الأمم المتحدة

DP/2008/46

Distr.: General
14 July 2008
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثانية لعام ٢٠٠٨

٨-١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، نيويورك

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساهماته في مجالي البيئة والطاقة

موجز تنفيذي

عناصر مقرر

قد يرغب المجلس التنفيذي في أن: (أ) يحيط علما بالتقييم الحالي لدور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساهماته في مجالي البيئة والطاقة وباستجابة الإدارة لذلك (DP/2008/47)؛ (ب) يرحب بالنتيجتين التاليتين: '١' أن البيئة والطاقة أساسيتان لمهمة البرنامج الإنمائي المتمثلة في الحد من الفقر '٢' وأن دور البرنامج الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة داخل منظومة الأمم المتحدة ينطوي على احتمالات مهمة، ولا سيما على الصعيد القطري؛ (ج) يشدد على ضرورة أن يبرهن البرنامج الإنمائي على دوره القيادي في تحديد أولوياته الاستراتيجية في مجالي البيئة والطاقة بما يتواءم مع طبيعة المهمة والقدرات أو التنظيم، فضلا عن الأولويات الوطنية للبلدان الشريكة في التنمية المستدامة؛ (د) يحث البرنامج الإنمائي على تحسين استجابته للأولويات الوطنية، ولا سيما فيما يتعلق بالاحتياجات المحددة لأقل البلدان نموا وللدول الجزرية الصغيرة النامية؛ (هـ) يطلب إلى مدير البرنامج أن يحدد وينفذ الآليات والحوافز المؤسسية اللازمة لإدماج قضايا البيئة والطاقة في جميع مجالات العمل الرئيسية، ويعزز القدرات في مجالي البيئة والطاقة في المنظمة بأسرها، بما في ذلك في المكاتب القطرية تحديدا.

310708 280708 08-42176 (A)

المحتويات

الفصل		الصفحة
أولا –	الأساس المنطقي، والنطاق والنهج	٣
ثانيا –	البيئة والطاقة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٣
ثالثا –	الأنشطة والبرامج	٥
	ألف – تغير المناخ	٨
	باء – الطاقة	٩
	جيم – التنوع البيولوجي	١٠
رابعا –	النتائج	١١
خامسا –	التوصيات	١٧

أولا – الأساس المنطقي، والنطاق والنهج

١ – أقر المكتب التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مقرره ١٩/٢٠٠٦ برنامج عمل مكتب التقييم لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، بما في ذلك إجراء تقييم لدور البرنامج الإنمائي ومساهماته في مجالي البيئة والطاقة. ويتضمن هذا التقرير نتائج التقييم الذي تم في إطاره تقييم مدى أهمية عمل البرنامج الإنمائي وفعاليته وكفاءته واستدامته على الصعد العالمي والإقليمي والوطني. ومع أن التقييم ركز أساسا على الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧، نظر أيضا في الطريقة التي أدت بها الأحداث السابقة لعام ٢٠٠٢ في تشكيل النهج الذي يتبعه البرنامج الإنمائي إزاء البيئة والطاقة، إضافة إلى الكيفية التي تهيئ المنظمة بها نفسها للمضي قدما في هذين المجالين.

٢ – وتتحدد أهداف البرنامج الإنمائي وغاياته في إطارين من أطر التمويل المتعدد السنوات هما إطار ٢٠٠٠-٢٠٠٣ وإطار ٢٠٠٤-٢٠٠٧، وقد تلتهما مؤخرا الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١. ويدلل كلا الإطارين، وكذلك الخطة الاستراتيجية الجديدة، على التزام قوي من جانب البرنامج الإنمائي إزاء مجالي البيئة والطاقة.

٣ – وقد أصبح مرفق البيئة العالمية هو المصدر الأهم لتمويل برامج البرنامج الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة. بيد أن هذا التقييم لم يشمل تقييم أداء مرفق البيئة العالمية أو ولايته، إنما نظر في الآثار المترتبة على تمويل مرفق البيئة العالمية بالنسبة للبرنامج الإنمائي وتأثيره على تحديد الأولويات وأثره في توزيع الموارد على مختلف المستويات داخل البرنامج الإنمائي.

٤ – ووفرت الدراسات الإفرادية القطرية المصدر الرئيسي للمعلومات ومجال التركيز للتحليلات. وزار فريق التقييم ثمانية بلدان ومركزين إقليميين، كما تم إعداد دراسات محددة بشأن مجالات برنامجية رئيسية في مسألتي البيئة والطاقة. وركزت المشاورات العالمية على موظفي وإدارة مقر البرنامج الإنمائي، إضافة إلى المنظمات التي تتداخل اهتماماتها وأهدافها مع اهتمامات وأهداف البرنامج الإنمائي، ومنها برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد أعاق هذا التقييم عدم توفر البيانات الموثوقة بشأن الموارد المالية المخصصة لأنشطة البيئة والطاقة التي لا يمولها مرفق البيئة العالمية، وعدم توافر مقاييس أداء مجدية.

ثانيا – البيئة والطاقة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٥ – أضحى البرنامج الإنمائي يشارك مشاركة هامة في مجال البيئة بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في ١٩٩٢ في ريو دي جانيرو، الذي شهد الانطلاق الرسمي لمرفق البيئة العالمية اعتماد أول اتفاقين رئيسيين متعددي الأطراف بشأن البيئة. وخرج

البرنامج الإنمائي من مؤتمر ريو بولاية أصبح بموجبها منظمة الأمم المتحدة ''للتنمية المستدامة''. وجرى في عقد التسعينات توسيع دور البرنامج الإنمائي في مجال البيئة إلى حدٍ كبير، بتشجيع من مديري برامج الدعم، ولا سيما في أثناء النصف الثاني من العقد. وابتداء من عام ٢٠٠٠ والأعوام التي تلته، اتجه أحد المديرين الجدد إلى إحداث خفض كبير في مستوى إدارة البيئة والموارد الطبيعية بسبب مساهمتها الضئيلة نسبيا في ولايات البرنامج الإنمائي الرئيسية المتعلقة بالفقر والحوكمة. ومنذ أوائل الألفية الثانية، كانت أهم التغييرات متمثلة في تحقيق اللامركزية من المقر والتراجع الحاد في عدد الوظائف الرئيسية في مجال البيئة. وفي الوقت الحالي، أصبحت غالبية الموظفين العاملين في مجالي البيئة والطاقة يتلقون الدعم من خلال التمويل الذي يقدمه مرفق البيئة العالمية.

٦ - وتطرح عبارة ''البيئة والطاقة'' التي يستخدمها البرنامج الإنمائي بعض التحديات. ومع أن البرنامج الإنمائي يعد بدون شك طرفا هاما في مجال البيئة في البلدان النامية، فإنه لم يضطلع سوى بدور ضئيل في رسم الصورة العامة للطاقة، ولا يتوفر لديه سوى موارد متواضعة جدا للطاقة.

