

Distr.
GENERAL

A/51/636
E/1996/104
31 October 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية
العامة
والاجتماعي
الاقتصادي
المجلس



المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية المستأنفة لعام ١٩٩٦
البند ٩ من جدول الأعمال
مسائل التنسيق

الدورة الحادية والخمسون
البند ٩٨ من جدول الأعمال
الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية

تنسيق أطر السياسات العامة والبرمجة لتحقيق
المزيد من الفعالية في التعاون لأغراض التنمية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقرير وحدة
التفتيش المشتركة المعنون "تنسيق أطر السياسات العامة والبرمجة لتحقيق المزيد من الفعالية في التعاون
لأغراض التنمية" (JIU/REP/96/3).



المرفق

JIU/REP/96/3
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/
FRENCH/SPANISH

تنسيق أطر السياسات العامة والبرمجة لتحقيق المزيد
من الفعالية في التعاون لأغراض التنمية

من إعداد
سومييرو كوياما

وحدة التفطيش المشتركة

جنيف
١٩٩٦

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٥	الملخص التنفيذي والاستنتاجات والتوصيات
٩	١٠ - ١	أولاً - مقدمة
١٢	٢٢ - ١١	ثانياً - نظرة عامة على المشكلة
١٥	٤٣ - ٢٣	ثالثاً - مسؤوليات الحكومات وأدوارها
١٥	٢٤ - ٢٣	ألف - الحكومات المضيفة
١٥	٢٨ - ٢٣	١- القدرات والقيود في مجال التنسيق
١٦	٢١ - ٢٩	٢- تعزيز بنية التنمية الوطنية
١٧	٢٤ - ٢٢	٣- تحقيق اللامركزية على المستوى الحكومي المحلي
١٨	٤٣ - ٣٥	باء - الحكومات المانحة
٢١	٧٥ - ٤٤	رابعاً - منظومة الأمم المتحدة
٢١	٥٥ - ٤٦	ألف - نظام المنسق المقيم
٢١	٥١ - ٤٨	١- لجنة التنسيق الميداني
٢٢	٥٣ - ٥٢	٢- تقرير التعاون في مجال التنمية
٢٣	٥٥ - ٥٤	٣- مرفق المعلومات المتعلقة بالتنمية (مصرف البيانات)
٢٣	٦٧ - ٥٦	باء - مذكرة الاستراتيجية القطرية
٢٤	٦٢ - ٥٨	١- المبادئ الأساسية والمناصر التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية
٢٥	٦٦ - ٦٣	٢- استعراض مذكرتين من مذكرات الاستراتيجية القطرية
٢٦	٦٧	٣- الاستنتاجات الرئيسية

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
		رابعاً - (تابع)
٧٨	٧٥ - ٦٨	جيم - أطر التنسيق الإقليمية ودون الإقليمية
٧٩	٨٢ - ٧٦	خامساً - النظام الحكومي الدولي
٧٧		الحواشي

الملخص التنفيذي والاستنتاجات والتوصيات

لقد أصبح التنسيق الحقيقي فيما بين الشركاء في التنمية، بما في ذلك بشكل خاص فيما بين البلدان المضيفة ومنظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف والمانحين الثنائيين، هدفاً ذا درجة عالية من الأولوية على جدول الأعمال الدولي. ومن المتفق عليه الآن عموماً أن تحقيق ذلك الهدف من شأنه أن يعزز إسهام التعاون لأغراض التنمية من أجل الرقي الاقتصادي والاجتماعي، وأن يجعل هذه المساهمة أكثر فاعلية وفعالية من حيث التكلفة في ضوء القيود المالية العالمية الحالية بشكل خاص.

ووفقاً لذلك فإن قرارات الجمعية العامة ٢٦٤/٤٥ و ٢٣٥/٤٦ و ١٦٢/٤٨ و ٢٢٧/٥٠ بشأن إعادة تشكيل وتنشيط الميدان الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما في منظومة الأمم المتحدة تعطي مكانة مختارة لتسهيل تنسيق السياسات العامة والبرامج، في حين توفر قرارات الجمعية العامة ٢١١/٤٤ و ١٩٩/٤٧ و ١٢٠/٥٠ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية توجيهات محددة لمؤسسات المنظومة بشأن تنسيق تطوير البرامج وتنفيذها في الميدان.

ويُبرز تعدد أطر السياسات العامة والبرمجة التي يستخدمها شركاء التنمية الخارجيون تحدي التنسيق. ويلقي الفصل الثاني نظرة عامة على هذه المشكلة. ويحلل أيضاً مضاعفات التكلفة وحجم العمل بالنسبة للحكومات المضيفة والشركاء المتعاونين في العدد الوافر من أطر التنمية التي تخلق اختناقاً جدياً في تنسيق المعونة في البلدان النامية.

ويُبرز الفصل الثالث مسؤوليات وقدرات الحكومات المضيفة في مجال التنسيق، وكذلك سياسات وممارسات الحكومات المانحة الثنائية الرئيسية في مجال المعونة الانمائية، التي تؤثر في تنسيق التنمية على مستويي الميدان والمقار.

ويركز الفصل الرابع على منظومة الأمم المتحدة. ويستعرض آليات التنسيق الرئيسية المستخدمة على المستوى القطري لتشجيع التطوير والتنفيذ المتكاملين للبرامج. ونظام المنسق المقيم، ومذكرة الاستراتيجية القطرية، والنهج البرنامجي، التي هي مترابطة، قد حددت بأنها أنسب السبل لتحقيق تكامل جميع المدخلات الخارجية وعمليات التنمية الوطنية. وينظر هذا الفصل أيضاً في ترتيبات التنسيق الإقليمية ويحدد تجمعات التعاون والتكامل الاقتصادي بين الإقليمية في المناطق النامية بوصفها آليات مفيدة لتنسيق أطر المنظمات للتنمية فيما بين الأقطار.

ويركز الفصل الخامس على نظام الأمم المتحدة الحكومي الدولي، الذي تعد طبيعته التجزئية مسؤولة في الغالب عن تعدد الأطر وعن مشاكل التنسيق داخل نظام التنمية المتعدد الأطراف. وولاية الهيئات الحكومية الدولية ذات الصلة المنشطة في مجال التنسيق، وبشكل خاص ولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب ميثاق الأمم المتحدة، يمكن أن تعزز التنسيق والإشراف على صعيد المنظومة في تحقيق التعاون الدولي لأغراض التنمية. وعلى أساس ما تقدم أعلاه يعرض المنتش التوصيات الرئيسية التالية موجهاً النظر إلى توصيات أخرى وأخرى واردة في متن هذا التقرير.

التوصية ١: مذكرة الاستراتيجية القطرية (الفقرات ٥٦-٦٧)

(أ) يجب أن تسهر الحكومات المضيفة، بمساعدة المنسقين المقيمين عند اللزوم، على أن تُستخدم عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية على نحو فعال ومتناسق من جانب جميع شركاء التنمية الخارجيين من أجل البرمجة والتنفيذ المتكاملين لمدخلاتهم طبقاً للمبادئ التوجيهية للنهج البرنامجي:

(ب) يجب تشجيع إطار مذكرة الاستراتيجية القطرية في جميع البلدان بمشاركة ذات شأن من جانب منظومة الأمم المتحدة وسائر المانحين الرئيسيين، ويجب أن يحل ذلك الإطار محل أطر البرمجة المتعددة القطاعات الأخرى أو يصنف ضمن أطر أخرى على المستوى القطري قصد تخفيض التكلفة والتواتر وحجم العمل مما يستتبعه تداخل عمليات البرمجة القطرية؛ ويمكن إعداد برامج قطاعية أكثر تحديداً استناداً إلى مذكرة الاستراتيجية القطرية؛

(ج) رهناً بالفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) أعلاه يجوز للبلدان التي لها برامج ذات شأن في مجال التكيف الهيكلي تمويلها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف في سياق ورقات أطر أساسها العامة إما أن تستغني عن مذكرة الاستراتيجية القطرية أو تصممها لدعم التنفيذ الفعال لهذه البرامج لتعزيز الآفاق المرتقبة لنجاحها وتأثيرها. وفي تلك الحالة يمكن أن يكون لمذكرة الاستراتيجية القطرية ما لورقة إطار السياسة العامة من إطار زمني؛

(د) يجب أن ينفذ المنسقون المقيمون تنفيذاً كاملاً المبادئ التوجيهية ذات الصلة للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، فيما يتعلق بالوكالات التي ليس لها تمثيل قطري عن طريق تأمين مساهماتها التقنية في عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية؛

(هـ) يجب أن تستوفي لجنة التنسيق الإدارية بارامترات السياسة العامة والبارامترات التنفيذية لإعداد وتصميم وتنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية موردة، عند الاقتضاء، الملاحظات والعناصر الجديدة المبينة في الفقرة ٦٧ من هذا التقرير؛

(و) يمكن أن يُستخدم تقرير التعاون لأغراض التنمية الذي يعدّه المنسقون المقيمون، لرصد التقدم السنوي المحرز في تنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية وتقديم تقرير عنه، حيثما انطبق ذلك.

التوصية ٢: التقييم الدوري لأطر السياسات العامة والبرمجة (الفقرات ١١-٢٢)

يجب أن تقيم كل منظمة من المنظمات دورياً إطارها (أطرها) للسياسة والبرمجة في مجال المساعدة التقنية لتحديد منافعها من حيث التكلفة بالنسبة للبلدان المضيفة وبالنسبة للمنظمات نفسها، وكذلك مدى تناسبها مع عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية، والنهج البرنامجي، والقدرة المحتملة على تعبئة الموارد.

التوصية ٣: الأشكال النموذجية للتعاون لأغراض التنمية على صعيد المنظومة (الفقرة ٦٧)

(أ) نظراً للتنفيذ المحدود حتى الآن للمبادئ التوجيهية القائمة الصادرة عن الجمعية العامة في هذا المجال، يجب أن تكثف لجنة التنسيق الإدارية جهودها للتوصل إلى أشكال نموذجية على صعيد المنظومة لجمع البيانات الميدانية، أو تحليل الأوضاع أو تقييم احتياجات التنمية، ودورات تقديم التقارير، والاحتياجات في مجال التقييم والمساءلة، قصد تسهيل البرمجة والتنفيذ المشتركين من أجل النهوض بالنهج البرنامجي وعملية مذكرة الاستراتيجية القطرية؛

(ب) نظراً للطابع العام جداً للمبادئ التوجيهية القائمة الصادرة عن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية بشأن نظام المنسقين المقيمين، يجب أن تستنبط لجنة التنسيق الإدارية وتتنق على مجموعة نموذجية من التوجيهات الإدارية الأكثر تحديداً والملزمة، يصدرها كل واحد من الرؤساء التنفيذيين لممثليه الميدانيين ملتصاً دعمهم النشط والمتناسق لنظام المنسقين المقيمين، بوصف ذلك جزءاً لا يتجزأ من مواصفات وظائفهم.

التوصية ٤: مرفق لتبادل المعلومات عن التنمية فيما بين الوكالات (مصرف بيانات) في مكتب المنسق المقيم (الفقرتان ٥٤ و ٥٥)

بالنظر إلى التوصية ٣ أعلاه وقصد تحقيق التكامل على نحو فعال بين نظم المعلومات المستقلة القائمة في المؤسسات على المستوى القطري يجب إنشاء مرفق للمعلومات الإنمائية فيما بين الوكالات (مصرف بيانات) بالنسبة لكل بلد نام في مكتب المنسق المقيم، باستخدام جزء من الموارد التي يخصصها المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعزيز نظام المنسق المقيم. ويجب أن تقوم جميع المنظمات، كل في مجال اختصاصها، بتغذية وصيانة مرفق المعلومات (مصرف البيانات) المقترح، ويجب أن يكون بإمكان المجتمع الدولي، محلياً ودولياً، الوصول إلى هذا المرفق من خلال وسائل الاعلام الالكترونية، وبشكل خاص من خلال شبكة انترنت حيث أمكن ذلك.

التوصية ٥: لجان التنسيق على المستوى الميداني (الفقرات ٤٨-٥١)

بالإضافة إلى اجتماعات جميع الشركاء الخارجيين في التنمية، يجب أن تُستخدم لجان التنسيق على المستوى القطري واللجان القطاعية الفرعية والأفرقة المواضيعية وفرق العمل بشكل أكثر منهجية وبما يلزم من مدخلات تقنية من جانب المقار والمكاتب الإقليمية و/أو دون الإقليمية، بوصفها آليات للحوار في مجال السياسات العامة والتطوير المتكامل للبرامج القطرية والقطاعية.

