

Distr.: General
12 April 2004
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان



الدورة السنوية لعام ٢٠٠٤

١٤-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، جنيف

البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

عملية البرمجة

تقرير عن البرمجة المشتركة

تقرير مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمديرة التنفيذية لصندوق الأمم
المتحدة للسكان

موجز

اعتمد المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان في دورته السنوية لعام ٢٠٠٣، القرارين ٧/٢٠٠٣ و ١٨/٢٠٠٣، اللذين طلب فيهما إلى مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمديرة التنفيذية لصندوق الأمم المتحدة للسكان أن يقدموا إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام ٢٠٠٤ "تقييماً يستند إلى أمثلة قطرية محددة، لخبرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان في البرمجة المشتركة والنهج الابتكارية والتعاونية الأخرى الرامية إلى تحسين فعالية البرمجة وخفض تكاليف المعاملات بالنسبة لبلدان البرنامج"، وذلك للنظر فيه في دورته السنوية لعام ٢٠٠٤. ويركز التقرير الحالي، كاستجابة لهذا الطلب، على البرمجة المشتركة بين منظمات الأمم المتحدة. وكثير من المعلومات المستخدمة في هذا التحليل مأخوذة من أدلة قدمت في عملية تنقيح المذكرة الإرشادية المتعلقة بالبرمجة المشتركة.



عناصر القرار

قد يتخذ المجلس التنفيذي خطوات لتعزيز البيئة التي تمكن من البرمجة المشتركة من خلال: (أ) التزام متجدد بالموارد، مركزاً على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ (ب) توجي مرونة في الموافقة على تقديم تقارير مشتركة بديلاً عن قيام كل منظمة بتقديم تقارير انفرادية؛ (ج) دعم الإجراءات الإدارية المشتركة في برنامج مشترك، بما في ذلك تحقيق التقارب من أجل التوصل إلى منهجية مشتركة لحساب التكاليف المباشرة لبرنامج مشترك معين، مع الإدراك التام بأن هذه التكاليف قد تختلف بين الوكالات نظراً لأنها تعكس هياكل تكلفة مختلفة بين منظمات الأمم المتحدة؛ و (د) تقديم رسائل متماسكة متسقة فيما يتعلق بإحراز مزيد من التقدم بشأن مبادرات التبسيط والتنسيق، من الدول الأعضاء، بوصفها أعضاء في كل من المجلس التنفيذي ومجالس إدارة كل صندوق، وبرنامج، ووكالة متخصصة.

أولا - مقدمة

١ - ينصب اهتمام الأهداف الإنمائية للألفية على اتفاقات وأهداف معينة متفق عليها عالميا، تتجلى على نحو متزايد في الأهداف والأولويات الوطنية، وتوفر تركيزا جديدا على التعاون من جانب الأمم المتحدة على المستوى القطري. وفي الماضي غالبا ما كانت أشكال البرمجة المشتركة والتعاونية تبلغ ذروتها في تحقيق الأهداف الواردة في مؤتمرات القمة الدولية والاتفاقيات الدولية.

٢ - وغالبا ما تنعكس الجهود المعززة التي تبذل لمناصرة التعاون الإنمائي الدولي للأولويات والنظم الوطنية، تمشيا مع إعلان روما المعني بالتنسيق الصادر في ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣، في شكل دعم الاستراتيجيات والبرامج الوطنية للحد من الفقر. وتعمل المبادئ الإرشادية الجديدة للتقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية اللذان نشرا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ على حشد جهود منظومة الأمم المتحدة بالكامل لدعم هذه الترتيبات وقد وفرت مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ودعم فرادى البرامج القطرية لنتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أساسا استراتيجيا صلبا ومنهجيا للقيام بمزيد من البرمجة المشتركة. وكان اهتمام الجهات المانحة فيما مضى والحصول على الأموال هما اللذان يحددان الاهتمام بالبرمجة المشتركة.

٣ - وفي حين أن المذكرة الإرشادية الأولى للبرمجة المشتركة لعام ٢٠٠٠ لم توفر توجيهها برنامجيا وإداريا كافيا لتنفيذ البرامج المشتركة على نحو فعال ومنتظم، فإن المذكرة الإرشادية المنقحة لعام ٢٠٠٤ عالجت شتى أوجه القصور ووضحت الفرق بين البرمجة المشتركة والبرامج المشتركة^(١) وستنقح المذكرة الإرشادية دوريا استنادا إلى الخبرة بالإجراءات الجديدة والتغذية المرتدة للفريق القطري.

(١) توضح المذكرة الإرشادية المنقحة للبرمجة المشتركة لعام ٢٠٠٤ البرمجة المشتركة بوصفها جهدا جماعيا تعمل منظمات الأمم المتحدة والشركاء الوطنيون معا بواسطتها لإعداد، وتنفيذ ورصد وتقييم الأنشطة الرامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والالتزامات الأخرى الناشئة عن المؤتمرات الدولية على نحو فعال متسم بالكفاءة. ومن خلال البرمجة المشتركة، يجري تحديد النتائج والطرائق المشتركة لدعم تنفيذ البرامج، مما يجعل دعم الأمم المتحدة للأهداف الوطنية أكثر صلابة وفعالية وكفاءة. والقصد من البرمجة المشتركة هو تبادلي الازدواجية، والحد من تكاليف المعاملات، وتنظيم التآزر بين الشركاء الوطنيين ومختلف المشاركين من بين منظمات منظومة الأمم المتحدة. أما البرنامج المشترك فهو مجموعة من الأنشطة تحتويها خطة عمل مشتركة وميزانية متصلة بها، وتشمل اثنين أو أكثر من منظمات الأمم المتحدة وشركاء وطنيين (فرعيين). وستشكل خطة العمل والميزانية جزءا من وثيقة البرنامج المشترك، التي ستفصل أيضا أدوار ومسؤوليات الشركاء فيما يتعلق بتنسيق وإدارة الأنشطة المشتركة ووثيقة البرنامج المشترك موقع عليها من جميع المنظمات المشاركة والشركاء الوطنيين (الفرعيين).

