

Distr.
GENERALDP/1993/23
27 January 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISHمجلس إدارة
برنامج الأمم المتحدة
الانمائي

الدورة الأربعون

١ - ٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٢، نيويورك
البند ٤ (د) من جدول الأعمال المؤقتتخطيط البرامج وتنفيذها

بناء القدرات الوطنية

تقرير مدير البرنامج

موجز

ينطوي بناء القدرات على تنمية الموارد البشرية، وتطوير المؤسسات، وظهور مجموعة من السياسات العامة المفوضية إلى تحقيق التنمية. وقد جرى في الماضي بناء بعض القدرات ذات الأهمية نتيجة للجهود التي بذلتها الجهات المانحة. بيد أن هناك عددا من الأسباب وراء ما يشعر به مجتمع التنمية حاليا من اهتمام بتحديد استراتيجيات ووسائل أكثر اتساقا لبناء القدرات. وتتمثل أبرز أوجه هذا الاهتمام في ما يلي:

ملاءمة الأنشطة المضطلع بها للأهداف الوطنية الرئيسية؛ وسياق السياسات العامة للأغشطة؛ ونطاق بناء القدرة داخل المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية؛ وآليات تنسيق أنشطة بناء القدرة؛ وسبل استدامة القدرة. وتقوم الأنظمة الوطنية للتخطيط والإدارة بتوفير الأطر المتعلقة ببناء القدرات الوطنية، وبترجمة هذه الأطر إلى سياسات وبرامج. وتشمل الركائز الرئيسية التي يقوم عليها دعم برنامج الأمم المتحدة الانمائي في هذه المجالات النهج البرنامجي، والتنفيذ على الصعيد الوطني، وعملية تنسيق المعونات. ويتمثل أحد أهداف ترتيبات الخلافة المتعلقة بتكاليف دعم الوكالات في تيسير ما تقوم به الوكالات التابعة للأمم المتحدة من أدوار في المراحل الأولى الرئيسية لدعم وضع أطر البرامج القطاعية ودون القطاعية. وتشمل المجالات الرئيسية التي يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي أن يدعم فيها استراتيجيات بناء القدرات الوطنية تكوين القدرة على تحديد وإدارة رؤية طويلة الأجل بشأن التنمية؛ والقدرة على صياغة السياسات والبرامج؛ والقدرة على تنفيذ البرامج الوطنية؛ والقدرة على رصد وتقييم البرامج الوطنية.

أولا - مقدمة

١ - في المقرر ٢٧/٩١ المؤرخ ٢١ حزيران/يونية ١٩٩١، طلب مجلس الإدارة من مدير البرنامج أن يضع مبادئ توجيهية بشأن المساعدة المقدمة إلى الحكومات في صياغة وتنفيذ استراتيجيات بناء القدرات الوطنية المتعلقة بجميع مراحل دورة البرامج/المشاريع. وفي مقررات أخرى اتخذها مجلس الإدارة في عام ١٩٩٢، طلب المجلس إلى مدير البرنامج أن يقدم تقارير سنوية عن بناء القدرة الوطنية (٢/٩٢)؛ وأن يقدم المساعدة في بناء القدرات الوطنية أو تعزيزها من أجل صياغة وتنفيذ سياسات وبرامج التنمية المستدامة (١٦/٩٢)؛ وأن يضع مبادئ توجيهية بشأن تقديم المساعدة إلى الحكومات في صياغة وتنفيذ استراتيجيات بناء القدرات الوطنية من أجل التنفيذ على الصعيد الوطني (٢٢/٩٢)؛ وأن يواصل صياغة المبادئ التوجيهية للنهج البرنامجي، بما في ذلك تقديم المساعدة في تقييم وتعزيز القدرات التقنية والإدارية على المستوى البرنامجي (٢٣/٩٢).

٢ - واستجابة لهذه المقررات، اتخذت مجموعة من الخطوات. ويجري إعداد مبادئ توجيهية لبناء القدرات في سياق الانعقاد على الصعيد الوطني، كما أن العمل جارٍ لتنقيح دليل البرامج والمشاريع لإدماجه في هذه المبادئ التوجيهية، كما أنه من المتوقع التقييم المركزي لمبادئ توجيهية لتنظيم الأنشطة التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال بناء القدرات خلال دورة البرمجة الخامسة. وبالإضافة إلى ذلك، أعد الفريق المعني بإدارة السجلات والموارد التكنولوجية مشروع وثيقة بعنوان "برنامج لبناء القدرات في القرن ٢١: مخطط للمعايير والمبادئ التوجيهية لبرنامج"، وذلك كمتابعة لبرنامج الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية.

