الأمم المتحدة

DP/2004/19

Distr.: General
17 May 2004
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ٢٠٠٤

١٤-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، جنيف

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية

رد الإدارة على التقييم المستقل لأثر صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية*

أولا - مقدمة

١ - تورد هذه الوثيقة رد الإدارة على التقرير الختامي للتقييم المستقل لأثر صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية. ويرمي هذا الرد إلى معالجة المسائل الرئيسية التي أثيرت في التقييم المستقل للأثر لارتباطها بالوضع الجاري للصندوق. كما تسعى إلى الحصول على تعليقات من المجلس التنفيذي حول التغييرات المقترحة، الهادفة إلى تعزيز أهمية الصندوق وكفالة ديمومته المالية من حيث مساهمته في الجهود الدولية الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

ثانيا - خلفية التقييم المستقل للأثر ومحتواه ونتائجه

٢ - طلب المجلس التنفيذي في مقرره ٢٢/٩٩ إجراء تقييم مستقل عن أثر برامج ومشاريع الصندوق. وترد نتائج التقييم المستقل، المشار إليها فيما بعد بالتقييم المستقل للأثر، في وثيقة المجلس التنفيذي DP/2004/18.

* أدى جمع البيانات المطلوب تقديمها إلى المجلس التنفيذي مع معظم المعلومات الحالية إلى تأخير تقديم هذه الوثيقة.

080604 080604 04-35485 (A)

٣ - يتمثل الهدف الرئيسي للتقييم المستقل للأثر في تحديد إذا كان الصندوق يقوم بأداء أعماله كمؤسسة تتسم بالكفاءة والفعالية والاستدامة وأنه لا يزال ذا أهمية في القيام بمهامه الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر في أقل البلدان نموا. وكما يقدر التقييم المستقل للأثر: (أ) ما إذا كان الصندوق قد استجاب بشكل ملائم على تنفيذ التحول في سياسات عام ١٩٩٥، التي قلصت التركيز وقصرته على عمليات التمويل الصغيرة وبرامج التنمية المحلية؛ و (ب) المدى الذي قام فيه الصندوق بتنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل لعام ١٩٩٩ الذي أجرته المجموعة الاستشارية للمعلومات والتدريب والتنمية الزراعية.

٤ - وأظهر التقييم المستقل للأثر أن الصندوق مؤسسة فعالة، وأنها تمكنت، بشكل رئيسي من تنظيم حقيبتها الحالية استنادا إلى التحول في سياسات عام ١٩٩٥ كما استجابت إلى توصيات تقييم المجموعة الاستشارية للمعلومات والتدريب والتنمية الزراعية لعام ١٩٩٩. وأكد التقييم أن الصندوق ساهم في تحقيق نتائج هامة من خلال برامجه للتمويل الصغير والحكم المحلي الرامية إلى تخفيف حدة الفقر، ومن خلال أثر السياسات، وتكرار مشاريعه من قبل الجهات المانحة. وتبين أن المجالات التي يتمتع فيها الصندوق بالخبرة تحظى بطلب شديد في أقل البلدان نموا وأنها تستجيب إلى الأهداف الإنمائية للألفية وإلى الاحتياجات القطرية. وأثنى معظم أصحاب المصلحة على الصندوق بصفته شريكا نشطا مرنا في تطوير المعارف، وفعالا في تنفيذ المشاريع، وذا تأثير على توجه القطاعات التي تعمل فيها. علاوة على ذلك، فقد وجد تقييم الأثر المستقل أن الصندوق يتسم بالإبداعية في بقائه مؤسسة فعالة نسبيا، وفي تحقيقه ميزانية متوازنة في عام ٢٠٠٣.

٥ - وقرر تقييم الأثر المستقل أن الصندوق حقق نجاحا استنادا إلى عدة عوامل، منها فريق موظفيه ورؤسائه المتفاني والموهوب، ومكانته المحددة جيدا، وقدرته على التوفيق بين خبراته مع احتياجات أقل البلدان نموا. وأشار التقرير إلى نقاط الضعف - مثلا في مجال تعميم مراعاة المنظور الجنساني، وإدارة المعارف والاتصالات والتصنيف - التي أبرز أنها بحاجة إلى تحسينات. أما المسألة البالغة الأهمية، فهي مسألة قدرة الصندوق الأساسية على النجاح في عام ٢٠٠٥ وبعده.

