الأمم المتحدة

DP/FPA/2002/6

Distr.: General
9 April 2002
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ٢٠٠٢

١٧ إلى ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، جنيف

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

صندوق الأمم المتحدة للسكان

صندوق الأمم المتحدة للسكان

صندوق الأمم المتحدة للسكان والنهج القطاعية الشاملة: متابعة المقرر ٨/٢٠٠٠

تقرير المديرة التنفيذية

أولا - مقدمة

١ - يُقَدَّم هذا التقرير إلى المجلس التنفيذي عملا بمقرره ٨/٢٠٠٠ المؤرخ ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ بشأن صندوق الأمم المتحدة والنُهج القطاعية الشاملة.

٢ - وقام صندوق الأمم المتحدة للسكان بتقديم تقارير في مناسبتين إلى المجلس بشأن مشاركته في النهج القطاعية الشاملة: أحدهما في عام ١٩٩٩ (انظر الوثيقة DP/FPA/1999/CRP.1) والآخر في عام ٢٠٠٠ (انظر الوثيقة DP/FPA/2000/CRP.3). ويستند هذا التقرير إلى العمل الذي تم إنجازه في هذين التقريرين.

* لم تُدرج في الوثيقة الأصلية الحاشية المطلوبة وفقا للفقرة ٨ من الفرع باء من القرار ٥٣/٢٠٨، الذي قررت فيه الجمعية العامة أنه ''إذا قدم تقرير في وقت متأخر إلى خدمات المؤتمرات، فإنه ينبغي إيراد أسباب هذا التأخر في حاشية للوثيقة''.

160502 150502 02-32426 (A)
0232426

٣ - وفضلا عن المقرر ٨/٢٠٠٠، اتخذ المجلس كذلك المقرر ٤/٩٩ المؤرخ ١٦ نيسان/أبريل ١٩٩٩ بشأن صندوق الأمم المتحدة للسكان والنُهج القطاعية الشاملة. وقام المجلس في مقرره ٤/٩٩ بتشجيع الصندوق على: (أ) القيام بدور فعال في مراحل صنع السياسات والتخطيط في النهج القطاعية الشاملة في البلدان المستفيدة من البرنامج؛ (ب) وتوسيع الاختصاصات المطلوبة وتعزيزها وذلك لضمان المشاركة الكاملة والفعالة للصندوق في مراحل صنع السياسات والتخطيط في النهج القطاعية الشاملة؛ و (ج) ومواصلة النظر، بالتشاور مع الشركاء، في التحديات المطروحة والفرص المتاحة لمشاركة الصندوق مشاركة كاملة في النُهج القطاعية الشاملة، ودراسة الحاجة إلى إدخال تغييرات على القواعد الإدارية والمالية، بما ييسر مشاركة الصندوق، مع مراعاة الإطار التمويلي المتعدد السنوات.

٤ - واتُخذ المقرر ٨/٢٠٠٠ على أساس التقرير المقدم إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام ٢٠٠٠ (انظر الوثيقة DP/FPA/2000/CRP.3). وأبرز صندوق الأمم المتحدة للسكان، في هذا التقرير، تجاربه ومشاركته في النُهج القطاعية الشاملة. وفي البلدان المستفيدة من البرنامج التي اعتمدت النُهج القطاعية الشاملة في أحد قطاعي الصحة والتعليم أو فيهما معا، قام الصندوق بدور هام في مجال الدعوة على نحو يكفل إدراج مسائل الصحة الإنجابية، بما فيها تنظيم الأسرة والصحة الجنسية، إدراجا كاملا في السياسة العامة المتبعة على نطاق القطاعات وفي الخطط التنفيذية. وكشف التقرير كذلك أن طرق التمويل تشكل، من وجهة نظر تنفيذية، أهم مجال يبعث على الانشغال. ولم يقم أي مكتب من المكاتب القطرية التابعة للصندوق والموجودة في البلدان التي اتبعت النهج القطاعية الشاملة في أحد قطاعي الصحة والتعليم أو فيهما معا بتجميع مواردها في صندوق السلّة الموحّدة. وبدلا من ذلك، استخدمت المكاتب القطرية، بموافقة الحكومات، آلية التمويل الموازية لأنها أتاحت تعقُّب للموارد والمنتجات على نحو أفضل، وتحسين رصد الدعم المقدم للصحة الإنجابية وتقديم التقارير عنه.

