الأمم المتحدة

DP/2013/7

Distr.: General
5 December 2012
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٣

٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ١ شباط/فبراير ٢٠١٣، نيويورك

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

استعراض مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمّعة

موجز

أيد المجلس التنفيذي في قراره ٢٠٠٨/٢٤، تحديد فترة تجريبية لمدة أربع سنوات لتمكين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من المشاركة مالياً في ترتيبات للتمويل الجماعي ودعم الميزانيات القطاعية لدى طلب البلدان المستفيدة من البرامج وضمن أحكام وقيود محددة. وكما طلب المجلس التنفيذي في قراره، تستعرض هذه الورقة جدوى وفعالية هذه العملية في نهاية المرحلة التجريبية.

ويبيّن الاستعراض أن الأحكام المتعلقة بالفترة التجريبية أتاحت للمكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المرونة التي تحتاجها كي تظل شريكة ابتكارية رئيسية في بيئة التعاون الإنمائي المتغيرة على المستوى القطري. وذلك يتيح للمكاتب القطرية: (أ) لا أن تدعو فقط إلى تعاون إنمائي فعال ولكن أيضا إلى ''ترجمة الأقوال إلى أفعال''، أي المشاركة في الدعم المباشر للميزانية إذا ما طُلب إليها ذلك من قبل الحكومة؛ (ب) أن تعزز مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بالسياسة بالمشاركة في محافل السياسة الرئيسية؛ (ج) أن تحشد دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنمية القدرات. وفي بيئة الدعم المباشر للميزانية، تحتاج المكاتب القطرية إلى المرونة التي تتيح لها التعامل مع كامل صفيفة أشكال

131212 071212 12-61160X (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المعونة المعروضة. وقد أسهمت الفترة التجريبية في زيادة الملكية الوطنية، وخلقت مجالا أفسح للتعامل الجيد في مجال السياسات في القطاعات المعنية. وتكمن المساهمة ذات القيمة المضافة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على وجه الخصوص في دعمه للقدرات الوطنية على التفاوض بشأن الدعم المباشر للميزانية وتصميم ذلك الدعم وإدارته.

عناصر قرار

قد يرغب المجلس التنفيذي في أن: (أ) يوافق على الإبقاء على التغييرات في النظام المالي والقواعد المالية على النحو الوارد في الوثيقة DP/2008/36 إلى ما بعد الفترة التجريبية ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٢، بغية مواصلة تزويد المكاتب القطرية بما تحتاجه من مرونة في بيئة الدعم المباشر للميزانية، مع التسليم بأن هذه القواعد المالية والنظام المالي قد يخضعان، إذا لزم الأمر، لمزيد من التنقيح في سياق مواءمة النظام المالي والقواعد المالية التي يجري النظر فيها حاليا في الأمم المتحدة؛ (ب) يطلب تقاسم نتائج الفترة التجريبية عبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومع أعضاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية؛ (ج) يشجع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على متابعة هذا النهج مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لكفالة التآزر واتباع نُهج مشتركة إزاء الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمّعة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – معلومات أساسية ٤

ثالثا – تطور سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو الدعم المباشر للميزانية ٧

رابعا – التجارب المستخلصة من المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٩

خامسا – الطلب والتوقعات ١٤

سادسا – التوصيات المقدمة إلى المجلس التنفيذي للنظر فيها ١٥

أولا – مقدمة

١ – أصبح الدعم المباشر للميزانية، خلال العقد الماضي، جزءا لا يتجزأ من حافظة أشكال المعونة المتاحة للبلدان المستفيدة من البرامج. وقد اتخذ المجلس التنفيذي، خلال دورته العادية الثانية لعام ٢٠٠٨، القرارين ٢٠٠٨/٢٤ و ٢٠٠٨/٢٩ بشأن مواقف المنظمة تجاه الدعم المباشر للميزانية.

٢ – وكجزء من هذين القرارين، أيد المجلس تحديد مرحلة تجريبية مدتها أربع سنوات لكي يتيح للمكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي خيار أن تشارك ماليا في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة وفقا لأحكام معينة. ومع اقتراب الفترة التجريبية من نهايتها، يتعين إجراء استعراض للمبادرة في الدورة العادية الأولى للمجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، استنادا إلى المعايير المبينة في التقريرين ذوي الصلة المقدمين إلى المجلس التنفيذي (DP/2008/36 و DP/2008/53).