٦ - وقدم التقرير عدة توصيات أهمها التوصيتان اللتان تركزان على مكانة الصندوق، ونموذج الأعمال التي يضطلع بها على التوالي. ويركز الرد الحالي للإدارة على هاتين التوصيتين، اللتان تم التطرق إليهما بشيء من التفصيل في هذا التقرير. أما إجراءات المتابعة بشأن التوصيات السبع الأخرى فستحددها إلى درجة كبيرة نتائج المراسلات المتبادلة مع المجلس التنفيذي بشأن تحديد النموذج الجديد لأعمال الصندوق.

ثالثا – رد الفعل العام

٧ – ترحب الإدارة بالنتائج التي توصل إليها التقييم المستقل للأثر، التي تؤكد مجددا سجل الصندوق المتميز كأحد صناديق الأمم المتحدة الصغيرة التي تتسم بالكفاءة والفعالية والأهمية، ويركز على الاستثمارات الصغيرة في أقل البلدان نموا. وتتماشى هذه النتائج إلى درجة كبيرة مع التقييم الذاتي الوارد في التقرير السنوي التراكمي الذي يركز على تحقيق النتائج للصندوق (DP/2004/17)، وهو التقرير الذي سيقدم إلى المجلس خلال هذه الدورة. وتعكس النتائج إلى حد كبير التعليقات الإيجابية والتقدير الذي أعربت عنه البلدان والبرامج المانحة على حد سواء للأعمال التي نفذها الصندوق.

٨ – وفي الوقت نفسه، يؤكد التقرير على المشكلة الرئيسية المتمثلة في الجدوى المالية للصندوق. فقد شكك التقييم المستقل للأثر عن حق في نموذج أعمال الصندوق الحالية، الذي يستند إلى الافتراض بأن النتائج الجيدة والتنظيم الذي يتسم بالكفاءة والفعالية يفضي إلى تقديم دعم أكبر من الجهات المانحة وتمويل الأنشطة الأساسية على نحو مستدام. وقد ثبت أن الحال ليس كذلك: فقد انخفضت المساهمات الرئيسية و لم تعوضها سوى تعبئة الموارد غير الرئيسية.

٩ – وردا على ذلك، وللحفاظ على سلامة الصندوق المالية، لم يكن أمام الإدارة من خيار سوى خفض مستوى المصادقة على البرامج والنفقات خلال السنوات الثلاث الماضية إلى درجة كبيرة. وكان من المحتم أن تؤثر هذه التخفيضات المؤلمة سلبيا على الأداء العام للصندوق، كما كان لها تأثير سلبي على الحكومات الشريكة، والمنظمات المتعاملة والسكان المحليين في أقل البلدان نمواً، وأثرت على مصداقية الصندوق أمام الزبائن.

١٠ – ونظراً لاستمرار الإخفاق في تحقيق هدف الموارد الرئيسية الذي دعا إليه المجلس التنفيذي في مقرره ٢٠٠٢/٢٦ البالغ ٣٠ مليون دولار سنويا لدعم أعمال الصندوق، باتت هناك حاجة ماسة لاستعراض نموذج الأعمال وإجراء تعديلات مناسبة. والإدارة ملتزمة بجعل الصندوق شريكاً استراتيجياً بقدر أكثر في أسرة الأمم المتحدة، لكي يتمكن من الإسهام بفعالية في تخفيف حدة الفقر وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

رابعا – تحديد موقع الصندوق ومكانته وعلاقته ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

١١ – طلبت التوصية ١ توضيحاً عن دور الصندوق ومسؤولياته في صلب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصناديق والبرامج المنتسبة إليه كجزء من استراتيجية أوسع لمجموعة

البرنامج الإنمائي التي ستحدد موقع المؤسستين لمعالجة تحديات التنمية التي تدخل في لب ولايتهما.

١٢ - وعملاً بمقرر المجلس التنفيذي ٢٢/٩٩، وجّه الصندوق استثماراته الرأسمالية ودعمه الفني نحو التمويل الصغير والتنمية المحلية، وهما مجالان بالغا الأهمية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. واضطلع بذلك بالتكامل الشديد مع البرنامج الإنمائي. وفي برامج مشتركة في أكثر من ٢٠ بلداً، جارى الصندوق الدعم الرأسمالي والخبرات المتخصصة بمساعدة البرنامج الإنمائي الفنية، وبذلك أسهم مباشرة في العديد من خطوط خدمة البرنامج الإنمائي. والأهم من ذلك، فإن هذه المجموعة من بناء القدرات مقترنة مع تدخلات الاستثمار عززت الفعالية الشاملة للأمم المتحدة في دعم بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وثمة فرص متاحة أمام الصندوق لتوسيع هذا النمط لوضع البرامج المشتركة، ليس فقط مع البرنامج الإنمائي، بل أيضا في شراكة أوسع تضم آخرين.

