DP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

DP/1994/59
16 Auguest 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلـــس التنفيـــذي لبرنامـــج
الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق
الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثالثة
تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٤، نيويورك
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت

المسائل المتصلة بدورة البرمجة

خيارات ممكنة من أجل هيكل لفترة البرمجة المقبلة

تقرير مدير البرنامج

المحتويات (تابع)

		الفقـــرات	الصفحة
أولا-	الغرض والمقدمة	١ - ٨	٣
	ألف - الغرض	١	٣
	باء - المبادئ والفروض	٢ - ٨	٣
ثانيا -	إطار البرمجة ومصادر التمويل	٩ - ٢٧	٥
	ألف - الأهداف البرنامجية	٩ - ١٠	٥
	باء - مصادر التمويل : التمويل الأساسي	١١ - ١٣	٦
	جيم - مصادر التمويل : التمويل غير الأساسي	١٤ - ١٦	٧
	دال - أهداف حشد الموارد	١٧ - ١٨	٨
	هاء - هدف تخصيص الموارد من الأموال الأساسية	١٩ - ٢٠	١١
	واو - خيارات لآليات التمويل	٢١ - ٢٧	١١

94-33105 210994 210994

المحتويات (تابع)

		الفقـــرات	الصفحة
ثالثا -	خيارات لتخصيص موارد البرنامج الأساسية	٢٨ - ٥٣	١٣
ألف -	مقدمة	٢٨ - ٢٩	١٣
باء -	البرامج العالمية والأقاليمية والإقليمية	٣٠	١٣
جيم -	موارد البرنامج الخاصة	٣١	١٣
دال -	تخصيص موارد البرنامج الأساسية على المستوى القطري	٣٢ - ٤٨	١٤
هاء -	الاستبعاد التدريجي والأهلية	٤٩ - ٥٣	١٨
رابعا-	خيارات لتخطيط الموارد وإدارتها	٥٤ - ٦٤	١٩
ألف -	الترتيبات الراهنة	٥٤ - ٥٨	١٩
باء -	دورة مستمرة مدتها ثلاث سنوات	٥٩ - ٦٤	٢٠
خامسا-	إجراءات المجلس التنفيذي	٦٥	٢٢
مرفق	مجموعات الخيارات		٢٣

أولا - الغرض والمقدمة

ألف - الغرض

١ - يستجيب هذا التقرير لعدد من الطلبات المقدمة من المجلس التنفيذي. فبعد أن استعرض المجلس في دورته السنوية لعام ١٩٩٤ الورقة المفاهيمية المتعلقة بالقضايا ذات الصلة بدورة البرمجة السادسة (DP/1994/20) قرر (١٧/٩٤) مواصلة النظر في الموضوع فيما يلي من دوراته العادية بغية التوصل إلى قرار نهائي في دورته السنوية لعام ١٩٩٥. ولكي يتسنى للمجلس تناول الموضوع في دورته الحالية طلب إلى مدير البرنامج وضع الخطوط العامة لهيكل محتمل لمداولات إضافية، كما طلب منه أن يُعد المزيد من الوثائق التي تعالج بصفة خاصة: تطوير الورقة المعنونة "مبادرات من أجل التغيير" (DP/1994/39) حسبما يرى تطبيقها على دورة البرمجة المقبلة؛ ووضع خيارات لتنقيح إطار البرمجة القائم على أساس أرقام التخطيط الإرشادية؛ ووضع خيارات لتنقيح نهج توزيع الموارد بما في ذلك معايير الأهلية والاستبعاد التدريجي، ووضع معايير أو أوزان تكميلية. من ناحية أخرى، يكتسب المقرر ١٤/٩٤ أهمية بالغة بالنسبة للمناقشة الراهنة، على أساس ما جاء فيه من تشجيع من جانب المجلس للجهود المبذولة من أجل تركيز البرنامج، بوضع الأهداف الثلاثة والمجالات الأربعة ذات الأولوية المحددة في الورقة موضع التنفيذ العملي، آخذا بعين الاعتبار الآراء المطروحة في الدورة السنوية، وفي سياق المناقشات الدائرة بشأن الترتيبات التي ستخلف دورة البرمجة الخامسة.

باء - المبادئ والفروض

٢ - وقد نالت مداولات المجلس التنفيذي بشأن هذه المسائل حظا وافيا من الاهتمام في الدورة السنوية لعام ١٩٩٤، وأدمجت التوجيهات التي أسديت في مجموعة الفروض والمبادئ التي ترد لاحقا لاتخاذها قاعدة لمواصلة المناقشات.

عناصر التنمية البشرية المستدامة

٣ - والأهداف الثلاثة للبرنامج الإنمائي المنشودة في إطار التنمية المستدامة حسبما ترد في الوثيقة DP/1994/39، وحسبما تحظى بالتأييد في المقرر ١٤/٩٤ هي: تعزيز التعاون الدولي من أجل التنمية البشرية المستدامة، والعمل كمرجع فني رئيسي بشأن وسائل تحقيقها؛ ومساعدة أسرة الأمم المتحدة على أن تصبح قوة موحدة وفعالة من أجل تحقيق هذه التنمية؛ وتركيز موارد البرنامج الإنمائي ذاتها من أجل تقديم الحد الأقصى من المساهمة في البلدان التي تسدى إليها خدمات تتصل بأبعاد معينة رئيسية في التنمية البشرية. ولا بد أن تشكل هذه الأهداف مرتكزات أساسية لهيكل فترة البرمجة المقبلة.

٤ - كذلك، يتعين أن تكون أي خيارات تتعلق بالإطار البرنامجي الجديد، معبرة عن المجالات الأربعة للتركيز التي تحددت في تقرير مدير البرنامج عن مبادرات التغيير (DP/1994/39) ومؤازرة لها، وهذه المجالات هي، القضاء على الفقر، وخلق فرص العمل، وتجديد البيئة، والنهوض بالمرأة، مع التسليم في الوقت ذاته بتأكيدات المجلس التنفيذي على أن يكون تحقيق التنمية البشرية المستدامة في هذه المجالات متفقا مع الأولويات الوطنية.

آليات التمويل

٥ - وقد افترض في تصميم إطار الدورة البرنامجية المقبلة، أن أحد أهدافها الرئيسية المنشودة هو اجتذاب مجموعة واسعة من الموارد واستخدامها على نحو أكبر من التركيز، ومن ثم من الفعالية، بما يتناسب مع الأهداف الثلاثة والمجالات الأربعة المعتمدة في المقرر ١٤/٩٤. ولتحقيق هذا الهدف، لا بد من أن يستمر وجود برنامج أساسي يكون بمثابة الركن الركين للبرمجة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ما يعني استمرار سريان الأهداف المتعلقة بالتماس التبرعات (وأي توليفة أخرى من أساليب التمويل مثل الاشتراكات المقررة أو التبرعات المعلنة التي تحدد عن طريق التفاوض). وينبغي في أساليب التمويل المختارة أن تعزز النزعة الواقعية والقدرة على التنبؤ على صعيدي التخطيط والإنجاز، دون حيدان عن التزام المانحين بالوفاء بالموارد المستهدفة. ومن المفهوم أن الجمعية العامة ستتناول هذه المسائل بمزيد من المناقشات في سياق مداولاتها المتعلقة بتمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، التي بدأت في حزيران/يونيه ١٩٩٤.

مبدأ العالمية

٦ - وفي مداولات الدورة السنوية للمجلس التنفيذي لعام ١٩٩٤، جرى أيضا التأكيد من جديد على أهمية المحافظة على مبدأ عالمية المشاركة من جانب جميع بلدان البرنامج. فهذا المبدأ لا يساعد فحسب على صيانة الشبكة العالمية للمكاتب القطرية، التي تشكل أهمية حاسمة للتنسيق في منظومة الأمم المتحدة، بل يعزز أيضا تطبيق اتفاقات ومعايير عالمية مختلفة ينتقص من فعاليتها ككل عدم اشتراك بعض الأطراف فيها. كما أن مبدأ العالمية، من ناحية أخرى، يقوم على وجود مجموعات محرومة كبيرة في جميع بلدان البرنامج، وأنه من غير الانصاف تضييق فرص حصولها على التعاون التقني الذي تنشده. وأخيرا، يمكن لمبدأ عالمية المشاركة في البرامج التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بدلا من تخصيص قدر كبير من الموارد من أجل دعم هذه المشاركة) أن يشجع بلدان موجودة في الوقت الحاضر عند مركز "المتأهل" أو قريبا منه على أن تنضم إلى البلدان المانحة المحتملة في الأجل الأطول.

