AE

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/52/115
E/1997/47
10 April 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الجمعية العامة
الدورة الثانية والخمسون
البندان ١٠١ و ١٢٠ من القائمة الأولية*
الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية
وحدة التفتيش المشتركة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٧
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت**
مسائل التنسيق والبرنامج ومسائل أخرى

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 والمجلس الاقتصادي والاجتماعي تعليقات لجنة التنسيق الإدارية على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تنسيق أطر السياسات العامة والبرمجة لتحقيق المزيد من الفعالية في التعاون لأغراض التنمية" (A/51/636-E/1996/104، المرفق).

* A/52/50.

** E/1997/100.

290497 280497 97-09715

المرفق

تعليقات لجنة التنسيق الإدارية على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تنسيق أطر السياسات العامة والبرمجة لتحقيق المزيد من الفعالية في التعاون لأغراض التنمية"

أولا - مقدمة

١ - أشار المفتش في مقدمة الدراسة إلى أن الهدف الرئيسي من التقرير هو الإسهام في الجهود المتواصلة التي تبذلها الدول الأعضاء لترشيد عمليات الشبكة المعقدة من المؤسسات المتعددة الأطراف للتعاون الإنمائي، بقصد تأمين الفعالية المثلى، وتكامل المناهج، وانخفاض التكاليف العامة، في دعمها للبلدان النامية. وقد استند المفتش في تقريره إلى فكرة أن إحدى مرات بلوغ ذلك الهدف هي القيام قدر المستطاع، بتحقيق تكامل أو تناسق الأطر العديدة للسياسات العامة والبرمجة، المعرفة في الدراسة بوصفها "الأطر"، والتي تستخدمها المنظمات ومجتمع الجهات المانحة لصياغة وتنفيذ وتقييم سياساتها واستراتيجياتها وبرامجها ومشاريعها للتعاون الإنمائي.

٢ - وبالاستناد إلى التحقيقات التي أجراها المفتش في الميدان وإلى المعلومات التي حصل عليها من خلال ما أجراه من اتصالات في المقر مع عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها، فضلا عن المسؤولين الحكوميين في البلدان النامية، وإلى استعراض لأطر السياسات العامة الراهنة التي حددتها الجمعية العامة، يؤيد المفتش الرأي القائل إنه، في ضوء الخلفية المتمثلة في تقلص حجم المساعدة الإنمائية الرسمية والأزمة المالية الحادة السائدة في منظومة الأمم المتحدة بأكملها، ثمة حاجة ملحة إلى التنسيق المنهجي لسياسات وبرامج المنظمات في مجال التنمية وإلى التوجيه المتكامل لمواردها الحفازة نحو الاحتياجات ذات الأولوية العالية في البلدان المستفيدة. وقد قدم صاحب الدراسة عددا من التوصيات الموجهة إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وحكومات البلدان المانحة والمستفيدة والهيئات الحكومية الدولية تهدف إلى تعزيز عملية تنسيق التعاون الإنمائي الدولي على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي. وتتصل بعض التوصيات المحددة بوظائف التنسيق والإشراف الذي يضطلع بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي على صعيد المنظومة ككل في مجال التعاون الإنمائي الدولي، وفقا للأحكام ذات الصلة من ميثاق الأمم المتحدة.

ثانيا - تعليقات عامة

٣ - تتفق لجنة التنسق الإدارية مع المفتش في أنه في ظروف ندرة الموارد المالية حيث لا يكون من الممكن تحمل تكلفة الازدواجية في الأنشطة التي يضطلع بها في أجزاء مختلفة من المنظومة، تتسم مسألة

تحسين عملية التنسيق بأهمية كبيرة. وبناء على ذلك، تقوم الأمم المتحدة منذ بعض الوقت بإصلاحات بعيدة الأثر تحقيقا لذلك، وفي حين أن مناط التركيز الرئيسي في التقرير هو أطر البرمجة، فإن التقرير يغطي أيضا عددا من الجوانب ذات الصلة. ويتناول التقرير في جوهره وبصورة خاصة صناديق وبرامج منظومة الأمم المتحدة، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، التي تعمل ضمن أطر محددة قطرية أو مشتركة بين الأقطار.

