالفرص المتاحة للشراكة بين هاتين الجهتين الفاعلتين الرئيسيتين، مع التركيز بشكل خاص على عمليات التقييم المشتركة والأموال المجمعة، من خلال

(٣٨) شاركت في الاستقصاء عشر حكومات في البلدان/المناطق التي فيها بعثات متكاملة.

(٣٩) شارك في الاستقصاء ما يقرب من ٧٧ من أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان/المناطق التي فيها بعثات متكاملة.

استخدام الاتفاقات الائتمانية لإتاحة المجال أمام العمليات المشتركة المتعلقة بالمدفوعات. وشدد أيضا التقرير عن التنمية في العالم لعام ٢٠١١ الصادر عن البنك الدولي على الحاجة إلى توثيق الشراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي في المجالات الرئيسية، ودعا إلى استخدام أكبر وأكثر فعالية للأدوات مثل الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين باعتبارها وسيلة لإتاحة المجال أمام تنسيق أكثر مرونة بين مختلف الجهات الفاعلة.

خامسا - التقدم المحرز في تعزيز فعالية التنمية

١٧٦ - يكمن الغرض الرئيسي من التعاون الإنمائي لمنظومة الأمم المتحدة هو المساهمة في تنمية القدرات الوطنية في البلدان المستفيدة من البرامج. وهذا يعني ضرورة استجابة العمليات الإنمائية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لخطط التنمية الوطنية وسياساتها وأولوياتها التي تشكل الأطر المرجعية الوحيدة المحددة لبرمجة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

١٧٧ - ويهدف هذا الفرع إلى التركيز على أثر عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى القطري مع التركيز على بناء القدرات، والتنمية، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، والبعد الإقليمي للتنمية. وبالإضافة إلى ذلك، يستعرض هذا الفرع ما أحرز من تقدم منذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات في تعزيز الإدارة القائمة على النتائج وفي التخطيط والتقييم في عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، اللذين يشكل كلاهما عنصرين هامين لتحسين الاستجابة الإنمائية للأنشطة التنفيذية.

ألف - بناء القدرات والتنمية

١٧٨ - في الفقرة ١٤ (ج) من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١، طلب المجلس إلى الأمين العام أن يولي عناية خاصة، في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، لاستعراض التقدم الذي أحرزته منظومة الأمم المتحدة من أجل كفالة تولى زمام الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة وقيادتها على الصعيد الوطني، بما في ذلك عن طريق استعمال النظم الإدارية الوطنية، وتحديد الخطوات الأخرى المطلوبة في هذا الصدد.

بناء القدرات الوطنية هو جانب أساسي من الأنشطة التنفيذية

١٧٩ - دأبت الجمعية العامة، في قرارات متلاحقة اتخذتها بشأن الاستعراضات الشاملة للسياسات التي تجرى كل ثلاث سنوات، على تأكيد أهمية تعزيز القدرات الوطنية والقيام، في إطار تلك الجهود، بتقديم دعم متسق من منظومة الأمم المتحدة وتحقيق استفادة مثلى من القدرات والنظم الوطنية الحالية. وتوفير قدرات كافية هو أمر حاسم الأهمية لتولي زمام الأمور والقيادة على المستوى الوطني.

الإطار ٦

معالم بارزة مختارة في بناء القدرات والتنمية منذ عام ٢٠٠٧

- أدخلت منهجية ومجموعة أدوات لتقييم قدرات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
- أطلقت المبادئ التوجيهية المرجعية لإطار عمل مجموعة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من أجل تقديم المعونة بصورة أفضل
- أنشئت شبكة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتنمية القدرات

١٨٠ - وفي استجابة لتلك القرارات، جعلت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مسألة تنمية القدرات إحدى أولوياتها. ومنذ عام ٢٠٠٢، دعت المجموعة في مبادئها التوجيهية للتقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية إلى تحديد "الثغرات في القدرات" كجزء من عملية التحليل القطري ومعالجتها من خلال التعاون المقرر بموجب الإطار. وقد اتخذت خطوة أخرى ضمن إطار المبادئ التوجيهية للتقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لعام ٢٠٠٧، التي حددت تنمية القدرات مبدأً من خمسة "مبادئ مترابطة يتعين تطبيقها على المستوى القطري". وعكست المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٧ بيان موقف مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن تنمية القدرات الذي ينص على أن "تنمية القدرات هي القوة الدافعة لتعاون فريق الأمم المتحدة القطري والفائدة الرئيسية الناجمة عنه. ومن أجل تولي زمام الأمور على المستوى الوطني، ينبغي تنمية القدرات ضمن إطار التنمية الوطنية، وينبغي الاستجابة لتقييمات القدرات الوطنية واستراتيجيات تنمية القدرات الوطنية". وقد حددت أيضاً المبادئ التوجيهية القدرة بأنها "إمكانية الأشخاص والمنظمات والمجتمع برمته على إدارة شؤونهم بنجاح"، وعرفت تنمية القدرات بأنها "العملية التي يقوم بموجبها كل من الأشخاص والمنظمات والمجتمع برمته بتحرير القدرات وتعزيزها وإيجادها وتكييفها والحفاظ عليها مع مرور الزمن".

١٨١ - وتضمنت مبادئ عام ٢٠٠٧ التوجيهية للتقييمات القطرية الموحدة/أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مؤشرات عديدة تدل على طريقة معالجة مسألة تنمية القدرات؛ بما في ذلك مثلاً تخصيص فرع عن "التحليل رفيع الجودة" و "تقييم القدرات" وقد أحرزت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية المزيد من التقدم في عام ٢٠٠٨ عندما أصدرت "دليل المستعمل" بشأن تقييم القدرات، الذي تضمن منهجيات لتقييم مواطن القوة والاحتياجات، ولوضع استراتيجيات تنمية القدرات. وقد وردت العناصر الرئيسية لدليل المستعمل في إصداري عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ للمبادئ التوجيهية للتقييمات القطرية الموحدة/أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

١٨٢ - وبرغم ذلك، تتواصل الإشارة إلى ضعف القدرات والنظم الوطنية على أنهما من أشد قضايا التنمية تحدياً في معظم البلدان النامية. وقد تشمل الأسباب الكامنة وراء هذا الضعف عدم كفاية الاستثمارات واستنفاد القدرات البشرية والمؤسسية الحالية بسبب رداءة الصيانة وعوامل طبيعية وعوامل أخرى مثل المرض وأعباء القدرات الحالية وبوجه عام الخلل القائم بين عوامل الشد والجذب ذات الصلة بالموارد البشرية.

١٨٣ - وأفضى تعزيز السياسات العامة التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والأعمال الإرشادية التي اضطلعت بها إلى ازدياد التعاون بشأن تنمية القدرات فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما في سياق التحليل القطري وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعمليات "توحيد الأداء" والبرامج المشتركة، بما في ذلك تلك التي يدعمها صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد شجع أيضاً هذا الاتجاه ٢١ بلداً آخر اعتمد طوعاً نهج توحيد الأداء^(٤٠). وتتزايد كذلك مشاركة الوكالات غير المقيمة والمتخصصة في أنشطة بناء القدرات.

١٨٤ - كما أنه من الصعب أصلاً تقييم أثر مبادرات تنمية القدرات. ولا بد من أن تكون النتائج ملموسة في الأجل القصير تحقيقاً لاستمرارية الالتزام السياسي. إلا أنه ينبغي أن تكون أيضاً صالحة للبقاء على المدى البعيد وأن تتعلق بتغييرات راسخة على المستويات المجتمعية والمؤسسية والفردية وأن تبين التقدم الذي أحرز فعلاً نحو بلوغ الأهداف الإنمائية. وأخيراً، فإن الصعوبة المستمرة تكمن في وضع استراتيجية الخروج والامتنال لها. كما أن مجتمع التعاون الإنمائي الأوسع نطاقاً يواجه هذه التحديات.

(٤٠) في ما يلي البلدان الـ ٢١ التي اعتمدت طوعاً نهج توحيد الأداء: إثيوبيا، إندونيسيا، أوغندا، بابوا غينيا الجديدة، بنن، بوتان، بوتسوانا، الجبل الأسود، جزر القمر، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، زامبيا، سيراليون، قيرغيزستان، كيريباس، كينيا، ناميبيا، ليبيريا، ليسوتو، مالي، ملاوي، ملديف.

ثمة مجال لإدخال مزيد من التحسينات في استخدام القدرات والنظم الوطنية

١٨٥ - رغبت جميع الحكومات تقريباً في الموافقة على الإقرار بأن الأمم المتحدة كانت فعالة في تنمية القدرات الوطنية عوضاً عن رفضه. وفي الوقت ذاته، يفيد الاستقصاء الذي أجري لآراء البلدان المستفيدة من البرامج بأن إنجازات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بتنمية القدرات لا تلي ما يبدو التوقعات.

١٨٦ - ومن أصل ١١١ جهة مستجيبة، اغتنمت ٧٦ حكومة الفرصة لتقديم مزيد من الاقتراحات. وقد دعا العديد من هذه التعليقات إلى بذل جهود إضافية لتعزيز القدرات الوطنية وتحسين الاستفادة من المؤسسات الوطنية. وأصبحت تنمية القدرات أحد أهم ثلاثة مجالات تنتقى في أحيان كثيرة من قائمة تتضمن ١٠ طرق مقترحة من شأنها أن تزيد من فعالية الأمم المتحدة. كما أشار ٧٣ في المائة تقريباً من المستجيبين من منظمات المجتمع المدني إلى أن زيادة الأمم المتحدة من اهتمامها بتنمية القدرات الوطنية هو أمر في غاية الأهمية.

