

Distr.

GENERAL

DP/FPA/1997/9

5 March 1997

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

المجلس التنفيذي  
لبرنامج الأمم المتحدة  
الإنمائي وصندوق الأمم  
المتحدة للسكان



الدورة السنوية

١٢ - ٢٣ أيار/مايو، ١٩٩٧، نيويورك

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

صندوق الأمم المتحدة للسكان

صندوق الأمم المتحدة للسكان

توصيات بشأن عملية البرمجة في صندوق  
الأمم المتحدة للسكان

تقرير المديرة التنفيذية

١ - دعا مقرر المجلس التنفيذي ١٣/٩٦ الذي اتخذ في الدورة العادمة الثانية لعام ١٩٩٦ المديرة التنفيذية إلى تقديم توصيات بشأن عملية البرمجة القطرية المقبلة في صندوق الأمم المتحدة للسكان كي ينظر فيها المجلس في دورته السنوية لعام ١٩٩٧. وطلب جزء من ذلك المقرر إلى المديرة التنفيذية استعراض شكل الوثائق المقدمة إلى المجلس التنفيذي بشأن الأنشطة القطرية ومضمون تلك الوثائق وتوقيتها. وأدخل صندوق الأمم المتحدة للسكان في دورته العادمة الثالثة لعام ١٩٩٦ شكلاً جديداً لاقتراحاته المتعلقة بالبرامج القطرية يستجيب لعدد من الاهتمامات التي أعرب عنها أعضاء المجلس. وقد أصبح حجم التقارير الجديدة أقل بنسبة ٤٠ في المائة في المتوسط من التقارير السابقة، واحتلت على بيانات تتعلق بالمقرر ١٥/٩٦ بشأن النهج الجديد لتخصيص موارد صندوق الأمم المتحدة للسكان، وركزت على المواضيع التي تهم المجلس أكثر من غيرها بما فيها الدروس المستفادة من البرامج السابقة لصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمزيدية النسبية التي يتمتع بها الصندوق فيما يتعلق بالمانحين الآخرين، والاستراتيجية المخطط لها للبرنامج المقترن وخطة تنفيذها والنتائج المرجوة منها. وقدم أعضاء المجلس التنفيذي في تلك الدورة وما تلاها من دورات للمجلس تعليقات مؤيدة للشكل الجديد كما قدموا بعض الاقتراحات المحددة وطلبوها من الصندوق مواصلة تحسين تغطيته للمجالات المذكورة آنفاً. وبحصول هذه الموافقة الواسعة، تقترح المديرة التنفيذية المحافظة على الشكل الحالي لعرض البرامج القطرية التي يقترحها الصندوق على المجلس التنفيذي ومواصلة العمل على تحسينها.

٢ - وقد طلب جزء آخر من المقرر ١٣/٩٦ إلى المديرة التنفيذية أن تجري مشاورات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف للنظر في سبل تنسيق عملية البرمجة القطرية للصندوق مع مثيليتها في

هاتين الوكالتين . وبالرغم من اختلاف عمليتي البرمجة القطرية في الواقع لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف، هناك موضوع مشترك يبدو أنه يساعد في تصميم كل منها، وهو رغبة أعضاء المجلس التنفيذي في المشاركة على نحو أكثر فعالية وفي مرحلة أكبر في تصميم البرامج القطرية. وتأيد المديرة التنفيذية تأييدها تماما الحاجة الواضحة إلى وضع عملية برنامجية أكثر شمولًا. ولذلك فقد قام الصندوق بدراسة إجراءات البرمجة الخاصة به للنظر في الطريقة المثلث ل لتحقيق ذلك. وقد أجرى الصندوق هذه الدراسة وهو يضع في الحسبان ثلاثة أهداف هي: (أ) تشجيع تقديم مدخلات فعالة من جانب جميع أعضاء المجلس التنفيذي الراغبين في ذلك؛ (ب) واحترام مبادئ تعدد الأطراف؛ (ج) والحد من العبء الإداري الواقع على صندوق الأمم المتحدة للسكان حتى يمكن صرف أكبر قدر ممكن من موارد الصندوق على البرامج ذاتها.

