A E

الأمم المتحدة

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

A/44/324/Add.2
E/1989/106/Add.2
25 October 1989
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

UN LIBRARY

UN/SA COLLECTION

الجمعية العامة
الدورة الرابعة والاربعون
البند ٨٦ (أ) من جدول الاعمال
الانشطة التنفيذية من أجل التنمية

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة العادية الثانية لعام ١٩٨٩
البند ٨ (أ) من جدول الاعمال
الانشطة التنفيذية من أجل التنمية

الاستعراض الشامل لسياسة الانشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية

مذكرة من الامين العام

إضافة

١ - طلبت الجمعية العامة من المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي ، في الفقرة ٥ من قرارها ١٩٩/٤٣ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٨ ، أن يبين أوجه الترابط بين المشاكل والعوامل في إطار استعراض السياسة العامة الذي يجرى كل ثلاث سنوات للانشطة التنفيذية من أجل التنمية .

٢ - وفي الفقرة ٤ من التقرير الاولي للمدير العام (A/44/324-E/1989/106 المرفق) ، أشار المدير العام بأنه تحقيقا لهذا الغرض ، ولضمان توفر آراء البلدان النامية وانعكاس تعقد وتنوع أوضاعها بدرجة كافية عند إجراء استعراض السياسة ، ستجرى في تموز/يوليه ١٩٨٩ سلسلة من الاستعراضات القطرية المتكاملة . كما جاء في هذه الفقرة أن المدير العام سيقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والاربعين نتائج هذه الاستعراضات ، بالإضافة إلى المزيد من الخيارات المتعلقة بالسياسة والتوصيات المحددة .

٣ - ويقدم المدير العام إلى الجمعية العامة في مرفق هذه المذكرة النتائج الموحدة لسبعة من هذه الاستعراضات القطرية أجريت في تموز/يوليه وآب/أغسطس ١٩٨٩ . وقد أعد التقرير ، بالنيابة عن أعضاء مختلف الأفرقة وبالتعاون الوثيق معهم ، السيد إرسكين تشيلدرز ، وهو خبير استشاري أقدم عيّنه المدير العام لمساعدته في هذه العملية . ويقدم المدير العام (الوثيقة A/44/324/Add.3-E/1989/106/Add.3 ، المرفق) توصياته الخاصة إلى الجمعية العامة بشأن مجموعة القضايا التي يشملها تقريره المتعلق باستعراض السياسة العامة الذي يجرى كل ثلاث سنوات .

٤ - وقد أجريت الاستعراضات القطرية المتكاملة بفضل ما قدمته الحكومات وموظفو جهاز الامم المتحدة الإنمائي من تعاون كان محل تقدير كبير ، وبالاعتماد على المساهمات الخارجة عن الميزانية التي وفرتها دول عديدة . وأجرت الاستعراضات ، على مدى فترات مدة كل منها أسبوعان تقريبا ، أفرقة يتألف كل منها من شخصين ، برئاسة خبراء استشاريين أقدمين ومستقلين ، وبدعم من الموظفين من مختلف منظمات الأمم المتحدة وإداراتها . وقد اختيرت هذه البلدان ، التي التُمست موافقتها وتعاونها من أجل القيام بهذه العمليات ، بحيث تعكس التنوع الواسع النطاق للبلدان النامية من حيث حجمها وأوضاعها الحالية وقدراتها ، مع مراعاة العوامل الاخرى التي روعيت في الدراسات السابقة أو الجارية .

٥ - وفي تموز/يوليه وأوائل آب/أغسطس أجريت الاستعراضات في البلدان التالية :

اثيوبيا	الأونرابل دونالد أ. ميلز (جامايكا) السيدة روبينا خان (مكتب المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي)
أوغندا	السيد رباح حديد (الجزائر) السيد مايكل اميوت (صندوق الامم المتحدة للسكان) (جامايكا)
جامايكا	السيد ارسكين تشيلدرز (ايرلندا) السيد باكويه نمازي (منظمة الامم المتحدة للطفولة)

كولومبيا	السيد بايدر كونتز (سويسرا) السيد روبرتو ماكيشن (برنامج الأمم المتحدة الانمائي)
مصر	الاونرابل دونالد f. ميلز (جامايكا) السيدة روبينا خان (مكتب المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي)
النيجر	السيد رباح حديد (الجزائر) السيد مايكل اميوت (صندوق الأمم المتحدة للسكان)
الهند	السيد ارسكين تشيلدرز (ايرلندا) السيد سيكو سوماهورو (ادارة التعاون التقني لأغراض التنمية)

٦ - كما وردت ردود إيجابية من ثلاثة بلدان أخرى من البلدان التي تم الاتصال بها بغية إدراجها في هذه العملية . بيد أنه نظرا لأسباب تتعلق بالتوقيت أو توفر المسؤولين الحكوميين الرئيسيين وأفرقة منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري ، لم يتسن إجراء هذه الاستعراضات في إطار الجدول الزمني الدقيق الذي تفرضه خطة الاستعراضات التي تجرى كل ثلاث سنوات .

٧ - وفي ضوء ما أبدته الدول الأعضاء من اهتمام شديد بتلقي المعلومات عن دور وطبيعة الانشطة التنفيذية في سياقات وطنية معينة ، يقترح أن تجرى أيضا الاستعراضات في هذه البلدان الثلاثة كمتابعة للممارسة الحالية . ومن المؤكد أن هذه الاستعراضات الإضافية ستؤدي إلى مزيد من التبصر في الاضطلاع بالتحليل الجاري الذي تقوم به الدول الأعضاء لفعالية التعاون الإنمائي المضطلع به عن طريق منظومة الأمم المتحدة .

٨ - ويتضمن مرفق هذه المذكرة توليفة من نتائج الاستعراضات التي أجريت في البلدان السبعة الاولى ، ومن النتائج المماثلة المستقاة من مصادر أخرى ، بما في ذلك تقارير المنسقين المقيمين .

مرفق

تقرير عن الاستعراضات القطرية المتكاملة بشأن أداء الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ -١٦	٧
ثانيا - موجز تنفيذي	١٧ -٣٤	١١
ثالثا - سياق التنمية والتعاون	٣٥ -٥٤	١٦
ألف - مفاهيم دور منظومة الأمم المتحدة	٣٨ -٤٤	١٧
باء - التفويض والتنويع	٤٥ -٤٨	١٨
جيم - البدائل لاختيار السبيل	٤٩ -٥٠	١٩
دال - الفقر المدقع	٥١ -٥٤	٢٠
رابعا - تعزيز القدرات الوطنية	٥٥ -٩٣	٢١
ألف - التنفيذ الوطني للمشاريع	٥٩ -٦٤	٢٢
باء - تصميم المشاريع	٦٥ -٦٦	٢٤
جيم - مدة المشروع	٦٧	٢٥
دال - معايير الابتداء في المشروع	٦٨	٢٥
هاء - نوعية الاخصائيين وحسن توقيت توفرهم	٦٩ -٧٠	٢٦
واو - المصادر البديلة لموظفي المشاريع الدوليين ..	٧١ -٧٣	٢٧
زاي - الموظفون الوطنيون	٧٤ -٧٧	٢٨
حاء - التدريب	٧٨ -٨١	٢٩
طاء - المتابعة التالية لانتهاء المشروع	٨٢ -٨٤	٣٠
ياء - الوصول إلى قدرات منظومة الأمم المتحدة	٨٥	٣١
كاف - تآكل القدرات	٨٦ -٨٨	٣٢
لام - خلاصات	٨٩ -٩٣	٣٣

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
خامسا - استخدام القدرات الجماعية	٩٣-١٠٢	٣٥
ألف - التعاون التقني فيما بين البلدان النامية ...	٩٣-٩٩	٣٥
باء - المشتريات	١٠٠-١٠٢	٣٧
سادسا - البرمجة	١٠٣-١٣٣	٣٨
ألف - "الإطار المرجعي"	١٠٣-١٠٥	٣٨
باء - خبرة الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات	١٠٦-١١٠	٣٩
جيم - البرمجة والأهداف العالمية	١١١-١٢٠	٤٢
دال - منشأ المشاكل في عملية البرمجة	١٢١-١٣١	٤٥
هاء - خلاصة	١٣٢-١٣٣	٤٨
سابعا - إسداء المشورة المتعددة التخصصات	١٣٤-١٦١	٤٨
ألف - طابع المشورة اللازمة	١٣٥-١٣٧	٤٩
باء - استجابة منظومة الأمم المتحدة	١٣٨-١٤٩	٥٠
١ - المشورة القطاعية	١٤١-١٤٢	٥١
٢ - التحديات النظمية التي تواجهها هياكل الأمم المتحدة	١٤٣-١٤٥	٥٢
٣ - الآثار المترتبة في المشاريع	١٤٦-١٤٨	٥٣
٤ - التقييم	١٤٩	٥٤
جيم - أصول المشكلة	١٥٠-١٥٥	٥٤
دال - خلاصات	١٥٦-١٦١	٥٦
شامنا - السياسات والاجراءات	١٦٢-١٨٣	٥٨
ألف - الاستراتيجية والصياغة	١٦٤-١٦٦	٥٨
باء - وثائق المشاريع	١٦٧-١٦٩	٥٩
جيم - عمليات إقرار المشاريع	١٧٠-١٧٢	٦٠
دال - تقديم التقارير	١٧٣-١٧٤	٦١
هاء - المشتريات	١٧٥	٦٢

المحتويات (تابع)

		الفقرات	الصفحة
	واو - عبء العمل	١٧٦-١٧٧	٦٣
	زاي - التنفيذ الوطني	١٧٨-١٧٩	٦٤
	حاء - خلاصات	١٨٠-١٨٢	٦٥
تاسعا -	التنسيق والترابط	١٨٣-٢٠٠	٦٦
	ألف - التنسيق في مجال التنمية	١٨٨-١٩٠	٦٨
	باء - من الذي ينسق ؟	١٩١-١٩٣	٧٠
	جيم - التركيز المزدوج للتنسيق	١٩٣	٧١
	دال - "السلطة" والتنسيق	١٩٤-١٩٦	٧٣
	هاء - التنسيق الى الآن	١٩٧	٧٤
	واو - خلاصات	١٩٨-٢٠٠	٧٦
عاشرا -	التنظيم على الصعيد القطري في منظومة الامم المتحدة	٢٠١-٢٢٢	٧٧
	ألف - المبادئ	٢٠٢-٢٠٣	٧٧
	باء - فريق جديد للخدمات الانمائية	٢٠٤-٢٠٩	٧٩
	جيم - سياسات جديدة في مجال الترابط	٢١٠-٢١١	٨١
	دال - المزيج الصحيح من القدرات البشرية	٢١٢-٢١٧	٨٣
	١ - المنسق المقيم للامم المتحدة	٢١٤	٨٤
	٢ - أعضاء الفريق الآخرون	٢١٥-٢١٧	٨٥
	هاء - الهيكل القطري الموحد لمنظومة الامم المتحدة	٢١٨-٢١٩	٨٧
	واو - تدريب وتعزيز الموظفين	٢٢٠-٢٢١	٨٨
	زاي - إشراف منظومة الامم المتحدة	٢٢٢	٨٩
حادي عشر -	خلاصة	٢٢٣-٢٢٦	٨٩

أولا - مقدمة

١ - إن منظومة الامم المتحدة هي دائما موضع أمل وتقدير عظيمين . ومع ذلك ، فإن المجتمع الإنمائي على الصعيدين الوطني والدولي يبدي شيئا من "الإعياء إزاء عملية التقييم" . وقد واجهت الافرقة القائمة على اجراء الاستعراضات شكوكا كثيرة حول جدوى "اجراء دراسة أخرى جديدة" . وكان السؤال الذي يُطرح في البداية ، أحيانا على المستويات الحكومية العليا ، وفي حالات كثيرة بين كبار المسؤولين ، وفي الغالب الاعم بين موظفي المنظومة نفسها في مختلف البلدان ، هو : "ما هي الاسباب التي تدعوكم إلى الاعتقاد بأن تقريركم سيتمخض عنه أي جديد من أجل تحسين الامور أكثر مما تمخضت عنه التقارير الاخرى التي تم إعدادها على مر السنين ؟ وما هو مدى الجدية التي ينبغي لنا أن نأخذ بها تقريركم هذا ؟"

٢ - وغني عن القول أن العديد من الدراسات التي أجريت ، وما نتج عنها من توصيات واستتبعها من قرارات بغية تحسين قدرات المنظومة لم تسفر حتى الآن إلا عن القليل من التعديلات الهامة ، أو أنها لم تسفر ، في أحسن الاحوال ، إلا عن القيام ، من خلال الحلول التوفيقية الجزئية ، باستخلاص تدابير منفردة من مخططات أوسع نطاقا جرت التوصية بها ، وكانت وحدها الكفيلة بجعل تلك التدابير قابلة للتنفيذ بصورة واقعية . فمعظم المشاكل والقضايا المشارة في قراري الجمعية العامة ١٩٦/٤٣ المؤرخ في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ و ١٩٩/٤٣ موجودة في القرار ٣١٨٨ (د - ٢١) المؤرخ في ١٣ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٦ الذي اتخذ منذ ٢٣ عاما ، والذي طالبت فيه الجمعية العامة بإجراء استعراض شامل للانشطة التنفيذية . وفي واقع الامر ، فإن أصواتا كثيرة على المستوى القطري أبلغت أعضاء الافرقة بأن الوقت قد حان لاتخاذ إجراءات ملموسة من أجل تحسين الحالة .

٣ - وتقوم عملية الاستعراض على نتائج دراسات الحالة التي أجراها المدير العام في عام ١٩٨٧ في تسعة بلدان نامية أخرى عملا بالفقرة ٣٣ من مرفق قرار الجمعية العامة ١٧١/٤١ المؤرخ في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٦ (A/42/326/Add.1- E/1987/82/ Add.1 ، المرفق) ("تقرير جانسون") ، وعلى استجابات الجمعية العامة والهيئات الحكومية الدولية الاخرى لهذه النتائج . والمقصود بوصف العملية التي جرى القيام بها عام ١٩٨٩ بأنها استعراضات قطرية متكاملة هو الاشارة إلى أن هذه الاستعراضات شملت في بحثها تقرير جانسون ؛ والقضايا العديدة التي أثيرت في قراري الجمعية

العامة ١٩٦/٤٢ و ١٩٩/٤٣ ، والتقارير التي أعدت استجابة لهذين القرارين ؛ والملاحظات والتقارير الاخرى ذات الصلة التي تم إعدادها على المستوى القطري فيما يتعلق بالانشطة التنفيذية .

٤ - وهناك بعض السمات الغالبة التي تميز الصورة العامة للتطور التاريخي للانشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الامم المتحدة ، وما بُذل من جهود في الماضي من أجل تحسينها . والتنظيم الذي اتبعته منظومة الامم المتحدة حتى الآن لتنفيذ هذه الانشطة في البلدان النامية يعكس إلى حد كبير طابعها الشامل ، الذي ينطوي على أوجه كامنة من عدم التماثل من حيث الهياكل الحكومية الدولية والمقاصد المرجوة .

٥ - وتتألف "شبكة الانشطة التنفيذية" من تنظيمين يختلفان في نوعيتهما اختلافا رئيسيا - أحدهما يتمثل في الوكالات التقنية المتخصصة التي لم تنشأ لغرض الاضطلاع بالانشطة التنفيذية من أجل التنمية ، وإنما لتكون مراكز عالمية لتحقيق التفوق في البحوث وتحديد المعايير ، وتحليل الاتجاهات ؛ أما الآخر فيتمثل في الاموال والبرامج التي تكون جميعها تقريبا مخصصة ، على وجه الحصر ، للانشطة التنفيذية بالتعاون مع البلدان النامية .

٦ - وواجهت الوكالات المتخصصة صعوبات جدية بسبب الاختلال في المقاصد ، بما نشأ عن ذلك دائما من حالات من سوء الفهم التي تتجلى في مسائل مثل النسبة المئوية لموظفيها الذين تحتفظ بهم في مقارها ، التي هي بالتحديد الاماكن التي دعت الحكومات سلفا إلى وجودهم فيها لكي تقوم هذه الوكالات بأدوارها العالمية الاساسية . وبالطبع ، فإن هذا الاختلال ذاته تسبب في وجود مشاكل فيما يتعلق بالاموال والبرامج الإنمائية التي تم تخصيصها على وجه الحصر للاضطلاع بأعمال على درجة عالية من النوعية والكفاءة مع البلدان النامية ، والتي تلتمس الاستعانة بالخبرة الفنية المتخصصة للوكالات التي لا تشكل هذه المهام إلا أحد العناصر في ولاياتها .

٧ - كما أن عدم اتساق الهياكل الحكومية الدولية له بُعد سلوكي وأيضا قانوني . ذلك أن نفس حكومات الدول الاعضاء ذاتها (مع اختلافات طفيفة في العضوية) هي التي تتحكم في كلا التنظيمين القائمين بالانشطة التنفيذية التي تضطلع بها المنظومة من أجل التنمية . ويعزى عدم الاتساق إلى المشاكل المتعلقة بتنسيق السياسات داخل الحكومات نفسها ، حسبما تكشف عنه القرارات التي تتخذها في مختلف مجالس الادارة .

٨ - وهذه القيود المفروضة على الصعيد العالمي قد حدّت بالمثل من النهج المتبعة على الصعيد القطري من أجل اصلاح الانشطة التنفيذية وتحسينها . ولم تكن التغييرات المتواضعة التي تمت على المستوى القطري سوى جزء بسيط من التوصيات الاصلية التي تم التوصل اليها بعد مفاوضات على المستوى العالمي بين موظفي المقار الذين كانوا يتلقون رسائل متناقضة من نفس الحكومات في مجالس الادارات التي تشترك فيها . ومع ذلك ، فقد كان الهدف المعلن دائما هو تحسين ما يمكن لمنظومة الامم المتحدة أن تقدمه من مساعدة للجهود الإنمائية التي تبذلها البلدان النامية . ومن المستحيل تجاهل هذه التناقضات عند اجراء أي عملية استعراض جدية تستهدف تحقيق التحسن .

٩ - وكما سيجري التأكيد عليه خلال هذا التقرير ، فإن موارد منظومة الامم المتحدة المتعلقة بالانشطة التنفيذية تتمثل ، في المقام الاول ، فيما لديها من طاقات بشرية . ذلك أن حجم الموارد المالية المتأتية عن طريق الهبات التي تحصل عليها المنظومة ، مع ما له من أهمية في كثير من البلدان النامية ، ليس هو صلب التعاون الإنمائي المتعدد الاطراف الذي تضطلع به الامم المتحدة ولا هو الذي يعطي هذا التعاون طابعه الخاص . فموظفو المنظومة وخبراؤها الاستشاريون العاملون على المستوى القطري هم الذين يشكلون عامل النجاح أو الفشل في العملية بأسرها - من حيث نوعية المشاركة الخاصة مع البلدان النامية التي تميز هذا التعاون ، وكذلك نوعية الاعمال اليومية الفعلية . ومن الامور الجديرة بالملاحظة أن كثيرا من الموظفين ظلوا على تفانيهم في العمل ، وعلى أملهم في ادخال التحسينات المناسبة على كيفية العمل في سبيل تحقيق ما يعتبرون أنها رسالتهم - ألا وهي مساعدة البلدان النامية .

١٠ - وتم إعداد جدول أعمال واف للاستعراضات ، وشعرت الافرقة بالامتنان البالغ للترتيبات المسبقة الممتازة التي أعدها المنسقون المقيمون التابعون للامم المتحدة والتي أعدتها الحكومات ، مما أتاح عقد اجتماعات فردية وجماعية مع منسقي التعاون والمخططين والمديرين المركزيين والقطاعيين في وزارات كثيرة ، ومع مديري المشاريع ، والاكاديميين وغيرهم من الشخصيات غير الحكومية ، وممثلي المانحين الثنائيين ، وجميع عناصر منظومة الامم المتحدة في الميدان . وتعرب الافرقة عن امتنانها لجميع هؤلاء الذين لم يضنّوا عليها بوقتهم الثمين .

١١ - إن الاعمال الإيجابية للغاية التي تضطلع بها منظومة الامم المتحدة على المستوى القطري يمكن أن تملأ العديد من الصفحات في تقرير توليفي من هذا النوع . ولا بد أن هناك وسيلة عادية ما لإعداد تقرير عن منجزات المنظومة ككل . بيد أنه

لأسباب تتعلق بحجم التقرير ، وتمشيا مع روح قرارات الجمعية العامة نفسها ، يجب التسليم عن ثقة بأنه يمكن لهذا التقرير أن يركز على ما تمّ اكتشافه من مشاكل والتي سيؤدي حلّها إلى جعل المنظومة أكثر فعالية مما هي عليه .

١٢ - وقد وقفت أفرقة الاستعراض على العديد من المفاهيم المتعمقة عن الدور الحاسم الذي تستطيع أن تضطلع به القدرات الاقليمية لمنظومة الأمم المتحدة في دعم أنشطة المستوى القطري ، وفيما يتعلق بالمشاكل المستمرة (التي انعكس العديد منها في قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧) . ومن الواضح أنه لا يزال من المتعين القيام بأعمال كثيرة لزيادة تعزيز الأنشطة الاقليمية والاستفادة منها على نحو أفضل . وسوف تدمج هذه المفاهيم في الدراسة الجارية للبعد الإقليمي .

١٣ - والمشاكل المذكورة في هذا التقرير إما أنها وجدت في جميع البلدان التي تمت زيارتها وإما أن انتشارها العام في الأنشطة التنفيذية يتأكد في بلدان أخرى وفي تقارير متزامنة أخرى ، هذا اذا لم تكن واحدة أو أخرى منها ظاهرة بشكل واضح في بلد من البلدان . كما أن الاستنتاجات مستمدة إلى حد بعيد من المادة التي خلصت إليها أفرقة الاستعراض ، إلا أن العديد من دراسات الخبراء أخذ أيضا في الاعتبار في تحليل المشاكل وفي التجميع النهائي للاستنتاجات .

١٤ - وبالطبع فإن لأوساط التنمية لغتها الخاصة بها ، إلا أنه بتعاظم هذا الاتجاه انعدم الوضوح في المعنى أحيانا واستمر استعمال بعض الألفاظ البالية على نحو غير ملائم ، وفيما يلي مثالان على ذلك :

(أ) من الألفاظ القديمة السائدة لفظة "الميدان" . فالمفهوم القائل بأن جميع البلدان النامية والمكاتب التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الموجودة فيها هي عند حد يسمى "المستوى الميداني" بالنسبة إلى مختلف "المقار" ، هو أساسا غير ملائم من الناحية الفلسفية ، في مجال الأنشطة التنفيذية . وهو حري أيضا بأن يؤكد موقف "من أعلى إلى أسفل" وغير ذلك من المواقف الموجودة في المقار والتي لا تساعد على التوزيع الضروري للمسؤولية . وفي هذا التقرير ، يستخدم مصطلح "المستوى القطري" على الدوام .

(ب) وثمة عبارة ثانية مطروحة مؤكدا للتغيير هي عبارة "التنفيذ الحكومي" للمشاريع . وهي عندما تستخدم للتمييز بين هذا المفهوم ومفهوم "تنفيذ

الوكالات" ، تعني قيام البلدان النامية بدور ضئيل ، أو عدم قيامها بأي دور ، ما لم تقم بتنفيذ عناصر المشاريع المؤمَّن تنفيذها من الخارج ، وجميعها من مشاريعها هي في المقام الأول . وفي هذا التقرير ، يستخدم مصطلح "التنفيذ الوطني" بدلا من "التنفيذ الحكومي" .

١٥ - وقد أحاطت أفرقة الاستعراض إحاطة كاملة بتأكيد الجمعية العامة الخاص في قراراتها الأخيرة ، على ما تتسم به احتياجات البلدان النامية ذاتها من أهمية قصوى ، وبتأكيدها ، في هذا الإطار أيضا ، على أن تتجه المنظومة إلى العناية القطرية المحددة في استجاباتها التنفيذية والتنظيمية لهذه الاحتياجات . ولهذه المعايير المجتمعة آثار بعيدة المدى . فهي تتطلب دراسة الأنشطة التنفيذية للمنظومة من حيث علاقاتها بالفقر وضعف القدرات . والانطلاق من هذه النقطة المرجعية يكشف بشدة الفرق بين منظومة تنزل بمختلف خصائصها وحلولها التوفيقية الموضوعة على المستوى العالمي إلى مستوى البلدان النامية ومنظومة لا تقوم مؤسساتها بتوفير القدرات على ذلك المستوى ، إلا حسب ما يحتاجه كل بلد لجهوده الانمائية . وما أن يجري التحليل بدقة من المنظور الأخير ، فإن العديد من الاحتياجات والمشاكل التي قصرت عن مواجهتها الاصلاحات المخففة على نطاق عالمي تكتسب قدرا كبيرا من العجلة والإلحاح . وفي محاولة انقل مفاهيم العاملين الوطنيين والعاملين التابعين لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري ، تقتبس بعض ملاحظاتهم في سياق هذا التقرير . ومن المؤمل أن يساعد ذلك على إعطاء القرار صورة أكثر حيوية للمشاكل التي تواجه على الصعيد القطري .

١٦ - لقد قرر المدير العام إجراء الاستعراضات القطرية الموحدة وهو يضع نصب عينه هذا المنظور الأهم لاحتياجات البلدان النامية ، ومن هذا المنظور يعد هذا التقرير .

ثانيا - موجز تنفيذي

١٧ - لا تزال لمنظومة الأمم المتحدة سمعتها في مجال المساعدة على تعزيز قدرات البلدان النامية ، إلا أن هناك مشاكل كبيرة يمكن التغلب عليها ، معظمها موجود منذ وقت طويل . ويركز التقرير على هذه المشاكل ، دون أن يترك مكانا للاشارة إلى الإنجازات الايجابية العديدة .

١٨ - وترغب الحكومات في الاضطلاع بقدر أكبر من التنفيذ الوطني للمشاريع - حتى في البلدان التي تتسم قدراتها بالضعف ، ايمانا منها بأن هذه القدرات ستتعزز بشكل

أسرع عن طريق "التعلم بالعمل" . وتنطوي القواعد والاجراءات الحالية بالنسبة للتنفيذ الوطني على عوائق كبيرة يجب إزالتها سريعا . فينبغي الآن عكس اتجاه مسألة التنفيذ بكاملها : إن ما ينبغي التماس المبررات له في كل حالة هو التنفيذ عن طريق الوكالات الخارجية ، وليس التنفيذ الوطني للمشاريع .

١٩ - ولا تزال هناك مشاكل عديدة للغاية في مجال تصميم المشاريع ، مما يرجع جزئيا إلى أن مدة بعثات صياغتها تكون أقصر مما ينبغي ، ولكنه يرجع قبل كل ذلك إلى استمرار اهمال التحليل والتخطيط السابقين للمشاريع وفقا لنهج برنامج وإلى شدة الانظمة والاجراءات .

٢٠ - وكثيرا ما توضع الجداول الزمنية للمشاريع لفترات قصيرة على نحو غير واقعي . ولا ينبغي التقيد تلقائيا بالمواعيد الموضوعة للبداية اذا وجدت الحكومة استحالة اتاحة المدخلات الوطنية في الوقت المحدد . ولا تزال هناك في كثير من الاحيان مآخذ على نوعية المتخصصين في المشاريع الدولية وملاءمتهم لعملهم ووصولهم في المواعيد المقررة ، مما ينم عن النقص الحالي في القدرة التنافسية المالية للأمم المتحدة . كما أن البحث عن مصادر بديلة للخبرة والدعم الدوليين يسير بخطى غير كافية . وفيما يتعلق بتشغيل موظفي المشاريع من مواطني البلدان ، فمن الضروري أن تصبح المنظومة أكثر مرونة من حيث النهج والاجراءات للبحث عن هؤلاء الموظفين خارج مصادر الخدمة المدنية التقليدية .

٢١ - وهناك طلب واسع الانتشار على عناصر تدريبية في المشروع يتسم بقدر أكبر من المرونة ويشكل كل منها على حدة . كما تسعى الحكومات الى مزيد من التدريب الذي يتم داخل البلدان ويصل إلى عدد أكبر من المواطنين الذين هم بحاجة إلى رفع مستواهم . وينبغي أن تكون المنظومة أكثر استعدادا لقبول أشخاص أقل مرتبة لتدريبهم ، وهناك حاجة مستمرة لتوجيه المزيد من الاهتمام نحو تدريب المرأة .

٢٢ - وهناك حاجة إلى نهج جديدة للمحافظة على الدعم المقدم إلى المؤسسات بعد "انهاء" المشاريع . وهناك حاجة شديدة إلى أن توجه المنظومة مزيدا من الاهتمام لضمان تعريف مؤسسات البلدان النامية بما لدى المنظومة من قدرات فريدة في مجال البحث والبيانات وخبرة مشتركة في مجال التنمية ، وتأمين إمكانية حصولها عليها .

٣٣ - وتواجه منظومة الامم المتحدة تحديا جديدا كبيرا لقدراتها . وفي مجال ما ينبغي أن تكون قادرة على تقديمه من مساعدة لحكومات البلدان النامية العديدة التي شهدت ما لديها من القدرات الانمائية القائمة التي بنيت بعناء ، تضمحل في الثمانينات من جراء التكيف الهيكلي .

٣٤ - إن الدور الذي كلفت المنظومة بالاضطلاع به في مجال التعاون التقني فيما بين البلدان النامية لا يتم تنفيذه على نحو كاف . فلا تزال الحكومات وسائر المؤسسات تفتقر إلى ما يمكن استخدامه من معرفة عن احتياجات البلدان الاخرى وقدراتها ، وهي تعرب عن شعورها بالاحباط إزاء ما تجده من فراغ في هذه النواحي في المنظومة على الصعيد القطري ، وإزاء استمرار العراقيل في القواعد والاجراءات بالنسبة لاستخدام اسلوب التعاون التقني فيما بين البلدان النامية في المشاريع التي تتلقى الدعم من منظومة الامم المتحدة ، وكذلك العراقيل المتصلة بمشتريات المشاريع محليا ومن البلدان النامية الاخرى .

٣٥ - واعتماد مفهوم "البرامج القطرية" من جانب أعداد كبيرة من وكالات التعاون يزيد ، على نحو يتسم بالتناقض ، من صعوبة عملية اضفاء الطابع الداخلي على المساعدات الخارجية التي يعمل الجميع على تحقيقها في المجتمع الدولي . كما أن اخفاق مفهوم البرامج القطرية لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ، بوصفها "إطارا مرجعيا" بالنسبة لجميع الانشطة التنفيذية ، يتيح فرصة جديدة للعودة إلى المفاهيم الاصلية . إن "البرنامج القطري" الصحيح والقادر على الاستمرار هو الخطة الانمائية الوطنية (أو أية صيغة أخرى للاستراتيجية) للبلد ذاته . وينبغي لمنظومة الامم المتحدة أن تعمل فورا على تكييف دورات التخصيص المالي والبرمجة مع نظائرها في كل بلد نام وأن تبرمج مساعدات المنظومة على أساس منسق متكامل في إطار الخطة الوطنية للبلد . وللاغراض الخارجية يمكن أن يصبح ذلك "برنامج تعاون البلد 'س' مع منظومة الامم المتحدة" ، ويكون جزءا من الخطة الوطنية التي يمكن أن تعكس اجزاؤها ذات الصلة أنشطة كل من المنظمات التابعة للامم المتحدة .

