

Distr.
GENERAL

DP/1993/25
24 March 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي



الدورة الأربعون

١ - ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٣، نيويورك

البند ٤ (و) من جدول الأعمال المؤقت

تخطيط البرامج وتنفيذها

التنسيق والتكامل على أساس متعدد الأطراف
تقرير مدير البرنامج

موجز

طراً على دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ودور المؤسسات المالية المتعددة الاطراف تغير كبير في الماضي القريب، فلم يعد توزيع العمل المنصوص عليه في ولاياتهما واضح المعالم فيما يتعلق بالأنشطة المضطلع بها على الصعيد القطري. وتتأثر علاقاتها باختلاف في الهيكل وأسلوب التنظيم والمفاهيم. أما على الصعيد العالمي، فيجد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نفسه الآن أمام عملية مخايرة بين زيادة لا مركزية برامجه والاشتراك في مبادرات عالمية. ويتعين عليه، بالتالي، أن يختار المسائل العالمية والإقليمية وفقاً للأولويات على الصعيد القطري. وينبغي ألا تكون العلاقات المستقبلية بين البرنامج وهذه المؤسسات عداوية ولا مجاملة أكثر من اللازم، بل ينبغي أن تقوم على أساس الاستفادة على أفضل وجه من الميزات النسبية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومن تفوقه في تصميم وتنفيذ المساعدة التقنية لبناء القدرات، وعلى أساس زيادة الفعالية والشمول في التعاون مع الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

../..

260593 240593 93-17188

../..

93-17188

أولا - خلفية ومقدمة

١ - طلب مجلس الإدارة في مقرره ١٥/٩٢ المؤرخ ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٢ من مدير البرنامج "زيادة تعزيز التفاعل بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على جميع المستويات مع المؤسسات الإنمائية الأخرى، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والاقليمية، كي يتسنى للمؤسسات إقامة أقصى قدر ممكن من التنسيق، وتلافي الازدواج، والانتفاع على أفضل وجه من الميزة النسبية في التعاون التقني، في السياق العام لأولويات التنمية الوطنية في البلدان المتلقية".

٢ - واضطلع بدراسة لاستعراض تغير ولايات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية الدولية، وتحليل العلاقات الحالية، والتوصية بتدابير لزيادة درجة التكامل والتنسيق. وانطوت هذه الدراسة على إجراء استعراض مكتبي ومقابلات مع ٦٥ مسؤولاً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية.

٣ - وتستند هذه الوثيقة الى الدراسة المذكورة وإلى التقارير التالية: وحدة التفتيش المشتركة، "تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف"، ١٩٩٢ والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، "فعالية الوكالات المتعددة الأطراف على الصعيد القطري"، ودور الأمم المتحدة في التنمية: قضايا الإصلاح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي؛ منظور الشمال الأوروبي ("مشروع الأمم المتحدة للشمال الأوروبي")، ودور الأمم المتحدة في التنمية"، ١٩٩١؛ والمكتب الاقليمي لافريقيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركة البدائل الإنمائية، "إعادة النظر في التعاون التقني: إصلاحات من أجل بناء القدرات في افريقيا"، ١٩٩٣؛ والمكتب الاقليمي لافريقيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "بناء القدرات والتعاون التقني: تنظيم الصلة بينهما"، ورقة أعدت لحلقة العمل التقنية لتقييم "برامج التعاون التقني على الصعيد الوطني"، حزيران/يونيه ١٩٩٢؛ وفرقة العمل التابعة للبنك الدولي لاستعراض المساعدة التقنية، "إدارة المساعدة التقنية في التسعينات"، ١٩٩١.

٤ - وتتضمن هذه الوثيقة ثلاثة فروع، يتناول الأول منها دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف على الصعيد القطري. ويتناول الثاني الادوار والترتيبات التعاونية على الصعيدين الاقليمي والعالمي فضلا عن الدروس المستفادة. ويقدم الفرع الاخير الاستنتاجات، وتتضمن المرافق بيانات إضافية عن نطاق التعاون ونوعه.

ثانيا - تغير أدوار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف على الصعيد القطري

٥ - تتضمن الولايات الأصلية للمؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف توزيعاً واضح المعالم للعمل فيما بين الوكالات، وتمثل ولاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في توفير التعاون التقني لدعم بناء القدرات من

أجل التنمية المعتمدة على الذات، فيما توفر وكالات الأمم المتحدة المتخصصة المدخلات التقنية وذلك بوصفها وكالات منفذة، عادة.

٦ - وتمثل ولاية البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية، من الناحية الأخرى، في توجيه الموارد المالية الى البلدان النامية لمساعدتها على الإبقاء بمستوياتها المعيشية، فيما تتمثل ولاية صندوق النقد الدولي في التشجيع على اعتماد نظام حر للتجارة والمدفوعات. وفي توفير مساعدة مالية قصيرة الأجل للبلدان التي تعاني من خلل في ميزان المدفوعات.