٧ - ومع أنه كان من الصعب الحصول على بيانات موثوقة عليها بشأن الاستخدام العام للموارد المالية للبرنامج الإنمائي للبيئة والطاقة، ثمة دلائل قوية على تراجع أنشطة البيئة والطاقة الممولة من الموارد الأساسية، لأن البرنامج الإنمائي أخذ يزيد تدريجيا حصته من موارد مرفق البيئة العالمية. وبلغت حتى الآن، القيمة الإجمالية التراكمية لمشاريع مرفق البيئة العالمية - البرنامج الإنمائي الموافق عليها ما يزيد على ٢,٣ بليون دولار. وتجاوز متوسط القيمة السنوية لمشاريع مرفق البيئة العالمية - البرنامج الإنمائي التي تمت الموافقة عليها منذ عام ٢٠٠٢ ما قدره ٢٠٠ مليون دولار. وسجل البرنامج الإنمائي، أثناء المرحلة الأخيرة لتمويل مرفق البيئة العالمية (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، أعلى قيمة للمشاريع الموافق عليها لدى المنظمات المنفذة لمشاريع مرفق البيئة العالمية.

٨ - وشكلت المشاريع المُدرّة لمكاسب بيئية عالمية هامة محور الاهتمام الرئيسي لفريق مرفق البيئة العالمية - البرنامج الإنمائي. ويفصل ذلك فعليا جهوده عن الأنشطة الأخرى التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي. وقد أتيحت لمرفق البيئة العالمية - البرنامج الإنمائي إمكانية الوصول إلى موارد مالية جديدة في فترة كان يواجه بقية هيئات البرنامج الإنمائي خلالها تخفيضات كبيرة في التمويل. وقد شُجع الموظفون، وما زالوا يتلقون التشجيع على تحديد وإعداد أكبر عدد ممكن من المشاريع التي من المرجح أن توافق عليها أمانة مرفق البيئة العالمية

ومجلسه، وذلك في إطار ما بات يشكل في كثير من الأحيان مجال منافسة مع البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٩ - وظهرت في مرحلة مبكرة اختلافات بين أنشطة مرفق البيئة العالمية والأنشطة الأساسية للبرنامج الإنمائي، وكما أنه لم يكن هناك دليل قوي على أن تخصيص مرفق البيئة العالمية للموارد كان نتيجة لتحديد الأولويات في ما يتعلق بالاحتياجات والفرص العامة في مجالي البيئة والطاقة على المستويات الوطنية. وقد تعزز هذا الفصل عندما ابتعد البرنامج الإنمائي عن تنفيذ المشاريع، في حين ظل مرفق البيئة العالمية يركز تركيزا كاملا تقريبا على المشاريع. واعتقد الكثيرون داخل البرنامج الإنمائي أن برنامج مرفق البيئة العالمية الممول تمويلا جيدا والمعروف على نطاق واسع أنه برنامج ابتكاري وفعال ويدار بمهنية، كان له مع ذلك صلة محدودة بمهمة البرنامج الإنمائي الرئيسية المتمثلة في الحد من الفقر. وقد بذلت، منذ عام ٢٠٠٥، مساع جدية لتحسين التعاون بين مرفق البيئة العالمية - البرنامج الإنمائي وبقية أعضاء الفريق المعني بالطاقة والبيئة.

١٠ - ويتعاون البرنامج الإنمائي بفعالية في مجالات كثيرة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بما فيها مشاريع مرفق البيئة العالمية المنفذة تنفيذا مشتركا. وتنشأ المكاسب المحتملة من هذا التعاون من شبكة البرنامج الإنمائي للمكاتب القطرية التي اكتسبت تجربة كبيرة في تنفيذ المشاريع الوطنية إلى جانب الخبرة العلمية والتقنية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وشبكاته العاملة في مجالات بيئية محددة. بيد أنه كانت هناك منافسة غير إيجابية على الموارد المالية بين البرنامج الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد ظهر إلى الوجود أثناء السنتين الماضيتين عدد من الشراكات ومذكرات التفاهم بين المنظمتين، بدعم قوي من المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومدير البرنامج الإنمائي. وساعد ذلك في بناء وتحسين العلاقات على المستوى التنفيذي رغم أن معظم الترتيبات التعاونية الحالية هي ترتيبات حديثة جدا مما يجعل محاولة تقييم نتائجها أمرا سابقا لأوانه.

ثالثا - الأنشطة والبرامج

١١ - يتسم ما يقوم به البرنامج الإنمائي وشركاؤه في مجال تصميم المشاريع وفي معظم الحالات تنفيذها بجودةٍ رفيعة على وجه العموم. وغالبا ما تبدو أكثر المشاريع إثارة للإعجاب هي المشاريع التي شجعت جهات مانحة أخرى فيها على دعم أنشطة موازية تكمل مشاريع مرفق البيئة العالمية، مما يفضي إلى تنفيذ مجموعة أكثر تنوعا من الأنشطة تستجيب لطائفة من الأولويات المحلية والوطنية.

١٢ - غير أن توافر تمويل مرفق البيئة العالمية ما فتئ يشكل أهم قوة دافعة تحدد عوامل المكان والكيفية، والزمن التي تم في إطارها أعمال البيئة والطاقة على المستوى القطري. وكنتيجة جزئية لذلك، غالبا ما تبدو حافظات البرنامج الإنمائي للمشاريع القطرية المنفذة في مجال البيئة والطاقة كسلسلة من المشاريع الانتهازية التي توفر لها التمويل. وتعتمد أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية على وجه الخصوص اعتماد يكاد يكون كليا على دعم مرفق البيئة العالمية لأنشطة البيئة والطاقة، وذلك بسبب تراجع دعم الجهات المانحة الأخرى والتزامات الحكومة التي غالبا ما تكون ضئيلة. وقد أدى اعتماد البرنامج الإنمائي على مرفق البيئة العالمية لدعم أعماله في مجالي البيئة والطاقة إلى طرح قضايا بيئية وطنية ذات أولوية قصوى، مثل إدارة الصحة البيئية والإمداد بالمياه والمرافق الصحية والطاقة، التي ستستبدل بأولويات مرفق البيئة العالمية المتعلقة بالتخفيف من وطأة تغير المناخ وبالتنوع البيولوجي والمياه الدولية

١٣ - ومع أن الكثير من المشاريع الحالية تبدو، مثيرة للإعجاب وابتكارية بوصفها مبادرات قائمة بذاتها، فإن استدامة المكاسب والمنافع لفترة طويلة يطرح مشكلة قائمة دوما وفي كل مكان، ونظرا لوجود ذاكرة مؤسسية هشة بالمبادرات المنتهية، والتي تضعف بسرعة مع مرور الزمن. ومن الواضح أن الاستدامة تتضرر بسبب ضعف المؤسسات المناظرة التي تفرض قيودا على ملاك الموظفين والميزانية، وبسبب التعاون المحدود فيما بين المؤسسات والمشاريع، وكذلك دورات عدم الاستقرار السياسي. وتتفاقم هذه العوامل بسبب ضآلة الموارد الأساسية المخصصة، وعدم التيقن من مستقبل تمويل مرفق البيئة العالمية وعدم القدرة على التنبؤ به، ولأن عددا قليلا من البلدان المتلقية تشترك في أولويات بيئية مع مرفق البيئة العالمية، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بقضايا عالمية.