١٨٧ - ووجه الاستقصاء أيضاً سؤالاً إلى حكومات البلدان المستفيدة من البرامج عن مدى استخدام كيانات الأمم المتحدة القدرات والنظم الوطنية "قدر الإمكان". ومن أصل ١١٠ بلدان، لم يوافق سوى الثلث فقط على أن كيانات الأمم المتحدة قد استفادت قدر الإمكان من الخبراء الوطنيين والمؤسسات الوطنية في تصميم البرامج والمشاريع. وعلاوة على ذلك، لم توافق سوى نسبة ١٠ في المائة تقريباً من الحكومات على أن تستخدم كيانات الأمم المتحدة النظم الوطنية للشراء والتمويل والرصد والإبلاغ، أو قدرات التقييم الوطنية "قدر الإمكان" من أجل تحقيق نتائج طيبة. وقد تحققت نتائج مماثلة بصرف النظر عن حجم إيرادات البلد.

١٨٨ - وتمثل الغرض من "النهج المنسق في التحويلات النقدية" الذي أدخلته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في عام ٢٠٠٥ في إتاحة المجال لاتخاذ نهج أكثر تمايزاً على المستوى القطري مع القيام كذلك ببناء القدرات الوطنية ذات الصلة^(٤١). وتفيد الردود على الاستقصاء الذي شمل المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية بأن النهج المنسق في التحويلات النقدية قد طبق تطبيقاً ناجحاً في بعض البلدان، في حين كان التنفيذ الشامل لهذا النهج متبايناً.

(٤١) النهج المنسق للتحويلات النقدية هو نهج مشترك يتبع بشأن التحويلات النقدية للشركاء التنفيذيين للأمم المتحدة في البلدان المستفيدة من البرامج. وهو يستخدم عمليات التقييم الكلية والجزئية التي تعد بالاشتراك مع شركاء تنفيذيين أثناء إعداد البرامج لتحديد مستويات المخاطر والثغرات الموجودة في القدرات. ويستخدم هذا النهج أنشطة الضمان، مثل مراجعة الحسابات والمعاينات العشوائية، أثناء تنفيذ وإدخال صيغة متسقة جديدة للشركاء التنفيذيين بشأن طلب الأموال والإبلاغ عن الطريقة التي استخدمت. وينطبق ذلك في الأساس على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وفي بعض الحالات على برنامج الأغذية العالمي وعدد من الوكالات المتخصصة.

وأخيراً، فقد وجد التقييم المستقل "لتوحيد الأداء" أن استخدام أفرقة الأمم المتحدة القطرية للنظم الوطنية في البلدان الرائدة لم يكن متسقاً. وبينما أحرزت الأفرقة تقدماً هاماً، اتخذت جهات أخرى خطوات محدودة للمضي قدماً. وقد شكل اتباع النهج المنسق في التحويلات النقدية واستخدام النظم الوطنية عنصريين هامين للنهج المنقحة في البلدان الرائدة في مبادرة "توحيد الأداء" تمثل الهدف منهما في تعزيز عملية الأخذ بزمام الأمور على المستوى الوطني والإسهام في تخفيض تكاليف المعاملات معاً.

١٨٩ - ويمثل كذلك استخدام النظم والقدرات الوطنية تحدياً آخر يتعلق بإدارة المخاطر والمساءلة. ويقدم هذا التحدي مبررات قوية لأن تضاعف منظومة الأمم المتحدة من الاستثمارات القوية في بناء القدرات والنظم الوطنية تمهيداً لاستخدامها بمزيد من الفعالية على نحو لا يمس تنفيذ البرامج والمساءلة. وفي ضوء هذه الحالة، سيكون من المهم وضع إطار قائم على النتائج لقياس جهود الأمم المتحدة لتنمية القدرات، وفقاً لما أقره الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية.

باء - المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

١٩٠ - في الفقرة ١٤ (ي) من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧/٢٠١١، طلب المجلس إلى الأمين العام أن يولي عناية خاصة، في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، لاستعراض التقدم المحرز على الصعيد القطري في مجال تحسين تنسيق أنشطة تعميم مراعاة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة.

تعتبر البلدان المستفيدة من البرامج دعم الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين بمثابة أولوية عليا

١٩١ - منذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧^(٤٢) طرأت زيادة كبيرة على معرفة وتفهم الاحتياجات اللازمة لتحقيق المراعاة الفعالة لتعميم المنظور الجنساني ضمن إطار منظومة الأمم المتحدة. وقد شكل إنشاء هيئة الأمم المتحدة

(٤٢) يعد تعميم مراعاة المنظور الجنساني "عملية تقييم للآثار الناجمة عن أي إجراء مزعج اتخذه، بما في ذلك التشريعات أو السياسات أو البرامج، في جميع المجالات وعلى جميع الصعد، على النساء والرجال"، بيد أنه من المسلم به أيضاً أن الوحدات المعنية بالقضايا الجنسانية أو مراكز التنسيق ما زالت ضرورية وأن "تعميم مراعاة المنظور الجنساني لا يحل محل الحاجة إلى سياسات وبرامج محددة موجهة للمرأة أو إلى تشريعات إيجابية".

للمرأة معلماً هاماً في هذا الصدد. كما أعلن الأمين العام مبدأ المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بمثابة أولوية لبرنامج عمله لفترة السنوات الخمس.

الإطار ٧

معالم بارزة مختارة في تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة منذ عام ٢٠٠٧

- إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة
- تكليف نظام المنسق المقيم بالإبلاغ عن التقدم المحرز في تعميم مراعاة المنظور الجنساني
- ازدياد عدد أطر عمل الأمم المتحدة المعززة للمساعدة الإنمائية التي تحقق نتائج ذات صلة بالنوع الجنساني
- اعتماد خطة العمل على نطاق المنظومة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة
- تعميم سجل الأداء في مجال المساواة بين الجنسين في ٢٠ بلداً من البلدان المستفيدة من البرامج

١٩٢ - واكتسبت أيضاً كيانات الأمم المتحدة خبرة قيمة في تطبيق عدد من أدوات تعميم مراعاة المنظور الجنساني، مثل (أ) السياسة العامة على صعيد المنظومة والمتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة التي أقرها مجلس الرؤساء التنفيذيين في عام ٢٠٠٦، (ب) خطة العمل على نطاق المنظومة التي تيسرها هيئة الأمم المتحدة للمرأة^(٤٣)، (ج) مؤشرات أداء الفريق القطري فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (”سجل الأداء في مجال المساواة بين الجنسين“)^(٤٤)، (د) مؤشر المساواة بين الجنسين الذي يعد أداة لمتابعة المخصصات المرسودة للمساواة بين الجنسين^(٤٥).

(٤٣) تحدد خطة العمل لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة على صعيد المنظومة الإجراءات العملية والترتيبات المؤسسية التي يتعين تطبيقها لتعميم مراعاة المنظور الجنساني بفعالية على مستوى المنظمة. وتوفر الوسيلة لتخطيط عمليات تعميم مراعاة المنظور الجنساني ورصدها وإعداد تقارير عنها بطريقة متسقة وقابلة للمقارنة.

(٤٤) تُعرّف مؤشرات الأداء التي حددها أفرقة الأمم المتحدة القطرية فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (التي تُعرّف أيضاً بـ ”سجل قياس الإنجاز فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين“) بأنها معايير أداء واضحة للعمليات والترتيبات المؤسسية التي يتعين على أفرقة الأمم المتحدة القطرية تطبيقها أثناء إعداد التقييم القطري الموحد/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والبرامج المشتركة، وفقاً لخطة العمل لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة على صعيد المنظومة. ومن خلال تحديد الممارسة السليمة لتعميم مراعاة

١٩٣ - وفي استقصاء آراء البلدان المستفيدة من البرامج، تعتبر ما نسبته ٨١ في المائة تقريباً من الحكومات تعزيز المساواة بين الجنسين أحد أهم مجالات عمل المنظمة. وتشاطر الرأي ذاته ما نسبته ٧٣ في المائة تقريباً من منظمات المجتمع المدني التي تعمل عن كثب مع كيانات الأمم المتحدة على المستوى القطري.

١٩٤ - أهم الدروس المستفادة في هذا المجال منذ الاستعراض الشامل للسياسات لعام ٢٠٠٧ هي ضرورة أن تتأصل اعتبارات المساواة بين الجنسين في كل من التفكير والوعي التنظيميين: أي أنه ينبغي اعتبار تعميم مراعاة المنظور الجنساني بمثابة إسهام في أولويات جوهرية أخرى عوضاً عن التنافس معها؛ وأنه يجب التمكن من الحكم على نجاح عملية تعميم مراعاة المنظور الجنساني من خلال ما تحقّقه من نتائج.

١٩٥ - ومن المتوقع أن يؤدي إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بما أنيطت به من ولاية تنص على قيادة مساءلة منظومة الأمم المتحدة وتنسيقها وتعزيزها، إلى إنعاش عملية تنفيذ جدول أعمال المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة داخل المنظمة في الدورة القادمة للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات. وفي الوقت ذاته، تتحمل جميع كيانات الأمم المتحدة مسؤولية تدعيم قدرتها على تعزيز المساواة بين الجنسين. وفي الواقع، ينبغي أن يقدم إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدعم لتصميم الأمم المتحدة على معالجة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في عملها.

١٩٦ - وتجدر ملاحظة أن هيئة الأمم المتحدة للمرأة قد حققت بالفعل نتائج ملموسة مثل وضع واعتماد خطة العمل التي سبق ذكرها بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة على نطاق المنظومة، وقدمت الدعم من خلال وضع سياسات المساواة بين الجنسين في منظمات تابعة للأمم المتحدة مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية.

١٩٧ - ومع ذلك، ما زالت عدة عوامل تعوق فعالية نهج تعميم مراعاة المنظور الجنساني داخل منظومة الأمم المتحدة، مثل الافتقار إلى التزام بالقيادة وضعف المساءلة بشأن النتائج ومحدودية عدد الموظفين والمعرفة وعدم كفاية الموارد المالية ونظم الإبلاغ غير المتطورة.

المنظور الجنساني التي بموجبها يمكن لأفرقة الأمم المتحدة القطرية أن تخطط وتنظم أنشطتها، بالإضافة إلى الإبلاغ عن نتائجها.