توزيع الموارد

٧ - أعرب المجلس التنفيذي عن اهتمامه الواضح باستعراض مجموعة كاملة من الأطر المتعلقة بالتخطيط وتوزيع الموارد، بما فيها أي خيارات لم ينظرها حتى الآن. وأشار المجلس إلى أن أي مداولات يجريها في هذا الشأن لا بد أن تلتمس تحقيق ما يلي:

(أ) إعادة تأكيد مفهوم تخصيص الموارد وترسيخه باعتبار أنه يضع أهدافا للتخطيط، ولا يقرر استحقاقات مطلقة في الموارد، على النحو الذي بات ينظر به إليه في إطار نظام أرقام التخطيط الإرشادية؛

(ب) المحافظة على القدرة على التخطيط الطويل الأجل مع تقليل مواطن الضعف والمخاطر المالية؛

(ج) ربط توزيع الموارد بالاحتياجات القطرية في مجالات التركيز؛

(د) إتاحة أكبر قدر من المرونة في التعبير عن تغير الأحوال القطرية باستخدام معايير محسنة للتوزيع.

الخطوط العامة للمناقشة

٨ - واستنادا إلى التوجيهات التشريعية المذكورة عاليه، والمبادئ والفروض المستخلصة من المناقشات الدائرة حاليا، يتوزع باقي التقرير إلى أقسام تغطي المجالات التالية: (أ) الإطار البرنامجي ومصادر التمويل؛ (ب) خيارات لتخصيص موارد البرنامج الأساسية؛ (ج) خيارات لتخطيط الموارد وإدارتها. وفي حين توضع لكل عنصر من هذه العناصر خيارات خاصة به، لا بد لعناصر الإطار البرنامجي أن تعمل في نهاية المطاف بطريقة تمكنها من أن يدعم بعضُها بعضَها. وبغية تسهيل هذه المناقشة، ترد في المرفق مصفوفة توضح التوافيق الممكنة لدمج الخيارات المتعلقة بتخصيص الموارد مع الخيارات المتعلقة بتخطيطها وإدارتها.

ثانيا - إطار البرمجة ومصادر التمويل

ألف - الأهداف البرنامجية

٩ - بعد أن فرغ المجلس التنفيذي من النظر في تقرير مدير البرنامج المعنون "مبادرات من أجل التغيير" (DP/1994/39)، اعتمد مقرره ١٤/٩٤ الذي حدد فيه الإطار البرنامجي لأنشطة برنامج الأمم المتحدة

الإنمائي في الفترة المقبلة. وحسبما ورد في الفقرتين ٣ و ٤ أعلاه، فإن ركيزة هذا الإطار هي بلوغ الأهداف الرئيسية الثلاثة للمنظمة، وزيادة مقدار التركيز في المساعدة التي يقدمها البرنامج الإنمائي في المجالات الأربعة المحددة، وتحقيق ذلك عن طريق الاستعانة بأنماط المشاركة التي يحظى فيها البرنامج بميزة نسبية. وبذلك، يصبح التطبيق العملي لهذا الإطار هدفا رئيسيا لفترة البرمجة المقبلة.

١٠ - وثمة هدف ثان يتمثل في وضع إطار للبرمجة يسهل إجراء توسع ذي شأن في قاعدة موارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتعزيز الحشد المشترك للموارد مع بلدان البرنامج، مما يزيد من الدعم المقدم إلى البرامج الوطنية، ويكثر من مساهمات البرنامج الإنمائي فيها. ومثل هذا الحشد للموارد عن طريق البرنامج الإنمائي والتمويل الموازي، يشكل بدوره هدفا برنامجيا رئيسيا منشودا في الفترة المقبلة.

باء ـ مصادر التمويل: التمويل الأساسي

١١ - تستعرض الجمعية العامة في الوقت الحاضر نظم التمويل المعمول بها في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وفي حين يترقب المجلس التنفيذي نهاية هذه المداولات، يتعين عليه أن يواصل نظره هو في الإطار العام الذي ينظم فترة البرمجة المقبلة للبرنامج الإنمائي، معتمدا على خيارات التمويل التي يتوخاها من أجل كفالة الدعم المستمر للبرامج التي يضطلع بها.

١٢ - وقد أبانت التجربة أن التمويل الأساسي هو حجر الزاوية الذي تنبني عليه جميع أنشطة البرنامج الإنمائي. وعلى ذلك، وبالرغم من أن الموارد الأساسية باتت تمثل حصة متناقصة في إجمالي التمويل المتدفق على البرنامج الإنمائي (وهو التناقص الذي يعزى بدرجة رئيسية إلى زيادة الموارد غير الأساسية على النحو المبين في القسم ثانيا ـ جيم من التقرير) فإن التمويل الأساسي ما فتيء يوظف بشكل فعال كمدخل حاسم في المبادرات الإنمائية للبلدان التي يقدم البرنامج الإنمائي خدماته فيها. وتمشيا مع التوجهات التشريعية، يجري توجيه الأموال الأساسية بشكل متزايد صوب المجالات المختارة للتركيز. وثمة بلدان كثيرة تأخذ بنهج فعال في تقديم التمويل الأساسي، حيث تمرره في صورة أموال أساسية تساعد في حشد مزيد من الموارد من أجل البرامج الوطنية ودعم الأنشطة العليا والأمامية (كأنشطة وضع السياسات وصياغة البرامج وبناء القدرات على التنفيذ). ويستخدم التمويل الأساسي أيضا كعنصر جوهري في برامج وطنية كبيرة يجري تمويلها من المصادر المتعددة الأطراف. وهذه التجربة الأخيرة التي تكشف عن الدور الحاسم والإيجابي الذي يفي به التمويل الأساسي، لا بد وأن تُدرج ضمن ما يستخلص من خيارات تتعلق باستخدام التمويل الأساسي في فترة البرمجة المقبلة (على النحو المبين تفصيلا في القسم الثالث من التقرير).

١٣ - ويود مدير البرنامج أن يقترح، فيما يتعلق بالنقطة المتعلقة بالتمويل الأساسي، جعل قاعدة الموارد الأساسية للسنة الأولى في فترة البرمجة المقبلة قائمة على مستوى للموارد معادل لمستوى القاعدة الأساسية لدورة البرمجة الخامسة (مضافا إليه تسوية للتضخم)، علما بأن أهداف النمو لدورة البرمجة الخامسة لم تتحقق. وعلى ذلك، فإنه من المأمول أن تبدأ دورة البرمجة المقبلة بهدف محدد لعام ١٩٩٧ مقداره حوالي ١,٢٥ من بلايين الدولارات، (على أساس تقدير معدل التضخم السنوي بنسبة ٤ في المائة تقريبا) بالمقارنة بقاعدة الموارد البالغة بليون دولار واحد الموضوعة لدورة البرمجة الخامسة. ومن المأمول أيضا وضع هدف واقعي وقابل للتنبؤ لمعدل زيادة مستوى قاعدة الموارد في فترة البرمجة المقبلة.

جيم - مصادر التمويل: التمويل غير الأساسي

١٤ - تنبئ الاتجاهات المتغيرة في الموارد الأساسية وغير الأساسية عن أن الإطار التشريعي لفترة البرمجة المقبلة، ينبغي ألا يقتصر على الموارد الأساسية وحدها، على غرار ما حدث في دورات البرمجة السابقة وحتى صدور أحكام المقرر ٣٤/٩٠ المتعلق بدورة البرمجة الخامسة. وبدلا من ذلك، لا بد أن يسلم الإطار الجديد صراحة بمجموعة من الأدوات المالية، بما فيها صناديق الأغراض الخاصة وغيرها، بحيث تكون متاحة لبلدان البرنامج وفي متناولها. وأحد المتطلبات الأولية في هذا الصدد تتمثل في الواقع في إنشاء نوافذ مناسبة لحشد موارد تمثل إضافة واضحة لما هو قائم من الترتيبات الراهنة. وهذه النوافذ إما أنها تساعد في تهيئة تمويل جديد وإضافي، أو في جلب موارد من المساعدة الإنمائية الرسمية مما لا يتدفق في الوقت الحاضر عن طريق القنوات المتعددة الأطراف مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومن شأن إعادة توجيه مسار هذه الموارد، إن اقترن بالتنسيق الملائم وزيادة دقة تركيز البرمجة، أن يدلل على جاذبيته سواء لبلدان البرنامج أو للبلدان المانحة.