٣ – ويستند هذا الاستعراض إلى دراسة مكتبية ومقابلات مع أصحاب المصلحة المعنيين في البلدان المستفيدة من البرامج التي تنفَّذ فيها الفترة التجريبية و/أو يُنظر جدياً في ذلك. ويولى اهتمام خاص لمسألة ما إذا كان يمكن للبرنامج الإنمائي أن يدعم الملكية وتنمية القدرات على المستوى القطري من خلال الأحكام المختبرة في إطار المبادرة التجريبية. وينتهي التقرير بتوصية للنظر فيها من جانب المجلس بشأن ما إذا كان ينبغي استمرار العمل بأحكام الفترة التجريبية و/أو إدماجها في قواعد وإجراءات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٤ – وتتألف الورقة من خمسة أجزاء. يقدم الجزء الأول معلومات أساسية موجزة عن الدعم المباشر للميزانية بوصفه شكلا من أشكال المعونة والدروس المستفادة من استخدامه. ويلي ذلك فصل يبيّن تطور سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو الدعم المباشر للميزانية. أما محور الاستعراض فهو الفصل الرابع، الذي ينظر في التجارب المستخلصة من المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي استنادا إلى المعايير المجملة في الوثيقتين DP/2008/36 و DP/2008/53. وبعد تقييم الطلب على الفترة التجريبية والتوقعات بشأنها، يقدم الفصل الأخير مجموعة من التوصيات للنظر فيها من قبل المجلس التنفيذي.

ثانيا – معلومات أساسية

٥ – بينما يسلم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن الدعم المباشر للميزانية ليس من صميم عمله، فإنه يعترف به كأداة لتمويل التنمية يمكن أن تعزز الملكية الوطنية والشفافية ومواءمة التعاون الإنمائي مع أولويات الميزانيات الوطنية. والبرنامج الإنمائي يدعم حكومات البلدان

المستفيدة من البرامج التي تعرب عن اهتمام متزايد باستخدام آليات الدعم المباشر للميزانية باعتبارها إحدى وسائلها المفضلة لتنسيق التمويل الإنمائي وإدارته ورصده من خلال الميزانيات الوطنية مباشرةً.

٦ - إن توجيه المدفوعات مباشرة إلى ميزانيات الحكومات المتلقية ليس بدعة. إذ يرجع تقديم المساعدة للميزانيات إلى أواخر الخمسينات، عندما كانت تقدم تلك المساعدة إلى البلدان الخارجة من الحكم الاستعماري. وهذه المدفوعات المباشرة كانت تعقبها معونات سلعية في السبعينات ودعم لميزان المدفوعات. وفي أواسط التسعينات، أصبح تخفيف عبء الديون عنصرا هاما من الدعم المالي المباشر المقدم للبلدان النامية. وأبرز مثال على ذلك هو مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي شُرع فيها في عام ١٩٩٦. وارتبط تخفيف عبء الديون من خلال تلك المبادرة بورقات استراتيجية الحد من الفقر بغية كفالة استخدام الأموال المحررة عن طريق تخفيف عبء الديون لتخفيف وطأة الفقر في البلد المعني.

٧ - وفي سياق دعوة إلى جعل المساعدة الإنمائية أكثر فعالية وكفاءة، ظهر الدعم المباشر للميزانية كشكل من أشكال المعونة في أوائل الألفية الثالثة. وتعرّف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الدعم المباشر للميزانية بأنه ''طريقة لتمويل ميزانية بلد شريك عن طريق نقل الموارد من وكالة خارجية إلى الخزانة الوطنية للحكومة الشريكة''. وعلى عكس المعونة المقدمة للمشاريع، يتم إدارة الدعم المباشر للميزانية حصريا من جانب نُظم البلد المتلقي، من قبيل عمليات التخصيص، والميزانية، والشراء، والمحاسبة، ومراجعة الحسابات. ويمكن أن يتخذ الدعم المباشر للميزانية شكلين، كالتالي: (أ) دعم الميزانية العامة، وهو مساهمة عامة في ميزانية الحكومة، بما في ذلك ميزان المدفوعات؛ (ب) دعم الميزانيات القطاعية، وهو مساهمات موجهة نحو قطاع أو برنامج مواضيعي. ويمكن أن تسفر ترتيبات إدارة الأموال في إطار دعم الميزانيات القطاعية عن ترتيب للأموال المجمعة (يسمى أيضا صناديق التمويل المشتركة) يتعلق بقطاع أو برنامج مواضيعي محدد أو خطة محددة.

٨ - ومن الصعب الحصول على بيانات عالمية مجمعة بشأن حجم الدعم المباشر للميزانية. ويمكن استخدام البيانات المتعلقة بالمؤشر ٩ (النُهج القائمة على البرامج، التي يعد الدعم المباشر للميزانية جزءا منها) من الدراسة الاستقصائية بشأن رصد إعلان باريس كبديل حذر. ووفقاً للدراسة الاستقصائية لعام ٢٠١١، سلّم مبلغ ١٦،٩ مليون دولار، أو ٢٣ في المائة، من المساعدة المقدمة من المانحين المشاركين في شكل دعم للميزانية إلى ٧٨ بلدا وإقليما. وعموما، هناك، فيما يبدو، زيادة طفيفة في المساعدات المقدمة على أساس البرامج

في السنوات الأخيرة (عينة من ٣٤ بلدا). وفي عام ٢٠٠٥، كانت نسبة ٣٥ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي جرى استقصاؤها تستند إلى برامج. وفي عام ٢٠٠٧، هبطت هذه النسبة إلى ٣٤ في المائة، بينما ارتفعت مرة أخرى إلى ٣٧ في المائة في عام ٢٠١٠.