٧ - وعلى الرغم من وضوح هذه الولايات، أخذت أدوار مختلف المؤسسات تتغير مع التحولات السياسية والاقتصادية التي تشهدها جميع أنحاء العالم.

٨ - وعلى الرغم من هذه التغيرات لا تزال أدوار المؤسسات المالية المتعددة الأطراف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على الصعيد القطري، متميزة من حيث المفهوم، فإن البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية لا تزال، الى حد بعيد، توفر قروضا للمشاريع الاستثمارية الرأسمالية. وبالإضافة الى ذلك، يجري البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبصورة متزايدة الأهمية منذ أوائل الثمانينات، مفاوضات مع الحكومات في مسائل سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية يوفق فيها بين أولويات الحكومات الوطنية وأولويات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

٩ - وبناء على هذه المفاوضات توفر المساعدة الرأسمالية بشكل قروض إما قطاعية أو برنامجية. ولئن كان البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يراعيان الأولويات الوطنية، فثمة شروط أساسية تصر عليها هاتان المؤسسات وتعلق الى حد بعيد باستقرار الاقتصاد الكلي.

١٠ - ويتمثل دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من الناحية الأخرى، في دعم الحكومات في بناء القدرات الوطنية اللازمة لتحقيق التنمية بالاعتماد على الذات، وعلى الرغم من أن إيراد الستة في مقرر مجلس الإدارة ٢٤/٩٠ المؤرخ ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٠، زاد من التركيز على أنشطة البرنامج، فإن البرنامج لا يصر على ظروف مسبقة التحديد. فلئن كانت فرصة النجاح لأنشطة بناء القدرات أكبر في ظروف استقرار الاقتصاد الكلي، فإن نجاحها لا يتوقف على هذه الظروف وحدها.

١١ - وينبغي بالتالي أن يكون دور مؤسستي تنسيق المساعدات كما يلي: يقوم البنك الدولي بتنسيق المساعدة المالية على أساس شروط متفاوض عليها فيما يتعلق بالسياسة العامة، ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنسيق التعاون التقني دون فرض شروط تتعلق بالسياسة العامة.

١٢ - وهذا التمييز المفاهيمي الآنف الذكر أقل وضوحا على الصعيد التنفيذي؛ ويرجع بعض السبب الى أن المؤسسات المتعددة الأطراف تلاقت في تركيزها على مسائل السياسة العامة على المستوى الكلي، ويرجع

الآخر الى تحول البنك الدولي والمصارف الإنمائية الاقليمية الى مؤسسات إنمائية وإدراكها أن عملية التنمية تتطلب رأسمالا وتعاوننا تقنيا على السواء. وهكذا أخذ البنك الدولي يتجه بصورة متزايدة نحو التعاون التقني الرامي الى بناء المؤسسات عوضا عن قصر تعاونه التقني على الأنشطة التي تدعم مباشرة المشاريع الرأسمالية الممولة بالقروض.

١٣ - ولذلك، لم يعد توزيع العمل فيما بين الوكالات القائم على الاختلاف بين المساعدة الرأسمالية والتعاون التقني، واضح المعالم. ففي مجال سياسة الاقتصاد الكلي وإدارته، على سبيل المثال، يستطيع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإن لم يكن طرفا في المفاوضات بين الحكومات من جهة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي من الجهة الأخرى، أن يقوم بدور رئيسي في تعزيز القدرة التفاوضية للحكومات وقدرتها على اختيار السياسات اختيارا رشيدا ومستنيرا.

١٤ - وبالإضافة الى ذلك، ساهم الجمع بين المساعدة الرأسمالية والتعاون التقني في تلاشي خطوط تقسيم العمل فيما بين الوكالات، إذ لجئ الى توفير التعاون التقني الممول بالمنح مقترنا بتوفير المساعدة الرأسمالية الممولة بالقروض. وقد تؤدي هذه الممارسة الى تيسير الشروط التمويلية للمشروع، ولكنها قد تنال في الوقت نفسه من فعالية التعاون التقني والمساعدة الرأسمالية على السواء.

١٥ - ويقل وضوح الفارق المفاهيمي أيضا في سياق اعتماد المانحين نهجا برنامجيا يوفر فيه الدعم لبرنامج وطني عوضا عن توفيره لمشروع معين ذي مدخلات محددة في شكل مساعدة رأسمالية أو تعاون تقني. وفي سياق المساعدة على أساس برنامجي، قد تكون إمكانية استبانة المساهمة والأثر المميزين للتعاون الرأسمالي أو التقني أو لكل جهة من الجهات المانحة، أضعف.

١٦ - وبالإضافة الى ذلك، كان لا مفر من أن تؤدي زيادة الميل نحو توفير المساعدة على أساس برنامجي الى دخول المانحين في مناقشات بشأن السياسات وآثارها، الأمر الذي أدخل بعدا جديدا على المشروعية. ويقتضي النهج البرنامجي أيضا قدرا من التنسيق بين المانحين يفوق ما سبق بكثير.