٤ - وعلى ذلك، فقد كان من الممكن، لدى معالجة المسائل المتصلة بتنفيذ الأنشطة التنفيذية وتحقيق اتساقها، أن يتناول التقرير بمزيد من التعمق مسألة أعم هي مسألة تنسيق المعونات. وعلاوة على ذلك، فإن المساعدات المقدمة من مصادر متعددة الأطراف أو مصادر ثنائية خارج منظومة الأمم المتحدة تفوق إلى حد كبير المساعدة التي توفرها المنظومة، ومن ثم كان يتعين أن يتناول التقرير هذه المسألة بمزيد من التعمق أيضا.

٥ - ومع أن التقرير يتضمن استعراضا وقدرا من التقييم لأدوار ومسؤوليات مختلف شركاء التنمية الذين يتعلق بهم الأمر وللأدوات الرئيسية التي استحدثتها المنظومة، فإنه يغطي أساسا مجالا مألوفا. والقول بأن الصلة التي تربط بين الوقائع الميدانية والإجراءات العالمية قد تكون ضعيفة وبأن تنفيذ التوجيهات المتعلقة بالسياسات العامة يتطلب اتخاذ إجراءات متواصلة على مختلف الصعد هو حقيقة معروفة جيدا يجري التصدي لها من خلال التوسع في تنظيم حلقات العمل التدريبية والحلقات الدراسية والأخذ بغيرها من الوسائل الكفيلة بربط جميع صعد المنظومة بعضها ببعض.

٦ - ويوافق أعضاء لجنة التنسيق الإدارية على فكرة التركيز على الدور الريادي للحكومات التي تقع على كاهلها المسؤولية الرئيسية بالنسبة لتنسيق جميع المدخلات الخارجية دعما للتنمية الوطنية. ويشير التقرير بحق إلى عدد من المجالات التي هي موضع اهتمام مشترك لمنظومة الأمم المتحدة. وبصورة خاصة، فإن تعدد إجراءات البرمجة تفرض عبئا ثقيلا على الحكومات، وفي هذا الصدد، يلاحظ التقرير بحق أن البلدان التي تكون بحاجة إلى قدر أكبر نسبيا من المساعدة، مثل أقل البلدان نموا، تتأثر سلبا وبصورة خاصة، نظرا لقدراتها المحدودة، بكثرة السياسات والإجراءات المعتمدة في البرمجة، وأنه ينبغي بالتالي تبسيط تلك السياسات والإجراءات.

٧ - وفي حين أن اللجنة توافق على الاتجاه العام للاستنتاجات والتوصيات وتشاطر المفتش الرأي في أنه ينبغي بذل المزيد من الجهود لتحسين عملية تنسيق الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، فإنها تشير كذلك إلى وجود عدد من أوجه القصور في التقرير، مما يقلل من أهميته.

٨ - وفي هذا الصدد، تشير لجنة التنسيق الإدارية إلى أن التقرير يغطي مسائل في مجالات واسعة خصتها منظومة الأمم المتحدة بالفعل باهتمام كبير، ولا سيما من خلال استعراضات السياسات العامة التي تجريها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي كل ثلاث سنوات. علاوة على ذلك، فإن التقرير، وإن كان موضوعه هام ومناسب، فإن اتجاهه العام يتمثل أساسا في مناشدة المنظمات المعنية تنفيذ الأحكام المعروفة الواردة في قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥ وتشريعات أخرى. وعليه، فإن النتائج والتوصيات الواردة في التقرير لا تكاد تنطوي على جديد إذ أنها موجودة في التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة وتقارير الأمين العام إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة وما تلاها من قرارات، فضلا عن العديد من المقترحات المقدمة إلى الأفرقة العاملة التابعة للجمعية العامة والمعنية بعملية إصلاح الأمم المتحدة. كما تجري معالجتها على الصعيد المشترك بين الوكالات، وبالأخص في لجنة التنسيق الإدارية واللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية والفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات العامة وغيرها. وعليه، فقد كان من الأجدى تحديد أفضل الممارسات والعناصر العملية الأخرى التي تيسر عملية تنفيذ تلك السياسات المعمول بها على الصعيد القطري.

