الأمم المتحدة

DP/2008/28

Distr.: General
4 April 2008
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة السنوية لعام ٢٠٠٨

١٦ إلى ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، جنيف

البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

التقييم المشترك لمساهمة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في تنفيذ إعلان باريس المعني بفعالية المعونة (المرحلة الأولى)

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٢

ثانيا – الاستنتاجات ٣

ثالثا – التوصيات ٧

240408 240408 08-29557 (A)

أولا – مقدمـــة

١ – إن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي تمثل إحدى الجهات الموقعة على إعلان باريس المعني بفعالية المعونة، اتفقت في عام ٢٠٠٦ مع سائر الجهات المانحة والبلدان الشريكة على إجراء تقييم لمدى تنفيذ هذا الإعلان بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠ باستخدام نهج يتألف من مرحلتين. يتم التركيز في المرحلة الأولى، وهي مرحلة التقييم الأولي، على المساهمات وعملية التنفيذ والنواتج (إلى أقصى حد ممكن). وفي المرحلة الثانية، وهي مرحلة تقييم الفعالية، يتم التركيز على نتائج التنفيذ وحصيلته. وستساهم المرحلة الأولى في المنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة الذي سيعقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ في أكرا، غانا.

٢ – واتُفق داخل المجموعة الإنمائية على أن يجري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التقييم بالاشتراك مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة[(١)].

٣ – ويصبو التقييم إلى ما يلي:

(أ) تقييم المبادرات التي تتخذها المجموعة الإنمائية دعما لتنفيذ إعلان باريس المعني بفعالية المعونة؛

(ب) تقييم المبادرات التي تتخذها أفرقة الأمم المتحدة القطرية لزيادة فعالية المعونة؛

(ج) الاطلاع على العبر المستخلصة من المبادرات والاستراتيجيات ذات الصلة بإعلان باريس التي تنفذها المنظمات الأعضاء في المجموعة الإنمائية على صعيد الشركات والصعيد القطري.

٤ – وتمحور تصميم التقييم حول ثلاثة أبعاد اعتُبرت من العوامل الرئيسية التي تساهم في تحديد سلوك الشركاء في التنمية، هي: الالتزام والقدرات ونظم الحوافز. إضافة إلى ذلك، يرمي التقييم إلى بحث أربعة مواضيع شاملة وهي: المساواة بين الجنسين وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والتنمية الريفية وتنمية القدرات. وأخيرا، يرمي التقييم إلى تبيان الدور المحدد الذي تؤديه المجموعة الإنمائية في تنفيذ إعلان باريس مع الإقرار بمساهمة الأمم ككل في هذا المجال.

(١) من المنظمات الأعضاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التي وافقت على المشاركة في التقييم منظمتان من المنظمات الموقعة مباشرة على إعلان باريس، هما اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

٥ - والغرض من العناصر الرئيسية التي تنطوي عليها المنهجية هو ما يلي:

(أ) تقييم ما تتخذه الكيانات الأعضاء في المجموعة الإنمائية المشاركة في التقييم من إجراءات ذات صلة بإعلان باريس، مع الإقرار بأن بعض أبعاد هذا الإعلان مثلت قبل إعلان المبادئ التي قام عليها التزام الأعضاء في المجموعة الإنمائية؛

(ب) إعداد ست دراسات لحالات قطرية لبيان الدور الذي تؤديه المجموعة الإنمائية في الحث على تأييد مبادئ إعلان باريس على الصعيد القطري؛ وأجريت دراسات الحالات هذه في إثيوبيا وأوكرانيا وغابون والكاميرون ولاوس وموريتانيا؛

(ج) تقييم المسائل الشاملة الأربع في المقر وفي دراسات الحالات القطرية؛

(د) إجراء استقصاء بالوسائل الإلكترونية يشمل منسقي الأمم المتحدة المقيمين الذين يرأسون أفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان الموقعة وغير الموقعة على إعلان باريس لاستطلاع آرائهم بانتظام بشأن تنفيذ الإعلان.

٦ - وبيّن التقييم وجود بعض القيود الكبرى من بينها: الفترة القصيرة المتاحة لتنفيذ إعلان باريس، وغياب أساس مرجعي موحد بشأن الالتزامات الواردة فيه، وحالات التحيز الناجمة عن الاختيار الحر والتطوع.