١٧ - ويعني انعدام الوضوح في توزيع العمل فيما بين الوكالات على الصعيد التنفيذي، أن تتحدد الأدوار الفعلية التي يؤديها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الاطراف بالظروف السائدة في البلد، أي بالقوى والطاقت النسبية للوكالات، وبأفضليات الحكومات، وبمبادرات أصحاب الأدوار الرئيسية، بمن فيهم المانحون الثانويون.

١٨ - كما أنه يعني ضمنا، أن تخضع الوكالات لقدر ما من المنافسة، وإن كان من شأن أن يعمل اختيار الحكومات بين مؤتمرات الطاولة المستديرة واجتماعات الافرقة الاستشارية على أن يخفض المنافسة الى أقصى حد. والى حد ما، يتوقف دور الوكالة في تنسيق المساعدات، على ثقة الحكومة في فعالية الوكالة

في تعبئة الموارد. والحكومات التي اختارت عملية الطاولة المستديرة لا تعتبر الفعالية في تعبئة الموارد أقوى مزايا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٩ - وفي استعراض العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الاطراف على المستوى القطري، تختلف هذه التجربة بين منطقة وأخرى وبين بلد وآخر وبين مشروع وآخر.

٢٠ - تركز تعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع صندوق النقد الدولي على مساعدة البلدان النامية في بناء قدرتها على وضع وإدارة سياسات سليمة للاقتصاد الكبير وانشاء المؤسسات المالية اللازمة. وقد قام صندوق النقد الدولي بدور الوكالة المنفذة للمشاريع التي يمولها البرنامج الإنمائي، في أغلب الأحيان. وبالإضافة الى ذلك، نظمت برامج تدريبية مشتركة في مجال ادارة الاقتصاد الكبير وتصميم برامج التكيف الهيكلي. وفي سياق توفير الدعم من أجل ادارة الفترات الانتقالية في الاقتصاد واصلاح الاقتصاد الكبير قد يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الى تطوير وتركيز تعاونه مع صندوق النقد الدولي والوكالات المتخصصة الأخرى النشطة في هذا المجال.

٢١ - وفي افريقيا، حيث حدث أبرز تحول في القروض القائمة على السياسات استجابة للآزمات المتعددة التي واجهتها المنطقة، كان هناك اعتماد متزايد على برنامج التكيف الهيكلي بوصفه الأداة الأساسية للإدارة الاقتصادية. وقد أدى ذلك الى تغيير العلاقة القائمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسات التمويل المتعددة الأطراف وكذلك الحكومات. فقد عملت قدرة البرنامج الإنمائي المحدودة على تعبئة الموارد من مصادر أخرى من أجل افريقيا وقدرته المحدودة نسبيا على تحليل السياسات على تقلص دوره على مستوى الاقتصاد الكبير، بينما اتسع نطاق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وخاصة البنك الدولي، وأهميتهما والاعتراف بهما.

٢٢ - ويشمل تعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مصرف التنمية الافريقي نطاقا واسعا من قضايا التنمية، مع قيام المصرف بدور الوكالة المنفذة للمشاريع الاقليمية، في مجالات مثل دعم المرأة في مجال تنظيم المشاريع، والطاقة، واجراء دراسة جدوى من أجل انشاء مصرف افريقيا للتصدير والاستيراد. وخلال الدورة الرابعة، بلغت قيمة المشاريع الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي نفذها مصرف التنمية الافريقي ٦ ملايين دولار. وتعتبر هذه العلاقة محدودة، ويرجع ذلك جزئيا الى أن المزايا المقارنة للمصرف وملف قروضه تتركز في مجالي التشييد والهيكل الأساسية، بينما كانت الأنشطة التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحول عن هذين المجالين.

٢٣ - وفي منطقة الدول العربية، يشارك البنك الدولي، بصورة متزايدة في القروض القائمة على السياسات. وفي أغلب هذه البلدان، يقتصر تعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دعم عملية الفريق الاستشاري بتوفير المعلومات عن الاحتياجات من التعاون التقني. وفي أحد البلدان، يتعاون برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي تعاوننا ناجحا مع البنك الدولي في تنفيذ الاصلاحات الاقتصادية الرئيسية وتقليل الآثار الاجتماعية السلبية للتكيف الى الحد الأدنى.

٢٤ - وهناك اتجاه ملحوظ في المنطقة نحو التعاون في البلدان المعرضة لحالات الطوارئ، حيث يتعاون البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحديد احتياجات اعادة التأهيل. وفي بعض بلدان من أقل البلدان نموا، يشارك كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي في حوار مع المانحين والسلطات الوطنية حول قضايا السياسات واحتياجات تعبئة الموارد.

٢٥ - وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، هناك عدد أقل من برامج التكيف الهيكلي، ونظرا لارتفاع مستوى التطور التكنولوجي بالمقارنة بافريقيا، تتركز مساعدة البنك الدولي في إعداد المشاريع ودراسات الجدوى، وهي من المجالات التي لم تكن موضع خلاف بصورة عامة. ويتضاءل دور البنك الدولي في مجال تنفيذ المشاريع في المنطقة، مع تزايد التنفيذ الوطني. ويمكن أن يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور أكثر نفوذا في المنطقة لو توفرت له قدرة أقوى لتحليل السياسات.

