الأمم المتحدة

A/63/201

الجمعية العامة

Distr.: General
31 July 2008
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والستون

البند ٥٧ من جدول الأعمال المؤقت*

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية

اتجاهات المساهمات بالأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية والتدابير المتخذة من أجل تشجيع إقامة قاعدة كافية وموسعة ويمكن التنبؤ بها للمساعدة الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة

تقرير الأمين العام**

موجز

بناء على طلب الجمعية العامة الوارد في الفقرة ٣٠ من قرارها ٦٢/٢٠٨، يتناول هذا التقرير مسائل توسيع قاعدة المساعدة الإنمائية وتعزيز وجود اتجاه تصاعدي في المساهمات الحقيقية في الأنشطة التنفيذية التي يضطلع بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، مما يكفل القدرة على التنبؤ بالموارد ويضمن التوازن المناسب بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الاتجاهات الأخيرة والوضع الحالي، ويحلل العقبات التي تعترض تحسين الأوضاع، كما يعرض إجراءات المتابعة التي نفذها الأمين العام أو التي يعتزم تنفيذها

* A/63/150.

** يرجع سبب تأخير تقديم هذا التقرير إلى المشاورات المكثفة التي أجريت مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

260808 260808 08-44522 (A)

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – مقدمة	١-٤	٣
ثانيا – معلومات أساسية	٥-٩	٤
ثالثا – تدابير تشجيع إقامة قاعدة كافية وموسعة ويمكن التنبؤ بها للمساعدة الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة وتشجيع استمرار الاتجاه التصاعدي في المساهمات الفعلية	١٠-٦٨	٦
ألف – قاعدة المساعدة الإنمائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة	١٠-٤٢	٦
باء – القدرة على التنبؤ والتعهد المتعدد السنوات	٤٣-٥٣	١٧
جيم – التوازن بين المساهمات الأساسية وغير الأساسية	٥٤-٦٨	٢٠
رابعا – الخلاصة	٦٩-٧٢	٢٦

الإطارات

الإطار ١ – مبادرة المنح الإنسانية السليمة	١٣
الإطار ٢ – دول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة	٢٥

أولا – مقدمة

١ – أعربت الجمعية العامة بصورة متكررة في قراراتها، بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، عن ضرورة تزويد منظومة الأمم المتحدة بالموارد الكافية في الوقت المناسب بهدف تمكينها من النهوض بولاياتها. وفي الفقرة ٢٩ من أحدث قراراتها ٦٢/٢٠٨، طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يتخذ، بالتشاور الكامل مع الدول الأعضاء، تدابير تكفل ما يلي: (أ) إقامة قاعدة كافية وموسعة للمساعدة الإنمائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة، مع مراعاة أمور عدة منها الأولويات الإنمائية لدى البلدان المستفيدة من البرامج؛ (ب) تعزيز استمرار الاتجاه التصاعدي في المساهمات الحقيقية المقدمة إلى الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، وتحديد العقبات التي تعترض تحقيق ذلك الهدف، وتقديم التوصيات المناسبة في هذا الصدد؛ (ج) تعزيز إمكانية التنبؤ والتعهد المتعدد السنوات بتمويل الأنشطة التنفيذية المضطلع بها من أجل التنمية؛ (د) تعزيز وجود توازن مناسب بين المساهمات الأساسية وغير الأساسية. وفي الفقرة ٣٠ من قرارها ٦٢/٢٠٨ طلبت الجمعية أيضا إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً بشأن متابعة هذا الطلب إلى الدورة الثالثة والستين للجمعية.

٢ – وقد أُعد هذا التقرير استجابة للطلب الوارد في الفقرة ٣٠ من قرار الجمعية العامة ٦٢/٢٠٨. ويعطي لمحة عامة موجزة عن الاتجاهات الحالية في تمويل الأنشطة التي يضطلع بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. كما أنه يحلل العقبات الرئيسية التي تواجهها منظومة الأمم المتحدة في سبيل ضمان تدفقات موارد مناسبة ويمكن التنبؤ بها في ظل التغير الحادث في بيئة المعونة.

٣ – ويتناول التقرير ثلاث مسائل وهي: (أ) توسيع قاعدة المساعدة الإنمائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة وتعزيز الاتجاه التصاعدي في المساهمات الحقيقية؛ (ب) كفالة القدرة على التنبؤ؛ (ج) ضمان إحداث توازن مناسب بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية. وفي إطار كل مسألة من تلك المسائل، يورد الفرع المتعلق بالمسألة الاتجاهات الأخيرة والوضع الحالي، ويحلل العقبات التي تقف أمام تحسين الأوضاع، كما يعرض الإجراءات التي جرى تنفيذها ومقترحات العمل.

٤ – وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع تقرير الأمين العام عن العملية الإدارية لتنفيذ قرار الجمعية العامة ٦٢/٢٠٨ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسية الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية[(١)]، وتقرير

(١) E/2008/49.

الأمين العام عن التحليل الإحصائي الشامل لتمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية لعام ٢٠٠٦[٢].

ثانيا – معلومات أساسية

٥ – يجب استعراض مسألة تمويل الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في ضوء خلفية الاتجاهات العالمية في مجال التعاون الإنمائي. وترتبط مسألة كفاية تمويل أنشطة منظومة الأمم المتحدة بالإنجاز العام في تحقيق الرقم المستهدف المتمثل في تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي من أجل المساعدة الإنمائية الرسمية. ففي الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٤، تراجع مستوى الإنجاز في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية عموماً عن مستواه في عام ١٩٩٥. ولم تتجاوز المساعدة الإنمائية الرسمية الإجمالية مستوى الإنجاز الذي تحقق عام ١٩٩٥ إلا في عام ٢٠٠٥. وقد تزامن هذا التراجع مع فترة من الزمن كان يعكف فيها المجتمع الدولي، من خلال المؤتمرات الرئيسية التي عقدت في التسعينات، على إقامة عناصر الشراكة الدولية من أجل التنمية التي ترتب عليها تقديم مزيد من المساعدات إلى البلدان النامية. كما تزامن مع فترة كان يعمل فيها جميع منظمات الأمم المتحدة على تحسين تدفق الموارد إلى برامجها، وقد أخذت تركز خلال السنوات الأخيرة بصورة مستمرة على أهمية الموارد الأساسية.

٦ – وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، بذل المجتمع الدولي جهوداً متجددة لتوسيع حجم تدفق المساعدات وكذلك تحسين فعاليتها، بهدف التصدي للتحديات العالمية التي تعترض سبيل التنمية فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. ولا تزال الجهود مستمرة، وخلال عام ٢٠٠٨ ستلقي ثلاث مناسبات الضوء على بعض العناصر الرئيسية: (أ) مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري، والمزمع عقده في الدوحة في تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، سيستعرض التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات في ستة مجالات من مجالات توافق آراء مونتيري؛ (ب) سيعقد منتدى رفيع المستوى معني بفعالية المعونة في أكرا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨؛ (ج) كان أول منتدى للتعاون الإنمائي، عقد في ٣٠ حزيران/يونيه – ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨ خلال الجزء الرفيع المستوى من الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، قد ناقش سبل الوفاء بالتزامات تقديم المعونة وتحسين جودتها.

---

(٢) A/63/71-E/2008/46.

٧ - ومعظم الجهات المانحة بعيدة عن الوفاء بالتزاماتها بزيادة المعونة التي تقدمها، وستحتاج إلى بذل جهود غير مسبوقة لزيادة تلك المعونة من أجل بلوغ أهدافها. وفي نهاية عام ٢٠٠٧، بلغ حجم المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمتها الجهات المانحة داخل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية ١٠٣,٧ بلايين دولار، وهو انخفاض بالقيمة الحقيقة نسبته ٨,٤ في المائة منذ عام ٢٠٠٦. وهذا يمثل تراجعاً في نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي من ٠,٣١ في المائة إلى ٠,٢٨ في المائة. وإذا استثنينا منح تخفيف عبء الدين التي أسهمت في الارتفاع الاستثنائي الذي تحقق في مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، فإن صافي المساعدة الإنمائية الرسمية يكون قد ارتفع بالقيمة الحقيقة بنسبة ٢,٤ في المائة. والالتزامات التي قدمت في مؤتمر قمة مجموعة البلدان الثمانية في غلن إيغلز، اسكتلندا، ومؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ أفادت ضمنياً أن المعونة ستزداد من ٨٠ بليون دولار عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٠. في حين أن الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية، في الواقع، لم تبلغ حتى اليوم (باستثناء منح تخفيف عبء الدين) إلا نصف النسبة اللازمة لتحقيق الرقم المستهدف لعام ٢٠١٠ وهو ١٣٠ بليون دولار.

٨ - وهناك اتجاها تنخفض فيه تعددية الأطراف قليلا في المعونة. ولا تزال المعونة المتعددة الأطراف تمثل حوالي ٤٠ في المائة من التدفقات العالمية (و ٥٠ في المائة من التدفقات المتأتية من الجهات المانحة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية)، ولكن ٥٠ في المائة من هذه الأموال المقدمة (بما فيها تلك المقدمة من أجل أنشطة الأمم المتحدة) مخصصة لمبادرات أو قطاعات أو مواضيع محددة. وفيما يتعلق بالتوزيع القطاعي، ازدادت المعونة المقدمة إلى القطاعات الاجتماعية والحوكمة، في حين تضاءلت المعونة المقدمة إلى الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية[٣].

