

Distr.: General
16 March 2015
Arabic
Original: English

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



الدورة السنوية لعام ٢٠١٥
١ إلى ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥، نيويورك
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت
التقييم

تقييم دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم الإنجاز الوطني
للأهداف الإنمائية للألفية

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	أولاً - مقدمة
٤	ثانياً - النتائج المتعلقة بأدوار ومنتجات محددة
٤	تنفيذ الحملات
٤	الرصد وإعداد التقارير
٥	تخطيط الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيدين الوطني ودون الوطني
٧	إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية
٨	ثالثاً - النتائج وفقاً لمعايير التقييم
٨	الأهمية
٩	الكفاءة
١٠	الشراكات
١١	الفعالية
١٣	رابعاً - الاستنتاجات
١٦	خامساً - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

١ - يشكّل إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي اعتمد عام ٢٠٠٠، والأهداف الإنمائية المرتبطة به مجموعة من الأهداف، القابلة للقياس الكمي والمحددة زمنياً، والمتفق عليها دولياً، للنهوض بالتنمية البشرية على الصعيدين الوطني والعالمي. وقد شكّلت الأهداف الإطار البرنامجي الذي اعتمد عليه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى حد كبير منذ عام ٢٠٠٠. وكان رصد التقدم المحرز في بلوغ الغايات المدرجة ضمنها على الصعيدين الوطني والإقليمي من خلال التقارير الدورية مجالاً للعمل المتواصل على مدى الفترة. وتطور نطاق مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بمرور الزمن في مجالات العمل الأخرى. ولئن كانت المنظمة قد ركّزت في مبدأ الأمر، على التوعية وضمان مساندة أصحاب المصلحة للأهداف من خلال مجموعة من الحملات، فإن تركيزها بعد عام ٢٠٠٥ تحول إلى دعم إدماج ومراعاة الأهداف في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، بما في ذلك من خلال تقدير تكلفة إنجازها في بلدان محددة، وإعداد أطر الاقتصاد الكلي التي تتماشى من الأهداف أو مواءمة استراتيجيات الحد من الفقر معها. ومنذ عام ٢٠١٠، ركّز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جهوده على تقديم الدعم مباشرة إلى بلدان محددة لسدّ الفجوات التي تفصلها عن تحقيق أهداف بعينها من خلال إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية.

٢ - ووافق المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام ٢٠١٣، على اضطلاع مكتب التقييم المستقل بتقييم مواضيعي "لدور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم الإنجاز الوطني للأهداف الإنمائية للألفية". وأشار المجلس إلى الأهمية الاستراتيجية الكبيرة للأهداف وإمكانية استخلاص دروس للاستفادة منها في تنفيذ خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥. وقد أجرى التقييم في إطار الأحكام العامة لسياسة التقييم التي يضلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣ - وتتمثل الأهداف المحددة للتقييم فيما يلي: (أ) تقييم الأدوار التي قام بها البرنامج الإنمائي والنتائج التي حققها دعماً لإنجاز الأهداف الإنمائية للألفية؛ (ب) تحديد العوامل التي أثرت في إسهام وأداء البرنامج الإنمائي لدعم إنجاز الأهداف: عوامل القوة والضعف، والتهديدات والفرص، وما هي القرارات والاستراتيجيات والنُهُج التي حققت نجاحاً، وما هي تلك التي فشلت؛ و (ج) تقديم توصيات استراتيجية لصقل استراتيجية الدعم المؤسسي لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، استناداً إلى ما ذكر أعلاه.

٤ - ويغطي هذا التقييم "أدوار" أو جوانب عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التالية: (أ) 'مناصرة' الأهداف الإنمائية للألفية (حملة الألفية وجهود الدعوة والتأثير الأخرى)؛

(ب) 'تسجيل نتائج' الأهداف الإنمائية للألفية: تقارير الأهداف الإنمائية للألفية القطرية والإقليمية، والموقع الشبكي لرصد الأهداف الإنمائية للألفية وتقديم الدعم لفرقة العمل المعنية برصد الثغرات؛

(ج) تقديم المساعدة التقنية والدعم في مجال السياسات من أجل وضع وتعزيز الاستراتيجيات والخطط الإنمائية القائمة على الأهداف على المستويات الوطنية ودون الوطنية والقطاعية، بما في ذلك إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية؛

(د) آليات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحديد أولويات الأهداف الإنمائية للألفية (الصناديق الاستثمارية، والمبادرات الإقليمية، والتنفيذ والرصد والآليات المؤسسية الأخرى، بما في ذلك الصندوق الاستثماري المشترك بين جمهورية كوريا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الأهداف الإنمائية للألفية)؛

(هـ) البرامج والمشاريع القطرية ذات الصلة، التي تدعم جهود رصد وإنجاز كامل مجموعة الأهداف الإنمائية للألفية.

٥ - ودرس التقييم الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لخطة الأهداف الإنمائية للألفية برمتها. ولذا فقد استُبعدت من نطاق ذلك الأنشطة المبذولة لدعم هدف أو قطاع معين (من قبيل المشاريع البيئية، مثل مرفق الكربون المستحدث في إطار الأهداف الإنمائية للألفية). ونتيجة لهذا، ربما يُقدَّر هذا التقييم إسهام البرنامج الإنمائي بأقل من قيمته في تحقيق الأهداف على الصعيد القطري. فإدراج المشاريع القطاعية ضمن التقييم، قد يرقى إلى حد تقييم كل ما يضطلع به البرنامج الإنمائي تقريبا.

٦ - وتركز التقييم على كل من مستوى الإعداد، سعيا إلى قياس أثر المشورة السياسية، والدعوة، والتوعية ورصد التقدم المحرز، وعلى مستوى التنفيذ، باستعراض إضفاء الطابع المحلي على الأهداف على المستوى دون الوطني. وبالمثل فإن بعض المبادرات التي حظيت بدعم إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية والدعم المقدم من الصندوق الاستثماري للأهداف الإنمائية للألفية المشترك بين جمهورية كوريا والبرنامج الإنمائي تركز على مستوى الإعداد، في حين تركز الأخرى على دعم العمليات دون الوطنية. ولا يشمل نطاق التقييم قرى الألفية حيث تبين أن تقييمها سيتطلب المزيد من الموارد والوقت بأكثر مما هو متاح. ومع ذلك، استفاد التقييم من حين لآخر، من نتائج التقييمات التي أجراها المكتب المستقل للتقييم لنتائج التنمية على قرى الألفية، عند استعراض الموقع الاستراتيجي العام للبرنامج الإنمائي.