٣٦ - ولمساعدة البلدان النامية في جميع أعمال البرمجة ، ولادخال تحسينات كبيرة أيضا على صياغة المشاريع التي تتلقى الدعم من منظومة الامم المتحدة ، هناك حاجة ملموسة على نطاق واسع إلى أن تعمل المنظومة على تعزيز قدراتها على تحليل الحالات المتعددة التخصصات وعلى تقديم المشورة بشأن صياغة الخيارات الاستراتيجية البديلة للتنمية . وتسعى الحكومات إلى الحصول على هذه المساعدات ، المساعدات "السابقة

للمشاريع" ، أو إلى إقامة حوار شركاء مع المنظمات المقدمة للمنح والتابعة لمنظومة الامم المتحدة ، ولكنها نادرا ما تتمكن من الحصول عليها على النحو المطلوب من حيث النوعية والشمول والتوقيت . ومن أسباب ذلك أن التنفيذ والضغوط الاخرى تجعل من المشاريع ذاتها قوة الدفع الرئيسية للانشطة التنفيذية ومن ثم لقدرات منظومة الامم المتحدة .

٢٧ - وسيخفف التوسع الكبير في التنفيذ الوطني للمشاريع من عبء العمل الذي تضطلع به الوكالات المنفذة على مستوى المشاريع . وهو حري بأن ييسر تعزيز قدراتها على القيام بهذا التحليل للحالات وبهذه الصياغة البديلة . على أن الحاجة تتمثل في جزء كبير منها في المجالات المتعددة القطاعات والمتعلقة بالانظمة (مثل البيئة) ، والتي لا تتلاءم مع الهيكل القطاعي للنظام على النحو الذي تضعه الحكومات . وستكون هناك حاجة إلى القيام بمبادرات خاصة لتجميع هذه القدرات المتعددة القطاعات والمتعددة الوكالات .

٢٨ - وعلاوة على عقبات التنسيق على الصعيد القطري ، ثمة عقبة رئيسية أمام مواجهة هذه المشاكل والتحديات ، هي الخيوط المتشابكة من السياسات والاجراءات المتعلقة بالبرامج والمشاريع لمنظومة الامم المتحدة والتي تتسم في معظم الحالات بالمركزية المفرطة على مستوى المقر أو المستوى الإقليمي . وفي حين أن المسؤولية الدولية والمحافظة على نوعية البرامج والمشاريع مسألة أساسية ، فإن هناك حاجة ملحة إلى جعل السلطة في المنظومة لا مركزية بصورة متسقة وحتى المستوى القطري وإلى تبسيط القواعد والانظمة ، والتوفيق بينها بصورة مشتركة ، بالنسبة للمنظومة بكاملها ، مع انظمة وقواعد كل حكومة (مع تحسين الاخيرة على النحو المشار اليه) . وقد يكون هناك أمل في أن تنضم المصادر الاخرى للمساعدات الخارجية إلى هذه العملية ذات الاهمية القصوى .

٢٩ - ولا يتمثل المعيار الحيوي لتحديد النوع المطلوب من التنسيق في منظومة الامم المتحدة في تحديد من هو في حاجة إلى تنسيق ولكن في تحديد ما هو في حاجة إلى تنسيق . وعندما يتم تعريف ما هو بحاجة إلى تنسيق تعريفا سليما ، يصبح من الواضح أن قعود المؤسسات عن العمل معا أمر لا يمكن تبريره . وما يحتاج إلى التنسيق هو تدخلات البلدان النامية المتعلقة بالتنمية والدعم الخارجي في مجال هذه التدخلات . وينبغي لجميع الكيانات التابعة لمنظومة الامم المتحدة ، والتي تضطلع بانشطة تنفيذية أن تتفق على عدد من السياسات المشتركة على الصعيد القطري لتحقيق ذلك .

٣٠ - بيد أن الاستعراضات تؤكد أن الحل لا يكمن في زيادة السلطة الرسمية أو القانونية للمنسق المقيم للأمم المتحدة . إذ يجب إنشاء فريق من نوع جديد للخدمات الانمائية التي تقدمها منظومة الامم المتحدة يتسم بتعددية التخصصات وبنوعية عالية ؛ ويجب أن يكون ذا صلة بالاحتياجات الانمائية ذات الأولوية لكل بلد وأن يرأسه المنسق المقيم للأمم المتحدة بوصفه القائد الفكري والمحرك لفريق (مرن) من الفنيين الذين يمكن تنسيبهم هم أنفسهم كقادة ومنسقين للعمل المطلوب في مجال التحليل وتقديم المشورة والبرمجة . وسيتطلب بناء هذه القدرة الجماعية توجيه اهتمام جاد من قِبَل المنظومة إلى التعيين ، والاختيار والتدريب وإعادة التدريب وما يجري من التغذية بالمعلومات لجميع الموظفين على المستوى القطري .

٣١ - وكما هو متوخى في قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ ، ينبغي الآن إقامة هيكل موحد لمنظومة الامم المتحدة في كل بلد نام ، يرأسه المنسق المقيم الذي تدعمه هذه الافرقة . وينبغي تجميع الوظائف البرنامجية الموجودة على الصعيد القطري ، للعمل بصورة مشتركة في المجالات والمواضيع الانمائية ذات الأولوية للبلد وبرنامجه التعاوني مع منظومة الامم المتحدة ، وليس فقط في مشاريع كل وكالة مصدرية .

٣٢ - ويجب أن تستند هذه التدابير الرامية إلى تحسين تنسيق واتساق جهود المنظومة على المستوى القطري استنادا راسخا إلى نوع جديد من القيادة الجماعية والمشتركة . ويحق لجميع المنظمات المطالبة بأن يعتمد هذا التنسيق على أفضل ما يمكنها توفيره من قدرة على الابداع ، وألّا يؤدي إلى الخضوع لسيطرة بليدة وشكلية .

٣٣ - وينبغي تزويد المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي بالموارد اللازمة وبالآلية الداعمة الملائمة للمشاورات الجارية بين الوكالات من أجل إتاحة رصد هذه الاصلاحات والتحسينات عن كثب وتكييفها .

٣٤ - وهذه الاصلاحات متواضعة إذا ما نظر اليها في ظل انتشار الفقر الجماعي بصورة مطردة . كما لا يمكن تحقيق هذه الاصلاحات إلّا إذا توفرت الارادة السياسية ، والقيادة الخلاقة ، وجرى الافصاح عن السياسة العامة في المحافل الحكومية الدولية بصورة موحدة .

ثالثا - سياق التنمية والتعاون

٣٥ - تتسم البلدان السبعة التي تشاورت معها الأفرقة الاستعراضية مباشرة بمجموعة واسعة من الخصائص ، والاحتياجات الإنمائية ، والقدرات ، والمفاهيم المتعلقة بدور منظومة الامم المتحدة في مجال التعاون .

٣٦ - وهي تشتمل على بلد جزري (جامايكا) ، وبلدين من البلدان غير الساحلية (أوغندا والنيجر) ، وثلاثة بلدان ساحلية (اثيوبيا وكولومبيا ومصر) ، وبلد واحد شبه قارة (الهند) . وتتجلى خصائصها الديموغرافية والاقتصادية الاساسية وخصائصها المتعلقة بالمساعدة الإنمائية في الجدول التالي .

	عدد السكان (بالملايين)	نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي (بدولارات الولايات المتحدة)	المساعدة الإنمائية الرسمية (بالملايين من دولارات الولايات المتحدة)		منح من منظومة الامم المتحدة (بالملايين من دولارات الولايات المتحدة)	
			١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٦	١٩٨٧
اثيوبيا	٤٤,٩	١٣٠	٦٣٥,٣	٦٣٥,٠	٩٨,٥	١١٣,٠
أوغندا	١٦,٠	٣٦٠	١٩٨,٠	٢٧٦,٠	٣٥,٣	٤١,١
جامايكا	٢,٤	٩٤٠	١٧٧,٩	١٦٩,٢	٥,٨	٤,٨
كولومبيا	٢٩,١	١ ٢٤٠	٦٣,٥	٧٨,١	١٢,٥	١٠,٦
مصر	٤٦,٦	٦٨٠	١ ٧١٧,٨	١ ٧٦٦,٣	٣٠,٧	٣٦,١
النيجر	٦,٣	٣٦٠	٣٠٧,٢	٣٤٨,٠	٢٩,٨	٣١,٣
الهند	٧٦٦,١	٣٠٠	٢ ١٢٣,٨	١ ٨٥٣,٠	١٣٦,٦	١٣٣,٥

٣٧ - وهناك ثلاثة بلدان (اثيوبيا وأوغندا والنيجر) من البلدان المسماة بأقل البلدان نموا . وتتراوح فترة تعاون منظومة الامم المتحدة مع هذه البلدان في مجال الانشطة التنفيذية بين حوالي ٢٨ سنة (أوغندا وجامايكا والنيجر) وحوالي ٤٠ سنة (اثيوبيا وكولومبيا ومصر والهند) .

ألف - مفاهيم دور منظومة الأمم المتحدة

٣٨ - إن المفاهيم المتعلقة بالدور الذي ينبغي أن تؤديه منظومة الأمم المتحدة متماثلة بشكل ملحوظ ، لا بين المسؤولين والسلطات الأخرى في كثير من البلدان والثقافات المختلفة فحسب بل أيضا بين ممثلي المانحين وموظفي منظومة الأمم المتحدة العاملين هناك .

٣٩ - والمفهوم السائد هو مفهوم "المشاركة" . وقد استخدمت هذه الكلمة استخداما يتسم بصفات خاصة من الثقة في "حياد" منظومة الأمم المتحدة و "نزاهتها" ، مع توقع قوي بانعدام المشروطية . وهذه الخصائص متوقعة لدى إسداء مشورة سليمة تحترم الثقافات والقدرات الوطنية .

٤٠ - وفي نطاق أوسع ، يتوقع من منظومة الأمم المتحدة أن تكون دائما شريكا مبتكرا يعول عليه ويمكن البحث معه عن نهج جديدة وأفضل لحل المشاكل الصعبة - مع توخي العناية الواجبة لا الحماس السريع الزوال . ويعتبر هذا البعد من المشاركة ، وهو بعد فكري فوق الأنشطة التنفيذية الفعلية ، بالغ الأهمية - وأحد الأوصاف التي وردت في عدد من ملاحظات الأفرقة للتدليل على التقدم الجاري هو المشاركة في طرح حلول للمشكلة الإنمائية .

٤١ - وهذه التوقعات ، والثقة المرتبطة بها ، تبعث على الرهبة . وينبغي أن تولّد - وهي تولّد في الغالب - التواضع والالتزام العميق بين كل من يعملون في المنظومة . وهي تدل على الحاجة إلى أدمغة فذة تتوفر في شخصيات فائقة وحساسة في الموقع ، والقدرة على الاستعانة بهذه الأدمغة من الخارج عند الاقتضاء .

٤٢ - إن كل مناقشة حول منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري تعزز أيضا الأهمية التي تعلقها البلدان النامية على بعد آخر للمشاركة يتجلى في كلمة واحدة متكررة - "الوصول" . فالبلدان النامية تعتمد على منظومة الأمم المتحدة لكي تتيح لها إمكانية الوصول إلى المعارف المتراكمة المتسعة باطراد في العالم - عالم البلدان الأكثر ثراءً والأغنى بالموارد ، وعالم البلدان النامية الأخرى . بيد أن قدرات منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري للعمل كأداة لاتاحة الوصول إلى هذه المعارف ليست مدعومة دعما كافيا من جانب المقر لأداء هذه الوظائف .

٤٣ - ومن الطبيعي أن تتفاوت المفاهيم المتعلقة بمضمون التعاون الإنمائي المطلوب من المنظومة . وفي حالة أقل البلدان نموا والبلدان القليلة النمو يتمثل ذلك بالطبع في بناء جميع أنواع القدرات الأساسية ، وتقديم مساعدة فعالة في ميدان التنسيق . أما في البلدان ذات الدخل المتوسط فالاحتياجات في بناء القدرات تكون أكثر تخصصا ، وثمة تشديد أكبر على أهمية التركيز والحوار البرنامجي - ولكن من منظومة يتوقع منها أن تقدم مواردها بطريقة منسقة بالفعل . وهكذا فإن التنوع وما يتطلبه من مرونة أكبر يسير جنبا إلى جنب مع توقع وجود اتساق في المنظومة ذاتها .

٤٤ - وقد وجدت الاستعراضات أدلة كثيرة على ما تقوم به البلدان النامية من بحث عن نهج جديدة لمواجهة دوامة من الاتصالات والتغيرات الدولية والمحن المستمرة في البيئة الاقتصادية الدولية .

باء - التفويض والتنويع

٤٥ - إن مفهوم الاعتماد الشديد على الجهاز الحكومي المركزي آخذ في التغير . بيد أن من الخطأ الخلوص من ذلك إلى حدوث ضعف في شعور الحكومات بالمسؤولية إزاء التنمية المخططة والمنظمة بكفاءة أو إزاء الرفاه والانصاف الاجتماعي . ومع ذلك ، فالاتجاه نحو التفويض إلى مستويات أدنى في مجال الادارة والتحكم في الانتاج اتجاه قائم في المجموعة الكبيرة من البلدان التي تمت زيارتها .

٤٦ - وعلى المستويات الأعلى من التنمية التكنولوجية ، فإن ذلك يطرح تحديات تقتضي من منظومة الأمم المتحدة أن تساعد على اقامة صلة انتاجية بين قدرات البحث والتطوير التي ساعدت هي على بنائها وبين صناعات البلدان . ولكن انتقال الادارة والسيطرة يطرح أيضا تحديات مثل المساعدة في تعزيز سلطة البلديات - بل واستعمال التكنولوجيا هنا ، مثلا ، في تطويع المعالجة الآلية للمعلومات من أجل ادارة التنمية على مستوى الاقليم .

٤٧ - وفي البلدان التي لا تزال قدرتها متدنية على حيازة التكنولوجيا المتقدمة هناك اهتمام بأن تكون منظومة الأمم المتحدة بوجه خاص - نظرا لنزاهتها وحيادها التجاري - قادرة على إسداء المشورة اليها بشأن مجاراة هذا الميدان الحثيث الخطى والمتنوع باستمرار والذي سرعان ما تحل محل مجموعات التكنولوجية من "الجيل الجديد"

مجموعات "أحدث جيلا" . ويجري أيضا الاعراب على نطاق واسع عن الامل في أن تثبت منظومة الامم المتحدة قدرتها على اقامة اتصال فيما بين المؤسسات التي تحاول معالجة هذه الخيارات والمؤسسات المناظرة لها في بلدان أخرى والتي ربما تكون قد قامت بالتحليلات اللازمة لاختيار التكنولوجيا الانسب ، وخاصة البلدان النامية الاخرى .

٤٨ - وأعربت عدة سلطات عن الامل في أن تغدو منظومة الامم المتحدة الآن أكثر انعتاحا من الناحية الفكرية والتقنية لمواجهة تحدي ، المساعدة كذلك على المستوى الاداري دون الوطني ، وغير الحكومي ، ومستوى القطاع الخاص . وقال أحد أعضاء احدى لجان التخطيط الوطني إنه ربما ينبغي أن يسبق الاستعراض الرئيسي القادم للبرنامج القطري التابع لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ندوة مشتركة بين الحكومات والامم المتحدة تنعقد خارج العاصمة ويكون باب الاشتراك فيها مفتوحا أمام الممثلين المحليين ، بمن فيهم الممثلون غير الحكوميين .

جيم - البدائل لاختيار السبيل

٤٩ - هناك موضوع آخر ملحوظ عبر مجموعة البلدان ألا وهو ، لا محالة ، المشكلة الآخذة في الوضوح التي تواجهها البلدان النامية في اختيار سبيلها في مجال الانتاج والتجارة في العالم ، حتى بعد التغلب على مديونيتها الراهنة .

٥٠ - فهناك ، من ناحية ، ادراك للنمو السريع الجاري في مجتمعات اقتصادية وتجارية تزداد قوة على قوتها في الشمال ، استنادا إلى ميزتها النسبية المتعاظمة في ميدان التكنولوجيا . ومن ناحية أخرى هناك وعي بأن من المحتمل أن تجد البلدان النامية أن بلدانا كثيرة للغاية منها تتنافس على تصدير فئات من السلع بعينها إلى الشمال ، كما أن هناك وعيا بالصعوبات التي ووجهت حتى الآن في زيادة وترشيد التجارة فيما بينها . وليس هناك من يقترح أنه يجب أن تكون منظومة الامم المتحدة قادرة على توفير "الرد" الكامل على هذه المجموعة البالغة التعقيد من المعضلات ، ولكن الدعوة مطروحة ، مرة أخرى ، إلى اجراء حوار ابتكاري على أرقى وأنزه مستوى ، والمشاركة في طرح الحلول وكذلك تقديم ما يطلب من مساعدات نشطة في تعزيز القدرة على مواجهة هذه التحديات الهائلة .

دال - الفقر المدقع

٥١ - وسط هذه القضايا - التي تعد عويصة في حد ذاتها - يتزايد قلق المفكرين ، على المستوى الحكومي وغير الحكومي ، إزاء التناقض المتمثل في ارتفاع الانتاجية على المستوى الوطني - بصورة فعلية أو ملحوظة في الأفق - مع استمرار حالة الفقر المدقع ، الذي تعاني منه أقل البلدان نموا على الصعيد الوطني والذي هو موجود أيضا بصورة عتيدة في البلدان ذات الدخل المتوسط . وهناك شعور متزايد بأن "النماذج" السابقة للتنمية الوطنية كانت تنطوي على عيوب ؛ وتزداد مشاعر القلق إزاء نزوح السكان يوميا من الريف ، الذي قيل للبلدان النامية في السابق إنه من العلامات الإيجابية "للتقدم" . وثمة شعور حاد بالإحباط يسود البلدان القليلة النمو وهي ترى ما يحدثه التكيف الهيكلي من تآكل في عناصر كاملة من الهياكل الاساسية التي أقيمت بجهد كبير في مجال الصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي .

٥٢ - وهنا أيضا ، تطرح التوقعات المنتظرة من منظومة الامم المتحدة عبئا ثقيلا بالفعل . ولا تتمثل هذه التوقعات في أن تقدم المنظومة حلا شافيا لكل مشاكل الفقر الجماعي المدقع ، إذ يوجد حاليا ، نوع من الحذر السليم من الاخذ بصيغة منمقة للحل . التوقع الموجود ، في المقام الاول ، هو أن تكون الامم المتحدة قادرة على تعبئة الاهتمام العالمي فيما يتصل بمسألة الفقر المدقع ، وعلى بلورة وإتاحة إمكانات الخبرة المتراكمة والتبصر بالامور فيما يتعلق بأفضل المتاح من التدخلات الشاملة لمحاربة الفقر .

٥٣ - من الواضح أن العنصر الاجتماعي في التعاون الإنمائي لمنظومة الامم المتحدة ، والضرورات الادبية لمحاربة الفقر المدقع بحاجة إلى اهتمام أكبر كثيرا . ويكشف اللثام عن هذه الاحتياجات بشكل صارخ ان هذه الشواغل تحال إلى إدارات منقوصة القدرة ووحدات صغيرة عادة ما يعتبرها موظفو الامانة ذوو الخلفية الاقتصادية والمسؤولون عن الإدارة مما يدخل "في جانب التنمية الرخو" . وتزداد الحاجة إلى وجود امكانات مقواة منسقة ، مع سهولة وزعها عن طريق الانشطة التنفيذية ، في جميع هذه الميادين التي طال إهمالها ، بما في ذلك امكانات التمويل الذاتي على مستوى القرية ، وغير ذلك من أشكال تقوية المجتمع المحلي ، ودور المرأة في التنمية ، والتعبئة الذاتية للشباب والاتصالات الداعمة للتنمية .

٥٤ - ومن المتوقع كثيرا أن تعزز منظومة الأمم المتحدة فرصة الاطلاع على التجربة العملية المتاحة في مجال معالجة ظاهرة الفقر الجماعي المدقع الرهيبة في الأماكن التي تتوفر فيها تلك التجربة أساسا - أي في البلدان النامية ذاتها .

رابعا - تعزيز القدرات الوطنية

٥٥ - كان تقديم المساعدة في مجال تعزيز القدرات الوطنية دائما من العلامات المميزة للتعاون التقني في منظومة الأمم المتحدة ، وقد وجدت أفرقة الاستعراض مزيدا من الدلائل التي تؤكد هذا السجل الأساسي .

٥٦ - ففي الفقرة ٨ من القرار ١٩٦/٤٢ ، أكدت الجمعية العامة على ما للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أهمية في المساعدة على بناء القدرات الوطنية لتحسين تصميم وإدارة عمليات تنمية البلدان ، وتنسيقها للمساعدة الخارجية . وكانت البلدان التي زارتها أفرقة الاستعراض تمثل أوسع النُطُق شمولا لنتائج هذه الأعمال حتى تاريخ الزيارة ، ويتراوح المدى في ذلك بين قدرات راسخة وقدرات لاتزال ضعيفة . بيد أنه يتعين ملاحظة أنه ، حتى في الحالات التي يمتلك فيها بلد ما قدرات متقدمة جدا لتصميم وإدارة عمليات التنمية الوطنية التي يضطلع بها وتنسيق التعاون الدولي ، في الوقت الراهن ، نجد أن الحكومة مازالت تعلق أهمية كبيرة على اجراء حوار في إطار مفهوم المشاركة مع منظومة الأمم المتحدة حول بدائل التصميم والاستراتيجية في مجال معالجة احتياجات محددة في قطاعات متعددة . واتضح كذلك أن المشاكل المستمرة ذات الصلة بنوعية المساعدة المقدمة من منظومة الأمم المتحدة وفعاليتها في مجال تعزيز القدرات مشاكل شائعة على نطاق واسع في البلدان النامية .

٥٧ - وليس التسليم كافيا بعدم الكمال الملحوظ في كل مكان في هذا المضمار . فليس سهلا وزع الخبرة العملية والمعدات المناسبة ، في الوقت المناسب ، لتلبية الاحتياجات حتى في البلدان الغنية بالموارد . وعندما تصبح الصعوبات الكامنة في تلك الأعمال دولية في طابعها ، حيث تواجه الوكالات المنفذة في منظومة الأمم المتحدة تدفقا مستمرا من الطلبات من أكثر من ١٥٠ بلدا واقليما تحتاج إلى النوع المناسب من المهارات الاستشارية والتدريبية ، من المصدر المناسب لكل بلد وفي إطار جداول زمنية محددة بدقة ، لا يكون تواجد المشاكل في مجال بناء القدرات أمرا مستغربا في حد ذاته . ومع ذلك ، فقد أظهرت عمليات الاستعراض مشاكل جرى تحديدها منذ وقت بعيد مما يدل على أنها لا تلقى الاستجابة المناسبة .

٥٨ - بيد أن العديد من المشاكل التي صودفت على مستوى المشاريع يكشف عن شدة الضعف على مستويات البرمجة السابقة للمشروع والمتطلبات المسبقة لتلك البرمجة من تحليل ووضع الاستراتيجية ، والسياسات والاجراءات ، والتنسيق ، وقدرات منظومة الامم المتحدة القطرية وتنظيم هذه القدرات . ويناقش هذا التقرير ابتداء مشاكل تعزيز واستخدام القدرات الوطنية والجماعية من أجل الوقوف على المشاكل القائمة على مستوى ما قبل المشروع . ومن المهم ، استباقا وتوقعا ، تحديد مواضع المشاكل المستمرة على صعيد المشروع لدى الانتقال إلى مرحلة التنفيذ الوطني ("الحكومي") .

ألف - التنفيذ الوطني للمشاريع

٥٩ - أعربت الحكومات في جميع البلدان التي تمت زيارتها عن الرغبة في الاضطلاع بمزيد من تنفيذ المشاريع بنفسها ، أو من خلال مؤسسات وطنية شبه حكومية أو غير حكومية . بيد أنه ، بعد هذه الاشارة ، تبدأ صعوبات مختلفة - تتصل كلها ، بشكل أو بآخر بالمبدأ الراسخ المتمثل في استخدام وكالة منفذة خارجية ، وعدم وجود نهج برنامجي ، ونقص التفويض إلى المستوى القطري ، وبعض العقبات الاخرى في النظم والاجراءات المتبعة في منظومة الامم المتحدة . فعندما تعلن حكومة ما عن عدم استطاعتها الاضطلاع بمزيد من التنفيذ على الصعيد الوطني ، لعدم توفر القدرة اللازمة لديها ، لا ينبغي في ذلك التوصل إلى نتائج مفرطة في عموميتها . فالاسباب التي تكون وراء ذلك هامة كل الاهمية ، ومتنوعة ، وتتطلب استجابات مختلفة من قبل منظومة الامم المتحدة . ويمكن الإشارة بإيجاز إلى ثلاثة سيناريوهات من هذا القبيل .

٦٠ - في أقل البلدان نموا والبلدان القليلة النمو ، قد توجد ، على ما يبدو ، حدود "مطلقة" لقدرة التنفيذ المتاحة على الصعيد الوطني ، ولكن هذا لا يعني أن الحكومة لا ترحب بالتوسع في هذه القدرة . وهناك اقتناع يكاد يكون عالميا بأن التنفيذ الوطني يكون حاسما فيما يتعلق ببناء القدرات والاعتماد على الذات . إن "العمل معرفة" عبارة شاعت في المذكرات التي دونتها أفرقة الاستعراض عما سمعته في هذا الشأن . إن ما تقوله هذه الحكومات هو انها لا تستطيع بعد ، من الناحية الواقعية ، أن تتحمل كامل عبء العمل الذي درجت على أدائه وكالة منفذة من وكالات الامم المتحدة . وقد كشفت الاستعراضات عن وجود احتياج واضح في هذه الحالات إلى أشكال جديدة من التعاون هي بالفعل قيد المناقشة على الصعيد المشترك بين الوكالات ؛ وبموجب هذه الاشكال تتولى الوكالة التابعة لمنظومة الامم المتحدة تقديم المساعدة إلى الحكومة فتوفر لها الاحتياجات التي لا تستطيع هي وموظفو الامم المتحدة القطريون

تقديمها للمشاريع المنفذة وطنيا . وتختلف هذه الاحتياجات من مشروع لآخر ، ولكن هناك دلالات قوية على أن النمط الجديد إنما تمثل ، عموما في أن تقدم الوكالة مساعدتها في مجال توفير المعلومات اللازمة عن مصادر الخبرة ، والتدريب ، والمعدات (لا في شرائها) ، وبالمشورة التقنية الدورية .

٦١ - ولا يساور موظفي الحكومة أو موظفي الامم المتحدة القطريين في أقل البلدان نموا وأقلها تقدما أي شك في الاجابة على أسئلة من قبيل ، "ولكن هل تستطيعون تدبير المشتريات الفعلية ؟" أو "ألن يستغرق التنفيذ الوطني وقتا أطول كثيرا ؟" . ويشير هؤلاء إلى أن معدلات التأخير الراهنة للشراء ، الذي تضطلع به مختلف الوكالات المنفذة ، ليست مواتية إذا قورنت بمعدلات الشراء الذي يتم على المستوى القطري إذا توفرت المعلومات عن المصادر ، وسلطة التصديق ، وموارد الدعم الكافية التي تتيحها الامم المتحدة على هذا المستوى . هناك أيضا يقين بإمكان التوصل إلى مستوى أنسب من التوريد للبلد فيما يتعلق بالأفراد (ويشمل ذلك مواطني البلد في كثير من الاحيان) ، والمعدات على السواء . ويبدي البعض شيئا من التبرم إزاء هذه الاسئلة ، فالتنفيذ الوطني وإن استغرق أحيانا وقتا أطول إلا أن الفائدة الكبيرة المرتبطة بتعزيز القدرات تستأهل ذلك . وأشار مسؤول إلى الافتراض التقليدي الذي مؤداه أن عبارة "أقل نموا" تعني ببساطة أن تقوم بالتنفيذ وكالة تابعة للامم المتحدة ، فسأل "ألا ينتهي بكم الامر إلى نزع المسؤولية عنا ؟" .

٦٢ - وينبغي أن تقدر مجالس إدارة وكالات الامم المتحدة تماما ان المكاتب القطرية قد تحتاج في فترة الانتقال إلى مزيد من الموظفين بصورة مؤقتة لتقديم الدعم المطلوب من هذه الوكالات على الصعيد القطري . ولاشك أن أفضل ترتيب لذلك هو إعارة الموظفين الوطنيين مؤقتا ، لاغراض التدريب . وفي هذا الصدد ، يمكن تعجيل بناء قدرات التنفيذ الوطني إذا يسرت وثائق المشاريع ونظم الميزانية وجود عناصر التدريب في إدارة المشاريع - وليس المهارات التقنية المحددة المتصلة بالمسعى الانمائي للمشروع فحسب .

٦٣ - والسيناريو الثاني متصل بالاعداد المتزايدة من البلدان النامية التي توجد فيها قدرة التنفيذ الوطني بالنسبة لمشاريع معينة ، لكنها لا تتوفر في الحكومة ذاتها . وللمرء أن يتوقع توفر الاشخاص المهرة اللازمين لتنفيذ المشاريع خارج نطاق الخدمة الحكومية بصورة متزايدة ، سواء بسبب التكيف الهيكلي أو عمليات التغويض الطبيعية في المسؤوليات الاولية للدولة . وصادفت أفرقة الاستعراض كثيرا من التبرم

إزاء القواعد التي تأخذ بها منظومة الامم المتحدة فيما يتصل بموظفي المشاريع الوطنيين والتي تجعل الترتيب لهذا النوع من التنفيذ على الصعيد الوطني أمرا صعبا .

٦٤ - أما السيناريو الثالث الذي تشعر الحكومة إزاءه أنها لا تستطيع الاضطلاع بمزيد من التنفيذ الوطني فمرجعه صراحة أنها ترى أن التعقيدات التي يصادفها الموظفون للامتثال للقواعد الراهنة لمنظومة الامم المتحدة في سبيل هذا التنفيذ إنما تأتي بنتائج عكسية . ففي أحد البلدان ، اتخذت الحكومة هذا الموقف بالفعل أثناء وجود فريق الاستعراض . وقال أحد المسؤولين "ان استنزاف مواردنا البشرية ، لا في سبيل تلبية احتياجات التنمية بل في سبيل تلبية متطلبات الجهاز البيروقراطي للامم المتحدة ، يجعل من الافضل لنا أن نترك الامم المتحدة تتحمل ما تفرضه على نفسها من معاناة" . وهذا تعليق قاس بالفعل ، وتلك عقبة ينبغي أن يكون حضورها شبه مستبعد عند التوسع في التنفيذ الوطني للمشاريع .

باء - تصميم المشاريع

٦٥ - إن النقص في تصميم مشروع بناء القدرة تكون له سلسلة من الآثار على كل ما في المشروع . ومازالت توجد أمثلة لأشكال التصميم الرديء ، من النوع المألوف ، - مثل مشروع "ألواح الغلايات" المنقول بدرجة كبيرة عن مشروع آخر موجود في بلد آخر ؛ وهناك المشروع المخطط في نطاق بالغ الضيق والذي مرجعه ، كما لاحظ خبير تعليمي ، "أننا نضطر إلى اتخاذ قرارات غير قائمة على وقائع كافية ، في حالات كثيرة جدا".

٦٦ - ويمكن للنقص أن يتخذ شكلا أو أكثر من عدة أشكال (وهي غير مقصورة على المشاريع التي تدعمها الامم المتحدة ، بأي حال من الاحوال) . ويجري أحيانا تصميم مشروع لإنشاء مؤسسة جديدة على أساس تحليل محدود للغاية للقدرات اللازمة ، أو بناء على موجة من موجات "الحماس" المتتالية التي تجتاح البلدان النامية . وتواجه الحكومة ومنظومة الامم المتحدة ، إن عاجلا أو آجلا ، بمسألة ماذا تفعله بالمؤسسة الجديدة التي بدأ يظهر عجزها عن الاستمرار بسبب عدم وجود طلب عليها ودعم لها . وفي حالات أخرى ، كان من المقرر تعزيز مؤسسة موجودة ، بيد أنه لم يجر التنبؤ بشكل ملائم بالصلات الحيوية التي تضمن الانتفاع بمهاراتها والخدمات التي تقدمها . وحيث أن هذه النقائص هي ، بدورها ، نتيجة لعدم ملاءمة التحليل والبرمجة في مرحلة ما قبل المشروع ، فإنه سيجري مناقشتها تحت هذا العنوان ، فيما بعد ، في التقرير الحالي . ومن أوجه الضعف التي لوحظت أن مدة البعثات الموفدة لصياغة المشاريع قصيرة جدا ،

ولذلك فإن التصميم الذي يصل من مقر الوكالة ، في نهاية الأمر ، يكون سطحيا بدلا من أن يكتمل بالشكل الصحيح في البلد نفسه . وأبديت لبعض الأفرقة ملاحظات مفادها أن هناك مشكلة أساسية وراء هذه المشاكل ومشاكل كثيرة غيرها ، وهي تكمن في اتجاه منظومة الأمم المتحدة والمانحين الثنائيين إلى "تركيب المشاريع" ، مما يترتب عليه أن تبتعد المساهمة من السياق المحلي والوقائع المحلية .

جيم - مدة المشروع

٦٧ - تم الاستشهاد بأمثلة كثيرة لمشاريع وُضعت لانجازها جداول زمنية غير واقعية على الاطلاق . وفي الواقع ، لا يوجد بعد هذه السنوات الطويلة التي بينت فيها الخبرة العملية ان بناء القدرة عذر مناسب يبرر هذا الأمر ، يستغرق وقت بالفعل اذا أريد أن يكون الانجاز بصورة جيدة وطيد الاسس . والاسباب عديدة . فقد توجد لدى المنظمة الممولة ، أو لدى شخص ما في احدى الحكومات يكون حريصا على الحفاظ على المخصصات المرصودة لها من الأمم المتحدة ، شكوك بأن الوكالة المنفذة - أو خبيرا استشاريا له مصلحة شخصية - يسعى إلى "كسب المزيد" . وبالمثل استمعت الأفرقة إلى أقوال مفادها أن الوكالات تضع في بعض الاحيان جداول زمنية قصيرة بهدف إبقاء ميزانية المشروع في إطار الحد الاقصى الراهن لسلطة الاعتماد المحلية ومن ثم إبعادها عن المقر (وهو مثال على أثر اللامركزية غير الكافية) . وقد تكون تلك الاتهامات مبالغا فيها ، شأنها شأن الاتهامات الكثيرة الاخرى الموجهة ضد الوكالات ، ولكن الأمر لا يتطلب سوى بضع حالات تبدو مقنعة من أجل قيام الشك . وجميع الدلائل المتراكمة ، ليس فقط بناء على الاستعراضات بل أيضا بناء على كثير من التقارير والتقييمات الحديثة الاخرى ، تشير إلى الحاجة إلى وجود مشرفين برنامجيين لعكس اتجاه التساؤل السائد - أي لا تسأل عما اذا كان الجدول الزمني للمشروع أطول من اللازم - بل يجب أن تسأل عما إذا كان الجدول الزمني واقعيا لبلوغ الأثر المقصود ؟

دال - معايير الابتداء في المشروع

٦٨ - ومن الأمثلة الاخرى على "مشكلة المشروع المحلي" القائمة منذ أمد طويل والتي قد يكمن سببها الفعلي في مكان آخر ، وما يتعلق بالتوقيت الفعلي لابتداء المشروع . وقد دفع الموظفون الحكوميون ، ومعهم كذلك موظفو منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري ، بأن اتباع جدول زمني محدد والبدء في المشروع دون تفكير أمر لا طائل من ورائه ويؤتي بعكس النتائج المرجوة في كثير من الاحيان ، إذا تبين بوضوح أن

المدخلات الوطنية اللازمة (المبنى ، الموظفون الوطنيون ، وغير ذلك) لن تكون جاهزة . وقد يظل من المستصوب تحديد موعد مبكر لاتاحة هذه المدخلات من أجل الضغط بصورة غير مباشرة على السلطات المعنية لحشدها . إلاّ أنه حالما يتضح أن هذه المدخلات ستتأخر ، يصبح البدء في المشروع لمجرد أن الوشيقة تقضي بذلك (أو خشية التعرض لانتقاد من المقر بشأن "الانجاز") أمرا يفضي عادة إلى ارتباك أكثر منه إلى السير قدما . ويعزى التأخير الظاهري في توفير المدخلات الوطنية ، في كثير من الاحيان ، إلى طول الوقت الذي يستغرقه إصدار الموافقة على المشروع نفسه من جهة بعيدة في منظومة الامم المتحدة بحيث تكون الالتزامات الوطنية الاصلية قد صرفت في وجوه أخرى ، أو بحيث لا تكون تلك الالتزامات ، مرة أخرى ، واقعية مطلقا بسبب الاندفاع نحو الحصول على مشاريع من هذا القبيل دون إجراء التحليل الملائم للحالة ودون اتباع النهج البرنامجي المناسب .

هاء - نوعية الاخصائيين وحسن توقيت توفرهم

٦٩ - لا تزال توجد حالات كثيرة جدا تعتبر فيها نوعية موظفي المشاريع الدوليين متدنية أو غير مناسبة فيما يتعلق بالمهمة التي يكلفون بها من حيث المهارات اللازمة بالفعل أو من حيث المواقف والنُهج . وملاحظات من قبيل انه "ينبغي أن تُعْلم الامم المتحدة موظفيها بأنهم يستقدمون للعمل لا لمجرد 'اسداء المشورة'" ، أو أن أخصائيا دوليا يركز في كثير من الاحيان ، كما يبدو ، على "بناء حياته الوظيفية لا على بناء المؤسسة" ينبغي ألاّ تظل تتردد في نهاية الثمانينات ، إلاّ أنها لا تزال ترقى إلى مسامع أفرقة الاستعراض . ولا تقتصر هذه الظواهر المرضية على المشاريع التي يقدم اليها دعم من منظومة الامم المتحدة ، وان كان يُرى أنها غير ملائمة فيها بصفة خاصة ، شأنها شأن أي "استعلاء" يصدر عن أخصائي مشاريع دولي تابع للامم المتحدة . ولا تزال توجد حالات من التوتر حيث لا تقدم لموظفي المشاريع الوطنيين نفس التسهيلات الاساسية اللازمة لاداء عملهم ، إلى جانب وجود أوجه اختلاف في الظروف المعيشية .

٧٠ - وقيل لأفرقة الاستعراض ، من جميع الجهات ، أن منظومة الامم المتحدة أصبحت الآن غير تنافسية من الناحية المالية إلى درجة تؤثر في كثير من الاحيان على التوظيف الدولي الامثل وتؤدي إلى تأخر شديد في التوظيف النهائي على أي حال . ويحاول أفضل المرشحين تأهيلا إعادة التفاوض بشأن الاجر ولكنهم يرفضون العروض في النهاية ، الامر الذي يحتم اللجوء مرة أخرى إلى أفضل المرشحين من الدرجة الثانية أو الثالثة في القوائم ، وهي عملية تستنفد الوقت . وربما يفسر هذا أيضا انتقادا شائعا آخر مؤداه

أن الحكومات لا تتلقى في كثير من الاحيان سوى ترشيح واحد وأن السير الشخصية ليست أساسا كافيا للحكم على مرشح دولي . ومن الانتقادات أيضا عدم وجود تقارير أداء بشأن عمل المرشح في المشاريع السابقة . وقيل أيضا أن استثمار الوقت في ترتيب مقابلات فعلية ، بالنسبة للمشاريع الرئيسية على الاقل ، أمر مجدٍ .

واو - المصادر البديلة لموظفي المشاريع الدوليين

٧١ - إن عملية التنمية نفسها وتحسن التصورات عنها ، يتطلبان قدرا أكبر من القدرة الابداعية والمرونة فيما يخص مصادر الخبرة الفنية اللازمة للمشاريع ، عن طريق جملة أمور منها أساليب التعاون التقني فيما بين البلدان النامية . وثم الحث على بذل جهد أكبر لتحديد الاخصائيين الدوليين الذين لا يتوفرون بصفة مستمرة "في السوق" لكنهم يكونون متاحين بصفة دورية خلال "فترات الراحة من العمل" في المؤسسات ذات الصلة ، أو على أسس الاتفاقات النموذجية للمساعدة التقنية الخاصة ببرنامج الامم المتحدة الانمائي . كما أُبدي اهتمام كبير ببرنامج نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين ، الذي يرعاه برنامج الامم المتحدة الانمائي ، بغية اجتذاب الرعايا المؤهلين تأهيلا عاليا من البلدان الصناعية للعمل في خدمات المشاريع ولا سيما إزاء تزايد ظاهرة الهجرة ونزوح الادمغة التي تفاقمت بفعل عملية التكيف الهيكلي .

٧٢ - وحث أحد المسؤولين الحكوميين ، من ذوي الخبرة بالعمل داخل منظومة الامم المتحدة ، على إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للشبكات الكثيرة من الرابطات المهنية الدولية التي تضطلع في الوقت الحاضر بدراساتها الخاصة وتتقاسم الخبرات العملية فيما بينها والتي يمكنها أن تُزوِّد المشاريع ، في كثير من الاحيان ، بقاعدة أوسع من الخبرات والمشورة ذات الصلة على أساس متكرر (بمعنى التوسع في مفهوم "التوأمة" مع مؤسسة منفردة في الخارج) وذلك عوضا عما أطلق عليه "بالميل المتأصل لدى المنظومة إلى الجري وراء الخبير الفرد" .

٧٣ - والصعوبات المستمرة في الحصول على أخصائيين دوليين مناسبين للمشاريع في الوقت المناسب تدعو إلى تزايد نفاد الصبر إزاء ما يعتبر عقبات بيروقراطية لا داعي لها في وجه استئجار خدمات الموظفين الوطنيين المتاحين عوضا عنهم . وقيل لأفرقة الاستعراض في بعض البلدان أن الحكومة لن تجد أية صعوبة ، اذا سمحت قواعد الامم المتحدة بذلك ، في الاهتداء في البلد نفسه إلى أخصائي مؤهل تماما بنفس الدرجة مع منحه الأجر الاساسي الذي يتقاضاه أخصائي دولي (أي بعد خصم تكاليف مثل منحة الاستقرار

وإجازة زيارة الوطن وغير ذلك) ؛ وأولا وقبل كل شيء ، ذكر أحد موظفي الامم المتحدة على المستوى القطري "أن أسوأ أثر ينال من صورة وموثوقية منظومة الامم المتحدة في بلد ما هو عندما تتقبل الحكومة جميع الحجج الموجهة ضد التنفيذ الوطني للمشروع - ثم تبعث وكالة ما وبعد تأخير طويل ، بمدخلات متدنية" .

زاي - الموظفون الوطنيون

٧٤ - غير أنه يبدو من الواضح مرة أخرى أن التقارير السابقة الكثيرة عن صعوبات الاهتداء ، بالطرق التقليدية إلى موظفين وطنيين ملائمين للمشاريع لم تُلق الاهتمام الكافي . وثمة افتراضان تقليديان بصفة خاصة يستلزمان فيما يبدو دراسة أوسع نطاقا بكثير .

٧٥ - والافتراض الاول يذهب إلى القول بأن موظفي المشاريع ينبغي استقدامهم من داخل الحكومة . وفي حالات كثيرة ، لا يكون لهؤلاء الموظفين وجود هناك بسبب القدرة الناقصة عموما في البلدان القليلة النمو أو أنه لا يمكن ، في البلدان الاوفر حظا ، الاهتداء اليهم داخل الخدمة المدنية بنفس السهولة التي يمكن بها الاهتداء اليهم خارجها . ومن شأن الاقلال من التخوف من اقتراح التماس موظفي المشاريع خارج نطاق الحكومة ، وزيادة القواعد والاجراءات مرونة لاتاحة فرص التوظيف من مصادر غير حكومية ، أن يؤديا إلى الحد من هذا السبب المتكرر لنقص الدعم المقدم إلى المشاريع . وقيل أيضا أن منظومة الامم المتحدة ستجد الحكومات أكثر تقبلا للمقترحات الداعية إلى التعامل مع الرابطات المهنية والتجارية الوطنية كمصادر بديلة للخبرة الفنية وكمستشارين لهم أهميتهم بشأن وسائل تحقيق الاتساق بين نواتج المشروع والاقتصاد الوطني .

٧٦ - والافتراض الثابت الآخر الشائع بين المسؤولين عن صياغة المشاريع في منظومة الامم المتحدة يذهب إلى القول بأن جميع المهارات المتخصصة اللازمة لمشروع يجب أن يوفرها مواطنو البلد على أساس التفرغ . وهذا أمر مستصوب حقا في بعض الاحيان ، ولكن اذا تبين من استطلاع يجرى على الوجه الصحيح أن هذا الامر لن يتوفر ببساطة ، فلن يكون من المفيد الاصرار عليه وترك المشروع ، في غضون ذلك ، دون حتى دعم من الموظفين الفنيين المهرة الذين يعملون على أساس عدم التفرغ . ففي أحد البلدان كانت هناك سبعة مشاريع جارية (أربعة تتلقى دعما من منظومة الامم المتحدة وثلاثة تتلقى دعما ثنائيا) ، طُلب لها جميعها أخصائيون هيدرولوجيون يعملون على أساس التفرغ إلاّ أنه لم يكن يتوفر في ذلك البلد بكل بساطة هذا العدد منهم ، كما أن

الحاجة لم تكن تدعو إلى أن يعملوا على أساس التفرغ على أي حال . وذكر أخصائي في موارد المياه في ذلك البلد ، مبديا أسفه ، أنه لو كان تم إجراء تحليل أفضل للحالة واتباع نهج برنامجي لأمكن للمشاريع السبعة تقاسم الدعم الهيدرولوجي المتوفر على الصعيد الوطني وتحقيق اتساق أكبر في النواحي الأخرى أيضا .

٧٧ - وهناك ملاحظة أخرى مستمدة من الاستعراضات فيما يتعلق بعدم قيام الحكومات أو منظومة الامم المتحدة "بتتبع" المهارات المكتسبة بالفعل ، على الوجه الكافي ، ولا سيما في البلدان التي لا تزال ناقصة القدرة . ومن الامور المتناقضة بصفة خاصة أن لا يكون بمقدور مشاريع جديدة تتلقى الدعم من منظومة الامم المتحدة الاهتداء إلى الخبرة الفنية الوطنية اللازمة ، بالرغم من أن تلك المهارات بالذات يكون قد اكتسبها من خلال زمالات في مشاريع سابقة مواطنون ولا تُعرف حاليا أماكن وجودهم . ومن الصعب بطبيعة الحال "تتبع" الأفراد الذين لم يلتحقوا بالخدمة الحكومية أو لا يبقون فيها ، ولكن ، إزاء شحة الموارد البشرية ، فإن الحاجة ماسّة لان يصبح ، بكل تأكيد ، إنشاء مصارف للبيانات بشأن الاحتياجات والمهارات المتوفرة ، والابقاء عليها ، أحد اهتمامات المنظومة وتقييمات احتياجات التعاون التقني الوطنية .

حاء - التدريب

٧٨ - تبين لأفرقة الاستعراض وجود اهتمام بالغ داخل الحكومة وبين الموظفين القطريين لمنظومة الامم المتحدة ، بأن يصبح التدريب على أنشطة تعزيز القدرات ، أكثر اتساما بالطابع الفردي بما يتفق مع الاحتياجات المحددة للارتقاء بمستوى المهارات . ومن المطلوب توخي الحرص ، على نحو أكثر اتساما بالطابع الفردي ، عند البحث عن أنسب الدورات التدريبية في الخارج ، وربما في أكثر من مؤسسة واحدة في الخارج ، أو بزيادة الجمع بين التدريب في الدورات الرسمية وبين الزيارات الدراسية والاستقصائية إلى المؤسسات ذات الصلة ؛ مما يعني بدوره تناقص التدخل من جانب المقر وزيادته على المستوى القطري .

٧٩ - ولا تنحصر المشكلة في التدريب على التكنولوجيات العالية أو في البلدان التي يفترض توفر قدرات قوية لديها . بل إن الحاجة إلى توفير التدريب الذي يتم تكييفه بدقة بالغة بما يتلاءم مع الموظفين الوطنيين تكون أشد الحاحا عندما يكون كل شخص من هذا القبيل مصدرا هاما بصفة خاصة للمهارات الشحيحة . ويبدو أن الوكالات المنفذة

الصغيرة تكون أفضل عموما في توفير ذلك التدريب الذي يتم تكييفه بدقة بما يتلاءم مع الاحتياجات التدريبية ، إلاّ أن الاحتياجات تكون كبيرة بنفس القدر في القطاعات الاخرى .

٨٠ - ومن الواضح أن هناك مشكلتين أخريين مألوفتين لم تعالجا بعد بما فيه الكفاية ، وتتعلقان برتبة وجنس الاشخاص الذين يقع عليهم الاختيار للحصول على الزمالات التدريبية . والاتجاه التقليدي يتمثل في ايفاد كبار الموظفين ولكن أقدميتهم نفسها تجعلهم في كثير من الحالات أهلا للترقية بعيدا عن مؤسسة المشروع (أو للعثور على عمل في مكان آخر) . واستمعت أفرقة الاستعراض إلى طلبات تدعو إلى زيادة تدريب الموظفين المبتدئين الناشئين . ووجد أيضا في كثير من البلدان أنه لا يزال يجري عدم ايلاء اهتمام لترشيح النساء - اللائي قد يكنّ مبتدئات بدرجة أكبر أو اللائي يتوقف النهوض بهن بصفة خاصة على الارتقاء بمستوى مهارتهن .

٨١ - وثمة رغبة واضحة في زيادة التدريب داخل البلد أيضا بغض النظر عن مستوى القدرات الوطنية . وقد أوضحت السلطات الحكومية أن التدريب داخل البلد يمكن أن يشمل عددا أكبر من الموظفين بالنسبة للاستثمار الواحد وأن يكون أكثر حساسية لثقافة البلد . ويمكن أيضا أن يشمل التدريب داخل البلد المشكلة المتكررة المتمثلة في أنه ، بينما يحتاج المتخصص ، ذكرا كان أو أنثى ، إلى رفع مؤهلاته في ميدان مهارته إلى مستواها الكامل ، فإن المشرف أو المدير يحتاج على الأقل إلى توجيه عام في ذلك الميدان من المهارة ، ولكنه نادرا ما يستطيع الحصول على هذا التوجيه في حدود أحكام الزمالات التقليدية المتعلقة بتنفيذ المشاريع في الخارج .

طاء - المتابعة التالية لانتهاء المشروع

٨٢ - ثمة مجال آخر مازال يفتقر إلى معالجة وافية ، ويتعلق بما يحدث بعد أن "ينتهي" رسميا مشروع ما تقدم له منظومة الامم المتحدة الدعم اللازم . فهناك ميل دائب في جميع أوجه التعاون الإنمائي الدولي ، الثنائي منه والمتعدد الاطراف ، الذي تشترك فيه الامم المتحدة ، نحو "إغلاق حساب" كل مشروع والانتقال إلى مشاريع جديدة إلا حيثما توجد مرحلة فعلية أخرى من المشروع . ومع ذلك فإن الدعم التالي لانتهاء المشروع يتسم في معظم الاحيان بأهمية حاسمة وهو عنصر هام يقوم عليه "نجاح أو فشل" المشروع في تدعيم الجذور الحقيقية للاعتماد على الذات أو ضمان أن يؤدي الاستثمار في المشروع إلى نمو حقيقي .

٨٣ - وأكدت الاستعراضات التي جرت أن هناك على الاقل نوعين من الدعم الجاد اللذين تستلزمهما الضرورة في المرحلة التالية لانتهاء المشروع . يتمثل أولهما في تقديم المشورة المتكررة وتشاطر الخبرات باستمرار مع من ساهم في تنفيذ المشروع من مؤسسات أجنبية (أو من خبراء استشاريين كل بمفرده) - علما بأن تنفيذ المشروع يفتقر إلى أموال لا يتيسر توفيرها في كثير من الاحيان لأن المشاريع عندما "تنتهي" تقليديا فإنها تنتهي بجميع جوانبها . وأن الافتراض بأن الحكومة تستطيع تمويل أية احتياجات أخرى بصورة آلية نادرا ما يكون قائما على أساس . وقد لا تكون الأموال المطلوبة كبيرة الحجم ، ولكنها تكون في هيئة عملات أجنبية نادرة ، وما زالت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عاجزة عن تقديم هذا النوع من المساعدة التالية لانتهاء المشروع إلا في حالات قليلة نادرة .

٨٤ - ويتمثل النوع الرئيسي الثاني من الاحتياجات التالية لانتهاء المشروع في استمرار تدفق المعلومات التقنية الدولية التي حصلت عليها المؤسسات القطرية خلال المشروع . وهنا ثمة مفارقة أخرى إذ قد يدفع تنفيذ أحد المشاريع المؤسسة الوطنية إلى إدراك مستوى جديد تحصل فيه باستمرار على المعرفة اللازمة في مجال إنمائي معين ، ولكن بعد ذلك وفجأة تترك هذه المؤسسة (وموظفوها) محرومة من تدفق تلك المعلومات بسبب "انتهاء المشروع" . ويظهر هذا النقص في المعلومات اللازمة باستمرار في عدم تمكن الموظفين الوطنيين المدربين في مجال تنفيذ المشاريع من استكمال معارفهم عن طريق حضور الاجتماعات الدولية . هذا من جهة ، ويظهر من جهة أخرى في كامل ميدان الالكترونيات والوصول الكترونيا إلى الشبكات العالمية للمعلومات التي غدت حاليا متاحة ولكن يتعذر الوصول إليها ما لم ترصد لذلك الأموال اللازمة .

ياء - الوصول إلى قدرات منظومة الأمم المتحدة

٨٥ - مازالت الضرورة تقضي أيضا ببذل مزيد من الجهود لإعلام مؤسسات التنمية الوطنية بمصارف البيانات وبأنشطة البحوث الجارية ونظم المعلومات المحسنة حاليا فيما يخص التجربة الإنمائية القائمة ضمن نطاق منظومة الأمم المتحدة . ويعتبر هذا بالتأكيد نوعا من التعاون الإنمائي التنفيذي وقد يؤدي غالبا إلى أكثر من نهج برنامجي عن طريق موظفين وطنيين لديهم خلفيات أفضل في مشكلة إنمائية معينة . بل إن المديرين الوطنيين للمشاريع التي تنفذها الوكالات التابعة للأمم المتحدة ربما لا يتاح لهم بتاتا التعرف إلى المقر العالمي للوكالة : فقد كشف اجتماع عقده فريق استعراضي مع ٣٨ من هؤلاء المديرين أنه لم يزر المقر سوى ٤ منهم فقط (وأن واحدا من

هؤلاء فقط قد زار المقر على نفقته الخاصة) . وأن موظفي الأمم المتحدة العاملين على المستوى القطري غير قادرين في الوقت الحالي حتى على أن يحيلوا إلى الاشخاص ذوي العلاقة ما يتلقونه من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من وثائق تتعلق بهذه القدرات . ولا تزال مشكلة اللغات الخطأ قائمة بالنسبة للوثائق . وهناك مجال بكامله في حاجة إلى اهتمام جدّي ، هو ميدان جعل هذا النوع من القدرات الهائلة التي تتمتع بها المنظومة "مُيَسّرة للاستعمال" ومهيأة لتقديم المساعدة من المقر إلى الموظفين العاملين على المستوى القطري لتمكينهم من وضع أفضل الوسائل لإيصالها إلى المؤسسات الوطنية . وهذا تعبير آخر عن المدى الذي أصبحت تسيطر فيه فكرة "المشاريع" على المنظومة وتحرّكها شأنها في ذلك شأن سائر الاجهزة الإنمائية الدولية .

كاف - تآكل القدرات

٨٦ - إلى جانب الإنجازات الإيجابية الرفيعة المستوى والمشاكل التي مازالت معلقة منذ مدة طويلة في مجال بناء القدرات ، هناك ظاهرة جديدة تثير الارتباك الشديد ، هي ظاهرة تدمير القدرات الوطنية التي بذلت من أجل تأسيسها جهود شاقة ومضنية تواصلت على مدى عدة سنين ، وذلك نتيجة لما انطوى عليه التكيف الهيكلي خلال الثمانينات من أثر يشبه الإعصار . نذكر من ذلك على سبيل المثال أن ملاك موظفي الخدمة المدنية في جامايكا قد خفض بنسبة تفوق ٣٠ في المائة . ومن الملاحظ بشكل عام أن المرتبات الحكومية في البلدان النامية ربما أضحت بالفعل متضخمة (بسبب عوامل شتى لا تقتصر بأي حال على الادعاء الذي يمكن إطلاقه بسهولة بأنه يعزى إلى "سوء الإدارة") ، ولكن برامج التكيف الهيكلي قد تطلبت العمل بسرعة تجعل التخفيضات الاستراتيجية أمرا مستحيلا . ففي حالات كثيرة جدا ، كانت كوادر الصف الأول العاملة في مجالات الارشاد والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية ، التي لا تملك من مقومات الدفاع عن نفسها إلا أقلها ، هي أول الكوادر التي تعرضت للتخفيض مع ما يترتب على ذلك من آثار مدمرة للخدمات الانتاجية والاجتماعية . وتواجه الحكومات تحديات جديدة كليا في جميع البلدان التي تشهد هذه التخفيضات الهائلة . وهناك علاوة على ذلك وبطبيعة الحال من الكوارث ما يشبه تلك التي حدثت في أوغندا حيث أنزلت فيها الحرب الأهلية وحالات النفي ، خسائر مدمرة بالنسبة لجهاز الخدمة المدنية .

٨٧ - وربما يمكن تلخيص هذه التحديات بإيجاز . فكيف يمكن إعادة بناء أجهزة الخدمة المدنية بطريقة تتيح استغلال الفرصة التي أتاحتها هذه الأزمة ؟ وكيف يتم تحديد القدرات التي قد لا تستدعي الحاجة إعادتها إلى سابق عهدها مباشرة في نطاق

الوظائف الحكومية ، بل إعادة بنائها وتعزيزها في مؤسسات أخرى ؟ وهل بوسع أزمة الخدمة المدنية أن تفسح المجال لإلغاء مركزية السلطة وإعادة توزيعها على صعيد المقاطعات وصعيد المناطق المحلية ؟ وهل يمكن الاستفادة من تصادف حدوث هذه التخفيضات في الموظفين في الوقت الذي أصبحت فيه تكنولوجيا المعلومات الالكترونية مجدية اقتصاديا بالنسبة للبلدان النامية مع إمكانية إيجاد وفورات حقيقية في بند الاحتياجات من الموظفين في المستقبل ؟ ومن خلال دراسة كل هذه الاسئلة ، كيف يمكن إعادة بناء الخدمات الضرورية بمستوى مرتبات يكون في الوقت نفسه ممكنا من الناحية الاقتصادية وجذابا ، بقدر يسمح بالتغلب على الضرر البالغ الذي لحق بسمعة الخدمات الحكومية بوصفها مهنة مرموقة ، نتيجة لتجميد الأجور و (خفض قيمتها) ؟

٨٨ - ولم تتراكم الخبرة في هذه الظاهرة بالقدر الكافي ولا حتى في البلدان الصناعية ، لأن التخفيضات في جهاز الخدمة المدنية ـ كتلك التي حدثت فيما بين البلدان الصناعية ـ قد حدثت ، عادة بطريقة أكثر انتظاما ، ومرّت بعمليات إصلاحية على مراحل . ويبين الموجز السريع السابق مزيجا غير عادي من العوامل التي يجب على العديد من حكومات البلدان النامية أن تضعها الآن في الاعتبار . لأن هذه البلدان تتطلع بصفة خاصة إلى منظومة الأمم المتحدة لتحصل منها على المشورة النزيهة وغير المشروطة والتحليل الاستراتيجي للخيارات المتاحة . ويبدو أنه ينبغي للمنظومة أن توجه جهودها بصورة خاصة نحو إيجاد مجموعة من وسائل التحليل والتخطيط لهذه الممارسات المعقدة ، وتعيين أفرقة استشارية بالغة الكفاءة للمساعدة في تعزيز هذا النوع الجديد الغريب من دعم القدرات ، وذلك من خلال إنشاء فرقة عمل قوية متعددة التخصصات يُنتقى أعضاؤها من أكفأ الادمغة في جميع أنحاء العالم .

لام ـ خلاصات

٨٩ - على النحو الذي تم التأكيد عليه في مقدمة هذا التقرير ، لا ينبغي أن يؤدي تركيزه على المشاكل ، بالقارئ إلى الانتهاء إلى أنه لا توجد في أعمال منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري أية صور وضاءة . فقد وجدت أفرقة الاستعراض أدلة كثيرة عن مشاريع يجري العمل على تنفيذها على نحو يبرر الشقة التي أعرب عنها كبار المسؤولين الحكوميين في جميع البلدان بفاعلية المنظومة . وأن المشاكل التي جرت مناقشتها في التقرير ليست بأي حال من الاحوال مقصورة على منظومة الأمم المتحدة حصرا . وغني عن البيان أن المشاركة تتطلب بدورها التزاما حازما وحفزا قويا فيما

بين جميع المشاركين الوطنيين . بيد أن هناك توقعا على نطاق واسع بأن منظومة الامم المتحدة تستطيع بوصفها "الامم المتحدة" أن تعمل على نحو أفضل مما هي تعمل وعلى نحو أفضل من الجهات الاخرى .

٩٠ - وسوف يعالج فصل خاص من هذا التقرير الصعوبات الكثيرة ، الاجرائية وتلك المتعلقة بالسياسة العامة ، التي تتم مواجهتها خلال العمليات الجارية على المستوى القطري للمشاريع . غير أن الخلاصة الشاملة التي يمكن الانتهاء إليها تتمثل في أن المفهوم والبناء الكاملين المتعلقين بالمشروع يستلزمان إعادة النظر في المشكلة بطريقة ابتكارية وفورية بغية فتح أبعاد جديدة والعمل ليس على مجرد إتاحة الفرصة لتحديد المرافق العديدة التي أهملت أو منعت ، وإنما العمل بصورة إيجابية على رصد الاموال اللازمة لبنائها .

٩١ - وإن العامل المفهومي الاول الحافز لهذا الابتكار يتمثل بشكل مؤكد في أن التنمية عبارة عن عملية تتحدد بارامتراتها الحقيقية بطريقة اصطناعية من خلال "إسقاطات" تتم في إطار مدخلات مادية ضيِّقة تودع تفاصيلها في وثيقة و "تنتهي" في جدول زمني لا يرحم . والتنمية هي عملية يتعين أن يتم في نطاقها إجراء تحليل دقيق لمجموعة الاحتياجات والموارد التي يجب أن تكون ذاتية النمو بقدر كبير (وأن تكون مبنية على قاعدة محلية) : عملية يجب إدماجها في إطار من التقدم الاقتصادي والاجتماعي أوسع خطى بتحليل فعلي مسبق . وتتكون الاجهزة التي تيسِّر هذه العملية من خطة وبرنامج ترافقهما مجموعة من التدخلات ذات الصلة من الممكن أن نطلق عليها اسم مشاريع والمشاريع بحد ذاتها تعتبر كلها في أغلب الاحيان اصطناعية ، وبصورة أساسية أجنبية ، وبهذا فإنها تفقد قوتها المحركة لدى نضوب مواردها الخارجية .

٩٢ - أما النهج المفهومي الثاني فيستهدف الآن بكل تأكيد قلب مفهوم مسألة "التنفيذ" بأكملها وكذلك قلب دور قدرات البلدان النامية . تتضمن هذه العملية الفرضيات الأساسية التالية :

(أ) ان الذي ينبغي تبريره في كل حالة من الحالات ليس التنفيذ الوطني للمشاريع وإنما تنفيذها عن طريق وكالة خارجية ؛

(ب) إن الانتفاع بقدرات البلدان النامية هو الذي يعززها ؛

(ج) يتعين أن تعتمد منظومة الامم المتحدة وسائل إبداعية تتميز بالمرونة واللامركزية بغية إكمال الانتقال إلى مرحلة التنفيذ الوطني ؛

(د) وفي إطار هذه التغيرات ، فإن أفضل صفات وكالات الامم المتحدة التي كانت لها أدوار تنفيذية تاريخية يمكن تعزيزها وتوجيهها نحو جيل جديد من الخدمات .

خامسا - استخدام القدرات الجماعية

ألف - التعاون التقني فيما بين البلدان النامية

٩٣ - لاحظت أفرقة الاستعراض وجود اهتمام كبير بالتعاون التقني فيما بين البلدان النامية ولكنها وجدت أن هناك درجات متفاوته من خيبة الامل لدى هذه البلدان بالنسبة للمساعدة التي تتلقاها من منظومة الامم المتحدة . وحملت أفرقة الاستعراض معها في رحلاتها تقريرا حديثا أصدره المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي تناول استعراض السياسة لفترة الثلاث سنوات . وبالرغم من أن الأشخاص الذين جرت مقابلتهم لم يقرأوا هذا التقرير ، فقد كانت آراؤهم عن التعاون التقني فيما بين البلدان النامية منسجمة بصورة وثيقة مع التقييم الذي ورد في التقرير بشأن المشاكل المستمرة القائمة بالنسبة لقدرة المنظومة على تقديم المساعدة للبلدان النامية في استخدام قدراتها الجماعية . وبناء على ذلك ليس من الضروري التوسع في عرض هذه النتائج .

٩٤ - وفي ميادين التقدم التكنولوجي السريع حيث تصبح الخيارات المتاحة ذات تعقيدات متزايدة ، أعربت السلطات عن تلهفها لمعرفة البلدان النامية الاخرى التي من المحتمل أن تكون بدأت ، أو أنجزت ، تقييماتها الحاسمة ، أو تكيفت بشكل أفضل مع ظروف واحتياجات البلد النامي . وفي بعض الحالات ، أثبتت المؤسسات المجهزة الآن بتقنيات تكيُّف ناجحة ، اهتمامها البالغ بمقدرتها على تقاسم العمل سواء لغرض إبداء تضامنها أو لاغراض تجارية مستقبلية . وكان نطاق الاهتمام فيما بين البلدان التي شملتها الزيارة ذا أبعاد واسعة متفاوته ، من الالكترونيات والمعالجة الالية للمعلومات إلى تكنولوجيات البذور والدرنيات الاحيائية ، وذلك سواء من حيث عملية البحث والتنمية أو عملية التجربة التجارية .

٩٥ - وكانت المواجهة السافرة التي رسّخت الفقر الريفي قد حثت أيضا على إظهار المزيد من الاهتمام بالتعاون التقني فيما بين البلدان النامية . وشرع جيل جديد من المخططين والباحثين الانمائيين في التساؤل بصورة طبيعية عما إذا كانت هناك تجربة ملائمة على نحو أفضل في بلدان نامية أخرى بالنسبة لهذه المشكلة العنيدة التي ورثوها . وأعلم بعض الافرقة بوجود اهتمام كبير بالاستفادة من التجربة التي تم الحصول عليها في مجالات محددة في إطار ظاهرة الفقر المدقع الشاملة ، مثل التعبئة الذاتية للمجتمع لأغراض التنمية ، وتوليد دخل ريفي غير زراعي ، والنهوض بالمرأة الريفية واستخدام الطاقات القوية للشباب المهاجرين إلى المدن أو قبل هجرتهم إليها .

٩٦ - وجرى في كثير من البلدان الاضطلاع بعمليات تبادل ثنائي للتعاون التقني فيما بين البلدان النامية أو تجري محاولة للاضطلاع بها ، وحصلت في بعض البلدان عمليات تبادل متعدد الأطراف عن طريق آليات اقليمية ودون اقليمية . وليست النداءات التي تطرق الاسماع باستمرار سوى تعبير عن درجات متفاوته من خيبة الامل من منظومة الامم المتحدة للأسباب المبينة في تقرير المدير العام . ولذلك يتعين على الشبكة العالمية الحقيقية لمنظومة الامم المتحدة أن توفر للبلدان النامية فرصة أوسع لكي يعرف كل منها بتجارب الآخر في الميادين الإنمائية بوجه عام وضمان إتاحة فرص ملائمة لاستخدام قدرات البلدان النامية الاخرى في المشاريع الفعلية .

٩٧ - وكان من الأمور المتفق عليها ، بوجه عام ، أن المكاتب القطرية لمنظومة الامم المتحدة وموظفيها يتقبلون جميعا مفهوم التعاون التقني فيما بين البلدان النامية ، إلا أنهم في أنفسهم غير قادرين على تقديم المساعدة الكافية سواء بالنسبة لأبعاد المشاريع أو بالنسبة لإمكانية الوصول ، بشكل عام إلى الخبرات التي تم الحصول عليها في هذا الميدان ، أما بالنسبة لأبعاد المشاريع فجميع الأسباب التقنية المعروفة جلية وهي تتمثل في تعقد الاجراءات المتعلقة بمختلف أشكال التعاون التقني فيما بين البلدان النامية ، استمرار "الذهنية الثابتة" السائدة لدى واضعي المشاريع المتعلقة بالمدخلات الواردة من البلدان الصناعية ، والضغوط الموجهة لإنهاء المشاريع والبدء بمشاريع أخرى مما لا يفسح أي مجال لاستكشاف امكانيات الاستفادة من التعاون التقني على الصعيد القطري . وبعد كل هذا ، فمازالت الادلة تثبت المرة بعد الاخرى أن جذور المشكلة بالنسبة للبعدين المحتملين للتعاون التقني فيما بين البلدان النامية تكمن في الافتقار إلى المعلومات الكافية .

٩٨ - تلك هي نتيجة رئيسية نجدها في تقرير المدير العام عن التعاون التقني فيما بين البلدان النامية . ونكتفي هنا بالتأكيد على أنه من الضروري أن تتوفر للمؤسسات الوطنية ولموظفي منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري فرصة فعّالة للحصول على المعلومات اللازمة عن نوعيات مصادر القدرة الإنمائية في البلدان النامية الأخرى ، وليس عن مجرد وجودها ، وعن خبراتها التشغيلية السابقة وليس عن مجرد أسمائها وعناوينها .

٩٩ - وعلاوة على المشاريع ، ينبغي اعتبار توفير المعلومات النوعية الجارية فيما يتعلق بالخبرة الإنمائية في جميع أنحاء العالم جزءا ثابتا من الخدمة التي يقدمها جهاز الأمم المتحدة للتعاون الإنمائي (وإن كان من المرجح جدا أن يسهم ذلك في تحسين تصميم هذه المشاريع وما تتضمنه من مدخلات) . وقد لُمس في أوساط عديدة احساس بأن الأمم المتحدة هي التي يتعين عليها ، وحدها ، أن تعمل "كمركز توزيع" عالمي لهذه المعلومات .

باء - المشتريات

١٠٠ - فيما يتعلق بالمشتريات ، وجدت أفرقة الاستعراض أيضا ما يؤكد الدراسة الأخيرة التي أُعدت لاستعراض السياسات خلال فترة الثلاث سنوات . وهناك شعور مستمر بالاحباط لأن المعلومات الشاملة المتعلقة بالمعدات والتي يمكن أن تكون متوافرة في بلدان نامية أخرى لا تتوافر بيسر أكبر عن طريق منظومة الأمم المتحدة . وحيثما وجدت عوائق تتعلق بالمواقف فلن يتم التغلب عليها من دون هذه المعلومات . ويستطيع نظام المعلومات التكنولوجية التجريبي أن يقوم بدور أساسي في هذه المعلومات كما هي الحال بالنسبة للمعلومات الأوسع نطاقا في مجال التعاون التقني فيما بين البلدان النامية .

١٠١ - وهناك اهتمام كبير أيضا بضرورة أن توفر المنظومة فرصا أكبر لاجراء عمليات الشراء محليا . ويمكن اجراء المزيد لبناء القدرات المحلية لانتاج كميات كبيرة من المعدات واللوازم الموحدة المطلوبة في مجال الصحة والتعليم على سبيل المثال .

١٠٢ - وغني عن البيان أنه إذا كانت المعلومات تمثل مطلبا حاسما لتمكين البلدان النامية من زيادة الاستفادة من قدراتها الجماعية والمحلية ، فإن توزيع المسؤوليات والتنفيذ الوطني سيكملان البيئة اللازمة لتوفير الامكانيات .

سادسا - البرمجة

ألف - "الإطار المرجعي"

١٠٣ - أُجريت الاستعراضات في فترة تخللها ، بعض الهدوء في عملية تطور البرمجة في مجال الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة . ولم تفلح آخر محاولة رئيسية قامت بها الجمعية العامة (في القرار ١٩٧/٣٢) لجعل هذه البرمجة أكثر تساوقا - بالحث على استخدام البرنامج القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي "كإطار مرجعي" لجميع الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها المنظومة في بلد من البلدان . وقد طلبت الجمعية العامة ، في الفقرة ١٥ من قرارها ١٩٦/٤٢ ، من المدير العام أن يقوم ، بالتشاور مع مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، بتقدير القيود المحيطة بهذه المعادلة وتقديم تقرير في عام ١٩٨٩ عن "عملية أوسع وأكثر فعالية" .

١٠٤ - ولا تؤكد الاستعراضات إلا فشل الاقتراح المتعلق بـ "الإطار المرجعي" . وكانت الأسباب التي وجدت في البلدان التي تمت زيارتها خليطا من الأسباب التي أُبلغ عنها في الدراسات الافرادية لعام ١٩٨٧ (انظر A/42/326/Add.1-E/1987/82/Add.1 ، المرفق (تقرير جانسون)) ومن الأسباب التي لخصها السيد مهاجان في تقريره عن البرمجة والذي عُمم بوصفه الورقة التقنية ٥ . وربما لم يكن هناك ما يدعو لتكرارها هنا إلا لملاحظة وجود نوع من التأثير المرتد في كل هذا . أما الوكالات المتخصصة التي عجزت عن الاستفادة على نحو كاف من اعتمادات الميزانية العادية للمحافظة على القدرات الاستشارية للبرمجة ، فقد كانت أكثر عجزا في تقديم هذه المساعدات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق ببرمجته القطرية ، مما قلل من احتمال ادراج أنشطتها القطرية الخاصة بها في هذه البرمجة . وقد أدى القلق من أن استمرار الحافز إلى تنفيذ المشاريع قد يؤدي إلى حدوث ضغط من جانب الوكالات المتخصصة على عملية البرامج القطرية إلى التقليل أيضا من احتمال مشاركة هذه الوكالات . وإذا تم تطويع الوصف الملائم الذي استخدمه السيد مهاجان فقد كانت النتيجة هي "تغريب" كل من البرمجة والناس على الصعيد القطري .

١٠٥ - على أن من الأساسي التأكيد على دور اجراءات البرمجة التي توضع ويوجه إلى وضعها بصورة مستقلة داخل منظومة الأمم المتحدة من دور كقيد أعم على تحقيق المزيد من التساوق . وقد أحست أفرقة الاستعراض لدى جميع الأوساط - لدى موظفي الحكومة

وموظفي الامم المتحدة في الموقع - وجود تقدير عميق لفوائد البرمجة التي تتسم بقدر أكبر من التساوق ولكنهم لمسوا عجزا عن تحقيق تقدم دون إحداث أي تغييرات في الدورات والاجراءات الاخرى وهو ما لا يمكن أن يصدر إلا عن المقار .

باء - خبرة الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات

١٠٦ - كانت البرمجة المشتركة أو التعاونية هي الابتكار الآخر الذي جرت محاولته في السنوات الاخيرة تحت اشراف الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، الذي يشترك فيه برنامج الامم المتحدة الانمائي ، وصندوق الامم المتحدة للسكان ، واليونيسيف ، وبرنامج الاغذية العالمي ، وانضم اليه في مرحلة متأخرة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية . وفي نيسان/ابريل ١٩٨٩ ، بعث الرؤساء التنفيذيون للفريق الاستشاري رسالة مشتركة إلى الممثل القطري لكل منهم تبرز الجوانب الموضوعية التي يمكن استعراضها معا على الصعيد القطري ، على النحو الملائم لكل بلد . وقد طلب من افرقة الاستعراض الاجتماع مع أعضاء الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات والتأكيد على الخبرة المحلية في هذا النهج الذي تتبعه عدة منظمات تمويلية والمتمثل في اضفاء المزيد من التلاحم على البرمجة في المنظومة .

١٠٧ - وبالطبع فإن هذه الرسالة لم تكن بين أيدي أعضاء أفرقة الاستعراض عند اجتماعهم بأعضاء الافرقة المحلية . وكان قد تم بالفعل في بعض البلدان عقد اجتماعات بشأن الرسالة واتخذت خطوات لتحديد عدد قليل من المسائل الموضوعية الواردة في قائمة الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات (منها على سبيل المثال البيئة والمرأة في التنمية) أو لجعل فريق عامل يقوم بذلك .

١٠٨ - ووجدت افرقة الاستعراض بعض ردود الفعل المثيرة للاهتمام على الصعيد القطري بشأن "مفهوم الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات" من جميع جوانبه . ومن ناحية ، فقد كان الموضوع اختبارا لفعالية العديد من المسائل الرئيسية المتعلقة بالمنظومة بكاملها . وقد عكست الآراء التي أعرب عنها تحلي الموظفين على الصعيد القطري بروح عالية عموما رغم العقبات التي تعترض سبيل تحسين العمل والتي يتصورون أنها تأتي من مختلف المستويات :

(أ) لا يمكن تحقيق انجازات بالاستمرار في بذل أية جهود برنامجية مشتركة فيما بين جميع صناديق الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات إلا إذا تزامنت

الاحتياجات القطرية المحددة ورغبات الحكومات مع مواعيد تخصيص الاعتمادات للصناديق الخمسة . ومع وجود ارادة سياسية خاصة للتغلب على العقبات الاجرائية بما فيها التفاوت الكبير في مستويات السلطة المحلية . وقد أبديت في أحد الاجتماعات ملاحظة مؤداها أنه لا يرجى الكثير من التصريحات التي يصدرها رؤساء الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات من مقارهم ما لم يقوموا بعمل ما لإزالة هذه العقبات .

(ب) وأعرب عن قلق في بعض البلدان بشأن ما إذا كانت الحكومات ترى في مبادرات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات نوعا من "الضغط" . ولم يكن من السهل أيضا التعامل مع الحكومات من منطلق الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات نظرا لاختلاف نقاط الاتصال المعتادة للمنظمات الاعضاء في الفريق داخل الحكومات .

(ج) ووجد أعضاء المجموعات المحلية أن من الأسهل تعريف العمل المشترك في مجال المشاريع المشتركة بين عضوين من أعضاء الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات (على سبيل المثال اليونيسيف مع برناج الأغذية العالمي ، أو برنامج الأمم المتحدة الانمائي مع برنامج الاغذية العالمي ، أو صندوق الأمم المتحدة للسكان مع اليونيسيف) ، ولكن يبدو أن هذه الأعمال التعاونية سبقت ظهور الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، مثل التربية التغذوية في المدارس لليونيسيف والتغذية المدرسية لبرنامج الاغذية العالمي .

(د) على أن مبادرة الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات فيما يتعلق بالأثر الاجتماعي للتكيف الهيكلي كانت ناجحة إلى حد بعيد في عدد من البلدان . ولم تتوافر معرفة كبيرة بالأفرقة العاملة التابعة للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات والمشتركة بين المقار (على سبيل المثال الفريق العامل المعني بالمرأة في التنمية) .

(هـ) وتنسيق الاجراءات هو أحد بنود جدول أعمال الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات . وقد قوبل هذا بقدر كبير من التشكك على الصعيد القطري ، في ملاحظة مؤداها : "نعم سنصدق ذلك عندما نراه" . وطرح أيضا سؤال عن الأسباب الداعية إلى بذل جهود موسعة لتنسيق الاجراءات فيما بين خمسة عناصر فقط من عناصر منظومة الأمم المتحدة .

(و) وفيما يتعلق بتبادل المعلومات ، اتفق جميع المعنيين على أن هذه ستكون خطوة رئيسية إلى الأمام نحو تحقيق التساوق . على أنه أشير بشدة في بعض اجتماعات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات إلى أن الحث من جانب المقار امر جيد جدا ولكن "يتعين أن يكون هناك موظفون يستوعبون المعلومات المشتركة حتى يمكن مجرد معرفة ما إذا كان يمكن استخدام هذه المعلومات في البرمجة المشتركة وكيفية استخدامها إذا كان ذلك ممكنا ، وليس لدينا مثل هؤلاء الموظفين" .

(ز) كذلك نوقش جدول الأعمال التنظيمي للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، بما في ذلك المباني والمرافق المشتركة . وتبذل حاليا بعض الجهود لتحقيق تقدم بشأن هذه المسألة ، إلا أن ملاحظة قدمت لأحد أفرقة الاستعراض مؤداها أن "العمل تحت سقف واحد هنا لن يجعل بالامكان القيام ببرمجة موحدة ما لم يبدأ العاملون في المقر بالاتفاق فيما بينهم على ذلك أيضا" .

(ح) ومما له دلالته أن أُعرب عن بعض الحيرة فيما يتعلق بتكوين الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات في حد ذاته . وأشير إلى أنه إذا كانت الجمعية العامة قد طلبت تحقيق المزيد من التساوق على نطاق المنظومة ، فإن إحدى الطرق الأكيدة لإثارة الاستياء المحلي فيما بين الوكالات غير المشتركة في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات تتمثل في مشاهدة هذا "الفريق المقصور العضوية" وهو يتقاسم المعلومات ويعقد الاجتماعات ويعمل بصورة مشتركة ولكن مستقلة عن بقية المنظومة في البلد . وطُرح سؤال في اجتماع آخر عن الاسباب المحتملة وراء استبعاد منظمة الصحة العالمية إذا كانت الصلة بين الصحة والتغذية هي إحدى المسائل الموضوعية التي يبحثها الفريق الاستشاري ، واستبعاد منظمة الأغذية والزراعة إذا كان الفقر الريفي مسألة أخرى من هذه المسائل . وفي بلد آخر ، قال موظفو صندوق الأمم المتحدة إن هذا الاستبعاد تم بصورة متعمدة لتجنب "ضغط الوكالات التنفيذية" على محاولاتهم في مجال البرمجة المشتركة المحلية .

١٠٩ - وعلى الرغم من هذا المزيج من ردود الأفعال فيما يتعلق بتشكيل الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، فإن معظم الموظفين مستعدون للترحيب بأية إشارة تدل على "أن جزءا واحد في المنظومة يقوم ، أخيرا بالعمل كما ينبغي ، شريطة أن يسمح لنا أيضا بأن نفعل الشيء نفسه" . وربما كان هناك تأييد مماثل للمزيد من التجمعات المشتركة التي يتم انشاؤها على الصعيد المحلي ، علما بأن هناك ملاحظات كثيرة بأن قدرا كبيرا يعتمد على الشخصيات التي كانت في الموقع وقدِمت من أجزاء مختلفة من المنظومة في أي وقت بعينه .

١١٠ - كذلك عقدت أفرقة الاستعراض اجتماعات مع جميع ممثلي منظومة الامم المتحدة الموجودين في كل بلد . وربما كان عقد اجتماع على نطاق المنظومة واجتماع "مقصور على جهات معينة" على هذا النحو عرضا من أعراض التشتت الحالي في الانشطة التنفيذية للمنظومة .

جيم - البرمجة والاهداف العالمية

١١١ - طُلب من أفرقة الاستعراض أن تناقش مركز الاهداف وخطط العمل والاستراتيجيات العالمية التي أعلنتها منظومة الامم المتحدة في البرمجة الجارية على الصعيد القطري . وقد تم توضيح النقاط الحساسة لهذه المسألة بشكل جيد في هذه المناقشات .

١١٢ - وكان هناك اتفاق عام على أن المواضيع والاهداف العالمية التي اعتمدتها الجمعية العامة وغيرها من المحافل في المنظومة كانت ذات قيمة كبيرة في زيادة الوعي بهذه المشاكل والعوامل . على أنه لم يمكن تبرير أي موضوع من هذه المواضيع إلا بقدر ما بدا تطبيقه الخاص في بلد ما وبالنسبة لهذا البلد أمرا معقولا . وربما كان الضرر الذي يلحق بالبيئة مثالا من أهم الامثلة لذلك . فقد ظهرت بعض المقاومة في السنوات الاولى التي تلت عقد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة في استوكهولم عام ١٩٧٣ لأن موضوع المؤتمر تضمن فيما يبدو تحيزا كبيرا نحو الصناعة . وقد عملت الاضرار البيئية مثل ازالة الاحراج والطلب السكاني على الموارد من خشب الوقود والمياه أو ملوحة التربة في إطار زراعة ذات تقنية عالية ومحفوفة بالمخاطر على ايجاد مبررات قوية لهذا الموضوع في الوقت الحاضر .

١١٣ - ويبدو من الواضح أن الاهداف التي قبلت أكثر من غيرها بوصفها سليمة بالنسبة للبلدان النامية هي الاهداف التي كانت قد أدركت أهميتها بالفعل في هذه البلدان . ويشكل عقد الامم المتحدة لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية مثالا بارزا على ذلك وهو مثال على ما تبذل منظومة الامم المتحدة بشأنه عادة من جهود مشتركة ممتازة على الصعيد القطري ، وبالمشاركة مع الجهات المانحة الاخرى . ومن ناحية أخرى فإن هناك حذرا شديدا ، بل وتشككا ، من أن بعض هذه المواضيع يمكن أن يستميل إلى حالات تحمس عام لدى المانحين بإمكانها ارباك أولويات التنمية الوطنية أو يمكن أن تدعو اليها بعثات دولية حسنة النية تفتقر إلى الحساسية بشأن كيفية النهوض بهذه الاهداف ضمن الاطر الثقافية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها لبلد بعينه .

١١٤ - وعلى الرغم من أن العديد من الأهداف العالمية ، مثل توجيه الاهتمام إلى المشاكل البيئية ، وبذل الجهود لتشجيع التنمية في القطاع الخاص أو لتعزيز قدرة المنظمات غير الحكومية على تنفيذ البرامج بشكل أكثر فعالية ، هي من الشواغل الهامة في مجال السياسات في منظومة الأمم المتحدة ، يبدو في كثير من الأحيان أن تصورا مشوها لهذه الأولويات يتولد لدى الموظفين الوطنيين فور ترجمتها إلى مشاريع . وكثيرا ما تقحم هذه المسائل في وثائق البرامج دون الاستناد إلى منظور سليم . وهي أميّل إلى مضايقة موظفي البرامج الوطنيين أو إثارة استيائهم منها إلى أن تأخذ مكانها الملائم وبشكل منطقي في استراتيجية التنمية الوطنية . وتحظى الطريقة التي تنقل بها هذه المواضيع إلى واقع البرمجة بأهمية عليا ، وذلك من أجل المحافظة على ما تستحقه من اهتمام يليق بها .

١١٥ - وموظفو منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري على وعي بالمسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتقهم بوصفهم وسطاء حوار فيما يتعلق بالأهداف العالمية ، إلا أنهم يجدون أن الدعم الذي يصل اليهم فيما يتعلق بقيامهم بهذا الدور لا يتناسب وهذه المسؤولية . وهم يشيرون إلى أن بعض المواضيع "يصل" في شكل تعليمات بالدخول في حوار مع حكومة من الحكومات بشأن تطبيق هذه المواضيع ، غير أن ذلك يتم دون توفير موارد اضافية حتى يبدو الموضوع معقولا . ومن هذه المواضيع ما يصل حتى دون مبادئ توجيهية . فمن المرجح أن اتخاذ اجراء للبدء في تطبيق هذه المواضيع يثير لدى الحكومة استجابة تتطلب القيام بمزيد من الأنشطة التي تستغرق وقتا طويلا من جانب وحدات واقعة بالفعل تحت الضغط الشديد للعمل اليومي على مستوى المشاريع ولحث المقر بشأنه .

١١٦ - وأشير أيضا إلى أن دمج هذه الأهداف في هذه البرمجة على النحو الذي يمكن أن يتفق عليه يتطلب توجيه كل من موظفي التخطيط الحكومي وموظفي منظومة الأمم المتحدة في البلد بل وتدريبهم . وتكرس اليونيسيف موارد لهذا الغرض ، إلا أن ثمة قصورا ملحوظا بشكل عام . ويتطلب هذا أكثر من عقد حلقة دراسية لزيادة التوعية . وعلى الرغم من أن هذا يمكن أن يؤدي إلى ادراج موضوع عالمي في خطة انمائية وطنية . ففي البلدان ذات الامكانيات الضئيلة ، لا تتوافر للحكومة ولا لموظفي الأمم المتحدة القدرات الكفيلة بتحليل الحالة وصياغة الاستراتيجية لترجمة الموضوع إلى برمجة مستمرة مدمجة في التنمية الوطنية .

١١٧ - وعلى الرغم من أن المنظمات المختلفة مستمرة في بذل الجهود "الاشراب" موظفي البرامج التابعين لها في المقر بهذه المواضيع العالمية ، فلا يزال معظم موظفي المنظومة الموجودين على المستوى القطري يجدون أن الحصول على مساعدة المقر في برمجة هذه المواضيع أمر صعب . والوحدات المعنية بالمواضيع ليس لديها هي ذاتها العدد الكافي من الموظفين للمساعدة على الصعيد القطري . ونادرا ما يتحصل الخبراء الاستشاريون الخارجيون على احاطة كافية بشأن هذه المواضيع ، إلا أنهم في كثير من الاحيان مسؤولون عن صياغة المشاريع التي ينبغي أن تجسد أهداف هذه المواضيع .

١١٨ - ومما لا مفر منه أن يتولد لدى البعض في الحكومة ، نتيجة لعدم الحصول على دعم ملموس من المنظومة فيما يتعلق بالمواضيع العالمية ، انطباع بأن هذه المواضيع هي "انصراف آخر من جانب المانحين" عن بعض المسائل الهيكلية الاساسية القائمة بين الشمال والجنوب .

١١٩ - والمشكلة الاخرى التي لوحظت تتمثل في أنه لا يتم اطلاع المعنيين في البلدان النامية على القدرات المتعلقة بالمواضيع العالمية والموجودة بالفعل في المنظومة والتي يحتاجون اليها وبامكانهم استخدامها - على الاقل المعلومات الاساسية والخبرة ذات الصلة في تطبيق هذه المواضيع - أو أن هذه القدرات تعرض عليهم على نحو غير ملائم . فقد أعربت موظفة تخطيط زراعي عن شعورها بالاحباط إزاء حلقة دراسية دولية تناولت موضوع المرأة وجدت أنها "كانت كلها كلاما حول المشاكل القانونية ، التي تمثل جدول أعمال الحركة النسائية لبلدان الشمال . إن ما أحتاج اليه هو معرفة كيف يعالج الناس في البلدان الاخرى هذا النوع من مشاكلنا ، والتي تتمثل في تحسين مستوى الزراعة والمهارات الاخرى المدرة للدخل للنساء اللاتي كثيرا ما يكن بمفردهن على رأس الاسر المعيشية لدينا" .

١٢٠ - إن الإبلاغ عن هذه الآراء بشأن الاهداف العالمية لمنظومة الامم المتحدة يمكن أن ينقل صورة قاتمة ، غير أن مَن أعرب عن هذه الآراء هم أشخاص موجودون على الصعيد القطري - في الحكومة ومنظومة الامم المتحدة ، وعلى المستوى الشنائي - ممن أقروا بشكل كامل أهمية هذه المواضيع والاهداف ، ولكنهم مروا بحالة إحباط لدى قيامهم بالمزيد من العمل بشأن هذه الاهداف والمواضيع ، من النواحي العملية للتنمية . وقد تبدو مسائل البرمجة المعنية وكأنها مسائل "خاصة" لان المواضيع وخطط العمل العالمية أعلن عنها بوصفها خاصة . على أن هذه المشاكل هي ، في واقع الامر ، جزء من التحدي الخطير والاوسع نطاقا الذي تمثله البرمجة المنسقة والمتعددة التخصصات لاغراض التنمية .

دال ـ منشأ المشاكل في عملية البرمجة

١٢١ - رغم أن الكلام عن عملية برمجة المساعدة الخارجية التي تتم في إطار ما تبذله الحكومات من جهود انمائية وطنية يعد لغة دارجة دأب المجتمع الانمائي الدولي على استخدامها لمدة طويلة ، فإن الفجوة بين عملية البرمجة الخارجية والخطة الإنمائية الوطنية اتسعت بدلا من أن تضيق ، على أية حال ، وهذا الوضع الذي تسببت في حدوثه مصاعب مفاهيمية ، أدى بالتالي إلى مزيد من المصاعب المفاهيمية التي أفضت بدورها إلى زيادة الفجوة .

١٢٢ - ومنذ عدة سنوات ، بدأ خبراء التنمية في إدراك أن مجرد اقامة مشاريع تتصدى للاحتياجات الإنمائية التي يمكن تحديدها بسهولة كبيرة لا يولد الاعتماد على الذات . وهنا حقا بدأ مولد مفهوم "النهج البرنامجي" (بدلا من مفهوم المشاريع المنفردة) ، وقبل مضي وقت طويل ، ظهرت فكرة "عملية البرمجة القطرية" . بيد أن ذلك أفضى إلى المطالبة برؤية نتيجة هذه العملية في شكل شامل وقابل للتفسير . وقبل أن تمضي فترة طويلة ، أصبحت العملية التي أعدها الدعاة الأصليون لكي تكون عملية تحليلية وتخطيطية لتقديم المساعدة الخارجية في إطار التخطيط الإنمائي الوطني ، أداة للمانحين ووثيقة هي وثيقة "البرنامج القطري" .

١٢٣ - وقد تزايد اعتماد المصادر المانحة ـ التابعة لمنظومة الامم المتحدة وغيرها من المصادر ـ "البرامج قطرية" خاصة بها . وقيل لافرقة الاستعراض أنه يتعين بذل قدر كبير من الوقت من جانب الحكومات والموظفين الخارجيين على حد سواء ، على نحو منفصل أو مشترك ، في إعداد هذه البرامج والوثائق التي تعرضها ، حتى عندما يكون الحجم المالي للمساعدة المقدمة لكل برنامج من هذه البرامج "القطرية" جزءا من مجموع ما يستثمره البلد في مجال التنمية . وقد أعرب المسؤولون الحكوميون عن انزعاجهم لتحويل هذا القدر الكبير من طاقة ووقت الموظفين لإجراء عملية التفاوض بشأن برامج قطرية منفصلة يمكن أن يصل مجموع عددها بسهولة إلى ما يزيد على اثنى عشر برنامجا قطريا في سنوات قلائل (تؤدي كلها آنذاك إلى بذل جهود تزيد أضعافا عن عدد المشاريع الواردة في كل برنامج قطري) .

١٢٤ - ووجود هذه البرامج القطرية المنفصلة - التي يحمل كل منها اسم جهاز الأمم المتحدة أو الشريك الثنائي - إنما يدفع بعدئذ المشرفين والمديرين التابعين للجهات المانحة إلى التماس "التماسك" و "التأثير" في ذلك البرنامج ، كأنما هو تقريبا في حد ذاته الخطة الإنمائية الوطنية للبلد . وتحاول الحكومات أن تبرز أن الاختيار

الحقيقي يتمثل فيما إذا كان هناك تماسك بينه وبين خطتها الاجمالية وفي التأثير الذي سيكون للمدخلات الخارجية على التنمية في قطاع معين ككل .

١٢٥ - إن الصيغة الواردة في قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ لكفالة قدر أكبر من التنسيق والتماسك للأنشطة التنفيذية لمنظومة الامم المتحدة - والمتمثلة في ضرورة أن يصبح البرنامج القطري التابع لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي "إطاراً مرجعياً" لجميع الانشطة الاخرى المضطلع بها في بلد ما - هي حل وسط يبعد عما لزم ويلزم تحقيقه . وقد أظهر "الإطار المرجعي" رفضا لإدماج موارد منظومة الامم المتحدة في برنامج واحد على الصعيد القطري بيد أن فكرة استخدام البرنامج القطري التابع لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي كانت في حد ذاتها خطوة إلى الوراء في تلبية الحاجة الحقيقية لعملية البرمجة - وهي قيام منظومة الامم المتحدة بإجراء عملية برمجة متزامنة ومتكاملة مع تخطيط الدورة الوطنية .

١٢٦ - وهكذا ، قامت الصيغة الوسط ما يزيد على ثلاث مرات بتجنب المفهوم الاساسي المخطط في الاصل لموارد منظومة الامم المتحدة . وأدت الجهود المبذولة لجعل هذه الصيغة الوسط فعالة إلى مواصلة تحويل اهتمام الجميع لمدة عقد آخر عن الافتراض الاساسي - بأنه لا يمكن أن يكون هناك في أي بلد نام سوى "برنامج قطري" واحد سليم يحظى بمقومات البقاء ، وهذا هو برنامج البلد نفسه ، أي خطته الإنمائية الوطنية الخاصة (أو ما يعادلها) . وينبغي تخطيط المساعدة الخارجية في إطار عملية "البرمجة القطرية" تلك . وأي شيء آخر إنما يعمل بدرجة أو أخرى على إضعاف القدرة الوطنية وليس على تعزيزها ، ويجعلها خارجية لا داخلية المنحى .

١٢٧ - فإذا فهمت الدورة الوطنية المتعددة السنوات لاستثمارات موارد بلد ما في مختلف القطاعات على أنها شبكة على شاشة حاسبة الكترونية ، فإن عملية البرمجة الفعالة - المتزامنة - للمساعدة الخارجية للبلد ستكون مؤلفة من نقاط أو قضبان موضوعة بطريقة استراتيجية في تلك الشبكة لاستكمالها ، وتدل النقاط أو القضبان على حجم المدخلات اللازمة في مختلف القطاعات أو المجالات .

١٢٨ - وإذا لم تكن اعتمادات الموارد الخارجية ودورات البرمجة متزامنة مع اعتمادات ودورات البلد ، فستظهر على الشبكة بقع ضعيفة عند البدء في الخطة وكثيرا ما تؤدي المحاولات المبذولة لإضافة مدخلات خارجية ، متى وردت إلى الدورة اعتمادات مؤكدة من المانحين ، إلى ظهور اضطرابات رئيسية عليها . ولتوفير الموارد "المناظرة" التي يطلبها كل مانح غير متزامن ، فإنه يتعين إعادة تكييف الاستثمارات

المحلية المخططة للبلد بالفعل من البشر والمال والمواد ، وتحويلها في كثير من الاحوال عن البرامج الإنمائية الجارية . وإذا لم يتم ذلك ، فإن الحكومة تتعرض لمجازفة عدم توفير موارد من جانب الجهة المانحة . وبالاضافة إلى ذلك ، كثيرا ما تتولد "مشاريع" في ظل ادعاءات غامضة بأنها "مناسبة" للأولويات الوطنية ، ولكن دون أن تتعرض للاختبار الحقيقي المتمثل في اتباع نهج برنامجي .

١٢٩ - وفي هذه الاحوال ، فإنه بنهاية الدورة الإنمائية الوطنية للبلد ، تكون "شاشة الحاسب الالكتروني" التي تسجل عليها جهود هذا البلد (وجهود الجميع) ملآنة بأشياء مبهمة غير منطقية - تزيد بكثير عن المصاعب الداخلية لذلك البلد ومَوَاطن الضعف الاداري به ، وهي عادة صعبة بما فيه الكفاية .

١٣٠ - وفي أي برنامج قطري وطني للمساعدة الخارجية يتسم بالتكامل والتزامن التامين لن تكون بالطبع المساهمة المقدمة من كل مانح "واضحة" إلى حد بعيد ؛ ويمكن جعل الحاسب ينتج نسخة مطبوعة للمساعدة المقدمة من كل مانح ، ولكنها ستظهر كنقاط أو قضبان متفرقة على صفحة غفل وإن كانت من الورق . وتماسك المساعدة (وتأثيرها) يقع في نطاق إجمالي الجهد الإنمائي المخطط الذي يبذله البلد - ولن يظهر على الشاشة إذا طبعت له نسخة منفصلة . وبالمثل ، إذا بذلت محاولة "لتركيز" هذه المساعدة على أغراض خارجية ، مثل العلاقات العامة الخارجية ، فإن مدخلات الموارد ستكون في غير أماكنها الصحيحة على الشبكة الكلية للخطة الإنمائية الوطنية للبلد . وقد تظهر النقاط أو القضبان المتفرقة "كبعثرة" لموارد الجهة المانحة ، ولكن الاختبارات الصحيحة فيما يتعلق بعملية البعثرة تتمثل فيما إذا كانت الاستثمارات الاصغر - بسبب انتشارها على نطاق أوسع - هي استثمارات استراتيجية في خطط وبرامج البلد - ومصممة بحيث تكون فعالة فيه . فإذا عرفت الحكومة الموارد الخارجية الآتية في المستقبل فبإمكانها أن تتوقع ، بالطبع ، أن تكون في موقف أفضل يسمح لها بالتماس قدر أكبر من التأثير في التركيز على الاحتياجات الاستراتيجية .

١٣١ - ولا يزال بالامكان ، في إطار عملية البرمجة المتزامنة ، الحصول على "الوضوح" المطلوب في تأثير وثيقة البرمجة القطرية المنفصلة الحالية - ولكن في وثيقة موازية تظهر مع الخطة الإنمائية الوطنية للبلد . وفي حالة منظومة الامم المتحدة ، يمكن أن يتضمن ذلك جميع مدخلات المنظومة . ويمكن أن يكون عنوان الوثيقة المعدة للأغراض الخارجية "برنامج التعاون القطري لمنظومة الأمم المتحدة ، ـــ ١٩٩- ـــ ١٩٩" ؛ ويمكن أن يكون لكل كيان من كيانات المنظومة فرع خاص به في هذه الوثيقة . ومن

الممكن أن تبدأ الوثيقة بنوع "البيان القطرى" الذي يصفه المدير العام (A/44/324 E/1989/106 ، المرفق ، الفقرات من ٢٢٤ إلى ٢٣٩) ، والذي تدرسه حاليا اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الفنية (الانشطة التنفيذية) . التابعة للجنة التنسيق الادارية .

هاء - خلاصة

١٣٢ - إن المشاكل التي تواجهها البلدان النامية من جراء انتشار "برامج قطرية" منفصلة عادة ما تكون غير متزامنة ، تأتي الآن في فيض متصل عام من كثير من المصادر المانحة التي تشمل منظومة الامم المتحدة . وقد وجدت فرق الاستعراض ، كعهدها دائما ، أن السلطات تميز تمييزا كبيرا بين ما تأمل في امكانية تحسينه في عملية البرمجة التي تقوم بها الامم المتحدة ، والبرمجة التي تشترك فيها مصادر مانحة أخرى . ورغم أنها تتوخى الحذر الآن وإلى حد ما في تفاؤلها فإنها ببساطة تتوقع أكثر من جانب منظومة الامم المتحدة في إجراء تحسينات في عملية البرمجة . وهي تكبح هذه التوقعات لان "الامم المتحدة" هي التي يجب أن تحدد المعايير وتتولى القيادة ؛ ذلك لان تدفقات مواردها تصل تحت نفس الرمز ، ولانها لا تستطيع تبرير الافتقار إلى التماسك استنادا إلى السياسات الوطنية الفردية .

١٣٣ - فإذا أعيد تكييف المنظومة لتمكينها في نهاية الامر من أخذ زمام القيادة في عملية "البرمجة القطرية" صعبة المنال الوحيدة التي بامكانها أن تفي باحتياجات البلدان النامية وأغراض الانشطة التنفيذية ، فإنه يجب على وجه الاستعجال التصدي لكثير من أوجه النقص من الناحية العملية . وأهمها مسألة إسداء المشورة المتعددة التخصصات .

سابعا - إسداء المشورة المتعددة التخصصات

١٣٤ - أكدت الاستعراضات باسهاب الحاجة التي أعربت عنها الجمعية العامة في القرار ١٩٧/٣٢ ، وبصورة متكررة منذ ذلك الحين ، إلى أن تحسن المنظومة قدرتها على توفير المشورة والمعلومات للحكومات . وفي الفقرة ١٣ (ج) من قرارها ١٩٦/٤٢ ، قدمت الجمعية العامة موجزا شاملا لذلك لاغراض عمليات الاستعراض على وجه التحديد :

"ينبغي أن تحسن منظومة الامم المتحدة قدرتها على الصعيد الميداني ، على الاستجابة لطلبات البلدان النامية للحصول على المشورة فيما يتعلق بقضايا التنمية من خلال جملة أمور منها تعزيز قدرتها وأدائها في مجال إسداء المشورة المتكاملة ، على الصعيدين القطاعي والمتعدد القطاعات ، إلى الحكومات بناءً على طلبها من خلال جملة أمور منها زيادة التنسيق بين مؤسسات المنظومة وتحسين الدعم التقني" .

ألف ـ طابع المشورة اللازمة

١٣٥ - من المهم ، في المقام الاول ، أن يتم التأكيد على أن هذه الاحتياجات تتجاوز عوامل القدرة الكامنة في بلد نام ، وقد أعرب عنها في كل مكان . ففي البلدان ذات القدرات القوية على التحليل والتخطيط ، فإن الحاجة المعلنة ليست للحصول على "المشورة" التامة مثل المشورة التي لا يمكن أن يحصل عليها بلد من أقل البلدان نموا إلا من مصدر دولي ، ولكنها ، بالاحرى ، الحاجة إلى الحصول على منفعة اضافية من خبرة أوسع نطاقا ، ومن مصدر للتحليل والافكار يتمتع بالنزاهة الكاملة . كما تؤكد تقارير المنسقين المقيمين التابعين للامم المتحدة على انتشار هذه الحاجة في جميع البلدان النامية . ولذلك فإن تعزيز قدرة المنظومة على تلبية هذه الحاجة يعد ذا أهمية كبيرة .

بعد مهمل في التخطيط

١٣٦ - تبدأ المشكلة على مستوى التخطيط الإنمائي ، بعد عملية التحليل الاقتصادي الكلي وقبل الصياغة الفعلية للبرامج والمشاريع . وهنا يجب أن تحدث أكثر عمليات التحليل والتخطيط دقة من الناحية الاستراتيجية بالنسبة للاستثمار الإنمائي الفعلي ، وهنا يجب أن تحدد بوضوح الاهداف الاقتصادية (والاجتماعية) لبرنامج إنمائي ، وتختبر سلامته الاقتصادية ؛ وهنا يجب أن تحدد جميع الموارد المحلية التي سيعتمد عليها البرنامج ـ التي تشمل الموارد الخارجة عن قطاع "موطنه" ـ إذا ما أريد توظيفها له ؛ وهنا يجب تشكيل الخليط الصحيح من الموارد الخارجية من أجله ، مع التنبؤ بدقة بالاحتياجات الرأسمالية . وعدم إيلاء اهتمام لهذا البعد إنما يسبق بكثير مرحلة التكيف الهيكلي ، وشكل بالفعل السبب الجذري لضعف أو فشل برامج إنمائية عديدة سابقة . ولكنه من الامور الخطيرة بوجه خاص إذا كان هذا التكيف جزءا من خطة متكاملة ، مؤدية إلى استعادة نمو اقتصادي قابل للإدامة وإلى خدمات اجتماعية حيوية .

١٣٧ - وفي كل حالة من الحالات التي ذكرت لفرق الاستعراض (والمعروفة من بلدان أخرى من مصادر معلومات أخرى) ، تنشأ الحاجة إلى مثل هذه المشورة عندما تتساءل حكومة ما عن كيفية معالجة مشكلة من مشاكل التنمية الرئيسية ذات جذور متعددة ، سيؤدي حلها إلى تشعبات واسعة النطاق - وليس مجرد تعزيز قدرة جديدة محددة . وفي جميع البلدان النامية تقريبا ، يتجسد البحث المتسارع عن استراتيجيات لمعالجة الفقر المدقع على المستوى الشعبي في المناطق الريفية في مجموعات شديدة التكامل من الطلب إلى هذا البعد المتعدد القطاعات للتحليل وتصميم الاستراتيجيات .

باء - استجابة منظومة الامم المتحدة

١٣٨ - إن تحليل هذه التحديات وتطوير خيارات التخطيط الاستراتيجي لمعالجتها يتطلب عقولا يمكن "أن يتجاوز نظرها" الحواجز القطاعية التقليدية ، ولا ينحصر تفكيرها داخل اختصاصات تقليدية واحدة ، ولا تبدأ تفكر في "مشاريع" كما لو كان ذلك رد فعل تلقائيا . ومن البديهي أن معظم الحكومات والمنسقين المقيمين قد وجدوا صعوبات جمة في الحصول على كفاءات من هذا النوع من داخل منظومة الامم المتحدة . ولاحظ منسق مقيم أنه "عندما يحتاج الامر إلى إجراء حوار مفيد مع الحكومة بشأن التنمية - وليس بشأن قائمة من المشاريع - أشعر أنني أقف بمفردي هنا . أتجه إلى الوكالات المتخصصة بصفتها وكالات متخصصة ، غير أن ردها يأتي ، في جميع الاحيان تقريبا ، ذا صلة بتنفيذ المشاريع" . وأبدى موظفون في بلدان أخرى ملاحظات شديدة النسبة بهذه الملاحظة .

١٣٩ - وتلجأ الحكومات أحيانا ، بدلا من ذلك ، إلى إحدى المؤسسات المالية الدولية للحصول على هذا النوع من المشورة التقنية ، وإذا نجحت الحكومات في الحصول على تلك المشورة ، تكون عادة راضية بما تحصل عليه ، ولكن ليس في جميع المجالات بالضرورة . ويوجد حذر كبير بشأن ميل مؤسسات الاقراض إلى تطبيق معايير التكلفة والمنفعة على مثل هذه التحاليل . ويبدو هناك تفضيلا لـ "منظومة الامم المتحدة الرئيسية التي هي أكثر حيادا" . وأحيانا يؤجّل كذلك طلب هذه المشورة من مؤسسة الاقراض خوفا من أن يعكر هذا الطلب صفو المفاوضات الجارية معها في مجالات أخرى . وقيل أيضا إن "هذا النوع من المساعدة هو بالذات ما كنا نعتقد أننا نستطيع الحصول عليه من منظومة الامم المتحدة الرئيسية ، لأنه يُفترض أن تكون هذه المساعدة في طليعة الاستثمار الرأسمالي" . ومؤسسات الاقراض ذاتها لا ترغب دائما في الالتزام شبه الضمني بالاقراض الذي قد يفهم من قبول المؤسسات الطلبات تقديم المشورة . وكثيرا أيضا ما تفضل هذه المؤسسات أن تقوم مؤسسات التمويل بواسطة المنح التابعة لمنظومة الامم المتحدة ،

التي يتصدرها المنسق المقيم ، بتنفيذ مثل هذا التحليل مع الحكومات ، اعتقادا منها أن الاقتراح البرنامجي الناتج عن هذه العملية سيحظى بالتزام أقوى على النطاق الحكومي . ومن الواضح أن وجود بعض القدرة لدى البنوك ومصادر إقراض رأس المال الأخرى على الاستجابة لهذه الاحتياجات لا يلغي الأهمية الفائقة لقيام مؤسسات التمويل بالمنح التابعة للأمم المتحدة بتعزيز قدرتها على تقديم مثل هذه المساعدة .

١٤٠ - وفي العديد من أقل البلدان نموا ، تحظى كثيرا بتقدير المسؤولين الوطنيين الآليات القائمة التي أنشئت لتحقيق درجة أعلى من التنسيق فيما بين الجهات المانحة في مجال وضع الاستراتيجيات والمدخلات ، مثل اجتماعات المائدة المستديرة التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الانمائي أو الافرقة الاستشارية التي يدعمها البنك الدولي . وبرنامج تقييم التعاون التقني الوطني من العناصر الأخرى التي تحظى بالتقدير لدى إعداد برنامج بناء القدرات . غير أن بعض المسؤولين أعربوا عن شكوكهم وعدم ثقتهم إزاء الهدف النهائي من هذه العمليات .

١ - المشورة القطاعية

١٤١ - إن تجربة أحد البلدان في مجال المساعدة الخارجية لقطاع الطاقة فيه أوضحت الخدمة التي يمكن للمنظومة أن تقدمها بواسطة تعزيز هذه القدرات . ففي خلال سنتين تقريبا قامت فرق بإجراء ما لا يقل عن أربعة استعراضات قطاعية مستقلة للجهات المانحة ؛ جمعت الفرق خلالها بيانات ووضعت كل منها استعراضها في مقرها الخاص . وأشار أحد المانحين إلى أنه كان يمكن تفادي هذه العملية المتباينة لو ساعدت منظومة الأمم المتحدة الحكومة على وضع واستكمال "تحليل قطاعي رئيسي" واحد يمكن لجميع الجهات المانحة الرجوع اليه ويمكنها في إطاره اقتراح البرامج .

١٤٢ - وجرت العادة على استخدام عبارات "قطاعي ومتعدد القطاعات" عند وصف هذا المجال الحيوي . ويجوز طبعا أن يكون نوع المشورة اللازمة مما يدخل بدقة في إطار قطاع معين . غير أن هناك وعيا متزايدا بأن التحليل القطاعي التقليدي لا يشمل بالدرجة الكافية هذا النوع من الاحتياجات في العديد من الحالات . ومن جميع الجهات ، يلاحظ بصورة متزايدة أن "القطاعات" تسفر عن اسهامات جانبية من حيث التخطيط والموارد تدخل إلى قطاعات أخرى من هذا القبيل . ومن الادخالات الجانبية مثلا أن انتاج وتجهيز الحبوب الزيتية لا يتصل بالزراعة فحسب ، بل بالصناعة أيضا ، وبالتالي بالطاقة كذلك ، ولا يتصل بهذه القطاعات فحسب ، بل بكامل مجموعة العوامل الداخلة في مجالي النقل والتسويق .

٢ - التحديات النظمية التي تواجهها هياكل الامم المتحدة

١٤٣ - القطاعات التقليدية هي الاخرى تعد الآن بصورة متزايدة قطاعات مترابطة ترابطا كبيرا مع مجالات لا "تنتمي" إلى قطاع أو حتى إلى أكثر من قطاع واحد منها - أي مجالات ليست بالتالي متعددة القطاعات فحسب ، بل مجالات نظمية أيضا . وهذه الاحتياجات التحليلية والتخطيطية النظمية التي تظهر الآن بصورة أوضح تثير صعوبات جدية أمام الحكومات ، وهي حكومات تتبع إلى حد كبير نظام القطاعات والفروع التقليدية . وتزداد خيبة أمل هذه الحكومات عندما تجد أن منظومة الامم المتحدة ليست أحسن تكيفا منها للاستجابة لهذه الاحتياجات الانمائية الملموسة . إن الفقر والتدهور البيئي لا ينقسمان هكذا إلى شرائح سيادية وقطاعات على نحو ما تفعله الحكومات بمنظومة الامم المتحدة .

١٤٤ - ولاحظ اخصائي حكومي كبير في مجال الموارد المائية أن "مجال المياه في منظومة الامم المتحدة لا ينتمي إلى أي جهة ، غير أن جميع الجهات تدعي أنها ذات صلة به" . وواصل قائلا إنه "يأتي أحدهم ويعطينا مدخلات عن تصميم السدود ، ثم يعطينا غيره مدخلات عن قياس المياه ، ثم يقول غيره إنه يمكنه العمل في مجال نوعية المياه - ولكنه لا يمكننا الحصول على المساعدة بشأن استراتيجية شاملة معنية بالموارد المائية" . وذكر الاخصائي الحكومي أنه يرى أنه ينبغي أن توجد داخل الامم المتحدة قدرة واحدة معنية بالموارد الطبيعية تحقيقا لهذه الاغراض تعتمد على جميع العناصر داخل المنظومة وخارجها حسب الاقتضاء . وأعرب البعض في بلد آخر عن رأي مماثل بشأن الموارد المائية . وتتخذ هذه الآراء مزيدا من الاهمية في ضوء تحذير الامين العام الاخير بأن غياب الصلة بين السلطات المعنية بالموارد المائية والسلطات المعنية بالتنمية الاقتصادية على الصعيد الوطني والاقليمي قد يؤدي إلى حدوث خلط في أولويات الاستثمار وتصميم المشاريع (انظر E/C.7/1989/8) .

١٤٥ - وتم التسليم بأنه يجب أن تكون جميع المؤسسات القطاعية في المنظومة (وفي الحكومات) واعية للبيئة ، غير أن هذا يترك كثيرا للتمني في المرحلة الحاسمة للتحليل والتخطيط . وقد استمع أعضاء الافرقة إلى ملاحظات مثل "يبدو أن لكل جهة في منظومة الامم المتحدة نظرة جزئية إزاء البيئة الآن ؛ ولكن ما هي الجهة التي لديها الصورة الكاملة ؟ - يجب أن نتمكن من الحصول على هذه الصورة ، دون شروط ، من الامم المتحدة التي يفترض أن تكون الرائد" . وفي بلد آخر ، واجهت الحكومة "أفكارا شتى من كل مانح بشأن البيئة ، وواجهت نقاشا فيما بين وكالات الامم المتحدة" . ولا يوجد

ما يبرر توجيه اتهام خاص إلى مجموعة من مؤسسات الامم المتحدة أنشأتها حكومات لم تلمس هي ذاتها إلا مؤخرا الآثار الهيكلية المحلية التي نشأت عن القضايا البيئية ، غير أن معالجة البعد المتعدد الأطراف لهذه المشكلة أمر ملح . ويلزم الآن في جميع الميادين المتصلة بالبيئة تقديم المساعدة المحايدة من منظومة الامم المتحدة ، خالية من الشروط وبطريقة متكاملة للغاية .

٣ - الآثار المترتبة في المشاريع

١٤٦ - إن ما تواجهه الحكومات والمنسقون المقيمون في صعوبة في الحصول على المساعدة المتعددة الاختصاصات لتحليل الحالات وصياغة الخيارات بشأن العديد من الاحتياجات ، أدت بالتالي إلى حدوث أثر تسلسلي على المشاريع الفعلية طوال دورة المشاريع . ولوحظت بعض الآثار في الفرع رابعا أعلاه ؛ ويمكن هنا تلخيص بعض الآثار الاخرى .

١٤٧ - وأبدى أحد المخططين ملاحظة عن مرحلة التصميم فقال "إن الاعتبارات الاقتصادية للتكنولوجيا اللازمة تكاد تكون دائما غائبة في الصياغة ، لانه لا يوفد إلا أخصائي التكنولوجيا" . وفي بلد آخر ، أدى ظهور المعالجة الآلية للمعلومات إلى وجود مشاريع معالجة آلية للمعلومات مستقلة تتلقى المساعدة من وكالات الامم المتحدة وغيرها من المانحين في وزارت قطاعية عديدة ؛ أما الآن ، فيلزم القيام بمحاولة معقدة لترشيد العمل لانه لم تجر قبل ذلك عملية تحليل متعددة القطاعات للحالة والاحتياجات . ومع ذلك ، تصمم مشاريع لا تعالج بصورة مستقلة سوى بعض جوانب المشكلة الانمائية المتكاملة : ويمكن أن يحدث ذلك لأن أوجه الاهتمام الجديدة في الولايات الحكومية الدولية تتسبب في إهمال عنصر البرمجة الواسع . وقال وزير الصحة في أحد البلدان إن كل منظمة من منظمات الامم المتحدة وغيرها من الجهات المانحة لا تريد "اختيار" سوى "ما يهمها في الفترة الراهنة" . وفي حالات أخرى ، ورغم أن الحاجة إلى التنمية حاجة متعددة القطاعات بشكل ملموس ، يستحيل في إطار أساليب التنفيذ عن طريق الوكالات الخارجية وضع مشروع متعدد الوكالات ، وتجزأ ، بالتالي ، عملية غير قابلة للتجزئة ، إلى مشاريع مستقلة لوكالات منفردة .

١٤٨ - وحُثّ أيضا على أنه ينبغي ، إن لم يكن منذ البداية ، فعلى الاقل لدى الاستعراض المتوسط الاجل للمشروع ، أن يجري تقييم اقتصادي حتى يتكون حكم في وقت

مبكر بدرجة كافية يدلنا على "الاتجاه الذي يقودنا اليه المشروع في الواقع" . وقد نمى إلى علم بعض أفرقة الاستعراض أن هناك الكثير من المشاريع التي لم تحصل على دعم تقني كاف .

٤ - التقييم

١٤٩ - ثمة حاجة إلى التحليل التقني وإلى صياغة الخيارات اللازمة قبل النظر في المشاريع وذلك في مجال تقييم النتائج ، هذا لانه من المفترض لاي مشروع يستحق الاستثمار أن يؤدي إلى حجم من النمو يتعدى حدوده . وتود الحكومات أن تحصل من المنظومة على مساعدة مقرونة بالمشورة فيما يتعلق بالاضافة إلى الاستراتيجية التي يمكن توقعها نتيجة للمشروع - أي ما هي الخطوة الضرورية التالية نحو تحقيق النتيجة الانمائية الاكبر . وتوحي التحليلات التي بلغتنا بأن البناء الراهن لتقييم المشاريع - أو بالتاكيد ما جرت ممارسته حتى الآن - يحتاج إلى دراسة جديدة . وقد عكست ملاحظة أبداها أحد المسؤولين الكثير من التعليقات الواردة بهذا المعنى إلى الافرقة : "تقارير التقييم التي تضطلع بها الامم المتحدة ضيقة النظرة إلى حد بعيد ، فهي تعنى فقط بالتنفيذ الالي للمشروع وليس بآثاره الابعد مدى ، ولا بالاحتياجات الاضافية التي كان ينبغي له أن يكشفها ، وما يترتب على المشروع من آثار قطاعية أكبر ، بل ومتعددة القطاعات" .

جيم - أصول المشكلة

١٥٠ - على الرغم من الحث الشديد على "النهج البرنامجي" ، فقد أخذت معظم الانشطة التنفيذية للمنظومة على مر السنين تعتمد بشكل متزايد على المشروع وبصورة متدنية على البرنامج . ولوحظ في الفترة الاخيرة استثمار الموارد البشرية والمادية على أعلى المستويات ، مستوى الاقتصاد الكلي الوطني الخارجي ، وعلى أدنى المستويات ، مستوى تنفيذ المشاريع ، لكن يظل الاهمال قائما للبعد المتوسط الحيوي الموضح أعلاه .

١٥١ - وبكل النوايا الحسنة ، وبناء على الدعوة الملحة من قبل مختلف المجالس النيابية والجماهير ، يحث مجتمع المانحين العام منظومة الامم المتحدة على الانفاق السريع للتبرعات ، الامر الذي يؤدي إلى التحول إلى مزيد من السرعة في وضع المشاريع والبدء في تنفيذها . وقيل إن هذا التوالد السريع للمشاريع جاء نتيجة لتخصيص نسبة نفقات عامة مغرية قدرها ١٣ في المائة للوكالات المنفذة ، لكن هذا يهمل عنصر الضغط الموازي المتعلق بالانجاز في حد ذاته . وإزاء هذه الطلبات ، تركز الوكالات المتخصصة

بدورها على تحديد ووزع اختصاصات وصلاحيات التنفيذ على المستوى المشاريعي . وكما لوحظ من قبل ، لا تسمح مجالس إداراتها باستخدام ميزانياتها العادية للابقاء على الطاقات الملائمة من الموظفين لأغراض التحليل وإسداء المشورة المتعددي التخصصات . وفي الوقت ذاته ، تركز صناديق الامم المتحدة بدورها على المستوى القطري فتهتم بتنظيم وإدارة المدخلات في الاعداد الكبيرة من المشاريع .

١٥٢ - وقد أخذت ضغوط الطلب على "المشاريع" في الانتشار إلى حد هائل . ويرى كثير من موظفي الوكالات المتخصصة على المستوى القطري أن تقارير أدائهم تعتمد على نظرة المقار لهم كعناصر موجدة للمشاريع (وهذا كثيرا ما يكون مصدرا رئيسيا لاستيائهم من الممثل المقيم لبرنامج الامم المتحدة الانمائي بوصفه حائلا دون تمويل هذه المشاريع) . وقد اكتسب الموظفون على المستوى القطري ، التابعون لمؤسسات الامم المتحدة القائمة بالتمويل ، احساسا قويا بأن أداءهم لا يحكم عليه بمقدار درايتهم بالتنمية بل بسجل تنفيذهم للمشاريع . ويكون هذا الاتجاه قويا بشكل خاص وسط متلازمة "الحركة الالتوائية" المتكررة التي تترتب فيها بالضرورة على التخفيضات المؤقتة في الموارد والناجمة عن التقلب في اسهامات المانحين أو أسعار الصرف تقلصات في المشاريع المنتظر تنفيذها ، وهذه بدورها تحفز على إصدار تعليمات عاجلة من المقر من أجل "الإسراع" في بدء مشاريع جديدة والابلاغ عن معدلات جديدة للبدء . وفي غمار الحركة الصعودية السريعة ثانية على منحنى الانجاز ، نرى من جديد أن تحليل الحالات والتخطيط البرنامجي الاستراتيجي يكون مصيرهما الاغفال .

١٥٣ - كما أثرت الضغوط المتعلقة بإنجاز المشاريع على تدريب الموظفين على المستوى القطري ، فقد اهتم هذا التدريب لعدة سنوات ، بإدارة المشاريع ، بحيث أصبح كثير من هؤلاء الموظفين دون الاستعداد الكافي للعمل في هذا الطور المتوسط من العملية الانمائية . ومع ذلك ، فإن أفضل هذه العناصر ، ومن ضمنهم موظفو الوكالات على المستوى القطري ، على إدراك تام لمنزلقات النقص في التحليل البرنامجي المسبق ووضع الاستراتيجيات على نحو واف .

١٥٤ - إن الحث على تنفيذ المشاريع والقيود المتعلقة باستخدام الميزانيات العادية قد أثرا أيضا على حدود القدرة التحليلية التي يمكن أن تتيحها الوكالات القطاعية من مقارها ، وحتى في نطاق قطاعاتها . وبصفة متزايدة ، فإن المخططين الحكوميين ، بل والمنسقين المقيمين ، يترددون في طلب المساعدة من الوكالات ، فيما يتعلق بهذه الابعاد التخطيطية ، خشية أن يكون الشخص القادم من الاخصائيين المتحمسين لجزئية واحدة فقط من المشكلة "القطاعية" ، وتصدر عنه توصيات جزئية غير شاملة . وكون

الوكالات تستطيع حسب توقعات البعض أن تؤدي دورا مزدوجا يتمثل في تنفيذ المشاريع وتقديم المشورة التقنية يمكن أن يثير الشك أيضا فيما يتعلق بحياد الوكالات من ناحية تقديم المشورة ، وهذه حالة مزعجة تستحق النظر .

١٥٥ - وأخيرا ، ومما يضيف إلى الابتعاد عن مستوى التحليل والتخطيط ، وهو مستوى هام وسط هذه العملية ، أن جهدا وطاقة أكبر من اللازم يكرسان للمزيد والمزيد من البرامج القطرية المستقلة . ويتعين على حكومات البلدان النامية أن تسعى إلى بذل الجهود لمضاهاة المعالجات المركزة للعمليات البرنامجية القطرية على أساس كل مانح على حدة ، من جهة ، والاضطلاع من جهة أخرى ، بعبء الأعمال الكتابية الثقيل المطلوب منها إزاء المشاريع . ومن شأن هذا في حالات كثيرة أن يمتص قدراتها ويعوقها عن الاهتمام بمستوى التحليل والتخطيط الهام .

دال - خلاصات

١٥٦ - نرى مما تقدم أن الجمعية العامة ، في إبرازها للحاجة إلى المشورة التقنية والحوار ، تتجه نحو تفتيح مسائل أهملت لمدة طويلة تتعلق بحقيقة الجيد من التخطيط والبرمجة في المجال الانمائي ، وبالكثير من جوانب المبادئ التوجيهية الصادرة إلى المنظومة عن طريق هيئات الإدارة . والواضح من استعراض ١٩٨٩ ومما سبقه من استعراضات ، ومن كثير من مصادر التقييم الاخرى أن هناك حاجة لإعادة مواءمة القدرات والخدمات التي تتيحها وكالات منظومة الامم المتحدة وعناصر المنظومة الاخرى إلى البلدان النامية . ولما كانت البلدان كلها على العموم ، ما يعاني منها من نقص القدرات وما تتوفر لديه قدرات تحليلية وتخطيطية قوية ، تطلب من المؤسسات الممولة بالمنح في منظومة الامم المتحدة إمدادها بمشورة متعددة التخصصات تعنى بما "قبل المشروع" ، فإن المشكلة ليست مشكلة "تغير احتياجات" . فهذه الاحتياجات كانت هناك طوال الوقت ؛ ولكنها أخذت وقتا طويلا وخبرة مكلفة لتحديدها على الوجه الاكمل .

١٥٧ - وحيث أن الاتفاق في الرأي على نطاق أوسع ، الذي طال انتظاره ، بالنسبة للتنفيذ الوطني للمشاريع ، بدأ يتحقق ، وأن وكالات منظومة الامم المتحدة أخذت تتحرر بشكل مطّرد من أعباء العمل الادارية للمشاريع ، فإن بوسعها أن تنتهز الفرصة ، ويجب تشجيعها على ذلك ، للتصدي للمهمة الشاقة ، مهمة تقديم هذا النوع من المساعدة على نحو متسق ، عند طلبها . (من المفترض أن الدراسة المعنية بتكاليف الدعم التي طلبها مجلس إدارة برنامج الامم المتحدة الانمائي ستتناول مسألة تمويل هذه الانواع من الخدمات) .

١٥٨ - ولن يكون من السهل ، مع ذلك ، تحقيق هذا التحول الرئيسي في اتجاه الجهد الاساسي للوكالات فيما يتعلق بالانشطة التنفيذية وفي توفير الموارد اللازمة لذلك ، حتى بالنسبة لانواع المشورة الفنية التي يقع نطاقها التخصصي في إطار "دار" وكالة واحدة . وفي بعض الحالات ، سيكون من الاهمية بمكان أن تتم عمليات إعادة الهيكلة الداخلية ، وإعادة التوزيع ، وربما إعادة التدريب بالنسبة لموظفي المقر أو الموظفين على المستوى القطري والاقليمي .

١٥٩ - ومع ذلك ، وبالنسبة لكثير من هذه الاحتياجات ، لا تتمتع منظومة الامم المتحدة بهيكل ملائم في الوقت الحاضر . ولذلك ، يجب على الاقل إيجاد طرق من شأنها أن تتغلب ، بصورة أكثر اتساقا وعلى المستوى القطري ، على هذه القيود الهيكلية الموجودة على المستوى العالمي . وقد عبر أحد المخططين عن نوع الحل المطلوب بسؤاله التالي ، "هل من غير الممكن حقا تحديد معالم مجال الاحتياجات المتعددة القطاعات هذا ، وجميع وكالات منظومة الامم المتحدة بقدرتها على تقديم المساعدة مستعدة للعمل كفريق تحت إمرة المنسق المقيم وتعمل لحل المشكلة مع فريق مواز متعدد التخصصات تابع للحكومة ؟" إن جميع هذه المضامين وغيرها المتعلقة بعمل المنظومة على المستوى القطري والمستفادة من الاستعراضات المختلفة ، يجري تناولها في موضع لاحق من هذا التقرير .

١٦٠ - إن تعزيز قدرات المنظومة في هذا الطور المتوسط يقتضي بوضوح أيضا مزيدا من الفهم في جميع أنحاء المجتمع الانمائي ، بأن تمويل أعمال تحليل الحالات والبرمجة الاستراتيجية ليست مكافئة فحسب في أهميتها للمشاريع "التنفيذية" التي تبدو عملا أكثر دينامية - بل هي في الواقع العامل الحاسم الذي بسببه قد تكون هذه المشاريع وقد لا تكون .

١٦١ - وأخيرا ، فإن المواضيع المطروحة فيما يتعلق بتقديم المشورة التقنية تشتمل على موضوع قائم في مختلف ربوع المجتمع التعاوني الانمائي ، وليس في منظومة الامم المتحدة وحدها . إن التنمية تستغرق وقتا طويلا ، إذا أريد لها أن تكون تنمية حقيقية . وإن القفز إلى أسفل ، من الصعيد الاقتصادي الكلي على المستوى الوطني ، رأسا إلى المشاريع قد يؤدي حقا إلى انفاق المال بشكل سريع ؛ وقلما سيكون الانفاق هنا حكيما وينتج عنه أثر يُكتب له البقاء والدوام .

ثامنا - السياسات والاجراءات

١٦٢ - بين احتياجات التحسين في الأنشطة التنفيذية التي استعرضت حتى الآن ، والتقدم الحاسم الذي طالبت به الجمعية العامة ، هناك غابة كثيفة من السياسات والاجراءات المتفاوتة والمُثقلة . ولا ينبغي أن تكون المنظومة رائدة فقط في مجال الكفاية على أي حال ؛ فهي تقدم بالفعل خدمات في مجال التدريب على التنظيم والادارة الجيدين في مجال التنمية .

١٦٣ - وقد درست أفرقة الاستعراض السياسات والاجراءات بقدر لا يقل عن دراستها لجميع العناصر الأخرى الداخلة في اختصاصها ، من منظور الموقع المستهدف لاتخاذ الاجراءات وتحقُّق الفائدة - وهو المستوى القطري - ثم صعودا إلى المستوى الاقليمي ومستوى المقر . واستمعت معظم الأفرقة إلى نقد حاد بصفة خاصة بشأن هذا الموضوع .

ألف - الاستراتيجية والصياغة

١٦٤ - لكل وكالة تمويل تابعة للأمم المتحدة المبادئ التوجيهية المفصلة الخاصة بها ، والتي أعدت في مقرها ، من أجل وضع وثائق استراتيجيتها التي تشكل الأساس الذي تستند اليه في تخصيص مواردها لأي بلد نام . ويتعين عادة أن يقوم موظف قطري بالصندوق بحل شفرة اللغة الاصطلاحية المستخدمة في هذه المبادئ التوجيهية قبل أن يتمكن زملاؤه الحكوميون العديدون من فهم ما قد يكون (فقط ما قد يكون) مقصودا منها . وتزيد خطورة هذا العائق بالطبع عندما يكون الموظفون الحكوميون يستخدمون في الواقع لغة أخرى في التفكير عدا اللغات الرسمية . وهذا الافتقار إلى لغة سهلة الاستخدام يضع قيدا على الفور على قدرة أية حكومة على الاشتراك بصورة كاملة في وضع أي استراتيجية تخص بلدها .

١٦٥ - ولكل وكالة تمويل تابعة للأمم المتحدة فترة زمنية مختلفة لدورات التخصيص والبرنامج لديها ؛ ولذلك تتم عملية صياغة الاستراتيجية والبرمجة القطرية المترتبة عليها ، عن طريق حوار مستقل مع الحكومة ؛ ولذلك لا تتمكن الحكومة من أن تجمع بين استراتيجيات ومخصصات منظومة الأمم المتحدة حتى فيما بينها ، ناهيك عن توفيقها مع دورتها الوطنية وعملية التخطيط الخاصة بها .

١٦٦ - وفي كل مرحلة ضمن نطاق العمل المحدد في هذا الفرع ، يجب أن يوضع في الاعتبار مرة أخرى ، أنه بالاضافة إلى منظومة الامم المتحدة ، فإنه يتعين على الحكومة في نفس الوقت أن تتوافق مع مجموعات أخرى قد يصل عددها إلى اثنتي عشرة مجموعة - أو أكثر - من السياسات والاجراءات من هذا الطراز ، وهي مجموعات مستقلة أيضا ، وكثيرا ما تكون صعبة على الفهم بنفس القدر ، وتتألف من السياسات والاجراءات المتعلقة بالاستراتيجيات والبرامج القطرية وما إلى ذلك ، لكل جهة مانحة على الصعيد الثنائي أو المتعدد الأطراف خارج منظومة الامم المتحدة .

باء - وثائق المشاريع

١٦٧ - لكل مؤسسة من مؤسسات الامم المتحدة شكل خاص بها لوثائق المشاريع . والبعض منها أكثر بساطة من الاخرى ؛ أما ما قيل لافرقة الاستعراض فهي أن هذه الأشكال متماثلة "تقريبا" . ولكن كل حرف من كلمة "تقريبا" يمثل اضافة إلى عبء العمل الملقى على عاتق الزملاء الوطنيين .

١٦٨ - وحيثما يلزم أن يوافق المقر على مشروع ما ، فإن العملية الاجمالية تتسبب في تأخيرات تتراوح بين نحو ٦ أشهر وسنتين . والسبب الاولي الواضح هو أن على مسودة وثيقة المشروع أن تقطع العالم ذهابا وايابا متنقلة بين المكاتب الحكومية والقطرية ومكاتب المقر ولجان الموافقة التابعة لها ، مع قضاء ليال كثيرة في هذه المحطات الاربع ريثما يُمعن النظر في دقة الصياغة ، ويُطلب اجراء تحسين في جملة أو اثنتين ، ويناقش هذا الفرق المفرط الاهمية مع الزميل الحكومي المغلوب على أمره ، ثم تصدر الموافقة وفقا للاصول على إعادة تقديم المشروع المنقح ، وهنا يستأنف المشروع أسفاره العالمية .

١٦٩ - وأعرب المسؤولون الحكوميون ومديرو المشاريع التابعون لهم عن حيرتهم لافرقة الاستعراض لانهم نادرا ما يرون ، فيما يقر في نهاية المطاف ، أي تحسن ملموس يمكن أن يعزز سلامة المشرع من الناحية الانمائية وقابليته للاستمرار ، وكثيرا ما يبدو لهم أن الاستفسارات الواردة من المقر ناتجة عن نقص في المعرفة بالبلد أو أنها تتعلق بتغييرات في الصياغة "لجعل المشروع متماسكا بصورة أفضل" . والمشكلة في هذا بالنسبة للعاملين في مجال التنمية على الصعيد القطري هي أنهم يعرفون أن ما يجعل أو لا يجعل المشروع "متماسكا" يتجاوز كثيرا دقة العبارات وأن العناصر المصوغة على الورق نادرا ما تكون هي التي تكفل التماسك الحقيقي . أما الاعمال الحاسمة الاهمية

المتمثلة في تحليل الوضع ، وصياغة الخيارات ، والنهج البرنامجي على الصعيد القطري - التي هي المفاتيح المؤدية إلى التصميم الأفضل - فلا يمكن أن تحظى باهتمام كاف على هذا الصعيد نفسه لأنه ليس هناك من يتوفر له الوقت الكافي مع تنقل وثائق المشاريع ذهابا وعودة عبر الكرة الأرضية .

جيم - عمليات إقرار المشاريع

١٧٠ - ليست عمليات الصياغة السابقة الذكر سوى مجرد بداية للعملية المؤدية إلى اقرار أي مشروع . وتختلف سلطة اقرار المشاريع اختلافا كبيرا - فيما يتعلق بالموقع بمقدار التكلفة الذي يمكن أن يبلغه ، ففي حالة اليونيسيف يكون لممثلها في أي بلد سلطة الاقرار الكاملة ، متى أقر مجلس الادارة برنامجا قطريا وخطة عمليات قطرية . وفي غير هذه الحالة يتسم النمط بالتباين .ففي أحد الصناديق يتعين اقرار كل المشاريع في مقره ، وأي مشروع تزيد تكلفته عن ٠٠٠ ٢٥٠ دولار يتعين أن تكون الموافقة عليه من مجلس ادارته . وفي صندوق آخر يمكن للمدير القطري أن يوافق على ما يصل إلى ٢٥ في المائة من المخصص الاجمالي للدورة اذا كان أقل من ٠٠٠ ٢٥٠ دولار ؛ وإذا زاد عن ذلك تكون سلطة الموافقة للمقر ، وفي صندوق آخر يمكن للممثل القطري أن يوافق على ما يصل إلى ٠٠٠ ٧٠٠ دولار لكل مشروع ولكن بشرط ألا يكون تنفيذه على الصعيد الوطني ، أو يكون "مبتكرا" أو "معقدا" .

١٧١ - وجرى لفت نظر أفرقة الاستعراض إلى أن جميع هذه التفاوتات ، في حد ذاتها ، تجعل البرمجة المشتركة في إطار منظومة الأمم المتحدة أمرا مستبعدا إلى أقصى حد . وأكد ممثل صندوق ينعم باللامركزية أنه سيكون من قبيل "الجنون" أن يجرب البرمجة المشتركة التي حثه المقر على محاولتها - إذ أن هذا يعني أن "الآخرين سيعطلوننا عن الاستمرار في الاضطلاع ببعض الأعمال" .

١٧٢ - وعندما ينتهي اقرار كثير من وثائق المشاريع ، غالبا ما يكون التضخم قد التهم بالفعل جزءا من اعتمادات تكاليفها - أو يوشك أن يلتهمه - ومن ثم يتعين "تنقيح" ميزانياتها . وهنا أيضا تسمح اليونيسيف بأن يتم هذا على الصعيد القطري . وفي هيئات أخرى ، تشهد الكرة الأرضية المزيد من الأسفار العالمية التي تقطعها مسودات أوراق "تنقيح المشاريع" ثم بعد ذلك صيغها النهائية ، كل في ظل المزيد من القواعد المختلفة التي تختص بها كل مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة . ومرة أخرى ، يتعين أن يفهم الموظفون الحكوميون كل اختلاف من الاختلافات الحيوية التي ترتج لها

الارض رجّا وأن يتتبعوا ذلك الاختلاف ، وهم يصارعون ركاما متعاظما من الالغاز الاجرائية التي تنهال عليهم من بقية المجتمع التعاوني الدولي .

دال - تقديم التقارير

١٧٣ - أما تقديم التقارير فلا يزال ينتظره مع ذلك ما يلي :

(أ) لكل مؤسسة من مؤسسات الامم المتحدة شكل خاص لتقارير المشاريع ، له حجم مختلف . فأحدها صفحتان لطيفتان ؛ وآخر ١٤ صفحة ؛ ويتطلب أحدها أن تحرر الحكومة ٤٠ صفحة ، ويمكن لاي مشروع معقد له عدة نواتج أن يستلزم ما يصل إلى ٦٠ صفحة .

(ب) تختلف أيضا متطلبات تواتر تقديم التقارير فمنها ما هو فصلي أو كل سنتين ، أو سنوي .

(ج) وهناك كذلك أنواع مختلفة من التقارير - فقد تكون هناك تقارير مالية (شهرية) ، وتقنية ، و "مرحلية" ، يتعين على الحكومة أن تستكملها وترسلها .

(د) وبيّن مديرو المشاريع الوطنيون لافرقة الاستعراض أنهم روّضوا أنفسهم على أن ما سبق يكون في بعض الاحيان مجرد البداية : فبالنسبة لبعض المشاريع يتعين عليهم إعداد ثلاثة تقارير مختلفة ، أحدها للحكومة ، والاخر لوكالة التمويل التابعة للامم المتحدة ، والاخير للوكالة المنفذة التابعة للامم المتحدة .

(هـ) أشير أيضا إلى أنه فيما يتعلق بالمشاريع المنتشرة جغرافيا قد يتطلب التقرير جمع بيانات متناثرة من مختلف المقاطعات والمناطق النائية ثم ضمها معا ، في كل مرة يتعين فيها تقديم التقرير ، ويمكن القيام بذلك على نحو أقل تواترا .

(و) وعلى الوزارة التي لديها مشاريع مع عدة وكالات تابعة للامم المتحدة أن تعد آلاف الصفحات على مدى فترة ستة شهور ، وبذا يبدأ الموظفون في إعداد "التقرير التالي" فور انتهائهم من "التقرير الاخير" .

١٧٤ - وبذلك فإن تقديم التقارير إلى المجتمع الانمائي الدولي (بما في ذلك منظومة الامم المتحدة) كاد يصبح صناعة فرعية في بلدان نامية عديدة .

هاء - المشتريات

١٧٥ - في المشاريع التي تنفذها وكالات تابعة للامم المتحدة ، يمثل استخدام الاخصائيين تخصيص الزمالات وشراء المعدات التي تتجاوز قيمتها ٠٠٠ ٣٠ دولار ، شؤونا مركزية يبت فيها في المقار ، وقد حدثت تأخيرات خطيرة في انجاز هذه المدخلات . وشكا المسؤولون أيضا من أن المركزية يبدو أنها مقترنة بعدم كفاية الطاقة في المقار حيث أن هناك حالات عديدة ظهرت فيها عدم ملاءمة الاخصائيين و/أو المعدات ، ووضعت الزمالات اسميا في مؤسسات معينة ولكن بدون متابعة لضمان الاهتمام الفردي باحتياجات المتدربين . ولا تتبع عادة في المقر السياسات الوطنية المتعلقة بالتوحيد القياسي للمعدات الاساسية ، وينتج عن ذلك تكاثر الطرازات التجارية ، مع ما يترتب على ذلك من مصاعب في التدريب والصيانة بالنسبة للحكومة . وبالنسبة للاحتياجات المتطورة لبعض المشاريع ، فإن التجربة تشكك في أن منظومة الامم المتحدة لديها المعرفة والاتصالات الدولية المستكملة اللازمة ، ناهيك عن القدرة على تكريس الاهتمام على أساس فردي ، على مستوى المقار ، لاحتياجات كل بلد وكل مشروع داخل كل بلد .

واو - عبء العمل

١٧٦ - من الواضح أن الخليط المتشابك من اجراءات منظومة الامم المتحدة والاجراءات الخاصة بمصادر المساعدة الاخرى يلقي بعبء مفرط على عاتق حكومات البلدان النامية التي ليس بطاقتها تدبير الموظفين اللازمين لهذه الاغراض ، على نحو ما توضحه الامثلة التالية :

(أ) تعيّن على وزارة قطاعية أن تستخدم بمفردها نحو ٢٥ من الموظفين الفنيين لمجرد الوفاء بمتطلبات تقديم التقارير إلى جميع المانحين . وتطلب إحدى الوكالات الثنائية تقديم نحو ٨٠ بندا من المعلومات كل شهر .

(ب) تشترط إحدى مؤسسات التمويل التابعة للامم المتحدة الاحتفاظ بهيكل مالي يتألف من '١' ميزانية أساسية ؛ و '٢' ميزانية للموارد الخارجة عن الميزانية ؛ و '٣' ميزانية لتقاسم التكاليف ؛ و '٤' ميزانية للأموال المضافة ، ولكل منها بدورها عناصر عديدة .

(ج) وثيقة المشروع والمستلزمات الاخرى التي تطلبها الوكالات المتخصصة والوكالات التقنية للمشاريع التي تمولها هي ذاتها ، بسيطة نسبيا ويتضح فيها الجهد المبذول لجعلها أقل إرهاقا ، أما الاجراءات التي عليها اتباعها بوصفها جهات منفذة ، هي والحكومات والموظفين على الصعيد القطري ، فتبدو من منظور الصعيد القطري أنها تزداد تعقدا بفعل المؤسسة المموّلة .

١٧٧ - وأشير مرة أخرى إلى أنه بسبب هذه الاجراءات المعقدة والمختلفة ، ليس هناك ضمن الأطراف ، في هذه العلاقة من يتوفر لموظفيه الوقت الكافي لايلاء الاهتمام الملائم لما يفترض أنه في غاية الاهمية - أي العناية بالتصميم وتوفير الترابط والتأثير والقابلية للاستمرار للأنشطة الانمائية التي تتلقى المساعدة من الخارج ، كما يتضح مما يلي :

(أ) على صعيد الحكومة ، يجرى استنفاد جهد الموظفين الفنيين الذين تلقوا تدريبا تقنيا على الاعمال الانمائية ، في ملء وارسال الأوراق إلى الوكالات الخارجية .

(ب) يتعين على المكاتب القطرية لمنظومة الامم المتحدة أن تتقاسم ، أو في بعض الاحيان تتحمل ، معظم أعباء الاجراءات الخاصة بالمنظومة ونتيجة لذلك ، يفتقر موظفو البرامج الفنيون إلى الوقت الكافي للتحليل السابق على البرمجة ، والتصميم المستند إلى نهج برنامجي ، والرقابة الفنية للمشاريع .

(ج) وعلى صعيد المشاريع نفسها ، فإن المستشارين التقنيين الدوليين والمديرين الوطنيين ، والذين من المفترض أنهم مراكز العمل الفني والتقني والرقابي ، يقعون بدلا من ذلك في شراك الدورة التي لا نهاية لها من النماذج والاجراءات والتي يسميها بعضهم "أعمالا كتابية" .

(د) وأخيرا ، وعلى صعيد مقار الصناديق والوكالات ، فإن من المفارقات أن تكاثر الخطوات والجداول الزمنية والاجراءات المفروضة على الصعيد القطري يؤدي بدوره إلى تزايد عبء العمل على هذا الصعيد أيضا ، على نحو يجعل مكانة الدعم التقني تتراجع إلى موقع ثانوي . والرأي السائد على الصعيد القطري هو أن هناك اضافات جديدة إلى أعداد الموظفين في المقار ، ولكنها تضاف لمعالجة المزيد من الاجراءات التي تضعها المقار ، لا من أجل زيادة الدعم الفني .

زاي - التنفيذ الوطني

١٧٨ - في ضوء الصورة السابقة ، ليس من المستغرب أن تطلب الحكومات وكذلك موظفو منظومة الامم المتحدة على الصعيد القطري تحقيق لامركزية حقيقية وموحدة وتبسيط قواعد منظومة الامم المتحدة وتنسيقها مع قواعد الحكومات ، بيد أن الحكومات تدعي أيضا بالاجماع بأن القواعد والإجراءات الخاصة المتعلقة بالتنفيذ الوطني والتي تطالب بها حاليا منظمتان رئيسيتان من منظمات التمويل هي ، حتى ، أكثر تعقيدا وإرهاقا وليس أقل ، على النحو التالي :

(أ) يتعين مراقبة حسابات كل مشروع ينفذ وطنيا ، بينما يطلب من الوكالات المنفذة التابعة للامم المتحدة ألا تراقب سوى نسبة مئوية صغيرة فقط من المشاريع التي تتولى تنفيذها . والدوائر الحكومية لمراقبة الحسابات هي أكثر من مثقلة تماما بأعباء مراقبة حسابات البرامج الحكومية . وتشير حكومات عديدة إلى وجود درجة كبيرة من عدم المنطقية في هذه القاعدة الخاصة المتعلقة بالتنفيذ الوطني ، لانه عندما يجري تحويل الاموال من المنظمة التمويلية نفسها اليها - أي إلى الحكومة نفسها - عبر الوكالات المنفذة التابعة للامم المتحدة ، فلا تخضع هذه الحسابات إلى المراقبة .

(ب) تتطلب الوكالات التمويلية التابعة للامم المتحدة من الحكومة فتح حساب خاص بعملة قابلة للتحويل لكل مشروع ينفذ وطنيا ، ويجري عندئذ تحويل سلفة كل ثلاثة شهور ، ولكن على أساس طلب كل بند على حدة ؛ وتتلقى الوكالات المنفذة التابعة للامم المتحدة كل ثلاثة شهور سلفا دفعة واحدة لجميع المشاريع التي تتولى تنفيذها في كل مكان .

(ج) أدخلت تعقيدات خاصة مماثلة في قواعد شراء اللوازم المتعلقة بالمشاريع المنفذة وطنيا ، وفي نظم تقديم التقارير عن المشاريع .

١٧٩ - وقد أعرب المسؤولون في بلدان عديدة عن آرائهم حول هذه التجارب بعبارات غير غامضة :

(أ) فأشار البعض إلى أنه ، من المؤكد ، إذا تعمدت الوكالات التمويلية التابعة للامم المتحدة وضع إجراءات تتسم بتعقد وإرهاق خاصين تطلب تنفيذها على الصعيد الوطني ، فمن الميسور عندئذ بالنسبة اليها الادعاء بأن هذه الشكلية صعبة التنفيذ .

(ب) وعلق البعض (كما فعل موظفو الأمم المتحدة على الصعيد القطري) قائلين إنه جرى مؤخرا جعل القواعد ، حتى ، أكثر تعقيدا ؛ وأن الإدارات المسؤولة رفضت تزويد المكاتب القطرية بموظفين اضافيين للمساعدة في الالتزام بهذه القواعد ؛ وأن المقر أعاد تطبيق نظام المركزية بالنسبة لبعض الإجراءات .

(ج) وردت أمثلة كافية عن مشاكل الأجر عند استخدام اخصائيين وطنيين مهرة ، في مختلف البلدان ، لتبرير إجراء دراسة متعمقة جديدة لهذه المسألة .

(د) بما أنه يتعين ، في حالة إحدى المنظمات ، إقرار جميع المشاريع المنفذة وطنيا في مقر هذه المنظمة ، أورد المسؤولون أمثلة واقعية حيث اضطروا ، بسبب التأخيرات الخطيرة التي حدثت في تأمين الإقرارات اللازمة ، إلى الموافقة على قيام وكالة تابعة للأمم المتحدة بالتنفيذ الأمر الذي كان غير ضروري لولا هذا التأخير ، ولكن أمكن تأمين الموافقة على تنفيذ المشروع ، بسرعة لأن تكاليفه كانت في نطاق سلطة الموافقة الراهنة على الصعيد القطري .

(هـ) أخيرا ، كما لوحظ ذلك سابقا في هذا التقرير ، اتخذت إحدى الحكومات قرارا خلال زيارة فريق استعراض بأن توقف بالفعل جميع الطلبات المتعلقة بالتنفيذ الوطني كلية - وذلك فقط لأنها رأت ، بكل بساطة ، أنه من غير المجدي تحويل هذا العدد الكبير من الموظفين للوفاء بالاجراءات المطلوبة . وكان لدى الوزارة المعنية محاسب واحد فقط لجميع العمليات الحكومية ، ولكن تعيَّن عليها استخدام موظف آخر يتولى فقط أمر بضعة مشاريع تنفذ وطنيا ، لم تتمكن من إدارة المزيد منها في ظل الإجراءات السائدة .

حاء - خلاصات

١٨٠ - وجدت أفرقة الاستعراض صورة غير مشجعة ، في أكثر الأحيان ، عن الاجراءات الخاصة بالتعاون الإنمائي :

(أ) يتعين ضمان المحاسبة بطريقة ملائمة ، ولكن ينبغي للهدف الإنمائي أن يكون هو السائد وأن يجري تسهيله باتخاذ الاجراء اللازم ، وليس بانتهاج أي سبيل آخر .

(ب) التنمية تعني العمل بموارد نادرة . ومن المضر بالتنمية فرض قواعد إدارية ، لا تؤدي إلى تحرير الطاقات الإنسانية من أجل العمل الفني والتقني ، وإنما تعمل على تشتيتها بصورة متزايدة . ويتعين إجراء تقييم مناسب لنسبة منافع الإجراءات إلى التكاليف في هذه الشروط .

(ج) تتطلب التنمية تنسيقا أمثل . وتضع الإجراءات المتفاوتة والمتعارضة عقبات كبرى في طريق التنسيق الفعال من وجهة نظر العمل على الصعيد القطري .

(د) التنفيذ الوطني هو الأسلوب الأسمى لتعزيز القدرات في البلدان النامية وتخفيف عوامل تبعيتها غير الطبيعية . وقد أثبتت بعض صناديق الأمم المتحدة وعدة وكالات ثنائية أن تحقق ذلك أمر ممكن تماما . ويتعين تبسيط القواعد والإجراءات المتعلقة بهذا الأسلوب وتطبيق اللامركزية عليها .

١٨١ - وهكذا يتعين أن يتركز الاهتمام الرئيسي لجميع الأطراف المعنية على العمل ، بصفة عاجلة ، على ضمان اشتراك جميع كيانات الأمم المتحدة في الأنشطة التنفيذية ، وإبعاد التعقيدات الحكومية عن الأعمال الإنمائية الفنية ، وتنسيق قواعدها وإجراءاتها ، كل من الأطراف مع غيره ومع كل حكومة ، وتطبيق اللامركزية في التنفيذ وضمان السلطة الفعلية على الصعيد القطري .

١٨٢ - وتستتبع التنمية المخاطرة . وهي تتطلب الإبداع والابتكار والحساسية للثقافة المحلية . وتتطلب بالفعل إدارة سليمة ، ولكن إدارة سليمة يجري تصميمها انطلاقا من مكان العمل ، وهو الصعيد القطري وليس من المقر البعيد . وكما لخصها أحد ممثلي الأمم المتحدة لأحد أفرقة الاستعراض ، "لا يمكن تطبيق التقنيات الإدارية المناسبة إلاّ من خلال اللامركزية والمعرفة بالبلد" .

تاسعا - التنسيق والترابط

١٨٣ - لاحظت أفرقة الاستعراض وجود درجة عالية من الاهتمام بالتنسيق والترابط ، ويضاهي هذا الاتجاه الأدلة الأخرى الكثيرة على وجود وعي متزايد بالحاجة إلى هذا العنصر الممتنع في عملية التنمية - في الحكومات وفي منظومة الأمم المتحدة ، وفي بقية المجتمع التعاوني الإنمائي . وقد تمثلت هذه الفجوة الطويلة التي عرقلت التقدم

العملي في ظهور شك مبدئي لدى الأطراف ، ولكن عندما جرت متابعة الموضوع وجرى إقناع الأطراف بأن الجمعية العامة مهتمة بالمشكلة اهتماما جديا تماما ، أدلت جميع الأطراف المعنية بوجهات نظرها وآرائها . ومما يزيد من مشاعر القلق إزاء التنسيق على الصعيد القطري سواء في الجمعية العامة أو في اجتماعات المانحين ندرة الأموال المخصصة للتنمية وسط مديونية كبيرة جدا ، وتراكم سجل المشاريع المعزولة التي لم تسلك طريقها إلى التنفيذ ، وضخامة احتياجات التنسيق في التصدي لمعالجة المشاكل التي أضحى العالم الآن يدرك خطرها إدراكا أفضل مثل مشكلة التدهور البيئي .

١٨٤ - ثمة حافز إضافي لتحسين التنسيق يظهر كالمعتاد دائما من خلال تجربة المنظومة ، وفي هذا ما فيه من المفارقة ، عندما تواجه تحديات تتمثل في حالات طوارئ كبرى . ففي معظم البلدان التي زارتها أفرقة الاستعراض واجه مؤخرا منسقو الأمم المتحدة المقيمون وجميع العاملين في منظومة الأمم المتحدة الميدانيين تحديات مثل حالات الاضطراب المدني الواسع الذي تسبب فيه تجاره المخدرات (كولومبيا) والجفاف (اثيوبيا والهند والنيجر) والأعاصير الشديدة (جامايكا) والتدمير الواسع الذي خلفته سنوات من الحرب الأهلية (أوغندا) . وترى الحكومات والأوساط الدبلوماسية المحلية وأوساط المانحين أن استجابة منظومة الأمم المتحدة لهذه الطوارئ كانت استجابة رائعة وكانت الملامح المشتركة لذلك هي سرعة إقامة النظم الإعلامية وإعداد دراسات استقصائية شاملة فريدة للاحتياجات ، وحسن تنسيق عمليات الطوارئ أينما طلبتها الحكومات مما يؤدي في كثير من الحالات إلى انقاذ العديد من الأرواح والموجودات من الموارد الطبيعية ، هذا بالإضافة إلى المبادرات الفورية الرفيعة المستوى لتقديم المساعدة التقنية في مجال المتابعة .