٢٦ - ويشمل تعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مصرف التنمية الآسيوي جميع القطاعات تقريبا، مع التركيز بصورة خاصة على الزراعة والحراجة ومصائد الأسماك والموارد الطبيعية. وبلغت قيمة المشاريع الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي نفذها مصرف التنمية الآسيوي خلال الدورة الرابعة ٢١ مليون دولار. والعلاقة القائمة آخذة في التغير نتيجة لتزايد الاتجاه الى التنفيذ الوطني في المنطقة، وزيادة تركيز أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على عدد أقل من مجالات النشاط.

٢٧ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ونظرا لقوة قدرة المنطقة على تحليل السياسات، وصغر حجم أرقام التخطيط الارشادية أيضا، تمثل دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مساعدة الحكومات في مجال ادارة أموال القروض. ويقيم البرنامج الانمائي علاقات وثيقة مع الحكومات ويحظى بمصداقية وقبول.

٢٨ - وتشمل العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية قضايا واسعة النطاق تستند الى ترتيبات رسمية وغير رسمية. وقد نص اتفاق أبرم بين المؤسستين في عام ١٩٩٠ على التعاون في تقاسم المعلومات وتحديد التعاون التقني وإعداده وتمويله وتنفيذه. ولم يعد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية يشارك في تنفيذ المشاريع في المنطقة. ويجري جزء كبير من التعاون بين البرنامج الانمائي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية بواسطة اتفاقات خدمات الادارة التي يقوم فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتسهيل استخدام ومدفوعات الحكومات لقروض مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في الوقت المناسب وبصورة فعالة.

٢٩ - وتنشأ بعض القضايا عن الاختلافات في هيكل وأسلوب تنظيم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمقارنة بمؤسسات التمويل المتعددة الأطراف، خاصة البنك الدولي.

٣٠ - فالبنك الدولي يتبع نظاما مركزيا للغاية حيث تتخذ القرارات الهامة في المقر، بينما يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنظام لا مركزي جدا، حيث تعطى سلطة اتخاذ القرارات، بصورة متزايدة، الى المكاتب الميدانية. ولذلك، فإن العلاقات التي تقام على المستوى الميداني لا تتحول بالضرورة الى تعاون موضوعي، مرضي للطرفين في سياق الأنشطة المضطلع بها على المستوى القطري ككل. وتلزم اقامة علاقات بين المكاتب الميدانية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وادارة العمليات القطرية بمقر البنك الدولي، وهذا أمر لا يعتبر قابلا للتنفيذ من ناحية السوقيات في جميع الحالات، ولا يؤدي دائما الى توافق في تقييم الحالة الوطنية.

٣١ - وبالرغم من أن عمليات التقييم التي يجريها البنك الدولي تستند الى بعثات توفد الى بلد ما، فإن القرارات والتقديرات النهائية في يد كبار المديرين في المقر، بينما تجري المكاتب الميدانية عمليات التقييم وتتخذ القرارات التنفيذية، بصورة متزايدة في حالة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٢ - وتسهل البعثات المقيمة للبنك الدولي أعمال البعثات الموفدة من المقر، ولكنها على خلاف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لديها سلطة محدودة للتدخل المباشر واتخاذ القرارات بشأن المسائل المتعلقة بالمشاريع أو توفير الاشراف والمساعدة التقنية. ومع التأكيد المتزايد على القروض القائمة على السياسات والتي تنطوي على اجراء حوار متصل مع كبار المسؤولين في الحكومة والساسة، وتقديم الدعم لهم، يمكن أن يكون تركيز الأنشطة وصنع القرارات في المقر غير مؤات. وقد سلمت فرقة العمل المعنية باستعراض المساعدة التقنية التابعة للبنك الدولي بأن المساعدة التقنية أصعب وأشق من في جوهرها من المساعدة الرأسمالية. وقد انتهت فرقة العمل الى أنه "ليس من قبيل الصدفة أن وكالات المعونة المتخصصة في المساعدة التقنية، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقيم وجودا كثيفا في الميدان".

٣٣ - وتترتب على هذه الاختلافات التنظيمية آثار على التوفير الفعال للتعاون التقني بهدف بناء القدرات في الأجل الطويل. وهذا مجال معقد جدا من الناحية المؤسسية، ويعتبر وجود فني قوي ودائم على الصعيد القطري شرطا ضروريا للنجاح. وقد لا يتطلب هذا الوجود موظفي مشاريع من المغتربين لأجل طويل، ولكن يمكن أن يقيمه المكتب الميداني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع الخبرة الوطنية. إن قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ايجاد شبكات وعلى استعمال وجودها الواسع النطاق في الميدان على نحو فعال ستكون عاملا رئيسيا في تقسيم العمل المتطور بين البرنامج الانمائي والبنك الدولي.