٣ - وفي الدورة التاسعة والثلاثين لمجلس الإدارة (١٩٩٢) عمت ورقة غرفة اجتماع عن بناء القدرات (DE/1992/CRP.1)، بالانجليزية فقط، وناقشت الورقة فيما بعد في مختلف المحافل بما في ذلك اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الفنية (الأنشطة التنفيذية). وقد جرت الاستفادة من تلك المناقشات في إعداد هذه الوثيقة، والتي يتضمنها الاستجابة للمقرر ٢/٩٢، الذي طلب فيه المجلس من مدير البرنامج أن يقدم تقريرا سنويا عن بناء القدرات.

ثانيا - المعلومات الأساسية والإطار المفاهيمي

٤ - استنادا إلى المبادئ الواردة في قرار الجمعية العامة ٤٤/٢١١ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، قامت الجمعية العامة ومجلس الإدارة خلال السنوات الأخيرة بإعداد إطار لبناء القدرات. والعناصر الرئيسية لهذا الإطار هي ترتيبات الخلافة في تكاليف دعم الوكالات، والتنفيذ على الصعيد الوطني، والنهج البرنامجي. ويسلم الإطار بملكية البلدان لجميع البرامج الانمائية وإدارتها ومراقبتها. وتقع على عاتق الحكومات مسؤولية تحديد الأولويات وتحقيق الغايات الانمائية وكفالة استمرارها.

٥ - ولا يشكل بناء القدرات نشاطا جديدا بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فقد أسندت إلى البرنامج، لسنوات عديدة، مهمة تعزيز زيادة الاعتماد على الذات في البلدان النامية فيما يتعلق بالقدرات

التنظيمية والتقنية والإدارية والبحثية اللازمة لصياغة وتنفيذ الخطط والسياسات الانمائية . ولذا ، فإنه على الرغم من دخول عبارة "بناء القدرات" في لغة التعبير الرسمية مؤخرا نسبيا ، فقد كان من أهداف التعاون التقني الذي يموله برنامج الأمم المتحدة الانمائي بناء القدرات في مجال الاعتماد على الذات خلال فترة وجود برنامج الأمم المتحدة الانمائي بكاملها تقريبا .

٦ - وعلى مر الزمن ، استخدمت عبارات مختلفة لوصف الأنشطة المتصلة ببناء القدرات . وفي الماضي ، كانت العبارة الأكثر شيوعا في الاستخدام هي "بناء المؤسسات" . ورغم عدم تطابق الأنشطة التي يشار إليها بعبارتي بناء المؤسسات وبناء القدرات ، فإن هناك تداخلا كبيرا فيما بينها . وتشير عبارة "بناء المؤسسات إلى إنشاء مؤسسات معينة ، وإلى مواردها البشرية ، ومعداتنا ، وتشكيلها ، وتنظيمها ، وإدارتها . أما عملية بناء القدرات فتعنى مجموعة من الأنشطة أوسع نطاقا وتنطوي على دعم تنمية الموارد البشرية ، والتعزيز التنظيمي ، وظهور مجموعة من السياسات العامة المنضوية إلى تحقيق التنمية .

٧ - واستنادا إلى هذا التعريف لبناء القدرات ، فإن القدرة المتعلقة بالتنمية تنطوي على ثلاثة عناصر هي : تعليم وتدريب المديرين والموظفين الفنيين والإداريين والتقنيين ؛ والاستعانة بهذه العناصر المدربة في تنظيمات القطاعين العام والخاص التي تهدف إلى تحقيق أثر إنمائي ؛ وتوفير "ثقافة التنمية" ، أي النظم والقواعد والتوقعات التي تنظم المعاملات والعلاقات بين الناس والمنظمات .

٨ - والتنمية المستدامة هي أحد مجالات بناء القدرات التي تحظى باهتمام عالمي . وتتطلب التنمية المستدامة نهجا كليا في بناء القدرات ، تشكل التنمية القائمة على المشاركة أحد عناصره الأساسية . ويعني ذلك المضي إلى ما وراء التدريب المحدد ، بما يكفل توفير فهم والتزام من جانب أفراد المجتمع بوجه عام فيما يتعلق بالتنمية المستدامة . ويعني ذلك أيضا ضرورة انشاء أو تعزيز المؤسسات والآليات اللازمة لاتخاذ القرارات ولتحقيق المشاركة من جانب القوى الاجتماعية المختلفة .