٧ - واعتمد التقييم على أدوات متعددة لجمع البيانات من أجل تحليل وتوثيق والقياس المقارن للأدلة في ضوء أسئلة التقييم، بما في ذلك: المقابلات شبة المنظمة مع مصادر المعلومات

الرئيسية؛ وإجراء ١١ من دراسات الحالة القطرية للحصول على معلومات متعمقة بشأن النتائج على الصعيد القطري؛ وتجميع الأدلة المستخلصة من تقييمات النتائج الإنمائية السابقة، والتقييمات العالمية والإقليمية وتقييمات النتائج؛ وتحليل البيانات الفوقية لسبعين من البرامج القطرية التي نفذها البرنامج الإنمائي وشمّلها تقييم حديث للنتائج الإنمائية أو واحدة من ١١ دراسة حالة قطرية نُفذت كجزء من هذا التقييم؛ واستعراض مكثي لاستراتيجيات التنمية الوطنية في ٥٠ بلداً؛ واستقصاء استبياني يستهدف موظفي واستشاريي البرنامج الإنمائي؛ وتحليل بالغ الأهمية لمذكرات التوجيه الصادرة من مقر البرنامج الإنمائي بشأن الأهداف.

ثانياً - النتائج المتعلقة بأدوار ومنتجات محددة

تنفيذ الحملات

٨ - كان تنفيذ الحملات أنسب في المجتمعات التي تزاوّل فيها هيئات المجتمع المدني عملها بنشاط. فمن خلال قنوات مختلفة، مثل حملة الأمم المتحدة للألفية إلى جانب جهود حملات المكاتب القطرية والتقارير القطرية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، كفّل البرنامج الإنمائي بصورة فعالة الإبقاء على الأهداف في صدارة النقاش الإنمائي العالمي، وفي بعض الحالات، النقاش الإنمائي الوطني. بيد أن حملة الألفية ذاتها استهدفت عدداً صغيراً من البلدان. ولذا كانت تغطيتها الجغرافية ضيقة للغاية ولم تنهل من طاقة الحملات القوية التي يبدو أنها دعمت تحقيق الأهداف في أمريكا اللاتينية. ومن بين المبادرات العالمية التي أُقيمت في إطار حملة الألفية، حملة “التصدي للفقر والعمل على استئصال شأفته” التي حققت تغطية كبيرة في مجال التوعية بالأهداف، بيد أنها افتقرت إلى صلة واضحة بنتائج السياسات العامة.

الرصد وإعداد التقارير

٩ - كانت تقارير الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد القطري، التي قدم البرنامج الدعم لها في جميع البلدان المشمولة بالبرامج، مهمة في معظم الحالات، للتذكير بالالتزامات الحكومية، وتوفيرها لمقياس واضح للتقدم. وقد صدر ما يقدر بـ ٤٥٠ تقريراً على الصعيد العالمي طوال فترة التقييم.

١٠ - وأدّت تقارير الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد القطري، دوراً مهماً في تعزيز الأهداف، وتقييم التقدم في تحقيقها، كما أسهمت في إحداث نقاش على الصعيد الوطني بشأن التنمية وأبرزت في بعض الأحيان قضايا إنمائية جرى إغفالها أو عدم رصدها قبل ذلك. وقد تناولتها بصورة منتظمة وسائط الإعلام التي مالت إلى اعتبار مناقشتها ‘مأمونة’، وقابلة للاقتباس، ولها شرعيتها. وقد استُخدمت التقارير أيضاً للاستنارة بها في تخطيط التنمية.

١١ - وقد تحسّنت النوعية العامة للتقارير على مدى الزمن، كما يتضح من دراسات الحالات القطرية التي أُجريت لغرض هذا التقييم، لكن لا تزال توجد فجوات كثيرة في البيانات وهناك قضايا مهمة تتعلق بجودة البيانات. وفي مبدأ الأمر، استُخدمت التقارير في شكل سجل، بيد أنها أضحت بالتدريج أكاديمية الأسلوب وطويلة بشكل أكبر. وربما تجاوز هذا الاتجاه أحيانا ما ينبغي اقتضاؤه من تقارير الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أصدر بعض البلدان تقارير الأهداف الإنمائية للألفية سنويا تقريبا، وبصورة أكثر تواترا من إتاحة البيانات الجديدة المهمة عن طريق الدراسات الاستقصائية والتعدادات الدورية.

١٢ - وكان إسهام البرنامج الإنمائي في إعداد تقارير الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيدين الإقليمي والعالمي أكثر تواضعا منه على الصعيد القطري لكن تبين مع ذلك أنه كان ملائما ومفيدا.

١٣ - ويعد الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي على نطاق أوسع، من أجل جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالتنمية مهما عندما يساعد على ملء الفجوات في رصد التنمية، وفي الحالات التي توجد فيها بيانات على مستوى الوزارات المختصة ولكنها غير مرتبة مركزيا بصورة جيدة بواسطة مكتب إحصائي مركزي. وقد أدى الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي للقدرة الإحصائية ولتقارير الأهداف الإنمائية للألفية إلى إدخال تحسينات على نوعية البيانات المتصلة بالأهداف وأسهم في إيجاد بيئة أكثر ملاءمة للبيانات. وبرغم ذلك لا تزال بيانات التنمية نادرة، ومتفرقة، ويتطلب جمعها تكلفة، وتتسم بالحساسية السياسية. ولا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به، ولا سيما إذا أُريد رصد الغايات الجديدة المندرجة ضمن أهداف التنمية المستدامة بصورة شفافة بعد عام ٢٠١٥.