١٣ - وصنف تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣ الصادر عن البرنامج الإنمائي جميع البلدان الأقل نمواً باعتبارها بلدان ''تقع في أعلى سلم الأولويات'' وتحتاج إلى اتخاذ إجراءات عاجلة للإيفاء بالأهداف الإنمائية للألفية. ويشغل الصندوق، الذي يقوم بخدمة أقل البلدان نمواً أولاً وأخيراً، مكانة جيدة لتعزيز إجراءات الأمم المتحدة في تلك البلدان التي تتصدر سلم الأولويات بالتحديد، حيث توجد بشأنها مخاطر من عدم بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن استغلال المعارف المفصلة التي يتطلبها الصندوق من العمل مع أقل البلدان نمواً على المستوى المحلي لتعزيز جهود الأمم المتحدة الرامية إلى جعل الأهداف الإنمائية للألفية محلية. ويمكن أن تعزز خبرة الصندوق في الاستثمارات الصغيرة في مجال الإمداد بالمياه وإدارة الموارد الطبيعية قدرة الأمم المتحدة على تنفيذ بعض التوصيات الرئيسية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في مجالات من قبيل الطاقة المتجددة والمياه والمرافق الصحية.

١٤ - بالإضافة إلى ذلك، واستنادا إلى تقرير الأمين العام المعنون ''تحرير عملية تنظيم المشاريع: جعل الأعمال التجارية تعمل لصالح الفقراء''، فإن هناك دور جلي للصندوق في وضع البرامج بالشراكة مع البرنامج الإنمائي، والجهات المانحة، وجهات القطاع الخاص، لدعم خط الخدمة بشأن تنمية القطاع الخاص. وتقع على عاتق الصندوق مهمة تقديم المساعدة الرأسمالية عن طريق المنح والقروض، وخاصة القروض الطويلة الأجل. إن قدرة الصندوق على الاستعانة برؤوس أموال القطاع الخاص من أجل الاستثمارات المستدامة قد يتيح للأمم المتحدة إمكانية إقامة شراكات جديدة مع القطاع الخاص. وبموجب ترخيص

جديد، يمكن إعادة تشكيل الصندوق من أجل الاستثمار في فرص لدى القطاع الخاص والقطاع المشترك تنطوي على إمكانيات استرداد الاستثمارات الأصلية وتدعم بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية خاصة في البلدان التي تكون فيها نسبة خطورة الإخفاق في ذلك عالية.

١٥ - وبغية دعم تطوير القطاع الخاص على نحو أكثر فعالية، يستطيع الصندوق أن يوسع مجال أنشطته البرامجية في مجال الحكم المحلي وعمليات التمويل الصغيرة من أجل زيادة إشراك القطاع الخاص ودعمه. ولتحقيق هذه الغاية، يقوم الصندوق بوضع سلسلة من المداخلات في مجال التنمية الاقتصادية المحلية وبناء قطاعات مالية شاملة. ويهدف الصندوق كذلك إلى سبر مجالات يمكن للصندوق نفسه أن يستعين فيها بالموارد المالية لقطاع الشركات الخاصة تمشياً مع مبادئ الاتفاق العالمي.

١٦ - ويمكن أن نستخلص مما ورد أعلاه أن أنشطة الصندوق تتماشى تماماً، وستظل كذلك، مع الإطار التمويلي المتعدد السنوات للبرنامج الإنمائي. ويعمل البرنامج الإنمائي والصندوق كذلك من أجل تحديد دور الصندوق ومسؤولياته داخل البرنامج الإنمائي والصناديق والبرامج المنتسبة له. ومن شأن التركيز المخطط للصندوق أن يسهل هذه العملية، بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي، من أجل وضع البرامج التي تدعم تطوير القطاع الخاص، بما في ذلك القطاعات المالية الشاملة وتنمية الاقتصادات المحلية. ويجب حلّ بعض المسائل العملية، مثل تحديد أكثر الطرق الملائمة التي يستفيد فيها البرنامج الإنمائي من القدرة الاستشارية الفنية القوية للصندوق، والطريقة التي يمكن فيها تعزيز التعاون بين جهود تعبئة الموارد للبرنامج الإنمائي والصندوق.