(٤٥) مؤشر المساواة بين الجنسين هو أداة لرصد الميزانية وضعتها أصلاً مجموعة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

١٩٨ - ويبين، على سبيل المثال، استعراض أجري مؤخراً لاستخدام سجل الأداء في مجال المساواة بين الجنسين أن أياً من أفرقة الأمم المتحدة القطرية لم يحقق متوسط هدف تعميم مراعاة المنظور الجنساني، رغم تسجيل أقوى أداء في مجال التخطيط والبرمجة، ولكن مع تحقيق تقدم محدود إذا تعلق الأمر بالميزنة المراعية للمنظور الجنساني والمساءلة والرصد والتقييم والشراقات.

١٩٩ - وما زالت مسألة إيجاد علاقة سببية بين جهود ونتائج تعميم مراعاة المنظور الجنساني من خلال تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة على الصعد القطرية والإقليمية والعالمية تشكل تحدياً يعزى إلى وجود نظم غير متطورة لإدارة الأداء داخل المنظمة، وهي مسألة سيحري تناولها بمزيد من المناقشة أدناه. ويبدو أن هذا التحديد ينجم عن الضعف العام في تطبيق مبادئ وسبل الإدارة القائمة على النتائج داخل منظومة الأمم المتحدة، وعن الصعوبات المعينة أثناء تحديد النتائج والمؤشرات ذات الصلة بنوع الجنس أثناء عملية البرمجة المتكاملة المعقدة. ومع ذلك، يبدو أن البرامج التي تركز تركيزاً محدداً على المرأة تستخدم على الأرجح تقنيات سليمة للإدارة القائمة على النتائج وتحقق نتائج أفضل بالنسبة لمعايير الأداء من تلك التي تعتبر نوع الجنس جانباً واحداً من مبادرة أوسع نطاقاً.

جيم - التعاون فيما بين بلدان الجنوب

٢٠٠ - أعادت الجمعية العامة، في الفقرة ٤٨ من قرارها ٢٠٨/٦٢، تأكيد الأهمية المتزايدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب وشجعت، في هذا الصدد، صناديق منظومة الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة والكيانات الأخرى المعنية التابعة لها على إدماج دعم التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي لمساعدة البلدان النامية.

يشهد التعاون فيما بين بلدان الجنوب نمواً شديداً

٢٠١ - شهدت الفترة قيد الاستعراض نمواً متواصلاً للتعاون فيما بين بلدان الجنوب. ففي عام ٢٠١٠، يقدر أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب قد تراوح بين ١٣ و ٨، ١٤ بليون دولار. ويقدر أن التعاون بين بلدان الجنوب مع عدد من الجهات المزودة الرئيسية قد ازداد في عام ٢٠١١^(٤٦). واكتسب التعاون الثلاثي كذلك زخماً كبيراً مع ازدياد مشاركة المؤسسات المتعددة الأطراف. وقد اضطلعت ست وكالات من وكالات الأمم المتحدة بدور

(٤٦) دراسة أعدها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية عن الاتجاهات في التعاون الإنمائي الدولي، ٢٠١٢.

بارز في تعزيز التعاون الثلاثي تجلّى في توفير بناء القدرات ولا سيما في ميادين الأمن الغذائي والبيئة والصحة^(٤٧).

الإطار ٨

معالم بارزة مختارة منذ عام ٢٠٠٧

- وقع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على ست اتفاقيات للتعاون فيما بين بلدان الجنوب في السوق المشتركة الجنوبية
- حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أطر الشراكة الاستراتيجية مع البرازيل وتركيا والصين
- وقعت منظمة الأغذية والزراعة على ٤٥ اتفاقاً ثلاثي الأطراف بشأن التعاون بين بلدان الجنوب وجماعات من الخبراء يزيد عددهم عن ١ ٥٠٠ خبير
- أنشأت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية مراكز للتعاون الصناعي تشمل مركزاً للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة في الرأس الأخضر
- أصدرت اليونيسيف توجيهات للموظفين بشأن التعاون بين بلدان الجنوب

٢٠٢ - وفي عام ٢٠٠٨، عرض الأمين العام عبر لجنته للسياسات تصوراً لترشيد الدعم المقدم للتعاون فيما بين بلدان الجنوب باستخدام أدوات واستراتيجيات السياسة العامة المؤسسية لكيانات الأمم المتحدة. وقد أُدرج كل من المبادئ التوجيهية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لعام ٢٠٠٩ لإعداد أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وأولويات المجموعة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بوصفهما وسيلتين لتنمية القدرات الوطنية. وبناءً على إلحاح اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، أُعد إطار عمل ذو صلة بالمبادئ التوجيهية التنفيذية بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بغية تعزيز دمج هذا النهج في الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية. وستحتاج تلك المبادئ التوجيهية إلى متابعة من مركز الأمم المتحدة لشؤون الشركات عبر الوطنية متى قررت اللجنة الرفيعة المستوى ذلك.

٢٠٣ - وحثت السياسات على نطاق المنظومة الواردة أعلاه فرادى الكيانات على تقديم استجابات فعالة. ويشير إلى التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في آخر

(٤٧) تحليل أولي لحالات تتعلق بمنتدى عام ٢٠١٢ للتعاون الإنمائي.

١٥ تقريراً سنوياً و ١٧ خطة متوسطة الأجل لكيانات الأمم المتحدة. وأكدت أيضاً دراسة استقصائية أعدتها وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١١ أن ١٧ من أصل ٢٠ كيانات الأمم المتحدة مخولة بولايات تشريعية عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وكان لدى ثلاث عشرة منظمة برامج و/أو مشاريع يمكن تحديدها بمثابة دعم للتعاون بين بلدان الجنوب إما على المستويين العالمي أو الإقليمي أو على المستوى الوطني، في حين أدرجت ست منظمات التعاون فيما بين بلدان الجنوب ضمن برامجها العادية للتعاون التقني. وقد صمم العديد من منظمات الأمم المتحدة ووكالاتها منابر على شبكة الإنترنت لتيسير تبادل المعرفة والخبرة بين بلدان الجنوب.

لم يصبح التعاون فيما بين بلدان الجنوب بعد عنصراً هاماً للبرمجة القطرية

٢٠٤ - مع ذلك، لا تزال هناك بعض المبادئ التوجيهية العالمية التي يتعين ترجمتها إلى إجراءات ملموسة على المستوى القطري. وقد بين أحد تقييمات وحدة التفتيش المشتركة أن ١٧ من أصل ١٠٩ من أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد أشارت بوضوح إلى نتائج محددة تتعلق بالتعاون بين بلدان الجنوب. وأشارت ستة أطر من أصل ٢٤ إطاراً بدأت عملها في عام ٢٠١٠ إلى التعاون بين بلدان الجنوب.

٢٠٥ - وتعزى جزئياً القيود على القدرات والموارد إلى عدم كفاية الدعم المقدم للتعاون فيما بين بلدان الجنوب. ولدى ثلاثة كيانات من أصل ٢٠ كيانات تابعة للأمم المتحدة وحدة مخصصة موجودة في المقر تعالج بصورة رئيسية قضايا التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وليس من السهل، في معظم مؤسسات الأمم المتحدة، تحديد الموظفين والموارد، ولا سيما موارد التمويل الأساسي، المخصصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب. ووفقاً لدراسة استقصائية أعدتها وحدة التفتيش المشتركة، أفيد بأن ما مجموعه ١٠٠ مليون دولار من التمويل غير الأساسي قد استخدم لتمويل أنشطة التعاون فيما بين بلدان الجنوب التي نظمتها كيانات الأمم المتحدة في عام ٢٠١٠، والتي مثلت نسبة تقل عن ٥.٠ في المائة من مجموع النفقات على الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

٢٠٦ - وتواجه أيضاً مؤسسات الأمم المتحدة عوائق تنفيذية تحول دون تنفيذ مشاريع تدعمها الجهات المقدمة للتعاون بين بلدان الجنوب. ويربط بعض البلدان التعاون فيما بين بلدان الجنوب بالشراء وتوظيف خبرات البلدان الحورية، في حين تستبعد قواعد وأنظمة كيانات الأمم المتحدة هذه إمكانية في بعض الحالات.

٢٠٧ - ومن المحتمل أن تكون القيود آنفة الذكر قد أدت إلى ظهور بعض المفاهيم في أوساط البلدان المستفيدة من البرامج مؤداها أن الأمم المتحدة ليست الشريك الأنسب في

تيسير التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي. ووفقاً لاستقصاء آراء البلدان المستفيدة من البرامج، فإن أقل من نصف الحكومات تعتبر أن للأمم المتحدة أهمية كبيرة في النهوض بهذا التعاون.

٢٠٨ - ولدى مؤسسات الأمم المتحدة إمكانات هائلة لبرمجة التعلم من الأقران فيما بين بلدان الجنوب وتوفير المنافع العامة الإقليمية ودون الإقليمية عبر الحدود في أنشطتها التنفيذية من أجل التنمية. ووجدت نسبة تقارب ٩٠ في المائة من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج أن الأمم المتحدة هي الأهم في مجال تعزيز القدرة الوطنية لوضع السياسات العامة والاستراتيجيات. كما تعتبر معظم الحكومات الأمم المتحدة بمثابة شريك هام في إسداء المشورة بشأن السياسات والاستراتيجيات الإنمائية وتوفير المعرفة الحديثة والدراية التقنية.

٢٠٩ - وأثبت التعاون فيما بين بلدان الجنوب أنه قناة فعالة لبناء القدرات وتبادل المعرفة ونقل التكنولوجيا وفي تعزيز التكامل الإقليمي. ومن شأن تدعيم التعاون فيما بين بلدان الجنوب أن يساعد الأمم المتحدة على زيادة أهمية دعمها لتلك المجالات. ولهذا، فإنه من الضروري تحويل التعاون فيما بين بلدان الجنوب إلى وسيلة للبرمجة والتنفيذ المنتظمين يوميا عندما يتعلق الأمر بالأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. ويمكن أيضاً للتعاون فيما بين بلدان الجنوب أن يغني بطرق كثيرة التعاون الإنمائي التقليدي.