٣٤ - والى جانب الاختلافات في هيكل المنظمات، هناك أيضا اختلافات في المفاهيم والمواقف وثقافة العمل أدت الى تخفيض درجة فعالية التنسيق والتعاون بين الوكالات، في بعض الأوقات. إن المفاهيم

والمواقف المشتركة قد تكون قائمة على أساس جيد وقد لا تكون، ولكن بما أنها تؤثر على علاقات العمل، فإنها تقدم مجموعة من المشاكل الادارية يتعين على المؤسسات حلها.

ثالثا - العلاقات القائمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف على الصعيد الاقليمي والعالمي

٣٥ - هناك عدد كبير من قضايا التنمية التي تتطلب تعبئة الموارد، والخبرة، وشبكات البحوث، ومحافل المناقشة، والعرض من وسائل الاعلام على نطاق واسع، على الصعيد الاقليمي والعالمي. وقد عمل البرنامج الانمائي مع البنك الدولي ومع مجتمع المانحين في مجالات عديدة ذات أهمية على الصعيد العالمي، بما في ذلك المرفق البيئي العالمي، وبرنامج المساعدة في ادارة قطاع الطاقة، والعقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية، وبرنامج الادارة الحضرية، والفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية، وبرنامج مكافحة الانكوسركية. وعلى الصعيد الاقليمي، هناك أنشطة مشتركة مثل مبادرة بناء القدرات لافريقيا، والأبعاد الاجتماعية للتكيف ودراسات المنظور الطويل الأجل الوطنية (في منطقة افريقيا أيضا).

٣٦ - وقد أحرزت هذه الأمثلة من التعاون بعض نجاح ملحوظ، ومكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي من تسخير خبرتهما المتراكمة لحل المشاكل الرئيسية للتنمية، بصورة عامة. وأصبحت هذه المشاكل مجالات هامة للنشاط، بصورة متزايدة، بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٧ - إن البنك الدولي لديه القدرة على القيام بدور قيادي في قضايا التنمية ذات الأهمية العالمية، مع وجود ٤١١ ٤ من الموظفين الفنيين الأساسيين، منهم ما يقرب من ٤٠٠ ٤ في واشنطن العاصمة. ومن هذا العدد، هناك ٩٧٨ اخصائيا تقنيا و ٨٣٠ عالم اقتصاد، و ٢٦١ موظفا فنيا يعملون في البحوث الاقتصادية، و ٢٦٠ في قطاع تحليل السياسات.

٣٨ - وبالمقارنة بذلك، نجد أن قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي محدودة للغاية في هذا المجال، سواء من الناحية المالية أو من حيث الموظفين الفنيين الدخليين. ومن المحتمل أن يزداد انخفاض هذه القدرة نتيجة للجهود التي يبذلها البرنامج الانمائي في سبيل تخفيض التكاليف وفي سبيل أن يكون قائما على الميدان ولا مركزيا بدرجة أكبر. وبالتالي، هناك عمليات موازية ينبغي معالجتها صراحة لتحديد مدى استطاعة البرنامج الانمائي المشاركة في القضايا العالمية الرئيسية وتخصيص الموارد لها، وما إذا كان ذلك يتعارض مع انتقال المسؤولية الى الميدان بصورة متزايدة، ومع الجهود المبذولة لتقليص موظفي المقر لتوفير مزيد من الدعم الفني للمكاتب الميدانية.

٣٩ - ومن المحتمل أن التوصل الى حل لهذا التناقض سيمكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من تحديد مجالات اهتمامه الخاصة بوضوح أكبر. وكما أشير في الوثيقة المعنونة "كفاءة البرمجة والمزايا المقارنة

لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي" (DP/1993/28)، سيتعين على البرنامج الإنمائي تطوير مزايا مقارنة موضوعية تعكس مجالات الاهتمام في البرامج القطرية، وتركيز موارده الفنية لترسيخ التفوق في هذه المجالات. وفي حين سيواصل البرنامج الإنمائي إدارة التعاون التقني، لن تتوفر له القدرة على القيام بدور فني بدرجة أكبر، في المجالات الأخرى.

٤٠ - وفيما يلي مجالات الاهتمام الرئيسية الناشئة بوصفها أولويات في الدورة الخامسة للبرامج القطرية: الإدارة الاقتصادية وإصلاح القطاع العام، والتنمية الاجتماعية، وتخفيف حدة الفقر والمشاركة المجتمعية في التنمية، وحماية البيئة والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، والقدرة الانتاجية، وإشراك نقل التكنولوجيا وتقديم الدعم لتنمية القطاع الخاص. وهناك أيضا مواضيع هامة مشتركة بين القطاعات، وعلى الأخص في مجالات الجنس في مجال التنمية ومكافحة فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب.

٤١ - وهكذا نجد أن القضايا العالمية والاقليمية التي يواصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشاركة فيها تعكس، بصورة متزايدة، المجالات الناشئة بوصفها مسائل رئيسية ذات أولية على الصعيد الوطني. وهذا يمكن البرنامج الإنمائي من توفير الدعم التقني بصورة أكثر كفاءة وصلاحيات إلى المكاتب الميدانية، وإدخال الخبرة العالمية للبرنامج في المناقشة والتحليل.

