الأمم المتحدة

DP/2008/26

Distr.: General
25 March 2008
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ٢٠٠٨

المعقودة في الفترة من ١٦ إلى ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، نيويورك

البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٢

ثانيا – التحديات المتعلقة بالتقدم والتنمية في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية ٣

ثالثا – استجابة البرنامج الإنمائي للاحتياجات الإنمائية ٥

رابعا – النتائج ٨

خامسا – التوصيات ١٢

140408 110408 08-28158 (A)

أولا – مقدمة

١ – بالنسبة للبرنامج الإنمائي، تعتبر البلدان المساهمة الصافية فئة خاصة من البلدان تجمع بين مبدأ عالمية الأمم المتحدة ومبدأ التدرج: فجميع البلدان مؤهلة لأن تشارك في البرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي، ولكن البلدان التي تكون مستويات الدخل عالية تطبق عليها سياسات خاصة تحد من حجم الموارد التي يقدمها البرنامج الإنمائي لتنفيذ برامجها. والبلدان المساهمة الصافية الخمسة التي تقع ضمن مجموعة الدول العربية – وهي الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت وليبيا والمملكة العربية السعودية – تتكيف مع البيئات الداخلية والخارجية السريعة التغير. وعلى الصعيد الداخلي، شهدت البلدان الخمسة جميعها مؤخرا اقتصادات متنامية بسرعة واكبتها تحولات نحو زيادة انفتاحها سياسيا. وفي الوقت ذاته، كان عليها أن تتكيف مع تزايد الاتجاه نحو العولمة والتحدي المتمثل في محاولة اكتشاف دورها في البيئات الخارجية الجديدة. وهذا يعني أن علاقتها بالبرنامج الإنمائي لا بد أن تتغير، وأنه لا يمكن للبرنامج الإنمائي أن يواصل أسلوب 'أداء الأعمال على نحو ما جرت عليه العادة'.

٢ – وقد أجري هذا التقييم المستقل لدور البرنامج الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية بتكليف من مكتب التقييم التابع للبرنامج الإنمائي. وهو يركز على الوقوف على دور البرنامج الإنمائي في المستقبل في هذه المجموعة من البلدان. ويتمثل الهدف الرئيسي منه في تقييم الأنشطة والبرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية من حيث مواجهة التحديات الإنمائية في تلك البلدان ودعم ما تصبو إليه من تطلعات، والآثار المترتبة على هذه الخبرة بالنسبة لسياسات وممارسات البرنامج الإنمائي العامة التي تتصل بالبلدان المساهمة الصافية، وكذلك بالنسبة لأنشطته في تلك البلدان في المستقبل. ويتسم هذا التقييم بالأهمية في سياق العدد المتزايد من البلدان المتوسطة الدخل التي ستنتقل تدريجيا إلى وضع البلدان المساهمة الصافية في السنوات المقبلة.

٣ – وقد قام بإجراء التقييم فريق مستقل للتقييم في عام ٢٠٠٧ وشمل القيام بزيارات للبلدان الخمسة جميعها. وشاركت في عملية التقييم مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بما في ذلك الحكومة والمجتمع المدني. وللحصول على نطاق من الآراء بشأن دور البرنامج الإنمائي في هذه البلدان أوسع مما يمكن الحصول عليه عن طريق البعثات القصيرة التي يقوم بها فريق التقييم صدر تكليف بوضع 'تقارير بشأن تصورات أصحاب المصلحة الوطنيين' في ثلاثة من البلدان أعدتها منظمات بحثية وطنية. ولدى الانتهاء من إعداد المشروع النهائي لتقرير التقييم، عقدت حلقة عمل لأصحاب المصلحة ضمت الحكومة والمجتمع المدني والبرنامج الإنمائي للنظر في التقرير والتوصيات الواردة فيه، ولا سيما ما يتعلق بالهدف المحدد

المتمثل في إيجاد سبل لتعزيز مشاركة البرنامج الإنمائي في البرامج التي تضطلع بها البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية.

ثانيا – التحديات المتعلقة بالتقدم والتنمية في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية

٤ – باستثناء ليبيا، تعد جميع البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية بلدانا مرتفعة الدخل، وتقع جميعها في فئة البلدان ذات ''التنمية البشرية العالية''. وعلاوة على ذلك، فإنها جميعها تحرز تقدما طيبا نحو تحقيق الكثير من الأهداف الإنمائية للألفية. ويوجد فقر في ليبيا، وفي المملكة العربية السعودية، ولكنه استؤصل إلى حد كبير في البلدان الثلاثة الأخرى. وحققت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت وليبيا جميعها هدف تعميم التعليم الابتدائي، والمملكة العربية السعودية بصدد إحراز تقدم ملموس نحو تحقيق ذلك الهدف. وأحرز بعض التقدم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين، ولكن هذا الهدف ما زال يمثل تحديا كبيرا في تلك البلدان. وكما تحقق في مجال التعليم، أحرز تقدم كبير في تحقيق الأهداف المتعلقة بالصحة. فقد انخفضت معدلات وفيات الرضع والأطفال انخفاضا كبيرا خلال السنوات الخمسة والثلاثين الماضية. وتتميز تلك البلدان جميعها بانخفاض معدل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وهي تتخذ خطوات لكفالة استمرار تحسن الحالة. وما زال الهدف السابع من الأهداف الإنمائية للألفية – وهو كفالة الاستدامة البيئية – يمثل تحديا للبلدان الخمسة جميعها. وأحرز بعض التقدم فيما يتعلق بتحقيق مزيد من الشراكة العالمية لأغراض التنمية، حيث تعمل البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية على تسخير الفوائد المحتملة للعولمة لأغراض التنمية الوطنية وتقديم دعم إنمائي سخي إلى البلدان التي تحتاج إلى المساعدة.