٩ - ومما يؤسف له أن التقرير لا يأخذ في الحسبان بما فيه الكفاية التطورات الأخيرة في المجالات قيد النظر. علاوة على ذلك، فإن التقرير بتنقله بصورة عامة بين مختلف الصعد - القطري، والإقليمي، وصعيد منظومة الأمم المتحدة وصعيد العملية الحكومية الدولية - يجعل التمييز بين الأنشطة التنفيذية المضطلع بها على هذه الصعد تمييزا غير كاف، وهو، بالتالي، يقدم في بعض الأحيان تحليلا مفرطا في التبسيط نشأت عنه استنتاجات وتوصيات، وإن كانت قد وضعت بحسن نية، إلا أنها إما لقيت رفضا مطلقا من جانب الحكومات لكونها بعيدة عن واقع التنفيذ، أو هي فعلا في طور التنفيذ العملي.

١٠ - وبناء على ذلك، تود لجنة التنسيق الإدارية أن تلاحظ أن عددا من المقترحات الواردة، في نص التقرير وفي التوصيات، قد تجاوزتها الأحداث ولا تستدعي مزيدا من التعليقات في الوقت الحالي.

١١ - وأعرب بعض أعضاء اللجنة الإدارية عن قلقهم لأن المفتش لم يأخذ في الاعتبار التعليقات الأولية على الفرع خامسا من مشروع التقرير، مما أدى، في نظرهم، إلى إضعاف التوصيات المقدمة.

ثالثا - تعليقات على التوصيات

التوصية ١ - مذكرة الاستراتيجية القطرية (الفقرتان ٥٦ و ٥٧)

(أ) ينبغي للحكومات المضيفة أن تكفل، بمساعدة المنسقين المقيمين عند اللزوم، استخدام عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية على نحو فعال ومتناسق من جانب جميع شركاء التنمية الخارجيين من أجل البرمجة والتنفيذ المتكاملين لمدخلاتهم طبقا للمبادئ التوجيهية للنهج البرنامجي؛

(ب) يجب تشجيع إطار مذكرة الاستراتيجية القطرية في جميع البلدان بمشاركة ذات شأن من جانب منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المانحين الرئيسيين، ويجب أن يحل ذلك الإطار محل غيره من أطر البرمجة المتعددة القطاعات على الصعيد القطري أو يدخلها ضمن مكوناته لتخفيض التكلفة والتواتر وحجم العمل مما يستتبعه تداخل عمليات البرمجة القطرية، ويمكن إعداد برامج قطاعية أكثر تحديدا استنادا إلى مذكرة الاستراتيجية القطرية؛

(ج) رهنا بالفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) أعلاه يجوز للبلدان التي لها برامج كبيرة في مجال التكيف الهيكلي تمولها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف في سياق ورقات أطر السياسات العامة الخاصة بها إما أن تستغني عن مذكرة الاستراتيجية القطرية أو تصممها لدعم التنفيذ الفعال لهذه البرامج لتعزيز فرص نجاحها وتأثيرها. وفي تلك الحالة يمكن أن يكون لمذكرة الاستراتيجية القطرية ما لورقة إطار السياسة العامة من إطار زمني؛

(د) ينبغي للمنسقين المقيمين أن ينفذوا تنفيذا كاملا 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) ينبغي أن تستوفي لجنة التنسيق الإدارية بارامترات السياسة العامة والبارامترات التنفيذية المتصلة بإعداد وتصميم وتنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية موردة، عند الاقتضاء، الملاحظات والعناصر الجديدة المبينة في الفقرة ٦٧ من هذا التقرير؛

(و) يمكن أن يستخدم تقرير التعاون الإنمائي الذي يعده المنسقون المقيمون، لرصد التقدم السنوي المحرز في تنفيذ مذكرة الاستراتيجية القطرية وتقديم تقرير عنه، حيثما يطبق ذلك.