٥ - وقام المجلس التنفيذي في مقرره ٨/٢٠٠٠: (أ) بتشجيع صندوق الأمم المتحدة للسكان على زيادة تعزيز مشاركته في تصميم وتنفيذ النُهج القطاعية الشاملة عملا بولايته وما يتمتع به من ميزة نسبية؛ (ب) وبتأييد مشاركة الصندوق، على أساس كل حالة على حدة، في ترتيبات التمويل من السلّة الموحّدة، وذلك متى اطمأن إلى وجود آليات ملائمة للرصد والإبلاغ والمحاسبة؛ (ج) وبمطالبة الصندوق بأن يحتفظ بسجل دقيق يسمح بتتبع مشاركته في النُهج المتبعة على نطاق القطاعات، ويضم الدروس المستفادة والممارسات الجيدة، بما في ذلك أثر مشاركة الصندوق في التمويل من السلّة الموحّدة على إنجاز نواتج الإطار التمويلي المتعدد السنوات.

٦ - كما طلب المجلس التنفيذي، في مقرره ٨/٢٠٠٠، إلى المديرة التنفيذية لصندوق الأمم المتحدة للسكان أن تبقي النظام المالي للصندوق قيد الاستعراض الفعلي، مع مراعاة أي تعديل يمكن أن ييسر مشاركة الصندوق على الوجه الأكمل في النُهج القطاعية الشاملة. وطلب المجلس كذلك إلى المديرة التنفيذية أن تقدم اقتراحات بشأن هذه المسألة إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى لعام ٢٠٠٢، وذلك بعد عرضها على اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

ثانيا - النظم المالية

٧ - استجابة للفقرة ٧ من المقرر ٨/٢٠٠٠، استعرض صندوق الأمم المتحدة للسكان نظامه المالي وقواعده المالية بغية التعرف على القواعد التي تعوق مشاركته على الوجه الأكمل في النُهج القطاعية الشاملة وفي ترتيبات التمويل من السلة الموحدة. وخلص الاستعراض إلى أنه لا حاجة إلى إدخال تعديلات على النظام المالي والقواعد المالية، وإن كان يلزم وضع إجراءات مالية وبرنامجية لتحقيق المشاركة الكاملة في النهج القطاعية الشاملة. وقام الصندوق، تلبية لهذه الحاجة ولغيرها من الاحتياجات، بإصدار تعميم مؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ (انظر الوثائق UNFPA/CM/00/109 و UNFPA/REP/00/129 و UNFPA/RR/00/129) يوجز المبادئ العامة وصيغ التنفيذ والترتيبات التعاقدية التي تطبق على العقود من الباطن وعلى المِنح. وحدد التعميم، في جملة أمور أخرى، ثلاثة أنواع من المِنح، بما فيها المِنح المقدمة للتمويل المشترك في إطار البرامج المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وفي إطار النُهج القطاعية الشاملة. كما يوضح التعميم أنه يمكن للصندوق ولغيره من وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات الحكومية أن تقدم المِنح للبرامج المشتركة و/أو للنُهج القطاعية الشاملة.

٨ - والأهم من كل ذلك أن التعميم نصّ على أن المنح المقدمة في إطار البرامج القطرية للبرامج المشتركة والنهج القطاعية الشاملة ليست محدودة من حيث الحجم والعدد والنسبة. وفضلا عن ذلك، ذكر التعميم أن مسؤولية المساءلة المالية والفنية على المنح المقدمة في إطار النهج القطاعية تعود للوكالة المنفذة المعنية. وكانت التعميمات السابقة بشأن طرائق تقديم المنح تقرر حدا لمبلغ المنحة هو ٣٠ ٠٠٠ دولار. وفي التعميم المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ تم فعليا رفع العراقيل التي كانت تقف أمام تحقيق مشاركة الصندوق الكاملة في النهج القطاعية الشاملة وفي ترتيبات التمويل من السلة الموحدة. وتم الإذن لممثلي الصندوق، بفضل توسيع نطاق طرائق تقديم المنح كأساس للمشاركة في ترتيبات التمويل من السلة الموحدة في إطار النهج القطاعية الشاملة، بتحويل الأموال البرنامجية للصندوق إلى

حساب موحد تديره وكالة حكومية أو وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة، بشرط الحصول على الإذن من مدير الشعبة الجغرافية المعنية ومن مدير شعبة خدمات التنظيم الإداري.