تخطيط الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيدين الوطني ودون الوطني

١٤ - كان تقديم الدعم في ما يتعلق بالتخطيط والتكلفة هو الأنسب في البلدان ذات الثقافة والأجهزة التخطيطية القوية. وكان التخطيط على المستوى دون الوطني هو الأنسب في البلدان المتوسطة الدخل، التي توجد بها جيوب جغرافية متخلفة وفي البلدان التي تتسم بسياسة لامركزية قوية.

١٥ - ويقدر التقييم أن ما يزيد على ٨٠ في المائة من البلدان المشمولة ببرامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اعتمد مجموعة فرعية من الأهداف الإنمائية للألفية أو اعتمدها برمتها في واحدة أو أكثر من خططها الإنمائية. وقد استُخدمت الأهداف في سياسات وخطط التنمية الوطنية بطرق مختلفة: فبصفة عامة، استخدمت كأهداف توافقية؛ وكغايات مقررّة ومرصودة؛ أو كمجرد اقتباس أو اسناد مرجعي. ولئن كان 'الاستخدام كإسناد مرجعي'

للأهداف في الخطط والاستراتيجيات، متواترا أول الأمر، إلا أنه اتجه إلى إفساح المجال بمرور الزمن إلى 'الاستخدام البرمجي' للغايات كوسائل للتخطيط والرصد. ومع ذلك لم يكن من المرجح إدخال جميع الأهداف في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية على قدم المساواة، في حين كانت غايات المساواة الجنسانية في مراحل ما بعد التعليم الابتدائي أقل استخداما.

١٦ - ويشير تحليل مفصل للبيانات الفوقية أجري لسبعين من البلدان المشمولة بالبرنامج، وشمله تقييم حديث لنتائج التنمية أو شملته واحدة من ١١ من دراسات الحالات القطرية التي أجريت كجزء من هذا التقييم، إلى أن البرنامج الإنمائي قدم الدعم لدمج الأهداف في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية في ٤٢ بلدا (٦٠ في المائة من بين ٧٠ من البلدان المشمولة بالبرامج، التي أخذت منها العينة)، والتي أدّى الدعم المقدم إليها إلى قدر من التنفيذ على الصعيد الوطني و/أو الصعيد دون الوطني في ٢٢ بلدا منها (أي زهاء نصف الـ ٤٢ بلدا التي قدم البرنامج الإنمائي الدعم لها). ويقل هذا عن الغاية المحددة في وثيقة مشروع البرنامج الإنمائي ذات الصلة (التي تتوخى تنفيذ "ثلاثة أرباع الدعم المقدم")*.

١٧ - وتبين من تحليل البيانات الفوقية ذاتها أن البرنامج الإنمائي قدم الدعم لعملية تخطيط دون وطنية متسقة مع الأهداف فيما لا يقل عن ٢٨ من ٧٠ من البلدان التي أخذت منها العينة، مما يشير إلى أن البرنامج الإنمائي قدم ذلك الدعم الكبير في مجال التخطيط دون الوطني إلى ما يقرب من ٤٠ في المائة من البلدان المشمولة ببرامجه. ومن ناحية ثانية، أدّى الدعم إلى متابعة وتنفيذ واضحين للخطط دون الوطنية الموضوعة في ستة بلدان فقط (أو نحو بلد واحد من بين خمسة بلدان) من تلك البلدان الـ ٢٨.

١٨ - وكان المعتاد ألا تمول في البلدان الفقيرة المعتمدة على المساعدة الإنمائية الرسمية، خطط التنمية دون الوطنية المتسقة مع الأهداف الإنمائية للألفية، بفضل الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي، ولكن تلك الخطط كانت أفضل حظا في البلدان المتوسطة الدخل، حيث مولتها من ميزانيتها الوطنية.

١٩ - ورهنا بالبلد، يبدو أن أسباب عدم تنفيذ مشاريع الخطط، يشمل طائفة واسعة من العوامل الحكومة بالسياق السائد من قبيل اندلاع أزمة، أو الافتقار إلى إرادة سياسية مستدامة على المدى الطويل، أو ضعف التمويل والعلاقات مع المانحين، أو الفساد، أو الافتقار إلى ثقافة تخطيط قوية. ويشمل السبب الأول الوارد أعلاه، وهو اندلاع أزمة،

* وثيقة المشروع المعنونة "مشروع دعم الأهداف الإنمائية للألفية المقدم للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية القائمة على الأهداف الإنمائية للألفية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب السياسات الإنمائية، الصيغة التي أقرتها لجنة تقييم المشاريع"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ (٢٠٠٦-٢٠٠٧).

نصف البلدان المدرجة في العينة، والتي لا تتابع خططها الإنمائية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، أو أن متابعتها لتلك الخطط ضعيفة.

٢٠ - ومن ناحية ثانية، أدت عوامل تدخل ضمن سيطرة البرنامج الإنمائي، إلى تفاقم عدم تنفيذ الخطط القائمة على الأهداف الإنمائية للألفية. ففي عدد من المناسبات، قدم البرنامج الإنمائي الدعم لعمليات التخطيط دون أن يأخذ في اعتباره بصورة كافية وسائل التنفيذ التي يمكن إتاحتها بصورة واقعية. وكمثال على ذلك، عمليات تخطيط الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد دون الوطني التي اضطلع بها البرنامج الإنمائي في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٦ في كثير من البلدان بمساعدة من برنامج متطوعي الأمم المتحدة، والتي لم تكن مرتبطة بأي إمكانية أو آلية تمويل واضحة وأسفرت عن إثارة توقعات لم يمكن تلبيتها. ولم تتحقق خطط التعاون مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية بشأن برنامج أكثر طموحا، لتقديم الدعم إلى الحكومات المحلية. وفي مجال التخطيط اللامركزي، حدث في ما يبدو تعاون مثمر أكثر مع مبادرة آرت العالمية - إقامة شبكات إقليمية ومواضيعية للتعاون في مجال التنمية البشرية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية.

٢١ - وربما أدى بعض المبادرات دون الوطنية التي جرى استعراضها إلى دعم برنامج توطيد السلام دعما غير مباشر وذلك بتعزيزها لإنجاز الخدمات، ومن ثم ساهمت في دعم تواجد الدولة في مناطق أصبحت حاليا منخرطة في مفاوضات لإحلال السلام بعد تاريخها الطويل في التمرد على سلطة الدولة. وكثيرا ما تكون المناطق الفقيرة والمحرومة هي المناطق غير المستقرة وغير الآمنة التي يصعب الوصول إليها، ولذا فليس من المستغرب أن تركز بعض مشاريع الدعم على المستوى دون الوطني على مناطق نائية أو هامشية أو غير آمنة بدرجة أو أخرى.

إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية

٢٢ - وضع البرنامج الإنمائي إطارا للتعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية أثناء التحضير لمؤتمر قمة الأمم المتحدة لعام ٢٠١٠ بشأن الأهداف الإنمائية للألفية (٢٠-٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠) وأيدته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، ويُحتمل أن يكون الإطار ملائما في أي مكان. وقد يساعد استخدام خاصية الإدارة القائمة على النتائج التي تتسم بها الأهداف، أي بلد على تحديد المؤشرات والعقبات التي تعترض إنجاز الأهداف، وقد استُخدمت بالفعل في سياق الأهداف الإنمائية الإضافية للألفية (أي البلدان التي حددت فيها غايات أكثر طموحا من تلك المتفق عليها عالميا). ولغاية الآن فإن ٥٩ من البلدان المشمولة بالبرامج شرعت في تنفيذ الإطار. بيد أن البرنامج الإنمائي ليس

هو المنظمة الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي استحدثت مثل تلك الأداة. فمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية، استحدثتا على وجه الخصوص، أداتي تشخيص مشابھتين، ولا سيما في ما يتعلق بصحة الأم، وهو مجال متخلف في كثير من البلدان. وهاتان الأداتان الأخريان قطاعيتان من حيث طابعهما، في حين تكمن القيمة النسبية للإطار في إيجاد التوازن بين القطاعات الشاملة والإجراءات القطاعية، وتركيزه للجهود والموارد المشتتة لمختلف الجهات الفاعلة مع احتمال إشراك فريق الأمم المتحدة القطري برمته. بيد أنه من حيث الممارسة، كثيرا ما كان ينظر إلى الإطار كمنتج وعملية يدفعهما البرنامج الإنمائي.

٢٣ - وفي بلدان قليلة متوسطة الدخل، تسود فيها سياسات الحوكمة اللامركزية، تكررت على نطاق واسع أطر التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، بموارد وطنية. أما في البلدان المنخفضة الدخل، فكثيرا ما اتسم التمويل الذي يعتمد عليه استخدام تلك الأطر ببطء التنفيذ. وقد وفر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق منبرا لعرض عملية الإطار على النحو الذي تُطبق به في مختلف البلدان ولحشد الدعم من جانب الأمم المتحدة والبنك الدولي لخطط العمل المعنية.

ثالثا - النتائج وفقا لمعايير التقييم

الأهمية

٢٤ - تعتمد أهمية العمل الذي يقوم به البرنامج الإنمائي في ما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية على مدى أهمية الأهداف ذاتها لسياق التنمية في البلد. وتدعو الأهداف إلى تلبية معظم الاحتياجات الإنمائية الأساسية. وما برحت البلدان المتوسطة الدخل التي حققت بالفعل معظم الغايات على الصعيد الوطني تميل إلى اعتبارها الأكثر أهمية عند تطبيقها على المستوى المحلي، بغية إلقاء الضوء على المناطق المحرومة. ومن ثم فقد كان هناك من مبدأ الأمر اهتمام أكبر بالأهداف في أفريقيا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ عنها في الدول العربية، وأوروبا ورابطة الدول المستقلة وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وأثرت البرامج والأولويات المتنافسة على الأهمية في بعض البلدان، مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية أو البلدان التي تعاني من أزمات.

٢٥ - وكان المستوى القطري ذا أهمية واضحة في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. فلقد بلغت نسبة البرامج القطرية حوالي ٨٠ في المائة من المبلغ المقدر بـ ١,٣ بليون دولار الذي أنفقته البرنامج الإنمائي على مبادرات في إطار التقييم الحالي، لمساعدة الحكومات على ترجمة

الأهداف إلى استراتيجيات وسياسات وبرامج لصالح الفقراء. وأثبتت القيادة القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنها عامل رئيسي يؤثر في الأداء على الصعيد الوطني.

٢٦ - وساعد هيكل البرنامج من المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية على تعزيز أهمية الدعم المقدم من البرنامج وذلك بمواءمة الخدمات والمنتجات التي يقدمها البرنامج الإنمائي مع الظروف المختلفة التي يعمل في ظلها. وبالرغم من ذلك، أدى إطلاق البرنامج الإنمائي بقوة أحيانا، لطائفة من الأدوات إلى تجربة بعضها في ظروف لم تكن لها فيها إلا أهمية محدودة. فلكل أداة مجال أهمية خاص بها رهنا بخصائص كل بلد.

الكفاءة

٢٧ - وإجمالاً، تبين أن مختلف مجالات برنامج الأهداف الإنمائية للألفية التابعة للبرنامج الإنمائي مصممة بشكل جيد، ومتراصة، ويعزز بعضها بعضاً (مثل تقارير الأهداف الإنمائية للألفية التي تُغذي الحملات والبرمجة). وثمة استثناء واحد تكتنفه المشاكل في هذا الجهد المترابط من الخدمات ويتعلق بالصناديق الاستثمارية المختلفة التي أنشأها البرنامج الإنمائي لتمويل الأنشطة ذات الصلة، والتي كثيراً ما كانت لا ترتبط بالركيزة الأساسية لأعمال البرنامج الإنمائي المتعلقة بالأهداف. ومن المسلم به، أن الصناديق الأحدث عهداً أفضل ارتباطاً، مثل الصندوق الاستثماري للأهداف الإنمائية للألفية المشترك بين جمهورية كوريا والبرنامج الإنمائي. فآلية إدارة الصندوق تتيح مواءمة المشاريع الممولة مع برامج الأهداف الإنمائية للألفية التابعة للبرنامج الإنمائي قطرياً وعالمياً على وجه العموم. وقد أنشئت وأديرت بعض الصناديق والمبادرات الأقدم عهداً، بما في ذلك حملة الألفية أو قرى الألفية، بشكل مستقل عن هيكل البرنامج الإنمائي العادي، دون وجود أي ميزة واضحة ملموسة.