٩ - وأوجدت التغيرات التي شهدتها الساحة الإنمائية الدولية خلال العقد الماضي بيئة أكثر تعقيداً تتسم بتزايد عدد المانحين والقنوات، بما في ذلك صناديق، وترتيبات/آليات تمويل، ومؤسسات خيرية وشراكات جديدة بين القطاعين العام والخاص. وتزامنت هذه التطورات مع بدء تطبيق أشكال جديدة من طرائق التمويل: تتمثل في الدعم المباشر للميزانية، والنهوج القطاعية الشاملة، والأشكال الجديدة من التمويل الجماعي على المستوى القطري عن طريق إلغاء المركزية في قرارات تمويل المساعدات وتحويلها إلى الميدان، وتضاعف أعداد الصناديق العالمية؛ وهي أمثلة على بنية المعونة الجديدة الناشئة. وتحتاج هذه البيئة المتغيرة إلى اتباع نهوج

(٣) انظر الوثيقة E/2008/69.

جديدة تجاه أصحاب المصلحة المتعددين، يكون من شأنها الجمع بين مجموعة من الأطراف الفاعلة (الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الخاصة)، ذات القدرات والموارد التكاملية، كي تعمل معاً نحو تحقيق هدف مشترك. ومع أن هذه الشراكات الجديدة ستؤدي إلى توسيع نطاق الفرص، فإنها تتطلب أيضاً نظماً جديدة وفعالة لإدارة أنشطة أصحاب المصلحة المتعددين. وينطبق هذا أيضاً على منظومة الأمم المتحدة، فهي تتفاعل مع هذه التغيرات في البنية الكلية للتعاون الإنمائي.

ثالثا – تدابير تشجيع إقامة قاعدة كافية وموسعة ويمكن التنبؤ بها للمساعدة الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة وتشجيع استمرار الاتجاه التصاعدي في المساهمات الفعلية

ألف – قاعدة المساعدة الإنمائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة

١ – الاتجاه الأخير/الوضع الحالي

١٠ – في عام ٢٠٠٦، توقف الاتجاه التصاعدي في مجموع المساهمات التي تلقتها منظومة الأمم المتحدة من أجل الأنشطة التنفيذية الذي بدأ عام ٢٠٠٢. فالمبلغ المحصل عام ٢٠٠٦ الذي بلغ ١٧,٢ بليون دولار يمثل، بالقيمة الحقيقة، انخفاضاً بنسبة ٢,٠ في المائة عن عام ٢٠٠٥[٤]. وعزي الانخفاض إلى تناقص في الموارد غير الأساسية بنسبة ٥,١ في المائة، وهو ما يجسد حقيقة أن عام ٢٠٠٥ كان عاماً استثنائياً من ناحية الاحتياجات من الموارد بسبب الأزمتين الإنسانيتين (أمواج التسونامي في آسيا وزلزال جنوب آسيا). وفي تلك الأثناء، شهدت الموارد الأساسية عام ٢٠٠٦ ارتفاعاً، بالقيمة الحقيقة، بنسبة ٦,٣ في المائة عن عام ٢٠٠٥. ولكن هذه الزيادة في الموارد الأساسية عام ٢٠٠٦ قد تكون أيضاً تأثرت بالابتكارات الهامة في طريقة حساب المساهمات في الموارد الأساسية في إحصاءات الأمم المتحدة المتعلقة بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، مما قلل حالات النقص في الإبلاغ التي كانت تحدث في السابق.

١١ – وفي حين أن منظومة الأمم المتحدة كانت قد استقطبت حتى عام ٢٠٠٦ مستويات متزايدة من التمويل الإجمالي، فإن ذلك كان يرجع بصورة رئيسية إلى الزيادة في التمويل الأساسي أو التكميلي. وتبرز هذه الاتجاهات في وقت تتلقى فيه منظومة الأمم المتحدة طلبات ضخمة لمساعدة البلدان على إحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها

(٤) انظر A/63/71-E/2008/46.

دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. ويجب أن يتناسب مستوى الموارد التي تتلقاها المنظمات مع ولاياتها والطلبات التي تتلقاها على مستوى المنظومة. وهناك حاجة ملحة لأن تزيد البلدان المانحة من تمويلها للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، وخصوصاً عن طريق تقديم الموارد الأساسية.

١٢ - ومن شأن توسيع قاعدة المانحين أيضا الإسهام في تعزيز الاستدامة المالية طويلة الأجل. وفي الوقت الراهن، يبقى الاعتماد الكبير على عدد محدود من المانحين هو الاتجاه السائد. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن أكبر عشرة مانحين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قدموا ما يقارب من ٨٠ في المائة من مجموع الموارد العادية التي حصل عليها البرنامج عام ٢٠٠٨. وفي عام ٢٠٠٠، كانت مساهمات أكبر عشرة مانحين قد بلغت ٨٦ في المائة من مجموع المساهمات في الموارد العادية[٥].

١٣ - وفيما يتعلق بمجموع عدد البلدان المساهمة، فإن عدد الحكومات المساهمة في موارد منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، على سبيل المثال، انخفض قليلاً في السنوات الأخيرة، من ١٠٩ بلدان عام ٢٠٠٥ إلى ١٠٤ بلدان عام ٢٠٠٦ وإلى ١٠٢ من البلدان عام ٢٠٠٧[٦].

١٤ - وفي المقابل، تزايدت أهمية المساهمات التي تقدمها الدول غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى منظومة الأمم المتحدة، حيث بلغ مجموعها ٤٥١ مليون دولار عام ٢٠٠٦ (بعد استثناء مساهمات الدعم الذاتي)، أي بزيادة نسبتها ١٠٤ في المائة عن مبلغ المساهمات عام ٢٠٠٤ وهو ٢٢١ مليون دولار[٧]. وعلى الرغم من تواضع هذا المبلغ مقارنة بالمساهمات الإجمالية، فإنه مع ذلك تطور محل ترحيب. ومن الجدير بالذكر أن صندوق الأمم المتحدة للسكان تلقى عام ٢٠٠٧ مساهمات من جميع البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث أعلن، عام ٢٠٠٨، ٤١ بلداً من البلدان غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية عن تبرعات لصندوق الأمم المتحدة للسكان لعدة سنوات. ومن أصل ١٨٢ حكومة مانحة للصندوق، ازدادت مساهمات ١٩ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية و ٥١ بلداً من البلدان التي تنفذ فيها برامج.

١٥ - وبلغت الموارد المسماة ''موارد الدعم الذاتي''، التي تنقلها حكومة البلد عن طريق وكالات الأمم المتحدة لإنفاقها في البلد ذاته، ١,٨٩ بليون دولار عام ٢٠٠٦، مقدمة من

(٥) انظر DP/2008/24.

(٦) انظر E/ICEF/2008/10 و E/ICEF/2007/9 و E/ICEF/2006/11.

(٧) انظر A/63/71-E/2008/46، الجدول ٨.

١٥٤ بلداً. وحصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ما يقرب من ١,٤ بليون دولار، بزيادة نسبتها ٢٤ في المائة عن عام ٢٠٠٥)، وبرنامج الأغذية العالمي، على دعم من هذا النوع على نطاق واسع جداً. والأمر الوحيد الذي ينبغي التنبه إليه هو أن هذه الأموال قد لا تمثل دائماً موارد ''جديدة''، بل مساهمات عابرة أصلها أموالا قدمتها مصارف تنمية أو مقدمو المنح الثنائية.

١٦ - ويتنامى التمويل المتعدد الأطراف أو التمويل الجماعي كمصدر تمويل بالنسبة لبعض الكيانات. فبالنسبة لليونيسيف، غالباً ما يجري توجيه هذه المبالغ إلى حالات الاستجابة الإنسانية والإنعاش اللاحق للأزمة، وتتضمن، من بين مصادر أخر، الدخل المحقق من مختلف آليات التمويل الجماعي[٨]. وحتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، بلغت الأموال المتأتية من مثل تلك المصادر ١٩٤ مليون دولار، بما يتجاوز مجموع تلك الأموال عام ٢٠٠٦ البالغ ١٧٨ مليون دولار. ويتوقع أن يتزايد التمويل ضمن هذه الفئة في السنوات القادمة، مما يعكس نهج التمويل الذي يتبعه بعض المانحين الرئيسيين الذي يميل أكثر نحو التمويل الجماعي.

١٧ - وشهدت السنوات الأخيرة نمواً في التمويل من خارج نطاق المانحين الحكوميين التقليديين، ولا سيما من التمويل الخاص الذي ينشط بصورة أساسية في مجالات التنمية الاجتماعية. وقد بلغت المساهمات غير الحكومية والخاصة المقدمة إلى الأمم المتحدة ١,٤٧ بليون دولار على الأقل عام ٢٠٠٦، وهي زيادة حادة قياسا على عام ٢٠٠٥[٩]. وتكثف مؤسسات الأمم المتحدة جهودها لتعبئة الموارد من الشركاء غير الحكوميين. فعلى سبيل المثال، أقامت اليونيسيف ترتيبات مع اللجان الوطنية غير الحكومية التي تسهم بما نسبته ٤٠ في المائة من تمويلها الإجمالي[١٠]. ويقيم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي شراكات مع مؤسسات في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من صغر نسبة التمويل الخاص إلى مجموع المساهمات المقدمة إلى الأمم المتحدة، فإن ذلك التمويل قد يشكل قاعدة موارد رئيسية على المستوى القطري بالنسبة لمنظمات الأمم المتحدة التي تنفذ برامج قطرية ذات نطاق صغير.