٩ - وبما أنه لم يكن من اللازم تغيير أو تعديل النظم المالية عقب إصدار التعميم المذكور أعلاه، فإنه لم تكن ثمة حاجة إلى الحصول على توجيه من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أو إلى تقديم مقترحات إلى المجلس التنفيذي بشأن تغيير أو تعديل النظم المالية، كما طُلب في المقرر ٢٠٠٠/٨.

١٠ - وبعد إصدار التعميم المذكور أعلاه واجتماع أقاليمي عُقد في أديس أبابا بإثيوبيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، ظلت معايير الدخول في ترتيبات التمويل من السلة الموحدة موضع بحث تناول فيما تناوله: (أ) وجود آليات محاسبية مقبولة وشفافة وقابلة للتحقق تشمل الإبلاغ المالي وتكون مقبولة لدى جميع أصحاب المصلحة؛ و (ب) تحقيق قدر كاف من الإبلاغ الشامل عن البرامج، ووجود آليات للاستعراض والرصد؛ و (ج) ضمان مشاركة الصندوق في آليات الرصد والتقييم، وفي العمل الجاري لوضع مؤشرات زمنية تتصل بتنفيذ البرامج والأداء المالي؛ و (د) وجود نظام قابل للتحقق في مجال نقل الأموال إلى المستويات الدنيا في الحكومة مثل الأقاليم والمقاطعات.

١١ - وليس في النظام المالي والقواعد المالية للصندوق ما يمنع استخدام الحكومة وشركائها الإنمائيين لترتيبات إبلاغ موحدة في إطار النهج القطاعية الشاملة، وذلك بشرط أن: (أ) يتم الإبلاغ عن البرامج سنويا عن طريق فريق من الخبراء يمثل الحكومة وشركائها الإنمائيين، بغية احترام شروط إبلاغ المجلس التنفيذي وغيره من هيئات الأمم المتحدة؛ و (ب) أن يتم سنويا إجراء مراجعة للحسابات الخاصة ببرنامج النهج القطاعية الشاملة من قبل مراجع الحسابات العام للحكومة أو من قبل مراجع حسابات مستقل، بغية الوفاء بشروط الصندوق في مجال مراجعة الحسابات.

١٢ - وما فتئت المكاتب القطرية للصندوق تنشط، بدرجات متفاوتة، في الحوار بشأن السياسة العامة وفي تنفيذ البرامج في إطار النهج القطاعية الشاملة. وقد كانت مشاركة الصندوق في هذه النهج تتم أساسا من خلال ترتيبات التمويل الموازية، بالاتفاق التام مع الحكومة وعملا بالممارسة الموحدة للشركاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ولم يتم حتى الآن تجميع أموال الصندوق في سلة مالية موحدة. وفي عدد من البلدان، تشهد ترتيبات التمويل تغييرات لم تحدَّد بعد ملامحها تحديدا كاملا ولم تتم بعد الموافقة عليها من قبل الحكومة وشركائها الإنمائيين.

١٣ - وتثير طرائق التمويل من السلة الموحدة عددا من المسائل بالنسبة للمكاتب القطرية: (أ) احتمال تقلص رؤية البرامج التي يدعمها صندوق الأمم المتحدة للسكان، مما يجعل من جمع الأموال الإضافية أمرا في غاية الصعوبة؛ و (ب) وجود حالات من عدم الوثوق بشأن شفافية المدفوعات المالية؛ و (ج) عدم الإبلاغ عن النفقات في حينها، مما يثير الشواغل بشأن المساءلة المالية؛ و (د) مشكلة تتبُّع الأموال وربط مدخلات كل جهة مانحة بمخرجاتها.

١٤ - و مسألة تتبُّع الأموال تثير الانشغال بشأن التنسيب والمساءلة. ففي الوقت الذي تركز فيه الوكالات المانحة والشركاء الإنمائيون تركيزا متزايدا على البرمجة الموجهة إلى تحقيق النتائج، فإن الربط بين مدخلات كل وكالة والنتائج التي تحققها في البرامج القطاعية الشاملة أصبح يمثل تحديا. ويعتبر إيجاد رابطة مباشرة بين مدخلات الصندوق والنتائج القطاعية أمرا صعبا عند الدخول في ترتيب من ترتيبات النُهُج القطاعية الشاملة، ولا سيما الدخول في ترتيب التمويل من سلة موحدة. وتعتبر مسؤولية تحقيق النتائج المرجوة من البرامج القطاعية الشاملة مسؤولية مشتركة بين الحكومة وشركائها الإنمائيين. ويدرك الصندوق أن مسألة التنسيب في النُهُج القطاعية الشاملة تطرح تحديات في مجال قياس الأداء والإبلاغ عنه. بيد أن الصندوق يظل مسؤولا عن تنفيذ برنامج المؤتمر الدولي للسكان والتنمية في إطار البرامج القطاعية الشاملة.