ثانياً - التحليل

٤ - وقد أُجري الاستعراض من خلال دراسة التقارير السنوية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان لتحديد البرامج المشتركة، ونتيجة الزيارات القطرية والتداول بالفيديو والتي استخدمت في إعداد المذكرة الإرشادية المنقحة، ومن خلال طلب تقديم أمثلة على البرامج والابتكارات المشتركة والنهج التعاونية من الأفرقة القطرية. وقد استخدمت قاعدة بيانات تتضمن ثلاثين مثالاً للبرمجة المشتركة.

الأهداف الإنمائية للألفية - فرصة متجددة للبرمجة المشتركة

٥ - تشكل الأهداف الإنمائية للألفية إطار عمل شامل للحد من الفقر بحلول عام ٢٠١٥، مما يوفر في ظل قيادة وملكية السلطات الوطنية، فرصة فريدة متجددة للبرمجة المشتركة بين منظمات الأمم المتحدة والشركاء الإنمائيين الآخرين. وفي حين أن منظمات الأمم المتحدة لها ولايات وأهداف مختلفة، فليس في مقدور منظمة بمفردها أن تولد الخبرة والموارد اللازمة لمساعدة البرامج القطرية على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، التي لا غنى لها عن التعاون والتنسيق المتزايدين. وقد تعاونت الأفرقة القطرية مع أصحاب المصلحة الوطنيين في مجال الدعوة، والتشاور والأعمال الإحصائية والتحليلية لإعداد ٥٨ تقريراً وطنياً عن التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وسيصدر ٧٢ تقريراً آخر بنهاية عام ٢٠٠٤. وثمة ستة بلدان أصدرت تقريرها الثاني. وتصدر الإشارة إلى تطوير معلومات التنمية - وهي قاعدة بيانات إحصائية توفر أسلوباً لتنظيم البيانات وتخزينها وعرضها في شكل موحد، الأمر الذي يسهل تقاسم البيانات على المستوى القطري - كنشاط تعاوني لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل الأفرقة القطرية، والمكاتب الإحصائية الوطنية، والإدارات الحكومية الوطنية. وقد بدأت مرحلة التنفيذ بطريقة أكثر منهجية في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ استناداً إلى التجارب القطرية.

إصلاح الأمم المتحدة يقتضي تكثيف البرمجة المشتركة

٦ - يتواصل تحسين التقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية منذ تقديمهما في عام ١٩٩٧، لكي يعكسا التجربة القطرية والتطورات العالمية، مثل اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية وإعلان روما. وقد لاحظ استعراض عام ٢٠٠١ الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية (E/1998/48) ضعفاً في الجيل الأول للتقييم القطري المشترك/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وخاصة نقص التركيز الاستراتيجي، وعدم وجود إطار للنتائج المحددة بوضوح والمتفق عليها في إطار الأمم

المتحدة للمساعدة الإنمائية وقد اعتُبرت الصلة البرنامجية بين إطار الأمم المتحدة الإنمائي والبرامج القطرية لفرادى المنظمات ضعيفة أيضا. ولم تيسر عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية البرمجة المشتركة أو صياغة برامج مشتركة بالقدر الكافي.

٧ - وقد أُجري استعراض للمبادئ الإرشادية للتقييم القطري المشترك/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، مع التركيز الشديد على استخدام إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كأداة لتحديد استجابة منظومة الأمم المتحدة المتناسكة الجماعية للأولويات الوطنية داخل نطاق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الدولية. وقد أصبح التقييم القطري المشترك/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ملزما في عملية البرمجة القطرية؛ وينبغي أن تُربط نتائج البرنامج القطري لأربعة لجان تنفيذية أعضاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بمصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٨ - ويتمثل محور أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الجديدة في تركيزها على مجموعة محددة من ثلاث إلى خمس أولويات مختارة من التحديات المحددة في عملية التقييم القطري المشترك. ويستند اختيار هذه الأولويات إلى المزايا النسبية الجماعية لمنظومة الأمم المتحدة في التصدي للتحديات المحددة، حسبما تراها الحكومات، والفريق القطري، والشركاء الآخرون. ويُعبر عن الأولويات باعتبارها نواتج في مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

البرمجة المشتركة، غير المحددة منهجيا، توفر احتمالات أكبر للفاعلية

٩ - يتعاظم تعاون منظمات الأمم المتحدة في تنسيق جهودها حول الأولويات الوطنية. إلا أن، النظرة الأكثر إمعانا لتلك المبادرات تبين أن الجهود المتعلقة بالبرمجة المشتركة لم تحدد بصورة منهجية من خلال عملية البرمجة القطرية. وكثيرا ما أبلغت المكاتب القطرية أن البرامج المشتركة تحدد على نحو أيسر كثيرا عندما تستخدم نهج عملية متعددة القطاعات لتحقيق أهداف إنمائية محددة، أو عندما تنشر في مناطق جغرافية مشتركة. والبرامج المشتركة أكثر انتشارا في الاستجابات الإنسانية للمسائل المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والجنسانية، ومسائل المرأة والشباب. وقد عملت منظمات الأمم المتحدة معا أيضا في القيام بدراسات مشتركة، وتقييمات مشتركة، وأنشطة مشتركة متميزة.