٩ - وتقدم التقييمات والدراسات التي أجريت مؤخرا، وأغلبها اضطلع به على المستوى القطري، استعراضا مختلطا للدعم المباشر للميزانية، وتدعو إلى اتباع نُهج أكثر واقعية واتساما بالطابع العملي. فالدعم المباشر للميزانية ليس علاجا شافيا من أجل تخفيف وطأة الفقر كما أنه لن يختفي في المستقبل المنظور. ولا بد من النظر إلى الدعم المباشر للميزانية كما هو في الحقيقة: أداة من أدوات التمويل المتاحة للبلدان النامية وشركاء التنمية.

١٠ - فبالنسبة للبلدان المتلقية، الأساس المنطقي لتلقي المساعدات في شكل دعم للميزانية هو فوق كل شيء تعزيز للملكية. وتعتبر بعض البلدان في سياساتها المتعلقة بالمعونة الدعم المباشر للميزانية شكلا مفضلا من أشكال المعونة، بينما ترى بلدان أخرى أنه عنصر واحد من خليط أشكال المعونة الخاص بها. وعموماً، يعتمد نجاح الدعم المباشر للميزانية على قوة الإرادة السياسية فضلا عن قدرات الحكومة على إدارة العمليات ذات الصلة. وهناك أدلة على أنه في وجود الدعم المباشر للميزانية، يتحسن نظام الإدارة المالية للبلدان المتلقية (انظر، على سبيل المثال، *Providing Budget Support to Developing Countries* (تقديم دعم الميزانية للبلدان النامية) وزارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية، ٢٠٠٨). وبينما يتيح الدعم المباشر للميزانية إمكانية زيادة مرونة البلد المتلقي، فإنه لا يؤدي بالضرورة إلى خفض التقلب. والحقيقة، أنه يمكن سحب أو تعليق الدعم المباشر للميزانية لأسباب سياسية و/أو بسبب عدم الوفاء بالمعايير المتفق عليها.

١١ - ومن وجهة نظر شركاء التنمية، إن الأساس المنطقي لتوجيه المساعدة في شكل دعم مباشر للميزانية هو تعزيز الملكية الوطنية، وزيادة المواءمة وتحرير القدرات من خلال خفض تكاليف المعاملات. وترتبط الزيادة في دعم الميزانية أيضا بالضغط الداخلي على شركاء التنمية من أجل خفض التكاليف الإدارية. ففي حين يوجه بعض المانحين حصصا كبيرة من مساعدتهم الإنمائية الرسمية في شكل دعم للميزانية، (على سبيل المثال، الاتحاد الأوروبي، والسويد، والمملكة المتحدة)، تتبع بلدان أخرى نهجاً أكثر حذراً (على سبيل المثال، من خلال عمليات تجريبية). وعموما، لا يسهم مقدمو التعاون الإنمائي المستجدون في آليات الدعم المباشر للميزانية.

ثالثا – تطور سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو الدعم المباشر للميزانية

١٢ – بالنظر إلى تزايد الدعم المباشر للميزانية والاهتمام الكبير الذي يحظى به هذا الشكل من أشكال المعونة على الصعيدين العالمي والقطري، فقد طلبت الجمعية العامة إلى منظومة الأمم المتحدة، في قرارها ٢٥٠/٥٩ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في عام ٢٠٠٤، ''أن تدعم القدرات الوطنية على إدارة مختلف أشكال المعونة، بما في ذلك النُهج المتبعة على أساس المنظومة والدعم المقدم للميزانية''. وفي قرارها ٢٠٨/٦٢، بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٧ (الفقرة ١٠٣) تشجع الجمعية العامة صراحة ''دعوة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي إلى المشاركة، بحكم وظيفته، في طرائق المعونة وآليات التنسيق الحالية والجديدة، بناء على طلب البلد المستفيد من البرامج، وتدعو جهاز الأمم المتحدة الإنمائي إلى تعزيز مشاركته في هذا الصدد''.

١٣ – وقد بات واضحا أن البرنامج الإنمائي، بوصفه أحد شركاء التنمية الرئيسيين ووفقا للقرارات المذكورة أعلاه، لا بد أن يضع سياسة بشأن دعم الميزانية. وفي عام ٢٠٠٨، قدم البرنامج تقريرين إلى مجلس إدارته: مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة (DP/2008/36) وتقرير المتابعة، دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بيئة المعونة المتغيرة على المستوى القطري (DP/2008/53). ويبرز كلا التقريرين أن الميزة النسبية للبرنامج الإنمائي لا تكمن في المساهمات المالية ولكن في الدعم المقدم لتنمية القدرات الوطنية.

١٤ – وفي حين استُبعد دعم الميزانية العامة، فقد اقترح التقريران أن ينظر البرنامج الإنمائي في المشاركة في دعم الميزانيات القطاعية والتمويل المجمّع. والأساس المنطقي لمشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة هو للاستجابة للطلبات القطرية المتزايدة من أجل تنمية القدرات وزيادة مشاركة البرنامج الإنمائي في الجهود المبذولة لتحقيق التناسق والاتساق. وقد أُوصِي أيضا بأن يشارك البرنامج الإنمائي فقط في التمويل الجماعي في المجالات أو القطاعات الذي يكون له بالفعل وجود فيها من خلال مشروع مستقل (انظر DP/2008/36).