١٢ - يؤيد أعضاء لجنة التنسيق الإدارية الاقتراح الوارد في التوصية ١ بأنه ينبغي للحكومات أن تستفيد على نحو فعال وثابت من الأدوات التي تستخدمها منظومة الأمم المتحدة، مثل مذكرة الاستراتيجية القطرية لتسهيل البرمجة والتنفيذ المتكاملين للأنشطة الإنمائية، ومن الخدمات المتاحة عن طريق منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن تشمل هذه الأدوات مدخلات وكالات الأمم المتحدة على جميع الأصعدة: القطري والإقليمي ودون الإقليمي وعلى صعيد المقر.

١٣ - وتلاحظ لجنة التنسيق الإدارية مع الأسف أن هذه التوصية تطمس التميز بين مذكرة الاستراتيجية القطرية والبرمجة. فمثلا، يقترح التقرير (الفقرة ٦١) أنه يجوز لمذكرة الاستراتيجية القطرية أن تحل محل غيرها من عمليات البرمجة الرئيسية، في حين أن مذكرة الاستراتيجية القطرية ليست عملية برمجة فمع

أنها تحدد خطوطا وتوجيهات استراتيجية، فإنها لا تشمل برمجة تنفيذية. ومن ناحية ثانية، يقترح التقرير أنه يجوز للحكومات المتلقية أن تقرر استخدام مذكرة الاستراتيجية القطرية بدلا من أطر البرمجة الأخرى. وهذه الفكرة تحتاج إلى استعراضها بدقة كبيرة في ضوء الولايات والمتطلبات التنفيذية القائمة.

١٤ - وفيما يتعلق بالتوصية ١ (ب) على وجه التحديد، بشأن تحسين عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية، يبدو أن المفتش لم يدرك الغرض من مذكرة الاستراتيجية القطرية، ونظر إليها بوصفها شيئا يمكن أن يحل محل أطر البرمجة الأخرى أو يدخلها في مكوناته. ومن الجدير بالملاحظة أن مذكرة الاستراتيجية القطرية بوصفها مبادرة طوعية للبلدان المتلقية، (قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠، الفقرة ١٧)، لم يقصد بها أبدا أن تحل محل أطر البرمجة بل أن توفر إطارا مفاهيميا واستراتيجيا لجميع الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة. وبما أن القبول بمذكرة الاستراتيجية القطرية ليس عاما بين جميع الدول، وتتطلب هيئات الإدارة للصناديق كل على حدة أطرا تفصيلية مستقلة، فإن مذكرة الاستراتيجية القطرية لا يمكنها أن تحل محل تلك الأطر.

١٥ - يوافق أعضاء لجنة التنسيق الإدارية على أن إطار مدخلات منظومة الأمم المتحدة هو الخطة الإنمائية الوطنية أو وثيقة وطنية مماثلة محددة للأولوية الوطنية. ولذلك فإن مذكرة الاستراتيجية القطرية، في الحالات التي تختارها فيها الحكومة، تستند إلى الخطة الإنمائية الوطنية التي تتضمن برامج من المقرر دعمها من جميع مصادر الأموال المحلية والخارجية.

١٦ - والتقرير يفصل المبادئ والعناصر التوجيهية لإعداد مذكرة الاستراتيجية الوطنية ويضيف إليها، بوصفها الأداة الرئيسية لتحقيق الترابط في أنشطة التعاون الإنمائي والتنسيق بينها. ومذكرة الاستراتيجية الوطنية، نظرا لأنها تعتمد على مشاركة جميع الشركاء المعنيين في التنمية، ينبغي أن تسهل البرمجة وإيصال المساعدة، بما في ذلك المساعدة المتصلة ببناء القدرات، على نحو فعال. وتتفق اللجنة الإدارية مع القول بأن تنسيق التعاون الإنمائي على الصعيد القطري ينبغي أن يكون قائما على توزيع المسؤولية بالتساوي بين الشركاء.

١٧ - وترى اللجنة الإدارية أن التوصية الواردة في الفقرة الفرعية ١ (هـ) بشأن استكمال بارامترات مذكرة الاستراتيجية القطرية، قد تناولها واضع التقرير بشكل مرض. ويجري استعراض هذه المسألة على الصعيد المشترك بين الوكالات عن طريق اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية، واستعراض السياسة الذي يجري مرة كل ثلاث سنوات.