٥ – وبغض النظر عن التقدم الكبير الذي أحرزته البلدان الخمسة جميعها في مجال التنمية البشرية والاقتصادية، فإنها تواجه عددا من التحديات. وتكمن وراء هذه التحديات تطلع تلك البلدان إلى تعميق وتعزيز اندماجها في الاقتصاد العالمي واكتشاف مجالات تتمتع فيها بمزايا يمكن أن تقوم فيها بدور يتجاوز مساهماتها في قطاع الطاقة لكي تصبح أطرافا فاعلة هامة في مجالات من قبيل التجارة والخدمات المالية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والسياحة. ومن أهم التحديات (التي يتصل كثير منها بتطلعها لأن تصبح جزء لا يتجزأ من الاقتصاد العالمي) ما يلي:

(أ) التنويع الاقتصادي – ما زالت اقتصادات البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية تعتمد اعتمادا زائدا على النفط فيما يتعلق بنشاطها الاقتصادي، وتوليد الإيرادات

الحكومية، وحصائل التصدير. ولم تؤد الزيادات التي حدثت مؤخرا في الأسعار إلا إلى زيادة هذا الاعتماد. وبالنظر إلى محدودية إمدادات النفط على المدى الطويل، ما برح التحدي الذي تواجهه منذ بعض الوقت يتمثل في التنويع بعيدا عن البترول ومنتجاته. وهذا التنويع، بالإضافة إلى الحوار الاجتماعي والسياسي، ضروري للحد من انعدام المساواة الشديد بين مواطني تلك البلدان؛

(ب) إيجاد فرص للعمل. تتميز تلك البلدان جميعها بحداثة سن سكانها من المواطنين وتنامي أعدادهم، وبكبر أعداد ونسبة العاملين المغتربين في القطاع الخاص، واستقرار القطاع العام ومحدودية إمكانية توسيعه. وتثير حقوق العمال المهاجرين قضايا اجتماعية وإنسانية حساسة تلزم معالجتها. ويتمثل التحدي الذي تواجهه البلدان المساهمة الصافية في تيسير التحول تدريجيا من الاعتماد على العمالة المغتربة مع القيام بمعالجة شواغلها؛ وفي الوقت ذاته تهيئة بيئة مواتية لإيجاد فرص عمل مستدامة للمنضمين الجدد إلى سوق العمل، ولا سيما من الشباب والنساء. ومن التحديات ذات الصلة إصلاح نظم التدريب والتعليم لكفالة اكتساب الشباب للمهارات الملائمة للعمل في القطاع الخاص. ويُعد قيام القطاع الخاص بدور قوي مسألة مهمة للغاية بالنسبة لكل من إيجاد فرص عمل والتنويع؛

(ج) الإدارة العامة والحوكمة. ثمة تحدي ذي صلة يتمثل في تعزيز تنسيق عمل الإدارات العامة الكبيرة مع القيام بكفالة توفير فرص عمل خارج نطاق الخدمة الحكومية. ويُستصوب إحراز مزيد من التقدم في مجال إصلاح الحكم، بغية إشراك القطاعات المحرومة من المجتمع في العملية السياسية والوفاء بالالتزامات المتعلقة بالحكم الديمقراطي المتوخاة في إعلان الألفية؛

(د) المساواة بين الجنسين. يلزم توسيع وتعميق ما أُحرز مؤخرا من تقدم في هذا الصدد في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويلزم الاضطلاع ببرامج لتمكين المرأة – على سبيل المثال، تحسين فرص العمل المتاحة لها، ولا سيما على مستوى المديرين ومن خلال الملكية، وكفالة إمكانية الحصول على المعارف عن طريق الإنترنت والمصادر الأخرى؛

(هـ) حماية البيئة. تواجه البلدان جميعها تحديات بيئية، أهمها هو نقص المياه. ومن المشاكل التي تمثل تحديات أيضا سرعة معدل التحضر والتنمية، ولا سيما على طول المناطق الساحلية.

ثالثا – استجابة البرنامج الإنمائي للاحتياجات الإنمائية

٦ – استجاب البرنامج الإنمائي للتحديات الإنمائية التي نشأت في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية في سياق تطوره التنظيمي. وعلى وجه التحديد، أدت عملية الإصلاح التي قام بها البرنامج الإنمائي إلى نشوء توجه جديد في الممارسة، يقوم على نموذج تسيير الأعمال، وزيادة التركيز على فعالية التنمية والملكية الوطنية. وتشير الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١[(١)]، إلى ضرورة تعزيز نموذج تسيير العمل الذي يتبعه البرنامج الإنمائي، والذي يجمع بين عناصر التنسيق والدعوة والخدمات الإنمائية بما يتسق مع ما يقدمه البرنامج الإنمائي من دعم إلى البلدان التي توجد بها برامج من أجل تنفيذ استراتيجيتها الإنمائية الوطنية. وفيما يتعلق بهذه الاستجابة، تمثل النقاط التالية النتائج الرئيسية للتقييم:

الأهداف وعمليات التخصيص المواضيعية

٧ – كان أحد المواضيع المشتركة في دورتي البرمجة في البلدان جميعها هو تنمية الموارد البشرية. وتعد مختلف الجوانب المتعلقة بالحوكمة والعولمة من الأمور الأساسية في دورة البرمجة الثانية، بما يعكس تطور ولاية البرنامج الإنمائي في هذين المجالين. ومع ذلك، فإن البيئة – بوصفها أحد الشواغل المستمرة وأحد مجالات التركيز للبرنامج الإنمائي – غير موجودة بوصفها هدفا رئيسيا إلا في برنامجين قطريين فقط في كل دورة. وعلاوة على ذلك، فإن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ليس محددا بوصفه أحد مجالات العمل الخمسة في الإطار التمويلي الثاني المتعدد السنوات؛ كما أن موضوع نوع الجنس – وهو من المواضيع الشاملة لعدة قطاعات – ليس مدرجا بوصفه هدفا في أي من البرامج القطرية.