التوصية ٦: التنسيق الإقليمي ودون الإقليمي (الفقرات ٦٨-٧٥)

(أ) يجب أن يتواصل التعاون بين اللجان الإقليمية وسائر مؤسسات المنظومة ليشمل الاستعراض المتبادل لمشاريع الاستراتيجيات الإقليمية وبرامج التعاون؛

(ب) قصد تعزيز الملكية الوطنية للبرامج المشتركة بين الأقطار يجب أن تقيم المؤسسات روابط متينة بين البرامج القطرية والبرامج المشتركة بين الأقطار وذلك، في جملة أمور، عن طريق دعم الشبكات المؤسسية داخل كل تجمع من تجمعات التعاون الاقتصادي في مختلف المناطق، وعن طريق تشجيع تنفيذ قرارات هذه التجمعات على المستوى القطري في سياق مذكرة الاستراتيجية القطرية وعمليات البرمجة القطرية؛

(ج) على جميع المنظمات أن تسعى إلى تنسيق دوراتها البرنامجية الإقليمية بالتشاور والتنسيق مع اللجان الإقليمية.

التوصية ٧: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي (الفقرات ٧٦-٨٢)

(أ) يجب أن يزيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعزيز وظائفه التنسيقية والاشرفية بموجب الميثاق عن طريق القيام، كخطوة أولى، باستشكاف الجدوى العملية لبدء توسيع الدورات المشتركة فضلاً عن وضع جدول أعمال مشترك للمجالس التنفيذية لبرامج الأمم المتحدة وصلاً بها، للنظر في مسائل تنسيق محددة من بينها، في جملة أمور، مذكرات الاستراتيجيات القطرية والبرامج القطرية، ويمكن دعوة الوكالات المتخصصة إلى المشاركة في هذه الدورات عندما يرتأى ذلك مناسباً؛

(ب) يمكن أن تكون الخطوة الموالية خلق مجلس تنفيذي موحد أو وحيد بوصفه لجنة للمجلس، والاحتفاظ في نفس الوقت بهويات وولايات البرامج والصناديق المعنية؛

(ج) فيما يتصل بالفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) أعلاه يجوز للمجلس أن يطلب من برامج وصناديق الأمم المتحدة ذات الصلة تكثيف الجهود للتوصل إلى شكل موحد لاستنباط وعرض برامجها للتعاون في مجال التنمية وما اتصل بذلك من ميزانيات، قصد تعزيز الروابط والتماسك فيما بين المنظمات؛

(د) يجب فضلاً عن ذلك أن يعطي المجلس الأولوية للسعي إلى تحقيق التوافق على صعيد المنظومة مع قرارات الجمعية العامة فيما يتصل بمسائل التنسيق في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي وما اتصل بهما من قطاعات من خلال التقدم بتوصيات محددة بذلك الشأن إلى الهيئات المدبرة للوكالات المتخصصة.

أولا - مقدمة

١- يتمثل الغرض الرئيسي من هذا التقرير في الإسهام في الجهود المتواصلة التي تبذلها الدول الأعضاء لترشيد عمليات الشبكة المتطورة من المؤسسات المتعددة الأطراف للتعاون لأغراض التنمية، قصد تأمين الفعالية المثلى، وتكامل المناهج، وانخفاض التكاليف العامة، في دعمها للبلدان النامية. ويقوم التقرير على أساس أن طريقة من طرق بلوغ ذلك الهدف تتمثل في القيام، قدر المستطاع، بتحقيق تكامل أو تناسق أطر السياسات العامة والبرمجة^(١) العديدة التي يستخدمها شركاء التنمية الدوليون لاستنباط وتنفيذ وتقييم سياساتهم واستراتيجياتهم وبرامجهم ومشاريعهم للمساعدة في مجال التنمية، على مختلف مستويات التدخل الجغرافية.

٢- وأصبحت مشاغل الفعالية تحتل بشكل متزايد مكانة بارزة في جداول أعمال الهيئات الحكومية الدولية الأساسية في خلفية تقلص حجم المساعدة الإنمائية الرسمية والأزمة المالية الحادة السائدة في كامل منظومة الأمم المتحدة. ولقد عززت هذه الظروف الحاجة إلى التنسيق المنهجي لسياسات وبرامج المنظمات في مجال التنمية وإلى التوجيه المتكامل لمواردها الحفازة نحو الاحتياجات ذات الدرجة العالية من الأولوية في البلدان المستفيدة.

٣- ولقد دأبت قرارات الجمعية العامة المتتالية بشأن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية على تأكيد مبدأ أن للحكومات المستفيدة، على المستوى القطري، المسؤولية الأولى عن تنسيق المساعدة الخارجية وتصميمها وإدارتها، وأن الخطط والأولويات الوطنية يجب أن تشكل الإطار المرجعي العملي للبرمجة الوطنية للأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية داخل منظومة الأمم المتحدة.

٤- ورهناً بما تقدم أعلاه دعت أيضاً نضس قرارات الجمعية العامة مؤسسات المنظومة إلى تسهيل تنسيق دور الحكومات من خلال استجابة رشيدة ومتكاملة من جانب جميع عناصر المنظومة لأولويات التنمية التي تحددها البلدان. فعلى سبيل المثال فإن الجمعية العامة:

(أ) القرار ٢١١/٤٤ (١٩٨٩)

"تدعو إلى زيادة تكامل وتنسيق برمجة تعاون منظومة الأمم المتحدة، الذي ستقوم عمليات البرمجة فيه على أساس إطار برنامجي وطني شامل للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية تقوم الحكومة المتلقية بإعداده..." (الفقرة ١٧).

(ب) القرار ١٩٩/٤٧ (١٩٩٢)

"تؤكد أنه، استناداً إلى أولويات وخطط البلدان المتلقية، ومن أجل ضمان الإدماج الفعال للمساعدة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة في العملية الإنمائية للبلدان (...)، ينبغي أن تعتمد الحكومات المتلقية المهمة بإعداد مذكرة عن الاستراتيجية القطرية بمساعدة منظومة الأمم المتحدة وتعاونها، وبقيادة المنسق المقيم في جميع البلدان المتلقية التي تختار حكوماتها ذلك..." (الفقرة ٩).

"تطلب إلى المنسقين المقيمين اتخاذ الخطوات اللازمة، في البلدان التي يبرر فيها جدول الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة وعدد الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة القيام، بالتشاور مع الحكومات المضيفة، بإنشاء لجنة مناسبة على الصعيد الميداني تتألف عادة من جميع الممثلين المقيمين لمنظومة الأمم المتحدة تعمل تحت قيادة المنسق المقيم كآلية للتنسيق للأمم المتحدة في البلدان المعنية" (الفقرة ٤٠).

(ج) القرار ١٧٠/٥٠ (١٩٩٥)

"تقرر أنه يتعين عند توفر الاستراتيجية القطرية أن تصبح إطاراً عاماً للبرامج العامة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولبرمجة ورصد وتقييم أنشطة المنظومة في تلك البلدان..." (الفقرة ١٨)

"تطلب إلى الأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع الدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة، بالنظر في طرق تعزيز الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، بما في ذلك طرق تعزيز دور اللجان الإقليمية وتشجيع الملكية الوطنية للبرامج الإقليمية" (الفقرة ٧٠).

٥- والمقتطفات أعلاه تكملها في نفس القرارات أحكام أخرى لها تأثير على مختلف أشكال التنسيق فيما بين الوكالات، مثل اعتماد نهج برنامجي في تصميم المساعدة الإنمائية وتقديمها وتقييمها، وتعزيز واستخدام القدرات الوطنية، وتنسيق دورات البرمجة والميزانية، وتبسيط قواعد وإجراءات العمل. وهذه التوجيهات تسعى إلى تأمين برمجة وتخصيص للموارد بشكل أكثر عقلانية وتكاملاً قصد تمكين الحكومات المضيفة من تنسيق جميع المدخلات الخارجية وتدخلها وإدارتها وتقييمها في سياق استراتيجياتها وخططها وبرامجها الإنمائية الوطنية.

٦- ويسعى هذا التقرير، الذي حث على إعداده جزئياً طلب من الاتحاد البريدي العالمي، إلى تحقيق الهدف الأساسي الوارد ذكره في الفقرة ٥ أعلاه. ويركز التقرير أساساً على تنسيق أطر المنظمات للسياسات والبرمجة في مجال التنمية. والجوانب الأخرى للتنسيق فيما بين الوكالات في الميدان، مثل بنية التمثيل الميداني، مشمولة بشكل أكثر تفصيلاً في تقرير آخر من تقارير وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "تعزيز التمثيل الميداني للمؤسسات داخل منظومة الأمم المتحدة". سينشر في عام ١٩٩٦. لذلك فإن هذا التقرير لا يشمل ترتيبات التنسيق فيما يتصل بالمساعدة الإنسانية التي يغطيها بشكل أكمل تقريران حديثان لوحدة التفتيش المشتركة^(٧). وتشمل أيضاً الإشارات إلى الحكومات والبلدان المضيفة أو المتلقية البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٧- وبالإضافة إلى ذلك فإن لفظة "التنسيق" تستخدم بمعنى عام شامل في هذا التقرير لتغطي مختلف أشكال التنسيق أو التقارب أو التكامل أو التزامن في ما يقوم به مختلف الشركاء في برمجة وتنفيذ وتقييم أنشطتهم للتعاون في مجال التنمية على الأصعدة القطري ودون الإقليمي والإقليمي والدولي، فيما عدا حيثما تستخدم هذه اللفظة للتأكيد على اختصاص الحكومات المضيفة التي يساعدها المنسقون المقيمون في مجال التنسيق الرسمي.

٨- والمفتش يؤيد أيضاً تعريف التنسيق الوارد في تقرير الأمين العام المعنون "خطة للتنمية"^(٣). "يعني التنسيق توزيعاً واضحاً للمسؤوليات، وتقسيماً فعالاً للعمل بين العناصر الفاعلة العديدة التي تباشر التنمية فضلاً عن التزام من جانب كل من هذه العناصر بالعمل من أجل بلوغ مقاصد وأهداف مشتركة ومتوائمة. ويجب أن تسعى العناصر الفاعلة في مجال التنمية إلى جعل جهودها متكاملة ومساهمة في العمل بدلاً من أن تكون معزولة أو متنافسة. وفي ضوء ذلك، يجب أن يكون التنسيق هو رائد الإجراءات التي يتخذها كل من هذه العناصر الفاعلة والتفاعلات فيما بينها"^(٤).

٩- وفي إعداد هذا التقرير استرشد المفتش، في جملة أمور أخرى، بقرارات الجمعية العامة المشار إليها في الفقرة ٤ أعلاه، وبيعض التقارير السابقة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة^(٥) التي تتعلق كلياً أو جزئياً بهذا الموضوع، وكذلك بالمداولات الجارية بشأن إصلاح الأمم المتحدة. وتشمل مصادر مفيدة أخرى من مصادر المعلومات تقارير الأمين العام المعنونة "خطة للتنمية"، وتقريره الأحدهم بشأن "الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية"^(٦)، والقرارات ذات الصلة المتعلقة بإعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتصلة بهما^(٧).

١٠- وبالإضافة إلى ذلك زار المفتش عدة بلدان نامية للاطلاع على عمليات التنسيق في السياق التنفيذي الملموس، ولتبادل وجهات النظر حول هذا الموضوع مع مسؤولي الحكومات المضيفة، والأفرقة القطرية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بما في ذلك، في جملة أمور، مع المنسقين المقيمين وبعثات المعونة الثنائية المقيمة. ويسجل المفتش تقديره لمساهمة جميع من قدموا مساعدتهم بطرق مختلفة في إعداد هذا التقرير.

ثانيا - نظرة عامة على المشكلة

١١- تشير استنتاجات المنتش إلى أن منظومة الأمم المتحدة قد أحرزت، عملاً بقرارات الجمعية العامة المتتالية بشأن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية المشار إليها أعلاه، بعض التقدم في وضع مفاهيم وأدوات التنسيق على المستوى القطري. فعلى سبيل المثال أقيمت في بلدان عديدة لجان تنسيق لمنظومة الأمم المتحدة، يرأسها عادة المستقون المقيمون، وذلك حتى وإن اختلفت فعاليتها من بلد لآخر. وكذلك فإن مفهوم النهج البرنامجي بصدد إحراز تقدم ولو أن تطبيقه العملي لأغراض التنسيق التنفيذي لا يزال أمراً غير اعتيادي. وهناك أيضاً أمثلة متزايدة للتعاون والتنسيق على المستوى الميداني فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية ومؤسسات بريتون وودز. أما على المستوى العالمي فإن صناديق الأمم المتحدة وبرامجها داخل الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات العامة والوكالات المتخصصة قد ساهمت في صقل مختلف مفاهيم وأدوات التنسيق دعماً للإجراءات على الصعيد القطري من خلال آلية لجنة التنسيق الإدارية، وبشكل خاص اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية.