١٨ - تلاحظ لجنة التنسيق الإدارية أنه يجري النظر في بعض التحسينات في العملية التحضيرية لمذكرة الاستراتيجية القطرية لجملة أغراض منها تمكن اللجان الإقليمية من توفير بُعد إقليمي للجهود التي يبذلها

المنسقون المقيمون، التي من المتوقع أن تؤدي أيضا إلى تعزيز الروابط بين الأنشطة على الصعيدين الإقليمي والوطني.

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

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

١٩ - ترحب لجنة التنسيق الإدارية، بصورة عامة، بالاقتراح الوارد في التوصية ٢ بأنه يجب على كل منظمة أن تقـَّيم دوريا إطارها (أطرها) للسياسة والبرمجة في مجال المساعدة التقنية، للتأكد من تكاليفها ومنافعها. أما طريقة القيام بذلك فينبغي أن تترك للمنظمات المعنية. وعلاوة على ذلك، من المهم أن تساعد هذه التقييمات في تعزيز عملية مذكرة الاستراتيجية بمرور الزمن، وأن تساعد أيضا على جعل العمليات الإنمائية متعاضدة، وفعالة بالنسبة للتكلفة وأكثر تركيزا.

٢٠ - وفي حين يؤيد أعضاء اللجنة الإدارية هذه التوصية فإنهم يعلقون أهمية كبيرة على الجهود التي تقوم بها الحكومات لزيادة قدرتها على تنسيق الأنشطة الإنمائية. ولذلك يبدو ضروريا ربط تقييم المساعدة التقنية للأمم المتحدة بالقدرة الاستيعابية للحكومة المضيفة، وبقدرتها على إدارة تلك المساعدة وإنجازها بشكل مستمر، مع مراعاة أن التنفيذ الوطني هو الطريقة النمطية لتنفيذ المساعدة التقنية للأمم المتحدة. وبعبارة أخرى، يجب أن ينظر إلى مسألة الملكية الوطنية بوصفها نتيجة طبيعية لتقييم أطر سياسة وبرمجة المساعدة التقنية.

٢١ - ذكرت الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأن التوصية المتعلقة بتقييم الأطر البرنامجية القطرية ليست مفيدة للوكالة، وقد أصدرت تقريرا منفصلا عن هذه المسألة[1].

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

(أ) نظرا 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) نظرا للطابع العام جدا للمبادئ التوجيهية القائمة الصادرة عن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية بشأن نظام المنسقين المقيمين، يجب أن تستنبط لجنة التنسيق الإدارية وتتفق على مجموعة نموذجية من التوجيهات الإدارية الأكثر تحديدا والملزمة، يصدرها كل واحد من الرؤساء التنفيذيين لممثليه الميدانيين مشترطا دعمهم الفعلي والثابت لنظام المنسقين المقيمين، بوصف ذلك جزءا 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، قصد تحقيق التكامل على نحو فعال بين نظم المعلومات المستقلة القائمة في المؤسسات على الصعيد 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، محليا ودوليا، الوصول إلى هذا المرفق من خلال وسائل الإعلام الالكترونية، وبشكل خاص من خلال شبكة انترنت حيث أمكن ذلك.

٢٢ - يتضح من سياق التوصيتين، أنهما يشيران إلى مصارف بيانات مشتركة وجمع البيانات على الصعيد الميداني، مع أنه لا يبدو أن هناك صلة تربط أي من مجموعتي التوصيات بالأخرى، وفي رأي لجنة التنسيق الإدارية، أنه كان ينبغي توضيح الروابط بين المجموعتين لتحديد أهميتهما التنفيذية.

٢٣ - وفيما يتعلق بالتوصية ٣، فإن أعضاء اللجنة الإدارية يتفقون من حيث المبدأ مع الفكرة العامة للاقتراح الوارد فيها. وهم يوافقون على أن توحيد جمع البيانات، وتحليل الأوضاع وتقييم الاحتياجات على صعيد المنظومة هو فكرة جيدة، بشرط أن تنتج أي أشكال موحدة عن حصر أفضل الممارسات في ميدان التعاون الإنمائي، وأن يجري اعتمادها وتنفيذها بصورة فعلية وشاملة. وقد اتخذت خطوات أولية لتجربة أفضل الطرق لتنفيذ هذا المفهوم مع تركيز خاص في هذه المرحلة على التعاون بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها.