النتائج

٤٢ - يمكن النظر إلى تلاشي التقسيم الواضح للعمل بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف بوصفه فرصة ومشكلة على السواء. وليست الترتيبات الحالية ترتيبات مثلى نظرا للتباين المتزايد بين الولايات الرسمية والواقع الوطني. وقد نشأ هذا جزئيا لأن المانحين لم يتخذوا على الدوام نهجا متساوفا، ولأن الموارد لم تخصص وفقا لاستراتيجية متماسكة للمانحين، من أجل تقسيم العمل بين المؤسسات.

٤٣ - وهناك نهجان ممكنان يستندان إما إلى تقسيم جديد للعمل أو إلى المنافسة، في معالجة اهتمام مجلس الإدارة المتمثل في زيادة تعزيز تفاعل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع المؤسسات الإنمائية الأخرى، وإقامة أكبر درجة ممكنة من التنسيق، وتجنبنا للازدواجية من أجل استخدام الميزة النسبية في مجال التعاون التقني بصورة أفضل.

٤٤ - والنهج المستند إلى تقسيم جديد للعمل ينطوي على إعادة تعريف مهام ومسؤوليات كل وكالة، حسب القطاع والمنطقة. وستشارك حكومات البلدان المانحة مع حكومات البلدان المتلقية في تحديد المهام والأولويات الاستراتيجية. ومن شأن ذلك أن يقلل المنافسة والتداخل إلى أقصى حد وأن يحدد مجال كل وكالة.

٤٥ - وليس من السهل تنفيذ هذا النهج. فلم ينجح تقسيم من هذا القبيل من قبل، وقد يؤدي انعدام المنافسة إلى انعدام الكفاءة وانخفاض المعايير الفنية بسبب المركز الاحتكاري للمؤسسات المتخصصة. فتجد الحكومات أنها أمام مصدر وحيد للخبرة في مجالات بعينها بدلا من إمكانية الوصول إلى مجموعة من البدائل. وعلاوة على ذلك، من المحتم أن تحظى بعض الأنشطة باهتمام أقل لأنها لا تدخل في إطار مسؤولية أي مؤسسة معينة. وبالإضافة إلى ذلك قد يكون التعاضد والارتباط والتكامل عوامل أقل قوة في مجال العلاقة بين الوكالات.

٤٦ - أما النهج المستند إلى المنافسة فإنه رغم تشديده على الحاجة إلى التنسيق والتكامل، ينطوي على قبول سوق ما في مجال خدمات التعاون التقني حيث يتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تتنافس المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والوكالات الثنائية الأطراف، والجامعات والمؤسسات البحثية، ويفتقر سوق التعاون التقني إلى الكمال افتقارا شديدا، كما أنه لا توجد في الوقت الراهن مجموعة من القواعد التي تعمل الوكالات الانمائية وفقا لها.

٤٧ - أما وجود البدائل التي يمكن للحكومات المتلقية الاختيار من بينها فإنه سيحسن نوعية التعاون التقني وفعاليتها، غير أنه يجب أن تتوافر الشروط التي يمكن لسوق وظائف التعاون التقني أن تعمل بموجبها بفعالية أكبر حيث يتفق المتعاملون في السوق على قواعد جلية وحيث يقدم الدعم بصورة منظمة إلى الحكومات لتقوم بالاختيار من بين البدائل على أساس منطقي.

٤٨ - في سوق التعاون التقني لا تؤدي التكاليف والأسعار إلا دورا هامشيا في تحديد العرض والطلب. وتكون حقوق المشترين من حيث اختيار نوعية وخليط المدخلات محدودة جدا. وهذا مرده أن التعاون التقني مرتبط بالمساعدة الرأس مالية؛ كما أن الشراء مقيد بشروط ويفترض أن إمكانية الحصول على التعاون التقني البديل من مصادر مختلفة ضئيلة.

٤٩ - فمثلا التنوع الكبير في أسعار خدمات التعاون التقني من مصادر مختلفة يتطلب من الحكومات أن تقدر ما إذا كانت الفروق الحقيقية في نوعية الخدمات ومستوى الخبرة الفنية تبرر الفروق في الأسعار. وتعتبر القدرة على القيام بهذه الاختيارات عنصرا مهما في إدارة التعاون التقني.

٥٠ - ولبرنامج الأمم المتحدة الانمائي دور رئيسي في هذا السياق يتمثل في مواصلة تعزيز البرمجة الوطنية بما في ذلك قدرة الحكومات على تخطيط وإدارة التعاون التقني، وكفالة ادماج التعاون التقني في الخطط والبرامج الوطنية، والاستفادة المثلى من الخبرة الفنية والموارد الأخرى الوطنية والخارجية. وسيقتضي هذا التوصل إلى حل أكثر ارضاء فيما يتعلق بالقضايا المفاهيمية مثل مشكلة تحديد قيمة التعاون التقني نظرا لعدم إمكانية تقويمه ماديا عامة.