١٢- غير أن مجالاً من المجالات التي تفتقر بشكل واضح إلى إحراز تقدم يتعلق بتعدد أطر السياسات والبرامج المتعارضة والمتداخلة التي يستخدمها الشركاء في التنمية لوضع استراتيجياتهم وبرامج عملهم على الأصعدة العالمي والإقليمي والقطري، ولتوزيع الموارد على مجالات التنمية ذات الأولوية التي تكتنفها مشاكل والمحددة في هذه الأطر. وكل إطار هو التعبير المؤسسي للمنظمة المعنية أو المانح المعني، بما يعكس الخاصية المميزة للولاية القانونية للمنظمة أو المانح ومجموعة الأولويات والسياسات التنفيذية والإجراءات والتقليد المتبع في مجال الإدارة عموماً، وكذلك شروط المساءلة بالنسبة لهيئة المديرية. وإذا نظرنا إلى المسألة من هذه الزاوية فقط قد يبدو من غير المعقول منازعة حاجة كل شريك خارجي في التنمية إلى أن تكون له سياسته الخاصة أو وسيلته الخاصة للبرمجة من أجل التعاون لأغراض التنمية.

١٣- ولو أن كل إطار من الأطر يبدو رشيداً من منظور مقرر كل منظمة من المنظمات أو كل مانح من المانحين، إلا أن العكس صحيح أيضاً من منظور البلدان المضيفة التي نجد فيها لدى تعددية الأطر ووضعها وتنفيذها وشروط تقييمها الدوري نزعة لا تتغير إلى التغلب على ضعف قدرات التنسيق والإدارة الإنمائية في البلدان النامية. وفي غالب الأحيان أعطت "فوضى" الأطر نتائج عكس النتائج المنشودة: فرط تعدد القدرات المؤسسية للحكومات المضيفة وندرة الموارد الملائمة أو إشباع "قدراتها الاستيعابية"، حتى وإن كان يمكن أن يظل العديد من برامج التنمية الوطنية ينتظر إلى الأموال بشكل خطير.

١٤- وهكذا، وفي الوقت الذي يحمل فيه كل إطار من الأطر معه إمكانية موارد إضافية، فإن المجموع الكلي للموارد التي تمثلها الأطر العديدة على المستوى القطري يصبح من المستحيل عملياً على الحكومة المتلقية أن تخطط له وتديره على نحو رشيد ومنتج. وليس السبب الوحيد في ذلك محض تعدد الأطر وإنما السبب هو أيضاً، بل وربما ما هو أخطر، لأن كل إطار يختلف من حيث أولوياته ومتطلبات وضعه وتنفيذه ورصده والمحاسبة عنه. ومثل هذه الفوارق قائمة حتى داخل المنظمة الواحدة التي تطبق أكثر من إطار في نفس البلد، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو منظمة الصحة العالمية. وضخامة هذه المشكلة بصفتها بوضوح تقرير صدر في عام ١٩٩١ عن مكتب التقييم المركزي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٨)، الذي أشار إلى ما لا يقل عن ١٢٢ شريكاً خارجياً مختلفاً في مجال التنمية في أنيويبا، فكادت مضاعفات ذلك بالنسبة لهذا البلد، الذي هو من أقل البلدان نمواً، التعامل مع ١٢٢ إطاراً إنمائياً خارجياً.

١٥- وبالتالي فإنه من الصعب تصور كيف يمكن لأي حكومة، مهما كانت مجهزة كما ينبغي، أن تتعاطى بشكل فعال مع مثل هذا التدفق من الطلبات والضغوط على قدراتها المؤسسية. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مثلاً يشهد له بأنه مول على مدى العقد الماضي أو ما يقارب العقد عدداً من مشاريع بناء القدرات الرامية إلى تعزيز آليات تنسيق معونات الحكومات المضيفة في البعض من أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان، ولكن هذه المشاريع، كما سنرى في الفصل الموالي، لم تُزل المشكلة الأساسية المتمثلة في فرط إرهاق وكالات تنسيق التنمية بالمهام في البلدان المضيفة.

١٦- ومما يجدر التأكيد عليه دور المنظمات الدولية غير الحكومية الآخذ في الاتساع بسرعة. وقد كشف تقرير لوحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٩٣^(٩) عن هذه المجموعة من الشركاء أن زهاء ٤ ٠٠٠ منظمة غير حكومية عاملة في مجال التنمية مسجلة رسمياً لدى البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وهي توجه من الموارد نحو البلدان النامية أكثر مما توجهه منظومة الأمم المتحدة (باستثناء مؤسسات بريتون وودز). فالبلد الأقل نمواً النموذجي يمكن أن يُعَدَّ ما لا يقل عن ١٠٠ منظمة غير حكومية نشطة على ترابه. غير أن سبل تدخل المنظمات غير الحكومية المرنة والعملية بدرجة عالية، ومشاركتها المباشرة في المجموعات على مستوى القاعدة الشعبية تعني ضمناً أنها لا تضع مطالبات مفرطة بشكل لا لزوم له على مؤسسات الحكومات التنسيقية. بيد أن جهات فاعلة أخرى مثل المستثمرين في القطاع الخاص تحتاج إلى عناية الحكومات المضيفة للموافقة على المشاريع الاستثمارية.

١٧- وتشير الحالة الوارد وصفها في الفقرات السابقة عدداً من المشاغل. يتعلق الأول بالكمية الضخمة من البيانات والوثائق المطلوبة باستمرار وبشكل ينطوي على ازدواجية من مؤسسات الحكومات المتلقية لأغراض عمليات تقييم احتياجات التنمية ووضع العديد من أطر التعاون، وكذلك اتساع العناية والموارد التي لا بد من تخصيصها لعمليات استعراضها الدورية. وكنتيجة لذلك يمكن أن تخصص حكومات بلدان متلقية عديدة المزيد من وقتها ويدها العاملة النادرة للوفاء باحتياجات أطر التنمية المستحثة من الخارج عوضاً عن استنباط وإدارة برامج تنمية محلية وتعبئة موارد داخلية لتمويل هذه البرامج. وبالتالي فإنه يمكن أن يكون لتعدد الأطر الأثر السلبي، وإن كان غير متعمد، المتمثل في كبح مبادرات التنمية المستدامة المحلية والبرامج المعتمدة على الذات.

١٨- وتعلق المسألة الرئيسية الثانية بالضغوط المتزايدة باطراد على العديد من الحكومات في البلدان النامية لحملها على تخفيض تكلفة وحجم إداراتها العامة. وهذه الضغوط من أجل التخفيض، والتي لا بد من الامتثال لها في كثير من الأحيان كشرط من شروط مخططات إعادة جدولة الديون ولتوفير موارد جديدة لتمويل التنمية، لديها عموماً نزعة إلى مناشدة أغراض متباينة مع ضخامة الشروط التي تفرضها على نفس الإدارات العامة أطر السياسات والبرامج الخارجية. والنزعة العامة إلى تنسيق المؤسسات الحكومية، إذا لم تتابع بعناية قد تؤدي إلى مزيد إضعاف القدرات المحلية على التعامل مع المتطلبات الهائلة للتعاون الدولي لأغراض التنمية.

١٩- وتتصل مسألة ثالثة بعلاقة التكاليف بالفوائد بالنسبة لأطر المنظمات الإنمائية. ولو أنه بإمكان الأطر (أو لها القدرة المحتملة على) توليد موارد إضافية للبلدان المتلقية، إلا أنه لا يبدو أن ذلك هو الحال دوماً. فعلى سبيل المثال خلص تقرير لوحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٩٢ قيم عملية المائدة المستديرة التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١٠) إلى أنه في حين يمكن أن تكلف العملية الواحدة من هذا القبيل

ما لا يقل عن ٧٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة إلا أن فوائدها الفعلية من حيث تدفقات المعونة الإضافية إلى البلد المعني لا يمكن قياسها إما لأن تدفقات المعونة تؤثر فيها قوات لا تتحكم فيها آلية البرمجة هذه أو لأن استخدامها لا يكرم في حد ذاته مجتمع المانحين بتقديم معونة إضافية.

٧٠- وإذا قُيِّمت فائدة أطر المنظمات من حيث حجم ونمط الموارد المتدفقة من خلال قنوات منظومة الأمم المتحدة إلى البلدان النامية في الأعوام الخمسة الماضية مثلاً فإن الاستنتاج يكون أن هذه الأطر لم تكن موفقة جميعاً إلى حد بعيد كأدوات لتعبئة الموارد. والأطر بصفتها تلك، تبدو عند التقييم الجماعي كعمليات بيروقراطية روتينية أكثر منها مؤسسات مبدعة لتنسيق وتعبئة موارد التنمية محلياً وخارجياً، ولتحسين نوعية وتأثير التعاون لأغراض التنمية العامين بشكل مستمر.

٧١- وتتعلق المسألة الرابعة بملكية الأطر. وعلى الرغم من كون الحكومات المتلقية تشارك في كثير من الأحيان بدرجات متفاوتة إلى حد بعيد في إعدادها والموافقة عليها، في كل من البلدان والهيئات المدبرة للمنظمات، فإن الأطر تملكها عموماً وتديرها بشكل مباشر المنظمات وليس البلدان المضيفة. وذلك يسري أيضاً على الموارد والمشاريع المنفذة من خلال الأطر. ومن الناحية المثالية يجب أن تقوم الأطر على خطط وبرامج تنمية وطنية؛ ولكن نادراً جداً ما يكون الحال كذلك بالنسبة لمعظم المنظمات التي تبرمج أنشطتها وتنفذ طبقاً لسياساتها وإجراءاتها التنفيذية الخاصة، كما تشترط ذلك هيئاتها التنفيذية والمديرة، وليس الحكومة المتلقية.

٧٢- وبالتالي فإن المسألة ليست الكيفية التي يمكن بها للحكومة المتلقية أن تنسق بشكل يتسم بالواقعية، أطراً لا تديرها ولا تمارس بشأنها إلا قدرأ ضئيلاً جداً من المراقبة، وبشكل خاص من حيث القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد. وبما أن الحكومة المتلقية لا يمكنها أن تعيد برمجة الموارد من إطار لآخر أو لبرامج تنمية وطنية ممولة تمويلياً غير كاف، فإن تعدد الأطر يخلق من ثم حواجز خطيرة أمام التوزيع المتوازن فيما بين جميع قطاعات التنمية للموارد المتاحة محلياً وخارجياً. بيد أن المفتش يعترف بأن المشاكل المختلفة في هذا النصل لا تسري على نحو متشابه على جميع البلدان المتلقية، وأن لكل من الحكومات المضيفة والمانحة أدواراً حاسمة تلعبها في إحداث تعزيز التكامل والتنسيق في عمليات التعاون لأغراض التنمية في كل بلد من البلدان. ويتطرق النصل التالي لهذا البُعد من أبعاد المشكلة.

ثالثاً - مسؤوليات الحكومات وأدوارها

الف - الحكومات المضيفة

١- القدرات والقيود في مجال التنسيق

٢٣- لقد أكدت قرارات الجمعية العامة بشأن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية، باستمرار، على النقطة التي مؤداها أن الحكومات المتلقية لها المسؤولية الرئيسية عن تنسيق جميع المدخلات الخارجية الداعمة لبرامج تنميتها الوطنية. فعلاً فإن قدرة الحكومات المتلقية على الممارسة الكلية لاختصاصها في مجال التنسيق حاسمة للتوزيع والإدارة الفعّالين لتدفقات الموارد الخارجية من خلال الأطر العديدة التي سبقت مناقشتها أعلاه.

٢٤- غير أن أي مناقشة للتحدي الذي ينطوي عليه أمر تنسيق هذه الأطر تعني حتماً تقييماً لقدرات الإدارة في مجال التنمية في البلدان المتلقية. والحال كذلك لأن التنسيق يعدّ أولاً وبالأساس مهمة إدارية تمتدّ على كامل دورة إدارة البرامج والمشاريع، انطلاقاً من المشاورات الأولية والاجتماعات التحضيرية ومراحل التصميم وصولاً إلى تقييم الأثر. وبهذا المعنى فإن تنسيق التنمية ليس عملية متواصلة وحسب وإنما هو أيضاً عملية تستدعي مجموعة واسعة من المهارات المهنية اللازمة لمختلف مراحل الدورة.

٢٥- واستنتج المفتش، أثناء زيارته الميدانية لإعداد هذا التقرير، أن العامل الرئيسي المحدد للنجاح في تنسيق المدخلات الخارجية هو الالتزام السياسي والقدرة الإدارية للحكومات المتلقية من حيث توجيه عملية تنميتها الوطنية الإجمالية نحو أهداف تتميز بصواب الرؤية وطول الأجل، تشمل الموارد المحلية والخارجية معاً. وتشمل العوامل الرئيسية الأخرى المساهمة في النجاح قيام بيئة مفضية إلى التنمية الاجتماعية - الاقتصادية، واستقرار المؤسسات الحكومية وموظفي الإدارة الرئيسيين، ووجود خطط واستراتيجيات انمائية وطنية، ووجود آليات مركزية فعالة للإشراف على تنفيذها وتنسيقها على أساس مطرد.