---

(٨) تشمل المنح المقدمة من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (٧٨ مليون دولار)؛ والصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين للسودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا (٦٣,٥ مليون دولار)؛ ومنح الصندوق الاستئماني للعراق (٢٧ مليون دولار)، وأموال صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للأمن البشري (مليون دولار).

(٩) انظر A/63/71-E/2008/46، المرفق الأول.

(١٠) انظر A/62/73-E/2007/52.

٢ - العقبات التي تقف أمام تعزيز الاتجاه التصاعدي في المساهمات الفعلية

١٨ - ألقت مشاعر الريبة الأخيرة إزاء الاقتصاد العالمي بظلالها على عملية مواصلة توسيع نطاق تمويل أنشطة الأمم المتحدة. ويتوقع حدوث انخفاض ملحوظ في معدل نمو الاقتصاد العالمي، الذي بلغ ٣,٨ في المائة عام ٢٠٠٧، ليصل إلى ١,٨ في المائة و ٢,١ في المائة في توقعات عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ على التوالي[١١]. ويتوقع حدوث تباطؤ في اقتصادات البلدان المتقدمة النمو، الأمر الذي قد يؤثر في إجمالي تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية عموماً وفي المساهمات المقدمة إلى الأمم المتحدة خصوصا.

١٩ - إن عنصر الطوعية في تمويل أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية يجعل ذلك التمويل عرضة للانخفاض في أوقات تقييد الميزانيات الحكومية. وينبغي إيجاد سبل تحول دون استمرار الحالة التي ترجئ الجهة المانحة البت في حجم التبرعات التي ستقدم إلى الأمم المتحدة إلى نهاية عملية اتخاذ القرارات، والتي لا يرتبط فيها حجم التبرعات بمدى جودة برامجها أو مدى أولويتها بل بمستوى الأموال المتبقية دون تخصيص بعدما يجري تقديرها والتفاوض بشأنها وبعد ضمان الوفاء بالالتزامات الأخرى.

٢٠ - وأعرب مختلف مجالس إدارة مؤسسات الأمم المتحدة عن القلق إزاء احتمال تفضيل الجهات المانحة قنوات أخرى على الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف المشتركة. وقد يكون ذلك مؤشراً إلى أن جوانب معينة من أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية لا يزال يُنظر إليها على أنها لا تتيح شفافية كافية فيما يتعلق بمساهمات الجهات المانحة. وتزيد الطبيعة المعقدة والتنوع في الأعمال التنفيذية التي تقوم بها الأمم المتحدة من صعوبة تقييم الآثار على الرغم من الجهود التي تبذل لتحسين الإدارة القائمة على النتائج. ولهذا فإن معظم المانحين الذين زادوا التزاماتهم في المساعدة الإنمائية الرسمية، فعلوا ذلك عن طريق برامج التعاون الثنائي، واختاروا منظمات متعددة الأطراف بدل زيادة إجمالي التمويل المقدم إلى منظومة الأمم المتحدة زيادة كبيرة. وسيوفر التجديد الخامس عشر لموارد المؤسسة الإنمائية الدولية ما مجموعه ٤١,٦ بليون دولار، أي بزيادة قدرها ٩,٥ بليون دولار عن التجديد الرابع عشر الذي وفر ٣٢,١ بليون دولار.

٢١ - وتعبئة المساعدة تكون أسهل في قضية لها أثر مباشرة وواضح المعالم. وتحظى المساعدة الإنسانية بأكبر حصة من إجمالي إنفاق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وتبين التقديرات أنها قد ازدادت بمعدل متوسط قدره ١٥,٣ في المائة سنوياً خلال

(١١) تقرير مستكمل عن الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم في منتصف عام ٢٠٠٨.

الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٣ التي امتدت ١١ عاماً، مقارنة بمعدل الزيادة في نفقات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية (صافي عنصر المساعدة الإنسانية) الذي كان أقل بكثير وبوتيرة أكثر انتظاماً، حيث بلغ ٧,٤ في المائة سنويا[١٢].

٢٢ - وقد نجحت آليات جديدة، مثل الصناديق العالمية للجهات المانحة المتعددة الأطراف، في تعبئة الموارد سعياً إلى تحقيق أهداف معينة. وتكتسب حالياً المساهمات القائمة على المنح المقدمة من القطاع الخاص والمجتمع المدني (بما في ذلك المؤسسات الخيرية والشركات ومؤسسات البحث المتخصصة وأنواع أخرى من المنظمات غير الحكومية) أهمية متزايدة. ونمو الصناديق العالمية لا يعني بالضرورة أن تلك الموارد لن تصب في صالح منظومة الأمم المتحدة، حيث إن بعض تلك الموارد تمر عبر وكالات الأمم المتحدة. ومع ذلك، فإن بعض التشويهات في التخطيط للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية قد يثير القلق. وتحديداً، يبدو أن الصناديق العالمية تتيح قدراً أقل من تحديد الأولويات على المستوى القطري فيما يتعلق بمبادرات التمويل، أما إذا كانت تلك الموارد مقدمة مباشرة إلى وكالات الأمم المتحدة على المستوى القطري، فإن تركيزاً أكبر سيتجه إلى تسخير تلك الموارد لتنفيذ برامج قطرية استناداً إلى أولويات البلدان.

٢٣ - وبناء على ذلك، يجب كفالة التكامل في التمويل اللازم للتعاون الثنائي، والمؤسسات المالية الدولية (وخصوصاً المؤسسة الإنمائية الدولية)، والصناديق العالمية والتعاون الإنمائي للأمم المتحدة.

٢٤ - وعند تعزيز التكامل، يجب مراعاة جانب هام يتعلق بالمعايير المختلفة التي يستخدمها مختلف المنظمات. وعلى سبيل المثال، فإن المعايير التي تستخدمها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية، في تصنيف مدى تأهل أي كيان من كيانات الأمم المتحدة لتلقي أموال المساعدة الإنمائية الرسمية، تشترط على الكيان المتقدم بطلب الحصول على تلك الأموال أن يبرهن على مساهمته في التنمية الاقتصادية الوطنية ورفاه البلد[١٣]. وتستثنى من هذا الشرط برامج الأمم المتحدة التي تسهم إسهاماً هاماً في التنمية بناء على طلب من الدول الأعضاء، بما في ذلك برنامج حقوق الإنسان. ولتشجيع الحكومات المانحة على تقديم المزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية إلى برامج الأمم المتحدة، يتعين إعادة النظر في مثل تلك المعايير بحيث تستطيع الدول الأعضاء احتساب المساهمات المقدمة إلى طائفة أوسع من برامج الأمم المتحدة باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية.

---

(١٢) انظر A/60/74-E/2005/57، الفقرات ٥٦-٥٨.

(١٣) صحيفة وقائع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ''هل هذه مساعدة إنمائية رسمية؟''، أيار/مايو ٢٠٠٧.

٢٥ - وليس لدى الأمم المتحدة مظروفاً عالمياً، على غرار ما توفره المؤسسة الإنمائية الدولية للمانحين المحتملين، يضم وثيقة شاملة عن البرنامج المقترح تحدد إجمالي مستويات الموارد المطلوبة ومعايير تخصيصها وأي مؤشرات إضافية مطلوبة عن السياسات. وقد أضعف هذا الأمر موقف الأمم المتحدة في مجال التنافس للحصول على موارد حاسمة الأهمية.

٢٦ - لقد أدخلت على طرائق المعونة تغييرات، فازداد استخدام النهوج القطاعية الشاملة وطرائق دعم الميزانية (دعم الميزانية العام أو المباشر) مما أثر كثيراً في الطريقة التي تجري بها برمجة التعاون الإنمائي وتنظيمه وتنفيذه وتمويله. وفي كلتا الحالتين، يتعزز دور الحكومات القيادي، ويدمج التعاون الإنمائي في سياسات أو وثائق أو استراتيجيات توجهها الحكومات، وتصبح الإجراءات الوطنية للإنفاق والمساءلة سارية على جميع الجهات المانحة. وتشارك الجهات المانحة في هذه الطرائق الجديدة عن طريق تجميع دعمها المالي في ''سلات'' تدعم البرنامج القطاعي عموماً أو الميزانية العامة، وتنأى عن تمويل فرادى المشاريع أو البرامج المركزة على مجال واحد من المجالات، وتقدم تمويلاً لا يفرد لغرض محدد ويتماشى مع السعي نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف أخرى متفق عليها دولياً.

