DP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

DP/1997/20
8 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس التنفيذي لبرنامج
الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق
الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ١٩٩٧
١٣-٢٣ أيار/مايو ١٩٩٧، نيويورك
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

التقرير السنوي لمدير البرنامج والمسائل ذات الصلة

إدارة التغيير: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ٢٠٠١

مقترحات مستكملة

مقترحات مستكملة تمخضت عن المشاورات مع المجلس التنفيذي

أولا - الهدف

١ - عممت في آذار/ مارس ١٩٩٧ على أعضاء المجلس التنفيذي نسخ مسبقة من الوثيقة DP/1997/16/Add.7 كإطار للمشاورات. وتواصلت المناقشات حول هذا الموضوع في دورة المجلس العادية الثانية لعام ١٩٩٧ ثم في جلسات غير رسمية عقدت في ١١ نيسان/أبريل و ٢١ نيسان/أبريل و ١ أيار/ مايو ١٩٩٧. وقدم أعضاء المجلس، من خلال هذه الاجتماعات، إرشادات إلى الأمانة العامة حول عدد من المسائل المتعلقة بالسياسة العامة.

٢ - والمجلس التنفيذي مشارك نشط في عملية التغيير وسيرى أعضاؤه أن الارشادات التي قدموها بالفعل للأمانة العامة تنعكس في الدورة السنوية لعام ١٩٩٧. ولذلك تحدد ورقة العمل هذه العناصر، من مجموعة التغيير، التي كانت موضع المزيد من التوضيح أو التنقيح من خلال عملية التشاور وتكمل المقترحات السابقة في ضوء تلك المناقشات.

٣ - وتتصل المقترحات المستكملة أو المنقحة بست مسائل تتعلق بالسياسة العامة جمعت حسب ثلاث خصائص مميزة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجديد كما وردت في الوثيقة DP/1997/16/Add.7 والمسائل الست المتعلقة بالسياسة العامة هي: (أ) مساءلة المنسق المقيم؛ (ب) دور تعبئة الموارد في البرنامج الانمائي، وإطار سياسته العامة وعلاقته باحتياجات بلدان البرنامج، (ج) الأساس المنطقي والخطة لإنشاء المرافق دون

الإقليمية المقترحة، بما في ذلك التكاليف المقدرة؛ (د) مركز مكتب التقييم في هيكل البرنامج الإنمائي الجديد؛ (هـ) إمكانية الأخذ باللامركزية في المكاتب الإقليمية؛ (و) دور كل من مكتب تقديم الدعم والخدمات لمنظومة الأمم المتحدة وشعبة الاستجابة في حالات الطوارئ في مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية.

ثانيا - المقترحات المستكملة

ألف - التركيز القطري

١ - مساءلة المنسق المقيم ودور مكتب تقديم الدعم والخدمات لمنظومة الأمم المتحدة

٤ - المنسق المقيم مسؤول في نهاية المطاف أمام الأمين العام عن التنسيق الفعال للأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وسيقدم/تقدم التقارير الى الأمين العام عن طريق مدير البرنامج الانمائي بصفته/بصفتها الداعي/الداعية إلى اجتماع اللجنة التنفيذية لمجموعة التعاون الانمائي.

٥ - وسيقدم المكتب الدعم لمدير البرنامج في اضطلاعه/اضطلاعها بالإشراف على الأداء الفعال لعمل نظام المنسقين المقيمين. وسيصبح المكتب ذا طابع أقرب إلى الوحدة المشتركة بين الوكالات حيث أن نصف مجموع موظفيه تقريبا معارون من كيانات الأمم المتحدة الأخرى. ويتوقع أن تظل الوحدة صغيرة الحجم. وستُكرس لتعزيز نظام المنسقين المقيمين وتشجيع ملكية ذلك النظام من قبل كيانات الأمم المتحدة الأخرى. وقد جددت صناديق وبرامج الأمم المتحدة الأخرى التزامها بهذه الأهداف.