ثانيا - الاستنتاجات

٧ - اختلفت تجربة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في تطبيق مبادئ إعلان باريس الخمسة اختلافا حادا باختلاف المبدأ. وتبدى التقدم أكثر ما تبدى في دعم تسلم البلدان زمام الأمور ومواءمة المبادئ مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. كما سُجلت بعض حالات التقدم الهامة في مجال المساءلة المتبادلة. غير أنه تبين أن مجال المواءمة في استخدام النظم القطرية والاتساق على مستوى أعضاء المجموعة الإنمائية كافة (وغيرها) هو المجال الذي يمكن تحقيق أقصى قدر من التقدم فيه. ويشكل توافر آليات تنسيق متينة تشمل سائر الشركاء في التنمية والحكومات الشريكة عاملا حيويا لا بد منه لتمكين المنسقين المقيمين وأفرقة الأمم المتحدة القطرية من الحث على تنفيذ إعلان باريس.

٨ - ويتخطى دور المنسق المقيم وفريق الأمم المتحدة القطري إلى حد كبير تحقيق أهداف فعالية المعونة الواردة في إعلان باريس. ويواجه المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية مسائل المساعدات الإنسانية وإدارة الأزمات ومنع النزاعات وبناء السلام، وهذه مسائل تفوق المبادئ الواردة في الإعلان من حيث الأولوية. وهذا المجال المحتمل من التنافس لم يُعق، على

ما يبدو، تنفيذ الإعلان. إذ يجوز أن تكون بعض المسؤوليات ذات الصلة بالأمم المتحدة، التي تتجاوز حدود الإعلان، ضرورية لتحقيق أهداف الإعلان.

٩ - وإن المساهمة التي قدمتها المجموعة الإنمائية/الفريق القطري لتعزيز تسلم البلدان زمام الأمور تجسدت بشكل رئيسي في عون الحكومات على تمتين قدراتها على إعداد استراتيجياتها الإنمائية القطرية وتنفيذها والتعامل مع الطرائق الجديدة لتقديم المساعدات، مثل النهج القطاعية ودعم الميزانية بشكل مباشر. وبسبب التباين الشديد في درجة تسلم البلدان لزمام الأمور، تباين أيضا دور الفريق القطري. وأدت مكاتب المنسقين المقيمين وكل من منظمات الأمم المتحدة، عبر تعاونها مع الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف والثنائية، دورا هاما في مجال خلق بيئة مؤاتية لتحقيق الأهداف الواردة في إعلان باريس. واعتُبرت المجموعة الإنمائية والأفرقة القطرية جهات شريكة موثوقة إذ إنها تساعد البلدان على الوفاء بواجباتها الإنمائية على الصعيدين الوطني والدولي وعلى رسم الاستراتيجيات الإنمائية وتنفيذها.

١٠ - والتقدم الرئيسي الذي شهدته عملية المواءمة أُحرز في مجال إعداد الاستراتيجيات الإنمائية على الصعيدين الوطني والقطاعي، بما في ذلك مواءمة دورات التخطيط الخاصة بأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مع دورات التخطيط الخاصة بالخطط الإنمائية الوطنية. وثمة فرصة أمام الأفرقة القطرية لتحسين عناصر أخرى من عملية المواءمة ذات صلة باستخدام النظم الوطنية المعتمدة في البلدان الشريكة (نظم تقديم التقارير وإدارة الشؤون المالية العامة ومراجعة الحسابات القطرية والمشتريات، على سبيل المثال).

١١ - وتحسن على ما يبدو مستوى تنسيق عمليتي تحديد الأولويات والخطط الإنمائية بين أعضاء الأفرقة القطرية وسائر الشركاء في التنمية تحسنا كبيرا بفضل الأفرقة المواضيعية ومنتديات التنسيق الأوسع نطاقا. واستنتجت الأفرقة القطرية في جميع دراسات الحالات المتعلقة بالبلدان أن العمل كل جهة بمعزل عن الأخرى يزداد صعوبة، مع أنه لم يتم التوصل بعد إلى إعداد جميع البرامج بشكل مشترك.

١٢ - وتحقق بعض التقدم في مجال تحسين التنسيق بين أعضاء الأفرقة القطرية وسائر الشركاء في التنمية (أكثره أهمية ما تحقق في إطار مبادرة النهج المنسق في التحويلات النقدية). غير أن لدى البلدان الشريكة توقعات أعلى بالنسبة لتحقيق وفورات قابلة للقياس في مجال تكاليف المعاملات وذلك عبر المواءمة والاتساق. واعتبر أعضاء الفريق القطري أن أكبر العراقيل التي يواجهونها هي تلبية طلبات البلدان الشريكة على جعل إجراءاتها التي يحددها المقر متسقة. وبالتالي، فإن الجهود المبذولة لخفض تكاليف المعاملات عبر جعل هذه الإجراءات متسقة تقتضي اعتماد نهج يعالج شواغل البلدان الشريكة والوكالات العديدة

الأعضاء في الأفرقة القطرية (وغيرها من الشركاء في التنمية). ونظرا لشدة اختلاف أهداف أعضاء الأفرقة القطرية وسياساتهم وإجراءاتهم، ما برح درب المجموعة الإنمائية تجاه تحقيق الاتساق يمثل تحديا هائلا.