#### مدخلات الدول الأعضاء

٣ - ظل صندوق الأمم المتحدة للسكان يشجع باستمرار على الحصول على مدخلات فعالة من الحكومات الأعضاء في وضع البرنامج وعملية الموافقة ويسعى إلى ذلك. وأكثر ما تكون هذه المدخلات مثمرة عندما تكون متاجراً لعملية أخذ وعطاء بين الصندوق والحكومات الأعضاء، وعندما يتوافر الوقت لدراسة التوصيات دراسة دقيقة وإدماجها في البرنامج أثناء وضعه. لذلك، فمن أجل تحقيق هذه الأهداف والتأثير في البرامج ذاتها إلى أقصى حد، ينبغي أن تأتي المدخلات في أبكر وقت ممكن في عملية البرمجة. ويرى الصندوق أن ذلك يمكن تحقيقه على أفضل وجه بإشراك الحكومات الأعضاء أثناء عملية استعراض البرامج وضع الاستراتيجيات وهي أولى مراحل وضع البرامج.

٤ - ونظراً للطريقة التي تعمل بها الدورة البرامجية لصندوق الأمم المتحدة للسكان، ليس من الواضح أن النماذج البرامجية التي يستخدمها بعض شركائه من المنظمات، فعالة بالقدر الكافي لتحقيق الهدف المتمثل بالمشاركة الفعالة أو فعالة قدر الإمكان من حيث التكلفة في استخدام موارد الإدارة. ويقوم أعضاء المجلس التنفيذي في ظل النظام الحالي لليونيسيف، على سبيل المثال، بتقديم تعليقات على الاستراتيجية المقترنة للبرنامج الجديد قبل سنة تقريباً من بداية الدورة البرامجية الجديدة ثم يقومون باعتماد البرنامج "الكامل" على أساس عدم الاعتراض أثناء دورة المجلس قبل الموعد المقرر لتنفيذ البرنامج مباشرة. ويطلب ذلك في الواقع عمليتين برنامجيتين يتم في إدراهما وضع الاستراتيجية التي ربما تحظى أو لا تحظى بتأييد المجلس، وتخصيص الأخرى لعرض البرنامج. وتعتبر هذه المرحلة الثانية حتى الآن في اليونيسيف عملية إسمية إلى حد كبير: فلم تتم في عام ١٩٩٦ سوى مناقشة برنامج واحد في اجتماع المجلس في أيلول/سبتمبر من بين ٤٠ برنامجاً مقترحاً لعام ١٩٩٧. بيد أن أمانة اليونيسيف بذلك جهداً كبيراً في إعداد ٤٠ وثيقة قطرية لتلك الدورة. ومن شأن هذه العملية الثانية أن تجهد الموارد إلى حد كبير في منظمة صغيرة كصندوق الأمم المتحدة للسكان سواء فيما يتعلق بعملية البرمجة في الميدان وفي المقر أو فيما يتعلق بعملية الصياغة وتجهيز الوثائق البرنامجية كي ينظر فيها المجلس التنفيذي.

٥ - تدعى الممارسة الثابتة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مقرر المجلس التنفيذي ٧٩٦ مدیر البرنامج إلى أن يقدم أطر التعاون القطرية "في وقت مناسب". ولا ينظر المجلس فيها إلا إذا تم طلبها كتابة من خمسة أعضاء قبل الاجتماع. وهذه عملية جديدة، ولم يتضح بعد ما إذا كان ذلك يوفر فرصة ملائمة للأعضاء لاضافة مدخلاتهم لتصميم البرنامج المقترن. ويصدق ذلك بصفة خاصة في أن هذا المدخل يقدم أثناء اجتماع قصير للمجلس يمكن أن يناقش في أثنائه عدة برامج. وتأخذ التعليقات التي يتم الإعراب عنها في اجتماعات المجلس هذه طابع العموم، وبالإضافة إلى ذلك يعرب أعضاء المجلس أحياناً عن آراء مختلفة بشأن الخيارات البرنامجية. ولا توجد في الوقت الحالي آلية للتوفيق بين هذه الاختلافات ضمن إطار عمل المجلس، كما إن من غير الواضح دوماً كيف يمكن أن تظهر جميع هذه المدخلات في البرنامج بشكل ملائم. ولا يتسعى سوى وقت قليل لإجراء الحوار والتوفيق بين الآراء المختلفة، وهو ما من المزايا القوية لعملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات الصندوق الأمم المتحدة للسكان.