١٤ - وقد ركز برنامج المقر للبيئة والطاقة على مجالي الدراسات والدعوة. وكان جانب كبير منها عالي الجودة، مع أن أثر هذه الأعمال غير واضح كما أنه ليس من السهل الكشف عن أوجه التآزر بينها وبين البرامج القطرية.

١٥ - وليس هناك عمليا إشارة تدل على أن خطط البرنامج الإنمائي واستراتيجياته العالمية كان لها أي تأثير كبير على توزيع الموارد المالية أو على انتقاء الأولويات والأنشطة البرنامجية اللازمة لتحقيق لامركزية البرامج القطرية. وكان للانتقال من أطر التمويل المتعددة السنوات -١، إلى أطر التمويل المتعددة السنوات -٢ أثر عملي طفيف يتجاوز إلزام المكاتب القطرية بتعديل بعض إجراءات تقديم تقاريرها امتثالا للمبادئ التوجيهية الجديدة الصادرة عن المقر، ويبدو أن هناك أملا ضعيفا في أن يكون هناك فرق كبير أثناء الانتقال إلى الخطة

الاستراتيجية، ٢٠٠٨-٢٠١١. ويبدو أن هذا الاستنتاج منهجي وشامل للبرنامج الإنمائي، وليس سمة مميزة في الممارسات المتبعة في مجالي البيئة والطاقة.

١٦ - وكان الإدماج داخل البرنامج الإنمائي محدودا. وكان هناك تعاون ضئيل نسبيا بين مجالي البيئة والطاقة وغيرها من مجالات عمل البرنامج الإنمائي. وثمة أدلة قليلة عن الاستراتيجيات التي وضعت أو صيغت بوضوح أو عن المبادرات التي تربط أو تدمج حقيقة المبادرات البيئية في العمل الرئيسي للبرنامج الإنمائي المتعلق بالفقر والحوكمة وحقوق الإنسان وأسباب الرزق المستدامة. كما كان الإدماج على الصعيد القطري محدودا. وتشمل العوائق العامة التي تحول دون عملية الإدماج على المستوى القطري موقف وزارات البيئة التي يتعاون معها البرنامج الإنمائي بصورة رئيسية والذي غالبا ما يتسم بالضعف، وهيمنة الحافظات الممولة من مرفق البيئة العالمية التي تركز على المشاكل البيئية العالمية عوضا عن المشاكل الوطنية. وقد ساعدت مبادرة ''الحوار الوطني'' التي يديرها البرنامج الإنمائي على تحسين التنسيق بين أنشطتها الممولة من مرفق البيئة العالمية.

١٧ - وتمثل مبادرة البرنامج الإنمائي- برنامج الأمم المتحدة للبيئة ''الفقر والبيئة''، التي لا تزال جديدة نسبيا، محاولة ترمي إلى تلبية الحاجة الماسة إلى إدماج الشواغل البيئية في التخطيط والتنفيذ الإنمائيين. ومع أن هناك دلائل واعدة، فإن التقدم على أرض الواقع لم يخل من مشاكل. وستتطلب الجهود الحالية الرامية إلى تعزيز المبادرة زيادة الدعم والتوضيح التنفيذي إذا ما أريد لها أن تكون فعالة. وإلى مشاركة بقية هيئات البرنامج الإنمائي في تعميم المنظور البيئي وهناك حاجة ماسّة غير أنها لم تُلبّ بعد

١٨ - وقد بذلت منذ عام ٢٠٠٥ مساع شتى للجمع بين عمل البرنامج الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة الذي يقوم به مرفق البيئة العالمية والعمل الذي لا يقوم به المرفق، وتحقيق التآزر بينهما. وكان النهج الموحد الذي اتبع في إدارة المياه أنجح مثال على التقارب حتى الآن. وقد بُذلت جهود كبيرة أخرى في مركزي براتيسلافا وبانكوك الإقليميين لتحقيق المواءمة. ومع أن هذه المبادرات واعدة، فإن الزمن هو الذي سيقرر مدى نجاحها وإمكانية تطبيقها في مناطق أخرى.

١٩ - وعلى الصعيد القطري، تقدر الحكومات الوطنية البرنامج الإنمائي بوصفه شريكا طويل الأجل يحظى بالثقة، ويدعم عملية التخطيط الوطني ويساهم في تنمية القدرات. وما فتئ أيضا البرنامج الإنمائي هو الجهة الممولة الرئيسية لمرفق البيئة العالمية. وبطبيعة الحال تتأثر أهمية البرمجة البيئية للبرنامج الإنمائي وفعاليتها تأثرا مباشرا بالتزامات الحكومات المتلقية وقدراتها، وقد ناضل البرنامج الإنمائي طويلا من أجل بناء القدرات في البلدان الشريكة

والاحتفاظ بها. ومع ذلك، نادرا ما تكون المكاسب الطويلة الأجل على مستوى القدرات في مجالي البيئة والطاقة واضحة، ولا سيما في أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية.

٢٠ - تعاني قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة قصورا شديدا. وبينما نجد أن موظفي البرنامج في المقر وفي المراكز الإقليمية مشهود لهم بخبرتهم وبما يحققونه من نتائج، إلا أن معظمهم ممول من مصادر من خارج الميزانية، وهذا لا يساعد على بناء القدرة أو الارتقاء الوظيفي في الأمد الطويل. وباستثناء حالات قليلة وباهرة، كانت الأفرقة العاملة في مجالي البيئة والطاقة في المكاتب القطرية قليلة العدد وتفتقر إلى الخبرة التقنية المطلوبة. وغالبا ما كانت الأفرقة المجتهدة تعمل بأقصى طاقاتها، ولا سيما في المكاتب القطرية الصغيرة. ولما كانت تعوزها القدرة على الدخول في حوار بشأن السياسات مع الحكومة، فقد اقتصر دورها الرئيسي عادة على القيام بمهام إدارية وتنظيمية.