١٣ - وإن امتلاك الحكومات قدرات على تخطيط مساهمات الشركاء في التنمية وتنسيقها يمت بصلة خاصة لإعلان باريس. فعلى سبيل المثال، تؤكد دراسات حالات البلدان أن تعزيز المكاتب الإحصائية الوطنية بانتظام يشكل عاملا بالغ الأهمية للإدارة المتمحورة حول النتائج، بتقديمها معلومات موثوقة وسريعة. إنما ثمة حاجة إلى قطع تعهدات طويلة الأجل وشاملة للعمل على بناء القدرات اللازمة.

١٤ - وتشير الآراء التي استمدت من دراسات حالات البلدان إلى وجود مسافة طويلة تفصل هذه البلدان عن تحقيق الهدف المتمثل في المساءلة المتبادلة وإجراء عمليات تقييم مشتركة للتقدم الذي يحرزه كل منها في مجال فعالية المعونة. علاوة على ذلك، أُعرب في هذه الآراء عن قلق عام إزاء تعهدات الجهات المانحة بشأن حجم الدعم ومدى مضمونيته. ويؤدي الفريق القطري دورا هاما في مجال تعميم المساءلة المتبادلة، وذلك من خلال الطاولات المستديرة التي تشير إلى مستوى الأداء في إطار تعهدات الجهات المانحة؛ والمشاركة في الاجتماعات التشاورية التي تعقدها المجموعة؛ ودعم إصلاحات شؤون الحكم، من بينها تمتين النظام البرلماني؛ ودعم مشاركة المجتمع المدني. وتؤدي اللجنة الاقتصادية لأفريقيا دورا خاصا في مجال الحث على المساءلة المتبادلة على صعيد البلدان الأفريقية.

١٥ - وبدأت المجموعة الإنمائية والأعضاء المشاركون في هذا التقييم بداية حسنة في مجال الوفاء بما تعهدوا به لتطبيق مبادئ إعلان باريس، نتيجة لاتخاذهم إجراءات في المقر ولشرحهم للمنسقين المقيمين والأفرقة القطرية مدى أهمية هذا الإعلان. وإن هذا الرد السريع نسبيا تيسر إلى حد كبير بفعل التزام أعضاء المجموعة الإنمائية قبل الإعلان بتقديم مساعدات إنمائية.

(أ) أُدخلت تغييرات لجعل دورات التخطيط الخاصة بالفريق القطري متزامنة مع دورات التخطيط الوطنية؛

(ب) قدمت الأفرقة القطرية الدعم إلى الشركاء الوطنيين لوضع الترتيبات المؤسسية القطاعية، مثل مشاركة صندوق الأمم المتحدة للسكان في ترتيبات النهج القطاعية؛

(ج) كثفت الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج من جهودها لاستخدام النظم الوطنية - في الإجراءات الخاصة بالمشتريات والعمليات، على سبيل المثال - الأمر الذي أدى إلى إلغاء وحدات تنفيذ المشاريع المعنية بالمشتريات. غير أنه لا تزال توجد في ما بين المنظمات وفي ما بين البلدان أوجه اختلاف جمة.

١٦ - وعمد أعضاء المجموعة الإنمائية، لدى استجابتهم في مجال تنمية القدرات، إلى استخدام الهياكل المؤسسية القائمة وإلى تعزيزها عند الحاجة، بدلا من بناء هياكل إضافية. وفي حالة إحدى المؤسسات الجديدة نسبيا، أي برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، تبين للمجموعة أن مبادئ إعلان باريس تتسم بأهمية لبناء القدرات الوطنية من أجل مكافحة هذا الوباء. وإن عمليات تنمية القدرات لتمكين أعضاء المجموعة الإنمائية من تنفيذ إعلان باريس اتخذت بمعظمها شكل تعليمات ومبادئ توجيهية ودورات تدريب محددة لإطلاع الموظفين على ماهية الإعلان. وإن التعهدات التي قُطعت سابقا بتطبيق مبادئ الإعلان الكبرى والتي أُدرجت في التقييمات القطرية المشتركة وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كانت مفيدة في هذا العملية.