٦ - تستغرق عملية البرمجة الحالية للصندوق بالضرورة فترة تمتد لعدة شهور. ويشمل ذلك استعراضاً لمنتصف المدة وعملية لاستعراض البرامج وضع الاستراتيجيات تتم عادة قبل ١٨ شهراً من الموعد المحدد للبدء في تنفيذ البرنامج الجديد. وسيكون من الضروري في ظل نموذج اليونيسيف بدء هذه العملية في موعد أكبر بكثير لإتاحة الاستراتيجية كي ينظر فيها المجلس قبل سنة من موعد بدء تنفيذ البرنامج المقترن. وتستغرق دورات البرمجة للصندوق عادة أربع أو خمس سنوات؛ ويعني ذلك ضرورة البدء في وضع البرنامج الجديدة حوالي منتصف فترة تنفيذ البرنامج القديم وقبل أن تتوافر في الواقع خبرات كافية لوضع التوصيات الأساسية للدورة التالية. ويتم تنفيذ كثير من الأنشطة البرنامجية من الناحية العملية خلال الجزء الثاني من الدورة وذلك لضرورة وضع الأساس أثناء الجزء الأول للبرنامج. بل وحتى أثناء تنفيذ الدورة الجارية، يسود شعور في الغالب بعدم توافر وقت كافٍ لإجراء تقييم ملائم للإنجازات والمعوقات عند وضع البرنامج التالي. ولن يكون من الحكمة تقدير فترة هذه العملية بأي شكل كان.

٧ - من أجل هذه الأسباب جميماً، يشعر الصندوق أن أكثر السبل ديناميكية لوضع عملية برمجة شمولية تتمثل في إشراك ممثلي الحكومات الأعضاء في مرحلة مبكرة للنظر بعناية في جميع المدخلات ضمن سياق الأولويات الإنمائية الوطنية لبلد البرنامج، وفي إجراء حوار مع حكومة بلد البرنامج في الوقت الذي يتم فيه تصميم البرنامج بالفعل، أي خلال عملية استعراض البرامج وضع الاستراتيجيات. ويمكن عمل ذلك في ترقب تام بأن الاقتراحات المقدمة من الحكومات الأعضاء سترسل إلى ممثليها في المجلس التنفيذي مما يتبع الفرصة وبالتالي لأعضاء المجلس للقيام بوظيفة هامة هي الرصد والإشراف. وسيتاح للمجلس أساس أكثر استئنافاً مما هو متاح حالياً للإعراب عن آرائه والتوصل في نهاية المطاف إلى أساس للموافقة على البرنامج القطري المقترن أو رفضه. وسيوفر ذلك المدخلات الحقيقة للحكومات الأعضاء في البرنامج.

#### مبادئ تعدد الأطراف

٨ - إن القوة الكبيرة لصندوق الأمم المتحدة للسكان في تقديم المساعدة في مجالات السكان والصحة الإنجابية هي أنه المنظمة متعددة الأطراف الرئيسية النشطة في هذا الميدان لما يتمتع به من المزايا

المتعلقة بالحياد والمزية النسبية والشمول على نطاق العالم والخبرة والدراءة الفنية التي تستند إلى ٢٥ عاما من البرمجة. ويعمل الصندوق أثناء تنفيذه لولايته وتعزيزه لأهداف المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، على مراعاة أحكام قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ التي تنص على أن "السمات الأساسية للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن تكون، في جملة أمور، ذات طابع عالمي وطوعي وقائم على المنح ومحايدة ومتعددة الأطراف وقدرة على تلبية احتياجات البلدان النامية بصورة مرتنة، وأن يتولى للأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة أن تكون لصالح البلدان النامية بناء على طلب تلك البلدان ووفقا لسياساتها وأولوياتها الإنمائية الخاصة". وإضافة إلى التصميم المنطقي والموضوعي للبرنامج القطري، يعتبر التطوير الدقيق لشعور بلد البرنامج بملكية جميع الأنشطة المقترحة أمرا حيويا لنجاح البرنامج في النهاية. ويجب أن يكون البرنامج القطري سليما من الناحية الفنية كما يجب أن يعكس احتياجات ورغبات وقدرات البلد المعنى في تنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية. ويرى الصندوق أن الإجراء المقترن يمكن من تحقيق هذا الهدف.

#### الحد من العبء الإداري

٩ - لا بد أن تقسم عملية البرمجة بالطول، كما تتطلب إجراء قدر كبير من المشاورات بين الحكومة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والشركاء الإنمائيين الآخرين، والخبراء الفنيين، والوكالات المنفذة، وأعضاء المجلس التنفيذي. وتتطلب هذه العملية أيضا إجراء مشاورات وعقد اجتماعات عديدة داخل صندوق السكان ذاته، وكثيرا من الأعمال التحضيرية. وترى المديرة التنفيذية أن زيادة عدد التقارير التي تعد للمجلس التنفيذي لن تساعد المجلس بالضرورة في جعل مدخلاته في تصميم البرامج أكثر فعالية، ولكنها بالتأكيد ستزيد من الزمن الضائع والموارد المالية التي ينفقها الصندوق لإعداد الوثائق. إن الوقت والمال يمكن استعمالهما على نحو أرشد في البرامج ذاتها. ومن المؤكد أن إشراك البلدان الأعضاء بشكل أكثر نشاطا في عملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات ستترتب عليه زيادة متواضعة في الطاقات الإدارية على الصعيد الميداني، ولكن النتائج ستكون أكثر واقعية، كما ستكون التكاليف أقل بكثير مما لو طلب المجلس صياغة جديدة لجميع البرامج القطرية المقترحة للصندوق.