المجالات المواضيعية الرئيسية

ألف - تغير المناخ

٢١ - ما فتئ تغير المناخ يشكل عنصرا رئيسيا في عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة، ويحتل موقعا مركزيا في خططه في هذين المجالين مستقبلا. فمنذ سنة ١٩٩٢ حشد البرنامج نحو ثلاثة مليارات من الدولارات لتمويل ما يزيد على ٤٠٠ مشروع ضخم و ١ ٠٠٠ مشروع صغير في مجالي الطاقة والمناخ، ممولة كلها تقريبا من مرفق البيئة العالمية. ويحتل تغير المناخ أيضا مكانا مرموقا في الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١. وأنشأ البرنامج رصيدا كبيرا من الخبرة والتجربة في مجال تغير المناخ، لا سيما في المقر وفي المراكز الإقليمية.

٢٢ - ولكن التوافق لم يكن مقنعا بين ولاية الحد من الفقر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهدف التخفيف من تغير المناخ العالمي لمرفق البيئة العالمية. فمعظم أنشطة تغير المناخ لمرفق البيئة العالمية - ومن ثم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - على المستوى القطري كانت موجهة للتخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة، الذي يعد شاغلا عالميا وليس شاغلا محددا لفرادى البلدان النامية. وغالبا ما يكون لمثل هذه المشاريع أهمية هامشية في جداول الأعمال الإنمائية السائدة للبلدان، ولا سيما أقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية، وحولت الانتباه عن أهمية تزويد الفقراء بخدمات يمكنهم تحمل تكاليفها في مجال الطاقة. وقد أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخرا ''مرفق الكربون في إطار الأهداف الإنمائية للألفية''، وهو مبادرة رائدة بالنسبة للبرنامج الإنمائي بوصفه نموذجا للتعاون مع القطاع الخاص بالإضافة إلى

الحكومات، بالرغم من أنه لا يزال من السابق لأوانه تقييم نشاطه والوقوف على كيفية إسهامه في تحقيق التنمية.

٢٣ - وساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، باستخدامه موارد مرفق البيئة العالمية، ما يزيد على ١٠٠ بلد في إعداد دراسات وطنية لتقييم مدى التعرض لتغير المناخ، وخطط وطنية للتكيف مع تغير المناخ، وإعداد تقارير وطنية إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وتشير طائفة من الدراسات إلى أن البلدان الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية ستكون الأكثر تأثرا بتغير المناخ، والأكثر حاجة إلى الدعم. ولذلك يبدو أنه من الطبيعي بدرجة أكبر أن يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التكيف مع تغير المناخ ذي المنافع العالمية أساسا، بدلا من مجال التخفيف من تغير المناخ.

باء - الطاقة

٢٤ - شهدت حافظة مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتعلقة بالطاقة زيادة كبيرة منذ التسعينات. وقد تبين من التقييم أن هناك أمثلة على عمل مهم على المستوى القطري لتحقيق الاستخدام الاقتصادي للطاقة واستخدام الطاقة النظيفة والمتجددة في بلدان الدخل المتوسط الأكبر حجما في معظم الحالات. غير أن معظم الزيادة في أنشطة البرنامج الإنمائي في مجال الطاقة كان في مشاريع تغير المناخ الممولة من مرفق البيئة العالمية. فالأنشطة الممولة بموارد البرنامج العادية انخفضت في الواقع خلال العقد الماضي. وقلل ذلك من التركيز على البلدان الأقل نموا، خصوصا في أفريقيا. وهنا، بينما ترتبط الطاقة بشكل وثيق بالحد من الفقر وزيادة الفرص الاقتصادية، فإن هناك إمكانية ضئيلة نسبيا لتحقيق منافع بيئية عالمية من خلال التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة - وبالتالي لحشد موارد مالية. وبالرغم من أن ما يزيد على نصف المشاريع والأموال المتعلقة بالطاقة للبرنامج الإنمائي قد تناولت زيادة إمكانية حصول الفقراء على الطاقة، طبقا لما ورد في تقرير أداء الإطار التمويلي المتعدد السنوات، فلم يجد التقييم دليلا مقنعا على حدوث ذلك في البلدان التي تمت زيارتها.

٢٥ - وكان معظم التمويل المقدم لعمل البرنامج الإنمائي في مجال ''الطاقة'' في شكل دعم من مرفق البيئة العالمية للتخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة، ويتدفق قدر ضئيل نسبيا من ذلك الدعم إلى البلدان الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية.

٢٦ - إن الاعتماد المستمر على التمويل المقدم من مرفق البيئة العالمية - أو حتى على مرفق الكربون الناشئ في إطار الأهداف الإنمائية للألفية - لن يشجع على وضع برنامج مجدي للطاقة يعالج قضايا الفقر والتنمية المستدامة. فالمشاكل المتصلة بالروابط بين الطاقة والفقر

تختلف بصفة أساسية عن المشاكل المتعلقة بالتخفيف من تغير المناخ، ولا يمكن معالجتها بنفس الوسائل والآليات.

جيم - التنوع البيولوجي

٢٧ - ما برح حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام يحظى باهتمام كبير في عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إذ بلغ حجم التمويل التراكمي ما مجموعه ٨٢٠ مليون دولار من أموال مشاريع مرفق البيئة العالمية حتى الآن. وأسهم البرنامج الإنمائي بشكل رئيسي في حفظ التنوع البيولوجي، غالبا من خلال العمل بفاعلية مع طائفة عريضة من أصحاب المصلحة، بدءا بالحكومات والجماعات الدولية المعنية بحفظ البيئة ووصولا إلى المجتمعات المحلية.

٢٨ - وقد خلص تقييم علمي أجري مؤخرا لحالة النظم الإيكولوجية في العالم إلى أن حالة النظم الإيكولوجية وإدارتها في جميع المناطق، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء، تمثلان ''عاملا مهيمنا'' من حيث تأثيره على فرص النجاح في مكافحة الفقر. فالكثير من المناطق التي تواجه أكبر التحديات في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تواجه أيضا مشاكل كبيرة تتمثل في تدهور النظام الإيكولوجي. وقدم ''تقييم النظام الإيكولوجي للألفية''، الذي يشارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تمويله، مجموعة من الحجج الدامغة التي تبرهن على مدى اعتماد التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة على حفظ التنوع البيولوجي، وبالأخص الإبقاء على خدمات النظام الإيكولوجي مثل توفير مياه الشرب، ومكافحة الفيضانات، واستقرار المناخ المحلي.