٢٨ - وقد تمكّن البرنامج الإنمائي من أن يدفع بسرعة برامجه وأدواته المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية حتى المستوى القطري من خلال شبكة مكاتبه القطرية، بيد أن كفاءته في الاستفادة من تجارب مكاتبه القطرية وشركائه الوطنيين كانت أقل. وكانت هناك محاولات متقطعة للاستفادة من الدروس، وكثيراً ما كان ذلك في إطار التحضير لمؤتمرات عالمية أو إقليمية رئيسية، بيد أن التقييم الحالي لم يجد الكثير فيما يتعلق برصد النواتج بصورة منهجية، ناهيك عن حالات النجاح والإخفاق على صعيد تحقيق النتائج. فعلى سبيل المثال، تبين أن الموقع الشبكي الذي يُدرج كافة تقارير الأهداف الإنمائية للألفية غير كامل. ولم يتم تجميع تقارير الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد الوطني، على الإطلاق، في قاعدة بيانات مركزية. ولم يتم بالمرّة تحديث موقع شبكي أنشأه البرنامج الإنمائي في عام ٢٠٠٧ بشراكة مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، واليونيسيف، وموقع شبكة الإغاثة

ليكون بمثابة "مركز موحد لتلبية جميع الاحتياجات" للحصول على معلومات بشأن التقدم صوب الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد العالمي وعلى المستوى القطري ويُدعى 'مرصد الأهداف الإنمائية للألفية'، بعد إطلاقه أول الأمر. وتؤيد هذا الاستنتاج بشأن الافتقار إلى رصد مركزي منهجي للعمليات على المستوى القطري مراجعة أجريت حديثاً بشأن أداء ممارسات الرصد التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي (تقرير مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات رقم ١٣٩٧، شباط/فبراير ٢٠١٥).

الشراكات

٢٩ - قام البرنامج الإنمائي بدور تيسيري كبير لدعم التخطيط الوطني، بيد أن العامل المحدد كان في جميع الحالات هو أولويات التنمية الاجتماعية ومكافحة الفقر المحددة مسبقاً بالنسبة للحكومة المعنية، ومدى توافق هذه الأولويات مع الأهداف الإنمائية للألفية. وعلاوة على ذلك، من الجلي أن الافتقار إلى التمويل المحلي و/أو الخارجي يفرض حدوداً على المدى الذي يمكن في إطاره للشركاء الوطنيين تنفيذ خطط قائمة على الأهداف. ويؤكد هذا الاستنتاج استقصاء آراء الموظفين الذي أُجري لغرض هذا التقييم. فمعظم المشاركين في الاستقصاء (٨٥ في المائة) اختاروا ملكية وطنية عالية أو التزاماً بالأهداف باعتبار ذلك يؤثر بصورة إيجابية على فعالية البرنامج الإنمائي، يلي ذلك توافر الموارد الوطنية (٧٣ في المائة).

٣٠ - وفي الحالات التي تنعدم فيها الموارد المحلية، كانت قدرة البرنامج الإنمائي على الوصول إلى المانحين بالغة الأهمية. وفي هذا السياق، أكدت النتائج التي توصل إليها التقييم على الصعيد القطري وفي المقر إضافة إلى الاستعراضات التي أجراها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق لإطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، ضرورة عمل منظومة الأمم المتحدة بصورة وثيقة مع مؤسسات بریتون وودز، ولا سيما البنك الدولي.

٣١ - وقد تعززت علاقة البرنامج الإنمائي بالوكالات المتخصصة وجربت بواسطة الأهداف الإنمائية للألفية. وساعدت الأهداف الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي على استعادة جزء من مجال السياسات الذي افتقد قبل ذلك بسبب التكيّف الهيكلي ونظرة التنمية المتمحورة حول النمو. وبالرغم من ذلك، ينطوي الطابع الكلي للأهداف والشامل لجميع القطاعات، على توتر مع الخطط القطاعية للوكالات المتخصصة، التي كثيراً ما تعتبر الأهداف مبسطة للغاية. وكانت مشاركة بعض وكالات الأمم المتحدة الأخرى في إعداد التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وأطر التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، مفيدة كاستعراض أقران لتقارير الأهداف الإنمائية للألفية وما يكفل احتمال

خطط عمل الأطر المذكورة على أنشطة قائمة بذاتها واستفادتها من المدخلات التقنية السليمة، ولو أنه كثيرا ما تبين أن إشراك الوكالات الأخرى كان أضعف مما أوصت به الوثائق التوجيهية ذات الصلة.

٣٢ - وعانت الجهود المبذولة لدعم تخطيط الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد دون الوطني من شراكة ضعيفة مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية. وقد ملأ إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية هذه الفجوة إلى حد ما وذلك بتشكيل تخصيص الموارد، وخاصة في الدول ذات الموارد المحلية الكبيرة، والتي تحصل على مساعدة تقنية متواضعة من البرنامج الإنمائي.

٣٣ - وشارك البرنامج الإنمائي بصورة جيدة مع منظمات المجتمع المدني في المجتمعات الديمقراطية المفتوحة. ولا عجب في أن التعاون مع منظمات المجتمع المدني في البيئات السياسية الأقل انفتاحا كانت شكلية غالبا. وتبين أن العلاقات مع وسائل الإعلام والقطاع الخاص كانت في حدها الأدنى.

الفعالية

٣٤ - يتمتع البرنامج الإنمائي بنفوذ معياري إيجابي على السياسة الإنمائية، وذلك بالمساعدة على تحديد مفاهيم الأهداف الإنمائية للألفية منذ البداية، وبحشد الدعم لها، ومن خلال استراتيجيته العالمية لتنفيذها. وقد أرسى هذا توافقا واسع النطاق وأساسا مشتركا للعمل عليه. وبالإضافة إلى العمل مع البنك الدولي، ساعدت الريادة الفكرية للبرنامج الإنمائي ومشروع الأمم المتحدة للألفية، على توضيح المبررات للزيادة الكبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية في البلدان التي تستطيع أن تستوعبها.