٨ – ويكشف التخصيص المواضيعي للمشاريع في دورتي البرمجة تزايد التركيز على الحوكمة في كل من البحرين والكويت، ولكن انخفاض نصيبها في ليبيا والمملكة العربية السعودية. وكانت عمليات التخصيص في البرنامجين القطريين في ليبيا تركز أساسا على الطابع القطاعي لا على الطابع المواضيعي في مجالات التعليم والزراعة والصناعة، حيث يندرج معظمها تحت مجال الفقر، وهو مجال يأتي في مرتبة منخفضة في البلدان الأخرى. وكان العمل في مجالي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ونوع الجنس يجري أساسا من خلال مشاريع تمول من مجموعة من مصادر البرنامج الإنمائي مثل الصناديق الاستئمانية، وميزانيات المنسقين الإقليميين، والبرامج الإقليمية (يُشار إليها من الآن فصاعدا بـ 'ممولة من البرنامج الإنمائي').

(١) التي اعتمدها المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام ٢٠٠٧.

أهمية البرامج القطرية ومدى استجابتها

٩ - كانت البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي وثيقة الصلة إلى حد كبير باحتياجات المستفيدين؛ وذلك باستثناء عدد قليل من المشاريع الكبيرة الحجم التي كانت أيضا متسقة اتساقا وثيقا مع الأولويات الوطنية. كما كانت المشاريع الممولة من البرنامج الإنمائي وثيقة الصلة بالأولويات الوطنية. واستجاب البرنامج الإنمائي على نحو سريع وجيد للاتجاهات المستجدة، غالبا من خلال مشاريع ممولة من البرنامج الإنمائي. وكانت البرامج القطرية بصفة عامة وثيقة الصلة بولاية البرنامج الإنمائي، باستثناء عدد قليل من المشاريع الكبيرة التي كانت صلتها بولايات البرنامج الإنمائي هامشية فقط. ويأتي قدر كبير من الأعمال المهمة المضطلع بها دعما لجدول الأعمال المعياري للبرنامج الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية من العمل مع المجتمع المدني وبمول أساسا من مصادر البرنامج الإنمائي.

مساهمة البرامج القطرية في تحقيق نتائج التنمية الوطنية

١٠ - بصفة عامة ينظر المستفيدون من المشاريع، فضلا عن المكاتب القطرية، إلى تلك المشاريع بوصفها قد حققت معظم أهدافها وأسهمت في تحقيق نتائج التنمية الوطنية في مجموعة من المجالات والقطاعات المواضيعية. وقد كانت المشاريع الممولة من البرنامج الإنمائي ناجحة بصفة خاصة في تحقيق أهدافها. فقد بدأت وعززت الحوار في مجالات حساسة من الوجهتين السياسية والاجتماعية مثل الحكم الديمقراطي، ونوع الجنس وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والتنمية البشرية، مع إسهامها في تحقيق الأهداف الوطنية.

القيمة المضافة التي يسهم بها البرنامج الإنمائي

١١ - بالنظر إلى الطابع القائم على الطلب لبرامج البلدان المساهمة الصافية، يسود شعور قوي بملكية مشاريع البرنامج الإنمائي بين جميع الشركاء الوطنيين في البلدان المساهمة الصافية. وهناك مجموعة من العوامل تجعل البرنامج الإنمائي شريكا جذابا بالمقارنة بالمصادر الأخرى للخبرة الدولية، بما في ذلك: بوصفه قناة موصلة إلى الأمم المتحدة ونافذة مطلة عليها؛ وكونه تتوفر لديه إمكانية الحصول على نطاق واسع من الخبرة الدولية؛ والشفافية والحيدة؛ وموافقة البرنامج الإنمائي. وفي بعض البلدان وفر البرنامج الإنمائي للوكالات الحكومية المستفيدة تمويلا مضمونا متعدد السنوات وإجراءات إدارية أسرع؛ كما وفر في البحرين والكويت موارد إضافية من الميزانية.

١٢ - ووفر البرنامج الإنمائي حدا أقصى من القيمة المضافة بتقديمه مساهمات فنية بصورة مباشرة إلى المشاريع التي تقع في نطاق اختصاصاته الأساسية. وفي المشاريع الأخرى التي تمثل

معظم البرامج القطرية، وفر البرنامج الإنمائي قيمة مضافة محدودة في مجال التنسيق مع الإدارة في سياق المشاريع التي تنفذها الأمم المتحدة؛ وفي عدد قليل من المشاريع الكبيرة، كانت القيمة المضافة التي يسهم بها البرنامج الإنمائي قاصرة على القيام بدور العملية الإدارية – المالية.

١٣ – وكانت آراء المستجيبين لتقارير تصورات أصحاب المصلحة الوطنيين الثلاثة للقيمة المضافة التي يسهم بها البرنامج الإنمائي أقل إيجابية عن آراء المكاتب القطرية. وكان يُنظر إلى الدور الذي يقوم به البرنامج الإنمائي في المملكة العربية السعودية، بل وأكثر من ذلك في الكويت، باعتباره دورا إداريا في الأساس، غير معني بدرجة كافية بمضمون المشاريع. وأعرب النظراء الوطنيون لفريق التقييم، وكذلك في استجاباتهم لتقارير تصورات أصحاب المصلحة الوطنيين عن رغبتهم القوية والإجماعية في أن يقوم البرنامج الإنمائي بدور فني أقوى.

تنفيذ البرامج القطرية

١٤ – تشارك بعض المكاتب القطرية مشاركة قوية في التنفيذ، ويرجع ذلك أساسا إلى وجود تصور لدى الحكومات بأن التنفيذ هو من مسؤوليات البرنامج الإنمائي؛ وفي بعض البلدان لتحقيق أهداف التنفيذ أيضا. ويقدم مرفق الموارد دون الإقليمية دعما كافيا في المجالات التي يمارس فيها نشاطه. وكانت المشاركة في البرامج الإقليمية تقتصر في معظمها على إنجاز تقارير التنمية البشرية والبرنامج الإقليمي المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الدول العربية، الذي كان فعالا بالرغم من وجود حساسيات ثقافية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ولا يوجد إطار يحدد المساءلة المتبادلة بالنسبة للبرنامج الإنمائي والحكومة، كما لا توجد برامج لرصد التقدم المحرز فيما يتعلق بمضمون المشاريع. وكانت التقييمات محدودة جدا.