٢٩ - وبينما يبدو واضحا أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ينبغي أن يستمر في العمل في مجال التنوع البيولوجي نظرا لأهمية حالة النظم الإيكولوجية وإدارتها بالنسبة للتخفيف من حدة الفقر، إلا أن هذه الحجج لم تنجح كثيرا على ما يبدو في إشراك البرنامج الإنمائي ككل. فالصلات مع ممارسات البرنامج الإنمائي في مجال الفقر والحوكمة كانت قليلة ومتباعدة. وببساطة لم ينظر البرنامج على مستوى مؤسسي إلى التنوع البيولوجي كأولوية. واستخدمت موارد التنوع البيولوجي المحدودة التابعة للفريق المعني بالطاقة والبيئة على مستويات محلية بحتة (مثل مبادرة خط الاستواء) وعلى المستوى العالمي لأغراض الدعوة والاشتراك في عمليات الحفظ الدولية. وبينما لم تبد ممارسات البرنامج الإنمائي في مجال الفقر والإدارة العامة اهتماما كبيرا بالتنوع البيولوجي، بدأت حافظة مشاريع البرنامج الإنمائي - مرفق البيئة العالمية في التحول عن العمل في مناطق محمية محددة المواقع إلى التركيز

على مسائل الفقر والحوكمة، مشددا بذلك على تعزيز القدرات والإدارة الرشيدة لموارد التنوع البيولوجي.

رابعا – النتائج

النتيجة ١ – الطاقة والبيئة يحتلان موقعا مركزيا في مهمة البرنامج الإنمائي.

٣٠ – إن ارتباط البيئة والطاقة بمهمة البرنامج الإنمائي الرئيسية في الحد من الفقر يبدو واضحا جليا. فقد تناول عدد من الهيئات والدراسات الدولية الموثوقة، مثل الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ وتقييم النظم الإيكولوجية في الألفية الآثار السلبية للتدهور الحاصل في الوضع البيئي الدولي على البلدان والمجتمعات الأكثر فقرا بوضوح تام.

٣١ – وقدمت أنشطة البرنامج الإنمائي في مجال البيئة مساهمات كبيرة في الجهود البيئية الدولية. فقد اتسع نطاق البرامج في مجال البيئة، وبقدر أقل في مجال الطاقة، اتساعا كبيرا منذ التسعينات، وأصبح البرنامج الإنمائي الآن من بين المنظمات العالمية الرئيسية العاملة في هذين المجالين. وأصدر البرنامج مواد معارفية تحليلية عالية الجودة ومشهود بقيمتها في حوار السياسات والدعوة وزيادة الوعي – غير أن هذه المنتجات لم تترجم بانتظام إلى برامج.

٣٢ – وشددت خطط واستراتيجيات البرنامج الإنمائي على البيئة والطاقة باعتبارهما من أولوياته طوال العقد المنصرم. فالخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ والإطار التمويلي المتعدد السنوات الذي سبقها (لكل من الفترتين ٢٠٠٠-٢٠٠٣ و ٢٠٠٤-٢٠٠٧) أبرزت كلها البيئة والطاقة، بينما نشط كبار مديري البرنامج وموظفي المقر في تمثيل البرنامج في العديد من المحافل البيئية الدولية، بالرغم من قلة وضوح دور القيادة داخل البرامج على المستوى القطري.

النتيجة ٢ – إن الخطط والاستراتيجيات المؤسسية للبرنامج الإنمائي ليس لها تأثير كبير على اختيار أولويات وأنشطة البرامج القطرية. فمن الناحية العملية، كان لتوافر الموارد المالية من مرفق البيئة العالمية تأثير أكبر على تحديد الأولويات واختيار الأنشطة للمكاتب القطرية.

٣٣ – اعتمدت برامج البيئة والطاقة في البرنامج الإنمائي غالبا على التمويل الخارجي، إذ حشدت في المتوسط ما يزيد على ٢٠٠ مليون دولار سنويا من مرفق البيئة العالمية، و ٣٠ مليون دولار من بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، وذلك خلال السنوات الخمس الماضية، بالإضافة إلى قدر كبير من التمويل المشترك من

شركاء في المشاريع. وكان استخدام الموارد من الميزانية الأساسية للبيئة والطاقة محدودا جدا منذ عام ٢٠٠٠.

٣٤ - واتسم تنفيذ البرنامج الإنمائي لمشاريع مرفق البيئة العالمية بالفاعلية والكفاءة، وقدم البرنامج مساهمة كبيرة في إنجاح هذه المشاريع. وباستخدام التمويل المقدم من مرفق البيئة العالمية أنشأ البرنامج فريقا تقنيا متخصصا وقديرا في المقر وفي المراكز الإقليمية، هو موضوع تقدير للمنظمة.

٣٥ - وبينما يجب الإشادة بالنجاح في حشد الأموال، وما تتسم به المشاريع التي ينفذها البرنامج الإنمائي عموما بتمويل من مرفق البيئة العالمية من جودة عالية، فقد وجه الأخير البرنامج الإنمائي البرامج في مجالي البيئة والطاقة نحو ما يسمى بقضايا البيئة ''العالمية''. وعلى العكس من ذلك، حظيت أولويات التنمية المستدامة الوطنية - مثل توفير المياه والمرافق الصحية، وخدمات الطاقة، وإدارة النفايات، ومكافحة تلوث الهواء المحلي والداخلي باهتمام طفيف.

٣٦ - ولم يحدد البرنامج الإنمائي موقفا مؤسسيا واضحا أو كفاءة أو مكانة في مجالي البيئة والطاقة بشكل مستقل عن دوره في تنفيذ مشاريع مرفق البيئة العالمية. فالحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة الوطنيين ينظرون إلى عمل البرنامج الإنمائي في مجالي البيئة والطاقة على المستوى القطري نظرتهم إلى مشاريع مرفق البيئة العالمية. وليس هناك ما يشير كثيرا إلى أن جدول أعمال البيئة والطاقة الناتج عن أولويات مرفق البيئة العالمية ينظر إليه باعتباره مهما أو حتى ذا صلة بوجه خاص داخل معظم دوائر البرنامج الإنمائي، الذي ما زال يعتبر مرفق البيئة العالمية في المقام الأول أنه مصدر أموال محتمل للمكاتب القطرية التي تعتمد كثيرا على قدرتها على حشد الموارد.

النتيجة ٣ - كانت استجابة البرنامج الإنمائي للأولويات الوطنية متفاوتة. فنوع عمل البرنامج الإنمائي وفعاليته في مجالي البيئة والطاقة يختلفان كثيرا بين البلدان الشريكة، ذلك أن بعض حافظات المشاريع تبدو وليدة الصدفة وتفتقر إلى التنسيق.