٢٦- غير أن الحكومات المجهزة بالقدرات اللازمة لإدارة التنمية قد تفضل أحياناً اختيار مانحين معينين والتعامل معهم بشكل مستقل عوضاً عن مواجهة الضغوط المحتملة للقيام بالإصلاحات الداخلية الصعبة في مجال السياسة العامة التي تدافع عنها جبهة منسقة من المانحين. وبالتالي فإن قلة التنسيق داخل مجتمع المانحين في بعض البلدان قد ينتج عن سياسة مدروسة من جانب الحكومات المتلقية المعنية تقوم على عدم تشجيع التنسيق قصد منع قيود المشروطة.

٢٧- وكذلك فإن حجم المعونة الانمائية الرسمية الصغير نسبياً بالمقارنة مع الموارد المحلية وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر قد تعتبر الحكومة المعنية أنها لا تستأهل تحمل عبء تنسيق المانحين. وبعبارة أخرى فإن ما إذا كانت أطر المساعدة الانمائية الرسمية منسقة أم لا له تأثير ضئيل عملياً على عملية التنمية الوطنية. وفي هذه الظروف التي هي قائمة عادة في البلدان النامية الكبيرة والمتقدمة نسبياً، لم يجد المفتش في الواقع أية مشاكل جديدة في التنسيق بالنسبة للحكومات المضيفة أو بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة وسائر المانحين.

٢٨- ويبدو أن مشاكل تنسيق المعونة الرئيسية مركزة إلى حد بعيد، وإن لم يكن على وجه الحصر، في البلدان التي تمثل فيها تدفقات المعونة الخارجية نسبة مئوية كبيرة من ميزانيات التنمية. وأقل البلدان النامية كافة تدرج ضمن هذه المجموعة من البلدان. والمفارقة هي أن أطر السياسات والبرمجة تتكاثر في البلدان التي يقل فيها عموماً توافر قدرات الإدارة والتنسيق في مجال التنمية. وعدم الاستقرار في المؤسسات الحكومية، بما في ذلك معدل الدوران المألوف لدى الموظفين الفنيين الأساسيين، والمرقات الحكومية غير التنافسية، وعدم تماسك تنفيذ سياسات وخطط التنمية الوطنية، والسياق المؤسسي غير المشجع عموماً، قد حددت جميعاً على أنها من بين العوامل السلبية المعيقة للتنسيق وإدارة الفعالين لكل من المدخلات المحلية والخارجية.

٢٩- تعزيز بنية التنمية الوطنية

٢٩- بشكل عام نجد أن نفس نقاط الضعف المؤسسية والإدارية التي تقيد تنسيق الحكومة المركزية لإدارتها الفنية أو تعرقل التصرف الأمثل في العوامل المحلية للتنمية تعرقل أيضاً التنسيق الفعال وتدخل المدخلات الخارجية. ومشاكل تنسيق المعونة في هذه البلدان تعكس عادة تحدياً أكثر جوهرية للقيادة الاستراتيجية والقدرة المنظمة لمعالجة القيود الرئيسية المفروضة على النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، التي يوجد العديد من الوثائق المرجعية بشأنها داخل منظومة الأمم المتحدة ولا تحتاج بالتالي إلى مزيد من التفصيل في هذا التقرير.

٣٠- والآفاق المرتقبة هي أن الإصلاحات السياسية والاقتصادية ومبادرات منع النزاعات، الجارية في العديد من هذه البلدان سوف تخلق أيضاً، إذا ومتى تعززت، البيئة اللازمة لفعالية استخدام وتنسيق موارد التنمية المحلية والخارجية والمساواة عنها. وهناك اتجاه مشجع على نحو مماثل في منظومة الأمم المتحدة يتمثل في العناية المتزايدة المخصصة لهذه المشكلة الأساسية المتمثلة في الحكم والبنية المؤسسية للتنمية. وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل خاص، من بين مؤسسات أخرى، يبدو أنه قد اكتسب في الأعوام الأخيرة وعياً أوضح بالأسباب الجذرية لهذه المشكلة، وهو بصدد تكييف استراتيجياته وأولوياته وفقاً لذلك. ولكن يوجد مجال لمزيد تنسيق الجهود في هذا الاتجاه، وبشكل خاص في ضوء توصيات الأمين العام الواردة في "خطة للسلام" و"خطة للتنمية"، التي تركز الاهتمام على خمسة عناصر أساسية مترابطة لأي تنمية طويلة الأجل ومستدامة هي: السلم والاقتصاد والبيئة والمجتمع والديمقراطية.

٣١- وقيود الإدارة في مجال التنمية تجسدها بشكل خاص وتزيد مضاعفتها ندرة الإحصاءات الإنمائية الوطنية التي لا بد أن يعتمد عليها كل من الحكومة والشركاء الخارجيين في التنمية لوضع خطط التنمية وأطر التعاون الخارجي. ولئن وجدت بيانات بشأن التنمية في الإدارات الفنية بالحكومات، إلا أن مثل هذه البيانات قد لا تكون في جميع الأحوال مستوفاة أو موثوقة بشكل مستفيض، وقد تكون نظم المعلومات المركزية لإدارة التنمية إما غير موجودة أو غير مجهزة على النحو الملائم لمعالجة طلبات المعلومات العديدة الموجهة إلى الحكومة، على نحو فعال. وغني عن القول إن وجود أقسام إحصائية وطنية فعالة تعمل كنقاط وصل خدمية بالنسبة لجميع المعلومات المتعلقة بالتنمية من شأنه أن يخفف ضغوط حجم العمل التي يفرضها على دوائر الحكومة الفنية الشركاء الخارجيون في التنمية في عمليات تقييم وبرمجة الاحتياجات.

٢- تحقيق اللامركزية على المستوى الحكومي المحلي

٣٢- إن استنتاجات المنتش الميدانية لا تترك مجالاً للشك في أن توخّي نهج لا مركزي تجاه المساعي الانمائية الوطنية يوفر جزءاً هاماً من الحل الدائم اللازم للمشكلة الحادة المتمثلة في ضعف إدارة وتنسيق التنمية على مستوى الحكم المركزي. ومثل هذا النهج يساعد بالتأكيد على التخفيف من الاختناق الإداري الذي تخلقه في وزارات التخطيط والبرمجة أطر التنمية العديدة التي وردت مناقشتها أعلاه، ويمكن في نفس الوقت شركاء التنمية الخارجيين من استخدام اللامركزية كأداة موثوقة وفعالة من حيث التكلفة لتوجيه الموارد مباشرة نحو المجموعات المستفيدة المستهدفة. واكتشف المنتش في بعض البلدان التي زارها أن تحقيق اللامركزية على مستوى الحكم المحلي يعزز بشكل ملحوظ تنسيق الإجراءات فيما بين الوكالات على مستوى القاعدة الشعبية دعماً لبرامج التخفيف من الفقر، وحفز التنمية الريفيه، وكذلك انتاج الغذاء والأمن الغذائي، وتشجيع المشاريع على المستوى المجتمعي.

٣٣- ودعم منظومة الأمم المتحدة ومجتمع المانحين للسياسات والعمليات الوطنية لتحقيق اللامركزية، وبشكل خاص في أقل البلدان نمواً، يعني ضمناً تعزيز القدرات التنفيذية "وحدات الحكومية المحلية والمنظمات المجتمعية على تطوير وتخطيط وتنفيذ المشاريع وإدارة الموارد بشكل فعال. ويعني ضمناً أيضاً دعم تطوير المشاريع والأنشطة ذاتية النمو المدرة للدخل على المستوى المحلي. وذلك بدوره يتطلب وجود شبكات وطنية ملائمة للنقل والمواصلات لتحقيق أقصى ما يمكن من منافع استراتيجية التنمية اللامركزية، كما يتطلب توافر الموارد المادية الكافية والموظفين التقنيين والإداريين المدربين على مستوى الحكم اللامركزي.

٣٤- ويرى المنتش أنه على الحكومات المضيفة أن تشجع الاستمرار في استنباط وتطبيق سياسة شاملة لتحقيق اللامركزية في الإدارة والمساءلة عن الأداء في مجال التنمية وتحويل ذلك إلى مستوى الحكم المحلي. وعلى منظومة الأمم المتحدة وسائر المانحين القيام، في دعم هذه الجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية، باستنباط استراتيجية طويلة الأجل في كل بلد من البلدان المعنية تشمل على العناصر التالية، من بين عناصر أخرى:

(أ) الدفاع القوي والمستدام عن تحسين الهياكل الأساسية للنقل والمواصلات وصيانتها بانتظام على صعيد البلد، بما في ذلك تخصيص جزء كبير من تدفقات المعونة الخارجية لتحريك الاستثمارات المحلية والأجنبية في هذا الميّن الحيوي؛

(ب) رهنأ بموافقة الحكومات المعنية، تقديم المساعدة التقنية مباشرة إلى الوحدات الحكومية المحلية ومنظمات مجتمعات العون الذاتي قصد تعزيز قدراتها على استنباط المشاريع والبرامج وتخطيطها وتنفيذها وإدارتها وتقييمها بطريقة فعالة من حيث التكلفة؛

(ج) تشجيع الحكومات المضيفة على التفكير في إنشاء مرافق للتدريب في مجال إدارة المشاريع حيثما لا تكون موجودة، تصمم خصيصاً لتوفير أشكال ومستويات مختلفة من التدريب وإعادة التدريب للموظفين الحكوميين على المستويين المركزي والمحلي (بما في ذلك جميع قطاعات التنمية) في تصميم

المشاريع والبرامج وتخطيطها وتنفيذها وإدارتها وتقييمها، مع التركيز على معايير فعالية الأداء والمحاسبة المالية، وكذلك للعاملين في القطاع الخاص في مجال تطوير المشاريع وإدارتها.

باء - الحكومات المادحة

٢٥- لسياسات وممارسات الحكومات المادحة الرئيسية أيضاً تأثير هام على تنسيق التنمية على المستوى الميداني وعلى مستوى القرار. والأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والذين هم المقدمون الرئيسيون للمساعدة الإنمائية الرسمية المتدفقة إلى البلدان النامية من خلال قنوات مختلفة من قنوات التعاون الدولي لأغراض التنمية، لهم دور هام في تأمين توافق سياساتهم للمعونة في مجال التنمية من محفل دولي لآخر دعماً لخطط وألويات التنمية في البلدان المضيفة، وفي السهر على أن تكون مساعيهم الثنائية داعمة كلياً للسياسات والبرامج التي يدافعون عنها في المؤسسات المتعددة الأطراف.

٢٦- وفي حين أن تنسيق المعونة على المستوى القطري قد لقي قدراً كبيراً من الاهتمام من جانب مجتمع المادحين وفي قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، فإن الحاجة إلى تنسيق سياسات واستراتيجيات المادحين على المستوى العالمي قد حظيت بقدر أدنى من الاهتمام الصريح حتى الآن، ولو أن المؤتمرات العالمية قد ساهمت بشكل ملحوظ بالتأكيد، في ماضٍ ليس بعيد، في تنسيق السياسة العامة في عدد من مجالات التنمية الحيوية، مثل حماية البيئة، ومسائل السكان، وتخفيف الفقر، والتنمية الاجتماعية، والمسائل المتعلقة بالجنسين، الخ... وهذه الموضوعات العالمية والحقائق الجديدة التي عكبت نهاية الحرب الباردة ينتظر أن تعجل المضي قدماً في اتجاه تقارب سياسات التنمية فيما بين الشركاء الثنائيين والمتعددي الأطراف الرئيسيين.

٢٧- غير أنه ليس هناك، في الواقع، أي مجال للشك في أن مشاكل تنسيق المعونة لا تزال كثيرة وأن الأمر يحتاج إلى مزيد التقدم في تنسيق سياسات المادحين وممارساتهم. وبهذا الخصوص حدد تقرير أصدرته وحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٩٢^(١١) العوامل التالية على أنها تعيق التنسيق بين المادحين:

- إن المادحين يقاومون التعاون والتنسيق الجديين لأنهما يحدان من حريتهم في السعي إلى خدمة مصالحهم الذاتية، ويمكن أن يؤديا إلى ظهور أوجه تعارض خطيرة في مجال السياسة العامة، وأن يتطلبا قدراً كبيراً من الوقت الإداري والنفقات؛

- إن العديد من المادحين يدعون إلى التنسيق كلاماً، ولكنهم لا يعنون ذلك حقاً، إذ أنهم يعتقدون أن برامجهم فعالة أما برامج الآخرين فليست كذلك؛

- توجد لدى المادحين اختلافات هامة في فلسفة التنمية والمصالح التجارية والنهوج البيروقراطية، وكل ذلك يعيق أو يشبط التعاون؛

- إن التنسيق يتطلب الانضباط، ولكن المسألة الحرجة هي مسألة من سيمارس هذا الانضباط وعلى من؛

إن موازنة إجراءات المعونة تمثل مشكلة قديمة صعبة جداً. إذ أن لدى المانحين متطلبات مختلفة فيما يتعلق بالمساءلة العامة، وهي متطلبات تحددها بشكل صارم التوجيهات الوطنية أو توجيهات مجالس الإدارة؛

ليس هناك سوى قدر قليل من التفكير العملي فيما يتعلق بكيفية تطوير نظم متطلبات البيانات ودعم القرارات بالنسبة للتنسيق الفعال للمعونة ضمن الموارد المحدودة من الوقت والموظفين؛

إن كبار المديرين في منظمات المعونة يركزون في أحيان كثيرة جداً على "توصيل" مخصصات المعونة بينما يعطون أولوية متدنية للتعاون والتنسيق.