٢٧ - ومع أن هذه الطرائق الجديدة للمعونة تفيد كثيراً في دعم تنفيذ البرامج وتمويلها، فهي قد تؤثر في بعض المنظمات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة، وخصوصاً إذا لم تكن تلك المنظمات مشاركة في آليات التنسيق. ومع أن منظومة الأمم المتحدة كانت ممثلة في الاجتماعات الهامة في معظم البلدان إلا أنها لم تشارك بنشاط لا في توفير تمويل مباشر لدعم الميزانيات ولا في ضبط إجراءاتها ومواءمتها مع إجراءات الجهات المانحة وحكومات البلدان المستفيدة من البرامج. وقد شجعت الجمعية العامة في الفقرة ١٠٣ من قرارها ٦٢/٢٠٨ دعوة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي إلى المشاركة، بحكم وظيفته، في طرائق المعونة وآليات التنسيق الحالية والجديدة، بناء على طلب البلد المستفيد من البرامج، ودعت جهاز الأمم المتحدة الإنمائي إلى تعزيز مشاركته في ذلك الصدد.

٢٨ - ومع أنه لم تتضح بعد الكيفية التي يمكن بها للطرائق الجديدة أن تؤثر بصورة مباشرة في تمويل أنشطة الأمم المتحدة التنفيذية، فإنها قد تؤثر في التخطيط للتعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة والتمويل الذي يمكنها اجتذابه، حيث إن البرهنة على أثر المساعدات التي تقدمها قد تصبح أكثر صعوبة.

٣ - الإجراءات التي اتخذها الأمين العام أو التي يعتزم اتخاذها/التوصيات

٢٩ - دأب الأمين العام على إرسال رسالة سياسية قوية بشأن ضرورة زيادة مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية. فأثناء التحضير لعقد مؤتمر القمة لمجموعة البلدان الثمانية

في هوكايدو، أرسل رسالة نداء إلى بلدان تلك المجموعة حث فيها على زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية. كما أنه أرسل رسالة إلى جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية يحثها فيها على زيادة المعونة الإنمائية المقدمة إلى أفريقيا، وذلك في سياق اجتماع الفريق التوجيهي المعني بالأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا. ولكنه إلى اليوم لم يتلق إلا ردوداً قليلة استجابة لتلك النداءات. كما أنه يناشد بصورة منتظمة فرادى الدول الأعضاء زيادة مساعداتها الإنمائية الرسمية أثناء اجتماعاته الثنائية وزياراته الرسمية، وسيكثف جهوده في هذا الصدد.

٣٠ - وعلاوة على ذلك، طلب الأمين العام، عملاً بقرار الجمعية ٢٠٨/٦٢، من مستشاره الخاص المعني بالطرائق المبتكرة للتمويل من أجل التنمية أن يتولى مهمة إضافية تتمثل في حشد الإدارة السياسية لتوفير تمويل متزايد إلى الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة يسهل أكثر التنبؤ به. وعهد بالمهمة ذاتها إلى مبعوثيه الخاصين إلى مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري (مؤتمر الدوحة الاستعراضي).

٣١ - سيفتح مؤتمر الدوحة الاستعراضي المزمع عقده في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ الآفاق أمام مبادرة جديدة بشأن تمويل منظومة الأمم المتحدة. ويعتزم الأمين العام أن يناشد الدول الأعضاء أثناء فترة التحضير لمؤتمر الدوحة لتكرار التأكيد على أهمية زيادة المستوى الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية وأهمية تقديم موارد كافية إلى منظومة الأمم المتحدة لمساعدة البلدان في جهودها الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. كما سيجري التأكيد على ضرورة أن تقابل الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية زيادة في تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية.

٣٢ - وبناء على نتائج مؤتمر الدوحة الاستعراضي والنتائج التي سيسفر عنها منتدى أكرا الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة، سينظر الأمين العام في إمكانية إطلاق مبادرة مناسبة لإيجاد توافق في الآراء حول النهوج والمبادرات الجديدة الرامية إلى تحسين جودة وكمية المساهمات المالية المقدمة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٣ - **وفي هذا الصدد، ينظر الأمين العام في إطلاق مبادرة لتقديم منح سليمة متعددة الأطراف. ويمكن لمثل هذه المبادرة أن تستند إلى مبادئ الاحترام المتبادل والمسؤولية والشفافية والاعتراف بمختلف هياكل وآليات التمويل في إطار منظومة الأمم المتحدة، وأن تتضمن وضع نقاط مرجعية ومعايير على غرار النقاط المرجعية والمعايير الخاصة بالمنح الإنسانية السليمة** (انظر الإطار ١ أدناه). ويمكن لتلك المبادرة أن تكون بمثابة مبادئ توجيهية للجهات المانحة في مجال تقديم معونة متعددة الأطراف وفعالة.

الإطار ١ – مبادرة المنح الإنسانية السليمة

جرى إطلاق مبادرة المنح الإنسانية السليمة في ستوكهولم عام ٢٠٠٣ أثناء انعقاد اجتماع دولي ضم ممثلين عن الحكومات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمات أخرى معنية بالأعمال الإنسانية، تبعته اجتماعات إضافية عقدت في أوتاوا عام ٢٠٠٤ وفي نيويورك عام ٢٠٠٥، وفي جنيف عامي٢٠٠٦ و ٢٠٠٧. وتوفر المبادرة للجهات المانحة منتدى لمناقشة الممارسات الجيدة في مجال تمويل الأنشطة الإنسانية وغيرها من الاهتمامات المشتركة. وتوفر أيضاً، بتحديدها لمبادئ ومعايير، إطاراً لتوجيه المعونة الإنسانية الرسمية وكذلك آلية للتشجيع على زيادة مساءلة المانحين.

وقد تم الاتفاق في اجتماع عام ٢٠٠٣ على مجموعة من ٢٣ من المبادئ والممارسات السليمة بشأن المنح الإنسانية. وأصبحت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تستخدم هذه المبادئ كمرجع لها في أعمالها الإنسانية. وفي عام ٢٠٠٧، وافقت ٢٤ حكومة والمفوضية الأوروبية على ضمان أن يتماشى تقديم مساعداتها الإنسانية مع مبادئ المنح الإنسانية السليمة.

ومنذ عام ٢٠٠٣، عقدت اجتماعات سنوية لاستعراض مدى التقدم المحرز واتخاذ قرارات بشأن أولويات السنة التالية.

وتشمل الأنشطة ما يلي:

(١) استعراض الأقران

منذ عام ٢٠٠٤، خضعت أعمال المعونة الإنسانية، المقدمة من عشرة مانحين، للاستعراض كجزء من عملية استعراض الأقران التي تجريها لجنة المساعدة الإنمائية بصورة منتظمة، صدر عنه أكثر من ١٠٠ توصية موضوعية. وقد استخدم بعض المانحين إطار مبادئ المنح الإنسانية السليمة لتوجيه عملية وضع سياسات جديدة أو لتحديد استراتيجياتهم التنفيذية عن طريق وضع خطة تنفيذ محلية.

(٢) مواءمة عمليات الإبلاغ

استخدمت مبادئ المنح الإنسانية السليمة لتشجيع مواءمة التقارير التي تعدها المنظمات المتعددة الأطراف والمنظمات الدولية لتقديمها إلى المانحين. وقد جرى التفاوض بشأن وضع أشكال موحدة للإبلاغ ومواءمة المتطلبات التنظيمية، وذلك مع كل وكالة من الوكالات الرئيسية عن طريق فريق دعم المانحين المرتبط بكل منها. ويساعد ذلك

الوكالات على خفض تكاليف معاملاتها مما يوفر المزيد من الموارد لصالح الأعمال التنفيذية.

(٣) منتدى لإجراء المناقشات

توفر مبادرة المنح الإنسانية السليمة منتدى أمام الجهات المانحة لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك. فهذه الجهات ناقشت، على سبيل المثال، مسألة إيجاد أدوات تمويل جديدة مثل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية. وفي وقت أقرب عهدا، وفرت المبادرة إطاراً يتبادل المانحون ضمنه الممارسات الجيدة فيما يتعلق بنهج تخصيص الموارد القائم على الاحتياجات، ونهج المجموعات الجديد الذي اُعتمد بوصفه جزءاً من جهود الإصلاح المبذولة في المجال الإنساني.

(٤) إجراء التجارب على المستوى القطري

أجريت تجربتان رائدتان في بوروندي وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية على مدى سنتين، تبعتهما تجربتان رائدتان في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، بهدف البحث في كيفية وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ في الميدان. وجرى استعراض نتائج هذه التجارب واستخلاص الدروس الرئيسية المستفادة. ويجري إعداد مذكرة توجيهية لدعم توسيع دائرة قبول تطبيق مفهوم المنح الإنسانية السليمة في الميدان وتشجيعه

(٥) الرصد والتقييم

وضعت مبادرة المنح الإنسانية السليمة مجموعة من المؤشرات التي ترصد أعمال الجهات المانحة مقارنة بالالتزامات الأساسية التي تعهدت بها. ويمكن أيضاً مواءمة تلك المؤشرات كي تستخدمها كل وكالة من الوكالات المانحة على حدة لرصد أدائها، إذا رغبت في ذلك. وعُهد إلى خبير مستقل مسؤولية وضع أساس مرجعي، ورصد التقدم المحرز على أساسه. وفي شهر تموز/يوليه ٢٠٠٦، نشر أول تقرير يستخدم بيانات عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥.