٦ - وستكون المكاتب الإقليمية للبرنامج الإنمائي مسؤولة عن البرنامج الذي يضطلع به البرنامج الانمائي ولكن ليس عن المنسق المقيم بذاته. وستدعم المكاتب الإقليمية الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها المنسق المقيم بصفتها مشاركة في ملكية نظام المنسقين المقيمين. وستشمل تلك الأنشطة التنفيذية الشاملة للمنظومة: إعداد ورصد مذكرات الاستراتيجية القطرية؛ وإيلاء المزيد من الاهتمام للتقييمات القطرية المشتركة؛ ودعم اجتماعات المائدة المستديرة والمجموعة الاستشارية.

٢ - دور تعبئة الموارد في البرنامج الإنمائي

٧ - لا تكفي الموارد الأساسية للبرنامج الانمائي وحدها، في العديد من بلدان البرنامج، لإحداث فرق في مكافحة الفقر. ويعد مبدأ هدف تعبئة الموارد، الذي أقره المجلس التنفيذي، وأصبح الآن يشكل جزءا من كل إطار من أطر التعاون القطري، إقرارا بهذا الواقع. وسيطلب إلى المكاتب الإقليمية أن تولي، في إطار استراتيجية تعبئة الموارد، المزيد من الاهتمام لهدف تعبئة الموارد بغية اجتذاب مزيد من الأموال من أجل تحقيق أهداف التنمية البشرية المستدامة المحددة على الصعيد الوطني.

٨ - وقد اعترف المجلس التنفيذي، في الفقرة ٩ من المقرر ٢٣/٩٥، بأهمية الموارد غير الأساسية، بما في ذلك تقاسم التكاليف ومصادر التمويل غير التقليدية بوصفها آلية لتعزيز قدرة برنامج الأمم المتحدة الانمائي وتكملة للوسائل التي يتبعها من أجل تحقيق الأهداف والأولويات على النحو المحدد في المقرر ١٤/٩٤؛ وبناء على ذلك، فإن البرنامج الانمائي يعبئ الموارد ليس للمنظمة ذاتها، بل من أجل تمويل البرامج وتنمية القدرات الوطنية في مجال التنمية البشرية المستدامة، وزيادة تأثير موارده الأساسية إلى أقصى حد ممكن. ويجري الاضطلاع بتعبئة الموارد بدعم من حكومات بلدان البرنامج. وليس من الضروري أن توجَّه الأموال التي يجمعها البرنامج الإنمائي، في ممارسة وظائف المنسقين المقيمين، عن طريق المنظمة، بل ينبغي أن تخدم أهداف تشجيع التنمية البشرية المستدامة.

٩ - وينبغي الحفاظ على تماسك السياسة العامة في تعبئة الموارد البرنامجية غير الأساسية كما ينبغي الحفاظ على حياد البرنامج الإنمائي. وسيكون الممثلون المقيمون عرضة للمساءلة عن ضمان أن تكون جميع الموارد المعبأة على المستوى القطري: (أ) تتناسب مع الاطار البرنامجي للبرنامج الانمائي في مجال التنمية البشرية المستدامة؛ (ب) تفي بنفس الشروط التي تنطبق على جميع الموارد القابلة للبرمجة؛ (ج) تدعم أطر التعاون القطري المعتمدة. وستظل الموارد غير الأساسية المعبأة ضمن أطر التعاون القطري خاضعة للفحص من جانب المجلس التنفيذي إلى أن تتم استعراضات منتصف المدة وتقييمات البرامج. وينبغي النظر إلى ما هو مقترح بمضاعفة أساس موارد البرنامج الانمائي على أنه هدف داخلي يراد به توجيه نظر المكاتب القطرية للطاقات الكامنة غير المستغلة في السياق المذكور في الفقرة ٧ أعلاه.

١٠ - وينبغي تنمية فرص التمويل المشترك بشكل منسق مع احترام الأصول الواجبة في التعامل مع الجهات المانحة، واتخاذ جميع الخطوات لتفادي إجراء اتصالات غير مطلوبة بعواصم البلدان المانحة.