١٥ – وقد عرض التقرير التكميلي أربعة خيارات مختلفة لمشاركة المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة، استجابة لطلب بلد ما مستفيد من البرامج لتقديم الدعم لتنمية القدرات وزيادة مشاركة البرنامج الإنمائي في الجهود المبذولة لتحقيق التناسق والاتساق (انظر الفقرة ١٧، DP/2008/53). ويمكن ،كبديل لذلك، استخدام

هذه الخيارات مجتمعة، إذا ما طُلب ذلك. ويمكن أن يأخذ الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي شكل مبادرة لتنمية القدرات وخدمات استشارية تتعلق بالسياسات وذلك من خلال ما يلي:

(أ) مشروع اعتيادي للبرنامج الإنمائي لتقديم خدمات استشارية تتعلق بالسياسات ودعم تنمية القدرات؛

(ب) إدارة أموال مجمّعة بناء على طلب من حكومة ما؛

(ج) التوقيع على إنشاء صندوق للدعم القطاعي لميزانية ما أو صندوق لإدارة أموال مجمّعة لطرف غير مقدم لأموال أو كطرف ''موقّع دون أي التزام ائتماني'' أو أن يصبح غير موقّع مع منحه مركز مراقب في مجموعة الشراكة المعنية؛

(د) تخصيص مساهمة مالية لصندوق دعم ميزانية قطاعية ما أو لصندوق أموال مجمّعة يديره كيان حكومي، أو لصندوق أموال مجمّعة في مجالات ولايته يديره صندوق أو برنامج أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة.

١٦ - ووفقاً لقرار مجلس الإدارة ٢٠٠٨/٢٩، أعد البرنامج الإنمائي مبادئ توجيهية تنفيذية - مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمّعة ومبادئ توجيهية وإجراءات للمكاتب القطرية ووحدات المقر لعام ٢٠٠٩ - تعكس التعديلات المتفق عليها للنظام المالي والقواعد المالية، حتى يمكن البدء في تنفيذ سياسة الفترة التجريبية. وقد أتيحت المبادئ التوجيهية لجميع الموظفين في أيار/مايو ٢٠٠٩.

١٧ - وسيركز هذا التقرير على تحليل تجارب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بالخيار (د) بشأن تقديم الدعم المالي للميزانيات القطاعية أو الأموال المجمعة. ولن يستعرض هذا التقرير الخيارات الثلاثة الأخرى المتاحة للمكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي تفصيلا. ومع ذلك، فمن المجدي الإشارة إلى أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالدعم المباشر للميزانية تستخدم أيضا لتمكين البرنامج الإنمائي، من خلال مكتبه للصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء، من الاستجابة للطلبات المقدمة من الحكومات لإدارة أموال مجمعة، وبخاصة في مجال تغيُّر المناخ. وقد طلبت حتى الآن أربع حكومات وطنية (إثيوبيا، وإكوادور، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ومالي) دعم البرنامج الإنمائي في هذا المجال بعينه.

١٨ - وأول هذه الصناديق الوطنية هو الصندوق الاستئماني المسمى ياسوني إشبينغو تامبوكوتشا تيبيوتيني (ياسوني آي تي تي) الذي أنشئ في آب/أغسطس ٢٠١٠ لتسهيل تلقي المساهمات من المجتمع الدولي دعماً لقرار إكوادور التخلي أبداً عن التنقيب في حقول ياسوني

آي تي تي النفطية الواقعة في واحدة من أهم المحميات البيولوجية وأكثرها تنوعا في العالم وفي الداخل لصالح شعوبها الأصلية. واستجابة لطلب من حكومة إكوادور، أعد البرنامج الإنمائي صكاً قانونياً والإجراءات التنفيذية ذات الصلة لتمكينه من تقديم خدمات إدارة الصناديق إلى الحكومة. وتشمل الترتيبات القانونية اتفاقاً معدلا لخدمات الإدارة إلى جانب الترتيب الإداري الموحد لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وقد أُبرم كلاهما مع الحكومة والجهات المانحة المساهمة في مبادرة ياسوني آي تي تي، على التوالي. ويقوم مكتب البرنامج الإنمائي للصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء بتحويل المساهمات المقدمة من الجهات المانحة مباشرة إلى الشركاء الوطنيين في إطار المبادئ التوجيهية للمجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي المعتمدة لدعم الميزانيات القطاعية والتمويل المجمع المذكورة أعلاه. وستتولى المنظمات المنفذة الوطنية كامل المسؤولية البرنامجية والمالية عن الأموال التي يدفعها إليها البرنامج الإنمائي بناء على تعليمات لجنة ياسوني التوجيهية التي ترأسها الحكومة. ويتولى إدارة هذه الأموال كل متلق ومنظمة منفذة لصندوق ياسوني وفقاً للإطار التنظيمي الوطني، شريطة ألا يتعارض النظام المالي والقواعد المالية الوطنية مع مبادئ النظام المالي والقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

رابعا – التجارب المستخلصة من المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