٣٧ - تفاوتت استجابة البرنامج الإنمائي للأولويات الوطنية في مجالي البيئة والطاقة، وكانت تعتمد إلى حد كبير على فئة البلد المعني. فبرامج البرنامج الإنمائي في البلدان الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية يغلب عليها تقديم الدعم في إعداد الخطط والاستراتيجيات. وقد كانت هذه الجهود مختلفة في نوعيتها، إذ نادرا ما توفر دليلا جيدا للاستثمارات في المستقبل، ولا تبدو دائما ذات صلة بالاحتياجات الأكثر إلحاحا للبلدان. ولم تر البلدان جدوى في الكثير من هذه الخطط في ما عدا أنها خطوة نحو الحصول على المزيد من التمويل الدولي،

الذي قلما تحقق. وثمة دلائل على وجود توافق أفضل بين الأولويات الوطنية في مجالي البيئة والطاقة والخدمات التي يقدمها البرنامج الإنمائي في البلدان الأكبر ذات الدخل الأعلى والتي بإمكان برامج البيئة الحكومية فيها أن تحصل على موارد إضافية، ومن بينها الصين.

٣٨ - وتعاني الحافظات القطرية المبنية على المشاريع من كثير من المشاكل المزمنة في المشاريع الإنمائية، وبالأخص التركيز المحدود على التأثير الأطول أجلا، والتحديات الكبيرة أمام الإبقاء على المنافع بعد إنجاز المشاريع. وليست هناك سوى بعض العلامات الواضحة الدالة على حدوث تحسن حقيقي في القدرات الحكومية لإدارة البيئة على مدى العقد الأخير أو العقدين الأخيرين، وخصوصا في البلدان الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية، ويشار باستمرار إلى انعدام القدرات باعتباره عائقا رئيسيا للتقدم. وغالبا ما تتوفر قدرات كبيرة خارج نطاق الحكومة، وهي قدرات يمكن تطويرها واستغلالها بفاعلية أكبر.

النتيجة ٤ - لم يوجه الاهتمام بدرجة كافية إلى الاختلالات في عمليات تحديد الأولويات وإعداد البرامج، الناشئة عن اعتماد البرنامج الإنمائي أساسا على التمويل من مرفق البيئة العالمية.

٣٩ - لم تبذل الإدارة العليا للبرنامج الإنمائي جهودا كافية على مستوى استراتيجي عالمي لتشجيع موظفيه على تحديد الاختلافات الرئيسية بين أولويات البرنامج الإنمائي وأولويات مرفق البيئة العالمية وتنبيه الشركاء المانحين إلى وجود فجوات كبيرة، يتعين ملؤها. فبدلا من ذلك، جرى تشجيع الموظفين بشكل ضمني، إن لم يكن بالضغط عليهم، على السعي إلى الحصول على أي تمويل متاح، وأن يستغلوه أحسن استغلال، وهو ما فعلوه عموما بقدر كبير من المهارات والمثابرة.

٤٠ - وبينما سعى البرنامج الإنمائي إلى إيجاد الفرص للتوسع في الحصول على الموارد الكبيرة المتاحة من خلال مرفق البيئة العالمية للتخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة، فمن الواضح أن فرص المشاريع الأكثر أهلية توجد في بلدان صناعية ميسورة نسبيا وليس في البلدان الأقل نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية. وعلى سبيل المثال، كانت فرص التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة في أفريقيا محدودة حتى الآن. ونشأ عن ذلك، جزئيا، أن التحدي العام المتمثل في دعم وصول البلدان والمجتمعات الأكثر فقرا، إلى الطاقة بتكلفة زهيدة حصل من البرنامج الإنمائي على اهتمام أقل مقارنة بتخفيف انبعاثات الكربون، الذي أصبح من الممكن الحصول على تمويل له بسهولة أكبر.

٤١ - وتعد الجهود الأخيرة التي بذلت لمواءمة مرفق البيئة العالمية مع الأعمال الأخرى في مجال البيئة والطاقة في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جديرة بالثناء وقد طال انتظارها.

وقد أُحرز تقدم ملحوظ على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وقد زاد وجود قدر من عدم التيقن بشأن مستوى استفادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مستقبلا من موارد مرفق البيئة العالمية وزيادة الوعي بالحاجة إلى مصادر تمويل أكثر تنوعا، مع الافتراض، على ما يبدو، بأن دعم الميزانية الأساسية سيظل محدودا للغاية من شدة الحاجة إلى جهود التقارب من هذا القبيل. ومع ذلك، لا يزال المزيد من التكامل أو التقارب لأفرقة مرفق البيئة العالمية مع بقية الفريق المعني بالطاقة والبيئة يشكل تحديا.

النتيجة ٥: تتفاوت القدرة على تخطيط وإدارة أعمال البيئة والطاقة تفاوتا كبيرا في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتفتقر معظم المكاتب إلى القدرة على الدخول في حوار رفيع المستوى بشأن السياسات مع الحكومات.

٤٢ - وفيما عدا استثناءات قليلة ملحوظة ومؤثرة فإن أفرقة المكاتب القطرية المعنية بالطاقة والبيئة لا تبدو قوية، فهي لا تشارك إلا نادرا في الخطاب السياسي الرفيع المستوى مع الحكومات وغيرها من الجهات المانحة، فيما يتعلق بمواضيع البيئة والطاقة خارج مجالات الاهتمام المحددة لمرفق البيئة العالمية. وينحو تنفيذ المشاريع لاستحواذ معظم اهتمام أفرقة المكاتب القطرية المعنية بالبيئة والطاقة. ويتبين من عمل الموظفين بأكثر من طاقتهم، إلى جانب القدرات الإدارية المحدودة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن كثيرا من أصحاب المصلحة الوطنيين غير راضين عن إدارة المشاريع. كما أعرب موظفو المقر والمراكز الإقليمية عن شواغلهم.

٤٣ - ويبدو أن الحماس والفعالية فيما يتعلق بأعمال البيئة والطاقة داخل المكاتب القطرية يتفاوتان بشكل كبير تبعا لمصلحة كل من الممثلين المقيمين وقناعاتهم، التي تتداين بشدة.

٤٤ - وفي بعض البلدان، تؤدي كثرة تبديل موظفي المكاتب القطرية وفيما بين نظرائهم العاملين في الحكومات، إلى فقدان الذاكرة المؤسسية الأمر الذي يقوض عمليات التعلم. وقد يعزى هذا جزئيا على الأقل إلى عدم وجود مسارات وظيفية تثير اهتمام الموظفين الفنيين في المنظمة. ومما يعيق حركة المكاتب القطرية أيضا العمل بنظم إدارة سيئة والطلبات على التقارير المقدمة من المقر التي تشكل عبئا ثقيلا وتتغير كثيرا.

النتيجة ٦: لا يزال الإدماج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – أي إدراج الاعتبارات البيئية في مجالات الممارسة الرئيسية الأخرى من قبيل الحد من الفقر والحكم الديمقراطي – محدودا للغاية على أي صعيد (صعيد المقر أو صعيد المراكز الإقليمية أو المكاتب القطرية).