١١ - ويتعين على الممثلين المقيمين الاستفادة إلى أقصى حد من الموارد ضمن أطر التعاون القطري بوصفها جزءا من برنامج عملهم العادي في مجالات تركيز البرنامج الإنمائي. وينبغي أن تقدم تقييمات الأداء حوافز لتشجيعهم على تحديد الفرص المشروعة المتاحة لتعبئة الأموال غير الأساسية على الصعيد القطري. وينبغي أن تعترف تلك التقييمات بأن البلدان لا تتيح جميعها نفس الفرص كما ينبغي أن تأخذ في الاعتبار الأوضاع والاحتمالات الإقليمية والوطنية. وينبغي توجيه نظر جميع المكاتب القطرية الى الترابط الإيجابي القوي القائم بين التعبئة النشيطة للموارد وجودة التنفيذ، وخاصة في الحالات التي تستخدم فيها الموارد لإرساء مشاريع أكبر، عالية النفقات.

١٢ - وتجدر الإشارة، كمعلومات أساسية، إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية قد انخفضت وانخفضت معها الموارد الأساسية التي تشكل الأساس للبرنامج الذي يضطلع به البرنامج الإنمائي. وفي حين ينبغي بذل كل جهد ممكن لعكس هذا الاتجاه المزعج، فإنه يطرح واقعا جديدا يستوجب طريقة تفكير جديدة فيما يتعلق بدور الموارد الأساسية. وما لم تستخدم هذه الموارد كأموال أساسية يستفاد منها إلى أقصى حد، يمكن أن يصبح البرنامج الإنمائي منظمة إنمائية أقل فعالية في المستقبل.

٣ - مرافق الموارد دون الإقليمية

١٣ - تحتاج المكاتب القطرية الى الدعم التقني الذي يراعي السياق المعين لمساعدة بلدان البرنامج على تحقيق أهدافها الوطنية للتنمية البشرية المستدامة. ولا يمكن للبرنامج الإنمائي أن يقدم ذلك الدعم على نحو فعال من المقر بالنظر إلى الاحتياجات المختلفة لمختلف المناطق. كما أنه لا يستطيع أن يبني، بموارد محدودة قدرة على الدعم من ذلك القبيل في كل مكتب قطري. وسينقل نظام مرافق الموارد دون الإقليمية الدعم التقني للمكاتب القطرية من المقر إلى المستوى دون الإقليمي. وقد شكل فريق تقني لمعالجة المسائل الناشئة عن نظام مرافق الموارد دون الإقليمية، بما في ذلك التكاليف، والعدد النهائي للمرافق ومعايير تحديد مواقعها.

١٤ - ونظام مرافق الموارد دون الإقليمية ليس طبقة إدارية أخرى. بل هو خدمة تقنية للمكاتب القطرية. وسيضع النظام وظيفتين تقنيتين، الإحالة إلى الخبراء واستكشاف أفضل الممارسات في التنمية البشرية المستدامة، في تفريعات دون إقليمية مربوطة بمحور عالمي صغير في المقر. وستحسن الوظيفة الأولى نوعية ومناسبة ومدى استجابة الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لبلدان البرنامج من خلال مكاتبه القطرية. وستعزز الوظيفة الثانية قاعدة معارفه المؤسسية بالمعلومات والتجارب الخاصة القطرية والإقليمية. وسيوجد كل مرفق في مكتب قطري. وستتولى المكاتب الإقليمية الإشراف على إدارة النظام في حين سيقدم مكتب السياسة العامة التوجيه الفني.

١٥ - وستستفيد مرافق الموارد دون الإقليمية من شبكات خبراء منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية ولن تكرر الخبرات القائمة. وستعمل بصورة متزايدة في إطار منظومة الأمم المتحدة وستطور مع اللجان الإقليمية وصناديق الأمم المتحدة ووكالاتها العاملة في الميدان مجموعة متنوعة من الخدمات التي تقوم على أساس الميزات النسبية لكل من كيانات الأمم المتحدة. ولهذا الغرض، سيعمل البرنامج الإنمائي عن كثب مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان وغيرهما من الصناديق والوكالات التي هي بصدد الأخذ باللامركزية في وظائف الدعم التقني التي تضطلع بها.

١٦ - وفي حين ستغطى تكاليف موظفي البرنامج الإنمائي الإثنين المتوقعين لكل مرفق، من الميزانية الأساسية، فإن خدمات الخبراء المقدمة من خلال مرافق الموارد دون الإقليمية سيقررها الطلب. فالمرافق التي تولد اهتماما كبيرا بخدماتها لدى المكاتب القطرية ستزدهر. أما التي لا تقوم بذلك فستلغى على مراحل. وهكذا سيكون النظام قائما على التنظيم الذاتي. وعلاوة على ذلك، فإنه سيستخدم الخبراء المحليين والمهارات الوطنية إلى أقصى حد ممكن ومن ثم فإنها لن تستفيد من القدرات القطرية فحسب بل ستعززها.