خامسا - نحو نموذج أعمال جديد

١٧ - تدعو التوصية ٢ إلى إجراء تحليل واستعراض لنموذج أعمال جديد وتطويره واتخاذ التدابير الإدارية الملائمة لدعمه. وبغية تيسير الرسائل المتبادلة المتعلقة بنموذج الأعمال في المستقبل، خرجت الإدارة ببعض المبادئ والتوجيهات الأساسية التي سيتم وضع تفاصيلها، بتوجيه من المجلس التنفيذي خلال الدورة الحالية.

١٨ - ولا يزال الهدف الشامل للصندوق - وهو هدف التخفيف من حدة الفقر - محورياً، كما هو حال التركيز على أقل البلدان نمواً. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاستفادة من تجربة الصندوق في توفير البنى والخدمات الأساسية إلى الفقراء من خلال تعزيز السلطات المحلية وبناء قطاعات مالية شاملة، تجعله مشاركا وداعما في تطوير القطاع الخاص، بالاستناد إلى عمله مع جهات القطاع الخاص المحلية، وإقامة شراكات دولية جديدة من القطاع

الخاص. وعندها يمكن تحديد مهام الصندوق التي تتمثل في دعم ثلاث خطوط خدمة مترابطة هي، دعم تطوير القطاع المالي الشامل، وتطوير القطاع الخاص، وتطوير الاقتصاد المحلي.

١٩ - وبغية التحرك قدماً من نموذج التمويل الحالي، الذي يعتمد بشدة على التعهدات المعلنة لمدة سنة واحدة، وعلى التبرعات، لا بد من وضع استراتيجية تمويل متعددة السنوات ومتشعبة. ويجب أن تكفل هذه الاستراتيجية تنويع مصادر التمويل من خلال وضع وتسويق خطوط إنتاج يعاد تعريفها للصندوق. وتمثل المقترحات الواردة أدناه خيارات يمكن أن تسهم في تمويل أساس نموذج الأعمال الجديد للصندوق.

(أ) تبرعات رئيسية، يُفضل أن تعكس التزامات متعددة السنوات أكثر قابلية للتنبؤ، يمكن توجيهها مباشرة إلى الصندوق أو من خلال البرنامج الإنمائي؛

(ب) تعبئة موارد غير أساسية لبعض العمليات القطرية المحددة، أو لأنشطة مواضيعية، والبناء على شراكات قائمة مع جهات مانحة متعددة أو ثنائية الأطراف، وكذلك التوجه نحو مؤسسات القطاع الخاص؛

(ج) رسوم لقاء الخدمات الفنية، في حال إثبات الطلب على خبرة الصندوق، مع الحرص على ضرورة كفالة استعادة كامل التكاليف التي تنطوي عليها هذه الخدمات؛

(د) إقراض الأموال، من خلال استنباط منتجات الإقراض والاستثمارات لخطوط خدمة محددة، وبلدان معنية. وإذا حقق ذلك نجاحا، قد يتيح من ثم الفرصة للصندوق نفسه لأن يقترض من أسواق رؤوس الأموال في وقت لاحق، حالما يتم وضع سجل بالمسار.

(هـ) تمويل قروض تساهلية لبعض عناصر المساعدة الرأسمالية - للشركات الخاصة والحكومات في أقل البلدان نمواً - مع توجيه اهتمام للمزايا النسبية المحددة للصندوق، ولنظامه الأساسي القانوني، ولأنشطة وكالات التمويل الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى.

٢٠ - وقد أكد التقييم المستقل للأثر على نحو صائب عدم وجود نسق بين هيكل الإدارة القائمة واستراتيجية تعبئة الموارد للتمويل الأساسي، وأنه يجب معالجة هذه المسألة في سياق التغيرات المقترحة. وعند البت في أنماط النسق الضرورية، سيكون من المهم مراعاة رغبة الجهات المانحة في دعم إصلاحات منظومة الأمم المتحدة الجارية.

٢١ - وختاماً، يجب أن يدخل الصندوق مرحلة تحول عاجلة ''ليصبح أكثر ''تركيزا على الأسواق في برامجه وأكثر فاعلية كمؤسسة، وأن يحافظ في الوقت نفسه على المكاسب التي حصل عليها بصعوبة وأن يقوم باستغلالها لدعم التنمية المحلية وأنشطة التمويل الصغير. وتود الإدارة أن تعرب عن تقديرها لأعمال الرقابة التي أداها المجلس التنفيذي بتفان في السنوات الماضية، كما تتطلع لمواصلة تلقي الدعم والتوجيه من المجلس خلال فترة الانتقال.