٢٤ - يلاحظ أعضاء اللجنة أن التوصية ٤ لا تتضمن أي أفكار جديدة، لأنه جرى التسليم على نطاق واسع بأن النهج البرنامجي يتطلب تعاونا فيما بين الوكالات في الميدان في المراحل المختلفة لوضع البرامج وبتنفيذها. وهذا هو جوهر المبادئ التوجيهية الحالية للجنة التنسيق الإدارية بشأن النهج البرنامجي. وإلى المدى الذي يشجع فيه تقرير وحدة التفتيش المشتركة على التعاون في مجال البرمجة والتنفيذ على أساس مفهوم النهج البرنامجي والإطار الذي توفره مذكرة الاستراتيجية القطرية، فإن هذا يتسق مع المبادئ

التوجيهية الحكومية الدولية واتفاقات لجنة التنسيق الإدارية ذات الصلة. ووجود مصرف بيانات مشترك هو أساس ضروري للتعاون في مجال البرمجة والتنفيذ.

٢٥ - وفيما يتعلق بالفقرة ٥٤ من التقرير التي وفرت أساسا للتوصية ٤، يشير بعض أعضاء اللجنة الإدارية إلى أنه يجري حاليا إنشاء قاعدة بيانات مشتركة، وأن المبادئ التوجيهية يجري إعدادها في الفريق الفرعي المعني بالتوفيق بين السياسات والإجراءات والتابع للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات العامة. وقد أبدى ٨٠ بلدا حتى الآن رغبة في المضي قدما في إنشاء مصارف بيانات مشتركة. والهدف المحدد هو تحقيق تقييم قطري مشترك من جانب أعضاء الفريق الاستشاري المشترك، يكون مصرف البيانات المشترك نقطة مركزية فيه. ويجري الشروع في جهود أولية لإدراج أجزاء أخرى من المنظومة في هذه العملية. وفي هذا الصدد، من الضروري أن نضمن ألا تبدد الموارد المحدودة المتاحة لأنشطة التعاون الإنمائي عن طريق إنشاء نظم جديدة قد تشكل تكرارا للعمل الهام الذي تقوم به منظمات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. ولذلك توجد حاجة لإجراء تقييم واقعي للآثار التقنية والآثار المتصلة بالتكاليف والآثار الأخرى المترتبة في الموارد على إنشاء قواعد بيانات وصيانتها. ويجب التفكير أيضا في مساعدة الحكومات المهتمة على إنشاء قاعدة بيانات تعزز بصورة مباشرة قدرتها على ممارسة دورها التنسيقي.

٢٦ - وثمة نقطة أخرى ذات صلة، هي أنه يبدو أن المفتش غير مدرك لعدم كفاية الأموال المخصصة من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأعمال المنسق المقيم لتغطية المهمة الأساسية للمنسق المقيم، ناهيك عن ترك بعض هذه الأموال لأنشطة أخرى، كما يقترح التقرير.

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

بالإضافة إلى اجتماعات جميع الشركاء الخارجيين في التنمية، يجب أن تستخدم لجان التنسيق على الصعيد القطري واللجان القطاعية الفرعية والأفرقة العاملة وفرق العمل المواضيعية 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.

٢٧ - ينبغي ملاحظة أن هذه التوصية هي جوهريا تكرار للفقرتين ٣٦ و ٤١ من قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ فيما يتعلق بلجان التنسيق على الصعيد الميداني اللتين يجري تنفيذهما وفقا للعملية الإدارية بشأن الموضوع المقدمة إلى الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٦ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وعلاوة على ذلك فهذا التعاون على الصعيد الميداني يجري العمل به بالفعل في بلدان متعددة، ولا سيما في إعداد مؤتمرات الموائد المستديرة للمانحين، وفي الاستجابة للمسائل المواضيعية.

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

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

(ب) بغية 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 الصعيد القطري في إطار مذكرة الاستراتيجية القطرية وعمليات البرمجة القطرية.