٢٨- وللأسباب أعلاه نجد إلى حد ما أن لكل مانح ثنائي إماره المحدد للأولويات التي تستجيب عموماً لسياسته الخاصة ومصالحه الوطنية أكثر من الاستجابة لأولويات التنمية في الحكومات المتلقية. فل هذه الأخيرة عملياً قدر ضئيل من التأثير أو لا تأثير لها إطلاقاً على تحديد سياسات وأولويات المعونة الثنائية. وهكذا يصبح التنسيق التنفيذي لأطر أولويات مختلف المانحين صعباً للغاية إن لم يكن مستحيلاً. ذلك أنه يصعب على الحكومات المتلقية أن تؤثر على قرارات توزيع الموارد وأنماطه، بل وحتى توقيتته.

٢٩- ويتمثل هدف من الأهداف الرئيسية لمؤتمرات المائدة المستديرة التي يرعاها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتي تجمع بين البعض من أقل البلدان نمواً والمانحين المحتملين، في تسهيل تنسيق تدخلات المانحين في المجالات ذات الأولوية التي تحددها الحكومات المتلقية والمانحة وتوافق عليها. لكن المؤتمرات المنظمة حتى الآن تبدو أنها قد قصرت في تحقيق ذلك الهدف، كما هو مبين في الفقرة ١٩. وعلى أي حال فإن آلية المائدة المستديرة لا تلزم أي مانح بتنسيق مساعده مع غيره من المانحين، كما وأنها لا تؤثر عموماً على أولويات وشروط المعونة بالنسبة للمانحين.

٤٠- ويفترض أيضاً من اجتماعات الفريق الاستشاري التي يرعاها البنك الدولي لصالح أقل البلدان نمواً أن تخدم غرض تشجيع الحوار والمشاورات بشأن السياسات العامة بين الحكومات المتلقية والمانحة. وبشكل خاص في سياق إصلاحات الاقتصاد الكلي. غير أن عملية الفريق الاستشاري أيضاً، شأنها في ذلك شأن آلية اجتماعات المائدة المستديرة التي يرعاها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعد مبادرة مستحثة من الخارج لتنسيق المعونة مفيدة بالتأكيد، ولكن لا يبدو أنها مدخلة كلياً في آليات الحكومات المتلقية لإدارة التنمية إجمالاً.

٤١- وبإمكان سياسات وقواعد المانحين الرئيسيين المتباعدة أن تخلق اختناقاً خطيراً في مجال التنسيق في أقل البلدان نمواً التي يمكن أن تمثل فيها المعونة الثنائية وحدها نسبة ٥٠ في المائة أو أكثر من إجمالي تدفقات المعونة الخارجية. وقد لاحظ استعراض لتنسيق المعونة وفعاليتها في أقل البلدان نمواً^(١٧) ما يلي:

"إن ذات كثافة وحجم التنسيق الذي يقوم به المانحون دعماً لأطر وبرامج السياسات العامة التي يستحثها المانحون فيها نزعة إلى إضعاف الدور المركزي وقد أضعفت فعلاً في بعض الحالات قدرات حكومات أقل البلدان نمواً في مجال تنسيقها وإدارتها لموارد المعونة. ولقد حان الأوان

لتصحيح هذا الاختلال في التوازن وإعادة توجيه التنسيق والمساعدة بطرق كفيلة ببناء قدرات أقل البلدان نمواً على إدارة مجموع الموارد المتاحة لها بشكل أكثر فعالية، بما يجعلها في وضع يسمح لها بممارسة مسؤوليتها الأولية عن تنسيق المعونة، بوصف ذلك جزءاً من تخطيطها الوطني لوضع السياسات والتنمية".

٤٧- وهناك فعلاً مجال لمزيد التقدم في استنباط استراتيجيات شاملة ومتماسكة لدعم المانحين تكفل أن تكون سياسات تعاونها القطاعية المتفرقة مع البلدان النامية داعمة لبعضها البعض على نحو متبادل، وبشكل خاص في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، والديون، والتجارة، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، وبيع الأسلحة، الخ... وعلى سبيل المثال فإن دعم المانحين لإصلاحات الاقتصاد الكلي في البلدان النامية يمكن أن تضعفه تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية غير الكافية أو التي لا تتم في الوقت المناسب أو الطريقة غير الملائمة في معاملة البلدان القائمة بالإصلاحات من حيث الديون. وهناك مجال يبدو أن فيه حاجة إلى درجة عالية من التنسيق في سياسات المانحين هو دعم تعميم الديمقراطية وبناء القدرات الوطنية في مجالي الحكم وإدارة التنمية، وقد تمت مناقشته بالفعل في الفرع السابق.

٤٨- ويعتقد المفتش أن سياسات معونة المانحين يجب تنسيقها وتركيزها حول أولويات التنمية بالنسبة للبلدان المتلقية عموماً، وبشكل أخص، حول الهدف الأساسي الطويل الأجل المتمثل في بناء الاعتماد الذاتي في مجال التنمية بالنسبة للبلدان المتلقية، وبشكل خاص أقل البلدان نمواً، عن طريق استخدام مخصصات المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض مثل الأغراض التالية:

(أ) دعم مخططات التعاون الاقتصادي بين الجنوب والجنوب؛

(ب) تشجيع وتمويل ترتيبات التوأمة الطويلة الأجل بين المؤسسات العامة وشبه العامة والخاصة في البلدان النامية والمؤسسات المماثلة لها في البلدان المانحة بهدف نقل المهارات الإدارية والتكنولوجية؛

(ج) دفع الاستثمارات من البلدان المانحة إلى البلدان المتلقية، بما في ذلك المشاريع المشتركة بين الشمال والجنوب.

رابعاً - منظومة الأمم المتحدة

٤٤- أكدت الجمعية العامة مراراً في قراراتها التي صدرت مؤخراً " ... ضرورة أن تلتزم فرادى الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة بالعمل سوياً لإدماج المساعدة التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة ... بطريقة منسقة تنسيقاً كاملاً" (القرار ١٩٩/٤٧، الفقرة ٢٨ (أ)) وأكدت أيضاً " الحاجة إلى إيلاء الاعتبار بصورة جدية للسبل التي تكفل استجابة المنظومة بصورة أكثر تماسكاً للخطط ..." (القرار ١٢٠/٥٠، الفقرة ١٤). وعلاوة على ذلك، اتخذت الجمعية العامة بعض المقررات الهامة^(١٢) فيما يتعلق بالتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة على الصعيد القطري، لا سيما بزيادة فعالية عمل نظام المنسق المقيم.

٤٥- ويقدم المفتش في هذا الفصل تقييماً لمدى استجابة منظومة الأمم المتحدة في عملها لهذه التوجيهات التشريعية. وهو يستعرض، لدى قيامه بذلك، الأدوات الرئيسية المستخدمة لتنسيق السياسات والبرامج الإنمائية في إطار منظومة الأمم المتحدة. ويقوم المفتش بتقييم كل أداة من حيث مدى وجودها ومساهمتها في إزالة التداخل بين الجهود التي تبذلها المنظمات المختلفة وفي زيادة كفاءة وفعالية توزيع الموارد على البرامج وإدارتها.

ألف - نظام المنسق المقيم

٤٦- منذ إنشاء نظام المنسقين المقيمين للأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري في عام ١٩٧٨، قامت قرارات الجمعية العامة ذات الصلة (انظر الفقرة ٤ أعلاه) بإسناد دور رئيسي لهذه الوظيفة وهو تقديم الدعم للحكومات المضيفة من أجل التوصل إلى تنسيق وتكامل فعال لبرامج المنظمة في هذا الميدان. ومقابل ذلك، ينتظر من الحكومات المضيفة، بما في ذلك من جميع إداراتها ذات الصلة، أن تقدم إلى المنسق المقيم مساعدة فعالة ودائمة لضمان تمتعه بالصلاحيات والسلطات اللازمة لتأدية وظائف التنسيق الموكولة إليه من الجمعية العامة.

٤٧- كذلك، من الأمور التي يمكن أن تعزز سلطة المنسق المقيم كفاءته الملحوظة في العلاقات العامة اللازمة لهذا العمل ومهارته في تأديتها، فضلاً عن نوعية التعاون الذي تقدمه جميع المنظمات لنظام المنسق المقيم، على المستوى الميداني ومستوى المقر على حد سواء. ولذلك لا يوافق المفتش على الرأي السائد بإمكان أن يكون حجم الموارد المتاحة للمنسق المقيم في حد ذاته عنصراً حاسماً في تأديته للوظائف الموكولة إليه. بيد أنه قد يلزم اتخاذ تدابير مناسبة لزيادة تعزيز نظام المنسق المقيم، مثل القرار الذي اتخذته مؤخراً المجلس التنفيذي لبرامج الأمم المتحدة الإنمائي بتخصيص ١,٧ في المائة من موارد البرنامج لهذا الغرض.

١- لجنة لتنسيق الميداني

٤٨- وللمنسقين بالطبع، كنقطة ارتكاز لترتيبات التنسيق فيما بين المنظمات على الصعيد القطري، دور رئيسي في تحقيق التناسق بين الأعداد الكبيرة من السياسات والأطر البرنامجية التي يستخدمها الشركاء الخارجيون في التنمية. ومن الآليات التي أوصت بها الجمعية العامة (القرار ١٩٩/٤٧) لهذا الغرض لجان على

الصعيد الميداني تتألف من جميع الممثلين المقيمين لمنظومة الأمم المتحدة ويتوقف على تعاونها الضمان نجاح نظام المنسقين المقيمين.

٤٩- ويشير الاستعراض الذي يجريه الأمين العام كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية المشار إليه أعلاه إلى أنه أنشئت فعلاً هذه اللجان في نحو ٥٠ من البلدان المتلقية بينما تعقد في ٧٠ بلد آخر اجتماعات منتظمة للتنسيق فيما بين الوكالات بشأن عمليات محددة رغم عدم إنشاء لجان تنسيق على الصعيد الميداني في هذه البلدان رسمياً. وتبين من الاستعراض أيضاً أنه في نحو ٧٥ في المائة من الحالات التي أنشئت فيها تلك اللجان رسمياً، كانت هذه اللجان مفيدة في كفالة الاستعراض المنتظم لبرامج ومشاريع المنظمات للنظر في توفير التمويل اللازم لها وتنسيق تنفيذها.

٥٠- ووجد المفتش، لدى قيامه بزياراته الميدانية، أنه توجد هذه اللجان فعلاً في جميع البلدان التي قام بزيارتها، ولكنها تختلف كثيراً من حيث نطاقها، وطرائق تشغيلها، وفعاليتها. ووجد أيضاً أن هذه اللجان مفيدة خاصة، إن لم تكن ضرورية، في البلدان التي يكون فيها اشتراك الشركاء الخارجيين كبيراً أو التي تكون فيها قدرة الحكومات المضيفة على التنسيق ضعيفة. وفي بلدين من البلدان النامية المتقدمة نسبياً، يبدو أن الحكومتين المعنيتين لا تشجعان تشكيل مثل هذه اللجان رسمياً.

٥١- وفي أحد أقل البلدان نمواً التي تعاني من مشاكل جسيمة في مجال التنسيق، كانت لجنة التنسيق التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي تشمل تقريباً جميع المانحين الثنائيين، والمؤسسات المنبثقة عن اتفاقات بريتون وودز، وغير ذلك من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، فضلاً عن مسؤولين من الحكومة المضيفة، تعمل، في رأي المفتش، بطريقة مجددة للغاية في تعزيز الحوار بشأن السياسات وتنسيق البرامج. وتجتمع هذه اللجنة كل شهرين بينما تجتمع اللجان الفرعية القطاعية الأكثر تركيزاً على النواحي الفنية والأفرقة العاملة الموضوعية بتواتر أكبر. ويبدو أن ترتيبات التنسيق المذكورة، التي تجري تجربتها أيضاً على الأصعدة دون الوطنية، تكفل نهجاً شمولياً ومتعدد المواضيع ومتناسقاً للمانحين تجاه القضايا الإنمائية الحاسمة للبلد المعني. ورغم عدم وضوح الدور القيادي للحكومة المضيفة في تنفيذ ترتيبات التنسيق المذكورة للمانحين فإن المفتش يعتقد أن هذه الترتيبات هي الوسيلة الوحيدة المتاحة القابلة للبقاء للتوفيق بين الأطر الإنمائية المختلفة للمنظومة وللمجتمع المانحين بأقصى قدر ممكن (انظر التوصية ٥).