١٥ – والافتقار إلى آليات للبرمجة السنوية في جميع البلدان المساهمة الصافية لا يؤدي إلى اختيار مشاريع متوافقة توافقا وثيقا جدا مع الأولويات الوطنية. ويُعد إدراج مشاريع البرنامج الإنمائي في ميزانيات الوزارات المركزية كما في البحرين والكويت حافزا مشوها للجهة المستفيدة لاستخدام مشاريع البرنامج الإنمائي. وتؤدي ضرورة موافقة الوزارات المركزية على العقود والنفقات، بالإضافة إلى الموافقة على المشروع، كما في البحرين والكويت، إلى زيادة صعوبة تنفيذ مشاريع البرنامج الإنمائي مما يجب.

رابعا – النتائج

١٦ – استنادا إلى العروض التي قدمها النظراء الحكوميون، والمستفيدون الفعليون والمحتملون، والنتائج المتضمنة في تقارير تصورات أصحاب المصلحة الوطنيين، وأخذا في الاعتبار التحديات الإنمائية المستجدة في البلدان المساهمة الصافية، يبين هذا التقييم وجود تطابق واضح بين الاحتياجات المستجدة للبلدان المساهمة الصافية وولاية البرنامج الإنمائي وقدراته. ومن ثم، فإن النتيجة الرئيسية لهذا التقييم هي أن هناك مبررا قويا لاستمرار وجود البرنامج الإنمائي وتعزيزه في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية. وتوجد رغبة قوية لدى جميع البلدان المساهمة الصافية بأن يكون للبرنامج الإنمائي وجود فيها، وذلك بالدرجة الأولى لأن ذلك الوجود يمثل تجسيدا لمنظومة الأمم المتحدة بوصفها نافذة تطل على الساحة الدولية ومدخلا إليها. ويستخلص التقييم رأيا منبثقا عن آراء أصحاب المصلحة مفاده أن القيمة الأصيلة لوجود البرنامج الإنمائي على الصعيد القطري وما يسهم به من قيمة مضافة يتجاوزان مجموع مساهمة أنشطته في التحديات الإنمائية التي تواجهها البلدان. وترد فيما يلي النتائج المحددة التي خلص إليها التقييم:

النتيجة ١. بغية الوفاء بتوقعات الشركاء من البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية، يلزم أن يغير البرنامج الإنمائي الطريقة التي يتبعها في تصريف أعماله.

١٧ – لم تكن عمليات إصلاح البرنامج الإنمائي التي تطورت على مدى العقد الماضي – والتي أدت إلى نشوء تركيز جديد في ممارساته، والتأكيد على أهمية فعالية التنمية، والملكية الوطنية، ونموذج الأعمال المؤسسية – مجسدة بصورة كافية في صياغة البرامج القطرية وإدارتها وفي الثقافات السائدة في المكاتب القطرية للبلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية. وتعتبر الملكية الوطنية سمة قوية من سمات تلك البرامج، ولكن ذلك كان نتيجة ديناميات التمويل المقدم من الحكومات. وفي ظل البيئة السريعة التغير التي تجد البلدان المساهمة الصافية نفسها فيها في الوقت الحالي، يلزم أن يستجيب البرنامج الإنمائي للفرص المتاحة لزيادة فعالية مشاركته، مع إدراكه بأن أسلوب 'أداء الأعمال على نحو ما جرت عليه العادة'، يمكن أن يؤدي إلى تهميش وتقليل أهمية ما يضطلع به من أنشطة من حيث تحقيق أهدافه المتعلقة بالتنمية البشرية. ويصدق هذا بصفة خاصة في سياق تزايد المنافسة من القطاع الخاص في تقديم نوع المساعدة التقنية التي يقدمها البرنامج الإنمائي باقتدار.

النتيجة ٢. الأوضاع الخاصة السائدة في البلدان المساهمة الصافية – الطابع القائم على الطلب الذي تتميز به برامجها ومحدودية وجود الأمم المتحدة على الصعيد الميداني – تستدعي زيادة مرونة أنشطة البرنامج الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية.

١٨ – يُطلب من البرنامج الإنمائي أن يدعم أو أن ييسر توفير الدعم في المجالات غير الداخلة في نطاق ولايته واختصاصاته الرئيسية إلى حد أكبر في البلدان المساهمة الصافية، ويكون ذلك غالبا في سياق تقليص وجود الأمم المتحدة. وهذا يعني ضمنا أنه ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يكون مستعدا للاستجابة لطلبات البلدان المساهمة الصافية بمزيد من المرونة. والدور التيسيري في الاستعانة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة يكتسب أهمية خاصة، ولا سيما في المجالات التي تقع تماما ضمن اختصاصات البرنامج الإنمائي الرئيسية. وفي الوقت ذاته، يواجه البرنامج الإنمائي توقعات غير واقعية من الوكالات المستفيدة في الحكومات فيما يتعلق بدوره في المشاريع التي تشارك فيها وكالات الأمم المتحدة المتخصصة وصناديقها وبرامجها. فالحكومات كثيرا ما تعتقد أن البرنامج الإنمائي يمكنه، بل وينبغي له، أن يضطلع بدور تنسيقي وإداري أكبر في كفالة توفير المدخلات التقنية اللازمة من منظومة الأمم المتحدة.

النتيجة ٣. لم يستغل البرنامج الإنمائي بصورة كافية إمكاناته لزيادة تنمية الشراكات من أجل تحسين نوعية أنشطته وتعميقها.

١٩ – تختلف بيئة تكوين الشراكات في البلدان المساهمة الصافية التي تقل فيها المنافسة من الجهات المانحة الأخرى وربما تزيد فيها من القطاع الخاص. وفي بعض البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية، قد توجد شركات تابعة للقطاع الخاص تقدم خدمات استشارية في مرحلة وضع السياسات يلزم أن يضاهيها البرنامج الإنمائي من حيث النوعية وسرعة الأداء. كما توجد فرص أكثر للشراكة مع منظمات المعونة الوطنية والإقليمية في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية. وأخيرا، يلزم تطوير الشراكات بين البرنامج الإنمائي ومنظومة الأمم المتحدة في سياق المحدودية النسبية لوجود الأمم المتحدة وبرامجها في تلك البلدان.