١٥ - وعلى غرار كثير من نظرائه في منظومة الأمم المتحدة، يعتبر صندوق الأمم المتحدة للسكان نفسه في المقام الأول شريكا متعاونا، أكثر منه ممولا، في أي قطاع بعينه - يقدم الخبرة والتجربة والمعرفة التقنية - وقائما بدور رئيسي في مجال الدعوة. والصندوق، باعتباره وكالة الأمم المتحدة الرائدة فيما يتعلق بمتابعة وتنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية والإجراءات الأساسية لمواصلة تنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، يتعين عليه كفالة أن تشكل أنشطة الصحة الإنجابية جزءا لا يتجزأ من خطط عمل وزارات الصحة المنفذة في إطار نهج قطاعي شامل.

١٦ - وليست طرائق التمويل سوى جانب واحد من الجوانب المتعددة للنهج القطاعي الشامل. وباعتبار ولاية ومهمة الصندوق، فإن إدراج الصحة الإنجابية في نهج قطاعي شامل ورصد أدائها له من الأهمية ما لكيفية تحويل أموال البرنامج إلى الحكومة. ويسمح النظام المالي والقواعد المالية لصندوق الأمم المتحدة للسكان حاليا بالدخول في تمويل من سلة موحدة؛ وهذا يتيح لممثلي الصندوق أقصى قدر من المرونة في تحديد أفضل الطرق للمشاركة - برنامجيا وماليا - في نهج قطاعي شامل. والأهم من ذلك، ما تحظى به آراء الحكومة وقدرتها على الاضطلاع بدور ريادي في عملية النُهُج القطاعية الشاملة من أولوية قصوى.

ثالثا – بناء القدرات

١٧ – طلب المجلس، في الفقرة ٨ من مقرره ٨/٢٠٠٠، إلى صندوق الأمم المتحدة للسكان أن يكفل للموظفين، بالتعاون مع الشركاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التدريب الكافي على النُهُج القطاعية الشاملة بما يمكن الصندوق من المشاركة على الوجه الأكمل في هذه العمليات. واستجابة لهذا الطلب، اتخذ الصندوق جملة من المبادرات.

١٨ – ففي الفترة ١٢-١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، نظم الصندوق اجتماع فريق الخبراء المخصص للنُهُج القطاعية الشاملة، الذي ضم ممثلين عن البلدان المستفيدة من البرنامج، وعن الوكالات المانحة المتعددة الأطراف والثنائية، وعن منظومة الأمم المتحدة. وشدد الاجتماع، الذي عُقد في نيويورك، على أنّ النُهُج القطاعية الشاملة توفر فرصا ممتازة أمام الصندوق لوضع وتنفيذ سياسات واستراتيجيات في قطاع الصحة، وبخاصة في مجالات الصحة والحقوق الإنجابية والجنسية وتمكين المرأة. وأوصى الاجتماع بأن يقرر الصندوق معايير للدخول والمشاركة في النُهُج القطاعية الشاملة وبأن يضع سياسات بشأن المشاركة في هذه النُهُج.

١٩ – وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، أصدر الصندوق مذكرة إعلامية عن النُهُج القطاعية الشاملة تضمنت إجمالا لمختلف الفرص التي تتيحها هذه النُهُج. وأكدت المذكرة على أنه من دور ومسؤولية الصندوق أن يكفل تغطية مسائل الصحة الإنجابية على الوجه المناسب في نهج شامل لقطاع الصحة. وبخصوص مسألة التمويل، جاء في المذكرة أنه يمكن النظر في ترتيب من ترتيبات التمويل من سلة موحدة عندما يوجد في أحد النُهُج القطاعية الشاملة عنصر بارز ومهم يتعلق بالصحة الإنجابية، وعندما تتوافر إجراءات مناسبة للرصد والإبلاغ وقاعدة عريضة من الشركاء المساندين للتمويل الموحد.