٢١٠ - ولدى منظمات الأمم المتحدة إمكانات هائلة لبرمجة التعلم من الأقران فيما بين بلدان الجنوب في أنشطتها التنفيذية من أجل التنمية. وقد أبرزت البلدان التي تمت زيارتها أثناء الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية تنامي الطلب إلى الأمم المتحدة بتيسير التعلم من الأقران بفضل تواجدها العالمي وحيادها السياسي. وتختلف مجالات التعلم من الأقران من إجراءات عملية لتيسير الأعمال التجارية إلى مؤسسات التمويل البالغ الصغر وتنمية القطاع الخاص ومباشرة الأعمال الحرة وبناء القدرات وإجراء إصلاحات القطاع العام.

٢١١ - وفي الوقت نفسه، أشار تقرير وحدة التفتيش المشتركة إلى ضرورة مشاركة منظومة الأمم المتحدة في عملية تفكير أكثر استراتيجية بشأن السياسات وآليات التمويل للتعاون فيما بين بلدان الجنوب. وقد تمثل استنتاج هام آخر من استنتاجات التقرير في ضرورة تعزيز الإطار المؤسسي الحالي ذي الصلة بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب. وتحقيقاً لهذا الغرض، يناقش حالياً مشروع مبادئ توجيهية للتشغيل تتعلق بتوحيد التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي من خلال أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية في اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

٢١٢ - والرسالة الهامة لهذا التقرير هي أن الأوان قد حان لكي تحول كيانات الأمم المتحدة التعاون فيما بين بلدان الجنوب من مسألة تولى اهتماماً خاصاً إلى طريقة منتظمة ودورية لبرمجة وتنفيذ الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية على صعيد المنظومة.

دال - البعد الإقليمي للتنمية

٢١٣ - سلمت الجمعية العامة في الفقرة ١٠٩ من قرارها ٦٢/٢٠٨، فيما يتعلق بسير أعمال جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، بأهمية مواءمة هياكل الدعم التقني الإقليمية والمكاتب الإقليمية لتقديم الدعم إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بما في ذلك تعزيز الدعم التقني والبرنامجي والإداري.

٢١٤ - وقد احتل البعد الإقليمي للتنمية مكانة بارزة بوصفه اللبنة الأساسية لتعزيز ترتيبات الحوكمة العالمية وتوفير الصلة الحيوية بين الأطر العالمية والصعيد الوطني. ويوضح ذلك أن العديد من الإجراءات والاتفاقات السياسية الرئيسية التي استهدفت التصدي لأثر الأزمات المتعددة انبثقت على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، بدعم من المنظمات والتجمعات الإقليمية التي أصبحت تؤدي دوراً هاماً في تحديد خطة التنمية على جميع المستويات.

٢١٥ - ومع أن الأمم المتحدة أقامت شراكات بشكل ما مع هذه المؤسسات والعمليات الإقليمية، يتعين أن تواصل المنظومة، بقيادة اللجان الإقليمية، التفكير في إعادة تنظيم نفسها لكفالة المزيد من التفاعل الفعال مع الهيكل الإنمائي الإقليمي الجديد. ونتيح دراسة مستقلة أجريت بتكليف من اللجان الإقليمية عن "البعد الإقليمي للتنمية ومنظومة الأمم المتحدة" (متاحة على الموقع الشبكي التالي: [www.un.org/regional commissions](http://www.un.org/regional_commissions)) الاطلاع على آراء ومقترحات وجهية في هذا الصدد. ومن الخطوات التي يمكن اتخاذها وضع استراتيجية إنمائية إقليمية وإجراء تقييم لعمل الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية. وقد رحبت البلدان الأعضاء في اللجان الإقليمية بهذه الدراسة.

٢١٦ - وشدد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات على ضرورة قيام وكالات الأمم المتحدة بتعزيز التعاون على المستوى الإقليمي. وتشكل آليات التنسيق الإقليمية التي صدر بها تكليف من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي يرأسها كل من اللجان الإقليمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على التوالي، الأدوات الرئيسية لتنسيق عمل الأمم المتحدة على المستوى الإقليمي. وتركز آليات التنسيق الإقليمية على السياسة العامة، والأعمال المعيارية والتحليلية، والبرمجة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. وتوفر الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التوجيه الاستراتيجي والمشورة والرقابة في المجال البرنامجي، والدعم التقني، وضمان الجودة

وإسداء المشورة للمنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، لا سيما بشأن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والبرامج المشتركة، وإدارة الأداء، وحل المشاكل.

٢١٧ - ويمكن لآليات التنسيق الإقليمية والأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تتعاون على دعم وتعزيز عمل بعضهما البعض. فعلى سبيل المثال، يمكن لآليات التنسيق الإقليمية أن تنقل نتائج عملها في مجال اتساق السياسات إلى الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لكي تسترشد بها في إجراءاتها القطرية؛ ويمكن إدماج عناصر الأطر الإقليمية ودون الإقليمية في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لدعم خطط التنمية القطرية. وبوسع الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تقدم إلى آليات التنسيق الإقليمية خبرات يمكن استخلاص الدروس منها في مجال السياسات الوطنية. ويمكن لتلك الدروس أن ترفد الأعمال المعيارية/التحليلية الجديدة، وأن تفضي إلى تعزيز تقارب السياسات على المستوى الإقليمي. وينطوي هذا المجال على المزيد من إمكانيات التحسين.

لا يزال تطوير الروابط مع نظام المنسقين المقيمين من الأعمال قيد التنفيذ

٢١٨ - لا تزال تطوير الروابط بين آليتي الدعم الإقليميتين والمنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية على المستوى القطري من الأعمال قيد التنفيذ على النحو المبين في الاستقصاء المتعلق بكل من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج والمنسقين المقيمين والأفرقة القطرية، على التوالي.

٢١٩ - وأعرب نصف الحكومات في البلدان المستفيدة من البرامج عن رأي مفاده أنه ينبغي إيلاء تعزيز التعاون على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي الأولوية القصوى في عمل الأمم المتحدة على المستوى القطري. ورأى ١٢ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أن الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية قد اضطلعت بدور بالغ الأهمية في تعزيز الاتساق على الصعيد القطري خلال السنوات الأربع الأخيرة، في حين أفاد ١٨ في المائة منهم بأن هذه الأفرقة لم تكن ذات أهمية على الإطلاق. وعلاوة على ذلك، رأى ٢٠ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية بأن إتاحة المزيد من الموارد للأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية سيكون بالغ الأهمية لتعزيز الاتساق في السنوات الأربع القادمة، وبالمقابل أيد ٥٢ في المائة تعزيز الدعم المقدم إلى المنسقين المقيمين على المستوى القطري. وأعرب نحو ١٦ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية عن رأي مفاده أن توفير المزيد من الموارد للأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لن يكون ذا أهمية على الإطلاق. وفي استقصاء لآراء أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أجري في إطار استعراض دراسة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عن

الإدارة والمساءلة، أفاد نحو ١٨ في المائة من أعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية بأنهم تلقوا "دعماً منتظماً من الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن المسائل المتعلقة بالبرامج والعمليات"، في حين وافق ٤٨ في المائة على أنه جرى توفير هذا الدعم إلى حدٍّ معين، واعتبر ٣٤ في المائة أن هذا الدعم لم يوفر على الإطلاق. ووفقاً لاستقصاء لآراء المنسقين المقيمين/الممثلين المقيمين أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخراً، أفاد نحو ١٦ في المائة من المحييين بأنهم تلقوا الدعم والتوجيه من الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

٢٢٠ - ويمكن اعتبار الاستنتاجات المذكورة أعلاه مؤشراً على أن الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية ترى بأن هناك ضرورة لوجود هياكل دعم إقليمية من أجل إثبات قيمتها المضافة. بمزيد من الفعالية. وقدمت عدة مقترحات في هذا الصدد على غرار توزيع العمل وتخطيطه. بمزيد من الفعالية بين آليات التنسيق الإقليمية والأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛ والدمج المحتمل لهيكلي الدعم الإقليميين؛ وتعزيز مشاركة الوكالات في آليات التنسيق الإقليمية والأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛ وتوفير دعم الميزانية المحسن لإتاحة اكتمال الملاك الوظيفي للأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛ ومواءمة مقرات المكاتب الإقليمية لكيانات الأمم المتحدة في كل منطقة؛ وتحسين مشاركة آليات التنسيق الإقليمية والأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص على المستوى الإقليمي.

هاء - الإدارة والتخطيط القائمان على أساس النتائج

٢٢١ - يطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في الفقرة ١٤ (ح) من قراره ٧/٢٠١١، إلى الأمين العام أن يولي عناية خاصة، في تقريره عن الاستعراض الرباعي الشامل للسياسات المقرر إجراؤه في عام ٢٠١٢ بشأن الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، لاستعراض التقدم الذي أحرزته منظومة الأمم المتحدة من أجل تحسين التخطيط الاستراتيجي والإدارة القائمين على أساس النتائج بغية تحسين المساءلة والشفافية، وتحديد التدابير اللازمة لزيادة تحسين أدائها ونتائجها في المدى البعيد.

تعتبر الإدارة القائمة على النتائج أساسية لتحسين الفعالية والمساءلة

٢٢٢ - تشكل الإدارة القائمة على النتائج جزءاً من خطة إصلاح الأمم المتحدة لأكثر من عقد من الزمن. وقد نص الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧ على ضرورة تقدير الأنشطة التنفيذية وتقييمها استناداً إلى تأثيرها على زيادة

قدرات البلدان المستفيدة من البرامج للسعي إلى القضاء على الفقر، وتحقيق النمو الاقتصادي المطرد، والتنمية المستدامة. ومنذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، زاد جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ما يبذله من جهود لتعزيز الإدارة القائمة على النتائج في إطار فرادى الوكالات وعلى المستوى القطري، من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، باعتبارها أحد مبادئها البرنامجية الخمسة. وأصبح تطبيق الإدارة القائمة على النتائج في الميدان الإنمائي رائجاً على مدى العقد المنصرم أو نحو ذلك وصارت الحكومات الوطنية والمؤسسات العامة تعتمد هذه الإدارة على نحو متزايد. ويأتي هذا الزخم الإضافي لتحسين الإدارة القائمة على النتائج من الطلبات الواردة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من البلدان المستفيدة من البرامج والبلدان المانحة على حد سواء للإثبات بأنه يحقق أهدافه، وبأنه يقوم بذلك بكفاءة، وبأن أنشطته ذات صلة باحتياجات البلدان المستفيدة من البرامج وأولوياتها وتسهم في تحسين النتائج الإنمائية واستدامتها.