٣٥ - وقد ساعد البرنامج الإنمائي على مواءمة جيل من الخطط الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية مع الأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك الكثير من استراتيجيات الحد من الفقر، والتي أدى بعضها إلى التخفيف من أعباء الديون و/أو الحصول على تمويل إضافي من الجهات المانحة. وبالإضافة إلى استراتيجيات الحد من الفقر، جُرب التخطيط الوطني القائم على الأهداف الإنمائية للألفية في كثير من البلدان، بيد أن تنفيذه على أرض الواقع لم يكن ذا بال. وحدد التقييم عوامل عديدة داخلية وخارجية يبدو أنها تحدد جدوى عمل البرنامج الإنمائي وأثره النهائي في هذا المجال. وثمة أهمية فائقة للملكية الوطنية للخطة، والالتزام السياسي والاستقرار. وقد أدى حدوث أزمات طبيعية أو سياسية أو اقتصادية في بعض البلدان، إلى جعل خطة الأهداف الإنمائية للألفية متقدمة أو ثانوية مقارنة بالأولويات الوطنية العاجلة، كما فرض تكلفة شديدة على إنجاز الأهداف والنتائج الاجتماعية الأخرى.

٣٦ - وقد قدم البرنامج الإنمائي الدعم إلى طائفة واسعة من الحكومات في ما يتعلق برصد الأهداف على الصعيدين الوطني ودون الوطني. ونتيجة لذلك، فحتى في البلدان التي لم يرق فيها الشركاء الوطنيون بإجراء أي شكل من التخطيط القائم على الأهداف، كثيرا ما كان للعمل الذي قام به البرنامج الإنمائي لرصد الأهداف أثر إيجابي على القدرة الوطنية المتعلقة بجمع البيانات بشأن نتائج التنمية، وإصدارها.

٣٧ - ويُنظر إلى الأهداف الإنمائية للألفية عموما باعتبارها إنجازا في حد ذاتها. فهي قد أدت إلى تحسين تحديد الغايات وتدفق المعونة والاستثمارات الأخرى، وطبعت فترة اتسمت بزيادة مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية. ولم تكن درجات إنجازها متساوية، مع وجود حالات كبيرة مستمرة من أوجه عدم المساواة بين الدول وفي داخلها. وقد سُجلت التزامات متزايدة للمانحين في مجالي الصحة والتعليم بعد عام ٢٠٠٠. وبالرغم من ذلك يتعذر تحديد العلاقة بين السبب والنتيجة نظرا لأن العديد من المبادرات المستقلة في مجالي الصحة والتعليم حدثت قبل وجود الأهداف ذات الأغراض المتداخلة أو بالتوازي معها. وبصفة خاصة، يتعذر بصورة جوهرية التمييز بين أثر إطار الأهداف الإنمائية للألفية وأثر أفرع التفكير التي ساعدت على وضع الأهداف في المقام الأول ('مبادرة ٢٠/٢٠' التي نجحت عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥، أو توفير التعليم للجميع). والأفضل أن ينظر إلى الأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها تعزز تحديد الغاية من استخدام الموارد عوضا عن كونها العامل الذي أدى إلى ذلك.

٣٨ - ومن ناحية ثانية، كان ثمة أحيانا انقياد في تتبع الأهداف إلى الاهتمام بالكمية على حساب النوعية، والانشغال بصورة مفرطة بنتائج قابلة للقياس فعلا على حساب مجالات يعد قياسها أكثر صعوبة. وربما أدت الأهداف إلى انخفاض جودة الخدمات الاجتماعية في بعض البلدان عندما اتسع نطاقها بسرعة خلال تلك الفترة، ولا سيما في مجال التعليم الابتدائي. وثمة وجه من أوجه القلق يتصل بهذا، وهو أن التركيز الخاص للأهداف الإنمائية للألفية على بعض الأمراض أدى إلى ظهور مبادرات تمويل عالمية شديدة التركيز من أجل تدابير صحية وأمراض محددة (مثل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز، والسل والملاريا)، مما قلل التركيز على الدعم المنتظم للأنظمة والقدرات الصحية. ومن هذا المنطلق، ربما يكون إطار الأهداف الإنمائية للألفية قد شجّع التركيز على 'المكاسب السريعة' والأولويات الصحية العاجلة على حساب تعزيز صلاحيات مؤسسات الصحة العامة من أجل التصدي للتهديدات الصحية الناشئة الجديدة، مثل أزمة الإيبولا الحالية في غرب أفريقيا.

رابعاً - الاستنتاجات

٣٩ - الاستنتاج ١: لقد مَحَصَت التجربة إلى حد كبير المفهوم الأساسي للأهداف الإنمائية للألفية فضلاً عن الاستراتيجية وأدوات الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة، والمتوخاة منذ بدء الفترة التي استهلها الأمين العام السابق كوفي عنان، ومكتبه وقيادة البرنامج الإنمائي، كما يتجلى ذلك من الاعتماد الواسع النطاق للأهداف في الخطط الوطنية؛ والإسهام الذي يمثل الرصد في المحافظة على الاهتمام؛ وزيادة درجة التعاون الملحوظة على الصعيدين العالمي والقطري بين وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

٤٠ - يعد حرص الكثير من البلدان والمجموعات والأفراد على المشاركة في النقاش بشأن مجموعة الأهداف والغايات لما بعد عام ٢٠١٥ والتي ستخلف الأهداف الإنمائية للألفية إشادة بقيمة الأهداف ذاتها. وثمة اتفاق واسع النطاق بين الجهات الفاعلة في مجال التنمية على أن هناك حاجة لخطة إنمائية عالمية مثل الأهداف الإنمائية للألفية، ولذا لا يمكن السماح بانتهاء الأهداف دون أن يحل محلها إطار جديد.

٤١ - الاستنتاج ٢: قام البرنامج الإنمائي بتصميم وإطلاق مجموعة هائلة من الأدوات المتنوعة والتكميلية دعماً لتخطيط ورصد وتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن القول عموماً إن المبادئ التوجيهية والمنتجات التي جرى استعراضها كانت ذات جودة عالية، وتتسم بحُسن التوقيت. وكما يمكن توقعه، يختلف التنفيذ في الميدان اختلافاً كبيراً من حيث النطاق والجودة.