(٦) تجريب طرائق معونة جديدة

يجري حالياً إعداد وسائل جديدة لتمويل المساعدة الإنسانية، كما تخضع الوسائل القائمة لعملية صقل. وتهدف هذه الآليات إلى جعل التمويل مناسباً ومرناً ويمكن التنبؤ به. مما سيؤدي إلى الإسراع بوتيرة المساعدة الإنسانية وجعلها أكثر كفاءة وإنصافاً.

٣٤ - **ويمكن إجراء تقييم للتقدم المحرز في مبادرة كهذه في مناسبات رفيعة المستوى تعقد بشأن تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية بالاقتران مع الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتحديداً منتدى التعاون الإنمائي التابع للمجلس.** فقد يعطي ذلك زخماً متجدداً لمسألة الموارد، كما يربط مسائل النظر في التمويل بالنقاش الدائر حول سياسات التعاون الإنمائي الأوسع نطاقاً، بما في ذلك الربط بين تعبئة الموارد وتقييم الأداء. وقد اُعتبر مثل ذلك الرابط مفقوداً في مؤتمر الأمم المتحدة السنوي لإعلان التبرعات للأنشطة الإنمائية. وسوف يكون من شأن المناسبة الرفيعة المستوى تكملة الجهود الفردية التي تبذلها الصناديق والبرامج لتعبئة الموارد وتعزيز الدعم السياسي لتحقيق نتائج خلال فترة متعددة السنوات. كما أنها ستضمن أن تراعي أي مبادرة جديدة مراعاة تامة السمة المميزة والتنوع في كل منظمة إنمائية تابعة للأمم المتحدة.

٣٥- وأحاط الأمين العام علماً بالتقرير الأخير الذي أصدراه الرئيسان المشاركان للمشاورة غير الرسمية للدورة الثانية والستين للجمعية العامة بشأن الاتساق على نطاق المنظومة، بما في ذلك الحاجة إلى الوفاء بجميع الالتزامات المتعلقة بتمويل منظومة الأمم المتحدة وإعادة التأكيد على أن قلة التمويل وعدم القدرة على توقع مستوياته يسهمان في تشتيت الجهود، ويقوضان الطابع المتعدد الأطراف الذي تتسم به الأمم المتحدة. وسيسعى الأمين العام، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، إلى تعزيز الجهود المتضافرة التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لتعبئة الموارد للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وتفادي التنافس بين المنظمات في هذا المجال. وأخضعت النهوج التعاونية المتبعة في جمع منظومة الأمم المتحدة للأموال على المستوى القطري والإقليمي والعالمي لمزيد من التمحيص كوسيلة للاستفادة من القوة البرنامجية التي تتمتع بها كل منظمة من المنظمات. وقد تسهم الشراكات القوية مع حكومات البلدان المستفيدة من البرامج والجهات المانحة الثنائية والصناديق والمؤسسات المتعددة الأطراف في الحوار بشأن السياسات، وتحقيق الكفاءة التنظيمية والأداء على المستوى القطري.

٣٦ - وقد سبق لبعض المنظمات أن اعتمدت مثل ذلك النهج واستفادة منه بصورة كبيرة. فشراكات اليونيسيف مع المؤسسات المالية الدولية، على سبيل المثال، تدعمت أكثر ونتج عنها مساهمات بلغت ٢٧ مليون دولار عام ٢٠٠٧، وهو مبلغ يفوق مستوى مساهمات عام ٢٠٠٦ بأربع مرات تقريباً. ووقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مذكرة تفاهم مع البنك الإسلامي للتنمية، وقد وصلت المفاوضات الجارية بشأن تنقيح أطر التعاون مع المصارف الإنمائية الأفريقية والآسيوية إلى مراحلها الأخيرة.

٣٧ - وفي مجال الصحة، أدى تزايد أعداد المبادرات والشراكات الجديدة إلى جعل قطاع الصحة العالمي مجزأ ودون تمويل يمكن التنبؤ به لأجل طويل من أجل دعم نظام الصحة الأساسي. وقد تخلفت الجهود المبذولة لضمان التنسيق والمساءلة. وشرع الأمين العام، مدعوماً من المنظمات المعنية بالصحة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بوضع خريطة طريق لتعبئة الموارد وذلك من أجل: (أ) معالجة أزمة الموارد البشرية في قطاع الصحة؛ (ب) تسريع وتيرة التقدم في مجال صحة الأمهات، بما في ذلك من خلال حشد جهود رؤساء الدول؛ (ج) معالجة ومكافحة أمراض المناطق المدارية المهملة.

٣٨ - وقد يساعد أيضاً العمل مع القطاع الخاص، عن طريق شراكات تنفذ بصورة جيدة، على تحصيل موارد قيمة وتعظيم الأثر الناتج عن تنفيذ البرامج. ونجحت اليونيسيف في تقوية جهود الشراكة في مجال الأعمال الخيرية الاستراتيجية، ومبادرات التسويق المرتبطة بالمقاصد، وبرامج عطاء الموظفين، والمناسبات الخاصة، ومبيعات بطاقات التهنئة، ودعم حملات التوعية ونداءات الطوارئ.

٣٩ - ويعكف برنامج الأغذية العالمي على تطبيق وسائل جديدة ومبتكرة من أجل توسيع نطاق الشراكات مع القطاع الخاص بصورة كبيرة. فقد بدأ العمل بشراكتين عالميتين لعدة سنوات وبعدة ملايين من الدولارات بغية استقطاب مهارات فريدة وتبرعات من الشركاء التجاريين. وسيتم الحصول على تبرعات إضافية من شركات أصغر، ومانحين على شبكة الإنترنت وعدد صغير من عملاء ذوي الأرصدة المالية الضخمة. يعكف المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي حالياً على مناقشة وضع استراتيجية من أجل توسيع نطاق الشراكات مع القطاع الخاص.

٤٠ - وفي عام ٢٠٠٦، شرع ١٠٣ مكاتب قطرية تابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تنفيذ أنشطة إنمائية يشارك القطاع الخاص فيها، بما في ذلك أكثر من ١٢٠ مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات الحد من الفقر والبيئة والطاقة. وأقام ٦٠ مكتباً قطرياً تابعاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي شراكات مع منظمات ومؤسسات المجتمع المدني في مجالات تتراوح بين الحكم الديمقراطي والطاقة والبيئة والحد من الفقر. وفي حالات كثيرة، اضطلعت مؤسسات بوظيفة تعبئة هامة ساعدت على حشد شركاء إضافيين لتقديم الدعم إلى برامج الأمم المتحدة.

٤١ - وناقشت مناسبة خاصة نظمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٨ الكيفية التي يمكن بها للأعمال الخيرية التي تقوم بها الشركات الإسهام في النهوض بالأهداف الإنمائية للألفية. وبرزت أفكار مثيرة للاهتمام، منها اقتراح بوضع مبادئ توجيهية

عن إقامة الشراكات من أجل منظومة الأمم المتحدة ككل. وأشير أيضا خلال الاجتماع، إلى ضرورة معالجة المسائل المتعلقة بالقواعد والأنظمة الضريبية من أجل تسهيل زيادة تدفق الموارد عالميا من التبرعات الخيرية المقدمة من الشركات. وسيستغل الأمين العام الاجتماع القادم الذي سيعقده المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن الأعمال الخيرية لاتخاذ خطوات ترمي إلى تشجيع التعاون مع المؤسسات وتعبئة الموارد من القطاع الخاص.

٤٢ - ويجب التأكد، عند تَشَارك منظومة الأمم المتحدة مع القطاع الخاص، من أن هذا التعاون الجديد يراعي المبادئ التي تحكم عمل المنظومة، بما في ذلك مبادئ تعددية الأطراف والحياد.

باء - القدرة على التنبؤ والتعهد المتعدد السنوات

١ - الاتجاه الأخير/الوضع الحالي

٤٣ - تتيح القدرة على التنبؤ بمستوى التمويل عموماً الربط بين الأولويات الاستراتيجية وموارد التمويل، مما يزيد من تركيز البرامج واتساقها. ويؤدي انعدام القدرة على التنبؤ، من ناحية ثانية، إلى زيادة تكاليف المعاملات التي تتحملها الوكالات بسبب العراقيل الإدارية وحالات الريبة فيما يتعلق بتمويل البرامج. كما أن تنفيذ البرامج يصبح مقيدا وتتعقد جدولة الأعمال نظراً إلى ضرورة المواءمة بين الأنشطة والموارد المتاحة.

٤٤ - وقد اعتمد عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الإطار التمويلي المتعدد السنوات بغية تشجيع الدول الأعضاء المانحة على تخصيص موارد تتناسب مع إطار محدد وتدوم إلى نهاية الإطار الزمني المحدد. ومع ذلك، لا تزال القدرة على التنبؤ بمستوى الموارد تكتنفها المشاكل. فعدد المانحين، كمثال واحد، الذين يزودون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بجدول محدد للدفعات آخذ في الانخفاض: ففي عام ٢٠٠٧ كان عددهم ٩ مانحين، وفي ٢٠٠٦ والأعوام الثلاثة السابقة له كانوا ١١ مانحاً، وفي ٢٠٠٢ كانوا ١٤ مانحاً، و ١٥ مانحاً في عام ٢٠٠٠ - والعديد منهم لم يسدد الدفعات وفقاً للجدول المحدد[١٤].