٢٠ – ونظم الصندوق كذلك اجتماعا أقاليميا في أديس أبابا بإثيوبيا، خلال الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، شارك فيه ممثلون عن الصندوق من ١٠ بلدان يشارك فيها الصندوق مشاركة كبيرة في نهج قطاعية شاملة، وهذه البلدان هي: إثيوبيا وأوغندا وبنغلاديش وجمهورية تترانيا المتحدة وزامبيا والسنغال وغانا ومالي وملاوي وموزامبيق. وكان الهدف من عقد هذا الاجتماع هو تبادل الخبرات في مجال دور الصندوق ومشاركته في صياغة النُهُج وتنفيذها وإدارتها. وأكدّ الاجتماع أنّ النُهُج أتاحت فرصا جديدة لتعزيز ولاية الصندوق على المستوى القطري شريطة أن تتمّ، خلال تحليل القطاعات، معالجة المسائل معالجة كافية بالعمل الداعم الذي يستند إلى الأدلّة. كما حدد الاجتماع المعايير الممكنة للدخول في ترتيبات التمويل من سلة موحدة.

٢١ - و يحظى تدريب موظفي الصندوق على إصلاح القطاع الصحي وعلى النهج القطاعية الشاملة بأولوية قصوى بالنسبة للصندوق. وقام الصندوق مؤخرا، بالتعاون الوثيق مع معهد البنك الدولي، بوضع برنامج تدريبي لإطلاع موظفيه على الجوانب الأساسية لإصلاح القطاع الصحي وللنهج القطاعية الشاملة. وعقدت في تورينو بإيطاليا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، دورة تدريبية تجريبية لفائدة ٣٦ موظفا؛ ومن المقرّر عقد دورة ثانية في عام ٢٠٠٢. وسيتم تنظيم دورات إضافية واستكشاف فرص أخرى للتدريب.

٢٢ - وساهمت هذه الأحداث والأنشطة التدريبية في إيجاد قدر أكبر من الوعي والتفهم لدى موظفي الصندوق بشأن النهج القطاعية الشاملة ودور الصندوق والفرص المتاحة له. وستعمل الجهود الجارية التي يبذلها الصندوق لتعزيز المهارات التقنية لموظفيه، بما في ذلك المهارات في مجال وضع البرامج الاستراتيجية، وتحليل الأوضاع والمشاكل، ومشاركة أصحاب المصلحة، والرصد والتقييم والإبلاغ، واستخدام الدروس المستفادة لتعديل اتجاه البرنامج، على تعزيز فعالية الصندوق في مجال النهج القطاعية الشاملة وقدرته على الاحتفاظ بدرجة عالية من الحضور.

رابعا - الخطوات المقبلة

٢٣ - حدد الصندوق ثلاث خطوات ينبغي اتخاذها لكفالة مشاركته في النهج القطاعية الشاملة على الوجه الأكمل والفعّال: (أ) وضع وإصدار مبادئ توجيهية برنامجية جديدة في مجال النهج القطاعية الشاملة؛ و (ب) زيادة تدريب الموظفين؛ و (ج) إحداث مزيد من الانسجام بين شركاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

٢٤ - وستتضمن المبادئ التوجيهية البرنامجية الجديدة التي سيتم وضعها معايير للدخول في النهج القطاعية الشاملة وكذلك شروطا للإبلاغ ومراجعة الحسابات. وستلغي هذه المبادئ الأحكام الواردة في التعميم المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ المعني بعقود الباطن والمنح المتصلة بالنهج بموجب طرائق تقديم المنح. ويعتزم الصندوق، بنهاية عام ٢٠٠٤، تدريب جميع موظفي المكاتب القطرية المعنية على إصلاح القطاع الصحي وعلى النهج القطاعية الشاملة. وسيقوم الصندوق بتشجيع قدر أكبر من التنسيق للقواعد والإجراءات المتصلة بهذه النهج فيما بين شركاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. والصندوق عضو نشط في الفريق العامل التابع لهذه المجموعة والمعني بتبسيط وتنسيق الإجراءات البرنامجية، الذي أنشئ كمتابعة لتنفيذ قرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠١ بشأن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة.

ويتوقع أن يقوم الفريق العامل ببحث تنسيق السياسات والإجراءات المتعلقة بالنهج القطاعية الشاملة.

خامسا – التوصية

٢٥ – قد يرغب المجلس في أن يحيط علما بالتقرير الوارد في الوثيقة DP/FPA/2002/6.