٩ - ونتيجة للجهود التي بذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهات المانحة الأخرى تم بناء ودعم عدد من القدرات الهامة في مجالات مثل الهياكل الأساسية (بما في ذلك البحوث) ، والتدريب المهني ، والصحة ، والاحصاءات ، والطيران المدني ، والأرصاد الجوية . بيد أن الجهود التي بذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهات المانحة الأخرى في إطار مجموعة أخرى من المجالات لم يكتب لها النجاح بالكامل . وهناك العديد من الأسباب وراء الاهتمام القائم حاليا داخل مجتمع التنمية بتوضيح معنى بناء القدرات وتحديد الأدوات التي يمكن عن طريقها متابعة هذه العملية . والأسباب الأربعة الأولى من هذه الأسباب هي ذات طابع شامل بالنسبة لجميع أنشطة بناء القدرات ، أما السببان الأخيران فهما يتعلقان على وجه التحديد بالتعاون التقني كأداة لدعم بناء القدرات .

١٠ - أما السبب الأول ، فهو أنه على الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدم الدعم للحكومات في مجال بناء القدرات ، لم يكن للكثير من هذه الأنشطة أثر كبير على التنمية . وفي بعض الحالات ، جرى الاضطلاع بالأنشطة في مجالات لم تكن ذات أهمية رئيسية بالنسبة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وفي حالات أخرى ، مثل التخطيط الإنمائي ، أصبحت الأنشطة ذات طابع هامشي إذ أصبحت الضرورات القصيرة الأجل تسيطر بشكل

متزايد على عملية اتخاذ القرارات في الميدان الاقتصادي في عدد كبير من البلدان النامية . وفي حالات أخرى أيضا ، تركزت الأنشطة على جوانب ثانوية أقل أهمية ومحدودة التغطية ، دون اعتبار لإمكانية إحداث تأثير على مستوى السياسة العامة ، حيث تؤخذ القرارات التي تؤثر على السكان ككل .

١١ - والسبب الثاني هو أن القدرات التي جرى بناؤها لم تدعم في جميع الحالات ، وقد شهد العقد الأخير ، داخل أقل البلدان نموا على وجه الخصوص ، اختفاء الكثير من القدرات من خلال عمليات مثل هجرة اليد العاملة الماهرة من البلدان التي يندر فيها وجود المهارات ، وانحياز مؤسسات القطاع العام على نطاق واسع ، وعدم تنفيذ الإصلاحات المطلوبة في مجال الخدمة المدنية . ويعد استبقاء القدرة أحد الجوانب الهامة في عملية بناء القدرات والتي لم يتم التأكيد عليها في الماضي على نحو كاف .

١٢ - ثالثا ، تركز الكثير من الجهود المبذولة في مجال بناء القدرات على دعم تنمية المهارات البشرية وإنشاء أو تعزيز المؤسسات ، دون إيلاء الاهتمام الكافي للقدرة المتعلقة بصياغة وتحليل البدائل في مجال السياسات ، أو تهيئة بيئة داعمة يتاح فيها توفير هذه القدرات واستغلالها بصورة فعالة .

١٣ - رابعا ، ركزت عملية بناء القدرات دعمها على الحكومات دون دعم يذكر للمؤسسات غير الحكومية ، أو القطاع الخاص ، أو المجتمع المدني بمعناه العام . وحتى في المجال الهام المتعلق بالقدرات في مجال السياسة العامة ، كان التركيز على الحكومة المركزية وليس على نطاق واسع من المؤسسات على النحو اللازم لوضع السياسات بصورة فعالة .

١٤ - خامسا ، لم يؤد بناء القدرات الى انشاء قدرة لدى البلدان المستفيدة على وضع إطار متماسك للتعاون التقني . ويعزى ذلك من ناحية الى أن الجانب الأعظم من التعاون التقني تتم إدارته كمشاريع مستقلة ، ومن ناحية أخرى الى أن كل جهة مانحة تقوم بنقل خبرتها الوطنية في مجال بناء القدرات الى الجهات المستفيدة ، دون تنسيق بين الجهات المانحة ، ودون تحقيق التكامل بين التعاون التقني وتدقيقات الموارد الأخرى .