الإطار ٩

معالم بارزة مختارة في الإدارة والتخطيط على أساس النتائج منذ عام ٢٠٠٧

- اعتماد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية نموذجاً موحداً للإبلاغ عن نتائج أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية
- إصدار كتيب الإدارة القائمة على النتائج لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
- اعتماد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مبادئ مشتركة للإبلاغ عن النتائج

٢٢٣ - ومع أن البلدان المانحة والبلدان المستفيدة من البرامج قد تشدد على جوانب مختلفة من الإدارة القائمة على النتائج، فهي تتوقع جميعاً أن يثبت جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أهمية الموارد التي يجري استثمارها. والإدارة القائمة على النتائج هي أيضاً جزء لا يتجزأ من العملية المستمرة لتعزيز مساءلة منظومة الأمم المتحدة. وقد أجريت دراسة عن الإدارة القائمة على النتائج في إطار هذا الاستعراض استفادت أيضاً من عدد من الدراسات الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، تجري وحدة التفتيش المشتركة حالياً استعراضاً للتخطيط الاستراتيجي في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، سيكمل العمل المنجز كجزء من الأعمال التحضيرية للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات.

٢٢٤ - وتبين من استقصاء الآراء للبلدان المستفيدة من البرامج أن ١٠٦ من أصل ١١٠ حكومات ترى أن "الاستخدام الأفضل للأساليب القائمة على النتائج" هو ثاني أهم

التدابير الرامية إلى تحسين فعالية الأمم المتحدة. وبالمثل، فإن ٩٣ في المائة من منظمات المجتمع المدني يرى بأن استخداماً أفضل للأساليب القائمة على النتائج سيكون ذا أهمية لزيادة فعالية عمل الأمم المتحدة. وعلى المستوى الميداني، اعتبر ٨٥ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أن مواءمة نظم الإدارة القائمة على النتائج للوكالات هي ثالث أكثر التدابير فعالية لتحسين الاتساق على الصعيد القطري. وقد تكرر هذا الرأي في العديد من التقارير عن إصلاح الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. وفي الآونة الأخيرة، ذهبت التقارير الاستعراضية المتعددة الأطراف لعدد من البلدان المانحة إلى القول أيضاً إن ثمة أوجه ضعف مستمرة في نظم الإدارة القائمة على النتائج بمنظمات الأمم المتحدة، الأمر الذي أصبح يشكل عاملاً معوقاً هاماً أمام تقييم ما تحقّقه هذه المنظمات من نتائج وما تحدّثه من أثر.

أحرز تقدم في مجال تعزيز الإدارة القائمة على النتائج

٢٢٥ - أحرز جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بعض التقدم في تعزيز الإدارة القائمة على النتائج منذ الاستعراض الشامل للأداء الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام ٢٠٠٧. وتعمل الإدارة العليا لفرادى الوكالات والبرامج والصناديق، والقيادة الجماعية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للتركيز بشدة على الإدارة القائمة على النتائج. وعقب إجراء استعراض للإدارة القائمة على النتائج عام ٢٠٠٨، باشرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تنفيذ خطة عمل لمعالجة أوجه القصور التي حددها هذا الاستعراض وتعزيز الدعم المقدم إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية. ويمثل إصدار الكتيب عن الإدارة القائمة على النتائج في عام ٢٠١١ خطوة هامة نحو مواءمة المفاهيم والنهج إزاء الإدارة القائمة على النتائج في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ويجري حالياً توفير الدعم التقني على شكل دورات تدريبية وموارد وأدوات متاحة على شبكة الإنترنت للمكاتب القطرية والأفرقة القطرية. واتخذت خطوات لتعزيز الوظيفة التي تضطلع بها الأفرقة الإقليمية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والمتمثلة في توفير المشورة ودعم الجودة إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية بشأن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والمسائل ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، تنفذ طائفة متنوعة من الوكالات حالياً عمليات ضمان الجودة للبرامج القطرية لتعزيز الإدارة القائمة على النتائج على مستوى الوكالات. ويجب النظر إلى تعزيز الإدارة القائمة على النتائج في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في السياق الأوسع للملكية الوطنية لخطة التنمية والنتائج الإنمائية. ويقوم دور جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على استكمال الجهود الوطنية المبذولة سعياً إلى تحقيق النتائج في مجال التنمية المستدامة.

لا يزال عدد من التحديات قائماً

٢٢٦ - لا تختلف الصعوبات التي تعترض تطبيق الإدارة القائمة على النتائج عن تلك التي تواجهها الحكومات الوطنية والمؤسسات الإنمائية الأخرى. وقد اعتبر الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات أن الاستخدام الفعال لمصفوفة نتائج أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يشكل بعداً هاماً لتعزيز تقييم نتائج منظومة الأمم المتحدة. إلا أن العديد من البلدان يفتقر إلى تطبيق قوي للإدارة القائمة على النتائج، كما تدل على ذلك نوعية أطر النتائج، وهي مسألة يجري تسليط الضوء عليها في عدد من فروع هذا التقرير. وأظهر استعراض ٤٠ عملية تقييم لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كجزء من الأعمال التحضيرية لإعداد التقرير اتساقاً في اعتبار نوعية أطر النتائج ضعيفة من الناحية التقنية. وغالباً ما تتصف البيانات الختامية بعموميتها والغرض منها إتاحة إدراج جميع الوكالات، فيما تبقى المؤشرات والخطوط الأساسية والأهداف إما غير محددة أو لا تقيس التغيير المقصود. ووجود عدد كاف من مصفوفات النتائج التي يجري استعراضها وتحديثها بانتظام، إلى جانب نظم الرصد والتقييم، شرط مسبق ضروري لتقييم أهمية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وفعاليته. وقد أعيد التأكيد على أهمية وجود أطر نتائج سليمة من الناحية التقنية في تقديرات القدرة على إجراء التقييم والتقييم المستقل لبلدان مبادرة "توحيد الأداء". وتعتبر مواءمة الخطط مع الموارد مبدأ أساسياً في الإدارة القائمة على النتائج، إلا أنه غالباً ما تكون هناك فجوات في الممارسة بين الخطط والموارد المتاحة بصورة واقعية من أجل التنفيذ.

لم يركز تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج بما يكفي على الإدارة من أجل النتائج

٢٢٧ - تبين من التحليل الذي أجري لإعداد هذا التقرير، وكذلك من دراسات عديدة أخرى، أن الإبلاغ عن النتائج ليس فعالاً كما ينبغي أن يكون. ولا يزال أمام جهاز الأمم المتحدة الإنمائي شوط لم يقطعه بعد لإضفاء الطابع المؤسسي التام على الإدارة القائمة على النتائج بوصفها نهجاً في الإدارة. وتبرز فجوات، لا سيما على المستوى القطري، في طريقة فهم النتائج من جانب الجهات التي تملكها وتديرها؛ وفي كيفية استخدام النتائج لاتخاذ القرارات؛ وفي إبلاغ النتائج إلى أصحاب المصلحة. فمن فيهم الشركاء الوطنيون. ولا يجري الرصد والتقييم اللذان يشكلان جزءاً لا يتجزأ من دورة تطور الإدارة القائمة على النتائج، بصورة متسقة، كما أن الموارد المخصصة للرصد والتقييم غير كافية في العديد من الحالات. ويستلزم إضفاء الطابع المؤسسي على الإدارة القائمة على النتائج استعراض الأقران والتعلم، بما في ذلك تزويد المكاتب القطرية بالآراء الواردة من المقر والمكاتب الإقليمية والدول

الأعضاء بشأن تقارير النتائج. ولا يزال يتعين أن تقطع الإدارة القائمة على النتائج شوطاً لاستخدامها كأداة لتحسين المساءلة، نظراً لأن المساءلة عن النتائج، لا سيما على المستوى المشترك بين الوكالات، قلما تحظى بتعريف واضح.

التقليل من شأن الطابع المعقد لتحديد النتائج الإنمائية وقياسها

٢٢٨ - يعد تحديد النتائج وقياسها مسألة معقدة بالنسبة إلى منظمة متعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة. ومتى كانت الوكالات قادرة على قياس النتائج الملموسة القائمة على المشاريع فإنه يتعذر عليها ربط عملها على مستوى خدمات الدعوة وتنمية القدرات واسداء المشورة في مجال السياسات بالتغيرات التي ستحدث أثراً إيجابياً على حياة الناس. وتتسم هذه المشكلة بطابعها الملح في البلدان المتوسطة الدخل، حيث يعمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي عادة في توفير المشورة في مجال السياسات وتبادل المعارف. وتنشأ إحدى الصعوبات ذات الصلة عن الضغط الذي يمارسه بعض البلدان المانحة على وكالات الأمم المتحدة لتقدير مساهمتها كمياً بدقة في تحقيق نتيجة أو محصلة إنمائية للدلالة على قيمتها المضافة وأهميتها. وغالباً ما يصعب تحديد التدخلات والنتائج الإنمائية التحويلية الطويلة الأجل ويمكن للعديد من العوامل التي تخرج في أغلب الأحيان عن سيطرة الوكالات أن تؤثر سلباً في هذه النتائج. كما أن تحديد النتائج بدقة فعلية، على المدى المتوسط، في سياقات قطرية غالباً ما تتسم بالميوعة وعدم اليقين ومحدودية التمويل، ليس بالمهمة اليسيرة، ويتزع عموماً نحو المبالغة في تبسيط العملية الإنمائية، التي تستلزم أفقاً في ما بين الأجيال والتزاماً طويلاً الأجل.