٧- تقرير التعاون في مجال التنمية

٥٢- يتعين على المنسقين المقيمين في كل عام إعداد تقرير بشأن البلدان التي يعملون بها يسمى "تقرير التعاون في مجال التنمية". وينبغي أن تقدم هذه التقارير، التي تستخدم شكلاً موحداً، معلومات ومؤشرات عامة عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلد المتلقي، مع قائمة تفصيلية لالتزامات المساعدة الخارجية، والمدفوعات والأنشطة بحسب المنظمة أو الجهة المانحة أو القطاع أو القطاع الفرعي أو موضوع التنمية. وتتوقف موثوقية وتفطية المعلومات الواردة في هذه التقارير بالكامل على نوعية البيانات التي تجمع عن طريق الاستبيانات. ويعتبر كل تقرير النشرة الوحيدة من نوعها التي تقدم نظرة شاملة لتدفقات المعونة الخارجية وألوياتها واتجاهاتها في البلد المعني في سنة معينة.

٥٣- ورغم إعداد التقارير أساساً لتقديم المعلومات إلى الشركاء في التنمية، فإن قيمتها لتخطيط وتنسيق تدفقات المساعدة الإنمائية ستعزز قطعاً في حالة قيامها بتقديم مؤشرات عن الالتزامات المقبلة للبلد المضيف والشركاء الخارجيين بحسب القطاع أو القطاع الفرعي أو موضوع التنمية، لفترة زمنية تبلغ عامين مثلاً. كذلك، يمكن أيضاً استخدام تقرير التعاون في مجال التنمية لرصد التقدم السنوي في تنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية في البلدان التي تأخذ بهذه الآلية من آليات التنسيق والتي سيرد بيانها أدناه (التوصية ١ (و)).

٣- مرفق المعلومات المتعلقة بالتنمية (مصرف البيانات)

٥٤- يعد تقرير التعاون في مجال التنمية باستخدام قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (نظام تحليل التعاون لأغراض التنمية) التي تعتبر نواة لمصرف أكثر شمولاً للمعلومات المتعلقة بالتنمية والتي تشمل جميع المجالات المتعلقة بالتنمية في البلد المعني والتي يديرها مكتب المنسق المقيم. ونظراً لاعتماد فعالية عمليات التنسيق بدرجة كبيرة على توفير المعلومات المتعلقة بإدارة التنمية وموثوقيتها وسلامتها فإن المنتدى يوصي بأن يستخدم جزء من الموارد المخصصة للمجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعزيز نظام المنسق المقيم لترفيح المرفق المركزي المختص بجمع المعلومات المتعلقة بالتنمية واستيفائها والتحقق منها أو لإقامة مثل هذا المرفق في كل بلد، مع مشاركة جميع المنظمات في مجالات اختصاص كل منها في هذه العملية.

٥٥- وينبغي تجهيز مرفق المعلومات أو مصرف البيانات تجهيزاً كاملاً وإدارتها بكفاءة لتوفير جميع أنواع المعلومات والبيانات المتعلقة بالتنمية اللازمة للشركاء في التنمية الخارجيين لوضع سياساتهم وأطرهم البرنامجية. وينبغي ربطهما أيضاً حسب الاقتضاء مع الهياكل الإقليمية ومقر جميع المؤسسات التابعة للمنظومة بالوسائل الالكترونية، لا سيما عن طريق شبكة الانترنت عندما يكون هذا ممكناً. وسيقتضي هذا تقديم جميع طلبات المعلومات المتعلقة بالتنمية، المحلية والخارجية على حد سواء، إلى مكتب المنسق المقيم لتجهيزها. وسيقتضي هذا طابعاً رسمياً على الدور الرئيسي الذي يقوم به المنسق المقيم كمدير للمعلومات المتعلقة بالتنمية بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها وبالنسبة لمجتمع المانحين (التوصية ٤).

باء - مذكرة الاستراتيجية القطرية

٥٦- تشكل مذكرة الاستراتيجية القطرية الجزء الأساسي من هذا التقرير. ولقد أنشأت الجمعية العامة مذكرة الاستراتيجية القطرية (القرار ١٩٩/٤٧، الفقرة ٩) كإطار برنامجي لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها لكي تستخدمه البلدان المتلقية، استناداً إلى أولوياتها وخططها "من أجل ضمان الإدماج الفعال للمساعدة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة في العملية الإنمائية للبلدان، مع زيادة المساهمة، ولتسهيل تقدير وتقييم أثر تلك المساعدة واستدامتها".

٥٧- كذلك، ينص قرار الجمعية العامة ١٧٠/٥٠، في الفقرة ١٨، على أنه "يتعين عند توفر مذكرة الاستراتيجية القطرية أن تصبح إطاراً عاماً للبرامج القطرية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولبرمجة ورصد وتقييم أنشطة المنظومة في تلك البلدان، وينبغي أن تبين مذكرة الاستراتيجية القطرية بإيجاز

مساهمة منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، الإشارة إلى مستوى الموارد اللازمة لتلبية احتياجاتها".

1- المبادئ الأساسية والعناصر التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية

58- عملاً بتوجيهات الجمعية العامة السابقة، استكملت لجنة التنسيق الإدارية مهمتها الهامة المتمثلة في وضع بارامترات تشغيلية مفصلة لمذكرة الاستراتيجية القطرية. فوضعت، مثلاً، المبادئ الأساسية المفيدة التالية^(٤)، التي يؤيدها المختش تماماً:

(أ) ينبغي أن تكون مذكرة الاستراتيجية القطرية آلية للتعينة المشتركة للموارد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للبلدان المتلقية:

(ب) ينبغي أن تعكس مذكرة الاستراتيجية القطرية الأولويات الوطنية والإقليمية والعالمية:

(ج) ينبغي أن تركز مذكرة الاستراتيجية القطرية على مجالات التنمية الرئيسية التي يمكن أن يحقق فيها الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة اختلافاً واضحاً بناءً على مزاياها النسبية، وينبغي أن تشمل المشورة فيما يتعلق بالسياسات والخدمات الموضوعية والإدارية:

(د) ينبغي أن تقيم مذكرة الاستراتيجية القطرية روابط وثيقة مع الأنشطة الإقليمية والعالمية للمنظومة:

(هـ) ينبغي أن تعتمد مذكرة الاستراتيجية القطرية، في جملة أمور، على التفاعل مع العمليات البرنامجية الأخرى مثل صياغة الورقات الإطارية للسياسات العامة، وبرامج التكيف الهيكلي أو القطاعي، وبرامج الاستثمارات العامة والتفقات العامة، من أجل ضمان حصول الحكومات على نطاق واسع من المشورة فيما يتعلق بالسياسات:

(و) ينبغي أن تقوم مذكرة الاستراتيجية القطرية بتيسير مشاركة منظومة الأمم المتحدة بمزيد من الفعالية في كافة أفرقة المادحين مثل الأفرقة الاستشارية والموارد المستديرة وأن تعمل أيضاً على حشد عدد كبير من المادحين للولويات الحكومية الرئيسية:

(ز) ينبغي أن تساعد مذكرة الاستراتيجية القطرية استعراض وتقييم الدعم الذي توفره المساعدة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة في تحقيق الأهداف والغايات الإنمائية الوطنية والعالمية وينبغي أن تيسر الانتقال إلى النهج البرنامجية.

59- بيد أنه تنص مبادئ لجنة التنسيق الإدارية، التي يعتقد المختش أنها ينبغي أن تكون أكثر وضوحاً لضمان عدم إخلالها بالهدف الرئيسي من مذكرة الاستراتيجية القطرية، على ما يلي:

(أ) لا ينبغي أن تكون مذكرة الاستراتيجية القطرية بديلاً لأطر إعداد البرامج في منظمات الأمم المتحدة؛

(ب) ينبغي أن تظل كل منظمة مسؤولة عن استخدام أموالها وفقاً لولايتها وإدارتها ومن خلال الروابط المباشرة التي تقيمها مع الجهات الحكومية المناظرة لها؛

(ج) ينبغي أن تكون كل منظمة مسؤولة عن اتفاق مشاريعها وبرامجها التحليلية والتنفيذية مع مذكرة الاستراتيجية القطرية الشاملة وعن تقديم الدعم لها؛

(د) ينبغي للممثلين الميدانيين لمنظمة الأمم المتحدة مراعاة مذكرة الاستراتيجية القطرية مراعاة كاملة عند اضطلاعهم بأعمال البرمجة الرئيسية.

٦٠- وتمشياً مع المبدأ المستقر لدخول برامج وأنشطة منظومة الأمم المتحدة مباشرة في ملكية الحكومات المتلقية التي ينبغي تمكينها من تخطيط وإدارة وتنسيق هذه البرامج والأنشطة و١٥٩ أولوياتها، يرى المفتش أنه ينبغي أن تكون الحكومات المتلقية المعنية، وليست المنظمات، هي المسؤولة عن تقرير أنسب الإجراءات التي ينبغي اتخاذها فيما يتعلق بالنقاط الأربع المشار إليها في الفقرة ٥٩ أعلاه.

٦١- فمثلاً، قد تقرر إحدى الحكومات المتلقية فعلاً الاستغناء عن "أعمال البرمجة الرئيسية" الأخرى للمنظمات لازدواجها أو تداخلها مع عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية وربما مع الوثائق المتعلقة بها. وقد تقرر الحكومة أيضاً عدم تنفيذ متطلبات المساءلة المتعلقة بأحد المنظمات كل على حدة وعلى مراحل مختلفة طبقاً لما يتلاءم معها ولكن أن تنفذ هذه المتطلبات بشكل موحد ومشارك قد يكون أكثر مناسبة للحكومة لأنه سيؤدي إلى تنسيق وتزامن إجراءات ومراحل المساءلة والإبلاغ الرئيسية لجميع المنظمات. وتكون الحكومة المتلقية أيضاً مسؤولة عن اتفاق مشاريعها وبرامجها التحليلية والتنفيذية مع مذكرة الاستراتيجية القطرية وعن تقديم الدعم لها.

٦٢- ويعتقد المفتش أنه ينبغي مراعاة التفاصيل أعلاه المتعلقة بمسؤوليات وأدوار كل من الحكومات المتلقية والمنظمات في جميع الأوقات من أجل تعزيز الهدف الرئيسي من مذكرة الاستراتيجية القطرية وهو ضمان ملكية الحكومة للبرامج والأنشطة التي تقدم منظومة الأمم المتحدة الدعم لها واندماجها تماماً مع عملية التنمية الوطنية الشاملة. ويرد "زيد من التأكيد لمبدأ الملكية الحكومية في وثيقة لجنة التنسيق الإدارية المعنونة "عناصر توجيهية لإعداد وتصميم وتنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية".

٧- استعراض مذكرتين من مذكرات الاستراتيجية القطرية

٦٣- ولتقييم مدى ترجمة مبادئ لجنة التنسيق الإدارية وعناصرها التوجيهية عملياً، قام المفتش باستعراض الوثائق المتعلقة بمذكرتين من مذكرات الاستراتيجية القطرية التي أعدت في عام ١٩٩٥. وتقدم هاتان المذكرتان صورة للاختلافات الجوهرية في السياق التنفيذي للبلدين المعنيين. وتعلق المذكرة الأولى ببلد نام متقدم النمو يقتصر ما توفره له منظومة الأمم المتحدة على الخطوط العامة للأولويات الوطنية وإجراءات الدعم من جانب الشركاء الخارجيين في التنمية. والإطار الزمني لمذكرة الاستراتيجية القطرية يبلغ

خمس سنوات وتوقع المذكرة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تركز على تقديم الدعم اللازم لتنفيذ التوصيات التي تصدرها المؤتمرات العالمية. ولا تحتوي المذكرة على بيانات بشأن المساعدة الخارجية الراهنة والمستقبلية. وتنص المذكرة على تنسيق الأعمال التنفيذية واستعراضها سنوياً.

٦٤- وتعلق مذكرة الاستراتيجية القطرية الأخرى ببلد نام منخفض الدخل تشترك فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والجهات المادحة بمزيد من التنصيل والدقة في الربط بين التعاون الإنمائي الدولي والاستراتيجية الإنمائية الوطنية. وتحتوي هذه المذكرة على بيانات بشأن تدفقات المساعدة الخارجية الراهنة من جميع المصادر ولكنها لا تحاول التنبؤ بالدعم المتوقع لتنفيذها في السنوات المقبلة. ولا يوجد إطار زمني معين لهذه المذكرة ولا ترد بها معلومات عن الموارد المخصصة لإنفاق الحكومة المضيفة أو عن وسائل ومصادر التمويل التي ستستكمل بالمساعدة الخارجية. وتركز الترتيبات المتعلقة بالتعاون والتنسيق فيما بين الوكالات لدعم المذكرة على الأفرقة الفرعية الموضوعية، مع اشتراك عدد كبير من الوكالات في كل مجموعة فرعية حسب علاقتها بموضوع تخصصها وولايتها.