١٥ - سادسا ، شابت التعاون التقني بوصفه أداة لبناء القدرات بعض العيوب . وهناك توافق في الآراء أخذ في الازدياد مؤداه أن التعاون التقني لم يكن فعالا ليس لأن مشاريع معينة لم يكتب لها النجاح ، ولكن لأن أموالا طائلة قد أنفقت دون الرجوع الى الغايات الانمائية ذات الأولوية ، ودون الرجوع الى البرامج ذات الصلة . ومن ثم ، فإن هناك حاجة إلى إعادة النظر في التعاون التقني كوسيلة لدعم بناء القدرات . وهناك حاجة الى تكييف الممارسات المتعلقة بالتعاون التقني مع السياق المتغير للاحتياجات من الموارد البشرية ومع مشاكل القدرات المؤسسية في البلدان النامية .

١٦ - وتبين هذه الاهتمامات ، المستقاة من الدروس المستفادة التجارب ، أن هناك قضايا رئيسية معينة ومتراصة يتعين التصدي لها صراحة لدى إعداد جميع الأنشطة المتعلقة ببناء القدرات وهي :

(أ) ملاءمة الأنشطة للأهداف الإنمائية الرئيسية للبلدان ؛

(ب) سياق السياسة العامة للبلدان ، والذي تنفذ الأنشطة البرنامجية في إطاره ؛

(ج) مدى بناء القدرة لدى المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية على السواء ؛

(د) آليات تنسيق أنشطة بناء القدرات ؛

(هـ) استدامة القدرة ؛

(و) مدى ادماج الدروس المستفادة من الماضي في طرق إنجاز التعاون التقني في مجال دعم بناء القدرات .

١٧ - وهذه القضايا مترابطة بعدة طرق . ففي كل بلد ، يجب أن تعكس الاستراتيجية المتعلقة بتنمية القدرات الوطنية الأولويات الإنمائية لهذا البلد ، وأن تحدد مجموعة المؤسسات التي يعد وجودها مستصوبا . على أن الاستراتيجية يجب أن تعكس أيضا قدرة المجتمع على دعم تلك المؤسسات على أساس مستمر . ولذلك يجب أن تحدث عملية تحديد الأولويات في إطار التقييدات الاقتصادية والمالية الموجودة حاليا والمنظورة في الأجل المتوسط . ومن ثم فإن عملية تحديد الأولويات وقضية استدامة الاقتصاد هما أمران يرتبط كل منهما بالآخر ارتباطا وثيقا . ويجب أن ينظر أيضا الى عملية الاستدامة في إطارها البيئي والثقافي والسياسي .

١٨ - ويتعين أن ينظر أيضا الى عملية الاستدامة في سياق عالم يزداد ارتباطا ويعيش حركة تنقل دولية كبيرة فيما يتعلق باليد العاملة المهنية وذات المهارات العالية ، الأمر الذي يضع تحديات رئيسية أمام الاستراتيجية الوطنية لبناء القدرات .

١٩ - ويتعلق أحد أوجه الترابط الأخرى بالمشاركين في عملية تحديد الأولويات . ذلك أنه على الرغم مما تقوم به الحكومة من دور لا بد منه في عملية تنمية القدرات الوطنية ، فإن مشاركة المؤسسات غير الحكومية ومجتمع المدنيين لها أهميتها الحيوية في قبول الاستراتيجية على نطاق المجتمع وضمان لاستمرارها سياسيا . وتؤدي إعادة النظر الجارية في بلدان كثيرة بالنسبة لدور الحكومة الى خفض كبير في نطاق الأنشطة الحكومية ، ولكن ذلك يقتضي بدوره القيام على نحو مماثل وبصورة قوية بتعزيز القدرة على وضع السياسات ، وتعزيز قدرة المؤسسات غير الحكومية بمختلف أنواعها على الاضطلاع بأنشطة جديدة . ولذلك يجب أن تشمل الاستراتيجيات والأولويات المتعلقة ببناء القدرات الوطنية منذ البداية القدرات الحكومية وغير الحكومية .

٢٠ - ويعد السياق المتعلق بالسياسة العامة أحد العناصر الرئيسية الأخرى اللازمة لتحقيق الاستدامة ، ولاسيما استدامة القدرة على مواصلة تكييف السياسات بما يوائم الظروف المتغيرة ، والاضطلاع بعمليات الإصلاح وإعادة التشكيل ، والاستفادة بصورة فعالة من المهارات وتعزيزها . وعلى سبيل المثال ، فإن الاستغلال الناقص للمهارات

المحلية في كثير من البلدان يرتبط بعدم قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات مستدامة فيما يتعلق بحجم القطاع العام وجداول مرتباته وحوافزه ومهامه ، كما يرتبط ، بصورة أعم ، بعدم قدرتها على الموازنة بين الموارد المتاحة والاحتياجات من الموارد .