٤٥ – هناك القليل من المؤشرات، في البلدان، على أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يضطلع بدور مؤثر في مساعدة الحكومات على وضع سياسات بيئية سليمة ذات صلة مباشرة بالقطاعات وتنفيذها حيث يُتوقع حصول نمو اقتصادي (من قبيل قطاع الزراعة، والصناعة، والنقل، والتعدين) وتنطوي المبادرة الناشئة المعنية بالفقر والبيئة، المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، على بعض الأمل في هذا المجال، لكنها تتطلب رعاية متروية كما أنها لا يمكنها إنجاز العمل بمفردها.

٤٦ – ويبدو من المرجح أن التكيف مع تغير المناخ سينشأ باعتباره من أبرز المسائل في مجل التنمية الدولية، وبالتالي سيستقطب موارد كبيرة. ويبدو واضحا أنه سيتعيّن تنفيذ تدابير التكيف على طائفة واسعة من القطاعات الإنمائية، وخصوصا في أضعف البلدان، وأقل البلدان نموا والدول النامية الجزرية الصغيرة. وحتى الآن، تناول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مسألة التكيف باعتبارها مسألة بيئية، حتى وإن كانت ترتبط ارتباط وثيقا بالفقر، والتنمية الاقتصادية، والحوكمة، وإدارة الكوارث. ويجب أن يبدأ البرنامج تناول مسألة التكيف باعتبارها مسألة إنمائية متعددة القطاعات، وليس باعتبارها مسألة بيئية فحسب، وذلك إذا ما قُيض له أن يتولى دورا قياديا في هذا المجال. وهذا ما يقتضي تعميم التكيف بإخلاص في إطار المنظمة من خلال التكامل الفعال مع الأعمال المتعلقة بالحد من الفقر.

٤٧ – ولا تزال الدعوة إلى ضرورة إدماج الأفكار والاعتبارات البيئية في سائر قطاعات التنمية في الحكومات، ''عسيرة الترويج'' بالنسبة للمكاتب القطرية إذا لم يمكن بسط مبررات الإدماج بفعالية في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

النتيجة ٧: دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال البيئة والطاقة داخل منظومة الأمم المتحدة ينطوي على أهمية لكنه لم يتحقق بالكامل.

٤٨ – ينطوي البرنامج الإنمائي على إمكانية تولي دور في غاية الأهمية في مجال البيئة والطاقة في سياق التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، حيث يبدو أن تركيزه على الناحية التشغيلية والمنفذة بدفع قطري، مضافا إليه زيادة القدرة التقنية في المجالات ذات الأولوية الناشئة، يكمل على نطاق واسع التركيز المعياري والعلمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٤٩ - وقد تحسنت بشكل ملحوظ العلاقة ونوعية التعاون التشغيلي بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة خلال السنتين إلى الثلاث سنوات الأخيرة، رغم استمرار التحديات على الصعيد التشغيلي. وهناك تجارب إيجابية من التعاون بينهما على تنفيذ مشاريع مرفق البيئة العالمية، أُدخلت فيها عدة شراكات جديدة، وأرسلت الإدارة العليا لكل من المنظمتين إشارات دعم قوية من أجل المزيد من التعاون. وكشف استعراض للتعاون على الأجل الطويل أن التنافس على الموارد، وأوجه الاختلاف في الثقافة والنظم على مستوى المنظمتين، والافتقار إلى الوضوح بشأن دور كل منهما على الصعيد الميداني، وعدم الثقة الدائم بين الموظفين، كل ذلك لا يزال يثبت في بعض الحالات أنها أمور من الصعب التغلب عليها.

٥٠ - وهناك المزيد من الفرص المتاحة لتعزيز التعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى الناشطة في مجال البيئة والطاقة، من قبيل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو).

النتيجة ٨: لا يزال قياس التقدم المحرز في مجال البيئة والطاقة يمثل تحديا.

٥١ - استُثمرت جهود كبيرة ولا تزال تُستثمر في الإدارة القائمة على النتائج في جميع مجالات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. لكن تقارير البرنامج الإنمائي بشأن مجال البيئة والطاقة لا تزال تركز على المدخلات والأنشطة بدلا من التركيز على النواتج. ولا يزال وضع مؤشرات موثوق بها وفعالة من حيث التكلفة من أجل الاستثمارات في مجال البيئة والطاقة، والتغييرات في السياسة العامة، وتنمية القدرات، يشكل أمرا جديرا بالاهتمام وإن كان هدفا صعب التحقيق إلى أبعد حد. ورغم حصول بعض التقدم الجدير بالثناء في المجالات التقنية الفردية، فمن الواضح أنه لا يمكن قياس كل ما هو مهم، كما أنه ليس من السهل تحديد ما كان سيحدث في حالة عدم وجود النشاط قيد التقييم. ومما يزيد من تعقيد التحدي الذي يواجهه الإبلاغ عن الأداء أن البرنامج الإنمائي ليس سوى أحد المساهمين في النتائج الإنمائية لبرنامج قطري ما. والسبيل إلى ذلك هو إجراء تقييم بعناية للأثر وللنتائج الوطنية التي يساعد البرنامج الإنمائي على تحقيقها، وتحليلها وتوثيقها بالتنسيق مع الشركاء الآخرين بدلا من محاولة عزل أثر مساهمة البرنامج الإنمائي. ولعدم وضوح أطر النتائج والتقارير المتعلقة بالنواتج، سمح البرنامج الإنمائي لنفسه بأن ينساق إلى تقديم عروض وتعهدات بشأن الأداء، تتصف باللاواقعية في ضوء موارده.

النتيجة ٩: اتخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعض الخطوات الهامة لتصحيح الوضع في الأعمال القادمة في مجال البيئة والطاقة، بما في ذلك السعي من أجل زيادة تنويع مصادر التمويل، رغم أنه يبدو من المرجح أن التقدم المحرز سيكون محدودا ما لم يدمج مجال البيئة والطاقة في المنظمة بصورة حقيقية.

٥٢ - تعرض الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، مجموعة مترابطة من الأولويات في مجال الطاقة والبيئة للبرنامج الإنمائي، لكنها غير مقنعة من حيث أنها لا ترتبط بتخصيص الموارد، ولا تعترف الخطة بالقضايا الرئيسية الناجمة عن الاعتماد الكبير على موارد مرفق البيئة العالمية أو تتفاعل معها.

٥٣ - وفي حين أن ظهور بعض مصادر التمويل الجديدة أمر مشجع، فلا يزال التركيز يبدو وكأنه ينصبّ على السعي وراء الأموال المتاحة، بدلا من تخصيص الموارد الأساسية لمجموعات من الأنشطة التي تتفق مع ولاية البرنامج الإنمائي. ونتيجة ذلك أنه، يبدو أن هناك مجازفة حقيقية تتمثل في أن مجال البيئة والطاقة سيظل يحصل على عناية غير كافية أو غير متوازنة، ولا سيما في أقل البلدان نموا والدول النامية الجزرية الصغيرة.