٥١ - ويتحتم على برنامج الأمم المتحدة الانمائي، لدى اسهامه في استفادة البلدان المتلقية من التعاون التقني على نحو أكثر رشادا وفعالية، أن يعد طرائق لبرمجة وتصميم التعاون التقني تكون فعالة من حيث التكاليف ومرنة ويتمتع فيها هو ووكالات الأمم المتحدة بميزة نسبية. ولا يستطيع برنامج الأمم المتحدة الانمائي استعادة مركزه الرئيسي في هذا المجال إلا من خلال تحسين نوعية وفعالية تصميم وإدارة التعاون التقني.

٥٢ - ولذا لا ينبغي لعلاقة برنامج الأمم المتحدة الانمائي مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف أن تكون عدائية أو مسايرة جدا، بل ينبغي أن تستند إلى استخدام مزاياه النسبية بصورة أفضل وخاصة المزايا الناجمة عن وجوده الميداني في جميع البلدان عمليا. ولكي يتمكن برنامج الأمم المتحدة الانمائي من المنافسة، عليه أن يعد نهجا أكثر تركيزا في المجالات التي تكون له فيها مزايا نسبية أو يستطيع أن يكون لنفسه مزايا نسبية فيها. وتعد القدرة على التحليل وتقديم الاستشارات المتعلقة بالسياسات العامة، في مكان العمل، عوامل حاسمة للنجاح. وينبغي تقديم الدعم في هذا الصدد، من خلال تعزيز شبكة المعلومات وإعداد قائمة بالخبراء الاستشاريين الرفيعي المستوى للغاية.

٥٣ - وأن اتفاقات تقاسم التكلفة والخدمة الادارية ولو أنها طرائق مفيدة للتعاون، وينبغي استمرارها في المستقبل، إلا أنه يتعين على برنامج الأمم المتحدة الانمائي أن يستعرض ترتيبات التعاون القائمة لضمان تلبية الأولويات الوطنية بفعالية أكبر.

٥٤ - ولا يمكن عكس مسار التهديد الذي يواجهه برنامج الأمم المتحدة الانمائي من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، وخاصة البنك الدولي، من خلال إعادة الترتيبات أو المفاوضات المؤسسية، وإنما من خلال تحسين فعالية عمليات برنامج الأمم المتحدة الانمائي فحسب.

٥٥ - وسيظل الهدف الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي هو بناء القدرات الذاتية في البلدان النامية، وفي أثناء سعيه لتحقيق هذا الهدف، ينبغي أن يكون قادرا على المنافسة في عرض خدمات التعاون التقني. ولذا ينبغي للبرنامج أن يحدد بوضوح مزاياه النسبية في سياق دينامي وأن يتعاون في هذا الصدد مع الوكالات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وسيكون هذا أساسا لاعادة تحديد العلاقات مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف.

٥٦ - والعلاقة بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة عامل مهم في تلك الجهود المبذولة. ويتعين على برنامج الأمم المتحدة الانمائي أن يصوغ علاقات جديدة وأن يعيد إقامة الثقة المتبادلة لكي يستعيد جهاز الأمم المتحدة وضعه كمركز للتفوق في مجالات التخصص. وفي هذا العصر الجديد الذي ينطوي على التنفيذ الوطني والتركيز الجديد على النهج الموضوعية المتعددة القطاعات،

سيكون التغيير ضروريا بالنسبة للوكالات المتخصصة ولبرنامج الأمم المتحدة الانمائي. ومتى رغبت الحكومات ستوفر مذكرة الاستراتيجية القطرية اطارا يمكن في نطاقه تنسيق الدعم المقدم إلى البرامج الوطنية.

٥٧ - وفي المجالات التي من قبيل ادارة الاقتصاد الكلي، ومنع فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الايدز)، والجنس في مجال التنمية، وتنمية القطاع الخاص، والاستدامة البيئية، وإدارة الأحراج، وحماية التنوع الاحيائي، يجب تغيير سبل التعاون بين الوكالات في متابعتها للبرامج الوطنية. وفي نطاق هذا التحول، سيصبح دور برنامج الأمم المتحدة الانمائي أكثر تركيزا من أجل إقامة تحالف وثيق بين الوكالات يستطيع تقديم الدعم بصورة فعالة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

المرفق الأول

برنامج الأمم المتحدة الانمائي/مكتب خدمات المشاريع، التعاون مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف

١ - فيما يلي وصف لوضع العمليات وطائفة من الآليات التي يتعاون من خلالها برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومكتب خدمات المشاريع مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، في تنفيذ المشاريع.