بوسع الإبلاغ عن النتائج أن يكون أكثر فعالية

٢٢٩ - لم تقم منظومة الأمم المتحدة حتى الآن بما يكفي من التمييز بين النظم والأدوات والقدرات اللازمة لرصد النتائج على المستوى الأدنى (النواتج) والنتائج على المستوى الأعلى (النتائج). ويكتسب ذلك طابعاً أكثر تحدياً حين يتعلق الأمر بالنتائج ذات الصلة بالقواعد والمعايير المنبثقة من ولايات منظومة الأمم المتحدة. وبالنسبة إلى النتائج على المستوى الأدنى، فالهدف الرئيسي لنظام رصد قائم على النتائج يتمثل في التمكن من رصد استخدام الموارد، وتنفيذ الأنشطة المرتبطة بتلك الموارد، وتحقيق النتائج المقررة (النواتج) من خلال تنفيذ تلك الأنشطة. ويوفر هذا المستوى من رصد النتائج بيانات تتعلق بتخصيص الموارد ومنافعها، وتنفيذ أنشطة الأمم المتحدة والنتائج التي تركز على تحقيقها، ويمكن القيام به سنوياً مع الحكومات في إطار الاستعراضات السنوية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٢٣٠ - أما بالنسبة إلى المستويات الأعلى من النتائج، حيث يتعين قياس مساهمات منظومة الأمم المتحدة و/أو المساهمات الخاصة بكل وكالة في تحقيق الأثر الإنمائي الوطني العام، فلا بد من تصميم عمليات تقييم تقنية أكثر تفصيلاً تتيح تقييم هذه المعلومات دورياً. وكلا النوعين من الإبلاغ عن النتائج له أهميته. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين أن تطبق المعلومات التي يوفرها كلا النظامين بصورة منهجية في العمليات الخاصة بالتعليم المؤسسي ضمن منظومة الأمم المتحدة ومن قبل البلدان الشريكة.

٢٣١ - وي طرح وجود أطر إبلاغ وطلبات متعددة في إطار منظومة الأمم المتحدة ومن جانب البلدان المانحة تحدياً إضافياً. ويتعين أن تقدم المكاتب القطرية للوكالات التقارير كل إلى مقره، فيما يتعين أن تكون الأمم المتحدة قادرة أيضاً على الإبلاغ عن مساهمتها على نطاق المنظومة على المستوى القطري، إلى حكومات البلدان المستفيدة من البرامج، وبشكل متزايد، إلى المانحين على حد سواء. ومما يعقد الأمور أن المؤشرات التي يفترض بأن يسترشد الإبلاغ بها غالباً ما تكون متباينة وغير متوائمة، مما يضيف المزيد من الصعوبات إلى نظام إبلاغ مرهق أصلاً.

٢٣٢ - ونظراً إلى ما يكتنف هذه الحالة من تعقيد، اقترحت دراسة مشتركة أجرتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الاستشارية الرفيعة المستوى عام ٢٠١١ وضع مبادئ مشتركة للإبلاغ عن النتائج^(٤٨). وتعكس تلك المبادئ ضرورة قياس مكاسب الفعالية والكفاءة والإبلاغ عنها، مع الحد في الوقت نفسه من عبء الإبلاغ.

٢٣٣ - ويؤيد نحو ٩٤ في المائة من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج في الاستقصاء الذي أجري مؤخراً، في إطار تخفيف عبء العمل الملحق على كاهل الشركاء الوطنيين، استخدام شكل موحد للتقارير المرحلية. وتيسيراً لهذه المواءمة، أتيح نموذج تنفيذي موحد وإرشادات متعلقة بالإبلاغ عن التقدم المحرز في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مع آخر الإرشادات الصادرة عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية^(٤٩). كما اعتبر نحو ٨٢ في المائة من المنسقين المقيمين وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة القطرية أن مواءمة إجراءات الإبلاغ للوكالات من أهم التدابير لتحسين اتساق الأمم المتحدة على المستوى القطري.

(٤٨) المبادئ المشتركة للإبلاغ عن النتائج، الدراسة المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الاستشارية الرفيعة المستوى، ١٥ تموز/يوليه ٢٠١١.

(٤٩) النموذج التنفيذي الموحد والإرشادات المتعلقة بالإبلاغ عن التقدم المحرز في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، النموذج الأولي للتقارير السنوية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، الأمم المتحدة، ٢٠١٠.

واو - التقييم

٢٣٤ - شجعت الجمعية العامة، في الفقرة ١٣٨ من قرارها ٢٠٨/٦٢، جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على مواصلة تعزيز التقييم، بالاتفاق مع مجالس إدارة الصناديق والبرامج والوكالات، وشجعت، في هذا الصدد، جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على مواصلة الجهود لتعزيز التقييم على نطاق الجهاز والترويج لثقافة التقييم.

استمرار الجهود المبذولة لتعزيز وظيفة التقييم في منظومة الأمم المتحدة

٢٣٥ - تم التوافق عموماً في الأمم المتحدة على أن التقييم أداة أساسية لإثبات فعالية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ومع زيادة التركيز على النتائج، زاد الطلب أيضاً على الأدلة التقييمية. ودأبت الكيانات في منظومة الأمم المتحدة على إنشاء بيئات مواتية للتقييم وزيادة التقيد بقواعد فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم ومعاييرها في مجال التقييم التي اعتمدت عام ٢٠٠٥. ولا يزال فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم بعضويته التطوعية التي تضم ٤٣ وحدة تقييم، يضطلع بدور رئيسي في تعزيز وظيفة التقييم وتحسين نوعية ممارسة التقييم عموماً في منظومة الأمم المتحدة. ومن المتوقع أن يتقيد جميع أعضاء الفريق المعني بالتقييم بقواعد هذا الفريق ومعاييرها في مجال التقييم. ومنذ عام ٢٠٠٧، أصدر هذا الفريق عدداً من الوثائق التوجيهية الرئيسية، بما في ذلك مدونة قواعد التقييم في منظومة الأمم المتحدة؛ والمبادئ التوجيهية للممارسات السليمة لمتابعة عمليات التقييم؛ وأسئلة يتكرر طرحها عن عمليات تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ وكتيب عن إدراج حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين في عمليات التقييم - نحو تحقيق إرشادات فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في منظومة الأمم المتحدة. واضطلع فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم أيضاً بدور بالغ الأهمية في تنسيق تقديرات القدرة على إجراء التقييم لعمليات التقييم القطرية الخاصة بتوحيد الأداء وتقديم الدعم لها.

٢٣٦ - وتقوم منظومة الأمم المتحدة حالياً بتحسين قدرتها على استخدام الأدلة التقييمية. وإلى جانب المبادئ التوجيهية الصادرة عن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، استثمرت فرادى الكيانات في تعزيز رصدها لاستجابات الإدارة وتوصياتها. إلا أنه يجري اختبار القدرة الاستيعابية للمنظومة على نحو متزايد نظراً إلى أن نواتج التقييم تزيد على نطاق المنظومة،

وتتفق مختلف الدراسات على أن المنظومة قد لا تملك القدرة على التعامل بفعالية مع التوصيات الصادرة عن هذا العدد الكبير من عمليات التقييم^(٥٠).

استمرار التحديات المتعلقة بالقدرة على التقييم

٢٣٧ - يتضح من بيانات فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم والدراسات التي أجراها في الآونة الأخيرة، بما في ذلك من مكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر A/66/71)، أن وحدات التقييم لديها قدرة محدودة من الموظفين، ولم يبادر إلى إضفاء طابع لامركزي على وظيفة التقييم على سبيل المثال سوى عدد محدود من الوكالات مثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة لتمكين المرأة والمساواة بين الجنسين (هيئة الأمم المتحدة للمرأة). وتعتبر قدرة التقييم على المستوى الميداني أساسية، لا لتقييم برامج فرادى الكيانات فحسب بل كذلك لعمليات تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتقتصر الموارد المالية والبشرية المخصصة لمعظم وحدات التقييم في منظومة الأمم المتحدة على أداء عملها اليومي، والمشاركة في عمليات التقييم المشتركة أو المتعددة الوكالات على نطاق المنظومة يعني في الغالب العمل بدون موارد إضافية. ولدى عدد قليل جداً من الكيانات في المنظومة نفقات تقييم تتجاوز ١ في المائة من نفقاتها الإجمالية^(٥٠).

٢٣٨ - ويلزم عمليات التقييم القطرية وحدات تقييم تعمل على مستوى الحكومة وقدرة على التقييم على مستوى منظمات المجتمع المدني. وقد تم الإقرار بذلك في الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات. ويكتسب بناء القدرات الوطنية أهمية متزايدة مع متابعة الحكومات لعمليات التقييم القطرية أو عمليات التقييم المشتركة. وقد أثارت وحدة التفتيش المشتركة مسألة القدرة الوطنية على التقييم وشددت على أن رصد المشاريع المنفذة وطنياً وتقييمها في عدد من الحالات لا يتم بقيادة الحكومات (انظر E/2009/103). ففرادى الوكالات مثل اليونيسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، تعمل بالشراكة مع رابطات التقييم والحكومات لتنمية القدرة الوطنية على التقييم. وتعمل فرقة عمل تابعة لفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم حالياً على إنشاء إطار

(٥٠) انظر "الاستعراض الشامل للإطار المؤسسي الحالي للتقييم على نطاق المنظومة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة"، أنجيلا بستر وتشارلز لوستهاوس، مكتب نائب الأمين العام، الأمم المتحدة، ٢٠١٢.

مفاهيمي لتنمية القدرات الوطنية في مجال التقييم. وسيحدد هذا الإطار جوانب أخرى منها دور فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في بناء القدرات الوطنية في مجال التقييم.