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

٢٨ - إن أعضاء لجنة التنسيق الإدارية، إذ يؤيدون التوصية ٦، يؤكدون أنهم يقيمون علاقات عملية وثيقة مع المنظمات الدولية والإقليمية/ دون الإقليمية والوطنية، والمؤسسات البحثية للتشاور وتنسيق الأنشطة الإنمائية. وفي الوقت نفسه فإنهم يلاحظون أن التوصية ٦ تشير إلى استراتيجيات وبرامج للتعاون على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي يبدو أنها غير موجودة أو أن لها انتشارا محدودا للغاية. والواقع أن سبب إدخال بعد إقليمي في قرار الجمعية العامة ١٢٠/٥٠ يهدف بصورة محددة إلى توسيع نطاق هذا البعد. ويجري حاليا تنفيذ هذا الحكم من القرار ليقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي باستعراضه في تموز/ يوليه ١٩٩٧.

٢٩ - ويجري تنفيذ أحكام الفقرة الفرعية (أ) عن طريق آليات من قبيل اللجنة الإقليمية المشتركة بين الوكالات لآسيا والمحيط الهادئ برئاسة الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ولجانها الفرعية التي تناقش مسائل محددة في مجال التعاون والتنسيق البرنامجيين لمتابعة الاستراتيجيات الإقليمية وخطط أو برامج العمل.

٣٠ - وبالنسبة للفقرة الفرعية (ب) تجري مشاورات سنوية بين الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ وبين رؤساء الهيئات الحكومية الدولية دون الإقليمية وهي رابطة دول جنوب شرق آسيا، ومنظمة التعاون الاقتصادي ولجنة جنوب المحيط الهادئ ورابطة جنوب آسيا للتعاون الاقليمي لمناقشة تدابير التعاون في المجالات المحددة من قبيل التجارة والاستثمار، النقل والاتصالات، وتنمية الموارد البشرية، والطاقة.

٣١ - وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (ج) من المهم أن نشير إلى أن المنظمات لا يعمل جميعها على صعيد إقليمي، وأن التي تعمل منها على هذا الصعيد تعالج بالفعل النقاط التي تثيرها التوصية. فعلى سبيل المثال أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فريقا عاملا ثنائي الأطراف مع اللجان الإقليمية يرأسه المدير المشارك للبرنامج.

٣٢ - ومن رأي أعضاء لجنة التنسيق الإدارية يكون من المفيد إذا أمكن التوفيق بين الدورات البرنامجية الإقليمية لجميع منظمات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، بما في ذلك اللجان الإقليمية. والمهم هو ضمان عدم توزيع الموارد الشحيحة المتاحة للجهاز على أنشطة كثيرة بحيث يصبح نصيب كل منها ضئيلا. وفي هذا الصدد يستحق الرأي الوارد في الفقرة ٧٥ من التقرير مزيدا من النظر، وهو الرأي الذي مؤداه أن تعمل اللجان الإقليمية بوصفها المحفل الإنمائي الرئيسي لاستعراض مختلف البرامج الإقليمية القطاعية والشاملة لجميع القطاعات للمنظمات والربط بينها، في شكل مشروع، قبل إقرارها من جانب هيئات الإدارة. والوضع الحالي، الذي تحدد فيه هيئات الإدارة كل على حدة مجموعة أولوياتها للإقليم نفسه، أدى إلى عدم الاتساق وسبب ارتباكا؛ كما أنه يعيق اتخاذ إجراء إيجابي من جانب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بأسره. ووضع مجموعة متناسقة من الأوليات في مجال التعاون الإنمائي من جانب الدول الأعضاء بالاقتران مع تنسيق معزز وتعاون صادق فيما بين منظمات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من شأنه أن يعزز كفاءة التعاون الإنمائي وفعاليته بالنسبة للتكاليف ومن شأنه أن يسهم في تحقيق نتائج تفيد بحق البلدان النامية.

٣٣ - ولهذا فقد بدأت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، على سبيل المثال، عملا مما دعا إليه الأمين العام تكرارا في الآونة الأخيرة من تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي، مشاورات مع المكاتب الإقليمية لكيانات الأمم المتحدة الموجودة في داخل الأردن وخارجه، أدت إلى إنشاء فريق إقليمي للتنسيق فيما بين الوكالات.