١٠ - وتتجلى القيمة المضافة للبرمجة المشتركة في فعاليتها وكفاءتها. وتبين المؤشرات الأولية أن الفعالية قد زادت نتيجة للقيمة المضافة التي ينطوي عليها النهج المنسق للمسائل المركبة المتعددة الجوانب، مما مكن منظمات الأمم المتحدة من أن تستكمل قدراتها التقنية. وقد أدى تنقيح المبادئ التوجيهية للتقييم القطري المشترك/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

وغيرها من عمليات التبسيط والتنسيق أيضا إلى تعزيز العمل بروح الفريق على المستوى القطري وتعزيز التعاون من جانب الأمم المتحدة من خلال نشر المعرفة عن أنشطتها. وتنوّه بعض البرامج إلى تزايد الوعي العام بالمسائل الحساسة وتنامي ظهور الأمم المتحدة ككل.

البرمجة المشتركة في الفلبين: نهج متعدد القطاعات في أعقاب الأزمات

من أمثلة البرمجة المشتركة التي تجسد الجهود المتكاملة في حالات الطوارئ المعقدة البرنامج الحكومي/الأمم المتحدة المتعدد المانحين لمناطق الصراع في مينداناو. وقد صمم البرنامج مبدئيا لدعم اتفاق السلام لعام ١٩٩٦ بين الحكومة وبين جبهة مورو للتحرير الوطني، وقد ساعد البرنامج المتعدد المانحين جهود السلام والتنمية في مينداناو منذ عام ١٩٩٧. واعتمد البرنامج في مرحلته الثالثة نهجا مجتمعيا لبناء السلام. وتشمل المرحلة الحالية تقدير الاحتياجات المشتركة، وإشراك عدد أكبر من الشركاء مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والبنك الدولي.

والرابطة التي تجمع بين عناصر تنفيذ البرنامج هي مجتمع السلم والتنمية، وهو منطقة تلتقي فيها مختلف أشكال المشاركة من جانب منظمات الأمم المتحدة في تعاون مع الحكومة المحلية. وتجري فعالية المشاركة من خلال سبعة عناصر من عناصر البرنامج هي على النحو التالي: بناء القدرة عن طريق تمكين برنامج مجتمع السلم والتنمية؛ بناء الشراكة وتعزيز آليات الدعم المؤسسي؛ توفير إجراءات خاصة للإغاثة في حالات الطوارئ والتأهيل (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، إتاحة الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية - الصحة الإنجابية (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ مشاريع مجتمعية وتطوير تنظيم المشاريع (منظمة العمل الدولية)؛ سبل الرزق المستدامة (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة)؛ بناء الثقة من خلال الدعوة لثقافة السلام وتعزيزها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي). والعنصر الثاني، وهو إدارة البرنامج وتنسيقه يديره فريق للدعم وتنسيق البرنامج، الذي يوفر خدمات إدارية مشتركة ودعما تشغيليا للتنسيق على المستوى الميداني، ومن ثم يحد من النفقات الميدانية لفرادى المنظمات. وهو يعمل أيضا كمركز تجمع لعمل الفريق فيما بين عناصر البرنامج وبين أفرقة المنطقة.

ويجد البرنامج المشترك قيمة مضافة في إشراك شركاء وطنيين وإقليميين ومحليين في تنفيذ البرنامج، يسهمون في تنمية القدرة المحلية وبناء الثقة والشراكة بين الوكالات الحكومية والمجتمعية. وقد ولد البرنامج موارد محلية وأموال موازية لاستكمال الجهود البرنامجية. ويتيح نهج البرنامج المتكامل والمنسق الاستجابة السريعة الفعالة لمختلف الأوجه المثيرة للقلق على المستوى المحلي الأفرقة المتخصصة المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز: النهج المتعدد القطاعات لمعالجة المشكلة المتعددة القطاعات.

١١ - توفر الأفرقة المتخصصة منتدى لمنظمات الأمم المتحدة لتشارك المعلومات والخبرات بشأن مجالات الاهتمام المشتركة. ومعظم الأفرقة المتخصصة المعنية بنقص المناعة البشرية/الإيدز لديها في الأساس خطط "متكاملة" كانت بوجه عام مجموعة مصنفات من أنشطة فرادى المنظمات. ويبين استعراض آخر للتجارب الحديثة أن كثيرا من الأفرقة المتخصصة تركز الآن على أهمية الرؤية المشتركة التي تستند إليها خطة العمل المتكاملة. وتوفر الأهداف الإنمائية للألفية، وإعلان الالتزام بشأن الإيدز الصادر عن الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، والالتزامات الأخرى الصادرة عن المؤتمرات الدولية ذات الصلة التوجيه لهذا النهج الأكثر استراتيجية.