١٥ - لذلك، وفي حين يفترض أن يستمر التمويل الأساسي كمرتكز لأنشطة البرنامج الإنمائي، سيجري أيضا تعزيز أركانه بالسعي المستمر للوصول إلى مختلف الصناديق ذات الأغراض المحددة أو المرتبطة بمواضيع بعينها التي ظهرت إلى الوجود خلال السنوات الماضية. ويفترض أيضا أن العناصر المؤلفة للتمويل الإضافي يمكن أن تتسع فعلا خلال الفترة المقبلة لاستيعاب التدفقات الحالية والتدفقات المحتملة المتأتية من المساعدة الإنمائية الرسمية ومن المصادر الأخرى.

١٦ - وفي ضوء ما ذكر أعلاه، يمكن تصور شكل آليات التمويل غير الأساسي على النحو التالي:

(أ) التمويل المركزي

'١' الصناديق ذات الأغراض الخاصة القائمة والجديدة (مثل برنامج بناء القدرات في القرن ٢١، وصندوق التصحر، وصندوق الطاقة المستدامة)؛

'٢' الصناديق الاستئمانية وسائر الصناديق الأخرى (مثل صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، وصندوق الأمم المتحدة للمرأة)؛

'٣' الصناديق العالمية الأخرى الموكولة الى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأغراض البرمجة والإدارة (مثل المرفق البيئي العالمي، وبروتوكول مونتريال وسواهما من الصناديق التي تنبثق مستقبلا عن المؤتمرات العالمية).

(ب) الأموال القطرية

'١' المشاركة في التكاليف، المتأتية من الإيرادات الذاتية لبلدان البرنامج، ومن المصارف الإنمائية والأطراف المانحة الثالثة؛

'٢' "النواتج" الخاصة المتصلة بخدمات التعاون الإنمائي/التقني في المجالات التي تتوفر للبرنامج الإنمائي فيها خبرة فنية (مثل تنسيق المعونة وتقديم مساعدة لمجمل عملية التنمية)، والتي تكون متاحة للتطبيق في سياقات تشمل فرادى البلدان ويمكن أن يبحث لها عن تمويل مستقل؛

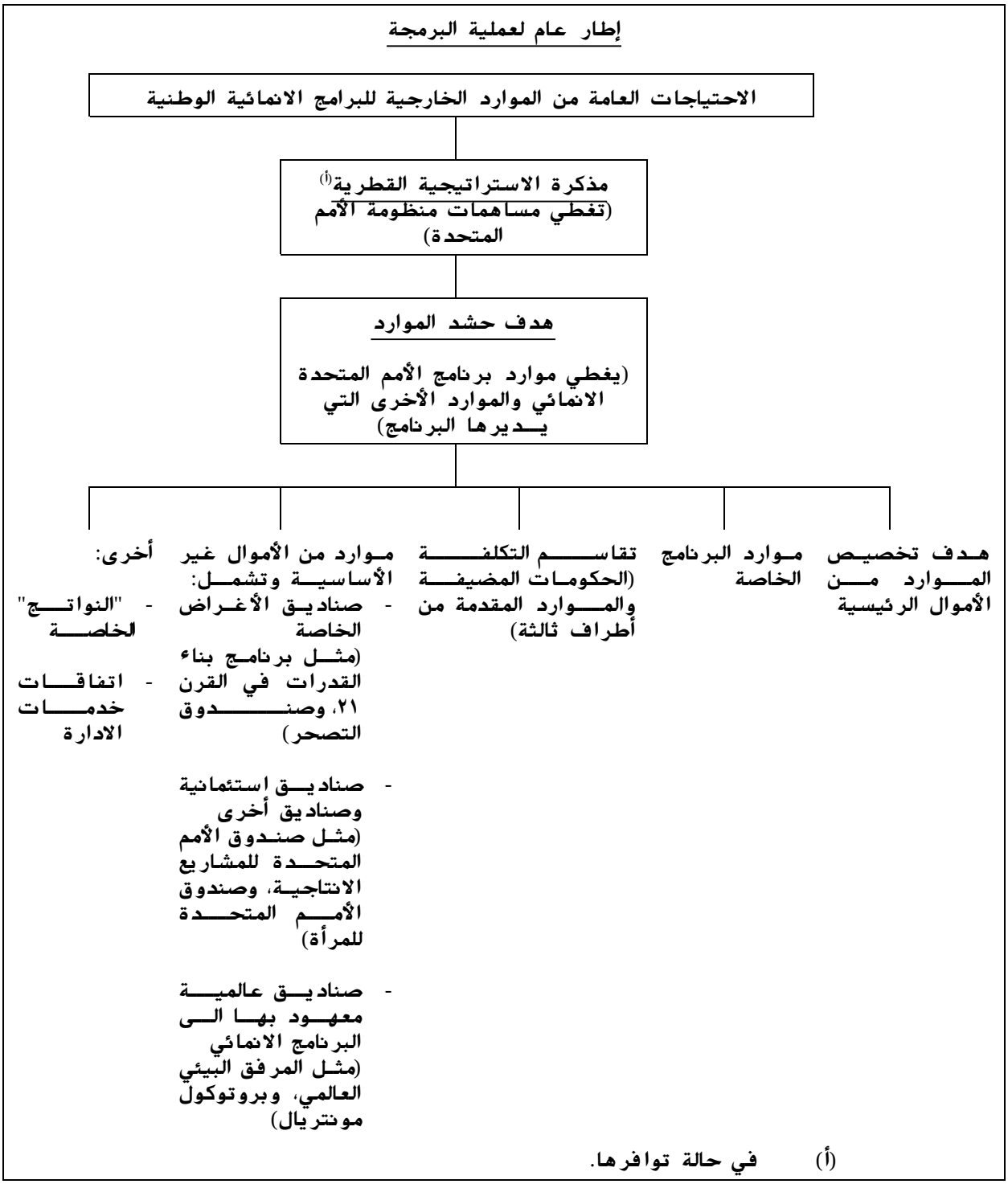
'٣' الموارد الأخرى، التي تمرر عن طريق اتفاقات خدمات الإدارة المقدمة من قبل البرنامج الإنمائي، بما فيها الأموال المتعددة الأطراف والثنائية.

دال - أهداف حشد الموارد

١٧ - وإذا وضعنا في الاعتبار ضرورة أن يشمل إطار البرمجة المقبل طائفة متنوعة من مصادر التمويل المتاحة، فربما كان من المفيد افتراض عناصر لعملية البرمجة القطرية تأخذ دون تحفظ بهذه الطائفة الكبيرة من أشكال التمويل المتوفرة عن طريق البرنامج الانمائي. وتسهيلا لهذه المناقشة، جرى وضع إطار عام للعملية بكاملها على النحو الموضح في الرسم الوارد أدناه. ونقطة الانطلاق هنا هي بوضوح التحديد

الشامل للاحتياجات من الموارد الخارجية، بما يتناسب مع الأولويات والخطط والبرامج الوطنية. وقد كانت الحاجة لمثل هذا النهج موضوعا لدرس مستفيض في هذا المحفل وسواه، لذلك ليس ثمة ما يدعو الى الدخول في تفصيلاته في هذا المكان. ويمكن تحديد الجزء من الاحتياجات الخارجية المطلوب استيفاؤه عن طريق منظومة الأمم المتحدة بالاستعانة بمذكرة الاستراتيجية القطرية بالتوازي مع قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧.

١٨ - وينبغي أن تسفر هذه العملية أيضا عن تحديد بيّن للدور الذي يقوم به البرنامج الإنمائي في الإيفاء بالاحتياجات العامة. ولتحقيق ذلك، يمكن للبرنامج إبرام اتفاق مع الحكومة بشأن ما يمكن وصفه بهدف حشد الموارد وجعله غاية يوجه صوبها البرنامج والحكومة ما يبذلانه من جهود مشتركة على صعيد حشد الموارد. ومن الممكن أن يتحقق هذا الهدف بتدبير مجموعة من مصادر التمويل الأساسية وغير الأساسية الموضحة في الفقرة ٩-١٣ أعلاه.