٦٥- وكما ورد في نفس المذكرة، سيعقد كل فريق فرعي مخطط برنامجي مفصل لبيان المؤشرات القابلة للتحقق التي ستستخدم لرصد عملية التنفيذ. وسيكون المخطط البرنامجي المفصل دليلاً للوكالات عند إعداد برامجها القطرية أو إعادة تركيزها وتمبئة مواردها. وتتطلب المذكرة من المنسق المقيم أن يستعرض البرامج القطرية المعتمدة للتأكد من ارتباطها بالبرامج القطرية الأخرى بغية تعزيز النهج البرنامجي المتكامل والتأكد من اتفاق كل برنامج قطري مع المذكرة. وتنص المذكرة على قيام كل فريق فرعي باستعراض التنفيذ سنوياً وعلى إنشاء آلية دائمة للرصد تشمل جميع الشركاء الخارجيين في التنمية وبرئاسة وزير المالية.

٦٦- بيد أنه لا تبين ترتيبات التنفيذ والتنسيق المتعلقة بمذكرة الاستراتيجية القطرية الأدوار والإجراءات التكميلية المحتملة للمجموعات الثلاث الرئيسية من الشركاء الخارجيين في التنمية وهم المنظمات المعنية بالتنمية في منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، والمانحين الثنائيين، لا سيما وأن المؤسسات المالية والمانحين الثنائيين يستأثرون في البلد المشمول بالمذكرة قيد البحث بنحو ٩٠ في المائة من مجموع تدفقات المعونة إلى هذا البلد. ولذلك ستكون القيمة المحتملة لمذكرة الاستراتيجية القطرية محدودة إذا لم تتمكن الحكومة المضيفة من استخدامها كأداة رئيسية لإدماج جميع مدخلاتها الخارجية في برنامجها الوطني للتنمية. ويعتبر أيضاً ارتباط المذكرة بالبرامج والاستراتيجيات الإقليمية ضعيفاً إلى حد ما وستكون تغطية الالتزامات المستمدة من المؤتمرات العالمية غير كافية.

٣- الاستنتاجات الرئيسية

٦٧- يمكن تلخيص الاستنتاجات العامة لهذا التقرير فيما يتعلق بمذكرة الاستراتيجية القطرية فيما يلي:

(أ) يلزم تعديل المبادئ الأساسية لمذكرة الاستراتيجية القطرية لتأكيد ملكية الحكومات المضيفة لجميع البرامج التي تدعمها المنظمات ومسئوليتها السياسية عنها كما ذكر أعلاه؛

(ب) تشكل العناصر التوجيهية لإعداد وتصميم وتنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية أساساً سليماً وشاملاً حقاً لتنسيق العمل المشترك فيما بين المنظمات لدعم هذه العملية. بيد أنه نظراً لجدالة هذه

العناصر التوجيهية نسبياً (١٩٩٤) فإنها لم تكن غالباً موضعاً للاعتبار لدى إعداد المذكرتين اللتين تم تحليلهما في الفقرات أعلاه. ولذلك ينبغي إيلاء الاعتبار اللازم للبعدين دون الإقليمي والإقليمي اللذين سيميزان تأثير البرامج الوطنية الواردة في مذكرة الاستراتيجية القطرية. وسيكون دور اللجان الاقتصادية الإقليمية في هذا الصدد لازماً؛

(ج) لدى تحديد البرامج التي يلزم إدراجها في مذكرة الاستراتيجية القطرية، يلزم إيلاء الاعتبار الأول للبرامج الوطنية القائمة التي يمكن إعادة تركيزها و/أو تعزيزها بالدعم المتكامل للشركاء الخارجيين في العملية التنفيذية لمذكرة الاستراتيجية القطرية؛

(د) تكون مذكرة الاستراتيجية القطرية مناسبة خاصة للبلدان التي يكون اشتراك منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المانحين الرئيسيين فيها كبيراً وتكون قيمتها المحتملة كآلية للتنسيق محدودة إذا لم تشمل جميع المدخلات الخارجية؛

(هـ) لا ينبغي النظر إلى مذكرة الاستراتيجية القطرية كأطار إضافي للبرمجة فحسب ولكن كآلية مشتركة للبرامج القطرية لنؤسسات منظومة الأمم المتحدة أيضاً كما ورد في الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠؛

(و) ستقل غالباً فائدة مذكرة الاستراتيجية القطرية إذا وجدت معها عملية برمجة رئيسية، لا سيما إذا كانت ذات طبيعة متعددة القطاعات، وتابعة لمنظومة الأمم المتحدة، أو إذا لم تقم بتخفيض تواتر وتكاليف وأعباء العمل الناتجة عن البرامج الإنمائية القطرية للمنظمات؛

(ز) من المنيد أن يشار إلى الموارد المالية التقديرية ومصادر التمويل اللازمة لتنفيذ برامج مذكرة الاستراتيجية القطرية، بما في ذلك المصادر المحلية والخارجية؛

(ح) في البلدان التي توجد بها برامج واسعة النطاق للتكيف الهيكلي تمولها مؤسسات مالية متعددة الأطراف في سياق ورقات أطر السياسات العامة، يمكن إما الاستغناء عن مذكرة الاستراتيجية القطرية وإما تصميم شكل جديد لمذكرة الاستراتيجية القطرية لدعم التنفيذ الفعال لهذه البرامج من أجل تعزيز احتمالات نجاحها والآثار المترتبة عليها. وفي هذه الحالة يمكن أن تتداخل مذكرة الاستراتيجية القطرية مع ورقات أطر السياسات العامة وأن تشترك معها في إطارها الزمني؛

(ط) يبدو أن النهج البرنامجي، الذي وضعته لجنة التنسيق الإدارية^(١٥)، هو الطريق الوحيد القابل للبقاء للتعاون فيما بين الوكالات في وضع مذكرة الاستراتيجية القطرية وتنفيذها. بيد أنه لا يزال من الواجب استيفاء بعض الشروط لتحقيق الهدف الأساسي من هذا النهج؛

فأولاً، يلزم وجود نماذج موحدة في المنظومة بأكملها لجمع البيانات، وتحليل المواقف أو تقييم الاحتياجات الإنمائية، وتحديد مواعيد وإجراءات الإبلاغ، فضلاً عن متطلبات التقييم والمساءلة. وينبغي توزيع النماذج الموحدة على المانحين الرئيسيين الآخرين وتشجيعهم على

استعمالها لتيسير البرمجة المشتركة وتنسيق العمل بين جميع الشركاء الخارجيين لدعم البرامج الوطنية؛

- وثانياً، ينبغي مواصلة الجهود المبذولة لتبسيط الدورات البرنامجية والقواعد المتعلقة بها ولتحقيق التناسق بينها بما يتفق مع توجيهات الجمعية العامة في هذا الشأن؛

- وثالثاً، سيؤدي تقاسم خدمات دعم البرامج المشتركة أو تطويرها على المستوى القطري، حسبما تبين للمفتش، إلى تيسير تعزيز النهج المتكاملة لتطوير البرامج الموضوعية وتنفيذها؛

- ورابعاً، يمكن للمنسقين المقيمين مساعدة الحكومات المتلقية على ضمان فعالية وتناسق العمل بين جميع الشركاء الذين يتعهدون بموارد كبيرة طبقاً لمذكرة الاستراتيجية القطرية والمبادئ التوجيهية للنهج البرنامجية؛

- وأخيراً، يبدو الدعم النشط والمستدام من جانب كل منظمة ضرورياً لنجاح ترتيبات التنسيق على المستوى الميداني. ولقد تبين من الاستنتاجات الميدانية للمفتش أن هذا الدعم غير متكافئ إلى حد كبير حالياً فيما بين المنظمات وأن توجيهات الجمعية العامة والمبادئ التوجيهية للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية ذات الصلة غير منفذة على الدوام من جانب جميع الممثلين في الميدان. ورغم وجود هذه المشكلة جزئياً بسبب الصفات الشخصية لفرادى الممثلين فمن الممكن تخفيفها بقيام جميع الرؤساء التنفيذيين للمنظمات بإصدار مجموعة موحدة من التعليمات لممثلهم في الميدان فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالتنسيق بين البرامج وتنفيذها على المستوى القطري.

جيم - أطر التنسيق الإقليمية ودون الإقليمية

٦٨- طلب قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ بشأن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة إلى الأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع الدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة، بالنظر في طرق تعزيز تنسيق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، بما في ذلك طرق تعزيز دور اللجان الإقليمية وتشجيع الملكية الوطنية للبرامج الإقليمية. ويتمشى هذا التوجيه مع الفقرة ٧٠ من مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ لعام ١٩٧٧ بشأن إعادة تنظيم القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الأمم المتحدة التي تنص، في جملة أمور، على أنه ينبغي أن تمارس اللجان الإقليمية "إدارة ومسؤولية التعاون على الصعيد الإقليمي".

٦٩- ووضعت اللجان الإقليمية، طبقاً لتطور الحالة في إقليم كل منها، أطراً إقليمية للتنسيق والتعاون في مجالات اختصاصها. فاعتمدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، مثلاً، عدداً كبيراً من هذه الأطر في السنوات الخمس الماضية، منها خطة عمل سيول لتشجيع إعادة تشكيل الهياكل الصناعية في آسيا والمحيط الهادئ، وإعلان طهران بشأن تعزيز التعاون الإقليمي للتصنيع الموجه تكنولوجياً في آسيا والمحيط الهادئ، وبرنامج العمل للتعاون الاقتصادي الإقليمي في مجال نقل التكنولوجيا الاستثمارية.

٧٠- وتشجع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التنسيق والتعاون الإقليمي في مجالات معينة، مثل موارد المياه، بعدة طرق منها أطر المنظمات الحكومية الدولية القائمة في المنطقة، وبوجه خاص الوكالات المتخصصة التابعة للجامعة العربية.

٧١- ووضعت الجمعية العامة إطاراً برنامجياً للمنطقة الأفريقية في برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات الذي كان موضعاً لاستعراض شامل في تقرير منفصل لوحدة التفتيش المشتركة^(١٦). وبعد قيام وحدة التفتيش المشتركة بتحليل الأطر السياسية والبرنامجية الإقليمية العديدة القائمة في أفريقيا وكذلك أدوار التنسيق التي تقوم بها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والمنظمات الحكومية الدولية الأفريقية الأخرى وبخاصة منظمة الوحدة الأفريقية، أوصت بإنشاء آلية إقليمية تشمل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومنظمات إقليمية أخرى والشركاء الخارجيين الرئيسيين بغية تنسيق جميع السياسات والاستراتيجيات والبرامج الإنمائية الإقليمية القائمة داخل أفريقيا وخارجها.

٧٢- وفي المنطقة الأوروبية، تعمل اللجنة الاقتصادية لأوروبا بتعاون وثيق مع عدد كبير من التجمعات الحكومية الدولية دون الإقليمية مثل تجمع التعاون الاقتصادي في منطقة البحر الأسود، ومبادرة وسط أوروبا، وكومنولث الدول المستقلة، ومجلس وزراء منطقة البلطيق.

٧٣- وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، عملت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى منذ عدة سنوات على زيادة التنسيق بين الأطر السياسية والبرنامجية للتعاون الإنمائي على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي وتعزيزه. وأنشأت اللجنة أيضاً عدة هيئات فرعية للتعاون والتنسيق على الصعيد دون الإقليمي مثل لجنة التعاون والتنمية في منطقة الكاريبي ولجنة التعاون الاقتصادي في منطقة أمريكا الوسطى اللتين تعملان كهيئتين لتنسيق الأنشطة المتعلقة بالتنمية والتعاون القطري في المنطقتين الفرعيتين اللتين تخدمان كل منهما. كذلك، واصلت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، طبقاً لولايتها الموكولة إليها في قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، توسيع وتعميق تعاونها وأنشطة الدعم المتبادل التي تقوم بها مع المنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية على الصعيد الإقليمي من أجل تعزيز التعاون الإقليمي لتحقيق التنمية المستدامة والمستقلة والشاملة ذاتياً.

٧٤- وهناك علاوة على أطر ومؤسسات التنسيق الإقليمية المتعددة القطاعات التي تدعمها اللجان الإقليمية في المناطق المتعلقة بها أطر إقليمية أخرى تابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في دوائر اختصاص كل منها. وستظل ترتيبات التنسيق البرنامجية التي تخص اللجان الإقليمية والأعضاء الآخرين في منظومة الأمم المتحدة كثيراً من منطقة إلى أخرى ومن موضوع إلى آخر. وفيما عدا استثناءات قليلة، لا تملك الهياكل الإقليمية ودون الإقليمية التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة نفس الولاية الإقليمية ولا تقع جميعها في مقر أمانات اللجان الإقليمية طبقاً لما تتطلبه الاتفاقات المعقودة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة بشأن علاقة كل منهما بالأخرى وما يتطلبه أيضاً قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢.