٥٤ - وقد تؤدي القدرات المحدودة للمكاتب الإقليمية التابعة للبرنامج الإنمائي، إلى إعاقة قدرته على تحقيق فرص جديدة ومثيرة للاهتمام للعمل مع مجموعة أكثر تنوعا من مصادر التمويل من قبيل سوق الكربون وصناديق التكيف. وقد يساعد الانتقال إلى نهج ''أمم متحدة واحدة'' في التغلب على هذه القيود إلى حد ما. ولكن حتى وإن كان البرنامج الإنمائي يحقق قدرا أكبر من التعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة وغيره من الوكالات المتخصصة، فإنه سيظل بحاجة إلى تعزيز قدراته الداخلية في مجال البيئة والطاقة إذا ما تعّين على المكاتب القطرية تقديم دعم عالي الجودة لتنفيذ البرامج على الصعيد القطري.

خامسا - التوصيات

التوصية ١: ينبغي أن يواصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سعيه بشكل أوضح لتنفيذ ولايته المحددة في مجال البيئة والطاقة بدلا من الأولويات الخاصة لعدد محدود من الجهات الرئيسية المانحة للأموال.

٥٥ - يجب أن يصوغ البرنامج الإنمائي أولوياته الاستراتيجية في مجال البيئة والطاقة حسب مهمته وقدراته، وحسب الأولويات الوطنية للتنمية المستدامة للبلدان الشريكة فيه. وينبغي أن يبدأ في بناء خطط مترابطة للمشروعات المتعلقة بالبيئة والطاقة في سياق التنمية المستدامة.

كما يجب أن يحشد البرنامج ويخصص الموارد التي تدعم هذه الخطط، بدلا من اختيار أولويات وأنشطة بطريقة انتهازية استنادا إلى مدى توافر التمويل.

٥٦ - وينبغي أن يعيد البرنامج الإنمائي صياغة أولوياته في مجال البيئة والطاقة، وأن يحدد الثغرات في الموارد، ويعرضها على الجهات المانحة. وينبغي على وجه الخصوص أن تستهدف الخطط ما يلي: (أ) تحديد الأولويات الوطنية للتنمية المستدامة التي تستحق التمويل من مرفق البيئة العالمية، وبيان طرق معالجتها، لا سيما في أقل البلدان نموا وفي الدول النامية الجزرية الصغيرة؛ (ب) توزيع المخصصات العامة من الموارد بين البلدان والمواضيع بالاستناد إلى الاحتياجات والفرص الفعلية؛ و (ج) وضع استراتيجية مترابطة للطاقة على نطاق البرنامج الإنمائي تحدد مكانة واقعية للمنظمة تعكس الاحتياجات في أشد البلدان فقرا.

٥٧ - ولرصد التقدم المحرز في المجالات الأنفة الذكر، ينبغي أن يقدم البرنامج الإنمائي تقارير منتظمة عن مصدر وتخصيص الموارد المالية والبشرية لتحقيق الأهداف، والأولويات، والبرامج المعتمدة.

التوصية ٢: ينبغي أن يضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور استباقي من أجل الاستجابة للأولويات الوطنية.

٥٨ - ينبغي أن يعزز البرنامج الإنمائي حواره بشأن السياسات العامة مع البلدان المستفيدة من البرنامج من أجل تحديد الأولويات الوطنية للتنمية المستدامة بصورة أفضل، لا سيما في أقل البلدان نموا وفي البلدان النامية الجزرية الصغيرة. كما ينبغي أن يدعو ويسعى إلى إيجاد فرص لمراعاة شواغل البيئة والطاقة في خطط وبرامج التنمية الوطنية، وتنمية القدرات على الصعيد القطري للعمل بشأنها.

٥٩ - وينبغي على البرنامج الإنمائي، في إعداده لوثيقة البرنامج القطري مع الحكومات، أن يجري تقييما دوريا للحافظات المتعلقة بالبيئة والطاقة على الصعيد القطري. وينبغي دعوة الشركاء إلى المشاركة في الاستعراضات. وفي البلدان التي تكون فيها القدرة الحكومية محدودة، ينبغي أن يشجع البرنامج الإنمائي التعاون مع الأفراد والمنظمات القادرة من خارج الحكومة وأن يعزز دورهما.

التوصية ٣: ينبغي أن يحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وينفذ الترتيبات والحوافز المؤسسية لتعزيز إدماج عنصر البيئة في جميع مجالات الممارسة الرئيسية.

٦٠ - ينبغي أن يدمج البرنامج الإنمائي مجال البيئة والطاقة في ممارساته الرئيسية المتعلقة للحد من الفقر، والحكم الديمقراطي، ومنع حدوث الأزمات والتعافي منها. وهذا ما سيقتضي حسا

قياديا والتزاما على جميع مستويات المنظمة، وليس فقط في إطار الممارسات المتبعة في مجال البيئة والطاقة.

٦١ - وسيقتضي الإدماج قيام شراكات قوية مع الحكومات، والمنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الأطراف الفاعلة، من قبيل المجتمع المدني والمنظمات الأكاديمية الناشطة في الميدان، الأمر الذي لا بد للبرنامج الإنمائي من تشجيعه.

٦٢ - وينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإسراع في نقل قضية التكيف مع تغير المناخ من قضية بيئية، لتصبح شاغلا إنمائيا سائدا يحرّك المنظمة بأسرها. وينبغي النظر إلى التكيف مع تغير المناخ بوصفه أولوية رئيسية بالنسبة للبرنامج الإنمائي ككل.

التوصية ٤: ينبغي أن يحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خيارات لتعزيز قدرات المكاتب القطرية في مجال البيئة والطاقة.

٦٣ - ينبغي أن يكثف البرنامج الإنمائي الجهود المبذولة حاليا لتركيز اهتمام الممثلين المقيمين على مجال البيئة والطاقة باعتبار ذلك عنصرا أساسيا من عناصر التنمية المستدامة، وبناء قدراتهم الفردية في هذه المجالات.

٦٤ - وينبغي أن ينظر البرنامج الإنمائي في إنشاء وظائف جديدة، وترفيع الوظائف الحالية، وزيادة مدى توافر الموظفين العاملين في المراكز الإقليمية.

٦٥ - وينبغي أن يستكشف البرنامج الإنمائي إمكانية تحسين الفرص الوظيفية الطويلة الأجل للأخصائيين الفنيين العاملين حاليا في المراكز الإقليمية والمكاتب القطرية.