(أ) قدمت الأفرقة القطرية قدرا كبيرا من الدعم الفني إلى البلدان لرسم استراتيجياتها الإنمائية الوطنية أو ورقات استراتيجياتها للحد من الفقر وتعديلها وتنفيذها؛

(ب) أنشأت المجموعة الإنمائية شبكة من الخبراء في الأهداف الإنمائية للألفية لإسداء المشورة بشأن السياسات العامة والعمليات للأفرقة القطرية لتضطلع بأعمالها في مجال تقديم الدعم الفني.

١٧ - ولم تكن النتائج التي تم التوصل إليها بعد تقييم نظم الحوافز مشجعة. إذ تبين للأشخاص المنتظر توليهم المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ إعلان باريس، أي المنسقين المقيمين، أن الحوافز التي تقدم بالتحديد لتنفيذ هذا الإعلان ضئيلة. وتعالج عمليات تقييم أداء المنسقين المقيمين (التي تتضمن تقييما تجريه المنظمات التي تشكل جزءا من المجموعة الإنمائية) المسؤوليات ذات الصلة بتنفيذ الإعلان معالجة مباشرة. غير أنه بالنسبة للعديد من موظفي المجموعة الآخرين المعنيين بتنفيذ الإعلان، لا يقيَّم هذا الجانب إلا بشكل غير مباشر في عمليات تقييم أدائهم، ويجري ذلك في المقام الأول عبر برامج عمل متفق عليها. ولا يمكن للجهود المبذولة لتنفيذ الإعلان أن تعتمد فقط على نظم الحوافز التقليدية التي تركز على الجهات الفاعلة المعنية المباشرة. بل يجب توسيع نطاق هذا النهج المتعلق بالحوافز ليعالج مباشرة العوامل التي تقف حجر عثرة في طريق إحراز مزيد من التقدم، لا سيما في مجال الاتساق.

١٨ - وتفاوت تنفيذ مبادئ إعلان باريس بين مسألة شاملة وأخرى. ففي حال فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ساعد وجود كيان تابع للمجموعة الإنمائية - أي برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز - على تنفيذ هذه المبادئ في هذا المجال البالغ الأهمية. إلا أن تنفيذها كان أقل نجاحا في المسائل الشاملة الثلاث المتبقية المستعرضة في هذا التقييم، وهي: المساواة بين الجنسين والتنمية الريفية وتنمية القدرات.

وما برح الاهتمام الذي يولى لمسألة المساواة بين الجنسين غير كاف، على الرغم من السياسات التي وضعها أعضاء المجموعة الإنمائية بشأن هذه المسألة ومن لجوء البلدان التي ليس لديها مختص مقيم إلى تضمين الفريق القطري شخصا بارزا مختصا في هذه المسألة تابعا لإحدى منظمات المجموعة الإنمائية الأخرى الكائنة في البلد. واختلفت درجة معالجة مسائل المساواة بين الجنسين في سياق إعلان باريس باختلاف البلد، واعتُبر أن ثمة ضرورة لوضع استراتيجيات ومؤشرات واضحة لقياس التقدم الذي تشهده الجهود المبذولة لتحقيق المساواة بين الجنسين. وبالنسبة للتنمية الريفية وتنمية القدرات، فإنه يمكن رفع مستوى الاهتمام الذي توليه الأفرقة القطرية لهذه المسألة وزيادة تنسيقها، وذلك عن طريق الفريق العامل التابع لكل منها.

١٩ - ويعمل العديد من المنسقين المقيمين والأفرقة القطرية في بلدان لم توقع إعلان باريس. وفي حين أن التقييم لم يشمل البلدان غير الموقعة (لم تجر زيارة أي من البلدان غير الموقعة)، تشير الآراء التي استمدت من الدراسة الاستقصائية التي شملت المنسقين المقيمين إلى أن البلدان الموقعة أكثر تقبلا بكثير لمبادئ الإعلان. وبالتالي، يواجه المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية في البلدان غير الموقعة مشاكل أكبر في مجال مساعدة أعضاء المجموعة الإنمائية على تنفيذ المبادئ الواردة في الإعلان.

ثالثا - التوصيات

٢٠ - ينبغي للمجموعة الإنمائية زيادة اللجوء إلى النظم الوطنية للحصول على خدمات الدعم، عند الاقتضاء ولما فيه مصلحة البلدان الشريكة بغية تمتين القدرات الوطنية وخفض تكاليف المعاملات. وتشمل خدمات الدعم هذه ما يلي: المشتريات والأمن وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية والعمليات المصرفية والتخطيط وتقديم التقارير والتقييم.