النتيجة ٤ – لا يوجد وعي بالبرنامج الإنمائي ومعرفة بالدور الذي يضطلع به إلا بشكل عام، ولكن هناك توقعات عالية فيما يتعلق بنطاق وعمق قدراته التقنية. والمعارف محدودة بشأن المساهمات الفنية المحددة ومختلف الخدمات التي يمكن أن يقدمها البرنامج الإنمائي.

٢٠ – لا يتوفر لدى أصحاب المصلحة الحاليين والمحتملين فهم جيد للمزية النسبية التي يتمتع بها البرنامج الإنمائي، الأمر الذي يحد من قدرته على تفعيل دوره الكامل. ولم يحدد البرنامج الإنمائي لنظرائه (الحكومات المركزية والمستفيدين المحتملين) بعبارات محددة تحديدا كافيا أين تكمن مزيته النسبية في مقابل القطاع الخاص أو بالمقارنة بمؤسسات الأمم المتحدة

الأخرى. ويمكن لوسائط الإعلام أن تقوم بدور أقوى في تعزيز الوعي بالبرنامج الإنمائي وفهم قدراته؛ كما يمكن استخدامها بقدر أكبر من الفعالية في تعزيز الشركات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

النتيجة ٥ – تحقق بالفعل بعض تنمية القدرات، ولكن لزيادة الأثر الحفّاز والتفعيل، من المهم للغاية زيادة وتحسين التركيز على مضمون تنمية القدرات (وغيرها من جوانب الاستدامة فضلا عن القابلية للتكرار) في جميع أجزاء البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي.

٢١ – كان سجل البرنامج الإنمائي فيما يتعلق بتنمية القدرات متراوحا في جميع البلدان. ولكن جميع المعنيين – الوزارات المركزية، والمستفيدين، والمعلقين على تقارير تصورات أصحاب المصلحة الوطنيين – كانوا مجمعين على ضرورة أن يحث بقوة على زيادة تعزيز دور البرنامج الإنمائي في هذا الصدد. وفي حين أن هناك اعترافا على النطاق العالمي بضرورة مواصلة تحسين تنمية القدرات، فإن الحقائق على أرض الواقع خلال تنفيذ المشاريع كثيرا ما تعرقل تنمية القدرات على نحو فعال، مما يؤدي إلى الميل إلى الاستعاضة عن ذلك بضغوط 'الفعل' استجابة لحاجة المستفيدين إلى تحقيق نتائج سريعة.

النتيجة ٦ – يمكن أن يؤدي تحسين البرمجة وإدارة التنفيذ والتقييم في السياق المحدد للبلدان المساهمة الصافية إلى تعزيز كفاءة برامجها القطرية.

٢٢ – تتباين ترتيبات البرمجة في البلدان الخمسة جميعها ولكن يمكن تعزيزها باتباع 'نظام مثالي': (أ) يلزم إشراك وزارة مركزية رئيسية في الموافقات على المشاريع التي تستعرض في سياق برنامج سنوي يتعلق بالأولويات الوطنية؛ (ب) من الأفضل أن تأتي الأموال من مصدر مركزي لميزانيات الوزارات أو الوكالات المستفيدة؛ (ج) ينبغي أن تدار عملية التنفيذ (الموافقة على العقود والإذن بصرف النفقات) من خلال الوكالة المستفيدة والبرنامج الإنمائي دون الرجوع إلى وزارة مركزية. وينبغي أن تتناول ترتيبات إصلاح البرمجة المساءلة إلى جانب الفعالية – فيما يتعلق مثلا بتمويل المشاريع وتقييم النتائج.

النتيجة ٧ – أغلبية المشاريع الممولة أساسا من مصادر غير حكومية (مثل البرنامج الإنمائي، والصناديق الاستئمانية، والبرامج الإقليمية) كانت على ما يبدو ناجحة جدا في إيجاد الاهتمام وتعزيز الحوار في المجالات الحساسة.

٢٣ – استخدمت هذه الأنشطة المهمة والمنخفضة التكلفة للاستجابة للتطورات السياسية والاجتماعية المستجدة في المجالات الحساسة الداخلة في نطاق ولاية البرنامج الإنمائي مثل المسائل الجنسانية، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وتشجيع الإصلاح السياسي. وحققت تلك الأنشطة نتائج طيبة فيما يتعلق بالدعوة في المراحل التمهيدية في هذه المجالات

بدرجة أكبر عنها في أنشطة المشاريع الممولة من الحكومة. وكانت فعالة للغاية في تحقيق نتائجها، وذلك بصورة جزئية لأن البرنامج الإنمائي استطاع تقديم مساهمة فنية: إذ بلغت القيمة المضافة التي أسهم بها البرنامج الإنمائي حدا أقصى. وصرفت الأموال بالكامل، وفي الوقت المناسب. وكان سجل هذه المشاريع أفضل من حيث الفعالية والكفاءة عن متوسط المشاريع المضطلع بها في البرامج القطرية. وبإيجاز، ثبت أنها أدوات ممتازة لتشجيع التنمية البشرية والدعوة لها، وإن كان بأسلوب محدود ومخصص، بالرغم من محدودية الموارد المتاحة لهذه الأنشطة وتضارب آراء الحكومات بشأن تمويل هذه الأنشطة.

النتيجة ٨ – سياسة البرنامج الإنمائي تجاه البلدان المساهمة الصافية والتي تستلزم توفير مبلغ ١٠ ملايين دولار كحد أدنى لكل دورة برمجة لتبرير وجوده على الصعيد القطري هي مسألة مشكوك فيها، ويلزم إعادة النظر فيها.