١٩ – أظهرت التجربة المستخلصة خلال الفترة التجريبية من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٢ أن الأحكام الواردة في قراري المجلس التنفيذي ٢٠٠٨/٢٤ و ٢٠٠٨/٢٩ تمكّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من التعامل بصورة أكثر إيجابية ومرونة مع أدوات التمويل المفضلة للبلدان النامية في بيئة التعاون الإنمائي المتغيرة. وقد أتاحت أيضا فرصا جديدة للبرنامج الإنمائي ليأخذ وضع شريك تقني في مجالات بالغة الأهمية– بأن يكون له رأي في مفاوضات السياسة الموضوعية وبتقديم الدعم التقني بشأن المسائل الموضوعية التي تفتقر فيها الحكومة إلى القدرة وكذلك بشأن القضايا الإدارية بهدف تحسين فعالية التعاون الإنمائي.

٢٠ – وفي الفترة بين عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠١٢، تلقت المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي تعبيرات عن الرغبة في المساهمة ماليا في الدعم المباشر للميزانية، من قِبَل حكومات أوغندا، وبوركينا فاسو، ورواندا، وكمبوديا، وموزامبيق، ونيبال وعدة بلدان أخرى. غير أنه بعد دراسة الإمكانيات، آثرت الحكومة والبرنامج الإنمائي في جميع البلدان، باستثناء بوركينا فاسو، الاستجابة لطلبات تنمية القدرات بصورة أكثر ملاءمة لظروف البلد دعما لآليات دعم الميزانية، بدلا من أن يقوم البرنامج الإنمائي بتقديم الدعم للميزانية جنبا إلى جنب مع الجهات المانحة الأخرى. وفي هذه السياقات، يقدم البرنامج الإنمائي في أغلب الأحيان الدعم

لوزارة المالية و/أو التخطيط لتحسين تنسيق المعونة وتعزيز المساءلة المتبادلة عن نتائج التنمية (على سبيل المثال في رواندا وموزامبيق ونيبال).

٢١ - وفي عدة أمثلة، مثلما حدث في كمبوديا، وافقت الحكومة وشركاء التنمية عموما على اتباع نهج مرن إزاء النُهج القائمة على البرامج حيث يتم التركيز الرئيسي على التوجيه وصنع القرار والتنسيق. وفي الوقت ذاته، يُبقَي على مرونة طرائق التمويل ويُسمح بترتيبات تمويل موازية بالإضافة إلى التمويل المجمّع أو استخدام نظم الميزانية والخزانة الوطنية. وفي البلدان التي تنظر فيها الحكومة والبرنامج الإنمائي في خيارات الدعم المباشر للميزانية، يصبح البرنامج الإنمائي و/أو فريق الأمم المتحدة القطري عادة عضوا منتسبا في مجموعة المانحين لدعم الميزانية العامة أو يكون له مركز المراقب بدون أن يتحمل التزاما ائتمانيا.

٢٢ - وبدأت بوركينا فاسو في استخدام الدعم المباشر للميزانية في عام ٢٠٠٥. وفي عام ٢٠١١، بلغ مجموع الدعم المقدم للميزانية ٣٧١ مليون دولار، أو ٣٢،٤ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، مقابل ٣٠،٥ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠٠٨، تلقى المكتب القطري للبرنامج الإنمائي طلبا من حكومة بوركينا فاسو للمشاركة في دعم الميزانيات القطاعية. وقد ووُفق على الطلب في عام ٢٠٠٩ فيما يتعلق بمشروعين في مجالين ذوي أولوية حددهما الحكومة، يدخلان ضمن الولاية الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وتعزيز حقوق الإنسان). وبلغت مساهمة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية في بوركينا فاسو لعام ٢٠١١ في مجال مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ٠٠٠ ٠٠٠ ٨٥ فرنك من فرنكات الجماعة المالية الأفريقية (أو ١٧٤،٨٨٥ دولارا من مجموع المساهمة البالغ ٧٧٠ ٤١٥ ٩٢٦ فرنكاً من فرنكات الجماعة المالية الأفريقية، أو ٠٧٣ ٩٠٦ ١ دولاراً). ومثّل ذلك ٩،١٨ في المائة من أموال الميزانية القطاعية لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وكان المبلغ الذي مُول من الموارد العادية أقل من الحد الأقصى البالغ ١٠ في المائة من حد الإنفاق السنوي المأذون به للمبالغ الأساسية الوارد في إطار التخطيط للموارد الذي أيده المجلس في قراره ٢٠٠٨/٢٤. وكان تقييم أداء الصندوق المجمع لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز عالياً، من حيث معدلات الأداء والاستيعاب على السواء. وينبغي الإشارة أيضا إلى أن البرنامج الإنمائي يقوم بدور هام في دعم الجهود الحكومية الرامية إلى زيادة فعالية التعاون الإنمائي. ويُنظر أيضا إلى مساهمة البرنامج الإنمائي في الأموال المجمعة باعتبارها ''ترجمة للأقوال إلى أفعال''، مما يدعم الثقة بين الشركاء ويعزز مصداقية المنظمة على الصعيد القطري.