٢ - العقبات التي تقف أمام كفالة القدرة على التنبؤ

٤٥ - إن ما فاقم من تعذر التنبؤ بمستوى الموارد وعدم موثوقيتها تزايد اعتماد الأمم المتحدة في تمويل أنشطتها التنفيذية على المساهمات الخارجة عن الميزانية والمساهمات غير المخصصة والتبرعات. وعلى وجه العموم، لم يساعد الإطار التمويلي المتعدد السنوات كثيراً

(١٤) نظر DP/2008/24.

على تعزيز القدرة على التنبؤ بمستوى الموارد. وغالباً ما يستخدم المانحون ذلك الإطار بوصفه مرجعاً لتعبئة الموارد، ولكنهم يواصلون تقديم تعهدات أقصر أجلا. وقد يعود السبب في ذلك إلى تصور المانحين بأن الرابط بين الأداء والالتزامات المتعددة السنوات للموارد غير المخصصة قد لا يكون قوياً بما فيه الكفاية.

٤٦ - وعموماً، لا تزال القدرة على التنبؤ بمستوى المساعدة الإنمائية الرسمية غير ممكنة إلى حد كبير، فنسبة ٦٠ إلى ٦٥ في المائة فقط من التدفقات من المعونة يسددها المانحون في السنة المالية المحددة لهم. ويحدد إعلان باريس بشأن فعالية المعونة هدف تخفيض نسبة المعونة التي لا تسدد ضمن السنة المالية المحددة لها إلى النصف بحلول عام ٢٠١٠.

٤٧ - ووفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية[١٥] لرصد ممارسات المانحين بشأن التخطيط المسبق لنفقات المعونة، فإن معظم المانحين يستخدمون أطر برمجة متعددة السنوات، تتضمن معلومات عن الإنفاق المقرر، رغم أن ميزانياتهم ما زالت سنوية بناء على موافقة البرلمان. وتختلف درجة تقاسم المعلومات مع البلدان الشريكة.

٤٨ - ويعزى جزئيا التقدم البسيط في القدرة على التنبؤ بالموارد إلى التطبيق الشائع لمبدأ الشرطية، الذي قد يؤخر المعونة أو يقللها إلى حد كبير. إذ أن جزءا كبيرا من المعونة لا يزال تقديمه مشروطاً بشراء البضائع والخدمات داخل البلدان المانحة. ومن الممارسات الشائعة أيضاً تخصيص المعونة على أساس الأداء في الحوكمة والسياسات بدل استنادها إلى الاحتياجات ونتائج التنمية.

٣ - الإجراءات التي اتخذها الأمين العام أو التي يعتزم اتخاذها/التوصيات

٤٩ - مكنت الأطر التمويلية المتعددة السنوات (أو الخطط الاستراتيجية) الدول الأعضاء من رصد مدى فعالية استخدام الموارد المالية بمقارنتها مع النتائج المحققة عن طريق الأنشطة المقررة.

٥٠ - وفي بعض الحالات، نتج عن المساهمات المواضيعية المتماشية مع الأولويات المحددة في الخطط الاستراتيجية زيادة في القدرة على التنبؤ بالموارد غير الأساسية، التي تشكل جزءاً متنامياً من إجمالي التمويل. وتفيد الصناديق المواضيعية أيضاً في خفض التكاليف الإدارية وتبسيط الإبلاغ السنوي وزيادة المرونة، مما يتيح التخطيط لآجال أطول ونتائج أكثر استدامة. فقد

---

(١٥) لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. *Scaling up: Aid fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*(May 2008).

تلقت اليونيسيف منذ عام ٢٠٠٣، على سبيل المثال، ما مجموعه ١ ١٨٩ مليون دولار على شكل تمويل مواضيعي. وخلال الفترة بين عام ٢٠٠٤، عندما بدأ العمل بالتمويل المواضيعي، وعام ٢٠٠٦ ازدادت نسبة الصناديق المواضيعية إلى مجموع المساهمات من ٨ في المائة إلى ١١ في المائة، كما ازداد حجم التمويل المواضيعي أكثر من ثلاث مرات على مدى الفترة ذاتها (في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧).

٥١ - إن ضمان قاعدة تمويل مستدامة لصندوق الأمم المتحدة للسكان هي ناتج إداري محدد وقابل للقياس بوضوح ومرتبط بإطار الصندوق في مجال المساءلة وسياسته الرقابية. وتضم الخطة الاستراتيجية التي أعدها صندوق الأمم المتحدة للسكان إطارا متكاملاً للموارد المالية يبين إجمالي الدخل المقرر والمتوقع للصندوق على مدى الخطة الاستراتيجية، وكيفية تقسيم تلك الموارد على الاحتياجات التنظيمية الرئيسية الثلاثة: البرامج القطرية والبرامج العالمية والإقليمية وميزانية الدعم لفترة السنتين القائمة على النتائج.

٥٢ - ويعتبر إنشاء ''الصندوق الواحد'' كجزء من المبادرة التجريبية لتوحيد الأداء نهجاً مبتكراً لجمع الموارد غير الأساسية على المستوى القطري. إذ يتيح الصندوق للمانحين تمويل خطة استراتيجية تهدف إلى تنسيق لاستجابة الأمم المتحدة في مواجهة التحديات الإنمائية، وفي الوقت ذاته محاولة خفض تكاليف المعاملات وتعزيز المرونة والقدرة على التنبؤ بمستوى الموارد في الوكالات المنفذة. ويوفر الصندوق الواحد للشركاء نظرة كاملة وشفافة عن أنشطة الأمم المتحدة وتمويلها والنقص في الموارد. وقدم بعض المانحين موارد إضافية لتمويل مشاريع تجريبية وقدموا تعهدات بزيادة تمويل البرامج باستخدام طريقة التمويل غير المخصص[١٦].

٥٣ - ومع ذلك فإن الدروس المستفادة من عملية تقييم عام ٢٠٠٧ تشير إلى أن قيام الحكومة ومنظومة الأمم المتحدة على حد سواء برفع سقف التوقعات فيما يتعلق بتوفر الموارد قد يؤدي إلى برمجة غير واقعية. وعلاوة على ذلك، إذا جرى استخدام التمويل الثنائي المتوافر في تمويل البرامج التي تدعمها الأمم المتحدة، فإن ذلك لن يؤدي إلى توفير موارد إضافية من أجل البلدان المستفيدة من البرامج. وبالنسبة لوكالات الأمم المتحدة، فإن التمويل قد يأتي على حساب الموارد الأساسية لدى الوكالات إذا اختار المانحون تقديم الأموال عبر ''البرنامج الواحد''، بدلا من التعامل مع الوكالات مباشرة. وسيجعل ''الصندوق الواحد'' الناقص التمويل عملية ترتيب الأولويات صعبة، مما قد يستتبع تضارب جهود الوكالات في مجال تعبئة الموارد. وأشار تقرير الرئيسين المشاركين للمشاورة غير الرسمية التي أجرتها الجمعية

(١٦) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ''عملية تقييم توحيد الأداء لعام ٢٠٠٧'' (٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨).

العامة بشأن الاتساق على نطاق المنظومة إلى القلق الذي أعربت عنه الدول الأعضاء إزاء ضرورة عدم التمييز بصورة متعمدة ضد البلدان النامية التي تختار عدم المشاركة في عملية ''توحيد الأداء''. وحيث إن تنفيذ مبادرة صندوق الأمم المتحدة الواحد في بعض البلدان التي يجرب فيها لا يزال في مرحلته الأولية تماما، فإن ثمة حاجة إلى رصده وتقييمه عن كثب.

جيم - التوازن بين المساهمات الأساسية وغير الأساسية[١٧]

١ - الاتجاه الأخير/الوضع الحالي

٥٤ - سلطت الجمعية العامة الضوء على ضرورة تعزيز المساهمات الأساسية المقدمة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وجرى مؤخراً التأكيد من جديد على هذا الأمر من خلال قرار الجمعية ٢٠٨/٦٢، الذي أكد على أن الموارد الأساسية، نظراً إلى عدم ارتباطها بأوجه إنفاق معينة، لا تزال تمثل أساس الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. ولاحظت الجمعية مع القلق أن نسبة المساهمات الأساسية في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها انخفضت في السنوات الأخيرة، وسلمت بحاجة المنظمات إلى التصدي بصورة مستمرة لاختلال التوازن بين الموارد الأساسية وغير الأساسية.

٥٥ - إن حالة عدم التوازن ما زالت قائمة. ففي عام ٢٠٠٦، بلغت الموارد غير الأساسية/الخارجة عن الميزانية من أجل الأنشطة التنفيذية ١٢,١ بليون دولار مقارنة بالموارد الأساسية التي بلغت ٥,١ بلايين دولار. لا تزال نسبة الموارد الأساسية، على الرغم من ازديادها نقطتين مئويتين عام ٢٠٠٦ لأول مرة منذ خمس سنوات، تمثل ٢٩,٥ في المائة فقط من مجموع التمويل. مما يعني أن الاتجاه التنازلي العام في نسبة الموارد الأساسية لم يتغير؛ حيث كانت نسبة الموارد الأساسية عام ٢٠٠٢، تمثل ٣٧,٦ في المائة من مجموع الموارد. وتمثل الموارد غير الأساسية جزءاً كبيراً من مجموع التمويل لأنها تزايدت على نحو أسرع بكثير، فبلغ معدل تزايدها السنوي ١٧,٤ في المائة، مقارنة بمعدل تزايد الموارد الأساسية السنوي للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦ الذي بلغ ٧,١ في المائة. ومع ذلك، فإن نسبة الزيادة في الموارد غير الأساسية، بقيمة الدولار الثابتة، للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦ بلغت ٩,٩ في المائة مقارنة بمتوسط زيادة سنوية في الموارد الأساسية لم يتجاوز ٠,٣ في المائة[١٨].