٤٢ - شكلت المحافظة على الالتزام بخطة الأهداف الإنمائية للألفية طوال تلك الفترة تحدياً. فقد اتسم تكوين الزخم بالبطء داخل البرنامج الإنمائي، مع تكريس السنوات الأربع إلى الخمس الأولى من الأهداف الإنمائية للألفية، لتنفيذ الحملات وإجراء البحوث أساساً. وتباطأ الزخم أيضاً إلى حد ما في السنوات العديدة الأخيرة مقترناً بالآثار المشتركة للتحضير لمناقشات ما بعد عام ٢٠١٥ وإعادة التنظيم المؤسسي للبرنامج الإنمائي.

٤٣ - الاستنتاج ٣: تطلب التنفيذ الناجح للأهداف الإنمائية للألفية توافقاً وتعاوناً بين كل الجهات الفاعلة في مجال التنمية، ولا سيما بين وكالات الأمم المتحدة. غير أنه في مجال الدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي للأهداف على الصعيد القطري، كان بإمكانه استخدام الدراية الفنية للوكالات المتخصصة بشكل أكبر. وشكلت مشاركتها المحدودة مظهراً من مظاهر الضعف في التحضير لتقارير الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد الوطني، وفي إعداد إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية وفي الجهود المبذولة لإضفاء الطابع المحلي على الأهداف.

٤٤ - من الجلي أن العمل مع الآخرين يستغرق وقتاً أطول، وهو أكثر تعقيداً وقد يسبب من الإحباط أكثر مما يسببه العمل بصورة منفردة. بيد أن الأهداف الإنمائية للألفية كانت متوخاة كمشروع على صعيد الأمم المتحدة ويتطلب تنفيذها بشكل ناجح توافقاً في الآراء وتعاوناً في ما بين أصحاب المصلحة في المجال الإنمائي، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة.

٤٥ - الاستنتاج ٤: كثيراً ما أخفق البرنامج الإنمائي في ترجمة دعمه إلى برامج وقنوات تمويل ملموسة في مجال التنمية. وكان أكثر من نصف مبادرات التخطيط التي جرى استعراضها والمتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية على الصعيدين الوطني والمحلي لا يزال دون تمويل في الوقت الذي جرى فيه التقييم. وينشأ الخلل عندما يحدث اهتمام مفرط بالتخطيط على حساب التفكير في وسائل التنفيذ بطريقة واقعية.

٤٦ - يعد التخطيط دون مراعاة وسائل التنفيذ تخطيطاً سيئاً في أفضل حالاته، ويرقى إلى أن يكون رمزياً في أسوأ حالاته. ويُحتمل أن يقوّض التخطيط الرمزي المتصل بالأهداف موثوقية خطة الأهداف الإنمائية للألفية، كما أنه يرفع مستوى التوقعات من المساعدة المالية على الصعيد المحلي، والتي لا يتمكن البرنامج الإنمائي من الوفاء بها.

٤٧ - ويعتمد البرنامج الإنمائي على شراكته مع الحكومات والمائحين لترجمة أي خطة دولية إلى واقع على الصعيد المحلي. ويُعد تنفيذ هذه الشراكة بطريقة واقعية، مفتاحاً للنجاح أثناء فترة الأهداف الإنمائية للألفية. وتعتبر زيادة التضامن بين البنك الدولي والأمم المتحدة في البلدان وعلى صعيد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق واعدة بالنسبة للخطة الجديدة. وستكون الشراكات مع القطاع الخاص والتي كانت ضعيفة خلال فترة الأهداف، ضرورية للنجاح الآن.

٤٨ - الاستنتاج ٥: أينما ووقتما أُتيحت الموارد واستخدمت بصورة حكيمة، تُرجم دافع بعض البلدان لتنفيذ خطة الأهداف الإنمائية للألفية من خلال سياسات طموحة إلى توسّع كبير في الخدمات الاجتماعية على الصعيد الميداني، مما أثبت أن مواءمة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية مع الأهداف، يمكن أن تسهم في تحقيقها حتى في أفقر البلدان. وأدّت حالات النجاح هذه إلى نشوء مزيد من التحديات، من قبيل التدهور في نوعية نتائج التعليم وقد ارتبط ذلك بوضوح، في بعض البلدان بالتوسع السريع في تغطية المدارس الابتدائية.

٤٩ - تطورت التكلفة ونوعية الخدمة لتصبحا من بين القضايا الرئيسية، حيث لم تعد الاستفادة من الخدمة أمراً مهماً. ومن الناحية التاريخية، كانت جهود التوعية بالخدمات تميل بصورة طبيعية إلى التركيز على المجتمعات المحلية التي ييسر الوصول إليها أكثر من غيرها،

ولذا يؤدي توسيع نطاق التغطية إلى نشوء تكاليف هامشية من أجل الوصول إلى مواطنين إضافيين (مشكلة 'الميل الأخير'). وقد اقترن التوسع السريع للخدمات بتدهور نوعية الخدمة في بعض البلدان. وانخفضت بصفة خاصة النتائج التعليمية في عدد من البلدان التي جرى استعراضها في هذا التقييم نتيجة مباشرة للجهود المبذولة لتوفير التعليم الابتدائي للجميع.

٥٠ - الاستنتاج ٦: يعتبر البرنامج الإنمائي في وضع جيد لمعالجة فترة ما بعد عام ٢٠١٥ ومساعدة البلدان على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بيد أن خطة التنمية الناشئة لما بعد عام ٢٠١٥ أكثر شمولاً وتعقيداً من الغايات المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية، وهي بلا شك ستكون اختباراً لقدرة الأمم المتحدة على 'توحيد الأداء'. وستلزم بصورة متزايدة نُهج مماثلة لإطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، والمواءمة الوطنية للأهداف، أثناء فترة أهداف التنمية المستدامة، من أجل ترجمة خطة أهداف التنمية المستدامة الشاملة إلى أولويات قوية على الصعيد المحلي.