٢٤ – هذه السياسية، التي لا يتقيد بها على نحو صارم، شجعت على إدراج مشاريع كبيرة لا تتصل إلا بصورة هامشية بالأولويات الوطنية في عدد من البلدان المساهمة الصافية كما شجعت بعض المكاتب القطرية على أن تشارك بدرجة أكبر في التنفيذ عما هو مستصوب. ولا تعد مستويات التنفيذ مقياسا جيدا لقيمة التنمية المحتملة وذلك لأن (أ) العلاقة بين المبلغ المخصص للمشروع وقيمة التنمية علاقة ضعيفة؛ (ب) البرنامج الإنمائي يشارك في أنشطة مهمة جارية ومحتملة تضيف قيمة إنمائية دون أن يكون مشمولا في التنفيذ. ويمكن توقع أن يؤدي التخلي عن مستوى العتبة الحالية إلى تحقيق بعض النتائج المفيدة، بما يسمح للبرنامج الإنمائي بأن يركز على القيام بالأنشطة التي يتقنها أكثر من غيرها. ويمكن أن يؤدي ذلك بالتالي، على المدى الأطول، إلى زيادة الطلب على خدمات البرنامج الإنمائي، بما يؤدي بالتالي إلى زيادة كل من مستويات التنفيذ والأثر الإنمائي.

النتيجة ٩ – قدرات المكاتب القطرية في البلدان المساهمة الصافية غير كافية للاستجابة للبرنامج الأشمل الذي يتسم بطابع فني أكبر الذي يدعو إليه هذا التقييم. ومن ثم، توجد حاجة ماسة إلى زيادة الدعم الفني والتقني المقدم من المركز الإقليمي، ومقر البرنامج الإنمائي، والاستفادة من الطرائق الأخرى.

٢٥ – في حين أنه من الواضح من التعليقات التي تلقاها فريق التقييم أن المكاتب القطرية لم تشارك بما فيه الكفاية في صميم أعمال المشاريع، فإنه من غير الواضح ما هو السبب في ذلك – هل الموارد يجري تحويلها نحو التنفيذ، أو هل هناك قصور في قدرات الموظفين أو في تدريبهم أو في أسلوب أو نظم الإدارة؟ ولم يقم فريق التقييم بتشخيص المعوقات. وهناك تصور في المكاتب القطرية والوزارات المركزية بأن البلدان المساهمة الصافية لا تعطى نفس

الاهتمام مثل البلدان الأخرى. ويبدو أن هناك 'عدم ترابط في روح العمل' بين مقر البرنامج الإنمائي والمكاتب القطرية في البلدان المساهمة الصافية من حيث اندماجها في التوجهات الاستراتيجية والسياساتية الجديدة التي يتحرك البرنامج الإنمائي نحوها.

خامسا – التوصيات

٢٦ – تستند التوصيات الرئيسية المنبثقة عن هذا التقييم إلى الافتراض الأساسي، الذي أعربت عنه بوضوح شديد البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية والذي مفاده أن البرنامج الإنمائي يمكن أن يكون عاملا مهما وشريكا مفيدا في مساعدة هذه البلدان على مواجهة تحدياتها الإنمائية. وقد وضعت التوصيات الواردة أدناه في أربع مجموعات مترابطة. وهي تورد التغييرات الرئيسية على الصعد الاستراتيجية والمؤسسية والبرنامجية والتنظيمية التي يلزم إجراؤها لتعزيز أثر الأنشطة التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي لمساعدة البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية على مواجهة تحدياتها الإنمائية والدخول في شراكة مع المجتمع الإنمائي الدولي.

على الصعيد الاستراتيجي

التوصية ١ – على الصعيد المؤسسي، يلزم أن يكون هناك التزام قوي بتشجيع إقامة علاقة جديدة بين البرنامج الإنمائي والبلدان العربية المساهمة الصافية. وينبغي أن تبتعد هذه العلاقة الجديدة عن العلاقة التقليدية بين منظمة إنمائية وعميل إلى علاقة تقوم على الشراكة الكاملة والمتكافئة على كل من صعيد الاستراتيجيات/السياسات والصعيد البرنامجي. وستستند هذه العلاقة إلى مبادئ الشفافية والانفتاح والمساءلة المتبادلة والاحترام المتبادل. وينبغي لتلك العلاقة أن تقوم، من خلال التشاور والحوار، بإعادة تحديد دور البرنامج الإنمائي واستراتيجيته بصدد البلدان المساهمة الصافية وإيجاد فهم مشترك ومجموعة من النهج للتعاون التقني.

٢٧ – ستعترف مبادئ الشراكة المقترحة أعلاه وستسترشد بما يلي:

(أ) موافقة البرنامج الإنمائي على ألا تدرج حكومات البلدان التي تنفذ فيها برامج في برامجها القطرية سوى الأنشطة التي تعتقد أنها تمثل أولويات بالنسبة لها. والتمويل الحكومي هو الذي يدفع عجلة الملكية، ولكنه يتطلب من الجانب الوطني ضرورة أن يدرس وأن يناقش علنا سعيا نحو تحقيق الاتساق المثالي. والحكومات على استعداد لإجراء مناقشات علنية لأولوياتها، ويمكن أن يتشكل الاتساق بين البرامج القطرية والأولويات الوطنية من خلال حوار صريح مع البرنامج الإنمائي.

(ب) يوجد اتساق قوي بين ولاية البرنامج الإنمائي والأولويات الوطنية. ويمكن للبرنامج الإنمائي أن يستغل دوره على نحو أكمل في دعم تنمية القدرات الوطنية، والمعرفة بأعمال السمسرة، وتعزيز الحوار فيما بين بلدان الجنوب، وتيسير نقل التكنولوجيا. والشركاء الرئيسيون للبرنامج الإنمائي هم الحكومات الوطنية، ولكن تلك الشراكة يمكن تكميلها عن طريق العمل مع شراكات مع أطراف أخرى وتفعيل تلك الشراكات، ولا سيما في المجتمع المدني والقطاع الخاص، ليس فقط لدى تنفيذ الجوانب الرئيسية للبرامج القطرية، بل أيضا، والأهم، لدى صياغة تلك البرامج.