إطار عام لعملية البرمجة
الاحتياجات العامة من الموارد الخارجية للبرامج الانمائية الوطنية
مذكرة الاستراتيجية القطرية(أ)
(تغطي مساهمات منظومة الأمم المتحدة)
هدف حشد الموارد
(يغطي موارد برنامج الأمم المتحدة الانمائي والموارد الأخرى التي يديرها البرنامج)
هدف تخصيص الموارد من الأموال الرئيسية
موارد البرنامج الخاصة
تقاسم التكلفة (الحكومات المضيفة والموارد المقدمة من أطراف ثالثة)
موارد من الأموال غير الأساسية وتشمل:
- صناديق الأغراض الخاصة (مثل برنامج بناء القدرات في القرن ٢١، وصندوق التصحر)
- صناديق استئمانية وصناديق أخرى (مثل صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، وصندوق الأمم المتحدة للمرأة)
- صناديق عالمية معهود بها الى البرنامج الانمائي (مثل المرفق البيئي العالمي، وبروتوكول مونتريال)
أخرى:
- "النواتج" الخاصة
- اتفاقات خدمات الادارة
(أ) في حالة توافرها.

هاء - هدف تخصيص الموارد من الأموال الأساسية

١٩ - وحسبما لوحظ أعلاه، فإن أحد العناصر المهمة في بلوغ هدف الحشد العام للموارد يتمثل في تخصيص ما يتأتى منها من الأموال الأساسية. ويمكن أن يطلق على هذه العملية، هدف التخصيص من الموارد الأساسية، تمييزا لها عن أرقام التخطيط الإرشادية، التي تسعى هذه العملية الى الحلول محلها. وتستعمل لفظة "تخصيص" هنا بمعنى محايد للتفريق بينها وبين التعبيرات الأخرى (كالرصد أو التوزيع) التي تنطوي على درجة ما من درجات "الاستحقاق". ويتناول الفصل الثالث أدناه الوسائل الممكنة لإجراء عمليات التخصيص المذكورة. إلا أنه من المهم ملاحظة أن نقطة الانطلاق في مناقشات برنامج الأمم المتحدة الانمائي مع الحكومات بشأن البرنامج القطري ستكون هدف حشد الموارد، وليس هدف التخصيص من الموارد الأساسية. ويختلف ذلك عما جرى عليه الأمر في الدورات السابقة التي كانت أرقام التخطيط الإرشادية فيها تشكل الدعم الأساسي للبرنامج القطري. وهذا السيناريو معروض بإيجاز في الرسم البياني.

٢٠ - وتمشيا مع هذه المقترحات، سيكون إطار البرمجة المقبل شاملا بوضوح لكامل نطاق الدعم المالي المحتمل توافره من أجل بلوغ أهداف حشد الموارد. أما هذا التقرير، فيتناول في المرحلة الراهنة الدعم المتأتي من الأموال الأساسية دون سواها. وكلما اتجه الهيكل المتعلق بفترة البرمجة المقبلة الى التكامل، جرى تناول عملية إدماج موارد التمويل الأخرى ضمن إطاره العام بدرجة أكبر من التفصيل .

واو - خيارات لآليات التمويل

٢١ - وريثما تنتهي الجمعية العامة من إجراء مداولاتها بشأن آليات التمويل، يود مدير البرنامج أن يحث المجلس التنفيذي على النظر في بعض البدائل المحدودة بخصوص الوسائل التي يمكن بها، خلال الفترة المقبلة للبرمجة، تمويل بعض الأغراض التي تدعمها الأموال الأساسية.

١ - بدائل في مجال وسائل التمويل

٢٢ - من المتوقع أن تستمر التبرعات في توفير التمويل للقسم الأعظم من الاحتياجات الأساسية للبرنامج، ومع ذلك فليس ثمة ما يمنع من النظر أيضا في آليات أخرى من أجل تقوية عنصري الاستقرار والقدرة على التنبؤ في البرنامج. وحسبما أشير في التقرير السابق عن هذا الموضوع (DP/1994/20)، فإن التجربة تدلل على أن أي آلية للتمويل ينبغي أن: (أ) توفر حجما متزايدا من الموارد بما يتناسب مع احتياجات البلدان النامية وأهداف التمويل المحددة في إطار المواثيق والاتفاقات العالمية؛ (ب) وأن تكفل إمكانية التنبؤ بمستوى الموارد لسنوات عديدة؛ (ج) وأن تعمل على تحقيق المساواة بين أكبر عدد من البلدان المتبرعة في تحمل العبء.

٢٣ - وفي المناقشات الدائرة التي تجريها الجمعية العامة بشأن الموضوع، تثير بعض المقترحات، خاصة التي تتضمن عمليات للتغذية بالموارد، اهتمام البرنامج الانمائي. كما أن المقترحات المفصلة في مشروع الأمم المتحدة لبلدان الشمال الأوروبي، وهي تشمل ثلاثة مخططات للتمويل، ومنها التبرعات عن طريق التفاوض. يستأهل أيضا مزيدا من الاستعراض.

٢٤ - وفي هذا السياق، يقترح مدير البرنامج أن يجري النظر في آليات أخرى، مثل نظام الاشتراكات المقررة، على الأقل بالنسبة لبعض عناصر البرنامج الأساسي. وفي حالة الموافقة على هذا الاقتراح، يمكن أن يوضع للبرنامج الانمائي جدول للأنصبة المقررة يختلف عن الجداول المشابهة المطبقة في المنظمات الأخرى، بما في ذلك الأمم المتحدة.

٢ - تمويل مهام التنسيق لمنظومة الأمم المتحدة

٢٥ - وأحد المجالات التي يمكن أن يطبق عليها خيار الأنصبة المقررة، هو تمويل الدعم الهيكلي والبرنامجي والفني الذي يقدمه البرنامج الانمائي الى منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، عن طريق شبكة المكاتب الميدانية ونظام المنسق المقيم. وقد أوكلت هذه المهام الى البرنامج الانمائي في تشريعات مختلفة تشمل ضمن ما تشمل، قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧ ومقرر المجلس التنفيذي ١٤/٩٤، الذي أقر نظام الدعم للأمم المتحدة كأحد الأهداف الثلاثة المهمة لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

٢٦ - وفي إطار الترتيبات الحالية، تحمل الموارد الأساسية بتكاليف الدعم التي تقدم الى منظومة الأمم المتحدة عن طريق شبكة المكاتب القطرية ويجري ذلك في صورة مبالغ تحدد بشكل منفصل وتعتمد في ميزانية فترة السنتين لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومع ذلك، فثمة ما يفيد بأن المنسقين المقيمين لا يزودون في الآونة الحالية بالأموال التي تمكنهم من الاضطلاع بالمهام الفنية والبرنامجية الضرورية. وفي بعض فرادى البلدان اتخذت مبادرات محلية عدة لدعم هذه المهام، من جانب المنسق المقيم وسائر هيئات الأمم المتحدة الأخرى الممثلة في البلد. أما مدير البرنامج فيبدي تشجيعه لهذه المبادرات، وكان آخر مظاهر ذلك هو منحها اعتمادا من موارد البرنامج الخاص. ورغم هذه الجهود فإن انعدام وجود مرفق للدعم قائم على الأساس المركزي يؤدي الى إضعاف نظام المنسق المقيم.

٢٧ - وإذ يضع مدير البرنامج في اعتباره ما لهذه الأهداف من أهمية، فإنه يحث المجلس التنفيذي على النظر في امكانية وضع نظام للاشتراكات المقررة من أجل تمويل تكاليف الأنشطة المبينة عاليه. لأن وجود هذا النظام الذي سيجري تطبيقه تحديدا على المساهمين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تمييزا لهم عن أعضاء الأمم المتحدة أو المنظمات الأخرى، سيؤدي دون شك الى تعزيز هذه المهام الأساسية وتزويدها بقاعدة مالية حصينة.

ثالثا - خيارات لتخصيص موارد البرنامج الأساسية

ألف - مقدمة

٢٨ - في القرار ١٧/٩٤ طلب المجلس التنفيذي وضع خيارات لتنقيح منهج توزيع الموارد من أجل العرض عليه للنظر في دورته الراهنة. ومن الجدير بالذكر أن موارد البرنامج الأساسية تستخدم حاليا في تمويل العناصر التالية: (أ) أرقام التخطيط الإرشادية العالمية والأقاليمية والاقليمية؛ (ب) موارد البرنامج الخاصة؛ (ج) أرقام التخطيط الارشادية القطرية؛ (د) مؤسسة البرنامج الانمائي (خاصة شبكة مكاتبه الميدانية التي تقدم خدمات، من جملتها، خدمات الدعم لمنظومة الأمم المتحدة)؛ (هـ) خدمات الدعم البرنامجي والتقني بما فيها تكاليف تنفيذ البرامج والمشاريع التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٢٩ - ويتناول هذا القسم من التقرير دراسة مسألة تعيين الموارد للمجالات الثلاثة الأولى. وفيما يتعلق بالمجال الرابع، الذي أشير الى بعض عناصره في القسم الثاني - دال أعلاه، والمجال الخامس، فسوف يجري تناولهما مستقلين في سياق المشاورات المستمرة التي تجري مع المجلس التنفيذي، وبخاصة عن طريق التقرير المتعلق بترتيبات تكاليف الدعم للوكالات (DP/1994/23)، والتقييم المستقل المتعلق بهذه الترتيبات.