---

(١٧) تشير بعض المنظمات إلى الموارد الأساسية بتعبير الموارد العادية. في حين تشير إلى الموارد غير الأساسية بتعبير موارد تكميلية، أو خارجة عن الميزانية أو موارد أخرى.

(١٨) انظر A/63/71-E/2008/46، الجدول ٣.

٥٦ - ويظهر اتجاه التمويل الطويل الأجل على مدار فترة ١٥ عاماً بالنسبة لثلاثة صناديق تابعة للأمم المتحدة مجتمعة، وهي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان، تناقصا مطردا في نسبة مساهماتها الأساسية من أصل مجموع مساهماتها، حيث انخفضت من ٧٩,٧ في المائة عام ١٩٩١ إلى ٣٠,٧ في المائة فقط عام ٢٠٠٦، وذلك بسبب الزيادات الكبيرة في التمويل المخصص والزيادات الضئيلة في التمويل الأساسي[١٩]. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن صندوق الأمم المتحدة للسكان قد حافظ على مستوى قوي من الموارد الأساسية بنسبة ٦٥ في المائة من مجموع موارده.

٥٧ - وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة، فإن الميزانيات المقررة/الأساسية شهدت ركودا[٢٠]. فقد انخفضت المساهمات الأساسية/المقررة من نسبة ٤٢,٨ في المائة عام ٢٠٠٢ إلى ٢٧,٤ في المائة عام ٢٠٠٦. ويعزى ذلك إلى الزيادة الكبيرة في التمويل غير الأساسي (بلغ النمو الحقيقي خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦ نسبة ١١,١ في المائة سنوياً)، مقارنة بنمو ضئيل في التمويل الأساسي (٠,٣ في المائة سنوياً)، الذي غالباً ما يرتبط بنهج ''النمو المعدوم'' الذي تطبقه أكثر البلدان المانحة نفوذا على الميزانية العادية لعدة وكالات.

٥٨ - ويظهر الاتجاه من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٦ تباين أنماط التوازن بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية فيما بين فرادى منظمات الأمم المتحدة، باستثناء وكالة الأنروا التي بقيت مواردها أساسية ١٠٠ في المائة بصورة دائمة. وعموماً، تلقى كل من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وصندوق الأمم المتحدة للسكان نسباً عالية من الموارد الأساسية تتراوح بين ٧٠ و ٩٠ في المائة، في حين تلقى كل كيان من الكيانات المتبقية: اليونيسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي واللجان الإقليمية والوكالات المتخصصة أقل من نصف ميزانياته في شكل موارد أساسية. وبالنسبة لهذه المجموعة الأخيرة من الكيانات، بلغت نسبة الموارد الأساسية حوالي ٤٠ في المائة لليونيسيف، و ٢٠ في المائة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و ١٠ في المائة لبرنامج الأغذية العالمي (مع أن هذا الأخير ليس لديه في نظام تمويله بند يعادل التمويل الأساسي بصورة دقيقة).

---

(١٩) المرجع نفسه، الجدول ٦.

(٢٠) المرجع نفسه، الجدول ١١.

٢ - العقبات التي تقف أمام كفالة تحقيق توازن مناسب بين المساهمات الأساسية والمساهمات غير الأساسية

٥٩ - يتمثل حوالي ٥٠ في المائة من الموارد التي تتلقاها المؤسسات المتعددة الأطراف، بما فيها الأمم المتحدة، في موارد مخصصة[٢١] لمبادرات وقطاعات ومواضيع محددة. وعلى الرغم من أن الموارد المخصصة تمثل عنصراً هاماً من عناصر قاعدة الموارد، فإن نسبة الموارد المخصصة إلى الموارد غير المخصصة ما زالت غير متوازنة، نظراً إلى أن نمو الدخل من الموارد غير الأساسية يتجاوز بمراحل نمو الدخل من الموارد الأساسية.

٦٠ - ومستوى الموارد الأساسية يؤثر بالضرورة في قدرة منظومة الأمم المتحدة على تنفيذ ولايتها، والاضطلاع بدوريها التنفيذي والمعياري، وتقديم دعم فعال لبناء قدرات من أجل التنمية مع ضمان الاستدامة لأجل طويل. كما أن التمويل الأساسي عن طريق الموارد العادية يوفر لكل وكالة المرونة اللازمة للسعي إلى تحقيق الأهداف الشاملة التي صاغها مجلس إدارتها استناداً إلى ولاياتها الأساسية. وهو أيضاً يمنح الوكالات القدرة على تعظيم أثر البرامج المشتركة وترتيبات التمويل الجماعي فيما بين وكالات منظومة الأمم المتحدة.

٦١ - إن شيوع استخدام ممارسة النمو المعدوم في تعريف الميزانيات العادية للوكالات المتخصصة جعل من المستحيل النظر في استخدام مفهوم الميزانية المقررة للتفاوض من أجل الحصول على مستويات مناسبة ومتزايدة من الموارد، وهذا ما يفسر سبب شروع هذه الوكالات، منذ بداية التسعينات، في زيادة جهودها لتعبئة الموارد زيادة كبيرة عن طريق الصناديق الاستئمانية المخصصة الغرض (ويعزى ذلك أيضاً إلى الانخفاض الكبير في الموارد التي كانت تحصل عليها عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتمويل أنشطتها على المستوى القطري). وهذا يفسر النمو الهائل في المساهمات الخارجة عن الميزانية (أو غير الأساسية) لتلك الوكالات، وإنشاء أشكال جديدة من الصناديق الاستئمانية، يرتبط بعضها بصورة تقليدية بمشاريع أو مبادرات محددة، في حين تكون صناديق أخرى أكثر مواضيعية في توجهها. ومع أن التمويل المواضيعي أقل تقييداً من التمويل من الموارد التقليدية، فهو أسلوب تمويل تكميلي لا ينبغي الاستعاضة به عن التمويل الأساسي.

---

(٢١) على الرغم من أن تعبيري الموارد المخصصة والموارد غير الأساسية ليسا مترادفين، إلا أن معظم المساهمات غير الأساسية كانت في الماضي موارد مخصصة. في حين برز في السنوات الأخيرة صنف ثالث وهو الموارد غير الأساسية التي برمجت على أنها مساهمات في الأهداف الأساسية للوكالة، ولذا فهي غير مخصصة بدرجة كافية.

٦٢ - وعلى الرغم من التحسينات التي طرأت على إدارة أداء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وعلى دورها الحاسم في تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، فإن ذلك لم تصحبه زيادة في نسبة الموارد الأساسية. وتسهم الأسباب التالية في تواصل هذا التفاوت بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية:

(أ) يفضل المانحون المساهمات غير الأساسية حيث إنها لا تضطرهم إلى التقيد بتعهدات متعددة السنوات، قد يصعب الوفاء بها في فترات العجز المالي الكبير؛

(ب) يفضل المانحون المساهمات غير الأساسية لأنهم لا يؤمنون دائماً بكفاءة وشفافية وكالات الأمم المتحدة، ويفضلون الإبقاء على سيطرتهم المباشرة على طريقة إنفاق الموارد، بدلا من ترك أمر الإنفاق إلى إدارة الوكالة؛

(ج) قد يفضل المانحون السعي، من خلال المساهمات غير الأساسية، إلى تحقيق جداول الأعمال الخاصة بهم، التي تختلف عن تلك الخاصة بوكالات الأمم المتحدة، ولا سيما إذا استطاع المانحون تحديد نطاق الاختصاصات والمضامين وعمليات الشراء والاختيار، مبررين ذلك باستعمال تعبير ''متعدد الأطراف - ثنائي'' في العديد من تلك المساهمات؛

(د) تعتبر المساهمات غير الأساسية وسيلة لتوجيه مساهمة البلد المانح وخبراته بصورة مباشرة نحو تحسين الظروف المعيشية أو نحو اعتبارات إنمائية أخرى في البلد الذي تعمل وكالة الأمم المتحدة فيه. ويَسْهل تحويل هذه المساهمة (في شكل إتاحة إمكانية الوصول إلى القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات البحوث، والمؤسسات العامة والخاصة، وفرادى الخبراء من البلدان المانحة) إلى دعم من البلد المانح إلى المستفيد النهائي من مساهمة الأمم المتحدة، بينما قد لا يُسّهل استخدام طريقة المساهمات الأساسية في الربط المباشر بين تلك المساهمات الثنائية والمستفيدين النهائيين. ومع ذلك، يبقى هناك خطر يتمثل في أن المساهمة غير الأساسية ستكون مجرد طريقة للاستعاضة بها عن المبادرة الثنائية.