الإطار ١٠

معالم بارزة مختارة في وظائف التقييم منذ عام ٢٠٠٧

- إصدار سلسلة من وثائق المبادئ التوجيهية لتعزيز إضفاء المزيد من الطابع المهني على وظيفة التقييم
- إجراء استعراضات للأقران لوظائف التقييم - برنامج الأغذية العالمي، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومرفق البيئة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة
- إصدار فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم مبادئ توجيهية لإدراج حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين في مجال التقييم؛ وتقييم الآثار؛ وعمليات تقييم العمل المعياري
- إجراء تقييم مشترك بين فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم وحكومة جنوب أفريقيا
- مساهمة فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في عمليات التقييم القطرية الخاصة بتوحيد الأداء والتقييم المستقل
- إصدار فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم لنموذج الاختصاصات لتقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية
- استحداث فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم مبادئ توجيهية عن استجابة الإدارة لتقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

التفاوت في جودة عمليات تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية واتساقها

٢٣٩ - مع أن القرار ٢٠٨/٦٢ يشدد على أهمية تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، أجرى عدد قليل من البلدان نسبياً عمليات تقييم كاملة. واختارت غالبيتها إجراء استعراض لمتنصف المدة عوضاً عن ذلك، إذ اعتبرته أكثر فائدة، بغرض تحفيز عملية التنفيذ وكمساهمة في الأعمال التحضيرية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية القادم، إلى جانب كونه أيضاً أقل تكلفة وهدراً للوقت. وتبين من تقييم ٤٠ عملية تقييم واستعراضات

منتصف المدة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أن جودتها متفاوتة، وكذلك ما بذلته أفرقة الأمم المتحدة القطرية من جهود بشأنها. غير أن عمليات التقييم هذه قدمت بعض المعلومات المفيدة لهذا التقرير بشأن فعالية تصميم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتنفيذه أو عدم فعاليتهما. ومن المبكر جداً القول ما إذا كانت أفرقة الأمم المتحدة القطرية قد استجابت للشرط الإلزامي الذي استحدث في الآونة الأخيرة لتقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقبل استحداث هذا الشرط، وفقاً للدراسة الاستقصائية للتقرير السنوي للمنسقين المقيمين لعام ٢٠١١، أكد نحو ٤٠ في المائة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية التي لديها شكل من أشكال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أنها تجري استعراضات سنوية لهذا الإطار. إلا أن عمليات التقييم توحى بأن قيمة هذه الاستعراضات السنوية كانت محدودة حتى لدى إجرائها. وقد قوضت أوجه الضعف هذه في عملية تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أيضاً المسألة عن تحقيق النتائج على نطاق المنظومة على المستوى القطري كما هو مبين في فروع هذا التقرير المخصصة للإدارة القائمة على النتائج بشأن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

ضعف نظم الرصد والتقييم على المستوى القطري

٢٤٠ - تعلق عمليات التقييم واستعراضات منتصف المدة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أيضاً بصورة متسقة على انعدام تشغيل لنظم الرصد والتقييم على مستوى هذا الإطار (على نطاق المنظومة). وعندما تذكر أدلة عن قيام الأمم المتحدة بمساهمة كبيرة، قلما يستند ذلك إلى أدلة مستمدة من نظام الرصد والتقييم لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وبهذه الصفة، فإن الاستنتاجات والخلاصات التي توصلت إليها عمليات التقييم تلك جاءت تكراراً لتلك الواردة في التحليلات العالمية للتجارب مع الإدارة القائمة على النتائج والرصد والتقييم التي أجريت بين عام ٢٠٠٦ وعام ٢٠٠٨، ولما توصلت إليه دراسة الإدارة القائمة على النتائج التي أجريت كجزء من الأعمال التحضيرية لإعداد هذا التقرير. ولم تحدد الأدلة التقييمية والأدلة المستقاة من المقابلات التي أجريت في تقييم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أي أمثلة عن نظم للرصد وللتقييم على مستوى هذا الإطار تعمل على النحو المقترح في المبادئ التوجيهية الصادرة عن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم أو في خطط الرصد والتقييم لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية^(٥١). وقد يكون هذا هو المجال الذي أحرز فيه أقل قدر من التقدم في ما يتعلق بتعزيز التركيز على

(٥١) منذ ذلك الحين، أنشأ فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية تنزانيا المتحدة نظام رصد وتقييم للإبلاغ عن تنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفترة ٢٠١١-٢٠١٥.

النتائج على مستوى فريق الأمم المتحدة القطري. ووفقاً للاستقصاء الذي شمل المنسقين المقيمين عام ٢٠١٠، فإن ٥٤ في المائة من ٨٨ منسقاً مقيماً أفادوا بأن نظام الرصد والتقييم لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يتواءم مع النظم الوطنية. وفي الاستقصاء الذي شمل حكومات البلدان المستفيدة من البرامج، كان هناك أيضاً دعم قوي لقيام الكيانات العاملة في المجال المواضيعي نفسه بمهام رصد وتقييم مشتركة على المستوى القطري. وقد أعرب نحو ٧٨ في المائة من حكومات البلدان المستفيدة من البرامج عن رأي مفاده أن هذه التدابير بالغة الأهمية لتخفيف عبء العمل عن كاهل الشركاء الوطنيين.

اتساق الجهود لتقييم توحيد الأداء

٢٤١ - أظهرت الدول الأعضاء التزامها بتقييم توحيد الأداء، ولا سيما بإجراء البلدان المستفيدة من البرامج للتقييم القطري لعام ٢٠١٠. وبذل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي الكثير من الجهود والموارد بهدف تقييم مبادرة "توحيد الأداء"، بدءاً بإجراء تقييم لإمكانية التقييم في عام ٢٠٠٦، وانتهاءً بإجراء تقييم مستقل في عام ٢٠١٢. ووجد التقييم المستقل أن بعض البلدان كرّست جهوداً هامة لتحسين نظام الرصد والتقييم الخاص ببرامج الأداء الموحد. لكن تبين أن هذه الخطوة تنطوي على تحدٍّ معقد للغاية، ولم تسفر الجهود المبذولة عن نتائج مرضية حتى الآن. وثمة أدلة تشير إلى نجاح البرامج المشتركة في الإسهام بشكل أساسي في توحيد الأداء، في حين تشير أدلة أخرى إلى عدم نجاح البرامج المشتركة في مواضيع أخرى. وتشير الأدلة المستخلصة من تقييم توحيد الأداء إلى أن برامج الأداء الموحد، التي تتألف من برامج مشتركة متعددة، أثبتت أنها معقدة وتتطلب تبسيط عدد النتائج، وتركيزاً استراتيجياً أكبر، ونظماً مشتركة شاملة للرصد والتقييم، وذلك لتقديم معلومات عن إسهام منظومة الأمم المتحدة ككل (وليس فرادى الوكالات) في نتائج التنمية الوطنية. وكانت التقييمات القطرية لتوحيد الأداء قد أكدت بالفعل أن الرصد والتقييم يتطلبان مزيداً من الاهتمام لكفالة تقديم معلومات عن التقدم الذي تحرزه منظومة الأمم المتحدة في الإسهام في تحقيق نتائج التنمية الوطنية، وعن النتائج التي تسجلها في هذا الخصوص^(٥٢).

تزايد الطلب على التقييم المستقل على نطاق المنظومة

٢٤٢ - تُظهر القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة أن مسألة التقييم على نطاق المنظومة تشكل مدعاة قلق متزايد بالنسبة للدول الأعضاء التي ترغب في تحقيق مزيد من الاتساق

(٥٢) انظر "Delivering as one" Country-led Evaluations - Synthesis Report, 2011. وسيقدم تقرير التقييم المستقل المتعلق بتوحيد الأداء إلى رئيس الجمعية العامة خلال الدورة السادسة والستين للجمعية.

والفعالية والمساءلة على صعيد منظومة الأمم المتحدة (انظر القرارات ٢٥٠/٥٩ و ٢٠٨/٦٢ و ٢٨٩/٦٤). وفي عام ٢٠١١، واستجابةً للقرار ٢٨٩/٦٤، صدر عن نائب الأمين العام تكليف بإجراء استعراض شامل للإطار الحالي للتقييم المستقل على نطاق المنظومة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية^(٥٣). وقيّم هذا الاستعراض الإمكانيات المتاحة أمام الأمم المتحدة لتحسين آلية/آليات التقييم المستقل على نطاق المنظومة بهدف توفير تقييمات مستقلة ومفيدة وذات مصداقية، تتعلق بالمسائل أو القضايا الاستراتيجية والتنفيذية ذات الأولوية التي تواجه منظومة الأمم المتحدة. ويشكل التقييم المستقل على نطاق المنظومة ممارسة واسعة النطاق ومعقدة، تشمل عملية تشاورية مستفيضة مع الدول الأعضاء ووحدات التقييم التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مع الاستفادة أيضاً من الخبراء الدوليين الخارجيين. وخلص الاستعراض إلى أن الطلب على التقييم المستقل على نطاق المنظومة لئن كان قائماً، فإن الإطار المؤسسي الحالي لا يفي بالغرض، وهناك قدر ضئيل من التوجيه في مجال السياسة العامة، وليست هناك قيادة أو استراتيجية واضحة المعالم لإجراء هذا التقييم. أما التنسيق المتصل بالتقييم المستقل على نطاق المنظومة، فقد وصف بأنه مخصص الغرض وتعوزه الكفاءة، كما أن هناك تبايناً في جدوى التقارير.

٢٤٣ - وخلص الاستعراض كذلك إلى أن تسييس التقييم المستقل على نطاق المنظومة يشكل عقبة أمام إحراز تقدم، لكن توجد رغبة في منظومة الأمم المتحدة لإجراء مناقشات وحوارات موضوعية لهذا التقييم. وتتوخى التوصيات الواردة في الاستعراض أن تكون ذات طابع عملي، وأن تراعي الإجراءات التي تتيح المضي قدماً في معالجة المسائل المطروحة وبصورة واقعية. ووفقاً للقرار ٢٨٩/٦٤ المتعلق بالاتساق على نطاق المنظومة، ستُنشر الاستنتاجات والنتائج والتوصيات الرئيسية لهذا الاستعراض قريباً في تقرير مستقل للأمين العام.

(٥٣) انظر "آليات التقييم المستقل على نطاق المنظومة، استعراض شامل للإطار المؤسسي الحالي للتقييم على نطاق المنظومة للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة"، والذي أُجري بتكليف بموجب قرار الجمعية العامة ٢٨٩/٦٤ - تقرير نهائي مقدم من أنجيلا بستر وتشارلز لوستهاوس، نيسان/أبريل ٢٠١٢.