باء - البرامج العالمية والأقاليمية والاقليمية

٣٠ - حسبما أوردت الوثيقة DP/1994/20 انخفضت أرقام التخطيط الإرشادية الأقاليمية خلال دورة البرمجة الخامسة الى ١٣ في المائة من الموارد البرنامجية الأساسية من ١٩ في المائة في الدورة الأسبق. ونتيجة لذلك، فرضت قيود صعبة على الموارد في جميع البرامج الإقليمية، وقلص عديد من الأنشطة المهمة أو ألغي تماما. إلا أن المناقشات التي أجريت في الدورة السنوية لعام ١٩٩٤ أبدت تعاطفها عموما لزيادة الموارد المخصصة للأنشطة الأقاليمية بسبب ما يطبق عليها من قيود جسيمة، ومراعاة لأهمية المبادرات الدولية، واستجابة أيضا للجهود التي يبذلها الأمين العام من أجل تعزيز التعاون والتنسيق على الصعيد الاقليمي. وعليه، يمكن للمجلس التنفيذي أن يبدي النصيحة بشأن هذا الجانب من موضوع استخدام الموارد الأساسية.

جيم - موارد البرنامج الخاصة

٣١ - لوحظ في الفقرة ٥٦ من الوثيقة DP/1994/20 أنه ثبت أن موارد البرنامج الخاصة تمثل أداة قوية للابتكار وأن مدير البرنامج يعتزم جعل موارد البرنامج الخاصة أكثر استجابة للاحتياجات على المستوى القطري وأن يطبق اللامركزية في ادارتها. ومن المتوقع أن تستمر موارد البرنامج الخاصة في دعم المبادرات

الجديدة للتنمية البشرية المستدامة وفي استنباط طرق ونهج جديدة في مجال التعاون التقني، لاسيما أنماط التدخل التي للبرنامج الانمائي فيها مزايا نسبية معترف بها. وستواصل موارد البرنامج الخاصة أيضا تقديم دعم تكميلي إلى الأنشطة على المستوى القطري. وقد يرغب أيضا المجلس التنفيذي في تقديم التوجيه في هذا الجانب من جوانب استخدام الموارد الأساسية.

دال - تخصيص موارد البرنامج الأساسية على المستوى القطري

٣٢ - في أعقاب اجراء استعراض شامل للبدائل، تغطي الخيارات الثلاثة المطروحة هنا نطاقا كاملا من الاحتمالات يمتد من مواصلة استخدام المنهجية الحالية إلى الابتعاد عنها بصورة كبيرة. وبالنسبة لكل خيار، يرد أيضا مجمل عام للآثار الممكنة. ولاكتساب فهم واضح لطبيعة هذه النتائج، جرى أيضا وضع نماذج أولية للمنهجيات البديلة. لكن الأمر يتطلب مزيدا من التوجيه من جانب المجلس التنفيذي لإجراء دراسات تقنية كاملة وإجراء تقييمات أعمق لمختلف المنهجيات المعنية.

١ - المنهجية الحالية

الأهداف والسمات

٣٣ - يرد عرض لأهداف وسمات المنهجية الحالية بالتفصيل في تقرير مدير البرنامج عن دورة البرمجة السادسة (DP/1994/20) المقدم إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام ١٩٩٤.

الآثار

٣٤ - على الرغم من أن مواصلة المنهجية الحالية سيحافظ على توافق الآراء الذي تم التوصل اليه بشأن هذه الأمور في الدورات السابقة، فإن التحليل الوارد في الوثيقة DP/1994/20 (الفقرتان ٥ - ٦) يشير إلى أن مواصلة هذه المنهجية خلال فترة البرمجة التالية قد يسفر عن عدد من النتائج غير المرغوب فيها. فعلى سبيل المثال، أشير إلى أن معايير التوزيع الحالية لا تعكس بالكامل الاحتياجات الإنمائية للبلدان، لاسيما في مجالات التركيز التي حددها المجلس التنفيذي. وفيما يتعلق بعنصر توزيع الموارد المتبع في المنهجية، تشير الاسقاطات التي تستعين ببيانات حديثة إلى أن عددا أكبر من البلدان لن يستمر في تلقي مخصصات، مما يجعل اشتراكها في البرنامج في حدود ضيقة. وعلاوة على ذلك، فإن مواصلة النظام الحالي من المرجح أن يديم مفهوم أرقام التخطيط الارشادية بوصفها "استحقاقا" وليست هدفا تخطيطيا.

٢ - المخصص الثابت حسب المنطقة والمدن حسب البلد

الأهداف والسمات

٣٥ - يتجه هذا الخيار نحو تخصيص الموارد على نحو أكثر مرونة من المخصص الثابت لكل بلد الذي يتميز به النظام الحالي. وهو يسلم بأن الموارد المستهدفة المخصصة من الموارد الأساسية ستشكل في النظام المتصور بالنسبة لفترة البرمجة المقبلة جزءا واحدا فقط من نطاق واسع من الموارد التي يُسعى للحصول اليهـــا من أجـل تحقيق أهداف حشد الموارد المحددة للبلـد؛ وأنه ليس من الضـــروري أو من المستصوب تحديد مخصص ثابت.

٣٦ - وفي ظل هذا الخيار، سيؤذن لمدير البرنامج بأن يحدد الموارد المستهدفة المخصصة من الموارد الأساسية بما يتمشى مع الاحتياجات البرنامجية للبلد، وبطريقة تهدف إلى تحقيق أقصى تأثير وفعالية من الموارد المخصصة. وسيكون مسؤولا أيضا عن ضمان أن تخصص الموارد للبلدان خلال فترة البرمجة تقريبا وفقا للمعايير المتفق عليها (يناقش بمزيد من التفصيل في الفقرات ٤١ - ٤٨).

٣٧ - وفي شكل مختلف لهذا الخيار، يمكن للمجلس التنفيذي أن يخصص مستوى محددا مسبقا وثابتا للموارد من أجل كل منطقة على حدة وألا يطبق التخصيص المرن للموارد المقترح في الفقرة السابقة أولا على البلدان/البرامج داخل تلك المنطقة. وتبعا لذلك، يمكن أن يجري تخصيص وإدارة الموارد على أساس اقليمي وبالتالي يوكل إلى المكتب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

٣٨ - وفي شكل مختلف آخر، يمكن أن تحدد الموارد المستهدفة المخصصة من الموارد الأساسية لكل بلد مشمول ببرامج في منطقة ما، لكنها لن تمثل مع بعضها إلا جزءا (ربما النصف) من مجموع الأموال المخصصة لتلك المنطقة.

الآثار

٣٩ - في حين يمثل هذا الاقتراح تغييرا رئيسيا، سوف يترتب على تنفيذه عدد من النتائج الايجابية، أهمها أن الجودة الكلية للبرامج سترتفع كثيرا نتيجة لأن الموافقة عليها في أي وقت ستتوقف على جدارتها واتساقها مع احتياجات البلد ومع مجالات التركيز التي حددها المجلس التنفيذي. ويمكن أن تستخدم الموارد على نحو أكمل وبقدر أكبر من الفعالية لأنه سيصبح من الممكن إعادة توزيعها من البرامج الخاملة. وأخيرا سوف يتم القضاء على فكرة الاستحقاقات القطرية الثابتة، التي أدخلت عنصرا غير مرغوب فيه من عدم المرونة في برامج برنامج الأمم المتحدة الانمائي، دون تعريض التوزيع المنصف للموارد للخطر.

٤٠ - وفي حالة عدم وجود إشارة مسبقة عن الموارد، قد يسود بعض القلق من أن التخطيط على المستوى القطري يمكن أن يتعرض للخطر. ومن المحتمل أيضا أن تتمتع البلدان التي لديها قدرات أكبر على صياغة البرامج ببعض المزايا التي تمكنها من الوفاء باشتراطات برنامج الأمم المتحدة الانمائي للموافقة، وبالتالي في جمع الموارد في المراحل المبكرة من دورة البرمجة، وإن كان الانصاف في توزيع الموارد سيعود إلى نصابه في النهاية.