البرنامج المشترك لمكافحة الوصم والتمييز المتصلين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الصين

اعتمد فريق الأمم المتحدة المتخصص المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الصين الشعار الشامل "تخطيم الصمت" في جهده الرامي للوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وقد ساند الصندوق العاجل لبرنامج مكافحة الوصم والتمييز المتصلين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز قدرة كل منظمة مشاركة في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على تكثيف العمل مع الجماعات الضعيفة بشأن الموضوعات التي تمس الحاجة فيها إلى الدعوة بطريقة متكاملة. وقد أخذ التركيز الأساسي يتحول من الدعوة إلى تحليل الحالات ويرمجتها بصورة مشتركة.

ويركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الإصلاح القانوني وإشراك من يتعايشون مع فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بشكل أكبر وعلى المبادرات المتصلة بتخفيف وطأة الفقر. ويعمل صندوق الأمم المتحدة للسكان مع الجماعات الضعيفة، بينما تعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة مع المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام. وتستهدف منظمة العمل الدولية العمال في مكان العمل. ويركز مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على عدم وصم متعاطي المخدرات عن طريق الحقن الوريدي. وتنتشر مشاركة اليونيسكو من خلال برنامجها "التعليم للجميع"، بينما تكفل منظمة الصحة العالمية تقديم الرعاية الصحية بطريقة خالية من التمييز. ويعمل البنك الدولي مع منظمات الأمم المتحدة على نحو وثيق في إطار خطة العمل المتكاملة.

مبادرة مشتركة لدعم عملية ورقات استراتيجيات الحد من الفقر في أذربيجان

١٢ - يقتضي نهج الأمم المتحدة الهادف إلى إصدار ورقات مثل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر أيضا اتخاذ مبادرات مشتركة. وقد أشار تقييم أخير لمساهمة الأمم المتحدة في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر إلى أن الميزة النسبية للمنظمة تتمثل في تزويدها بتقييمات لأسباب الفقر، عند الحاجة، في إطار ورقات استراتيجيات الحد من الفقر في مجالات تخصص منظمات الأمم المتحدة. وقد وجد هذا التقييم أن معظم ورقات استراتيجيات الحد من الفقر تقدم تحليلا وافيا للاقتصاد الكلي، ولكنها لا تحلل بتعمق الأسباب الجذرية للفقر.

تسعى جهود الوكالات المتعددة في أذربيجان، بقيادة مكتب المنسق المقيم، والتي تضمنت مساهمة في اقتسام التكاليف من مفوضية الأمم المتحدة للاجئين وتمويلا موازيا من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وإدارة الإعلام بالأمم المتحدة، إلى مساعدة أمانة البرنامج الحكومي للحد من الفقر والتنمية الاقتصادية (ورقات استراتيجيات الحد من الفقر القطرية) ووحدة رصد الفقر التابعة لها على تحسين وإضفاء الطابع المنهجي على مؤشرات قياس الأهداف الإنمائية للألفية. وسيكون الناتج الهام هو تقرير سنوي عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يدمج في التقرير السنوي للبرنامج الحكومي للحد من الفقر والتنمية الاقتصادية/ورقات استراتيجيات الحد من الفقر. وسيعمل دمج التقريرين على جعل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر خطوة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ومن ثم يتعاظم تبني الحكومة للأهداف الإنمائية للألفية، وربطها باستراتيجيتها للحد من الفقر. كما أنه سيعمل على زيادة معرفة الجمهور بالأهداف الإنمائية للألفية.

تخفيض تكاليف المعاملات عن طريق البعثات المشتركة

١٣ - من شأن تخفيض تكاليف المعاملات عن طريق البعثات المشتركة والرحلات الميدانية ووحدات التنسيق، وبالعامل مع مؤسسة واحدة فقط من مؤسسات الأمم المتحدة في توزيع الأموال، أن يؤدي إلى زيادة الكفاءة. وفي حين أن بعض البلدان يلاحظ أن تخطيط البرامج المشتركة يستغرق وقتا أطول من البرامج التي تنفذها فرادى مؤسسات الأمم المتحدة، تلاحظ تلك البلدان أيضا أن فوائد البرامج المشتركة تفوق تكاليفها. وموريتانيا مثال على الحالات التي أدت فيها البرامج المشتركة فعليا إلى تخفيض تكاليف المعاملات.

البرنامج المشترك في موريتانيا

في موريتانيا حلت البعثات المشتركة محل البعثات المحددة لمؤسسات بعينها. والبرنامج المشترك المعني بتعليم الفتيات المراهقات دعماً للتنمية المجتمعية يهدف إلى تحسين مستوى معيشتهم بالمساهمة في الجهود الحكومية للحد من التفاوتات بين الجنسين والتفاوتات العرقية، وللتشجيع على التنمية العادلة والمستدامة بتعزيز قدرة الفتيات ومشاركتهن في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ويوفر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم المالي للأسر لدعم تعليم بناتها. وتدعم منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) تدريب المعلمين، وحملة للتعبئة الاجتماعية، وتنشئ داخلات للبنات ذات أساس مجتمعي. ويدعم صندوق الأمم المتحدة للسكان تطوير المناهج التعليمية في حين أن اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية تعملان معاً لتحسين الهياكل الأساسية للمدارس الثانوية. والمشروع هو المحاولة الأولى للتنسيق الكافي للتنفيذ على الصعيد الميداني. وقد أجريت استعراضات منتصف مدة مشتركة للمشاريع بدعم تقني منسق من صندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف.