٢١ - وينبغي النظر الى السياق المتعلق بالسياسات العامة لعملية بناء القدرات في أوسع نطاق ممكن لهذا السياق من حيث إجمالي الموارد المتاحة للتنمية ، بما في ذلك الاستثمارات المحلية والأجنبية ، والأنماط المتغيرة للتجارة الدولية ونقل التكنولوجيا ، وتدفعات المعونات . ويلزم إعداد برامج التعاون التقني الممولة على سبيل الهبة بطرق يكون من شأنها تحقيق أقصى فوائد ممكنة من مجموع تدفقات الموارد المقدمة . وعلى سبيل المثال ، فإن تغير أنماط انتاج الصناعة التحويلية الناشئ عن التغير التكنولوجي وحركة الاستثمارات الأجنبية يتيح فرصا جديدة لتنمية العمالة والدخل في البلدان النامية التي تستثمر في الموارد البشرية المناسبة .

ثالثا - تقييم القدرة

٢٢ - وهناك جانبان لتقييم القدرة ، هما الجانب اللاحق والجانب السابق . فعملية بناء القدرة تتطلب وسائل لتقييم إنجازاتها وأثرها بعد القيام بها . وينبغي أن تتمثل نتائج العملية في استدامتها ، وإمكانية الحصول عليها ، وإمكانية استخدامها ، وملاءمتها ، وأخيرا في التقدم الاقتصادي والاجتماعي الذي يتجلى في إدخال تحسينات على معيشة السكان . أما عملية التقييم السابقة للدخول في عملية بناء القدرة فيجب أن تنطوي أيضا على تقييم لاحتمالات تقديم مساعدة من شأنها أن تحرز أثرا إيجابيا ومستديما على التنمية .

٢٣ - وتتضمن الوثيقة DP/1990/18 مناقشة أولية لمؤشرات بناء القدرة الوطنية . ولأغراض القياس ، حددت ثلاثة مستويات للقدرة هي : النظم الاجتماعية للبلد وقواعده ، والمجموع الإجمالي للمؤسسات الموجهة نحو التنمية ؛ وقدرة كل مؤسسة من هذه المؤسسات على حدة . وأشارت الوثيقة الى أنه يمكن تقييم قدرة وفعالية كل مؤسسة على حدة ، بيد أن القدرة الإجمالية لأي بلد لا يمكن تقييمها عن طريق "جمع" القدرات المستقلة للمؤسسات . ويجب أن يقيّم جزء من القدرة الوطنية الإجمالية عن طريق قياس مدى استخدام نواتج مختلف المؤسسات لتحقيق أغراض اجتماعية واقتصادية إيجابية ؛ ومدى إتاحة النواتج المفيدة اجتماعيا بكفاءة ويسر ؛ ودرجة التفاعل بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مجالات مثل تحليل السياسات والبحوث الموجهة نحو السياسات .

٢٤ - وجسرى إبراز بعض المجالات لإجراء المزيد من البحوث عليها ، مثل التجارب النسبية لمختلف البلدان في توفير السلع العامة ، مع تباين أشكال المجموعات القائمة على توفيرها من منظمات عامة ، وتجارية خاصة ، ومنظمات خاصة غير حكومية/ غير تجارية . وسيكون الغرض من ذلك هو بحث طابع وأداء وآثار مختلف الترتيبات المؤسسية على نوعية السلع العامة ومدى إمكانية حصول السكان على هذه السلع .

٢٥ - ومن المعتزم مواصلة بحث هذه القضايا في إطار البرنامج البحثي لدورة البرمجة الخامسة الممول من موارد البرنامج الخاصة ، والذي بدأ بالاشتراك مع البنك الدولي في إجراء دراسة لبناء القدرات في ستة بلدان . ويجب أيضا مواصلة تطوير هذه المناقشة على الصعيد القطري . وكما جرت الإشارة إليه في الوثيقة DP/1990/18 ، فإن عملية تقييم بناء القدرات تنطوي على أبعاد اقتصادية واجتماعية ومؤسسية وسياسية وتكنولوجية وأبعاد تتعلق بالموارد البشرية . وبعض هذه الأبعاد قابل للقياس عن طريق استخدام مؤشرات كمية ، بينما يتطلب البعض الآخر أحكاما نوعية .