#### عملية برمجة مقترحة

١٠ - لذلك يقترح صندوق الأمم المتحدة للسكان فتح عملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات بشكل أكثر انتظاما أمام مشاركة أوسع من الحكومات الأعضاء الراغبة. وكإجراء ثابت، سيتم اخطار جميع البلدان الأعضاء في المجلس التنفيذي مقدما بالعمليات المخطط لها لاستعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات، كما سيطلب منها أن تشارك بنشاط في هذا الميدان. وستعمم التعليمات على جميع ممثلي صندوق الأمم المتحدة للسكان بهذا الشأن. أما المبادئ التوجيهية الجديدة للبرمجة التي يجري وضعها حاليا فستدمج ذلك في الهيكل الرسمي لمسوّليات المكاتب الميدانية. وستؤكّد التعليمات أن من واجب الممثليين إتاحة وقت كاف للسفارات وأو المكاتب الميدانية للوكالات الإنمائية لتحديد موعد لمشاركتها. وستعتبر المدخلات الواردة من الحكومات الأعضاء الراغبة جزءا لا يتجزأ من عملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات. كما سيتم تشجيع الدول الأعضاء على تقديم توصياتها إلىبعثات الدائمة في نيويورك

حتى يمكن استعراض كل من البرامج الجديدة في ضوء المقترنات المقدمة في الميدان، مما يكفل أن توضع في الاعتبار جميع الاقتراحات المفيدة.

١١ - وعلى نحو ما كانت عليه الحال دوماً، سوف تشتمل عملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات على إجراء مشاورات مكثفة مع حكوم البرنامج القطري وعلى مشاركتها، كما ستتصاغ اختصاصاتها على نحو يلبي احتياجات الحكومة وأولوياتها. وستعمل الحكومة والصندوق معاً، بعد وضع مشروع البرنامج، على التوصل إلى صيغة نهائية متفق بشأنها لتقديمها إلى المجلس التنفيذي. وعلى غرار النموذج الذي يستعمله حالياً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيناقش المجلس التنفيذي بالتفصيل أي برنامج إذا طلب ذلك خمسة من الأعضاء. وسيكون الصندوق مستعداً لمناقشة أي برنامج بعمق. وسيحرص بقدر الإمكان على حضور ممثلي صندوق الأمم المتحدة للسكان إلى الاجتماعات غير الرسمية والرسمية أثناء دورات المجلس التنفيذي. كما سيتم إدماج أية مدخلات إضافية يتم تقديمها أثناء اجتماعات المجلس، ويوفق عليها المجلس ككل، في التوجيهات المقدمة إلى ممثل صندوق الأمم المتحدة للسكان من أجل توجيهه في وضع الأنشطة البرنامجية.

١٢ - وترى المديرة التنفيذية أن عملية تشمل مشاركة فعالة ومنتظمة من قبل الحكومات الأعضاء الراغبة في عملية البرمجة على الصعيد الميداني ستحقق عدداً من الأهداف المستصوبة. وفوق كل ذلك، ستتوفر هذه العملية فرصة للبلدان الأعضاء لتقديم مدخلات حقيقة في عملية البرمجة، مما سيؤدي إلى تحسين فعالية تصميم البرامج. كما سيساعد الإجراء المقترن على تبسيط العملية التحضيرية، فتتحسن التكاليف بذلك إلى حد أدنى.

#### توصية

١٣ - توصي المديرة التنفيذية بأن يؤيد المجلس التنفيذي موافقة استعمال الشكل الحالي لتقارير البرامج القطرية، في حين تؤكد أن هذه التقارير ينبغي أن تحرص على أن تقدم بطريقة واضحة وتحليلية القضايا التي لها أهمية كبرى لدى المجلس، على نحو ما ذكر في الفقرة ١ من هذا التقرير. وتوصي المديرة التنفيذية كذلك بأن يؤيد المجلس إجراء للبرمجة يدعو إلى مشاركة الأعضاء في المجلس التنفيذي في عملية استعراض البرامج ووضع الاستراتيجيات، وأن تتم مناقشة البرامج المقترنة في دورات المجلس التنفيذي على أساس عدم الاعتراض.

-----