المذكرة الإرشادية المنقحة توفر توجيهها محسناً بشأن البرمجة المشتركة والبرامج المشتركة ١٤ - تسعى المذكرة الإرشادية المشتركة إلى توفير توجيه برنامجي وإداري لاغتنام الفرص التي تتيحها البرمجة المشتركة. وتمثل أحد الشواغل في أن البرامج المشتركة تنبع أحياناً بصفة رئيسية من اهتمام المانحين وتوافر الأموال، وأنها لا ترتبط بالبرامج القطرية القائمة. وفي حين أن هذه البرامج تمكنت من تحقيق نتائج ملموسة، فقد نظر إليها على أنها إضافات للبرامج التي تنفذها كل مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة. وعلى سبيل المثال، وفر أحد المانحين أموالاً لصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية للتعاون في ١١ بلداً مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية وجماعات العمل المجتمعي والمراهقات لتحقيق إنجازات جديدة في تلبية احتياجات الفتيات المراهقات والتصدي للتحديات التي تواجههن. واضطلعت مبادرة الفتيات المراهقات بدور رئيسي في وضع قضايا "المراهقة" في صدارة جدول الأعمال الإنمائي فيما بين الشركاء، وصوب تحقيق هدف أكبر للشباب الذين حددتهم الأهداف الإنمائية للألفية.

١٥ - ورغم أن البرنامج مثل فرصة إيجابية للتركيز على هذه المسألة الهامة، فإن تنمية البرامج المشتركة كثيراً ما تستغرق وقتاً أطول من اللازم. والبرامج المشتركة كثيراً ما كانت تحدد بوصفها مرحلة متأخرة في تنفيذ البرنامج، والعديد من مؤسسات الأمم المتحدة لم تكن لديه القدرة على الاستجابة بتوفير الأموال على أساس مخصص حينما كانت تلك الفرص

تنشأ. ولم يتمكن بعض مؤسسات الأمم المتحدة من التحرك سريعا كمؤسسات الأخرى، نتيجة للافتقار إلى الأساس المنطقي البرنامجي للدمج بين البرامج المشتركة في وضع إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتعالج المذكرة الإرشادية المنقحة هذه الصعوبات.

مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعمليته تحددان مجالات البرمجة المشتركة

١٦ - مثل ضعف الرابطة بين إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والبرامج القطرية والاستراتيجيات القطرية لفرادى المؤسسات أحد الأسباب لحالات التأخير. ومن المسائل ذلك الأهمية المركزية لزيادة تجانس برامج الأمم المتحدة على الصعيد القطري مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وهي تهدف إلى تعزيز الروابط بين الإطار وأولويات البرامج القطرية لفرادى المؤسسات، بالتركيز على الصلات بين الأهداف/المقاصد الوطنية ونتائج البرامج القطرية ونتائج الإطار، في تزامن مع الاحتياجات المصاحبة من الموارد.

١٧ - وبالنظر إلى أن المصفوفة تحدد النتائج المشتركة التي تسهم كل مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة في تحقيقها، فهي ضرورية للتحديد الدقيق لمجالات البرمجة المشتركة. وفي عام ٢٠٠٣، عُرضت المصفوفة على خمسة أفرقة قطرية، هي الأفرقة المعنية بإكوادور وباكستان وبنن وكينيا والنيجر، كانت تقوم بوضع إطار أمم متحدة جديد للمساعدة الإنمائية. ونُظمت حلقة عمل في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ مع ممثلي الأفرقة القطرية وأثبتت فائدتها. وبحلول عام ٢٠٠٨ يتوقع أن تكون جميع البلدان التي بها إطار مساعدة إنمائية قد أكملت المصفوفة.

مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تسلط الضوء على آفاق البرمجة المشتركة في كينيا

في كينيا، وهي أحد البلدان الأفريقية التي بدأت دورة جديدة من البرامج الموائمة في عام ٢٠٠٤، ساعدت عملية وضع مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في تحديد المجالات التي يمكن فيها لمؤسسات الأمم المتحدة أن تجمع خبراتها الفنية وقدراتها العملية ومواردها المالية المختلفة. وفي أحد البرامج المشتركة، نظرا لأن مصفوفة النتائج حددت النتائج المشتركة، تسنى لكل مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة أن تربط بين النتائج وأنشطتها لتحسين التصميم العام. وبرنامج التغذية المدرسية الذي ينفذه برنامج الأغذية العالمي وفر الدعم لبرنامج تعليم الفتيات الذي تنفذه اليونيسيف عن طريق تحسين المياه والمرافق الصحية والصحة العامة، بدعم من برنامج التقييم البيئي الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتقوم فرقة عمل مشتركة بين الوكالات بوضع طرائق تنفيذ البرامج المشتركة على أساس المذكرة الإرشادية المشتركة.

وفي حين أن مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تتسم بإمكانية أكبر لتحديد البرامج المشتركة بفضل تركيزها على النتائج، فإن عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية نفسها وضعت الأساس لتعاون أفضل، بتبادل المعلومات والتركيز على مجالات الدعم المشتركة. وفي عام ٢٠٠٣، بدأ تنفيذ برنامج مشترك لدعم المكتب المركزي للإحصاء في جمع بيانات ومعلومات مفصلة حسب نوع الجنس وتخزينها ونشرها للمساعدة في تتبع الأهداف الإنمائية للألفية. وكان هذا البرنامج مبادرة لخمس مؤسسات من مؤسسات الأمم المتحدة هي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، واليونيسيف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل).