٢٦ - ويجري وضع نظم لرصد بناء القدرات تتضمن إنشاء قاعدة معلومات مرجعية ، بالإضافة الى أسس كمية ونوعية يمكن على أساسها تقييم أثر الجهود المبذولة في مجال بناء القدرات . وخلال المراحل الأولى من دورة البرمجة الخامسة ، ستستخدم مؤشرات هذه "العملية" لقياس ورصد التقدم المحرز ؛ مثل مدى التزام الحكومات الوطنية بالتصدي للمشكلة ؛ وتعيين فريق أو وحدة لتولي مسؤولية إدارة عمليات بناء القدرات وتنسيق المدخلات من الجهات المانحة ؛ وإنشاء أفرقة عمل وظيفية ؛ ووضع استراتيجية لبناء القدرات ؛ وإنشاء نظام للمعلومات . أما مؤشرات "الأثر" فستستخدم في مراحل لاحقة من الدورة في الوقت الذي تتم فيه صياغة الاستراتيجيات في قطاعات محددة بمزيد من التفصيل ، وتنفيذها .

٢٧ - وعملية تقييم بناء القدرات هي عملية معقدة ، ليس فقط من الناحية المنهجية ، ولكن أيضا لأن الكثير من العوامل التي يتوقف عليها النجاح هي عوامل خارجية وغير منظورة . ومن الأمثلة على هذه الظواهر الكوارث الطبيعية والصدمات الخارجية سلبية الأثر الناشئة عن الترابط الاقتصادي ، مثل التدفقات المفاجئة في موجات اللاجئين ، أو عودة العمال من الخارج مما يتسبب في آن واحد في حدوث خسائر في الإيرادات الآتية من التحويلات وفي زيادة البطالة . وهناك مثال آخر وهو جائحة فيروس نقص المناعة البشرية /متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) ، التي تهدد حاليا بتقويض القاعدة الإنتاجية للاقتصاد في كثير من البلدان ، كما تفرض أعباء لا تحتمل على الخدمات الاجتماعية . ومن الأمثلة الأخرى عملية التحول الجارية في أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة ، التي تمر فيها المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية بحالات واسعة النطاق من الاضطراب والانهيار . وتتطلب هذه الحالات نهجا لبناء القدرات يكون من شأنه دعم السلطات الوطنية في الاستجابة للاحتياجات الفورية مع القيام ، في الوقت ذاته بوضع الأساس لتحسين إدارة الموارد في الأجلين المتوسط والطويل .

٢٨ - وبعض عناصر النجاح لا يمكن تقييمها إلا في الأجل الطويل . وعلى سبيل المثال ، فبالنسبة لبعض الأنشطة الرامية الى دعم برامج التنمية المستدامة ، لا يمكن تقييم آثار الجهود المبذولة في هذا الصدد إلا بعد فترة طويلة .

٢٩ - ويجب أيضا الاضطلاع بعملية تقييم القدرات قبل الشروع في هذه العملية . فهناك صلة مباشرة بين استخدام القدرات الوطنية وعملية التنفيذ على الصعيد الوطني ، بالنسبة للبرامج والمشاريع الإنمائية الوطنية ، وأيضا بالنسبة للتعاون التقني الذي يموله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وعملية تعيين وكيل منفذ للمشاريع المضطلع بها بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يجب أن تستكشف في المقام الأول في سياق الكيانات الوطنية التي لديها إمكانات للاضطلاع بهذه المهام .

٣٠ - وتنطوي عملية تقييم قدرة وصلاحيات أي منظمة فيما يتعلق بتنفيذ وإنجاز أي مشروع أو برنامج على النظر في المركز القانوني والمالي لهذه المنظمة ، وولايتها ، وهيكلها ، والخبرات والمؤهلات التي يتمتع بها موظفوها الإداريون والتقنيون ، وقدرتها على تخطيط المشاريع ، وقدرتها على إدارة المشاريع ورصدها وتقييمها .

٣١ - وستشكل أيضا عملية تقييم القدرة قبل الشروع في بنائها جزءا من عملية صياغة استراتيجيات بناء القدرة . وفي هذا الصدد ، فإنها ستنتطوي على دراسة متأنية لما هو متاح من موارد بشرية وقدرة تنظيمية داخل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ، والقيود التي تعترض سبيل الاستنادة بشكل فعال من القدرات الموجودة .

رابعاً - إطار عمل لبناء القدرة الوطنية

٣٢ - تقوم النظم الوطنية للتخطيط والادارة بتوفير الأطر المتعلقة ببناء القدرات الوطنية وترجمة هذه الأطر الى سياسات وبرامج . وفيما يتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة ، على سبيل المثال ، ستوفر الاستراتيجيات الوطنية التي ستظهر نتيجة لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية إطارا هاما في هذا الصدد .