(ج) يلزم أن يتم تقييم التوافق والتوازن بين الأولويات الوطنية وولاية البرنامج الإنمائي في سياق أعم وبدرجة من المرونة تسلم بالدور القوي الذي يقوم به البرنامج الإنمائي في البلدان المساهمة الصافية بوصفه نافذة للحصول على الخبرات المتنوعة المتوفرة في منظومة الأمم المتحدة. وينبغي للمكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي أن تستعين بمدخلات تكميلية من برامجها الإقليمية والعالمية. وتكمن خبرات البرنامج الإنمائي (اختصاصاته الرئيسية) ومزيته النسبية في مجالات مواضيعية معينة يمكنه فيها القيام بدور معياري قوي. وفي الوقت ذاته، ينبغي له أن يكون مستعدا لأداء دوره بوصفه بوابة موصلة إلى منظومة الأمم المتحدة – مع سعيه أيضا إلى إضافة أكبر قدر ممكن من القيمة المعيارية في ذلك الدور. وينبغي تحديد التوازن الملائم بين هذين الدورين استنادا إلى طبيعة وحجم القيمة المضافة التي يمكن للبرنامج الإنمائي أن يوفرها في كل من هذين الدورين باعتبار ذلك مساهمة في صياغة البرامج القطرية.

(د) يلزم ألا تقتصر مرونة البرنامج الانمائي على تحديد مجالات مشاركته في إعداد وتصميم البرامج القطرية، بل أن تشمل أيضا – من خلال زيادة التكيف مع العمليات الإدارية الوطنية في البلدان المساهمة الصافية – تنفيذ تلك البرامج. وفي إطار تعزيز الشراكة، يلزم أيضا تعزيز مبدأ المساءلة المتبادلة.

على الصعيد المؤسسي

التوصية ٢ – يلزم إعادة النظر في الحد الأدنى لإنجازات البرنامج الإنمائي لتبرير وجود مكتب قطري ووضع مبادئ توجيهية محددة بشأن تطبيق السياسات الحالية للبرنامج الإنمائي على البلدان المساهمة الصافية.

٢٨ – ينبغي أن يستعاض عن الحد الأدنى الحالي للإنجاز المطبق بالتساوي على جميع البلدان بمعايير نوعية لكل بلد على حدة لتبرير وجود المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي. واعتبارا من عام ٢٠١٠، سيتاح 'تقييم لنتائج التنمية' لمعظم البرامج القطرية المعروضة على المجلس التنفيذي. وتقييم نتائج التنمية هو تقييم مستقل لمساهمة البرنامج الإنمائي في نتائج التنمية في

البلدان التي توجد بها برامج وهو أداة مناسبة تتيح إمكانية إجراء تقييم نوعي لجدوى الاحتفاظ بمكتب قطري. ويلزم وضع معايير لتمكين تقييم نتائج التنمية من أن يحدد مدى الحاجة إلى الدخول في مناقشة مع حكومة البلد المضيف بشأن إصلاح برنامج ما أو اللجوء إلى خيارات أخرى، بما في ذلك إغلاق المكتب القطري أو إدارة البرنامج من بلد آخر.

التوصية ٣ – هناك حاجة إلى إعداد مبادئ توجيهية محددة في عدد من المجالات المنبثقة عن الطابع القائم على الطلب لبرامج البلدان المساهمة الصافية. وحدد التقييم عددا من الثغرات في سياسات البرنامج الإنمائي ومبادئه التوجيهية المتعلقة بالبلدان المساهمة الصافية يلزم وضع تفسيرات خاصة لها.

٢٩ – ينبغي أن ينظر عند وضع سياسة البرنامج الإنمائي المقبلة المتعلقة بالبلدان المساهمة الصافية المتوسطة الدخل في أن تضمِّن عملها المسائل التالية التي حددها هذا التقييم:

(أ) المرونة التي يمكن للبرنامج الإنمائي أن يتوخاها في بيئة يتجاوز فيها قدر كبير من الطلب من البلدان المساهمة الصافية المجالات التي يمارس فيها البرنامج الإنمائي نشاطه؛

(ب) تطبيق عملية إصلاح الأمم المتحدة على البلدان المساهمة الصافية في السياق الذي تمول فيه الحكومات كلا من البرنامج الذي يضطلع به البرنامج الإنمائي وبرامج الوكالات المتخصصة؛

(ج) المساءلة عن أنشطة الرصد والتقييم (عندما تكون تلك الأنشطة ممولة من الحكومات).

على الصعيد البرنامجي

التوصية ٤ – تعزيز العلاقة والتفاعل عموما بين الوحدات التابعة لمقر البرنامج الإنمائي والمكاتب القطرية في البلدان العربية المساهمة الصافية لجعلها متوافقة على نحو أوثق مع الاستراتيجيات والسياسات الناشئة للبرنامج الإنمائي لتمكينها من الاستجابة على نحو أقوى للأوضاع الخاصة التي تواجهها تلك البلدان.

٣٠ – ينبغي العمل على زيادة توثيق الحوار الذي عزز في البداية من خلال الاجتماعات العادية التي تعقد كل سنتين بين المكتب الإقليمي للدول العربية والمكاتب القطرية في البلدان المساهمة الصافية، مع تشجيع حضور الحكومات. وعلى وجه التحديد، وكخطوة أولى، ينبغي أن ينشئ المكتب الإقليمي للدول العربية لجنة دون إقليمية لإعادة تحديد دور البرنامج الإنمائي واستراتيجيته المتعلقة بالشراكة بغية الوصول إلى فهم مشترك ونهج مشتركة في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية، بما في ذلك المسائل المتصلة بالبرمجة والإدارة.