البرنامج المشترك القائم على إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في نيكاراغوا: بناء القدرات من خلال التُّهَج المتكاملة

في نيكاراغوا، حدد التقييم القطري المشترك/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الحاجة لتحسين أنظمة السجل المدني والإحصاءات الحيوية بوصفها أداة لعمليات التخطيط والتقييم الوطنية والمحلية. ونتيجة لذلك، تمكنت المؤسسات من إعطاء استجابة متسقة لمشاكل معقدة، بما في ذلك الاستجابة عن طريق المنظورات الاجتماعية-الديموغرافية والثقافية. والقيمة التي أضافتها كل مؤسسة تشمل قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتعزيز جوانب الحكم السليم واللامركزية؛ وقيام اليونيسيف بالتركيز على أهمية قيد الأطفال ورصد حقوق الإنسان؛ وكفالة منظمة الصحة العالمية إجراء إحصاءات أكثر دقة عن الوفيات؛ وقيام صندوق الأمم المتحدة للسكان بالمساعدة في تحديث السجل المدني والإحصاءات الحيوية لكفالة وجود نظام إحصائي وطني موثوق به، بما في ذلك إجراء عمليات التعداد السكاني كل عشر سنوات والقيام بدراسات استقصائية دورية.

إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في موريشيوس يحدد برامج مشتركة من أجل المراهقين والشباب

حدد إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الحاجة إلى برنامج إنمائي متكامل من أجل المراهقين والشباب في منطقة جغرافية. واسترشدت كل مؤسسة معنية بولايتها، وأسهمت في التعزيز العام للبرنامج بدعم الأعمال التي تقوم بها المؤسسات الأخرى و/أو بالمساهمة في مجال آخر من مجالات نماء المراهقين والشباب. واضطلع وكلاء التنفيذ المحليون بعدد من الأنشطة التي بدأتها مؤسسات الأمم المتحدة.

ووفرت اليونيسيف تدريباً على المهارات الحياتية وفرص عمالة للمراهقين غير المتتحقين بالمدارس. وأدار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشروعاً للإتتمانات الصغيرة حتى يتسنى إيجاد فرص عمل للشباب المستفيدين من تدريب اليونيسيف. ووفّر كل من صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الصحة العالمية دعماً في مجال الصحة الإنجابية والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وتُنفذت هذه الأنشطة بالتنسيق مع الحكومات والمجتمع المدني باستخدام نهج مجتمعي الأساس، مع التركيز على مشاركة الفئات المستهدفة في تصميم الأنشطة وتنفيذها.

إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في مصر يحدد برنامجاً مشتركاً لتنمية القدرات المؤسسية من أجل النهوض بالمرأة وتمكينها

حدد إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الحاجة إلى دعم القدرات المؤسسية عن طريق برامج للتوجيه والتوعية والتدريب للنهوض بالمرأة وتمكينها. وهدف البرنامج المشترك، الذي نفذ بقيادة صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، إلى الاستفادة من الميزات النسبية لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ومن ولايات هذه المؤسسات لدعم الرسالة المتعددة الجوانب للمجلس الوطني للمرأة. وفضلاً عن القيمة المضافة الناجمة عن المساهمات الجماعية، فإن كتابة تقرير تقييم مشترك ساعدت في تخفيض تكاليف المعاملات.

المذكرة الإرشادية المنقحة تتصدى للحوجز الإدارية والإجرائية التي تعيق البرمجة المشتركة

١٨ - أظهر استعراض تجارب البلدان وما أعقبه من تنقيح للمذكرة الإرشادية أنه، بالإضافة إلى الافتقار إلى التوجيه البرنامجي للبرامج المشتركة، هناك عدد من المجالات التي تحتاج إلى توجيه إضافي، والمجالات هي: (أ) توفير توجيه أفضل بشأن الإجراءات المتعلقة بالعمليات للبرامج المشتركة؛ (ب) التفهم المتوائم للإدارة القائمة على النتائج والمصطلحات المتصلة بها؛ (ج) الإقرار بأن البرامج المشتركة قد تحدد من وضوح المساهمات التي تقدمها فرادى مؤسسات الأمم المتحدة. وقد جرت معالجة هذه المجالات، على النحو الموضح أدناه.

استحداث خيار إدارة التمويل "المار" والاتفاقات الموحدة

١٩ - أشارت المذكرة الإرشادية الأولى إلى إدارة التمويل الموازي والجماعي للبرامج المشتركة. إلا أنها لم توفر توجيهاً متعلقاً بالعمليات بشأن كيفية تطبيق هذه الطرائق أو خيار "مرور" الأموال من وكالة لأخرى. وتأخذ المذكرة في الحسبان التقدم المحرز في عملية

إصلاح الأمم المتحدة وتوصيات الاستعراض الشامل الذي يجري كل ٣ سنوات بشأن السياسات في عام ٢٠٠١، وتعرض توجيهها تفصيليا بشأن ثلاثة خيارات من خيارات إدارة التمويل التي ستطبق استنادا إلى أساس منطقي برنامجي. وتعرض المذكرة آلية جديدة لمرور الأموال من خلال إحدى مؤسسات الأمم المتحدة إلى مؤسسة أخرى، وتوضح القيمة المضافة للبرمجة المشتركة. وتشمل المذكرة الإرشادية اتفاقات قانونية موحدة لخيارات إدارة التمويل الجماعي والمار. ويجري بذل عدد من الجهود لإدماج المذكرة في الإجراءات الخاصة بكل مؤسسة.