٣ - المعايير البديلة

الأهداف والسمات

٤١ - يدرس هذا الخيار المعايير التي تتضمنها المنهجية الحالية ويقترح تعديلات تتصدي للقضايا التي أثارها المجلس التنفيذي في مناقشات سابقة. ومن المفترض، عند القيام بذلك، أنه سيكون من المفيد الاحتفاظ بالسمات الجذابة للترتيبات الحالية مثل: التركيز على زيادة التدرج؛ وإيلاء أقل البلدان نموا وضعا بارزا؛ والعالمية؛ والاعتراف بالخصائص الانمائية الخاصة ببلدان معينة. وفي الوقت ذاته، يعتبر أن من الضروري ادخال تغييرات تعكس بقدر أكبر من الدقة الاحتياجات الانمائية للبلدان؛ وتفادي تهميش البلدان/البرامج التي لا تزال تحتاج إلى المساعدة، وبالتالي المحافظة على عالمية مشاركة جميع البلدان؛ وربط التوزيع بصورة مباشرة بقدر أكبر باحتياجات البلد في مجالات التركيز، ولا سيما الفقر. وتأخذ المقترحات التالية هذه الاعتبارات في الحسبان.

٤٢ - وقد اقترح في الوثيقة DP/1994/20 أن يظل نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي أحد المعايير الرئيسية لأنه على الرغم من عيوبه الاحصائية الواضحة، لا يزال يمثل مؤشرا قويا للقوة الاقتصادية للبلد وإمكاناته. وهكذا، فإنه من أجل إقامة علاقة متناسبة عكسيا بين المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الانمائي وقدرة البلد على تمويل احتياجاته الانمائية، يمكن أن يظل نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي مؤشرا ممثلا لذلك.

٤٣ - وهناك بديل يتمثل في استخدام الرقم القياسي للتنمية البشرية. ونظرا لأن الرقم القياسي للتنمية البشرية يقيس مستوى التنمية البشرية للبلد، أي مدى نجاحه من حيث متوسط العمر المتوقع، والتحصيل التربوي، وتلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى، فانه يمكن أن يعتبر ممثلا أفضل لاحتياجات البلد الانمائية، ولا سيما في مجالات التركيز التي حددها المجلس التنفيذي. ومع التحسينات الكبيرة التي تحققت في حساب الرقم القياسي على مدى السنوات القليلة الماضية، وما تبع ذلك من الاعتراف الذي حظي به كمؤشر صحيح لمركز التنمية البشرية في البلد، ربما يكون الوقت قد حان لاستخدامه كمعيار لتخصيص المعونة. ومع ذلك، فينبغي أن نعترف بأن الرقم القياسي للتنمية البشرية لا يتضمن بالكامل مستوى الدخل أو الامكانية

الاقتصادية للبلد وبالتالي قدرة البلد على دفع ثمن احتياجاته الانمائية. ولذلك فإن استخدام الرقم القياسي للتنمية البشرية بوصفه المعيار الوحيد في نموذج تخصيص المعونة سوف يسقط ذلك البعد الهام.

٤٤ - ولذلك قد يمثل استخدام مزيج من الرقم القياسي للتنمية البشرية ونصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي بديلا مناسبا. فقد يثبت أن استخدامهما معا في منهجية لتحديد المخصصات من الموارد التي تمنح للبلد فعال إذا اقترن باختيار حكيم للأوزان المحددة التي ستمنح لهذين المؤشرين.

٤٥ - والمعيار الرئيسي الآخر المستخدم في المنهجية الحالية هو مجموع السكان في البلد المشمول بالبرامج. وينطوي التغيير على الاستعاضة عن مجموع السكان بأعداد السكان الذي يعيشون تحت خط الفقر المدقع في كل بلد. ولهذه الأغراض، افترض أن خط الفقر يتحدد بمبلغ ٣٥٠ دولارا للفرد، وهو الأساس الذي يجمع البنك الدولي بناء عليه البيانات عن الأفراد الذين يعيشون في فقر مدقع ويقدم تقارير بشأنها. ويستند الاقتراح المتعلق باستخدام هذا المعيار بوصفه معيارا رئيسيا إلى المبادئ التالية: (أ) أن القضاء على الفقر سيكون موضع تركيز أساسي في برامج برنامج الأمم المتحدة الانمائي في دورة البرمجة المقبلة؛ (ب) ينبغي أن توجه المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الانمائي إلى الفقراء حيثما وجدوا وليس فقط إلى الفقراء الموجودين في بلدان فقيرة؛ و (ج) ينبغي أن يكون الفقراء محور جميع الجهود الانمائية، مثلما ورد في نموذج التنمية البشرية المستدامة.

٤٦ - واحتمال استخدام معايير تكميلية يحتاج إلى استعراض. ويتمثل أحد الخيارات في عدم مواصلة استخدامها. ويتمثل خيار آخر في إدخال عوامل أخرى تكون ممثلة على نحو أفضل للاحتياجات الانمائية، ولا سيما تلك المتصلة بمجالات التركيز.

الآثار

٤٧ - إن الاستعاضة عن "مجموع السكان" بالبديل "عدد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر" جذابا. ولكن ثمة مشكلة هامة قد تتمثل في مدى توافر ودقة البيانات المتاحة بشأن هذا البديل. ومع ذلك، ونتيجة لدراسات تقييم الفقر التي أجرتها مؤخرا عدة بلدان، يجري حاليا بشكل متزايد جميع بيانات عن السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر. وفي هذه المرحلة، أصبحت البيانات المتعلقة بنحو ٧٠ في المائة من البلدان المشمولة بالبرامج متاحة.

٤٨ - وتشير الدراسات الأولية، المستندة الى البيانات المتاحة، إلى أنه إذا ظلت الظروف الأخرى على حالها، فإن هذا التغيير سوف يسفر عن (أ) زيادة صغيرة في "التدرج"؛ (ب) بعض التغييرات، وإن كانت صغيرة، في توزيع الموارد بين المناطق (زيادة بالنسبة لأفريقيا وتخفيضات صغيرة بالنسبة للمناطق

الأخرى)؛ و (ج) زيادة في حصة الموارد المخصصة لأقل البلدان نموا. وفي الوقت ذاته، يبدو أنه في حالات قليلة متصلة بالبلدان المتوسطة الدخل التي يوجد فيها عدد كبير من السكان الفقراء، سيسفر تطبيق المنهجية المنقحة التي تستعمل "السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر" عن تخفيض أقل في تخصيص الموارد عما سيحدث إذا استمر استخدام "مجموع السكان".

هاء - الاستبعاد التدريجي والأهلية

٤٩ - طلب المجلس التنفيذي في مقرره ١٧/٩٤ (الفقرة ٥ (ج)) أن تشمل الخيارات المتعلقة بتنقيح منهجية توزيع الموارد معايير للأهلية والاستبعاد التدريجي. (إن القضايا المتصلة بالحاجة الى المساعدة الإنمائية وأهلية الحصول عليها هي موضوع دراسات عديدة تجريها مؤسسات متعددة الأطراف. وعلى سبيل المثال، تنظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجموعة من المؤشرات لاستخدامها كمعايير لتحديد أهلية الحصول على المعونة الخارجية، لكن العمل لم يتقدم على النحو الكافي ليستخدم فورا في هذه المناقشات). وكما توضح في الفرع الخامس من الوثيقة DP/1994/20، تضمنت المنهجية الحالية مفهوما للاستبعاد التدريجي: تحصيل البلدان المشمولة بالبرامج التي تحقق مستويات أعلى من نصيب الفرد في الناتج القومي الإجمالي وبالتالي "قدرة على الدفع" أكبر، على مخصص أقل نسبيا من الموارد و "تستبعد تدريجيا" لتصبح في نهاية الأمر بلدانا لها مركز المتبرع الصافي. وفي الوقت الحالي، فإن العتبة التي يحدث عندها الاستبعاد التدريجي إلى مركز بلدان المتبرع الصافي حددت بمبلغ ٣ ٠٠٠ دولار (٤ ٢٠٠ دولار بالنسبة للبلدان النامية الجزرية).