التوصية ٧: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي (الفقرات ٧٦ - ٨٣)

(أ) يجب أن يزيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعزيز وظائفه التنسيق والإشرافية بموجب الميثاق عن طريق القيام، كخطوة أولى، باستكشاف الجدوى العملية لبدء توسيع الدورات المشتركة فضلا عن وضع جدول أعمال مشترك للمجالس التنفيذية لبرامج الأمم المتحدة وصناديقها، 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 مناسبا؛

(ب) يمكن أن تكون الخطوة التالية خلق مجلس تنفيذي موحد أو وحيد بوصفه لجنة تابعة 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 برامج التعاون الانمائي التي تضطلع بها وما اتصل بذلك من ميزانيات، بغية تعزيز الروابط والتماسك فيما بين المنظمات؛

(د) يجب فضلا 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 هيئات الإدارة للوكالات المتخصصة.

٣٤ - ترغب لجنة التنسيق الإدارية في الإشارة إلى أن أحكام التوصية ٧ تدخل في مجالات سياسية هي من اختصاص الدول الأعضاء التي وافقت مؤخرا على قرار الجمعية العامة ٢٢٧/٥٠ المؤرخ ٢٤ أيار/مايو ١٩٩٦ كخطوة أولى في الإصلاحات على هذا الصعيد.

٣٥ - ويلاحظ أعضاء اللجنة الإدارية أن صناديق وبرامج منظومة الأمم المتحدة قد أحرزت تقدما كبيرا، وخاصة، بشأن الدورات المشتركة لهيئات إدارتها وكذلك بشأن الأشكال الموحدة للتقارير المقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي كما هو مقترح في التوصية ٧. وعلاوة على ذلك، تشير المقترحات الواردة في الفقرتين الفرعيتين (ب) و (ج) إلى إجراءات سبق للمجلس اتخاذها.

٣٦ - وفي حين أن التوصية ٧ موجهة في المقام الأول إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإلى برامج وصناديق الأمم المتحدة، فإنه يرد في نص التقرير مقترحات محددة تتصل بالوكالات المتخصصة. ولذلك فإن بعض أعضاء اللجنة يشيرون إلى أن لديهم ولايات واسعة في الميدانين التقني والمعياري تتجاوز نطاق الأنشطة التنفيذية ذات الأهمية المباشرة بالنسبة للمجلس.

٣٧ - يبدي بعض أعضاء اللجنة تحفظات شديدة بالنسبة لامكانية عقد الاجتماعات المشتركة. والاتجاه لخطوة تالية، إلى إنشاء مجلس تنفيذي وحيد خاضع للمجلس لإدارة برامج وصناديق الأمم المتحدة، وكذلك بالنسبة للاقتراح المتعلق بتقديم المجالس التنفيذية لتقارير مشتركة، لأنهم يرون أنه سيترتب على هذه التوصيات آثار كبيرة في الصناديق والبرامج وهيئات إدارتها. والأسئلة المحددة التي أثيرت في هذا الصدد هي، على سبيل المثال، ما إذا كان ينبغي على جميع أعضاء مجلس برنامج الغذاء العالمي البالغين ٣٦ عضوا القدوم إلى نيويورك للاشتراك في دورة مشتركة لمجلس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/(صندوق الأمم المتحدة للسكان) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، أو ما إذا كان سيلزم إرسال بعثات من أعضاء مجالس الصناديق والبرامج الموجودة في نيويورك البالغين ٧٢ عضوا إلى مقر برنامج الغذاء العالمي في روما. وتستند الشكوك

الكبيرة المتعلقة بتقديم التقارير المشتركة إلى الحاجة لإقرار هذه التقارير من جانب جميع مجالس الصناديق والبرامج مما يحتاج إلى عقد أربع دورات مستقلة لهيئات الادارة المعنية.

٣٨ - وتتطلع لجنة التنسيق الإدارية إلى تلقي مزيد من التوجيه في المستقبل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يتعلق بجميع المقترحات الواردة في التوصية ٧ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة.

الحواشي

(١) IAEA/SER/96/01.