خيار إدارة التمويل المار في بنغلاديش

من الأمثلة على الحالات التي تسبب فيها الافتقار إلى التوجيه الواضح بشأن طريقة التمويل المار بطء التقدم في وضع الصيغة النهائية لبرنامج مشترك البرنامج الذي تمت الموافقة عليه مؤخرا لسلامة الأمومة في بنغلاديش. ومبادرة الأمم المتحدة المشتركة لسلامة الأمومة برنامج فريد يرمي إلى كفالة تركيز جميع الأنشطة لتحقيق سلامة الأمومة في منطقة جغرافية معينة. وتقوم سبع مؤسسات، هي منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) واليونسيف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان بوصفه المؤسسة القائدة، بالتركيز كل في مجال خبرته الفنية للحد من وفيات واعتلال الأمهات أثناء النفاس عن طريق جهد تداؤبي لتنسيق الأنشطة بتمويل من مانح ثنائي. ووثيقة المشروع الموقعة بين الحكومة وصندوق الأمم المتحدة للسكان باسم المؤسسات المشاركة هي الوثيقة الأولى المتصلة بالبرمجة المشتركة في بنغلاديش. والمبادرة تمثل أيضا جزءا من نهج على نطاق القطاع يقوم به المانحون لدعم برنامج الصحة والسكان والتغذية. وتعرض المذكرة الإرشادية المنقحة اتفاقات موحدة يمكن استخدامها لآلية إدارة التمويل المار، مما يدخر جهود الفريق القطري.

آلية التنسيق

٢٠ - أكد بعض الأمثلة القطرية التي جرى استعراضها أن أحد أسباب طول مرحلة وضع البرامج المشتركة كان الافتقار إلى التخطيط السليم وتخصيص موارد غير كافية خاصة خلال المرحلة التحضيرية. وأكد الاستعراض من جديد أن التنسيق السليم يستغرق وقتا وأن الحل هو إيلاء الاهتمام اللازم لمتطلبات الإدارة في البرامج المشتركة منذ الوهلة الأولى.

٢١ - وتقتصر المذكرة الإرشادية أن المؤسسات المشاركة قد ترغب في إضفاء الطابع الرسمي على آلية تنسيق مع الشركاء الوطنيين باستخدام الهياكل القائمة بالفعل مثل

المجموعات المعنية بمواضيع معينة، إلى أقصى حد ممكن. ومن شأن هذا النهج أن يضع خطة عمل مشتركة تتألف من أهداف وأعمال وجدول زمنية واحتياجات من الموارد مشتركة وتتسم بوضوح تحديد المسؤوليات. والتركيز على وضع خطة عمل مشتركة يجد الدعم بتصور متجانس يعبر عن المساهمات الجماعية لمؤسسات الأمم المتحدة واستراتيجياتها المشتركة من أجل البرنامج المشترك.

وضع منهجية متوائمة من أجل حساب التكاليف غير المباشرة
٢٢ - يقر أعضاء المجلس التنفيذي بأن مؤسسات الأمم المتحدة لها هياكل تكلفة متباينة نتيجة للاختلاف في ولاياتها، ووجودها الميداني، وعملياتها، ونتيجة لاختلاف أنماط التمويل فيها. ومعدلات الاسترداد المختلفة للتكاليف غير المباشرة انعكاس ضروري لهذه الاختلافات الهيكلية. ورغم ذلك، كثيراً ما تتعرض مؤسسات الأمم المتحدة المشاركة في برنامج مشترك للضغط من قبل المانحين لقبول معدل الاسترداد نفسه للتكاليف غير المباشرة، مما يمكن أن يرغمها على استخدام الموارد العادية لدعم التكاليف المصاحبة للبرنامج المشترك.

٢٣ - وفي حين أن هياكل التكاليف مختلفة لكل منظمة، ينبغي تحقيق توازن في المنهجية المستخدمة لحساب معدلات الاسترداد. وبدأت المؤسسات في إجراء نقاش بشأن مواءمة مبادئ استرداد التكاليف كجزء من شبكة الميزانية والمالية في إطار اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى. واتفق أعضاء الشبكة على أن من المهم مواءمة النهج المفاهيمي فيما بين المؤسسات وليس بالضرورة المعدلات القابلة للتطبيق. ونتيجة لذلك، في حين أن معدل الاسترداد يرجح أن يتفاوت فيما بين المؤسسات المشاركة في برنامج مشترك، ينبغي لمنهج تقييم التكاليف وتصنيفها أن يكون هو نفسه.

٢٤ - كذلك لاحظ أعضاء شبكة الميزانية والمالية أنه متى ما تم الاتفاق على نظام جديد للتكاليف غير المباشرة، ينبغي تخفيض حالات التنازل عن تطبيق السياسة إلى الحد الأدنى، مع قبول فكرة أن الرؤساء التنفيذيين سيحتاجون إلى الاحتفاظ بسلطة منح الاستثناءات حينما تسمح بذلك الظروف.