٢٣ - أُجملت الأسئلة المتعلقة بالمعايير بشأن الاستعراض النوعي للمرحلة التجريبية للبرنامج الإنمائي التي تتيح للمكاتب القطرية المشاركة مالياً في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمّعة، في وثيقتي مجلس الإدارة DP/2008/36 (الفقرة ٢٨) و DP/2008/53 (الفقرة ٢٤). ويمكن تجميع هذه الأسئلة في المجالات التالية: (أ) السياسة والشراكات؛ (ب) الملكية؛ (ج) استخدام النُظم القطرية؛ (د) المساءلة المتبادلة؛ (هـ) إمكانية التنبؤ؛ (و) التنسيق والاتساق.

الإطار ١ – موجز للمعايير المبينة في الوثيقتين DP/2008/36 و DP/2008/53

المجال	المعايير
السياسة والشراكات	▪ هل عزز دخول البرنامج الإنمائي من أثر مساهمات البرنامج في وضع السياسات وتنمية القدرات؟ ▪ هل كانت هناك زيادات قابلة للقياس في الاستثمارات في تنمية القدرات، والأولوية الوطنية المعطاة لها، في مجالات المشاركة في الدعم المباشر للميزانية والأموال المجمعة؟ ▪ ما هو الأثر الحاصل على العلاقات مع الحكومة والشركاء المانحين، بما في ذلك العلاقات مع الآلية الوطنية لتنسيق المعونة؟ ▪ هل أسهمت مشاركة البرنامج الإنمائي في زيادة الدور المتعلق بالسياسات والدعوة الذي يقوم به البرنامج الإنمائي في المجال المحدد؟
الملكية	▪ هل زادت مشاركة البرنامج الإنمائي من تعزيز الملكية القطرية؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هو الدليل؟
استخدام النُظم القطرية	▪ هل أسهمت مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة في زيادة استخدام النظم القطرية وعززت قدرات النظم القطرية ذات الصلة، على سبيل المثال، في مجالات الشراء والإدارة المالية العامة ومراجعة الحسابات؟
المساءلة المتبادلة	▪ هل عزز دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة من أداء نظم الإدارة المالية العامة للبلدان المستفيدة من البرامج وخضوعها للمساءلة؟ ▪ هل كان هناك رصد ومراقبة على النحو السليم في الصندوق المعني، تمشيا مع مذكرة التفاهم ذات الصلة؟ ▪ هل تُستخدم أداة التقييم المواءَمة للتحويلات النقدية أو أداة أخرى متفق عليها لتقييم القدرات؟ وهل يتم رصد هذه النتائج فيما يتعلق بالتحسينات الحاصلة في إدارة البرامج والمالية الوطنية وقدرات الرصد؟

المجال	المعايير
إمكانية التنبؤ	▪ هل نُفذ دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة بطريقة تعزز إمكانية التنبؤ بالموارد وتحد من تقلبها؟
التنسيق والاتساق	▪ هل أحدثت مشاركة البرنامج الإنمائي في دعم الميزانيات القطاعية والأموال المجمعة اختلافا في التنسيق والاتساق على المستوى القطري؟
	▪ هل أفضت مشاركة البرنامج الإنمائي إلى زيادة المعقولية والفعالية من حيث التكاليف وخفضت تكاليف المعاملات في إدارة المساعدة الإنمائية؟ هل حررت قدرات؟ وإذا كان الأمر كذلك فكيف؟

٢٤ - من حيث السياسة والشراكة، مهّدت الأحكام المتعلقة بالسياسة بشأن مشاركة البرنامج الإنمائي في الدعم المباشر للميزانيات والأموال المجمعة السبيل لمزيد من الحوار الجيد بشأن السياسة. وقد عزز دخول البرنامج الإنمائي في هذا الترتيب من أثر مساهمات المنظمة فيما يتعلق بالسياسة. وعزز أيضا الشراكات وزادها مع الشركاء الحكوميين، والمجتمع المدني، وشركاء التنمية الآخرين. فعلى سبيل المثال، كانت المشاركة في الأموال المجمعة في بوركينا فاسو ذات أهمية استراتيجية. وكفلت للبرنامج الإنمائي القدرة على أن يواصل القيام بوظيفة وسيط حفاز فيما يتعلق بالسياسة وأن يعزز دوره الدعوي في المجالات التي له ولاية فيها في إطار برنامج قطاعي وما يلازمه من الأطر الملاءَمة للحوار بشأن السياسات. ونتيجة للصندوق المجمع لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والدعوة ذات الصلة، أُدمجت حقوق الأقليات والفئات المحددة فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وهكذا فتحت المشاركة في ترتيب التمويل المجمع مجالا حيويا فيما يتعلق بالسياسة من حيث زيادة التدخلات الإنمائية البالغة الأهمية. وبالمثل، أتاح الصندوق المجمع في مجال حقوق الإنسان للبرنامج الإنمائي فرصة للمشاركة في حوار رفيع المستوى بشأن السياسات مع الحكومة ورؤساء البعثات الدبلوماسية الشريكة في شكل الصندوق المجمع.