المرفق الأول

استقصاء آراء الحكومات في البلدان المستفيدة من برامج الأمم المتحدة

١ - أُجري استقصاء لآراء الحكومات في البلدان المستفيدة من البرامج استجابةً لقرار الجمعية العامة ٢٨٩/٦٤ المتعلق بالاتساق على نطاق المنظومة. وأُعد الاستبيان المتعلق بالاستقصاء بالتشاور مع خبراء في مجال الدراسات الاستقصائية ومع عدد كبير من مسؤولي الأمم المتحدة، بما يشمل الفريق الاستشاري لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وجرى ترجمته إلى جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة.

٢ - وأبلغت الحكومات بالاستقصاء قبل ثلاثة أشهر من إجرائه في رسالة موجهة من نائب الأمين العام عن طريق المنسق المقيم للأمم المتحدة على المستوى القطري. وفي هذه الرسالة، دُعيت الحكومات أيضاً إلى تعيين الوزارة المركزية والجهة المسؤولة عن ملء الاستبيان. وأُرسلت أداة الاستقصاء لاحقاً في رسالة موجهة من نائب الأمين العام إلى وزراء الحكومات المعنيين، المكلفين بتنسيق الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية. وتضمنت رسالة نائب الأمين العام تشجيعاً للحكومات، عند ملئها الاستبيان، على التشاور على نطاق واسع مع الوزارات التنفيذية المتعاونة بشكل وثيق مع كيانات الأمم المتحدة في الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وقد توفّر ما يكفي من الوقت لإتاحة إجراء هذه المشاورات. وصُممت عملية الاستقصاء بما يكفل ممارسة الحكومات في البلدان المستفيدة من البرامج القيادة والسيطرة الكاملتين على عملية ملء الاستبيان. ومن الواضح من خلال الردود المفصلة على الاستقصاء أن الحكومات كرّست بالفعل قدراً كبيراً من الوقت لملء الاستبيان.

٣ - وأجاب على الاستقصاء ١١١ بلداً من البلدان المستفيدة من البرامج، بما في ذلك ٤١ من البلدان المنخفضة الدخل و ٤٤ من بلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط، و ٢٠ من بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط و ٦ بلدان أخرى. ونظّم الاستقصاء حول مواضيع ثلاثة هي الأهمية والفعالية والكفاءة وفقاً لما دعا إليه قرار الجمعية العامة ٢٨٩/٦٤. ومن السمات البارزة للاستبيان، يُذكر الترابط القائم بين المواضيع. واحتل تقديم الدعم لتنمية القدرات الوطنية، على وجه الخصوص، مكاناً بارزاً في طريقة تقييم الحكومات لمدى أهمية وفعالية وكفاءة الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة من أجل التنمية. وبالمثل، جرى التشديد على توحيد الأداء والتدابير الأخرى الهادفة إلى تحسين الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في إطار كلٍّ من المواضيع الثلاثة.

٤ - وأشارت الحكومات إلى أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد أسهم في كفاءة مواءمة أنشطة الأمم المتحدة بشكل وثيق مع الأولويات الوطنية؛ وأتاح إطار عمل المساعدة الإنمائية أيضاً تحقيق نتائج أفضل من النتائج التي يمكن للكيانات أن تحققها لو حطّطت دعمها بشكل منفصل. وفي الوقت نفسه، أعربت الحكومات عن رأي مؤداه أنه ما زال ينبغي القيام بالكثير لتحقيق الفوائد الكاملة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وأعربت عن تأييدها القوي لاعتماد مزيد من التدابير لتبسيط ومواءمة الإجراءات وتعزيز الدور التنسيقي الذي يضطلع به المنسق المقيم للأمم المتحدة.

٥ - وأفاد الكثير من الحكومات كذلك عن ازدواجية المهام القائمة فيما بين كيانات الأمم المتحدة، بالإضافة إلى المنافسة للحصول على التمويل من الجهات المانحة. وتنطبق هذه الجوانب بوجه خاص على البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الاحتياجات الكبيرة في مجال المساعدة الإنسانية. ودعت الحكومات، فيما يتعلق بمسألة زيادة الكفاءة، إلى الاستفادة على نطاق أوسع من القدرات والنظم القطرية، وإلى تعزيز الاتساق بين كيانات الأمم المتحدة.

٦ - ورداً على سؤال متعلق بالمجالات الخمسة الأكثر أهمية للحصول على مساعدة الأمم المتحدة في السنوات الأربع المقبلة، اختارت جميع البلدان تقريباً البيئة والتنمية المستدامة (بما في ذلك تغير المناخ والمياه والصرف الصحي)، ثم الصحة؛ لكن الترتيب كان في الاتجاه العكسي على مستوى البلدان المنخفضة الدخل. وكان لدى البلدان المنخفضة الدخل أيضاً ميل أكبر من سواها لاختيار تقديم الدعم للحد من الفقر والتعليم.

٧ - أخيراً، دُعيت الحكومات لمقارنة أداء الأمم المتحدة بأداء فئتين أخريين من الشركاء الخارجيين وهما: المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى من ناحية، والجهات المانحة الثنائية من ناحية ثانية. ووضع المجيبون على الدوام الأمم المتحدة في الصدارة أمام المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى، التي وُضعت بدورها أمام الجهات المانحة الثنائية.

المصدر: تحليل الردود على استقصاء آراء حكومات البلدان المستفيدة من البرامج (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢).

المرفق الثاني

التقييم المستقل للدروس المستفادة من مبادرة "توحيد الأداء"

١ - أُجري التقييم المستقل للدروس المستفادة من مبادرة "توحيد الأداء" في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢ وفقاً للولاية المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية وعلى أساس الطرائق التي أقرتها الجمعية العامة في قرارها ٢٨٩/٦٤ المتعلق بالاتساق على نطاق المنظومة.

٢ - أما الاستنتاجات والدروس المستفادة الرئيسية للتقييم المستقل، فهي كما يلي:

(أ) عزّز الاعتماد الطوعي لنهج "توحيد الأداء" من جانب الحكومات الوطنية للبلدان الرائدة، بدرجة كبيرة، من سيطرتها على عملية الإصلاح وبرامج الأمم المتحدة وقيادتها لها. وأظهرت مبادرة توحيد الأداء أن منظومة الأمم المتحدة قادرة على الاستجابة بشكل أفضل للاحتياجات والأولويات المحددة في البلدان الرائدة، بما يشمل أقل البلدان نمواً والبلدان المتوسطة الدخل؛

(ب) وأتاح "توحيد الأداء" لمنظومة الأمم المتحدة أيضاً معالجة القضايا الشاملة بشكل أوفى (ومنها مثلاً حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين)، مع فائدة مضافة تتمثل في تعزيز قدرتها على دعم الحكومات في ما يتعلق بالقضايا الإنمائية الأخرى المتعددة التخصصات (ومنها مثلاً الفقر ومعدل وفيات الأطفال والحوكمة المحلية). ويسرّ نهج "توحيد الأداء" كذلك تعزيز جهود الدعوة بخصوص هذه القضايا؛

(ج) وفي حين ركّزت المبادرات الأخرى لإصلاح الأمم المتحدة على جوانب محددة من البرمجة والتمويل والإدارة والمحاسبة، فإن الطابع الفريد لنهج "توحيد الأداء" يتمثل في تعامل هذا النهج مع جميع تلك الجوانب باعتبارها ضمن مجموعة مترابطة. وتشمل المجموعة أيضاً ابتكارات متنوعة أخرى يُحتمل أن تكون مفيدة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي ككل، ومنها مثلاً السبل الجديدة للتعامل مع البرامج المشتركة والبرمجة المشتركة، ونُظم الرصد المشتركة، والمشتريات المشتركة المحلية، واستراتيجيات الاتصالات المشتركة، ومدونات قواعد سلوك أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

٣ - ولم تؤدّ نهج البرنامج الموحد، والقائد الموحد والصوت الموحد إلى إنشاء خط واحد للمساءلة، مما أثر على قياس الأداء. وبالنظر إلى أن لكل مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة هيكل حوكمة وولاية وثقافة خاصة بها، فإن الوكالات الفردية ما زالت

تشكل الوحدة الحسابية الرئيسية للأداء والإدارة. فالمساءلة العمودية لها الغلبة على المساءلة الأفقية. وفي نواح كثيرة، يوحي نهج "توحيد الأداء" بأنه أداء موحد.

٤ - وتوشك أفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان الرائدة، بدعم من مكاتب المنسقين المقيمين، على بلوغ حدود ما يمكن تحقيقه على صعيد تخفيض تكاليف المعاملات وزيادة الكفاءة، عن طريق الابتكارات القطرية المشمولة ببُعد المكتب الموحد. ونظراً إلى أن الكثير من العناصر المنهجية لم تشهد تغيراً على مستوى رفيع، فإن التكلفة الحديثة لتعزيز التنسيق على الصعيد القطري آخذة في الازدياد. وفي أكثر من مناسبة، كانت الحلول المحلية تنطوي على تحديات إدارية على الأصعدة المؤسسية. وفي كثير من المجالات، لا يمكن تيسير التنسيق على الصعيد القطري والحد من تكلفته إلا باعتماد تغييرات منهجية كبيرة.

٥ - ويشكل صندوق برنامج وحدة العمل في الأمم المتحدة إضافة قيّمة إلى أساليب التمويل التقليدية، ويوفر إمكانية للتعامل مع مجموعة أوسع من احتياجات وأولويات البلدان المستفيدة من البرامج مقارنةً بأساليب التمويل التقليدية من الموارد الأساسية وغير الأساسية، التي تقتصر على الاحتياجات والأولويات التي تُعنى بها وكالات تعبئة الموارد. لكن ثمة مخاوف قائمة بخصوص استدامة أدوات التمويل تلك.

المصدر: التقييم المستقل للدروس المستفادة، أمانة التقييم المستقل لتوحيد الأداء (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢).