



UNOPS



الاجتماع المشترك للمجالس التنفيذية لكل من
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع،
ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي
4 فبراير/شباط 2013
نيويورك

تطبيق قرارات الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة
التنفيذية من أجل التنمية

ورقة معلومات شارك في إعدادها

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة
للطفولة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي

مقدمة

1. يتيح الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية (الاستعراض الشامل) فرصة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، بدعم من الدول الأعضاء، لتنفيذ تدابير من أجل تعزيز صلاحية الجهاز وفعالياته وكفاءته. وتعد هذه العملية أساسية لضمان استجابة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي للتحديات الإنمائية الحالية والمجال المتطور.
2. وبالنسبة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، يقدم الاستعراض الشامل توجيهات للسياسات على نطاق المنظومة من أجل التعاون الإنمائي، وطرائق تشغيلية على المستوى القطري تؤدي إلى إيجاد جهاز أكثر صلاحية من الناحية الاستراتيجية، وبارعا، ومعززا لتحقيق النتائج.
3. ويجري إعداد هذه المذكرة بالتوازي مع الإجراء الذي يتخذ في اللجنة الثانية للجمعية العامة للأمم المتحدة لصياغة قرار بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وعلى هذا النحو، فإن هذه المذكرة لن تتمكن من تغطية كافة جوانب الاستعراض الشامل المتوقعة، بينما ستركز على عناصر استراتيجية قليلة كأساس لإجراء مناقشة حول هذا الموضوع.

التحديات الجديدة، والفرص، والدروس المستفادة:

مواعمة الخطط الاستراتيجية

4. طالب الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية (A/RES/62/208) بمواعمة دورات التخطيط الاستراتيجي لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها مع الاستعراض الشامل. ونتيجة لذلك، تم تمديد الخطط الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي حتى نهاية عام 2013. وفي حالة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، فإن خطته الاستراتيجية تغطي الفترة من 2010 إلى 2013، بينما وضعت الخطة الاستراتيجية الأولى لهيئة الأمم المتحدة للمرأة لتغطي الفترة من عام 2011 إلى عام 2013، مع صلاحية رؤيتها وأهدافها الطويلة الأجل حتى عام 2017. ولهذا فإن الخطط الاستراتيجية التالية لجميع الكيانات ستبدأ من عام 2014 حتى عام 2017.
5. وتتيح مواعمة دورة الخطط الاستراتيجية القادمة فرصة غير مسبوقة لتعكس في الخطط الاستراتيجية الأولويات الواردة في الاستعراض الشامل بطريقة متسقة. كما أنها تتيح فرصة قيمة لكي تبحث الصناديق والبرامج بصورة مشتركة الطرق المحتملة لمواصلة تعزيز التعاون والاتساق. فقد سهلت المشاورات المنتظمة بين الكيانات الستة المشاركة إجراء حوار بناء، واستهلكت عملية أكثر دينامية للعمل والتعلم بصورة متبادلة.

تركيز جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على النتائج

6. يستجيب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي لنداء الدول الأعضاء بزيادة تركيزه على تحقيق النتائج وتوضيحها. وهذا يقتضى: (1) تعزيز الملكية الوطنية للنتائج؛ (2) وتوضيح مساهمة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في النتائج الوطنية والعالمية. وتعد الإدارة القائمة على النتائج أداة هامة لتحقيق هذه الغاية. فهي جزء لا يتجزأ من برنامج الإصلاح الذي أُعيد تأكيده في برنامج العمل الخمسي للأمين العام للأمم المتحدة.

7. وفي عام 2011، تولى برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالنيابة عن مجموعة الأمم المتحدة للتنمية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، إجراء دراسة عن إبلاغ النتائج. ونتيجة لذلك، وافقت مجموعة الأمم المتحدة للتنمية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى على أربعة مبادئ: (1) المساءلة المتبادلة، (2) والشفافية، (3) وقياس الكفاءة والإبلاغ عنها، (4) والفعالية. وقد اعتمدت كيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية هذه المبادئ، مثلًا في متابعة مبدأ الشفافية بالإبلاغ عن النجاح والتحديات فيما يتعلق بالتقدم المُحرز على أساس نتائج التنمية والإدارة.
8. وعلاوة على ذلك، فإن عشرة كيانات تابعة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، من بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، هم من الموقعين على المبادرة الدولية للشفافية في المعونة، والتي تهدف إلى جعل الحصول على المعلومات الخاصة بإنفاق المعونة أكثر سهولة من حيث الحصول عليها واستخدامها مقارنتها. واعتمدت الكيانات الستة أيضًا المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والتي ستؤدي إلى مواءمة عرض التقارير المالية الإلزامية.
9. وبناء على التجربة الإيجابية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في وضع إطار التعجيل بإنجاز الأهداف الإنمائية الرسمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في طرح نظام رصد النتائج من أجل تحقيق العدالة، تقوم الكيانات بتعزيز أنشطتها التنفيذية عن طريق توجيه مزيد من الاهتمام إلى رصد الحواجز والاختناقات التي تعرقل تحقيق النتائج من أجل استئارة تعديلات البرنامج، والتعجيل بالنتائج بالنسبة للجماعات الأكثر تعرضًا.
10. ووضع جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، بالتنسيق مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة، خطة عمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في أبريل/نيسان 2012. ولأول مرة، سيكون لدى الأمم المتحدة مجموعة من المعايير المشتركة التي تقيس بها التقدم المُحرز في العمل المتعلق بالمساواة الجنسانية، بما في ذلك تعميم المنظور الجنساني على نطاق جميع سياساتها وعملياتها. وإلى جانب هيئة الأمم المتحدة، التي يقضى تفويضها بتوجيه تنسيق المنظومة فيما يتعلق بالمساواة الجنسانية وتوجيه هذه الجهود، بدأت الكيانات الخمسة الأخرى، ممثلة في الاجتماع المشترك لمجالس الإدارة في تنفيذ خطة العمل بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. والواقع أن جميع الكيانات ستواصل مواءمة مؤشرات أدائها عن المساواة بين الجنسين طوال عام 2013، إلى جانب سياساتها وعملياتها. وهذا من شأنه تعزيز أوجه التآزر والحد من الازدواجية عن طريق دعم الإبلاغ على أساس مجموعة مؤشرات متفق عليها بشكل عام، ويمكن أن تتواءم معها جميع الكيانات. وعلاوة على ذلك، ستدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة مزيدًا من العمل المشترك والتعلم على نطاق الكيانات أثناء عرضها لخطة عمل – عن طريق إنشاء مراكز للدعم التقني في كل مجال من مجالات خطة العمل بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، واستعراضات النظراء، والاتصالات المحسنة.
11. ومن منظور تنظيمي، فإن تعزيز الإدارة القائمة على النتائج وجعلها وثيقة الصلة بالبيئة البرنامجية المعقدة والمتغيرة بسرعة يقتضي الاعتراف بالعلاقات بين تحقيق أهداف ملموسة في مجالات تركيز كل كيان، والاستفادة بشكل عام من موارد جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وهذا يشمل تحديد تنفيذ حوافز ملائمة للإدارة القائمة على النتائج، واستبعاد المثبطات، والاستثمار في تنمية القدرات والكفاءات لأغراض الإدارة القائمة على النتائج، واستعراض فعالية نظم الإدارة القائمة على النتائج بصورة دورية.

12. ويعد عبء الإبلاغ الواقع على جهاز الأمم المتحدة الإنمائي كبيرا. فيجري إعداد أكثر من 17 000 تقرير للجهات المانحة كل عام من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي معا. وينبغي للتدابير الخاصة بتركيز وتبسيط عملية توجيه النتائج أن تضع في اعتبارها أيضا حجم ونطاق هذه المهمة.

التنفيذ الميداني

13. يدعم مبدأ الملكية الوطنية ويوجه إشراك جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى الوطني. وتعد الاحتياجات الإنمائية للبلدان التي يشملها البرنامج، وسياساتها، وأولوياتها، وقدراتها ركائز للطريقة التي يقدم بها جهاز الأمم المتحدة الإنمائي دعمه. ومع الإسراع ببرنامج الاتساق في الفترة من عام 2006 إلى عام 2012، بما في ذلك عن طريق تنفيذ مبادرة توحيد الأداء، تم إحراز تقدم طيب نحو تعزيز الملكية الوطنية، وكذلك تحسين كفاءة الاتساق، وفعالية الأنشطة التنفيذية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

14. وقد سُلط الضوء على هذا التقدم عن طريق التقييم المستقل لتوحيد الأداء، والذي أُجري في عام 2012. وأكد التقييم أن توحيد الأداء كان بمثابة حزمة إصلاحية وثيقة الصلة بدرجة كبيرة، تجمع بين البرمجة، والتمويل، والإدارة، والمساءلة. وتتمثل النتيجة الرئيسية في أن كل ركيزة من ركائز¹ توحيد الأداء أثبتت أنها مفيدة، وأن أيا منها ليس زائدا عن الحاجة. ويمكن تطبيق الركائز بمرونة لتلائم الاحتياجات الخاصة لكل بلد ("فليس هناك نهج واحد يناسب الجميع"). وقد أحرزت مبادرة توحيد الأداء تقدما هاما في مجالي الملكية الوطنية والقيادة، وكان يُنظر إليها باعتبارها إصلاحا هاما في اتجاه المزيد من اتساق الأمم المتحدة وفعاليتها وكفاءتها، وتحقيق النتائج على المستوى القطري.

15. وبينما اعترف التقييم بإحراز تقدم، خلص أيضا إلى أنه تم تحقيق نجاح يتراوح من "ضئيل" إلى "معتدل" في الأهداف الخاصة بنتائج المبادرة، والتي تضمنت الحد من الازدواجية (ضئيل)، والحد من التجزئة (ضئيل)، والحد من التنافس على التمويل (معتدل)، وتحسين القدرة بالنسبة للنهج الاستراتيجية (معتدل). وحصلت جميع ركائز المبادرة على تقدير "معتدل"، فيما عدا مكتب واحد/ممارسات تجارية واحدة (ضعيف)، وصوت واحد (قوي). وعند تطبيق الاستعراض الشامل، سيكون من المهم التعلم من نتائج التقييم المستقل، وتداول جيل ثانٍ من مبادرة توحيد الأداء يركز على زيادة المساءلة وتحسين النتائج، خاصة بالنسبة للجماعات الأكثر تعرضا. وهذه أيضا إحدى الأولويات التي حددها برنامج العمل الخمسي للأمين العام للأمم المتحدة للفترة من عام 2012 إلى عام 2016.

16. ولدعم تطوير هذا الجيل الثاني من مبادرة توحيد الأداء، وبناء على ما طلبه الاستعراض الشامل، يضع جهاز الأمم المتحدة الإنمائي مجموعة من إجراءات التشغيل الموحدة للبلدان التي ترغب في اعتماد مبادرة توحيد الأداء بصورة طوعية. وستوفر إجراءات التشغيل الموحدة معلومات للبلدان التي تبحث اعتماد نهج توحيد الأداء. كما أنها ستقدم توجيهها لفرق الأمم المتحدة القطرية، والحكومات، والشركاء الذين يعتمدون نهج توحيد الأداء بصورة طوعية ضمن حزمة متكاملة تغطي الركائز الخمس. وستكون إجراءات التشغيل الموحدة متوافقة بصورة كاملة مع قرارات الجمعية العامة الحالية، وخاصة التركيز على التوافق مع الأولويات الوطنية؛ والحاجة إلى مزيد من

¹ (1) قائد واحد، (2) وبرنامج واحد، (3) ومكتب واحد/ممارسات تجارية واحدة، (4) وصوت واحد، (5) وإطار واحد للميزانية.

المشاركة الخفيفة في المعاملات من جانب جهاز الأمم المتحدة الإنمائي مع الحكومات، وبمرونة تسمح بالابتكار والمساءلة المعززة.

17. وسيظل نظام المنسق المقيم المحرك الرئيسي في تحسين اتساق الأنشطة التنفيذية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وفي هذا الصدد، ستكفل الكيانات بقاءها في حالة توافق كامل مع نظام الإدارة والمساءلة. وعلاوة على ذلك، واعترافاً بأهمية تزويد المنسق المقيم بالقدرة اللازمة لأداء وظائفه، يلتزم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بدعم نظام المنسق المقيم. وقد أنشئ فريق عمل في إطار جهاز الأمم المتحدة الإنمائي لوضع طريقة لتقاسم التكلفة تضمن تزويد كل بلد بنموذج فعال التكلفة وكفاء لمكتب المنسق المقيم، بحيث يتسم بالمرونة وسرعة الحركة والاستجابة.

18. وستواصل الكيانات السنة جهودها لتبسيط ومواءمة ممارسات العمل على المستوى العام في عدد من المجالات، مثل فئات التكلفة، ورموز الإنفاق، والموارد البشرية (وخاصة قواعد الموظفين)، وإدارة الأمن المشتركة، وخدمات الخزنة المتوائمة، وإجراءات المشتريات التعاونية. وستواصل أيضاً الاستفادة من التقدم المُحرز على المستوى الوطني، خاصة فيما يتعلق بالأطر المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإجراءات التعيين المحلي المتوائمة، والاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة، والمشتريات المشتركة.

الانتقال

19. شهد العالم عدداً متزايداً من الأزمات المعقدة في طبيعتها، بسبب مجموعة من العوامل التي تشمل الفجوة الأمنية، والسياسية، والإنسانية، والإنمائية. ويمكن أن تتجاوز هذه الأزمات الحدود الوطنية وتؤثر على مجموعة من البلدان في أي وقت. وقد كان لها دور هام في إبطاء التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والالتزامات الدولية الأخرى، وكذلك في تجميد النتائج التي تحققت. وقد تطورت استجابة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ودوره في البلدان التي تضررت من الأزمات والنزاعات وبعد انتهاء النزاع.

20. ولم يعد يكفي بحث الانتقال من الإغاثة إلى التنمية كتطور خطي، وإنما بحثه كإطار معقد ومتطور في آن واحد. وعادة لا يتم تخطيط وتمويل فترات الانتقال بشكل كاف. وجهاز الأمم المتحدة الإنمائي بحاجة إلى مواصلة تعزيز قدرته على أن يضع في طرائقه التنفيذية عوامل من قبيل الحد من المخاطر، والصمود على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية، والتكيف مع الصدمات.

21. وفي هذا السياق، يُعد الاستثمار في القدرة على التأهب، والوقاية، والتخفيف، والاستجابة أمراً ضرورياً. ولدعم هذا الجهد، تلزم مساهمات مالية ناجزة ويمكن التنبؤ بها ومستدامة، ويمكن استخدامها بصورة أكثر مرونة على امتداد الفجوة الإنسانية والإنمائية. ويلزم بذل جهود مستمرة لتحسين التنسيق بين جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، ومؤسسات بريتون وودز، والهيئات الإقليمية فيما يتعلق بالانتقال من الإغاثة إلى التنمية، بما في ذلك تطوير استجابات مشتركة لما بعد الكوارث، وتقدير الاحتياجات بعد النزاعات، وتخطيط البرامج وتنفيذها ورصدها، بما في ذلك آليات تمويل لتقديم مزيد من الدعم الفعال، وتخفيض تكاليف المعاملات للبلدان التي تنتقل من الإغاثة إلى التنمية. ويُعد دور المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية في ظروف الانتقال أساسياً أيضاً في توجيه القدرات المختلفة داخل الأمم المتحدة، وتيسير عملها كهيئة مترابطة.

22. ويساعد الصمود على تحقيق مزيد من الالتقاء بين البرنامج الإنساني والبرنامج الإنمائي، عن طريق اعتماد طرائق تنفيذية تجمع بين نُهج مختلفة حسب السياق، مثل الانتعاش المبكر، مع الحد من أخطار الكوارث،

والتركيز على السكان وقدراتهم وإمكاناتهم. وبدأت تظهر جوانب مختلفة للصمود باعتبارها مجالات ذات أولوية بالنسبة لكثير من كيانات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي كاستجابة لهذا التطور.