١٨٥ - وتختفي في مثل هذه الظروف إلى حد كبير قضايا "الولاية" و "التخصص" إذ يشعر الموظفون المحليون بمزيد من القدرة على التعاون دون التخوف من غضب المقر البعيد . وتزدهر مزايا الإبداع والابتكار على الصعيد الميداني ويستطيع ممثلو المانحين فهم الدور الفريد الذي تمثله شراكة الأمم المتحدة الخاصة مع الحكومات والبلدان . وتطرح التجربة دوما السؤال على جميع المعنيين : إذا تحقق هذا في حالات الطوارئ فلماذا لا يتحقق بصدد الجهد الشاق من أجل التنمية ، فالفقر والنقص في القدرات من الطوارئ البشرية في ذاتهما وإن كانا أقل وضوحا وأقل ذكرا وأطول مدى ؟

١٨٦ - ربما كانت هناك ثلاث إجابات في هذا الشأن . إحداها بلا شك هي أن حالة الطوارئ على الصعيدالقطري تعتبر أكبر عامل لتحقيق اللامركزية ، فالموظف المحلي

لا ينتظر في الغالب أن تأتيه توجيهات من المقر الذي ليس في مقدوره أن ينظر فيما ينبغي أن يصدره من توجيهات دون أن يحصل على معلومات ممن تصدر إليهم التوجيهات عادة . والإجابة الثانية ملازمة للأولى ، وهي أن حالة الطوارئ يمكن أن تكون أداة تنسيق كبيرة . فالموظفون المحليون الذين يرغب معظمهم في التنسيق دائما لانهم الصق بالاحتياجات الإنسانية المطلوبة ، يشعرون بالمسؤولية والقدرة الاكبر على المخاطرة على عكس ما يشعر به المقر من حساسيات .

١٨٧ - وربما اتسمت الإجابة الثالثة بذات الاهمية في البحث عن حلول للمشكلة الازلية للتنمية . وبسبب الطابع الانفصالي بل والتنافسي الذي أضفته الحكومات على منظومة الامم المتحدة ، يتحتم عليها تقريبا ويُقدّر لمعظم موظفيها أن يمضوا كثيرا من الوقت في الجدل حول من ينبغي أن ينسق من (إذا جاز ذلك إطلاقا) ، بدلا من الحديث عما ينبغي تنسيقه . بيد أنه في حالات الطوارئ تتضح بجلاء ماهية الاحتياجات ويصبح السؤال "عمن" محرجا في الميدان على الاقل .

ألف - التنسيق في مجال التنمية

١٨٨ - ربما يكون من المفيد الإشارة في إطار هذا التحليل إلى ما ينبغي تنسيقه في الانشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الامم المتحدة لاغراض التنمية . ويمكن تعريف ذلك على أفضل وجه انطلاقا من الصلة بحالة الطوارئ الصامتة للتنمية ومن الصلة بالفقر والنقص في التأهيل .

(أ) فالفقر متناسق بإحكام ولا يخف إذا بذلت محاولة لاختراق استحكاماته عند نقطة محدودة أو أخرى (فعلى سبيل المثال ربما تتوفر المياه الصالحة للشرب ولكن ذلك لا يمنع حدوث أمراض معوية وقد لا تظل المياه صالحة للشرب لفترة طويلة إذا كانت البيئة غير صحية من حيث تصريف النفايات البشرية ومصادر الامراض الاخرى أو التلوث الكيميائي) . ولذلك يجب تنسيق تخطيط التدخلات الإنمائية ضمن أو عبر جميع القطاعات في معظم الاحوال . وهناك إدراك متزايد في كل مكان بأن هذا يتطلب نوعا من التحليل المتعدد التخصصات والتخطيط الاستراتيجي والنهج البرنامجي ، وهي أمور نوقشت آنفا .

(ب) في هذه العمليات ، يتوقف تقديم مساعدة استشارية فعالة من منظومة الامم المتحدة إلى الحكومات على التنسيق الملائم للقدرات التحليلية للمنظومة - الموزعة على مؤسسات شكلتها الدول الاعضاء وجعلتها منفصلة .

(ج) انطلاقا كذلك من الصلة بالفقر ، يجب أن تدمج بشكل ملائم المساعدة المادية المقدمة إلى البلدان النامية من أجل دعم تدخلاتها الإنمائية في خططها وبرامجها الإنمائية إذا أريد لها أن تكون فعالة على النحو الامثل . لذلك يجب أن تعمل الحكومات على تنسيق برمجة هذه الاموال والخبرات والمعدات والتدريب واستثمارها في المشاريع . بيد أن قدرات الحكومات في البلدان النامية تتفاوت في مجال هذا التنسيق . وحتى عندما تتوفر القدرة الجيدة على ذلك ، فإن الحكومات تود أن تقدم منظومة الامم المتحدة مواردها بطريقة متسقة بالفعل . أما إذا كانت القدرات ضعيفة ، فإن الحكومات تستمر في طلبها بأن تقوم منظومة الامم المتحدة بدور تنفيذي نشط في هذا التنسيق وتكون أول القائلين بأن ذلك لن يكون فعالا إذا كانت المنظومة نفسها سيئة التنسيق .فقد عبر أحد النواب لرئيس وزراء عن رغبة قوية في أن تساعد منظومة الامم المتحدة في تنسيق جميع المساعدات الخارجية ولكنه قال "وهل لي أولا أن اقترح عليكم توحيد جهودكم" . ويلاحظ على نحو متزايد أن أحدا لم يعد يتمسك فيما يبدو بالافكار السابقة عن أهمية أية "إضافيات" عن طريق قنوات التمويل المستقلة ، ذلك أنها لا تستحق ما يوجه لتناولها من موارد بشرية وهي عبارة عن تدفقات موارد مقدمة كل على حدة وفي توقيتات مستقلة ، من منظومة الامم المتحدة (هذا بالإضافة إلى الكثير من تدفقات الموارد المستقلة من المانحين) .

(د) هناك حاجة أيضا لتحسين تنسيق المشاريع التي تدعمها المنظومة . وكثيرا ما تفوت الفرص من أجل التعزيز الخلاق المتبادل بل وتجميع المشاريع الممولة بشكل مختلف . ويدرك ذلك كثير من الموظفين .

(هـ) الحاجة إلى تنسيق المشاريع المخصصة . إن تكرار المشاريع ذات الاولوية الدنيا أو عديمة الاولوية بسبب الافتقار إلى التنسيق يوصف أيضا بصورة متزايدة بعدم الجدارة مهما نتج عنه من "اضافيات" . وقد لاحظ أحد كبار المنسقين في حكومة مهياة تماما للقيام بأعمال التنسيق المتعلقة بها أن وجود هيكل موحد فريد لمنظومة الامم المتحدة في البلد من شأنه أن يساعد كثيرا على التقليل من هذه الظاهرة . وأشار أكثر من منسق مقيم إلى أن المشاريع التي يمولها مانحون خصوصيون تتوقف غالبا عندما تنتهي أموال المانحين ولكنها تنقل إلى المكتب المحلي لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي (أو لصناديق الامم المتحدة الاخرى) لمواصلة الدعم .

١٨٩ - يرى ممثلو منظومة الامم المتحدة وموظفوها على الصعيد القطري أن موضوع التنسيق في منظومة الامم المتحدة يفرق لا محالة بين موظفي مكتب برنامج الامم المتحدة

الإنمائي وغيرهم . إذ أنه لا يوجد سوى قليل من موظفي مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذين يرون حدوث تطور مجد من صيغة منسق الأمم المتحدة المقيم حاليا . والتعليق العام هو أنها "عقّدت ما كنا نحاول دائما تحقيقه بدونها" ولكن مع إدراك ملازم أنه لا يمكن تحقيق الشيء الكثير ، نظرا للهياكل القائمة وانعدام سياسة معبّر عنها بشكل موحد من قبل الدول الأعضاء . ويرى موظفون آخرون في المنظومة أنه إذا كان التعميم جائزا ، فهو أنهم قد وقعوا في مأزق لإدراكهم الواعي لضرورة تحقيق تنسيق أفضل بكثير ولادراكهم الموازي بأن ذلك لا يمثل السياسة الصادرة لهم من مقرهم . وقد سمعت أفرقة الاستعراض مرارا من الموظفين أنه حتى لو وجدت ميزة "النماذج الشخصية" على الصعيد الميداني ، فلا يمكن للتنسيق الذي يبدأ محليا أن يتجاوز حدا معينا . "أما ما يتعدى ذلك الحد فلا يمكن أن يحدث إلّا إذا وافق عليه المقر" .

١٩٠ - أبدى معظم ممثلي المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف الآخرين الذين قابلتهم أفرقة الاستعراض ، تأييدا قويا لأدوار التنسيق فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة رغم أن هناك درجة معينة من التنافس بين الوكالات المانحة الثنائية على المشاريع البارزة أو ذات التأثير القوي . وعُبِّر كذلك عن ادراك الاختلاف بين الصعيد القطري والمقر . كما لاحظ أحد السفراء أن "العمل على الصعيد المحلي يسير بشكل جيد" وأنه ينبغي أن "تتخذ الخطوات الأولى على مستوى المقر" من أجل زيادة التحسين . ويبدو أن المانحين الثنائيين يدركون بشكل متزايد أن من شأن علاقة الشراكة متعددة الأطراف الفريدة القائمة بين منظومة الأمم المتحدة والحكومات أن تساعد في تهيئة أفضل الصيغ لالتزامات الحكومة بالاضطلاع بمهامها الإنمائية الرئيسية مما يُمكّن المانحين من الاسهام متوقعين نجاحا كبيرا . وعبّر ممثلو المؤسسات الإئتمانية في بعض الحالات عن ذات الرأي .

باء - من الذي ينسق ؟

١٩١ - بعد المعالجة الملائمة لمسألة "ما" ينبغي تنسيقه ، يصبح السؤال المهم بالتأكيد هو "من الذي ينسق ؟" لقد جرت مناقشات مفيدة عديدة عمن يمكن أن يملأ على النحو الأفضل دور الأمم المتحدة التنسيقي مثلما تطلبه الحكومات . والموضوع المشترك والذي ربما كان يعكس تفكيرا أعمق في السنوات الأخيرة هو أن ذلك واجب على كل فرد ، وأنه طبقا لمفهوم التنسيق لا يستطيع مسؤول واحد أن يقوم به بمفرده . وقد أصبحت فكرة مجموعات التنسيق المتعلق بالقضايا أو المجالات الإنمائية المتكاملة أقوى مما كانت عليه في الماضي . ولكن هناك أيضا اتفاق عام على وجوب أن يقوم مسؤول واحد بتنظيم جميع أشكال التنسيق والربط بينها ، حتى لو فوّض العمل للشركاء .

١٩٢ - هناك الآن جدل أكثر صراحة عن دور "قوة النقد" فيما يتعلق بمن ينسق ، ذلك لأن البنك الدولي قد زاد من تمثيله على الصعيد المحلي من جهة ولأن حجم المساعدة التي تقدمها اليونيسيف و/أو برنامج الأغذية العالمي قد تساوى أو زادت في كثير من البلدان عن تلك التي يقدمها برنامج الامم المتحدة الإنمائي . ومن المستحيل تلخيص هذا النوع من النقاش بندا بندا ولكن قد تكون الآراء التالية هي وجهات النظر السائدة :

(أ) إن قوة النقد (والمشروطية) في يد البنك الدولي أمر معروف في كل مكان ، ولكن ذلك لا يؤدي فيما يبدو إلى بروز رأي واضح بضرورة أن يباشر البنك الدولي تلقائيا وظائف التنسيق العامة المستمرة لدعم الحكومات . ويبدو أن هناك شعورا عاما بضرورة أن تقوم الامم المتحدة ، وهي الاضعف في مجال القوة النقدية ولكنها الاقوى في عدم المشروطية ، بالاضطلاع بأدوار التنسيق وفقا لرغبة كل حكومة . وأشار بعض مسؤولي البنك الدولي أنفسهم إلى أنهم لا يرغبون في أن يضطلع البنك بهذا الدور .

(ب) والرأي الغالب هو أن برنامج الامم المتحدة الإنمائي بوصفه مؤسسة التمويل المانحة الاكثر شمولا في منظومة الامم المتحدة ، لا يزال هو الاقرب لان يكون المنسق "البديهي" . ويبدو أن الخطوط قد أضحت غير واضحة بشكل متزايد فيما يتعلق بما إذا كان هؤلاء يعنون "برنامج الامم المتحدة الإنمائي" أو وظيفة منسق الامم المتحدة المقيم مع الاحتمال الوارد بضرورة ألاّ يكون لهذا المسؤول وظائف الإدارة التنفيذية .

جيم - التركيز المزدوج للتنسيق

١٩٣ - يتضح مما سبق أن التركيز قد وجه على الصعيد المحلي إلى الاحتياجات الفعلية للتنسيق في الانشطة التنفيذية ولكن تلبيتها بشكل كامل تتطلب التنسيق المتلازم داخل منظومة الامم المتحدة على الصعيد العالمي وداخل المقر وعلى مستوى الهيئات التنفيذية بالوسائل التالية :

(أ) في البلدان التي ربما تفتقر فيها الحكومة إلى القدرات المتعددة الاختصاصات وتطلب بالتالي تقديم المساعدة في مجال تقييم الحالات ووضع الخيارات ، ربما يكون من الضروري صدور استجابة منسقة من عدة مقار رئيسية (إقليمية) في كل حال .

(ب) إذا كان من الضروري توفر الموارد المالية المتاحة للبلد من المنظومة في وقت يتزامن مع دورة البلد البرنامجية ، يكون من الضروري موافقة المقر العامة .

(ج) إذا أريد تحسين البرمجة لجميع موارد منظومة الأمم المتحدة في إطار عملية البرمجة الإنمائية الوطنية للبلد ، يتعين أن ينسق العديد من الهيئات موافقته على ذلك - وعلى ممارسة تمثل بحق منظومة الأمم المتحدة يقود الحكومة فيها شخص عن المنظومة ، وليكن منسق الأمم المتحدة المقيم .

(د) وإذا كان العنصر الحاسم العملي البديهي في التنسيق هو إنشاء هيكل موحد لجميع عناصر منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري ، فإن ذلك يتطلب أيضا اتفاقا منسقا على الصعيد العالمي .

دال - "السلطة" والتنسيق

١٩٤ - أيدت الجمعية العامة بقرارها ٣٣/١٩٧ قبل ١٢ سنة مضت ، معظم هذه المطالب (وأكثر منها في بعض المجالات) . فعلى الصعيد القطري اشترط أن تكون الأداة الرئيسية لجميع أوجه التنسيق هي المسؤول المُعيَّن الوحيد الذي أصبح اسمه بعد أربع سنوات من التفاوض ، منسق الأمم المتحدة المقيم . وبعد أن ثبت أن هذا الشخص لم يحقق التحسن المطلوب في التنسيق ، دعت مجموعة متتابعة من قرارات الجمعية العامة وغيرها من القرارات إلى زيادة "سلطة" المنسق المقيم .

١٩٥ - وأكدت الاستعراضات أن نهج "السلطة" هذا لم يكن فعالا هو أيضا . وتعتبر الصورة المستخلصة من الاستعراضات بيانا قريبا للغاية لما هو معروف عموما عن هذه المسألة :

(أ) استطاع كثير من المنسقين المقيمين أن يحققوا تنسيقا جيدا بصورة معقولة ، تنسيقا بأبسط معانيه . بيد أن ذلك لا يعود إلى قبول "السلطة" بأي معنى قانوني ولكن إلى قبول كل ممثلي هيئات منظومة الأمم المتحدة الأخرى لقيادة المنسق المقيم بحكم قدرته الفكرية وشخصيته ومبادرته إلى اجراء الحوار الموضوعي معهم والقدرة على "تحريك" التعاون . وتؤثر هذه الخصائص الأساسية ذاتها على رؤية الحكومة لدور المنسق المقيم .

(ب) بيد أن العلاقة اللازمة بين موظفي منظومة الامم المتحدة تقوم كلية على المعاملة بالمثل . فإذا فقد كبار موظفي مؤسسات الامم المتحدة الاخرى القدرة على الاعتراف بمرجعية القيادة الفكرية أو إذا لم تكن شخصياتهم مجبولة على التعاون أو أنهم يخافون من التنسيق خشية أن يغضب المقر فإن أقدر المنسقين المقيمين يكون في هذه الحالة بلا حول ولا قوة . ففي أحد البلدان حدث بتغيير المنسق المقيم انتقال كامل من السلبية إلى الإيجابية ، مما ظهرت معه تباشير واعدة بقدرة المنسق الجديد على محو الاثار السلبية القديمة . وفي بلد آخر أدى تغيير التمثيل لإحدى الوكالات الرئيسية إلى التفاؤل بحدوث تعاون أفضل تماما مما كان مشهودا لعدة سنوات .

(ج) بعد ملاحظة هذا القدر من التوازن في المعاملة بالمثل ، يتضح من جميع التقارير كذلك أن العبء يقع على المنسق المقيم في أن "يستنفر خير ما في الافراد من إمكانات" ، في التعامل مع جميع الزملاء . وعندما لا يستطيع المنسق تحقيق حتى الحد الادنى ، يكون ذلك ناشئا في العادة عن فقد المرجعية الفكرية والشخصية اللازمة حتى لحفز الزملاء ابتداء على قبول القيادة من زميل لهم . وعدم صدور التوجيهات لهم من مقارهم بضرورة قبول سلطة المنسق المقيم على أساس قانوني يجعل الكثيرين منهم غير راغبين في "التنسيق" على أية أسس أخرى ، أو يوجد لديهم رد فعل قويا إزاء محاولات المنسق المقيم القاصرة نحو فرض هذه السلطة عليهم بوسائل شكلية بحتة .

١٩٦ - إن اخفاق مفهوم "السلطة" الذي يتضح من هذه السيناريوهات لا ينبغي أن يكون مستغربا . فسلطة المنسق المقيم بالمعنى القانوني لا يمكن أن تنشأ إلا من سلطة قانونية أعلى مستوى ، ولكن بسبب الطريقة التي أنشأت بها الحكومات منظومة الامم المتحدة ، لا يملك الامين العام وممثلوه هذه السلطة القانونية على أجزاء كبيرة وقوية منها تتمتع هي نفسها بسيادتها الخاصة . ونظرا لان الامين العام نفسه لا يملك هذه السلطة ، فلا يمكن تطبيقها في المنظومة بالطريقة المشكلة بها حاليا ، إلا إذا استطاعت جميع الحكومات أن تنسق تعبيرها عن سياساتها وأن تكرر ، عن طريق وفودها في جميع محافل المنظومة الاخرى ، ما تدعو إليه في الجمعية العامة ، ومن الواضح أن هذا لم يحدث .

هاء - التنسيق إلى الآن

١٩٧ - وفي ضوء هذه الخلفية ، من المهم أن يكون هناك وضوح بشأن ما تستطيع تحقيقه إلى الآن حتى أفضل قيادات - لا سلطات - التنسيق تجاه المبتغيات الاساسية التي أوجزت سابقا .

(أ) ففي أحسن الظروف ، كانت هناك حالات مثالية لجعل أجزاء النظام ذات الصلة تعمل مع الحكومة في ممارسة تشمل التحليل المتعدد التخصصات ووضع الاستراتيجيات . وهذا يظهر ما يمكن فعله ، لا ما يُفعل عادة .

(ب) ويبدأ التنسيق بالتشارك المنظم والمستمر في المعلومات ، وقد تم التسليم بذلك في المناقشات المشتركة بين الوكالات . وكانت هناك حالات كثيرة توفر فيها استعداد للتشارك في بيانات التنمية والمعلومات الاخرى ، عن طريق المنسق المقيم . ولكن في الحالات التي حوول فيها ذلك ، لمست أفرقة الاستعراض أن هناك تأكيدا (وهذا التأكيد وارد أيضا في التقارير المقدمة من بلدان أخرى) على أن منظومة الامم المتحدة لا يتوفر لها من الموظفين ولا الهياكل على الصعيد القطري ما يجعلها تستخدم على أفضل وجه وبصورة متواصلة تلك المعلومات المجمعة . وورد في ملاحظة لاحد المنسقين ، "أن البيانات التي تتدفق على مكتبي ، لا فائدة منها في حد ذاتها : فينبغي أن يتوفر الوقت لشخص ما - لا تقيده الاعمال الادارية اليومية للمشاريع ، ليقوم بتنظيم هذه البيانات وتحليلها لنا جميعا حتى نرى ما يحتاجه التنسيق أو الفرص التي يمكن أن يكشف عنها" .

(ج) وفي أحسن الظروف ، يُجري المنسق المقيم برنامجا متكررا من الاجتماعات مع جميع عناصر منظومة الامم المتحدة في البلد ، آخذا في الاعتبار أن يكون جدول الاعمال موضوعيا - لا مجرد أن يخبر الجميع بعضهم بعضا ما يفعلونه على أية حال ، مع تنظيم فرق العمل المناسبة لتعالج الاحتياجات الادارية والسوقية المشتركة ، والمساعي الرامية الى التوسع في تقاسم المباني وما إلى ذلك . وهذه الطريقة التي اعتمدت الآن أيضا على المستوى المشترك بين الوكالات ، لا تُتبع في كل مكان ، ولا يتطلب الامرى سوى فترة واحدة فقط لمنسق مقيم للأمم المتحدة أو ممثل مقيم لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ، لا يهتم إلا بالرسميات و "رفع الاعلام" ، ليخرّب الجو اللازم لعقد اجتماعات مجدية وكي يستمر ذلك لفترة طويلة . وبالمثل ، اذا اعتمد كبار موظفي منظومة الامم المتحدة الآخرون على رفع الاعلام ، فإنهم هم أنفسهم سيجعلون الاجتماعات شكلية .

(د) وهناك اختلافات في صيغ الاجتماعات . فيشجع بعض المنسقين المقيمين الفعالين التناوب في رئاسة واستضافة اجتماعات منظومة الامم المتحدة . ويشير البعض إلى أنه كثيرا ما يكون من الافضل لكي يكون التنسيق موضوعيا وذا وجهة برنامجية أن تُعقد اجتماعات تقتصر على الوكالات التي تشترك مباشرة في مشكلة انمائية معينة ، مع ابلاغ النتائج الجارية إلى الاجتماعات التي تعقد على نطاق المنظومة .

(هـ) وباستثناء بعض النتائج الأولية لمبادرات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، فإن الاقتران المحلي الذي يتم بمحض الصدفة بين وجود شخصيات متقاربة المشارب ، والمقدرة على التفكير الذي يتجاوز المؤسسة التي ينتمي اليها الفرد ، هو الذي يثمر برمجة منسقة مخصصة للمشاريع . ومع ذلك ، وحتى في هذه الحالة ، لا يوجد شعور دائم بأن هذا يشكل سياسة جوهرية لمنظومة الامم المتحدة ينبغي على جميع موظفي المنظومة تطبيقها بصورة نشطة .

(و) وفي أفضل الحالات التي توفر فيها مناخ ملائم للتنسيق ، كانت هناك مشاورات أولية معنية بالبرامج القطرية . وكانت هناك أيضا بعثات تحليل قطاعي بالنسبة لاستعراضات البرامج القطرية . ومع ذلك فإن مسألة امكانية تحقيق التزامن بين البرامج القطرية - ناهيك عن تحقيق تزامنها مع دورة التنمية الوطنية للبلد ذاته - هي مسألة خاضعة للصدفة وليس للسياسة ، نتيجة للافتقار الى أي تعليمات صريحة بهذا المعنى من المقار ذات الصلة .

(ز) إن المدى الذي يمكن فيه لمنسق مقيم أن "يتصيد" مشاريع مقترحة مستقلة تمولها وكالات الامم المتحدة من الصناديق الاستئمانية ، ويحاول تأمين ملاءمتها ودعمها للأولويات الحكومية المتفق عليها بالنسبة إلى أنشطة منظومة الامم المتحدة ، يخضع لتباين واسع . ويمكن أن يحدث ذلك عندما يرغب ممثل لوكالة رغبة حقة في أن ينجز أقصى أثر اضافي ولا يمانع في قبول المخاطرة التي قد تنتهي إلى امتعاض المقر التابع له ، وتوجد تلك الصفات بين ممثلي الوكالات على الصعيد القطري . ويمكن أن يحدث ذلك اذا أصرت الجهات المانحة المتعددة الأطراف/الثنائية على الرجوع أولا إلى المنسق المقيم . ومن المفارقات أن هذا يمكن أن يحدث أيضا اذا كانت الوكالة المعنية سوف تطلب من مكتب برنامج الامم المتحدة الانمائي أن يدير ذلك المشروع . ولا يحدث ذلك بسبب أية توجيهات ثابتة في مجال السياسات قائمة على نطاق المنظومة . ولا يحدث حتى بصورة متسقة مع الصناديق المشتركة التي يديرها برنامج الامم المتحدة الانمائي .

واو - خلاصات

١٩٨ - تعطي الصورة المعروضة أعلاه كثيرا من الأمل ، ولكنها تعطي أيضا بعض المؤشرات القاطعة تجاه ما سيتطلبه التقدم الحقيقي على صعيد الواقع . وفي هذا المنعطف ، يعتمد الكثير على مدى رغبة حكومات الدول الأعضاء في التحرك لاعداد منظومة الأمم المتحدة لمسؤولياتها التي ستظل تزداد تعقدا في التسعينات وما بعدها . لقد اتضح مجال الخيارات منذ أمد بعيد من خلال الدراسات السابقة التي أمرت الجمعية العامة باجرائها . وقد افترضت جميعها أن إعادة التنظيم الفعالة وتحسين التنسيق على الصعيدين العالمي والمشترك بين المقار سوف ينعكسان على المستوى القطري .

١٩٩ - وتؤكد الاستعراضات أن هناك تحسنا في المناخ الموقفي ، داخل الحكومات وداخل منظومة الأمم المتحدة ، على نحو يتيح بذل جهد جاد لتحقيق تنسيق أفضل . والقوى التي ربما تكون قد أحدثت هذا المناخ المحسن يبدو أنها تتضمن الازدياد الكبير في تفهم الطبيعة الكلية المعقدة لعملية التنمية ، ولعدم ملاءمة الهياكل الرأسية التقليدية للمنظومة - التي أنشئت على صورة مطابقة لهياكل الحكومات - في مجابهة غريم متين التناسق هو الفقر . إن الوعي بندرة الموارد المتاحة للتعاون الانمائي وبالبيئة الاقتصادية الخارجية المعاكسة التي يتعين على البلدان النامية أن تكافح داخلها لكي تتقدم ، هو عامل مساعد آخر في هذا الصدد . ويضاف هنا إلى جميع هذه التأثيرات المؤدية إلى تحسين التنسيق ، التفهم المتزايد بسرعة فائقة للخطر المقيم والشامل الناجم عن التكنولوجيا الحديثة غير المقيدة على البيئة الطبيعية المتناهية ، إلى جانب "النماذج" الانمائية الافتراضية وتزايد السكان وأخيرا وليس آخرا بحال ، هناك المثالية والالتزام اللذان يتحلى بهما الالاف من موظفي منظومة الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم ، الذين يعملون ، على الرغم من جميع ما يجابههم من احباطات ، في الأنشطة التنفيذية ، والذين يتوقون بصبر نافد إلى هذه الهياكل المحسنة والموارد الأخرى التي يوقنون بأنهم سيكونون قادرين بواسطتها على أداء عملهم بطريقة أفضل تفيد الشعوب التي يسعون إلى خدمتها .

٢٠٠ - إن المنظور الأسمى لهذا التقرير هو الصعيد القطري . فالنتيجة الواضحة لتاريخ محاولات الاصلاح الماضية التي تبدأ من الصعيد العالمي ويفترض أن تنعكس تنفيذيا إلى المستوى القطري ، مؤداها أن قليلا فقط مما له جدوى هو الذي ينجو ليصل إلى البلدان النامية بعد أن تكون قد تمت جميع التنازلات على النطاق العالمي . ثم يجرى بعد ذلك اعتماد اصلاحات جزئية معزولة ، بدون العناصر المعززة لها ، ومن ثم

يكون الضعف كامنا في صلبها . وعندما يبدو أن هذه الاصلاحات الجزئية المبتسرة لا تصلح ، يحاول المستوى العالمي اضافة وصفات تجعلها صالحة ، فيستهلك مزيدا من الوقت ويزيد من تحميل المنظومة فوق طاقتها . ولهذا نقترح اختتام هذا التقرير بصورة تعكس هذا التسلسل التاريخي - أي بدءا بما يلزم على الصعيد القطري - وما يمكن تحقيقه على الاقل هناك ، حيث يؤدي الفشل في شن هجوم منسق على الفقر إلى الاضرار بمئات الملايين من البشر .

عاشرا - التنظيم على الصعيد القطري في منظومة الامم المتحدة

٣٠١ - ستجرى هنا محاولة لوصف المبتغيات المؤدية إلى أنشطة تنفيذية تكون أكثر ترابطا وفعالية من حيث التكاليف على الصعيد القطري .

ألف - المبادئ

٣٠٢ - تقوم الانشطة التنفيذية على عدد من المبادئ ، أصبح تفصيلها أكثر أهمية ، لان رؤية الجمعية العامة قد أصبحت بحق تركز بقدر أكبر كثيرا ، على ما يخص الصعيد القطري :

(أ) قد توافق الدول الاعضاء على أن توفير ما تحتاجه البلدان النامية الآن من المنظومة على الصعيد القطري ينبغي أن يبدأ على الفور ، مهما طال التفاوض بشأن الاصلاحات المختارة لمنظومة الامم المتحدة على الصعيد العالمي .

(ب) إن الاصلاحات المتعلقة بالتنظيم والاجراءات والبشر بالنسبة إلى الصعيد القطري يجب أن تُحقّق وتُسهل عددا من الجوانب المشتركة في الانشطة التنفيذية ، ولكن لا يصح أن يكون هناك "نموذج" واحد . ويجب أن تكون الاصلاحات على قدر من المرونة بحيث تفي بالاحتياجات المختلفة لكل بلد نام - وتستوعب التغيّرات في تلك الاحتياجات المختلفة . إذ أن الفقر ما برح ينتصر في كل مرة على الجمود البيروقراطي .

(ج) الحكومة في كل بلد هي المختصة بتوضيح الكيفية التي ترغب أن تُوزع بها أنشطة منظومة الامم المتحدة في مجال التعاون الانمائي في بلدها .

(د) لا يوجد قديسون مؤسسيون يتسمون بالكمال ولا منظمات آثمة تمام الاثم فيما يتعلق بأوجه الضعف التي تشوب منظومة الأمم المتحدة في مجال الانشطة التنفيذية ؛ وليس هناك نقش مكتوب على حجر مقدس يخص الهياكل الحالية على الصعيد القطري .

(هـ) ينبغي أن ينظر المسؤولون في المقار إلى الاصلاحات في منظور موقع العمل ذاك . إن ما قد يكون ملائما ومرتبا على الصعيد العالمي قد يكون معوقا بصورة مضرة للتنمية على الصعيد القطري . ويمكن الحفاظ على "الهوية" الدولية لأغراض تعبئة الموارد ؛ ولكن الفقر يزدهر بفضل التعصب المؤسسي .