٢٥ - كذلك ساعدت الأحكام المتعلقة بالسياسات على تعزيز الملكية الوطنية في البلدان التي استُخدمت فيها. واللجان التوجيهية ذات الصلة ترأسها الحكومة في العادة بمشاركة شركاء التنمية والمجتمع الدولي والقطاع الخاص. وبإتاحة خيار المشاركة في دعم الميزانيات القطاعية أو صندوق مجمّع، يصبح في مقدور البرنامج الإنمائي أن يتواءم مع أشكال المعونة المفضلة للبلد المستفيد من البرامج. ولما كانت المساهمات المالية توجه من خلال النظم الوطنية، فإن ملكية العمليات مضمونة (على سبيل المثال، الإدارة المالية العامة، والمشتريات العامة، والرقابة على الميزانية، ومراجعة الحسابات). وأجري تقييم للصندوق المجمع لمكافحة

فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في بوركينا فاسو خلص إلى أن الصندوق المجمع كان له ميزات نسبية على طرائق التمويل الأخرى وشجع شركاء التنمية على مواصلة التزامهم بهذه العملية وزيادة ذلك الالتزام.

٢٦ - وقد أسهمت مشاركة البرنامج الإنمائي في التمويل المباشر للميزانية، شأنه شأن شركاء التنمية الآخرين، في زيادة استخدام النظم القطرية وتعزيز القدرات الوطنية للنُظم القطرية ذات الصلة. والحقيقة أن الضعف الشائع لاستخدام النُظم القطرية يشكل عقبة رئيسية في سبيل زيادة فعالية التعاون الإنمائي. وقد عمل كثير من البلدان المستفيدة من البرامج بجد على تعزيز نظمها القطرية، إلا أن شركاء التنمية لا يستخدمون النُظم الوطنية استخداماً كاملاً، كما هو موثق في الدراسة الاستقصائية الدورية بشأن رصد إعلان باريس المتعلق بفعالية المعونة. ففي بوركينا فاسو، على سبيل المثال، تشير التقييمات التي أجراها برنامج النفقات العامة والمساءلة المالية الذي مقره البنك الدولي للنظام الوطني للإدارة المالية العامة في عام ٢٠١٠، والتقييم الكلي ذو الصلة للنهج الموحد للتحويلات النقدية إلى أن النظام مرضٍ عالمياً وليس له مخاطر ائتمانية كبيرة بشأن تحويل الموارد إلى الشركاء. غير أن فعالية عمليات مراجعة الحسابات التي تتم عن طريق ديوان المحاسبة لا تزال ضعيفة، مما يتطلب مزيدا من الدعم لتنمية القدرات. وبتوجيه مزيد من الأموال من خلال الدعم المباشر للميزانية، ستُستخدم النُظم ويمكن زيادة تقويتها. وقد أظهر تقييم عام ٢٠١١ للصندوق المجمّع لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في بوركينا فاسو أن أداء إجراءات الشراء مرضٍ في الحقيقة.

٢٧ - وتشير الأدلة المستمدة من المستوى القطري إلى أن المشاركة في آلية دعم الميزانيات القطاعية و/أو الأموال المجمعة تعزز المساءلة المتبادلة بين أصحاب المصلحة الوطنيين وشركاء التنمية. وقبل المشاركة في الآليات ذات الصلة، يضطلع البرنامج الإنمائي بتحليل لهيكل إدارة الآلية، مع التركيز بشكل خاص على القدرات الوطنية. وفي بوركينا فاسو، وضعت الحكومة وجميع شركاء التنمية المشاركين دليلاً إجرائياً لتنظيم إدارة الموارد في إطار الصندوق المجمّع المشترك. وأنشئت لجنة توجيهية لرصد الآلية واستعراض تقارير الأنشطة.

٢٨ - وهناك بعض الدلائل على أن المشاركة في آلية دعم الميزانيات القطاعية أو الأموال المجمّعة تسهم إسهاماً إيجابيا في إمكانية التنبؤ بالموارد الإنمائية. وفي بوركينا فاسو، يرجع الفضل إلى وجود الأموال المجمعة أيضا ليس فقط في تحقيق الهدف المحدد لتعبئة الموارد ولكن في تجاوزه (بنسبة ٨ في المائة).

٢٩ - وفيما يتعلق بالتنسيق والاتساق، ساعدت المشاركة في دعم الميزانيات القطاعية والتمويل المجمع على تخفيض العبء الإداري لأصحاب المصلحة المعنيين على المستوى المحلي، لا سيما للنظراء الحكوميين. ويمكن أن يتم بسهولة أكبر إدراج تقديم الدعم المستمر لتنمية القدرات في الهياكل القائمة، إذ أنه لم يعد هناك احتياج لوحدات موازية لتنفيذ المشاريع في وجود آلية لدعم الميزانيات القطاعية و/أو الأموال المجمعة.