أولا - اتفاقات الخدمة الادارية

٢ - لدى برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومكتب خدمات المشاريع ٦٥ اتفاقا من اتفاقات الخدمات الادارية، التي يجري تنفيذها أو التي أنجزت مؤخرا، لتقديم الدعم في مجال التنفيذ الحكومي لقروض البنك الدولي، ويوفر بمقتضاها مكتب خدمات المشاريع خدمات ادارية وخدمات الدعم الأخرى. ويبلغ مجموع الميزانية المشتركة لاتفاقات الخدمة الادارية ١٨٠ مليون دولار، أنفق منها ٢٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢، و ٥٨ مليون دولار في السنوات السابقة، وبقي ١٠٢ مليون دولار دون إنفاق.

٣ - ولدى مكتب خدمات المشاريع ستة اتفاقات يجري تنفيذها أو اكتملت مؤخرا لدعم التنفيذ الحكومي للقروض المقدمة من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية. ويبلغ مجموع الميزانية المشتركة لهذه الاتفاقات ٥١ مليون دولار أنفق منها ٢ مليون دولار في عام ١٩٩٢، و ١٣ مليون دولار في السنوات السابقة وبقي ٣٦ مليون دولار دون إنفاق.

٤ - ولا توجد اتفاقات للخدمة الادارية مع مصرف التنمية الآسيوي ولا مع مصرف التنمية الافريقي.

ثانيا - برنامج الأمم المتحدة الانمائي/مكتب خدمات المشاريع بوصفهما وكالة مشاركة

٥ - وافق برنامج الأمم المتحدة الانمائي/مكتب خدمات المشاريع على العمل كوكالة مشاركة، من أجل تقديم خدمات محددة الى ستة مشاريع تابعة لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي يقوم فيها البنك الدولي بدور الوكالة المنفذة. وثلاثة من هذه المشاريع في قطاع المياه في نيجيريا وباكستان. وهناك مشروعان إقليميان في افريقيا ومشروع في أوغندا وهي تعالج التخطيط الاقتصادي الأعم. ويبلغ مجموع قيمة هذه المشاريع ٧١١ ٧٦٦ ٣ دولارا بقي منها ٢٨٨ ٠٠٠ دولار دون انفاق.

ثالثا - مكتب خدمات المشاريع كوكالة منفذة

٦ - يعمل برنامج الأمم المتحدة الانمائي/مكتب خدمات المشاريع كوكالة منفذة لاثنتين من المشاريع يمولهما البنك الدولي (يمولان من خلال تقاسم التكاليف مع طرف ثالث) وقيمتهما ٦٢١ ٢٢٠ دولارا. وبالإضافة الى ذلك يقوم البرنامج الانمائي/مكتب خدمة المشاريع، في إطار صندوق "البنك الدولي بوصفه أمينا على مرفق البيئة العالمي"، بتنفيذ مشروع عالمي ومشروع أقاليمي مجموع ميزانيتهما ٩٦٦ ٠٠ دولار.

رابعا - البنك الدولي كوكالة مشاركة

٧ - منذ عام ١٩٨٨، تعاقد برنامج الأمم المتحدة الانمائي/مكتب خدمات المشاريع على خدمات تنفيذ المشاريع للبنك الدولي من خلال ٢٧ اتفاقا مشتركا بين الوكالات. ويبلغ مجموع قيمة هذه الاتفاقات المشتركة بين الوكالات ٥٨٩ ٤٠٤ دولارا.

المرفق الثاني

أمثلة مختارة للتعاون بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي والبنك الدولي على الصعيدين العالمي والقطاعي

أولا - مجالات التعاون

بدأت في الثمانينات، برامج مشتركة اتفق بشأنها البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ووكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة على العمل بشأن قضايا عالمية. وأهمها ما يلي:

معالجة المشاكل والقضايا العالمية

(أ) مرفق البيئة العالمي

(ب) برنامج المساعدة في ادارة قطاع الطاقة

(ج) العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية

(د) برنامج الادارة الحضرية

تعزيز المعرفة والفهم العلميين على الصعيد العالمي

(أ) الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية

(ب) برنامج مكافحة داء المذنبات الملتهبة

معالجة المشاكل القطاعية والاقليمية

(أ) مبادرة بناء القدرات الافريقية

(ب) دراسات المنظور الطويل الأجل الوطنية

(ج) الأبعاد الاجتماعية للتكيف

تنسيق أوساط المانحين

(أ) مؤتمرات المائدة المستديرة واجتماعات الأفرقة الاستشارية

(ب) تقييم، وبرامج التعاون التقني الوطنية

ثانيا - التعاون مع الوكالات الأخرى ضمن مجموعة البنك الدولي

برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومعهد التنمية الاقتصادية

(أ) برامج التدريب المشتركة في الأعمال السابقة للاستثمار

(ب) ادارة الاقتصاد الكلي

(ج) تصميم التكيف الهيكلي

ثالثا - برنامج الأمم المتحدة الانمائي والمؤسسة

الانمائية الدولية

(أ) مرفق تطوير المشاريع لمنطقة البحر الكاريبي

(ب) مرفق تطوير المشاريع الافريقية

(ج) برنامج الاستثمار الخاص المباشر الخارجي الآسيوي.

— — — — —