٥٠ - وقد يرغب المجلس التنفيذي في استعراض العتبة التي سيحدث عندها الاستبعاد التدريجي، في فترة البرمجة المقبلة. وسيكون من الخيارات الممكنة تحديد عتبة مقدارها ٧٠٠ ٤ دولار، وهو ما يتفق مع مستوى الاستبعاد التدريجي الذي حدده البنك الدولي (فضلا عن المستوى الذي تستخدمه لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لأغراض إعداد التقارير). ويقدر أنه وفقا لهذه العتبة، سيصبح ما مجموعه ٢٧ بلدا مؤهلا باعتبارها بلدانا لها مركز المتبرع الصافي في فترة البرمجة المقبلة مقابل ٣٧ بلدا ستكون كذلك بموجب العتبات الحالية.

٥١ - ومن التحديات التي تشكلها سياسة الاستبعاد التدريجي الراهنة تجنب التهميش المحتمل للبلدان المتوسطة الدخل، التي تقترب من الاستبعاد التدريجي. فتذكر هذه البلدان أن الموارد الأساسية، مهما كانت صغيرة، تقوم بدور حاسم وحفاز، ولاسيما في تعبئة مبالغ أكبر بدرجة هامة من مصادر غير أساسية. كما تدعي أنه إزاء مشاكل التنمية الموجودة فيها، يلزم استمرار المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة

الإنمائي. ولذا قد يرغب المجلس التنفيذي في استعراض بعض المقترحات المبتكرة في هذا الصدد والرامية الى كفالة استمرار مشاركة تلك البلدان في أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٥٢ - وقد يكون من بين الخيارات التي يمكن أن ينظر فيها المجلس التنفيذي تخصيص موارد أساسية يمكن اعتبارها، بدرجة أو بأخرى واجبة السداد. وقد يكون هذا مفيدا بصفة خاصة عند تقديم المساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بإعداد برنامج وطني، يمول بعد ذلك من الموارد الخارجية، وفي الأغلب، من أحد مصارف التنمية. وفي هذه الحالات، يمكن أن يتم السداد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من حصائل قروض مصرف التنمية، عندما تتم الموافقة عليها بالفعل. وفي هذا الصدد، فإن ثمة اقتراحا ورد في الوثيقة DP/1994/20، وبشأن التجاوز عن وجوب السداد بوصف ذلك حافزا على تعبئة الموارد غير الأساسية، قد يكون مناسبا. ووفقا لهذا الاقتراح، يمكن التجاوز عن وجوب السداد إذا زاد حجم البرنامج الكلي في بلد ما عن مضاعف معين لمخصص الموارد من الأموال الأساسية.

٥٣ - وسيشجع مدير البرنامج المجلس التنفيذي على النظر في طريقة تضمن للبلدان التي تقترب من مركز الاستبعاد التدريجي، المشاركة في برامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دون الإخلال بمبدأ التدرج في تخصيص الموارد الأساسية للبلدان. ويمكن إدماج المقترحات الواردة أعلاه في أي خيارات متعلقة بتوزيع الموارد مجملة في الفقرات ٤١-٤٨ أعلاه.

رابعا - خيارات لتخطيط الموارد وإدارتها

ألف - الترتيبات الراهنة

٥٤ - طلب المجلس التنفيذي في مقرره ١٧/٩٤ تقديم خيارات في الدورة الحالية لتنقيح إطار التخطيط على أساس أرقام التخطيط الإرشادية. وقد ورد تحليل يتعلق بإطار التخطيط الراهن في الفرع ألف من الوثيقة DP/1994/20.

٥٥ - وكما ورد في الوثيقة DP/1994/20، فإن أرقام التخطيط الارشادية موضوعة حاليا لفترة ثابتة مدتها خمس سنوات، وتنقح عادة مرة واحدة عند الاقتضاء، خلال استعراض منتصف مدة الدورة. بيد أنه لأغراض تخطيط الموارد وإدارتها، يستخدم برنامج الأمم المتحدة الانمائي دورة مستمرة مدتها خمس سنوات تشمل في أي وقت السنة الحالية والسنة السابقة مباشرة، وثلاث سنوات مقبلة. وبذا لا يمكن أن تتفق دورة أرقام التخطيط الارشادية مع دورة التخطيط إلا في سنة واحدة طوال دورة البرمجة التي تبلغ مدتها خمس سنوات. وفي السنوات الأخرى، تمتد دورة التخطيط، لتشمل دورتين من دورات أرقام التخطيط الارشادية.

٥٦ - وفي ظل هذه الترتيبات، وانطلاقا من روح البرمجة المستمرة وعلى أساس مفهوم "المنشأة المستمرة" يضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي افتراضا في منتصف مدة دورة أرقام التخطيط الارشادية الجارية يتعلق بتحديد دورة تخلف دورة رقم التخطيط الارشادي. ويتم اسقاط مستويات الموارد حسب مستويات أرقام التخطيط الارشادية الجارية مهما كانت عدم دقتها. وبذا يمكن ترحيل أي قدر من عدم التيقن واحتمال عدم الواقعية يكتنف مستويات أرقام التخطيط الارشادية الجارية الى برمجة دورة أرقام التخطيط الارشادية التالية.

الآثار

٥٧ - أثبت نظام أرقام التخطيط الارشادية أنه مؤشر سيئ فيما يتعلق بتوافر الموارد، حيث تراوحت مستويات الانجاز ما بين ٥٥ في المائة من الموارد المستهدفة أصلا في الدورة الثالثة، الى ١١٢ في المائة في الدورة الرابعة، وما يقدر بسبعين في المائة في الدورة الخامسة. وتنقح أرقام التخطيط الارشادية بصورة غير متواترة، وأصبح ينظر اليها بوصفها استحقاقات. ومع ذلك لا يرتبط نظام أرقام التخطيط الارشادية بتوافر الموارد الفعلية، مما يجعل البرمجة عند المستوى المتصور أنه "استحقاق" ضعيفة للغاية أمام تقلبات التبرعات. وعلاوة على ذلك، لا تسمح المستويات الثابتة لأرقام التخطيط الارشادية بالاستجابة السريعة والمرنة للتغيرات التي تطرأ على حالة البلد أثناء الدورة.

٥٨ - ومع ذلك يسمح نظام أرقام التخطيط الارشادية بالتخطيط سلفا. وبالاضافة الى ذلك، يحدد هذا النظام أهداف الموارد بالنسبة للمانحين باعتبارها جزءا من المفاوضات المتعلقة بإطار عمل دورة البرمجة، وبذا يحدد ما يمكن اعتباره التزاما ببلوغ مستويات هذه التبرعات.

باء - دورة مستمرة مدتها ثلاث سنوات

٥٩ - ينشأ هذا الخيار من تحليل لنمو البرامج طوال السنوات العشر الماضية، وهو ما يكشف عن أن نسبة ٩٧ في المائة من الميزانيات الجارية في أي وقت تكون مشمولة في إطار السنة الجارية بالاضافة الى السنتين اللاحقتين. وهكذا فإن التخطيط الطويل الأجل لموارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لا يمتد في الوقت الراهن إلا الى ثلاث سنوات بدلا من السنوات الخمس التي تشملها دورة أرقام التخطيط الارشادية. ويوحي هذا بدوره بأن إطار التخطيط الذي تبلغ مدته ثلاث سنوات كاف لتغطية الالتزامات الآجلة.

٦٠ - وقد تشمل الأسباب المحتملة لهذه الدرجة المخفضة من التخطيط الطويل الأجل ما يلي: (أ) انخفاض متوسط مدة المشروع الى ٢,٨ سنة في السنوات الأخيرة، خلافا للمدد الأطول خلال السبعينات؛ (ب)

أصبحت البرامج القطرية التي ترتبط ببرامج التكيف الهيكلي ذات المدد الأقصر بدلا من الخطط الوطنية الخمسية، أقل شيوعا في الوقت الراهن. ومهما كانت أسباب هذا النمط، فإن له آثاره بالنسبة لخيارات تخطيط وإدارة الموارد على أساس مدد مخفضة.

٦١ - وبالاضافة الى تخفيض مدة فترة التخطيط، سيكون ممكنا أيضا جعلها متواصلة كل سنة. وبذا ستتحدد فترة تخطيط جديدة ومستكملة كل سنة بدلا من الممارسة الراهنة، حيث تتحدد دورة أرقام التخطيط الارشادية مرة كل خمس سنوات. وقد تسمح هذه الآلية بوجود تقديرات تخطيط أكثر دقة لموارد الفترة باستخدام أحدث المعلومات المتعلقة بالتبرعات المعلنة والتبرعات الواردة. وقد ثبت أنه لا يمكن الاعتماد على الاطلاق على النظام الحالي المستند الى أهداف النمو السنوي للتبرعات في كل سنة من سنوات فترة التخطيط (٨ في المائة في الدورة الخامسة).