١٧ - وستستحدث المرافق على مراحل لإتاحة إجراء التعديلات اللازمة في ضوء الخبرة المكتسبة. وسيجري سنويا وعلى مدى ثلاث سنوات إنشاء مرفق واحد في كل منطقة. وتقدر تكاليف بدء النظام التي تتكبد مرة واحدة فقط بقرابة ٢,٥ مليون دولار كما تقدر تكاليف التشغيل السنوية لكامل النظام بقرابة ٦,٥

ملايين دولار. وستؤكد هذه التقديرات في مقترحات الميزانية لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩. وتشكل خطة لتنفيذ نظام المرافق جزءا من خطة التنفيذ المعروضة حاليا على المجلس التنفيذي في دورته الجارية (DP/1997/CRP.16).

باء - الفعالية والتأثير

استقلال وظيفة التقييم

١٨ - من الحيوي ضمان استقلال وفعالية وظيفة التقييم داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الجديد. وسيتحقق ذلك عن طريق: (أ) الإبقاء على مكتب التقييم بوصفه وحدة مستقلة يتولى رئيسها إبلاغ مدير البرنامج بصورة مباشرة عن نتائج وأداء البرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي؛ (ب) استخدام خبراء تقييم محترفين للاضطلاع بالوظيفة؛ (ج) تقديم تقارير سنوية إلى المجلس التنفيذي عن طريق مدير البرنامج عن مخططات التقييم والأنشطة ومعدلات الامتثال وتزويد المجلس باستنتاجات التقييم الاستراتيجي؛ (د) تحميل المكاتب الإقليمية والمنسقين المقيمين المسؤولية عن الامتثال للجداول الزمنية الإلزامية للتقييم؛ (هـ) النص على الجزاءات في حالة عدم الامتثال لاستنتاجات التقييم المقبولة.

١٩ - ومن الأساسي أيضا سد الفجوة بين التقييم والتعلم ووضع السياسات البرنامجية ونوعية البرامج. وسيمكن هذا البرنامج الإنمائي من الإدارة بالنتائج والتطور تدريجيا ليصبح منظمة تقوم على المعرفة.

٢٠ - وستعزز العلاقة بين التقييم والتعلم عن طريق سلسلة من التدابير. ففي المقر، ستجتمع لجنة دراسات التنمية والتعلم، المكونة من ممثلين عن مكتب التقييم، ومكتب السياسات ومكتب تقرير التنمية البشرية، بشكل منتظم، لتحديد الروابط وتقديم التغذية المرتدة من العمل كل في مجالات اختصاصه وذلك بصورة مستمرة. وعلى الصعيد القطري، وإثر الأخذ في عام ١٩٩٧ باللامركزية في قاعدة بيانات التقييم المركزية، ستستخدم المكاتب القطرية بقدر أكبر استنتاجات التقييم في تصميم البرامج والمشاريع. وتتوفر للمكاتب القطرية مجموعة مواد تدريبية تتعلق بكيفية استخدام قاعدة بيانات التقييم المركزية التي أصبح لها الآن قران يستسهله المستخدمون. وبالإضافة إلى ذلك، سيواصل مكتب التقييم وسيوسع مجموعة منشوراته المتعلقة بـ "الدروس المستفادة"، بما في ذلك استعراضها السنوي لنتائج التقييم.

جيم - الهياكل والهياكل الأساسية

١ - الأخذ باللامركزية في المكاتب الإقليمية

٢١ - يسلم هيكل البرنامج الإنمائي الجديد بثلاثة مكونات أو وظائف متميزة: المقر، ويتكون من الوحدات التي تركز وظائفها على السياسة التنظيمية والدعوة العالمية، والإشراف الإداري، ومراقبة الجودة، وتعبئة الموارد عالميا؛ والوحدات التنفيذية، التي تضم المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية؛ والدوائر الإدارية والمالية المشتركة. ومن الوجهة النظرية فإن وحدات المقر هي الوحيدة التي يلزم وجودها في نيويورك.