التمويل

23. يُعد التمويل الملائم ضروريا لتيسير تحسين كفاءة وفعالية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.
24. ويُعد تمويل الكيانات الستة طوعيا في طبيعته – باستثناء هيئة الأمم المتحدة للمرأة التي تحصل ميزانيتها على نحو 3 في المائة فقط من الاشتراكات المقررة بوصفها هيئة جامعة. ولا يحصل مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع على أي تمويل أساسي، وينفذ برامج خاصة نيابة عن الشركاء. ولكن التمويل الأساسي وغير الأساسي يعتبران من المكونات الحاسمة لتشغيل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي، وتمويل الأنشطة التنفيذية. وتمثل الموارد الأساسية الدعامة بالنسبة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، وينبغي بذل كل جهد ممكن للاحتفاظ بهذا النوع من التمويل وزيادته. وبينما تتفاوت نسبة الموارد الأساسية وغير الأساسية فيما بين الكيانات الستة، إلا أن هناك اعترافا ناشئا بأن الموارد غير الأساسية المرنة تمثل مهمة لقاعدة الموارد العادية لهذا الجهاز.
25. وهناك حاجة إلى تعزيز إمكانية التنبؤ بالتمويل، وتوسيع قاعدة المانحين، وزيادة مرونة الموارد غير الأساسية عن طريق إيجاد بدائل للتمويل الأساسي المخصص بشكل صارم، مثل الصناديق المواضيعية، والصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين، وغيرها من آليات التمويل المخصصة بصورة فضفاضة والمرتبطة بخططها الاستراتيجية. وهذا يبدو ضروريا بشكل خاص حيث أنه يبدو كما لو أن النسبة المستهدفة للمساعدة الإنمائية الرسمية، وهي 0.7 في المائة، لن تلتزم بها غالبية البلدان المانحة التقليدية. ويرتبط بهذا، وجود اتجاه لإجراء استعراضات متزايدة للمعونة المتعددة الأطراف من جانب عدد من البلدان المانحة، وإن كانت هذه الاستعراضات يمكن أن تستفيد من مواصلة التنسيق فيما بين الجهات المانحة، وقد تؤدي إلى التعبير بشكل أفضل عن الطلب المتزايد والناشئ على كيانات الأمم المتحدة.
26. ويجب على جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أيضا الاستفادة من فرص التمويل المتزايدة لدى القطاع الخاص والاقتصادات الناشئة. وتشمل هذه الفرص استخدام مصادر جديدة ومبتكرة للتمويل، وإقامة شراكات جديدة، بما في ذلك داخل البلدان المضيفة. وأصبح استخدام اتفاقات الشراكات الاستراتيجية المتعددة السنوات ينطوي على أهمية متزايدة لمعالجة عدم إمكانية التنبؤ بالمساهمات الطوعية وتعويض التخفيضات في التمويل الأساسي. وينبغي تعزيز هذا النهج وتوسيعه.

الاستنتاج

27. ستتخذ الكيانات الستة التدابير الضرورية لتنفيذ الاستعراضات الشاملة ورصد التقدم والإبلاغ عنه. وستسترشد الأولويات الاستراتيجية لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية والصكوك المرتبطة بها بهذا الاستعراض الشامل. وفي المقابل فإننا نطالب الدول الأعضاء بتزويدنا بالدعم الضروري، وتبسيط اشتراطاتها، والاستجابة للظروف الإنمائية المتغيرة، والمساهمة في النتائج الإنمائية المحلية والعالمية. ولدى التطلع إلى الأمام، ومع البرنامج المتطور بعد عام 2015، من المهم متابعة التدابير الموضحة أعلاه بطريقة تدعم وتمكن جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من تعزيز صلاحيته الاستراتيجية واستمرارها في هذا السياق المتغير.

أسئلة للدول الأعضاء

- (1) ما هي المجالات الأخرى التي برزت من خلال الاستعراض الشامل والتي ينبغي إعطاؤها الأولوية من أجل تحسين صلاحية ووظيفة كيانات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي؟
- (2) ما هي جوانب الخطط الاستراتيجية التي يمكن بحثها لمواصلة تحسين الاتساق والنتائج؟
- (3) ما الذي يمكن أن تفعله الدول الأعضاء لتنسيق وتبسيط متطلبات الإبلاغ ومساعدة مجموعة الأمم المتحدة للتنمية على الحد من تكاليف المعاملات؟
- (4) ما هي الخطوات الملموسة التي يمكن أن تتخذها الدول الأعضاء لإحراز مزيد من التقدم بما يسمح بمرونة التمويل على نطاق الفجوة الإنشائية والإنمائية، وعلى ضوء الاختلال بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية؟