٣٣ - ويمكن تحديد بعض القدرات الرئيسية المطلوبة لجميع البلدان للنهوض بتنميتها الاجتماعية والاقتصادية . وتلك هي القدرة على تحديد رؤية طويلة الأجل وادارتها ، بما في ذلك مشاركة مختلف القوى الاجتماعية والمؤسسات غير الحكومية في هذه العملية ؛ والقدرة على صياغة سياسات وبرامج للتنمية المستدامة ؛ والقدرة على ادارة سياسات الاقتصاد الكلي والموارد الانمائية ؛ والقدرة على تنفيذ وتقييم أنشطة التنمية المستدامة .

٣٤ - ومن الدعامات الرئيسية التي يقوم عليها دعم برنامج الأمم المتحدة الانمائي فيما يتعلق بهذه القدرات الرئيسية النهج البرنامجي ، والتنفيذ على الصعيد الوطني ، وعملية تنسيق المعونات . وعن طريق الاعتماد على منظور حيادي ومتعدد الأطراف ، ينبغي أن يتركز إسهام منظومة الأمم المتحدة بصورة متزايدة على المراحل الأولية الأكثر أهمية والتي تتناول إجراء حوار مع الحكومات بشأن السياسات العامة وتقديم الدعم لها في صياغة الاستراتيجيات والبرامج ذات الطابع القطاعي والمتعدد القطاعات . وينبغي تحويل التركيز الى هذه المراحل الأولية ذات الأهمية من أجل تعزيز فعالية الموارد المحدودة لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي وللتصدي للقضايا المتعلقة بجدوى القدرات وملاءمتها .

٣٥ - ومن شأن ترتيبات الخلافة المتعلقة بتكاليف دعم الوكالات أن تيسر أيضا من الاضطلاع بالأدوار التي يمكن أن تقوم بها الوكالات التابعة للأمم المتحدة في المراحل الأولى الهامة من وضع أطر البرامج القطاعية ودون القطاعية . وتندرج المسائل المتعلقة بإقامة حوار مع الحكومات بشأن السياسات العامة وتوفير المشورة لها في إطار موارد دعم الخدمات التقنية على مستوى البرامج بوجه خاص .

٣٦ - كما أنه من شأن تحديد القدرات الأساسية وتقييم ما تواجهه من عقبات هامة أن يوفر الأساس لتحديد نقاط الدخول التي يمكن أن يبدأ منها برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومنظومة الأمم المتحدة . وتشمل هذه النقاط ما يلي : إجراء حوار بشأن الأهداف والسياسات العامة ، والاستراتيجيات والبرامج القطاعية ؛ وتعزيز القدرات على تحديد وإعداد البرامج والسياسات الوطنية ؛ وادماج الأولويات والمبادرات العالمية ، مثل الإعلان العالمي لتوفير التعليم للجميع ، وجدول أعمال القرن ٢١ ، في السياسات والبرامج الوطنية .

٣٧ - وتعد مهمة دعم صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية في مجال بناء القدرات مهمة شاقة ، وحتى مع تركيز الموارد على الأنشطة الأولية ذات الأهمية ، فإن هذا الدعم لا يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي وحده أن يوفره . ومن الضروري إيجاد نهج منسق يشمل منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الأخرى المتعددة الأطراف ، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز ، والجهات المانحة الثنائية . وهناك الكثير من المؤسسات المانحة ، بما في ذلك البنك الدولي ، التي تعيد تقييم نهجها إزاء عملية بناء القدرات ، والوقت مؤات لوضع نهج أكثر تلاحماً وتنسيقاً . وهذا هو أحد المجالات التي يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي أن يمارس فيها قدراً من الريادة ، وذلك في ضوء حياديته وتجربته العالمية في مجال أنشطة بناء القدرات . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن الكثير من الأدوات التي يدير بها برنامج الأمم المتحدة الانمائي أنشطة التعاون التقني هي أدوات ذات أهمية متزايدة من أجل وضع نهج منسق ، ومن هذه الأدوات اجتماعات المائدة المستديرة ، والبرامج الوطنية لتقييم التعاون التقني ، وبرنامج التنمية الإدارية .