وعلاوة على ذلك، فإنه إذا أريد اعتماد نهج جديد في المنطقة، سيتعين على المكتب الإقليمي أن يخصص قدرا أكبر بكثير من الموارد المالية والبشرية للمنطقة في الأجل القصير لدعم عملية التحول. كما ينبغي للمكتب الإقليمي أن يستطلع فرص إقامة مزيد من الشراكات فيما بين البلدان المساهمة الصافية – مثلا، الإحداث التي تعالج شواغل مشتركة، والتعلم من الغير، والنواتج مثل التقييم المشترك المتصل بالمسائل المتبادلة (مثل نقل المعارف وتنمية القدرات).

التوصية ٥ – دراسة وإقامة شراكات مع وكالات المعونة العامة والخاصة في البلدان العربية المساهمة الصافية.

٣١ – يلزم أن يبت مقر البرنامج الإنمائي فيما إذا كان هذا الدور ينبغي إضافته رسميا إلى مسؤوليات المنسقين المقيمين/الممثلين المقيمين في البلدان العربية المساهمة الصافية. وإذا كان القرار إيجابيا، ينبغي أن يقوم المكتب الإقليمي للدول العربية ومكتب الشراكات بمساعدة المكاتب القطرية على وضع استراتيجيات قطرية. ويلزم أن يصبح هذا الدور جزءا أصيلا ومهما من مسؤوليات المكاتب القطرية في البلدان المساهمة الصافية، وينبغي أن يدرج بوصفه جانبا مهما من جوانب التوصيف الوظيفي للمنسق المقيم/الممثل المقيم. وبالإضافة إلى ذلك، سيلزم بناء القدرات التقنية حسبما يقتضي الأمر في كل مكتب قطري للاستجابة لمقتضيات هذه المسؤولية الجديدة.

التوصية ٦ – تعزيز مشاركة منظومة الأمم المتحدة لكي يمكنها أن تستجيب على نحو أفضل للنهج الأكثر مرونة الذي يوصى به للبلدان المساهمة الصافية.

٣٢ – في السياق الفريد للبلدان المساهمة الصافية – المتمثل في تمويل الحكومات للبرامج ومحدودية وجود الأمم المتحدة – يلزم تعزيز شراكة منظومة الأمم المتحدة. ويلزم أن تستطلع في إطار الأمم المتحدة ومع الحكومات المعنية الخيارات التي تنطوي على وضع ميزانية وحيدة لمنظومة الأمم المتحدة ونماذج ملائمة للبرمجة المشتركة. وينبغي أن يعمل المكتب الإقليمي للدول العربية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية سويا لاستطلاع تلك الخيارات وتقييمها. ويمكن أن يعقب الاضطلاع بتلك المبادرة إنشاء مشروع تجريبي في أحد البلدان المساهمة الصافية. وتعتبر موافقة الحكومة موافقة صريحة أمرا مهما للغاية لنجاح أي مشروع تجريبي من ذلك القبيل. أيضا، وبالنظر إلى الدور التنسيقي المعزز الذي يقوم به البرنامج الإنمائي لأنشطة الأمم المتحدة، ينبغي زيادة ميزانيات المنسقين المقيمين. وعلاوة على ذلك، وبغية تيسير استفادة الحكومات الوطنية على النحو الأمثل من الأمم المتحدة، ينبغي إذكاء الوعي بما يمكن أن يقدمه البرنامج الإنمائي ومنظومة الأمم المتحدة عموما وكيفية القيام بذلك.

على الصعيد التشغيلي

التوصية ٧ – تحسين نظام تصميم وإدارة البرامج القطرية بما يتسق مع المبادئ الجديدة للشراكة المحددة أعلاه بين البرنامج الإنمائي والبلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية.

٣٣ – يلزم أن يتم تعزيز مهمة البرمجة التي تمارسها الوزارات المركزية فيما يتصل بالبرامج القطرية في جميع البلدان المساهمة الصافية. ويلزم الاتفاق على إطار بين الحكومات المعنية والمكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي يكون فيه اختيار المشاريع متسقا على نحو أفضل مع الأولويات الوطنية. كما يلزم إنشاء آليات لتعزيز التنسيق بين النظم التي يتبعها البرنامج الإنمائي لإدارة الأنشطة وتنفيذها والنظم الوطنية، وتنقيح نظام التنفيذ الوطني تبعا لذلك. ويلزم توضيح مجالات المساءلة المتبادلة بين البرنامج الإنمائي والحكومة فيما يتعلق بالرصد والتقييم في جميع البلدان المساهمة الصافية. ويلزم أن تقوم المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي بتقديم تقارير مرحلية بصفة منتظمة بشأن مضمون المشاريع فضلا عن تقارير الرصد إلى وزارة مركزية. ويلزم الاتفاق على برنامج سنوي للتقييم يمكن أن تستخلص منه الدروس وتطبق على المشاريع المقبلة، وتنفيذ ذلك البرنامج.

التوصية ٨ – تعزيز قدرات المكاتب القطرية لزيادة مساهمة البرنامج الإنمائي في تطوير فعاليـة أنشطته في البلدان المساهمة الصافية في المنطقة العربية وتنفيذ الشراكة الجديدة المتوخاه أعلاه.

٣٤ – يعد الوقت مناسبا لإجراء تقييم لقدرات المكاتب القطرية على أن تصبح أكثر اهتماما بمضمون العمل. وينبغي أن يؤدي هذا التقييم إلى وضع استراتيجية وخطة لتعزيز تلك القدرات في ضوء برنامج العمل للسنوات الثلاث إلى الخمس المقبلة، بما في ذلك ضرورة الحصول على دعم من المرفق دون الإقليمي للموارد ومرافق المقر. وبالنسبة للكثير من المكاتب القطرية، من المرجح أن يتطلب ذلك الاضطلاع ببرامج تدريبية مكثفة للموظفين في مجالات التركيز، بما يتسق مع استراتيجية تعلم الموارد البشرية المبينة في الخطة الاستراتيجية. ومن المهم بالقدر ذاته، ضرورة إنشاء عمليات في دورة المشاريع بأسرها، من مرحلة التصميم إلى مرحلة التقييم، توفر فرصة لتقديم مساهمات فنية بشأن تنمية القدرات.