٢٢ - وفي ضوء المبادئ النظرية المذكورة أعلاه، جرى النظر بإمعان في إمكانية نقل المكاتب الإقليمية إلى الميدان. ويقوم القرار بعدم الأخذ في الوقت الحاضر باللامركزية بالنسبة لهذه المكاتب على الاعتبارات العملية التالية.

٢٣ - أولا، ما زالت الخطة العامة للأخذ باللامركزية في مرحلة مبكرة وما زالت هناك حاجة داخل العمليات إلى إشراف وتوجيه إداريين قويين من المقر لإدارة مرحلة الانتقال. وستوفر المكاتب الإقليمية ذلك الإشراف والإدارة. ثانيا، يعد إعادة تنظيم المقر إلى مجموعات عامة ومجموعات للعمليات خطوة جديدة. وما زال هناك عدد لا بأس به من الروابط القائمة بين المجموعتين فضلا عن الآليات والوظائف والعمليات التي تشترك فيها حاليا المجموعتان، والتي هي في حاجة إلى التوضيح، كما لا يزال يتعين إعمال أدوات وممارسات جديدة قبل الإنجاز العملي الكامل للهيكل الإداري المقترح للمقر، بما في ذلك لجنة تنفيذية فعالة. وإبقاء المكاتب الإقليمية بالمقر سيسمح لها بأداء دورها في وضع هذه الآليات الهيكلية الجديدة وسيوفر قدرا من الاستمرارية في كنف التغيير في العلاقات بين المقر والمكاتب القطرية. وثالثا دخلت عملية الإصلاح بمقر الأمم المتحدة في الفترة الأخيرة مرحلة جديدة حاسمة. وينبغي أن تنعكس الآفاق المتعلقة بالعمليات في المناطق في هذه العملية الجارية وأفضل طريقة لإنجاز هذه المهمة هو أن يكون مدراء المكاتب والموظفون العاملون بها في نيويورك. وأخيرا يعتبر قران البرنامج الإنمائي بمؤسسات بريتون وودز في المسائل التنفيذية هاما لتجديد علاقات العمل الفعالة في إطار ترتيبات التعاون الجديدة التي وضعت مؤخرا بين البرنامج الإنمائي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتوفر المكاتب الإقليمية حاليا ذلك القران كل في منطقته.

٢٤ - وينبغي إعادة النظر في موقع المكاتب الإقليمية في نهاية فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ في ضوء النتاج المحرزة من خلال تنفيذ مقترحات التغيير.

٢ - دور كل من مكتب تقديم الدعم والخدمات لمنظومة الأمم المتحدة وشعبة الاستجابة في حالات الطوارئ في الحالات الإنسانية

٢٥ - يتم تقسيم العمل بين مكتب تقديم الدعم والخدمات لمنظومة الأمم المتحدة وشعبة الاستجابة في حالات الطوارئ على النحو التالي. يتوقع، كما أشير الى ذلك في الفقرة ٥ أعلاه، أن يتطور مكتب تقديم الدعم والخدمات لمنظومة الأمم المتحدة ليصبح وحدة مشتركة بين الوكالات وسيقوم بدعم ورصد أداء نظام المنسقين المقيمين في الحالات الإنسانية على نطاق كامل المنظومة. ومن ناحية أخرى، ستعالج الوحدة الاستجابات المحددة في حالات الطوارئ للبرنامج الإنمائي ووظائفه. وبالنظر الى أن هذه الوظائف الأخيرة تنفيذية في طبيعتها، ستنقل الشعبة داخل وحدة دعم العمليات بوصفها جزءا من مجموعة العمليات.

ثالثا - خطة التنفيذ

٢٦ - ترد الاستراتيجية المقترحة لتنفيذ مقترحات التغيير، وما تستوجبه من إطار زمني وتكاليف مقدرة، في ورقة غرفة الاجتماعات DP/1997/CRP.16 المتاحة للمجلس التنفيذي في الدورة السنوية الجارية. وتضع الخطة معالم لقياس التقدم المحرز نحو بلوغ أهداف عملية التغيير. وستشكل الأساس للتقارير المنتظمة المقدمة الى المجلس خلال فترة السنتين ونصف السنة التي سيجري خلالها التنفيذ.