٣ - الإجراءات التي اتخذها الأمين العام أو التي ينوي اتخاذها/ التوصيات

٦٣ - **شددت الجمعية العامة على أن الزيادة في التمويل، ولا سيما الموارد الأساسية، ينبغي أن يصحبها إحراز تقدم مواز في الكفاءة والفعالية والاتساق والأثر داخل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ومنظماته.** وفيما يتعلق بالميزنة القائمة على النتائج والاستفادة من الجهود التي بذلت سابقاً في مجال توحيد نموذج ميزانيات الدعم لفترة السنتين، أنجز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف خطوات هامة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ نحو مواءمة الميزنة القائمة على النتائج مع ميزانيات الدعم لفترة السنتين

الخاصة بها. وحسب ما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٢٠٨/٦٢، تهدف المبادرات التي تتخذها منظومة الأمم المتحدة إلى تعزيز نظم التخطيط والميزنة والرصد والإبلاغ القائمة على النتائج على المستوى القطري. وبدأ عدد متزايد من منظمات الأمم المتحدة، بما فيها الوكالات المتخصصة، العمل بنهج الإدارة القائمة على النتائج في عملها الداخلي. كما بدأ العمل بنظام موحد للتخطيط والرصد والإبلاغ القائم على النتائج لاستخدامه على المستوى القطري على سبيل التجربة.

٦٤ - وتجري مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إصلاحات كبيرة، ولكن الإرادة السياسية اللازمة للتنفيذ استناداً إلى المبادئ المتفق عليها بشأن تمويل الأنشطة التنفيذية، لم تكتمل بعد.

٦٥ - وللمساعدة على حشد الإرادة السياسية، **ينبغي إمعان التفكير في سبل زيادة مرونة الآلية الحالية المستخدمة في تحديد المساهمات المقررة في عدة منظمات، باستخدام أمور منها على سبيل المثال، طرائق بديلة، مستمدة من الجدول الإرشادي للتبرعات أو نوع المفاوضات المتعلقة بتجديد الموارد اللذين يطبقهما برنامج الأمم المتحدة للبيئة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (انظر الإطار ٢ أدناه). وينبغي أيضاً النظر في توسيع نطاق استخدام البرمجة الشاملة لمجموع الاحتياجات من الموارد (بما في ذلك الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية على حد سواء) ولا سيما من جانب الوكالات المتخصصة الرئيسية.** وسيشجع الأمين العام، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين، مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على التحول من نظام التمويل الخارج عن الميزانية المجزأ والمخصص إلى نظام برمجة شاملة لتعبئة الموارد، بحيث تصبح جميع الموارد التي تتلقاها تلك المؤسسات من أجل أنشطتها التنفيذية مرتبطة بأولوياتها الإنمائية الشاملة، مستفيدة من مبادرات منظومة الأمم المتحدة القائمة في هذا المجال.

٦٦ - وإضافة لذلك، بدأت الأوضاع في التغير بعد العديد من السنوات التي كان فيها نمو الميزانيات معدوماً خلال التسعينات. **ولذلك أصبح موضوع تكلفة نهج النمو المعدوم ومزاياه إضافة لمدى مناسبته يستحق إلقاء نظرة جديدة عليه. وقد سلمت الجمعية العامة بهذا الأمر في قراراها ٢٠٨/٦٢ حيث دعت البلدان إلى النظر في زيادة مساهماتها في الميزانيات العادية للوكالات المتخصصة.**

٦٧ - وتعمل منظومة الأمم المتحدة أيضاً نحو اعتماد نهوج متسقة بشأن استرداد تكاليف الدعم المقدم لتنفيذ البرامج، بغرض تفادي استخدام الموارد الأساسية في تغطية تكاليف إدارة الصناديق الخارجة عن الميزانية.

٦٨ - وفي عام ٢٠٠٦، واصل فريق إدارة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، مستفيداً من التعاريف والمبادئ المنسقة في مجال استرداد التكاليف التي أطلقها مجلس الرؤساء التنفيذيين واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، مواءمة معدلات استرداد التكاليف بالنسبة للصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين والبرامج المشتركة والمكاتب المشتركة. ووافقت الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومجالسها التنفيذية على نسبة موحدة لاسترداد التكاليف تبلغ ٧ في المائة بالنسبة لمشاريع تقاسم التكاليف بين المانحين، مما سيسهل مشاركة الأمم المتحدة في الصناديق الاستئمانية المتعددة المانحين. وتحرز وكالات أخرى تقدماً كبيراً في محاولاتها الرامية إلى تعديل سياساتها الخاصة بشأن استرداد التكاليف، وذلك بتطبيق بعض المرونة من أجل التماشي مع الشروط التي اتفقت عليها صناديق وبرامج الأمم المتحدة. بيد أن مبدأ استرداد التكاليف كاملة، في جميع الحالات السابقة، لا يزال ساريا.

الإطار ٢ – جدول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بصورة كاملة على الدعم من خلال التبرعات باستثناء جزء من المساهمات صغير نسبياً يحصل عليه من ميزانية الأمم المتحدة العادية. ويمثل صندوق البيئة المصدر الرئيسي لتمويل أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة. ومع ذلك، فإن المساهمات في صندوق البيئة لا تزال قاصرة عن الوفاء باحتياجات الولايات التي حددها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، مما يجبر البرنامج على تقليص برامج عمله. وإضافة إلى الموارد الموفرة من صندوق البيئة، يحصل برنامج البيئة على تمويل مخصص لبعض أنشطته المحددة عن طريق صناديق استئمانية ومساهمات مخصصة.

وبناء على قرار اتخذه مجلس الإدارة في كارتاخينا عام ٢٠٠٢، شرع برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مرحلة تطبيق تجريبية لجدول التبرعات الإرشادي بدءاً من عام ٢٠٠٣. ويهدف هذا الجدول إلى زيادة حجم المساهمات السنوية التي يقدمها المانحون. وقد وسعت هذه الأداة من قاعدة المانحين وزادت من كفاية المساهمات والقدرة على التنبؤ بها. والنتائج الأولية لتطبيق جدول التبرعات الإرشادي واعدة جداً.

وفي عام ٢٠٠٨، أنشأ برنامج الأمم المتحدة للبيئة قسماً لتعبئة الموارد. وتُبذل في الوقت الحالي جهود مؤسسية بغرض تنسيق الجهود المبذولة لتعبئة الموارد بصورة مكثفة من المصادر الحكومية وغير الحكومية على السواء. ويأتي إنشاء قسم تعبئة الموارد ليكمل بدء تطبيق استراتيجية متوسطة الأجل قائمة على النتائج تحوّل جهود البرنامج من عملية تعبئة الموارد المستندة إلى المشاريع إلى عملية تعبئة موارد موجهة بقدر أكبر نحو البرامج.

رابعا – الخلاصة

٦٩ – إن مسألة تمويل التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة ينبغي معالجتها كجزء لا يتجزأ من الجهود المبذولة لتعظيم الدعم المقدم إلى البلدان النامية بغرض تحقيق جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي. ومن هنا، يجب الدعوة إلى اتباع نهوج قطرية تستجيب للطلب وتستمد جذورها من الأولويات الوطنية لدى قياس الاحتياجات من التمويل قياساً كمياً. وقد كانت حيادية الأمم المتحدة وشرعيتها عاملي تمكين حاسمين في تطور قيادتها ومساهمتها في التنمية. **ومن شأن الميزة النسبية والخصائص الفريدة اللتين تتميز بهما الأعمال التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة أن يوفرا أساساً لإنشاء آلية تمويل توفر للأنشطة التنفيذية وضعاً مالياً سليماً. ويجب أيضاً أن يصاحب وجود قاعدة كافية وموسعة للتمويل قدر أكبر من الاتساق في منظومة الأمم المتحدة وأهميتها وأثرها وفعاليتها وكذلك قدرتها على تحقيق النتائج.**

٧٠ – واتخذ الأمين العام تدابير لزيادة تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، كما ونوعا. ويعتزم اتخاذ إجراءات جديدة وخصوصاً في ضوء نتائج مؤتمر الدوحة الاستعراضي ومنتدى أكرا الرفيع المستوى فيما يتعلق بفعالية المعونة. والأمين العام ملتزم بالاستجابة لدعوة الجمعية العامة الواردة في قرارها ٢٠٨/٦٢.

٧١ – وتعكف منظمات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على استكشاف طرائق تمويل تعزز القدرة على التنبؤ بالموارد، واستقرار تمويل الأنشطة التنفيذية للجهاز لأجل طويل، وموثوقيته، وكفايته، بهدف الوفاء بالاحتياجات المتغيرة لدى البلدان المستفيدة من البرامج في سعيها نحو تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

٧٢ – بيد أن، الاتجاهات في تمويل منظومة الأمم المتحدة، وخصوصاً انخفاض الموارد الأساسية، مثار الكثير من القلق. وقد أشار التقرير إلى عدد من العقبات التي تقف أمام تحسين حجم وجودة تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. ولكن يجب، في المقام الأول، أن تتوافر إرادة سياسية قوية تمكّن منظومة الأمم المتحدة ليس فحسب من إبرام الاتفاقات ووضع المعايير الدولية، بل أيضاً من دعم البلدان في تنفيذ تلك الالتزامات.