٦٢ - وهكذا، فإنه طبقا لهذا الخيار قد يستند الإطار الأولي للموارد الأساسية لفترة البرمجة المقبلة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الى ثلاث سنوات (١٩٩٧-١٩٩٩) بدلا من إسقاط مدته خمس سنوات لمعدل النمو المستهدف على الأساس المتفق عليه. ويمكن حساب إطار الموارد للبرامج الإفرادية على أساس منهجية التوزيع المنقحة التي نوقشت في إطار أحد الخيارات المذكورة أعلاه. وفي نهاية سنة الأساس (أي في بداية عام ١٩٩٨)، سيتم باطمئنان أكبر إسقاط موارد البرنامج لسنة التخطيط الإضافية (٢٠٠٠)، باستخدام مستويات التبرعات لعام ١٩٩٧ والتبرعات المتوقعة والمعلنة لعام ١٩٩٨ وعام ١٩٩٩. وعند تقدير التبرعات المتوقعة، قد يفترض تماما أنها ستظل على الأقل عند نفس مستواها الذي كانت عليه في السنة السابقة. وستخصص للبلدان موارد للسنة "الثالثة" الجديدة (٢٠٠٠) بما يتفق مع معايير التوزيع الأصلية أو أية تنقيحات تطرأ عليها. وفي نهاية كل سنة لاحقة، ستجري إسقاطات للسنة الثالثة الجديدة بطريقة مماثلة.

الآثار

٦٣ - يتيح هذا الخيار مزايا تتمثل في المحافظة على وجود آفاق كافية في المستقبل لتحقيق أغراض البرمجة التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع إدخال درجة أكبر من الواقعية في التخطيط الطويل الأجل، وبذا يقل الضعف. ونظرا لأنه سيتم تعديل النظام سنويا، فإنه قد يوفر مرونة أكبر في تخصيص الموارد للبلدان، وفي التعبير عن الظروف القطرية المتغيرة في تلك المخصصات.

٦٤ - بيد أنه أشير الى أن أفاق التخطيط الأقصر أجلا والمرنة يمكن أن تضعف التزامات بعض البلدان المتبرعة بتحقيق الأهداف الطويلة الأجل. ومن ناحية أخرى، قد تشجع فترة التخطيط الأقصر أجلا بعض المانحين على تقديم التزامات لسنوات متعددة الى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لم يكن يتسنى لهم تقديمها بالنسبة لفترة التخطيط الطويلة جدا في نظام أرقام التخطيط الارشادية الحالي.

خامسا - اجراءات المجلس التنفيذي

٦٥ - قد يرغب المجلس التنفيذي في القيام بما يلي: النظر في المجموعة الكاملة للخيارات الواردة في هذا التقرير وتقديم توجيه بشأنها، وتحديد تلك التي تتطلب مزيدا من الاستكشاف والدراسة التقنية من أجل السير قدما في الأعمال التحضيرية المتعلقة بفترة البرمجة المقبلة وإجراء مزيد من المشاورات بشأنها.

حاشية:

تسهيلا لقيام المجلس التنفيذي باستعراض بعض الخيارات، يتضمن المرفق مصفوفة توجز التوافيق الست للخيارات من أجل تخصيص الموارد الأساسية للبلدان، وتخطيطها وإدارتها.

مرفق

مجموعات الخيارات

خيارات لتخطيط الموارد وإدارتها		
خيارات لتخصيص الموارد الأساسية	الدورة الثابتة الخمسية الحالية	خطة مستمرة مدتها ثلاث سنوات
المنهجية الحالية المستندة الى الناتج القومي الإجمالي/مجموع السكان والمعايير التكميلية القائمة والأوزان	• الناتج القومي الإجمالي القائم، ومجموع السكان، والمعايير التكميلية والأوزان وعتبات الاستبعاد التدريجي • المنهجية المختبرة تعكس توافقا في الآراء • لا تعكس تماما احتياجات التنمية/ التنمية البشرية المستدامة • أرقام التخطيط الارشادية الخمسية الثابتة، التي تنقح بصورة غير متواترة، تسمح بالتخطيط الطويل الأجل، ولكن مع وجود ضعف من الناحية المالية • تؤدي الى تهميش البلدان المتوسطة الدخل (١)	• الناتج القومي الاجمالي القائم، ومجموع السكان، والمعايير التكميلية، والأوزان وعتبات الاستبعاد التدريجي • فترة ثلاث سنوات، متواصلة سنويا، أكثر دقة، وقليل من الضعف من الناحية المالية • آفاق كافية لتحقيق، أغراض التخطيط؛ واستجابة مرنة للظروف القطرية المتغيرة • قد تضعف الالتزام بأهداف النمو؛ وقد تشجع عوضا عن ذلك تقديم التزامات لسنوات متعددة (٢)
المخصص الثابت حسب المنطقة، والمرن حسب البلد	• مخصصات لخمس سنوات وفقا للمعايير القائمة، ولكنها ثابتة حسب المنطقة؛ ومرنة حسب البلد • توزيع تقريبي قام به مدير البرنامج على مدى الفترة، مسترشدا بالمعايير المتفق عليها • تستجيب للوضع المتغير للبلد؛ وتحقق أقصى قدر من البرمجة للموارد المتاحة • تحقق لا مركزية الادارة على مستوى المكاتب الاقليمية • أقل ضعفا من الناحية المالية (٣)	• مخصصات لثلاث سنوات، ولكنها ثابتة حسب المنطقة؛ ومرنة حسب البلد؛ توزيع تقريبي يقوم به مدير البرنامج على مدى الفترة مسترشدا بالمعايير المتفق عليها • فترة ثلاث سنوات، متواصلة سنويا، أكثر دقة، وقليل من الضعف من الناحية المالية • الآفاق كافية لأغراض التخطيط؛ واستجابة مرنة للظروف القطرية المتغيرة • قد تضعف الالتزام بأهداف النمو؛ وقد تشجع عوضا عن ذلك تقديم التزامات لسنوات متعددة • تحقق لا مركزية الادارة على مستوى المكاتب الاقليمية (٤)

خيارات لتخصيص الموارد الأساسية	خيارات لتخطيط الموارد وإدارتها	
	الدورة الثابتة الخمسية الحالية	خطة مستمرة مدتها ثلاث سنوات
	• إمكانية استخدام الرقم القياسي للتنمية البشرية كمقياس لاحتياجات التنمية، مقترنا بالناتج القومي الاجمالي كمقياس لـ "القدرة على الدفع"	• إمكانية استخدام الرقم القياسي للتنمية البشرية كمقياس لاحتياجات التنمية، مقترنا بالناتج القومي الاجمالي كمقياس لـ "القدرة على الدفع"
	• الاستعاضة عن مجموع السكان بأعداد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر	• الاستعاضة عن مجموع السكان بأعداد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر
المعايير البديلة	• عتبات منقحة للاستبعاد التدريجي حسب الناتج القومي الاجمالي	• عتبات منقحة للاستبعاد التدريجي حسب الناتج القومي الاجمالي
	• المعايير التكميلية تعكس مجالات التركيز؛ والأوزان منقحة	• المعايير التكميلية تعكس مجالات التركيز؛ والأوزان منقحة
	• زيادة طفيفة في التدرج؛ تغييرات بين المناطق	• زيادة طفيفة في التدرج؛ تغييرات بين المناطق
	• تهميش عدد أقل من البلدان المتوسطة الدخل، مما عليه الحال في ظل المنهجية الحالية	• تهميش عدد أقل من البلدان المتوسطة الدخل مما عليه الحال في ظل المنهجية الحالية
	• تسمح بالتخطيط الطويل الأجل؛ ولكن تظل ضعيفة من الناحية المالية	• فترة ثلاث سنوات، متواصلة سنويا، وأكثر دقة، وأقل ضعفا من الناحية المالية
		• آفاق كافية لتحقيق أغراض التخطيط؛ واستجابة مرنة للظروف القطرية المتغيرة
		• قد تضعف الالتزام بأهداف النمو؛ وقد تشجع عوضا عن ذلك تقديم التزامات لسنوات متعددة
	(٥)	(٦)

- - - - -