٢١ - ينبغي للمجموعة الإنمائية المضي في مواءمة الممارسات التي تعتمدها في أعمالها وتبسيطها من أجل زيادة المساءلة والشفافية لدى الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية وفي الوقت نفسه ضمان تقديم المساعدات الإنمائية إلى البلدان الشريكة بطريقة متسقة تساعد على تنمية القدرات. ومن ضمن الممارسات التي يمكن تحسينها ما يلي: إعداد الميزانية، ومهام مراجعة الحسابات، ونظم المشتريات، والخبرات المتخصصة، بما في ذلك اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

٢٢ - ينبغي للمجموعة الإنمائية قياس تكلفة النهج غير المواءمة المعتمدة في مجال المساعدات الإنمائية، والمضي في توحيد ومواءمة المفاهيم والممارسات لخفض تكاليف المعاملات.

٢٣ - ينبغي للمجموعة وضع نتائج وأطر واستراتيجيات محددة قابلة للقياس وللتطبيق وذات صلة تمكن البلدان الشريكة من تصميم النتائج التي حققتها في مجال تنمية قدراتها على مختلف المستويات ورصدها وتقييمها ، وذلك من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية وإحراز تقدم في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٤ - توصى المجموعة الإنمائية بتشجيع حكومات البلدان الشريكة على إعداد وإجراء تقييمات مشتركة تشرف عليها البلدان من أجل تقييم مدى مساهمة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، وتنظيم الدروس المستخلصة من هذه العمليات ونشرها لاستخدامها كآليات للمساءلة المتبادلة.

٢٥ - ينبغي للمجموعة الإنمائية ترسيخ التزامها بتعزيز قدرات البلدان الشريكة، بناء على طلبها وتحت إشرافها وقيادتها، لتنسيق المساعدات الخارجية، بما فيها النهج المعتمدة على صعيد المنظومة والنهج القطاعية ودعم الميزانية، ولاستخدام هذه المساعدات بأمثل الطرق الممكنة، بخاصة عبر مشاركتها في عمليات التخطيط والرصد الوطنية وربط خطة فعالية المعونة بخطة فعالية التنمية الشاملة.

٢٦ - ينبغي للمجموعة الإنمائية مواءمة النهج الذي تعممه على أعضائها وسائر الشركاء في التنمية لتعزيز القدرات الوطنية. وترتبط تنمية القدرات عادة بمختلف أشكال الدعم المخصصة للأفراد (التدريب) والمؤسسات (التطوير التنظيمي) والبيئة المؤاتية (دعم السياسات والاستراتيجيات). وينبغي للمجموعة الإنمائية المساهمة في تنمية قدرات البلدان الشريكة على استخدام الطرائق الجديدة المعتمدة لتقديم المعونة أمثل استخدام.

٢٧ - ينبغي للمجموعة الإنمائية المضي في تطوير خبراتها ونظمها في إدارة المعارف وتعزيزها، بما فيها الموارد المتوافرة على الصعيد القطري وتلك المقدمة من المنظمات غير الكائنة في البلد، وذلك بغرض تلبية احتياجات البلدان الشريكة على مستوى تنمية القدرات تلبية أفضل.

٢٨ - ينبغي للحوافز الممنوحة من أجل تنفيذ إعلان باريس المعني بفعالية المعونة أن تعالج مباشرة العوامل التي تحول دون إحراز تقدم، بخاصة على مستوى الاتساق. وينبغي للمجموعة الإنمائية إزالة العقبات الهيكلية التي تقف في وجه التقيد بمبادئ إعلان باريس، كجزء من عملية الإصلاح الشاملة التي تشهدها الأمم المتحدة. ويتخطى هذا الأمر موضوع هذا التقييم الذي يعالج مسألة تنفيذ إعلان باريس، مع أنه يؤثر جليا في مقدرة المجموعة الإنمائية على تقديم المساعدات الإنمائية بفعالية.

٢٩ - ينبغي للمجموعة الإنمائية اعتماد نهج إضافي يكمل معالجتها للمسائل الشاملة مثل مراعاة المنظور الجنساني وتنمية القدرات والتنمية الريفية، على غرار ما حدث لمواجهة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. إضافة إلى ذلك، ينبغي للمجموعة الإنمائية استعراض مدى ملاءمة ما تعتمده من ترتيبات وتبذله من مساع من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين والتنمية الريفية في البلدان التي تتسع في أريافها رقعة الفقر، فتتجاوز حدود الشواغل الاجتماعية ومعالجة الفقر في الريف بشكل دائم، وبالتالي الإقرار بطريقة منتظمة بضرورة زيادة الإنتاج والدخل.