(و) وفي عدة بلدان ، كان هناك شعور بأن القيادات العليا والمتوسطة ، وموظفي الادارة والسياسات في المقار لا يتفهمون الواقع ، وبعيدون عن العمليات القطرية بعدا لا يجعلهم يفهمون مشاكل الادارة اليومية للبرامج . واقترح عدد من المحاورين أن يزيد هؤلاء الموظفون من تواتر زياراتهم للمكاتب القطرية والمشاريع العملية ، بل إنهم قد يستفيدون من قضاء بضعة أسابيع في بلد معين ، فيشتركون مباشرة في تنفيذ البرامج مع الموظفين القطريين وموظفي الأمم المتحدة . وهذه تبدو فكرة جيدة .

(ز) إن حجم الاحتفاظ بمؤسسات تنظيمية مستقلة على الصعيد القطري لا يوجد ببساطة ما يؤيدها ، إذ أن كل الادلة أن تشير إلى الحاجة الى التشابك بأوثق درجة ممكنة بين موارد التعاون الشحيحة ، ونظرا لما يتضح بصورة متزايدة من أن الحدود الموضوعة بين "القطاعات" - أو "المواضيع" المنفردة التي كانت حديث الأمس - هي حدود مصطنعة . غير أنه يحق لكل مؤسسة في منظومة الأمم المتحدة أن تطلب أن يقود التوحيد على الصعيد القطري حقا إلى استخدام أفضل لقدراتها الفكرية ، لا إلى تسلط شكلي ومبلّد للنشاط .

(ح) إن القدرات البشرية لمنظومة الأمم المتحدة هي أثمن ما تملكه من أصول في مجال الانشطة التنفيذية . وما يبدو أنه أكثر الهياكل ملاءمة للصعيد القطري قد يثبت أنه ليس أفضل بكثير مما هو موجود الآن ، اذا لم يتم الاستثمار المناسب في توفير قيادة فكرية ذات مقدرة رفيعة - وهذه لا تتوفر في كل بلد - وفي إعادة تجهيز ومن ثم تغذية جميع الموارد البشرية الاخرى لمنظومة الأمم المتحدة بصورة مستمرة .

(ط) إن الموظفين الذين تستخدمهم منظومة الامم المتحدة للانشطة التنفيذية في البلدان النامية لا يتواجدون هناك كجزء من هيكل عالمي لذلك الغرض ينتشر في جميع الدول الاعضاء ، ذلك لانه لا يوجد وضع كهذا . إنهم عاملون مؤقتون في مجال التنمية ؛ والمهمة ذات الاولوية في عملهم هي جعل أنفسهم زائدين عن الحاجة عن طريق المساعدة في تعزيز القدرات المماثلة في البلد نفسه . وينبغي أن يستهدف الاصلاح في مجال التنظيم على الصعيد القطري ترشيد استخدام المجمع الكلي من الوظائف وفقا للمهام المتغيرة ؛ وينبغي أن ينخفض ملاك المكاتب القطرية لعدد من المهام مع اتساع القدرات الوطنية على الاضطلاع بها .

٢٠٣ - وتُقدم هذه المبادئ كأسس للاصلاحات اللازمة في الهياكل والاجراءات والبشر في منظومة الامم المتحدة على الصعيد القطري ؛ ابتداء بالبشر . إن جوهر التحدي المطروح هنا يكمن في طلب الجمعية العامة ، في الفقرة ٢٣ من قرارها ١٩٦/٤٢ ، اجراء تقييم "للموارد اللازمة للمنسقين المقيمين للاضطلاع بمسؤولياتهم المتزايدة ، مع مراعاة اختلاف الحالات الوطنية" .

باء - فريق جديد للخدمات الانمائية

٢٠٤ - يتضح من هذه الاستعراضات وغيرها من التقارير الحديثة أنه ينبغي إعادة تنظيم منظومة الامم المتحدة على الصعيد القطري ، ليكون في مقدورها الوفاء بالاحتياجات التي هي أرقى وأسبق من المشاريع والتي سوف تحسن بدورها أعمال المنظومة المتعلقة بالمشاريع . ويلزم فريق للخدمات الانمائية من نوع جديد .

٢٠٥ - وينبغي أن يكون تكوينه خاصا بكل بلد على حدة ؛ وأن يستجيب للاحتياجات التي يعرب عنها بلد نام من خدمات منظومة الامم المتحدة في وقت معين . ومع ذلك فإن التكوين العام يمكن أن يوصف بوضوح تام .

٢٠٦ - إن المنسق المقيم للامم المتحدة ينبغي أن يكون القائد الفكري وباعث الروح فيما يمكن أن يسمى بالفريق المكوّن من القادة والمنسقين . وليس هذا تلاعبا بالكلمات . إذ أنه يمثل وصفة مفتقدة في التعريفات السابقة لـ "قيادة الفريق" ، التي تفترض عادة أن المسألة ما هي إلا اقرار أن أي شخص يتصادف وجوده كممثل مقيم لبرنامج الامم المتحدة الانمائي ينبغي أن يحتل مركز "الاول بين الاقران" ، بين من يتصادف وجودهم أيضا في الموقع ، بعد أن اختيروا ووزعوا بصورة منفصلة ، من المنظمات والوكالات الاخرى للمنظومة .

٢٠٧ - والوظائف الاساسية لفريق مكون عمدا لا عرضا هي تزويد الحكومة بمشورة مستمرة متعددة الاختصاصات في مجال البرمجة وإجراء حوار قبل وضع مشاريع مفردة ، ومتابعة هذا العمل .

(أ) ومن شأن الفريق أن يساعد الحكومات على تخطيط وتنفيذ تحاليل الحالة التي توجد حاجة ماسة إليها على النحو سالف الذكر . وعضو الفريق الاكثر تأهيلا في مجال إنمائي معين هو الذي يضطلع بدور قيادي وتنسيقي في هذا المجال .

(ب) وعند بدء كل دورة تخطيطية وطنية جديدة ، يساعد الفريق الحكومة على تحديد مكونات التعاون بين مؤسسات المنظومة في الخطة الوطنية . وبناء على طلب الحكومات ، يحاول الفريق أيضا تنسيق المساعدات الخارجية الاخرى على الوجه الامثل في الخطة الوطنية .

(ج) ويوفر الفريق إطارات تخطيطية متعددة الاختصاصات ، أولا ، لوضع برامج تتناول الاحتياجات القطاعية والمتعددة القطاعات ، وثانيا ، لوضع مشاريع في إطار هذه البرامج تنال الدعم من منظومة الامم المتحدة . كما يتولى الفريق ، إذا طلب إليه ذلك ، مساعدة الحكومات على تحديد جميع المدخلات الخارجية المتاحة الاخرى .

(د) ويضطلع الفريق ، في جملة أمور ، بمسؤولية تعزيز القدرات الوطنية واستخدامها على أحسن وجه ، سيما لكي تتولى الحكومة تصميم وإدارة عمليات التنمية وتنسيق التعاون الخارجي . والفريق هو مصدر رئيسي جديد لتركيز الجهود وتأمين سرعة التنفيذ الوطني . كما أن الفريق مركز خلاق جديد يساعد البلد على اقتسام قدراته الذاتية مع البلدان النامية الاخرى والاستفادة من تلك القدرات (التعاون التقني فيما بين البلدان النامية والتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية) .

(هـ) ويكون الفريق مصدرا رئيسيا مستمرا للمشورة التخطيطية (وحل المشاكل) فيما يتعلق بالعوامل التنظيمية التي تعتري عملية التنمية مثل صون البيئة وإصلاحها ، ودور المرأة في التنمية ، والمشاركة الشعبية ، ودعم الاتصالات ، والتأهب لحالات الكوارث ، وما إلى ذلك . ويمكن تعيين عضو رئيسي في الفريق للاضطلاع بدور قيادي في مجال التنسيق والدعم اللذين تقدمهما منظومة الامم المتحدة بأسرها في المجالات الاجتماعية للتنمية .

(و) ويقدم الفريق كذلك معلومات متعددة الاختصاصات ذات صلة لتقييم البرامج والمشاريع بصورة مؤقتة أو نهائية ، بما في ذلك المشاريع التي تؤيدها منظومة الامم المتحدة والمشاريع الاخرى التي قد يعن للحكومات تحديدها .

٢٠٨ - ويتكون هذا النوع الجديد من الافرقة ، لكل فترة مقبلة ، وفقا لاولويات البلد الإنمائية واحتياجاته الخاصة في مجال التعاون الخارجي (على مستوى منظومة الامم المتحدة والمستويات الاخرى ، عند الطلب) . ويضم كل فريق قطري في منظومة الامم المتحدة نوعين من القدرات :

(أ) يتمثل العنصر الاول في خبراء التنمية الموجودين في البلد كما يلي :
'١' خبراء وطنيون قادرون على تقديم خبرات محلية قوية في ميدان التحليل ؛
'٢' خبراء دوليون ، حيثما تكون المعرفة الخارجية أفضل لعلاج مجال إنمائي بذاته ، يستقدمون أساسا من منظومة الامم المتحدة ، أو من خارجها عند الاقتضاء .

(ب) يتألف العنصر الثاني من خبراء "يمكن استدعاؤهم" من بلد مجاور ، أو مكتب إقليمي أو من المقر ، وهذا يتوقف كلية على الاحتياجات المقبلة لكل قطر . ويجوز الاستعانة بخبراء من خارج الملاك التنفيذي كله ، وإنما مع الاهتمام الوثيق دائما باحتياجات البلد الإنمائية في الميدان المطلوب .

(ج) ويعتبر العنصر "تحت الاستدعاء" ذا أهمية فائقة ؛ وقلما يستوفي فريق مقيم جميع التخصصات الإنمائية التي يحتاج إليها البلد . ويكون للعنصر "تحت الاستدعاء" مطالب جديدة وجدية من القدرات الإقليمية وقدرات المقر في المنظومة ، التي ينبغي أن تعد على هذا الاساس .

٢٠٩ - وإذا قلنا أن هذا اقتراح بمفهوم فريق "جديد" فالقصد فقط هو أنه تجديد لاقتراح سابق . فقد طالبت أكثر من جهة مرارا وتكرارا بقبول فكرة الفريق . وقد برز هذا المفهوم أثناء إجراء الاستعراضات . أما السؤال الذي يتبادر إلى الاذهان فيتعلق بتحديد متطلبات تنفيذ الفكرة البديهية الجديدة .

جيم - سياسات جديدة في مجال الترابط

٢١٠ - لم يعد التوحيد الفعلي المادي لتمثيل وموظفي منظومة الامم المتحدة على

الصعيد القطري مسألة مطروحة بجدية . فلقد دعت الجمعية العامة إلى ذلك طوال العشرين سنة الماضية ؛ ولقي هدف هذا التوحيد قبولا على الصعيد المشترك بين الوكالات . أما الشروط الوحيدة المقبولة لهذا التوحيد فتتمثل في الاحتياجات الجغرافية الخاصة بالمدينة العاصمة لعنصر أو عنصرين من عناصر المنظومة على الصعيد القطري ، كحد أقصى . ولم تثر هذه المسألة كأولوية على الصعيد القطري في كل بلد . إلا أن المسؤولين ، وقد أدركوا منذ وقت طويل أنه لا توجد سياسة موحدة على صعيد المقار ، لا ينتظرون على الارجح تقدما كبيرا من واقع التوحيد الفعلي وحده . ولا عجب أن قيل مرة لفريق استعراض إن من شأن التوحيد الفعلي المادي أن "يزيد التوتر" في الظروف الراهنة .

٢١١ - وتتعلق القضية الرئيسية بالمسارات المستقلة الراهنة للتوظيف ، وتوجيه السياسة والبرامج ، وتمثيل المنظمات المختلفة وتقديم تقاريرها ، سواء كانت من الامم المتحدة ذاتها أو من الوكالات المتخصصة . وبدرجة أو بأخرى ، يتوقف حل جميع هذه المشاكل على وجود اتفاق عام ، على النحو الموجز سلفا . أما السؤال العملي المباشر فهو ، هل يمكن اقناع جميع كيانات منظومة الامم المتحدة (مجالس الإدارة وكبار المسؤولين) بالفائدة المرجوة من إدخال التغييرات المرغوب فيها في جميع البلدان النامية ؟ وتبدأ هذه الاشياء المرغوبة بالاهداف التي ينبغي أن تحكم السياسات والإجراءات والهيكل ، وتتطلب من جميع مؤسسات المنظومة القيام بما يلي :

(أ) تعديل سياساتها وإجراءاتها ، عند الاقتضاء ، لإتاحة تنسيق دورات تخصيص اعتماداتها مع دورة كل بلد نام (مما يضفي بعدا جديدا على مفهوم أرقام التخطيط الإرشادية ، عندما لا تتسق الدورات العالمية مع دورات مختلف البلدان النامية) .

(ب) الموافقة على طلب حكومة بلد نام ، بتحويل "برنامجها القطري" (أو ما يقابله) إلى مكون من مكونات "برنامج التعاون في منظومة الامم المتحدة" في خطة التنمية الوطنية (أو ما يقابلها) ، على النحو الموجز سلفا .

(ج) الموافقة على تنفيذ تحليلاتها للأوضاع وعمليات تقدير الاحتياجات ، التي تجري الآن بصورة مستقلة ، بوصفها جزءا أساسيا من جهد الفريق في مجال التخطيط والبرمجة لهذا البرنامج التعاوني الموحد الجديد بين مؤسسات منظومة الامم المتحدة . وسيوفر هذا وقتا ثمينا من وقت الموظفين الذين يعالجون نفس المسائل الإحصائية

وغيرها ويؤمن في آخر الأمر تحقيق أهداف مثل إدماج عوامل السكان في التنمية ، والتخطيط للأطفال والشباب في إطار التنمية الوطنية ، والتخطيط في مجال التنمية البشرية الوطنية ، وإدماج إدارة قاعدة الموارد الطبيعية في التنمية وما إلى ذلك .

(د) الموافقة على تجميع وتوجيه مواردها لكي تنشئ في كل بلد شبكة معلومات واحدة في مجال التنمية لجميع البيانات المتعددة القطاعات وتحليلها (بما في ذلك تحديد المهارات المتاحة والحاجة إليها) ، لأغراض البرمجة والتحليل الترافقي ، ولتوفير نقطة عقدية الكترونية لتمكين البلد من الوصول إلى شبكات البيانات الدولية ومصارف خبرات التنمية في منظومة الأمم المتحدة والإسهام فيها .

(هـ) الموافقة كذلك على تجربة المقترحات التكميلية المخصصة المتعلقة بالمشاريع في جميع الحالات في ضوء الأولويات الوطنية لكي تصبح ، بعد الموافقة عليها ، جزءا من برنامج التعاون الراهن في منظومة الأمم المتحدة .

(و) الموافقة فورا على الاشتراك في إجراء استعراض مشترك بين الحكومات ومنظومة الأمم المتحدة لجميع الإجراءات القائمة المتعلقة بالمشاريع للتوفيق على وجه التحديد بين إجراءات المنظومة وإجراءات الحكومات (وتحسين إجراءات الحكومة أيضا عند الاقتضاء) .

(ز) تضمين الإجراءات المنقحة كمًّا أكبر وموحدا من اللامركزية فيما يتعلق بسلطة الاعتماد البرنامجي بالنقل إلى الصعيد القطري .

(ح) الموافقة ، أخيرا ، على تقديم أحسن الكفاءات المتاحة لديها ، المقيمة أو تحت الاستدعاء ، إلى فريق الخدمات الإنمائية في منظومة الأمم المتحدة للاضطلاع بالأعمال المبينة أعلاه .

دال - المزيج الصحيح من القدرات البشرية

٢١٢ - كسائر الأمور في منظومة الأمم المتحدة ، يتوقف قبول هذا الاقتراح في النهاية ، وأيضا فعاليته ، على نوعية القدرات البشرية المتاحة على الصعيد القطري . ولا يمكن تجاهل المخاوف التي تصدر في كثير من الأحيان عن برامج الدعوة التابعة للأمم المتحدة ، التي تود الحفاظ على مستويات البرمجة الخاصة بها وتخشى أن

تنحدر إلى مستوى دون المتوسط وتنهمك في اجتماعات آلية تعقد باسم التنسيق ، أو تجاهل الاعتقاد السائد لدى عدد كبير من البرامج بأن بوسعها تعزيز جهود المنظومة في مجال التنمية البشرية إذا امكنها توثيق التعاون القائم بينها وبين مؤسسات المنظومة الاخرى على الصعيد القطري وينبغي أيضا التصدي للصعوبات الكثيرة التي يصادفها الممثلون المقيمون لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي في الحصول على مشورة قطاعية أو متعددة القطاعات مناسبة من حيث التوقيت ومن نوعية عالية . كما أن القلق الذي يساور الوكالات المتخصصة لأن هيئات التمويل تتجاهل الخبرة العالمية المتراكمة لدى الوكالات يمثل كذلك عاملا تقييديا ينبغي الاعتراف به . ولهذا ينبغي للصيغة الجديدة أن تطمئن جميع المؤسسات بأن قدراتها سوف تحترم وسيتاح لها الانطلاق على أوسع وأفضل نطاق والاشتراك في كيان قائم على القيادة الجماعية الصحيحة .

٢١٣ - بيد أن الافرقة القطرية الجديدة لمنظومة الامم المتحدة سوف تقتضي بذل جهود عظيمة لتحديد المواهب وتقديم التدريب الفني وإعادة التدريب وتشجيع جميع المؤسسات المعنية على توفير تغذية فكرية مستمرة . وترد أدناه إشارة إلى بعض الملامح المطلوب توافرها في الافراد .

١ - المنسق المقيم للامم المتحدة

٢١٤ - هناك حاجة إلى "توصيف" جديد للمنسق المقيم للامم المتحدة . ويتعين أن تتضمن نبذة التوصيف أكثر مما قيل حتى الآن أو ما يظهر بالضرورة خلال الخدمة الوظيفية في منظمة واحدة . وهناك حاجة على وجه التحديد لحوالي ١١٠ أشخاص من ذوي الكفاءات الممتازة . وينبغي أن تتضمن نبذة التوصيف ما يلي :

(أ) ينبغي لشاغل الوظيفة ، قبل متطلب الكفاءة على مستوى المشروع ، أن تكون لديه خبرة عميقة وقدرة فكرية لرؤية التنمية كوحدة لا تتجزأ ، لا أن يكون خبيرا في جميع الميادين والقطاعات ، بل ينبغي أن يعرف ما هي الاسئلة التي يجب أن يطرحها ، وما هي الصلات التحليلية والبرنامجية التي ينبغي اختيارها وينبغي أن تقوم . وينبغي أن يكون قادرا على فهم عوامل وقوى المنظومة في مجال التنمية وأن يلاحظ مثلا الاثار الاجتماعية والبيئية والثقافية المترتبة على أي تدخل مقترح ، وأن يلاحظ الصلات الاقتصادية والمالية .

(ب) ويجب أن تصاحب "العقلية الكبيرة" اللازمة لذلك سمات الشخصية الشديدة الحساسية الجوهرية التي يتصف بها القائد والمحرك الحقيقي . وينبغي توسيع

اللامركزية التي يدعو اليها هذا التقرير بأكمله لتشمل هذه الوظيفة ؛ وعلى شاغل هذه الوظيفة أن يكون مستعدا تماما لاسناد مسؤوليات فنية الى أعضاء الفريق وأن يكون قادرا على ذلك . والمنسق المقيم الجيّد التابع للأمم المتحدة لا يحتاج الى سلطة قانونية ؛ فالناس يتجاوبون مع صاحب التفكير القيادي والخبرة والشخصية التي تشجع وتضمن مجازاة المبادرة مجازاة واضحة .

(ج) وسيكون مثل هذا الشخص قادرا ، أساسا ، على توليد الثقة - لدى الحكومة وبين زملائه في منظومة الامم المتحدة وبين سائر أوساط المانحين - ثقة قائمة على التواضع المناسب وعلى "تفكير انمائي" واضح ، وقدرة نادرة على التأقلم مع الثقافة المحلية ومع نسق قيم البلد المضيف ، وقدرة واضحة على تنظيم العمل الجماعي .

(د) ويجب أن يتحرر ، سواء كان رجلا أم امرأة ، الى درجة كبيرة من مهام الادارة المباشرة للمشاريع . وستظل هناك مسألة ما إذا كان ينبغي لأي منظمة تشغيلية أن توظف منسقا مقيما متفرغا أم لا . وبروز هذه المسألة من وقت الى آخر يؤكد ما ذهبت اليه الاستعراضات وغيرها من المشاهدات والتقارير التي تملأ مجلدات والواردة من عدد كبير من البلدان من أن وظيفة المنسق المقيم الحقيقية هي وظيفة تتطلب من صاحبها تخصيص كامل وقته لها . والتحرير من عبء العمل اليومي المشاريعي هو أحد الموارد التي طلبت الجمعية العامة تعيينها .

(هـ) وينبغي أن تُحدد سمات المنسق المقيم المثلى لتتناسب ، قدر الامكان ، مع مجموع الفريق الانمائي اللازم لكل بلد . وسيزيد هذا التكامل من ضمان "قيادة فريق من القادة والمنسقين" .

٢ - أعضاء الفريق الآخرون

٢١٥ - يمكن الاستدلال على السمات الاساسية ، التي ينبغي أن يتصف بها أعضاء الأفرقة الانمائية الجديدة ، من الملاحظات الواردة في الجزء الثامن . وانطلاقا من المزايا التي يتصف بها المنسق المقيم المذكورة أعلاه ، ينبغي أن تشمل السمات أيضا ما يلي :

(أ) أن يكون لدى أعضاء الفريق المقيمين ، بحكم التعريف ، فيما بينهم معارف متخصصة بما يكفي في كل من المجالات المستهدفة للتنمية المعجلة التي يوليها البلد أولوية عليها .

(ب) بيد أنه من الجوهري (مثلما لاحظ أحد المنسقين المقيمين لاحد أفرقة الاستعراض) أن يكون لكل عضو "عقلية انمائية" . وبعبارة أخرى ألا يكون العضو ، سواء كان رجلا أو امرأة ، فنيا قطاعيا أو دون قطاعي فحسب ، وانما أن تكون لديه القدرة على القيادة وعلى تنسيق تحليل الاوضاع والعمل مع الحكومة على صياغة الخيارات البرنامجية الاستراتيجية ، وأن يكون قادرا تماما على مساعدة الحكومة ، بناء على طلبها ، في حوارها مع جميع المانحين .

(ج) ويجب أن يكون الاعضاء "الذين يمكن دعوتهم" في كل فريق مختصين في شؤون البلد مثل أعضائه المقيمين . وربما تحدد سماتهم في معظم الحالات حسب الاولويات الانمائية الوطنية الاخرى ، ولكن ليس حسب أعلاها في الفترة المستهدفة . وقد يتوقف الخيار أيضا على توقيت الجهد الوطني في مجال انمائي معين . وسوف يتوقع من مؤسسات منظومة الامم المتحدة التي تقدم هؤلاء الاعضاء "الذين يمكن استدعاؤهم" الوفاء بشكل متواصل بهذه الالتزامات القطرية .

(د) ومن المنطقي أن تقوم هيئات جهاز الامم المتحدة الانمائي التي لها في الوقت الراهن ممثلون لدى البلدان بتقديمهم كأعضاء أفرقة . فيكون بذلك كبار موظفي المؤسسات التمويلية والتقنية أعضاء الفريق . وقد تحتاج احدى وكالات الامم المتحدة ، من أجل تلبيتها لاحتياجات الفريق الاخرى ، حسب الاولويات الوطنية ، الى وزع موظفين ذوي كفاءة عالية اليها (أو اللجوء الى تعيينهم من خارج الوكالة) . وينبغي التشديد على أن الفريق المكون سيحتاج دون شك الى تحسين كفاءته الانمائية (وهو أمر يختلف عن ادارة المشاريع) على المستوى القطري .

٢١٦ - وريثما تتم اعادة التشكيل هذه للافرقة الانمائية التي قد تقوم بها الحكومات في المستقبل ، يبدو واضحا أنه سيجري الابقاء على التمويل الحالي لاعضاء الفريق المساهم بهم في الوظائف القطرية الحالية وقسمة تكاليف عمليات الوزع الجديدة وعمل أعضاء الفريق "الذين يمكن استدعاؤهم" قسمة بالتناسب بين الصناديق التشغيلية والميزانيات العادية . ويُعقد الامل على أن يساعد تقرير فريق الخبراء المعني بتكاليف الدعم التابع لمجلس ادارة برنامج الامم المتحدة الانمائي على ذلك .

٢١٧ - بيد أنه يجب أن يكون واضحا أن انشاء هذه الافرقة الانمائية لمنظومة الامم المتحدة يتطلب العمل الجماعي الحقيقي والتغلب على العراقيل البيروقراطية الواضحة ، ويجب أن يكون هذا العلامة المميزة للامم المتحدة ، على الاقل في معالجة

الفقر . وينبغي لمنظمات الدعوة أن ترحب بفرصة كفالة قدر أكبر من تكامل أهداف وتقنيات برنامجها مع زيادة الأثر الناجم عنها . وينبغي للوكالات المتخصصة أن تجد في البناء الجديد على الصعيد القطري فرصة جديدة رئيسية لأهم أعمالها الابداعية والابتكارية .

هاء - الهيكل القطري الموحد لمنظومة الأمم المتحدة

٢١٨ - من الواضح ، مثلما سبق ذكره ، أن الوقت قد حان للانتقال الى تنفيذ النداء الذي أصدرته الجمعية العامة في قرارها ١٩٧/٣٢ بشأن المكتب الوحيد لمنظومة الأمم المتحدة في البلدان النامية . ولا حاجة هنا الى ذكر جميع التفاصيل التنظيمية لهذه المكاتب . بيد أنه قد يكون من المفيد الاعراب عن الأماني التالية :

(أ) أن يرأس كل مكتب من هذه المكاتب منسق مقيم تابع للأمم المتحدة يقود فريقا من القادة والمنسقين يحدد تكوينه وطاقته اللازمة حسب احتياجات البلد ، وليس حسب الهيكل العالمي لمنظومة الأمم المتحدة . ويتلقى الفريق مساعدة من عدد صغير من الموظفين ، أساسا لتسيير نظم المعلومات الانمائية المتكاملة المذكورة أعلاه .

(ب) أن يتولى الوكلاء أو المساعدون مسؤولية عمل رئيسية عن الادارة الجارية للمشاريع التي تدعمها الصناديق أو الوكالات ذات الصلة ، لكي لا يثقل عبء ذلك العمل كاهل أعضاء الفريق ، رغم أنهم يقومون بدور المستشارين عند الاقتضاء .

(ج) أن تساهم المنظمات ، التي لديها وظائف لموظفين برنامجيين على المستوى القطري ، بالبعض منهم للقيام بمهام جماعية بالاستناد الى الاتجاهات الرئيسية الانمائية ذات الأولوية للبلد ، مثل التنمية البشرية ، على أساس متكامل . وتكون جميع جوانب هذا التنظيم داخل المكتب الموحد محددة حسب البلد وحسب الاحتياجات - فقد تكون في بلد من أقل البلدان نموا ، مثلا ، حاجة الى اخصائي تدريب . يلبي جميع الاحتياجات التدريبية لبرامج التعاون لمنظومة الأمم المتحدة ويسدي المشورة الى الحكومة بشأن احتياجاتها الأوسع نطاقا من البرامج والتقنيات التدريبية . وتشمل الأمثلة الأخرى على هذا النوع تجميع الموظفين في المجالات المتصلة بالمرأة في التنمية ودعم الاتصالات ومساهمة المنظمات غير الحكومية .

(د) وفي إطار الهيكل الموحد ، يمكن تناول مهام دعم المشاريع على أساس المشاركة في مجموع الموظفين ، لا سيما وأنه يجري تبسيط وتوافق اجراءات المشاريع داخل المنظومة ومع الحكومة .

(هـ) بيد أنه يجب القيام بتقديرات جديدة في العديد من البلدان لتحديد ما هي المهام الادارية الداعمة للمشاريع ، المضطلع بها حاليا في المكاتب القطرية ، التي ينبغي ، رهنا بتوفر المساءلة الدولية السليمة ، أن تؤول الى الحكومة ومن ثم تعزز قدراتها .

٢١٩ - وينبغي للمدير العام أن يرصد بوجه خاص تطور المكاتب الموحدة (أو ربما خدمات منظومة الأمم المتحدة) بالتشاور الوثيق مع رؤساء جميع الكيانات المشتركة ، للاطلاع على جميع التجارب الايجابية والسلبية واجراء التعديلات المناسبة . وينبغي الشروع مبكرا بـ ١٠ مكاتب أو ١٢ مكتب أولي لوضع واختبار الطرائق .

واو - تدريب وتعزيز الموظفين

٢٢٠ - ينبغي الآن القيام بشكل منتظم بتلبية الحاجة الشديدة لزيادة التدريب الانمائي الفني لموظفي منظومة الأمم المتحدة العاملين على الصعيد القطري ، والتي كثيرا ما يعبرون عنها هم أنفسهم في شكل نداء أو ترد في عمليات الاستعراض أو التقارير . وسيتعذر تحمل التأخير الطويل في معالجة هذه المشكلة بسبب الحاجة الى رفع المستوى المهني العام المشار اليها في هذا التقرير ، وقيام الخدمات القطرية الموحدة المعهود لها بمواضيع محددة بدلا من مهام الوكالات والمشاريع . وينبغي الآن القيام ، مثلما اقترح مرارا . بانشاء كلية لموظفي المنظومة ككل . ليس في مقر جامعة واحدة فقط ، وانما على غرار جامعة الأمم المتحدة ، وهو شكل اقتصادي يسمح بالاستفادة من موارد العديد من المؤسسات الاكاديمية والتدريبية في جميع أنحاء العالم .

٢٢١ - وهناك حاجة ثانية رئيسية لا يهتم بها تتمثل في التعزيز الجاري للموظفين وشركائهم الوطنيين بمعلومات فنية عن التجارب والقضايا والخيارات المتعلقة بالتنمية . وقد أعرب الموظفون على الصعيد القطري مرارا عن هذه الحاجة . وينبغي أن يكون ذلك سمة من سمات الخدمات القطرية الموحدة .

زاي - اشراف منظومة الأمم المتحدة

٢٣٢ - ستتطلب التحسينات العديدة المقترحة للعمل والتنظيم على الصعيد القطري ، دون شك ، القيام بتجارب وبتعديلات متواصلة ، بقيادة المدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي بصورة عامة . ومن المطلوب أن تدعم الحكومات في جميع هيئات الادارة دعما واضحا تحقيق درجة عالية من الثقة والايمان فيما بين الوكالات كرفاق عمل .

حادي عشر - خلاصة

٢٣٣ - ركز هذا التقرير ، بوصفه تنبؤا ، على مشاكل يجب أن تواجهها منظومة الأمم المتحدة التي لها سجل حافل بالأنشطة التنفيذية لما يزيد على ٤٠ عاما . وقد جرت معظم مناقشات أفرقة الاستعراض ، في البلدان التي زارتها ، في المؤسسات الوطنية التي يعكس اسهامها الرئيسي في التنمية اليوم ما قامت به جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة دون ضجة من عمل متواصل لبناء القدرات . وتوجد في كل بلد أمثلة على العمل التعاوني الانمائي السليم والمتواصل معا وعلى الجهود الخاصة الابتكارية بشكل غير عادي .

٢٣٤ - وبالفعل ، ونظرا الى ما سجلته منظومة الأمم المتحدة من انجازات جيدة عموما وما يظهره ذلك من امكانات فإنها مطالبة بالمزيد وبمواجهة المشاكل التي لم تحل . وقد كان ذلك هو الموضوع الذي واجهته أفرقة الاستعراض في كل مكان ، والذي انعكس بالقدر نفسه في جميع التقارير الأخرى التي أخذتها هذه الورقة في الحسبان .

٢٣٥ - ومن شأن المقترحات الواردة في هذا التقرير أن تريح المنظومة من القيود ، لتتمكن من الاستمرار في انجازاتها في خدمة البلدان النامية بشكل أكثر ابداعا .

٢٣٦ - ولا يخشى على نفسه من هذه الاصلاحات المقترحة إلا الفقر .

- - - - -