٧٥- كذلك، ينبغي أن تكون اللجان الإقليمية المحفل الإنمائي الرئيسي لاستعراض البرامج الإقليمية القطاعية المختلفة والبرامج الإقليمية المشتركة فيما بين القطاعات التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وللربط بينها لدى إعدادها وقبل الموافقة عليها من جانب الهيئات الحكومية. ومن الظواهر الجديرة بالذكر الزيادة الملحوظة في تجمعات التعاون والتكامل الاقتصادي الإقليمية ودون الإقليمية وازدياد قوتها في جميع

المناطق تقريباً ككليات رئيسية للتنسيق في مجال التنمية. فتقدم مثلاً دراسة حديثة للأونكتاد عن حالة التعاون بين الجنوب والجنوب^(١٧) قائمة بنحو ٥٠ من مثل هذه التجمعات أو المؤسسات، نصفها تقريباً في المنطقة الأفريقية وحدها. وباستثناء اللجان الإقليمية، لا يزال من الواجب على منظومة الأمم المتحدة أن تضع استراتيجية متكاملة للتعاون مع هذه التجمعات أو المؤسسات التي يمكنها أن تقدم أفضل سياق للتكامل بين أطر البرامج القطرية للمنظمة (انظر التوصية ٦).

خامساً - النظام الحكومي الدولي

٧٦- مما لا شك فيه أن الطبيعة الحكومية الدولية المتقطعة لنظام التنمية في الأمم المتحدة مسؤول عن العدد الهائل من الأطر الإنمائية للمؤسسات المتعددة الأطراف. وبينما كان من الممكن أن يشكل التنوع الوافر للخبرة الكائنة في المجالس والهيئات واللجان المتخصصة العديدة لمنظومة الأمم المتحدة مصدراً للقوة، فلقد تبين من التطبيق العملي والمتكامل لهذه الخبرة المتنوعة التي تسعى إلى التوصل إلى نتيجة حاسمة لمشاكل التنمية في الميدان أن تأثيرها قد تضاعف مع مرور الزمن لعدم وجود توجيهات تشريعية موحدة ولعدم تنسيق صياغة البرامج/الميزانيات وإجراءات الموافقة عليها.

٧٧- ورغم عدم نجاح محاولات الإصلاح التي بذلت من قبل في تحقيق أهدافها إلى حد ما، كما حدث بالنسبة لقرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ (١٩٧٧) بشأن إعادة تنظيم القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الأمم المتحدة، فمن الممكن أن تؤدي عملية إعادة التنظيم الراهنة إلى تعزيز وظائف المراقبة والتنسيق التي تقوم بها الهيئات الحكومية الدولية المعنية بدرجة كبيرة، ولا سيما وظائف المجلس الاقتصادي والاجتماعي وفقاً للمواد ذات الصلة في ميثاق الأمم المتحدة. وأكدت تدابير إعادة التنظيم والتنشيط التي اعتمدها الجمعية العامة منذ عام ١٩٩٠، مثل القرارات ١٧٧/٤٥ و ٢٦٤/٤٥ و ٢٢٥/٤٦ و ١٦٧/٤٨ و ٢٢٧/٥٠، الأهمية البالغة التي تعلقها الدول الأعضاء الآن على المسائل المتعلقة بالتنسيق في جميع أرجاء المنظومة وزودت المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأدوات وإجراءات جديدة لتأدية ولايته في مجال التنسيق بصورة فعالة.

٧٨- وكما لاحظ الأمين العام للأمم المتحدة بحق في الوثيقة المعنونة "خطة للتنمية" ينبغي أن يعمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي كلجنة استعراضية للمساعدة الإنمائية الدولية وأن يوفر بانتظام الفرصة للمدنيين والمتلقين لمناقشة برامج وسياسات المعونة وتقييمها. ويشمل هذا الدور، أن يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي بوظيفة الكيان الحاكم المسؤول عن توحيد البرامج والسياسات الذي ينبغي لمجلس إدارات صناديق وبرامج الأمم المتحدة القائمة الرجوع إليه في المسائل المتعلقة بالسياسة العامة^(٨).

٧٩- ويقوم عنصر التنسيق في المجلس الاقتصادي والاجتماعي دورياً باختيار بعض المواضيع المتعلقة بالتنسيق التي تثيرها الهيئات الفرعية والأجهزة الرئيسية والوكالات المتخصصة لمناقشتها. وبناء على قرار الجمعية العامة ١٦٧/٤٨، الفقرة ٢٢ (ط) من المرفق الأول، ينبغي أن تقدم المجالس التنفيذية لصناديق وبرامج الأمم المتحدة تقارير سنوية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية تشمل توصيات لتحسين التنسيق على المستوى الميداني، وتدعو الفقرة ٣٦ من نفس القرار الأمين العام إلى تقديم توصيات إلى المجلس بشأن الطرق والوسائل الكفيلة بتعزيز وسائل تقديم التقارير شاملة توصيات عن مزايا إنشاء نظام للتقارير المتكاملة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما.

٨٠- ويطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٥١/١٩٩٥ المعنون "توجيهات عامة إلى صناديق وبرامج الأمم المتحدة بشأن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية" من هذه الكيانات أن تعمل على تحسين تماسك برامجها القطرية وذلك، في جملة أمور، بدراسة إمكانية عقد جلسات مشتركة أو متابعة للمجالس التنفيذية بشأن البرامج القطرية، حيثما كان ذلك مجدداً من الناحية العملية، وتحسين الصلة بين برامجها القطرية ومذكرات الاستراتيجيات القطرية، متى وجدت، واضعة في الاعتبار ضرورة التعاون بين الماديين

الخارجيين وصناديق وبرامج الأمم المتحدة في هذا الميدان (الفقرة ٦). ويطلب نفس القرار إلى صناديق وبرامج الأمم المتحدة أن تشترك، في إطار الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات، في تقديم تقرير إلى المجلس عن طريق الأمين العام بشأن المسائل المتعلقة بالتنسيق والتعاون وتقسيم العمل والمواضيع الأخرى التي تراها مناسبة (الفقرة ١٠).

٨١- وفي ضوء استنتاجات المفتش المتعلقة بهذا التقرير، ولتشجيع المجالس التنفيذية لبرامج وصناديق الأمم المتحدة على العمل الوثيق معاً، يمتدد المفتش أن خيار الجلسات المشتركة أو المتتابعة للمجالس التنفيذية للنظر في مذكرات الاستراتيجيات القطرية ووثائق البرامج القطرية، وخيار التقارير المشتركة أو المتكاملة لهذه الكيانات إلى المجلس سيساهمان قطعاً في تحسين اتساق وتكامل النهج المتعلقة بالمشاكل الإنمائية، على مستوى المقر والمستوى الميداني أيضاً. ويمكن في نهاية الأمر توسيع نطاق الجلسات المشتركة المحتملة للمجالس التنفيذية إلى الوكالات المتخصصة التي يربطها عنصر التنسيق في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإتاحة تمثيل كل وكالة متخصصة في تلك الجلسات المشتركة بأعضاء يقوم بتعيينهم المكتب المختص لمجلس الإدارة.

٨٢- وستتيح الجلسات المشتركة أيضاً الفرصة لاستعراض امثال المنظمة بأكملها لقرارات الجمعية العامة المتعلقة بالتنسيق وإحراز المزيد من التقدم تجاه توحيد الدورات البرنامجية والقواعد والإجراءات التنفيذية في المنظومة بأكملها. ويمكن أن يسعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضاً إلى إيجاد الطرق اللازمة لتوحيد أساليب إعداد وصياغة البرامج والميزانيات المتعلقة بالتعاون التقني في المنظمة مع إمكانية قيام عنصر التنسيق فيه باستعراض مشاريعها من أجل تعزيز الروابط والاتساق بينها في جميع أرجاء المنظومة قبل الموافقة عليها من جانب مجالس الإدارات المختصة بكل منها.

٨٣- وتمشياً مع قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥١/١٩٩٥، يرى المفتش أن استعراض إمكانية عقد جلسات مشتركة أو متتابعة للمجالس التنفيذية وتقديم تقارير متكاملة إلى المجلس عن طريق الأمين العام سيكون خطوة للتحسين في مجال التنسيق. وستكون الخطوة التالية، في رأيه، هي إنشاء مجلس تنفيذي موحد يعمل ك لجنة من لجان المجلس الاقتصادي والاجتماعي بينما تحتفظ كل منظمة من المنظمات المعنية بهويتها وولايتها (انظر التوصية ٧).

الحواشي

(١) تستخدم لفظة "إطار" في هذا التقرير للدلالة على الشكل المؤسسي النموذجي أو الآلية أو الإطار المرجعي مما تستخدمه المنظمات ويستخدمه مجتمع المادحين لوضع سياسات واستراتيجيات وأنشطة التعاون لأغراض التنمية وتنفيذها وتقييمها.

(٢) استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلم (JIU/REP/95/6)، واشتراك منظومة الأمم المتحدة في تقديم وتنسيق المساعدة الإنسانية (JIU/REP/95/9).

(٣) وثائق الجمعية العامة A/48/689، المؤرخة في ٧٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، و A/48/935، المؤرخة في ٦ أيار/مايو ١٩٩٤، و A/49/665، المؤرخة في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤.

الحواشي (تابع)

(٤) خطة للتنمية، تقرير للأمين العام، وثيقة الجمعية العامة A/48/935، ٦ أيار/مايو ١٩٩٤، الفقرة

٢١٣.

(٥) على سبيل المثال: تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف (JIU/REP/92/1)؛ عملية المائدة المستديرة المنقحة (JIU/REP/92/4)؛ تحقيق اللامركزية على صعيد المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/92/6)؛ تقييم برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في إفريقيا في التسعينات (JIU/REP/95/12).

(٦) وثيقة الجمعية العامة A/50/202 المؤرخة في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.

(٧) قرارات الجمعية العامة ٢٦٤/٤٥ (١٩٩١)؛ ٢٣٥/٤٦ (١٩٩٢)؛ ١٦٢/٤٨ (١٩٩٣)؛ ٢٢٧/٥٠ (١٩٩٦).

(٨) بناء القدرات لتنسيق المعونة في أقل البلدان نمواً، المجلد الأول، دراسة التقييم المركزي لبرنامج الأمم المتحدة الإصاخي رقم ٩١/٤، أيار/مايو ١٩٩١.

(٩) انظر تقرير وحدة التنقيش المشتركة المعنون "العمل مع المنظمات غير الحكومية: الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية مع المنظمات غير الحكومية والحكومات على مستوى القاعدة الشعبية والمستوى الوطني"، JIU/REP/93/1، الفقرة ٣٦.

(١٠) عملية المائدة المستديرة المنقحة، JIU/REP/92/4.

(١١) تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف (JIU/REP/92/1)، الفقرة ٤٧.

(١٢) مؤتمر الأمم المتحدة الثاني المعني بأقل البلدان نمواً: "تنسيق المعونة وفعاليتها"، UNCTAD UNCLDC 11/4، ٨ آذار/مارس ١٩٩٠.

(١٣) (١) قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧؛

"ضرورة تشكيل جهاز الأمم المتحدة على الصعيد القطري ... بما يتماشى مع الاحتياجات الإصاخية الخاصة للبلد ... لا للهيكل المؤسسي للأمم المتحدة" (الفقرة ٢٨ (ب))؛

(٢) قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠؛

١٠ ينبغي للأمين العام "أن يحث جميع أعضاء جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على تقديم إرشادات وتوجيهات واضحة لممثلها القطريين من أجل تعزيز فعالية أداء شبكة المنسقين المقيمين" (الفقرة ٢٧ (د))؛

١١ " ... من أجل تعزيز التنسيق وتقسيم العمل على نحو أفضل، ينبغي أن يبلغ المنسقون المقيمون بما يزمع الاضطلاع به من أنشطة برنامجية لوكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وهيئاتها" (الفقرة ٤٠)؛

١٢ " ... ينبغي أن تقوم اللجان المنشأة على الصعيد الميداني ... باستعراض الأنشطة الفنية، بما في ذلك مشاريع البرامج القطرية ... قبل أن توافق عليها فرادى المنظمات ..." (الفقرة ٤١)؛

١٣ "تؤكد من جديد على الحاجة إلى تعزيز مسؤولية المنسقين المقيمين وسلطتهم ... ليقتروا على رؤساء الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة ... تعديل البرامج القطرية ... لجعل هذه البرامج والمشاريع متمشية مع المذكرة الاستراتيجية القطرية" (الفقرة ٤٢).

(١٤) انظر وثيقة لجنة التنسيق الإدارية ACC/1993/10، الفقرة ١٧ (أ).

(١٥) انظر مثلاً المرفق الثالث للوثيقة E/1993/73، وتقرير المشاورات غير الرسمية المعقودة فيما بين الوكالات بشأن النهج البرنامجي والتنفيذ الوطني، مركز تورينو، ١٩٩٤.

(١٦) تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تقييم برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في التسعينات: نحو نوع أكثر عملية؟"، JIU/REP/95/12 أو A/50/885.

(١٧) "حالة التعاون بين الجنوب والجنوب": كتيب إحصائي ودليل المنظمات المعنية بالتعاون، الأونكتاد، ١٩٩٥.

(١٨) خطط للتنمية، تقرير الأمين العام، المرجع السابق، الفقرة ٤٥.