٣٨ - وبالامكان دراسة السبل التي يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي أن يقدم الدعم من خلالها إلى الحكومات في مجال صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية في مجال بناء القدرات في إطار المراحل التالية لدورة البرمجة :

(أ) منظور التنمية الطويلة الأجل : إن القدرة على تحديد وإدارة رؤية طويلة الأجل للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، والعمل على تحقيق مزيد من الاتساق بين أهداف السياسة العامة في الأجلين القصير والطويل ، يمكن دعمهما من خلال مبادرات مثل الدراسات الوطنية للمنظور الطويل الأجل ، والتي تنطوي على دعم القدرات الحكومية وغير الحكومية للمشاركة في المشاركات الوطنية . كما يمكن تقديم الدعم في مجال هذه القدرة عن طريق تقديم المساعدة في العملية الديمقراطية والتعددية ؛

(ب) وضع الاستراتيجيات والسياسات : يتم دعم القدرة المتعلقة بصياغة السياسات والتوجهات الأساسية في المديين القصير والمتوسط من خلال الحوار المتعلق بالسياسة العامة (اجتماعات المائدة المستديرة ، والأفرقة الاستشارية ، واستراتيجيات التنمية المستدامة لدعم جدول أعمال القرن ٢١) ؛ ويقدم الدعم في مجال إدماج متطلبات بناء القدرة في عملية صياغة سياسات الاقتصاد الكلي ، ودور التعاون التقني في دعم تنمية القدرة على تحديد الأولويات ، هذا الدعم يقدم من خلال البرامج الوطنية لتقييم التعاون التقني ، والمشاورات القطاعية ، وصياغة أطر البرنامج الوطنية ، والاضطلاع بأنشطة محددة مثل مبادرة بناء القدرات في افريقيا . وتيسر موارد دعم الخدمات التقنية على مستوى البرامج توفير الموارد لتقديم الدعم لهذه العملية عن طريق الوكالات المتخصصة . وللوكالات أيضاً برامجها العادية الخاصة بها والمتعلقة بإجراء التحليلات القطاعية ، والتي يمكن أن تتناول عملية بناء القدرات في مجال وضع الاستراتيجيات والسياسات ؛

(ج) تنفيذ المؤسسات العامة وغير الحكومية للبرامج الوطنية : يتم دعم القدرة على ادارة وتنفيذ البرامج الوطنية من خلال تقييم القدرات على المستويات الكلية والقطاعية والوطنية والمحلية والتي تشمل المؤسسات العامة وغير الحكومية . وستساعد عمليات تقييم القدرات على تحديد الاحتياجات ذات الأولوية والمهام المحددة التي يتعين الاضطلاع بها . ويتم أيضا تقديم الدعم في مجال القدرة على التنفيذ من خلال برنامج التنمية الادارية فسي مجالات الادارة والتنسيق فسي الميدان الاقتصادي واصلاح الخدمة المدنية ، وتحقيق اللامركزية . وتقتضي زيادة المسؤولية الوطنية فيما يتعلق بادارة البرامج مواصلة التعاون التقني من خلال الهياكل القائمة ، وأن يعطي التعاون التقني الأولوية للقدرات الوطنية الموجودة . وفي أحوال كثيرة غالبا ، سرعان ما يحل الدعم المؤسسي محل المسؤولية الوطنية ويفرض نفسه بصورة مستديمة . ومن شأن تعزيز التنفيذ على الصعيد الوطني بصورة منتظمة ، أي تولي المسؤولية العامة عن الادارة والمساءلة ، في سياق النهج البرنامجي ، أن يوفر في آن واحد خبرة مكتسبة وأساسا مجديا من حيث التكلفة للأنشطة التنفيذية ؛

(د) الرصد والتقييم : يجري دعم القدرة على رصد وتقييم أثر البرامج الوطنية عن طريق وضع مؤشرات لتقييم القدرة الوطنية ، ومن خلال التعاون التقني مباشرة وذلك لدعم بناء القدرة الوطنية في مجال الرصد والتقييم . وينبغي أن يكون لهذه العملية أثرها الارتجاعي على عمليات صياغة الاستراتيجيات واستعراض السياسات .

٣٩ - ولدى وضع نهج استراتيجي منسق لبناء القدرات ، فإن الأدوات المحددة أعلاه تشكل عناصر رئيسية للدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الانمائي على المستوى القطري . وسوف تتناول وثيقة الاستراتيجية القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي (البرنامج القطري) القضايا الرئيسية لبناء القدرات (الأولويات، والاستدامة، والقدرة في مجال السياسة العامة، والاستنادة من القدرات، والمؤسسات غير الحكومية) ، كما ستضع أدوات محددة يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي من خلالها أن يقدم الدعم ، في كل بلد بعينه ، في مجال الاستراتيجية الوطنية لبناء القدرة .