تباين فهم مصطلحات الإدارة القائمة على النتائج

٢٥ - تقر المؤسسات الأعضاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بوجود اختلافات في فهمها واستخدامها لمصطلحات مثل "النتيجة" و"الناتج" و"النشاط". وبالتالي فهي قد سعت إلى مواءمة المصطلحات المستخدمة في التخطيط، مثل مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد ضُبطت مصطلحات الإدارة القائمة على النتائج كجزء من عملية التبسيط والمواءمة الشاملة في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وينبغي للمؤسسات

والأفرقة القطرية أن تستخدم الآن مصطلحات البرنامج القطري، ومكونات البرنامج، والمشاريع والأنشطة عند وصف الترتيب الهرمي في هيكل البرامج، واستخدام مصطلحات الهدف والنتيجة والنواتج عند الإشارة إلى الترتيب الهرمي للنتائج باتفاق مع البرنامج القطري، ومكونات البرنامج، والمشاريع، على التوالي.

وضوح الصورة

٢٦ - كثيرا ما يشار إلى وضوح صورة مساهمات المؤسسات والإقرار بها بوصف ذلك عاملا مقيدا. وتسعى المذكرة الإرشادية إلى معالجة هذه الثغرة بالتركيز على أنه ينبغي للبرنامج المشترك، أيا كانت آلية إدارة التمويل المعتمدة، أن يلاحظ الجهد الجماعي للبرنامج وينوه في الوقت نفسه بجهود جميع المؤسسات المشاركة. والشواغل المتعلقة بوضوح الصورة ترد في الاتفاقات القانونية التي وقعتها المؤسسات المشاركة، وهي تتطلب التزام المؤسسة التي تتولى القيادة بهذا المبدأ نفسه.

٢٧ - والوثائق القانونية لترتيبات التمويل الجماعي والمار تنص بوضوح على أنه، أيا كان ترتيب التمويل، ينبغي تحديد أدوار جميع المؤسسات المشاركة ومسؤولياتها بوضوح. ويعنى بذلك تلبية الشاغل إزاء أن البرامج المشتركة آخذة في أن تصبح برنامجا لمؤسسة الأمم المتحدة المكلفة بالتفاوض مع المانحين أو بتولي القيادة في قطاع معين. وتنص المذكرة الإرشادية على أن تشمل خطة العمل المشتركة قائمة بأنشطة الاتصالات للإعلان عن أنشطة البرنامج المشترك بصورة منتظمة.

ثالثا - التوجهات المستقبلية للبرمجة المشتركة

٢٨ - ينبغي النظر إلى المذكرة الإرشادية بوصفها خطوة هامة في الوجهة الصحيحة وبوصفها أداة لتحديد المجالات التي سيتعين تحقيق التناغم فيها مستقبلا. ووجود مؤسسات الأمم المتحدة وفعاليتها ورغبة الدول الأعضاء، بصورة أهم، ستؤثر بقدر كبير في نجاح البرمجة المشتركة والبرامج المشتركة.

الإبلاغ

٢٩ - يعمل فريق من الخبراء الماليين بالفعل على وضع شكل مشترك للإبلاغ المالي الرفيع المستوى إلى المانحين لاستخدامه في البرامج المشتركة. كما يقوم الفريق بوضع حرائط لفتات تكاليف المؤسسات إزاء فئات التكاليف المواءمة الرفيعة المستوى ووضع شكل/نموذج موحد للإبلاغ. والإبلاغ المالي الرفيع المستوى يكمل التقرير السردى الرفيع المستوى الذي وضعته ووافقت عليه بالفعل مؤسسات اللجنة التنفيذية. والنجاح في هذا الجهد سيعتمد على

استعداد المانحين لقبول الشكل والوتيرة المشتركين هذين للإبلاغ الرفيع المستوى، فضلا عن التقارير التي لا تحدد بالضرورة مساهمات مانحين بعينهم في البرامج المشتركة.

الرسائل المتسقة ودعم الإجراءات والدورات المواءمة

٣٠ - يجب على المؤسسات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تظاهي جهودها مع جهود مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، مما ينطوي على مسؤولية على الدول الأعضاء والمانحين الثنائيين. وبوصف تلك المؤسسات أعضاء في مجالس إدارات المنظمات، فإنها في أوضاع تؤهلها بصفة رئيسية لتيسير الموافقة على السياسات والإجراءات التي تعزز البرمجة المشتركة. وينبغي إزالة الاختلافات في تفويض السلطة ودورات الميزانية التي تعيق البرمجة المشتركة.

٣١ - وينبغي أن تكون المواءمة التزاما مستمرا على جميع الأصعدة. والجهود الرامية إلى مواءمة سياسات البرمجة وإجراءاتها فيما بين المؤسسات واستخدام الأنظمة الوطنية المحسنة لا تزال تتعرض للإعاقة بسبب انتشار آليات تمويل العون "الجديدة"، مثل الصناديق العالمية. وتأتي كل آلية جديدة بطائفة من الإجراءات، مما يتطلب من الشركاء الوطنيين والمؤسسات بذل جهود لا يستهان بها للتكيف معها. وسوف تستكمل المذكرة الإرشادية بإضافة الدروس المستفادة.

النُهُج المتكررة في البرمجة التعاونية

٣٢ - بالإضافة إلى البرامج المشتركة عملت مؤسسات الأمم المتحدة معا لزيادة فعاليتها وكفاءتها. وتشمل الأمثلة على ذلك تجميع الأموال لتمويل مستشار مشترك بين القطاعات لتعزيز البرمجة المتكاملة؛ وإجراء دراسات وتقييمات تغطي مجالات تقنية متعددة؛ ووضع قواعد بيانات مشتركة لتتبع مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية. وتتطلب الأهداف الإنمائية للألفية تعاوننا بين جميع الشركاء، وقد وفرت إطارا للجهود التعاونية في بلدان عديدة.