٣٠ - أما القضايا التي تشتبك معها المكاتب القطرية فيما يتعلق بالإدارة الفعالة في بيئة الدعم المباشر للميزانيات والتمويل المجمع فهي: (أ) الحد الأقصى المالي، الذي يمكن أن يعني أنه ليس كل الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي في القطاع المعني يمكن توجيهه من خلال الصندوق المجمع ولكن الأمر يستلزم إنشاء مشاريع إضافية؛ (ب) المركزية في عملية اتخاذ القرار، مما يستغرق وقتاً طويلاً، الأمر الذي يمكن أن يضر بسمعة البرنامج الإنمائي على المستوى القطري؛ (ج) أن النُهُج المتبعة في الدعم المباشر للميزانية ليست متساوقة عبر منظمات الأمم المتحدة؛ فعلى سبيل المثال، ليس لدى اليونيسيف أي قيود على المساهمات المقدمة للدعم المباشر للميزانية؛ (د) أن الإطار التوجيهي للسياسات، بما في ذلك النظام المالي والقواعد المالية للبرنامج الإنمائي، يمكن أن يفرض عبئاً إدارياً إضافياً على النظراء الوطنيين (على سبيل المثال، في بوركينا فاسو، يقدم الصندوق المجمّع لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تقارير كل ستة أشهر، ولكن النظام المالي والقواعد المالية للبرنامج الإنمائي ينصان على تقديم تقارير كل ثلاثة أشهر).

خامسا - الطلب والتوقعات

٣١ - على الرغم من أن عدد البلدان المهتمة لا يزال صغيراً، فالذين يلتمسون المشاركة المالية من جانب البرنامج الإنمائي اهتمامهم شديد. فعلى سبيل المثال، يُطلب من المكتب القطري للبرنامج الإنمائي في بوركينا فاسو أن يظل مشتركاً في الآليات الحالية للتمويل المجمّع وأن يشارك في صندوق مجمّع إضافي.

٣٢ - وبينما أصبحت مزايا ومساوئ الدعم المباشر للميزانيات أكثر وضوحاً في السنوات الأخيرة وكانت نتائج الاستعراضات مختلطة، لا يزال جزء هام من طيف أشكال التمويل متاحاً للبلدان المستفيدة من البرامج. وإذا ما أراد البرنامج الإنمائي أن يظل شريكاً بالغ الأهمية في بيئة الدعم المباشر للميزانية، فيجب تمكين المكاتب القطرية من أن تستجيب للطلبات المقدمة من الحكومات المعنية للبلدان المستفيدة من البرامج، سواء فيما يتعلق بالسياسات أو بأشكال التمويل.

٣٣ - ولتعزيز التعلّم داخل البرنامج الإنمائي وعبر صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، سيكون تقاسم التجارب والدروس المستفادة أمراً ذا أهمية حيوية. وبالتالي، ينبغي تقاسم نتائج الاستعراض النوعي للفترة التجريبية التي مدتها أربع سنوات على شبكات المعارف التابعة للبرنامج الإنمائي والأمم المتحدة من أجل زيادة التعلم المؤسسي وتعزيز تبادل التجارب عبر منظمات الأمم المتحدة.

سادسا - التوصيات المقدمة إلى المجلس التنفيذي للنظر فيها

٣٤ - كما بين المجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٨، لا تعتبر البلدان المستفيدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعم الميزانيات القطاعية من صميم اختصاص البرنامج، وفي أحيان كثيرة لا تطلبه. ومع ذلك، فهي تعتبره خيارا نافعا وعمليا. وتمكّن السياسة البرنامج الإنمائي، إذا طُلب منه هذا الخيار، من أن يكون أكثر مرونة واستجابة إزاء احتياجات الحكومات والنهج التي تتبعها في التنسيق بين الجهات المانحة في بيئة الدعم المباشر للميزانية. ويكفل ذلك أنه يمكن للبرنامج الإنمائي أن يظل شريكا بالغ الأهمية وابتكاريا وأن يستجيب لطلبات الحكومات على النحو الموائم لها.

٣٥ - وقد أفادت سمعة البرنامج الإنمائي بوصفه شريكا إنمائيا مرنا ومتجاوبا من الفترة التجريبية للدعم المباشر للميزانية، بما في ذلك عن طريق تمكين البرنامج الإنمائي من تلبية الطلبات المقدمة من الحكومات لإدارة الأموال المجمعة الوطنية. وتقدر البلدان المستفيدة من البرامج عموما إمكانية مشاركة البرنامج الإنمائي في هذا المجال، وقد أشارت الاستعراضات التي اضطلعت بها شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، والتقييمات الأخرى لأداء البرنامج الإنمائي بصورة إيجابية لوجود تلك السياسة (انظر استعراضات شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف واستجابات البرنامج الإنمائي ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتنفيذ إعلان باريس المتعلق بفعالية المعونة).

٣٦ - وفيما يتعلق بإدارة المخاطر، تظهر تجربة السنوات الأربع الماضية أن المخاطر الائتمانية للمساهمات المالية للبرنامج الإنمائي في أموال الدعم المباشر للميزانية مخاطر لا تُذكر. وذلك بالدرجة الأولى هو نتيجة للحد الأقصى البالغ ١٠٠ ٠٠٠ دولار لهدف تخصيص الأموال من الموارد الأساسية وانخفاض مستوى الطلب.