٥١ - لكن كان لا يزال يتعين التفاوض بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ والاتفاق عليها من جانب الحكومات واعتمادها من قبل الجمعية العامة، ثمة من المعلومات الآن ما يكفي لاستخلاص بعض الاستنتاجات. فخطة أهداف التنمية المستدامة ستكون أوسع نطاقاً من حيث مضمونها، الذي سيغطي أهداف الاحتياجات البشرية الأساسية غير المنحجرة في الأهداف الإنمائية للألفية، وسيغطي أيضاً أبعاداً أخرى لخطة التنمية المستدامة الأوسع نطاقاً (مثل أوجه عدم المساواة، والنمو الاقتصادي غير الشامل، والتحضر، والاستدامة الإيكولوجية)، فضلاً عن خطة الحوكمة (أي حقوق الإنسان، والوصول إلى العدالة، وسيادة القانون، والسلام، والتزاع). وهذا يعني وجود قائمة أطول من الأهداف والغايات والمؤشرات. ومن الناحية النظرية، سيحدد عدد كبير من البلدان عناصر في الخطة تتصل باحتياجاتها الإنمائية، بيد أن ترجمة خطة أهداف التنمية المستدامة الأطول إلى نتائج واضحة لصالح الفقراء على الصعيد القطري ستشكل تحدياً كبيراً، وستتطلب قفزة نوعية من حيث القدرة الإحصائية والتكاليف، ومن ثم شعوراً أقوى بالتركيز مما دعت إليه الأهداف الإنمائية للألفية.

٥٢ - وبالإضافة إلى ذلك يُعد رصد حقوق الإنسان والحوكمة أكثر اصطفاً بالصيغة السياسية بصورة جوهرية، ويتطلب استقلالاً عن الحكومة أكثر من رصد الاحتياجات الأساسية مثل إمكانية الحصول على المياه، والصحة والتعليم. وعلى هذا النحو، فإن رصد أهداف التنمية المستدامة سيكون اختباراً لحيدة منظومة الأمم المتحدة.

٥٣ - وفي ما يتعلق بالبرنامج الإنمائي، فإن أهداف التنمية المستدامة ستركز عملها بصورة أفضل على الحوكمة والمرونة في خطة التنمية العالمية. وسيكون البرنامج الإنمائي أيضاً

في موضع أفضل لمواصلة تقديم الدعم للسلطات الوطنية والمحلية والنهوض بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ على أساس خبرته في ما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية، وولايته، والميزات النسبية التقليدية من حيث وجوده الميداني، وثقة الحكومات به، وقدرته على الجمع بين الأطراف، وحيدته، ودوره التنسيق. وستستمر أهمية مجموعة الأدوات التي قدم البرنامج الإنمائي الدعم لها على الصعيد القطري - لرصد الأهداف الإنمائية للألفية وإعداد التقارير المتعلقة بها والتخطيط لها ووضع ميزانيتها - قائمة بصورة عامة بعد عام ٢٠١٥ عند تطبيقها على أهداف التنمية المستدامة.

خامسا - التوصيات

٥٤ - التوصية ١: ينبغي أن ينظم البرنامج الإنمائي جولة أخيرة من التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية (تقارير خط النهاية) في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ لقياس التقدم طوال الفترة التي شملتها الأهداف برمتها، ووضع خطوط الأساس لفترة أهداف التنمية المستدامة وتحديد الدروس المستفادة والممارسات الجيدة. وسيسمح هذا للبرنامج الإنمائي بوضع برامج على أساس تجريبي قوي بشأن أشكال الدعم التي ثبتت جدواها أثناء فترة الأهداف الإنمائية للألفية وتلك التي لم تثبت جدواها. وينبغي للبرنامج الإنمائي أن يواصل تقديم الدعم إلى الأهداف غير المنجزة حتى بعد عام ٢٠١٥، وذلك بالمساعدة على تركيز جهود التنمية على أفقر البلدان، فضلا عن الجيوب المحرومة في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل.

٥٥ - ستوسع خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أفق التركيز المحصور تقريبا في نطاق الفقر، والذي كان السمة المحددة للأهداف الإنمائية للألفية لتصبح خطة أوسع نطاقا، يؤمل أن تظل شاملة لهدف القضاء على الفقر المدقع إلى جانب كثير من الأهداف الأخرى. وثمة مخاطرة بأن يقل اهتمام الحكومات وشركاء التنمية بمكافحة الفقر، سواء في البلدان المنخفضة أو المتوسطة الدخل. ويجب أن يكفل البرنامج الإنمائي استمرار توجيه الاهتمام والموارد على النحو الواجب إلى أفقر البلدان، وإلى أفقر المناطق والأسر المعيشية في داخل البلدان، حتى بعد عام ٢٠١٥.

٥٦ - التوصية ٢: ينبغي أن يواصل البرنامج الإنمائي توفير التوجيهات والريادة الفكرية للدول الأعضاء والمنظمات على كامل مستوى خطة أهداف التنمية المستدامة بشأن كيفية ترجمة خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ إلى عمل على الصعيدين الوطني ودون الوطني، وذلك بتحديد أولويات محلية واضحة، مع الاحتفاظ بقدر من الشمول والترابط مع الخطة العالمية.

٥٧ - تعتبر الأنشطة القطاعية الحالية للبرنامج الإنمائي في مجال الحوكمة الجيدة، والأزمات والانتعاش، والبيئة والفقر، مرعية بصورة جيدة في خطة التنمية الناشئة لما بعد عام ٢٠١٥. ولذا فقد يفضل البرنامج الإنمائي ألا يقدم الدعم إلا إلى أهداف التنمية المستدامة التي تتفق مع ولايته وعمله القطاعي، وهو ما يحتمل أن تقوم به وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. وعلاوة على ذلك، توفر تلك الإسهامات القطاعية، وخبرة البرنامج الإنمائي في الأعمال الشاملة لجميع القطاعات، والولاية التنسيقية الممنوحة له من الأمم المتحدة، مبررا قويا لقيامه أيضا بتقديم بعض التوجيه والريادة الفكرية إلى الدول الأعضاء والمنظمات الأخرى على مستوى خطة أهداف التنمية المستدامة برمتها، على نحو ما فعل بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية.

٥٨ - وفي ضوء القائمة الطويلة المحتملة لغايات ومؤشرات أهداف التنمية المستدامة المقبلة، ثمة مخاطرة بأن ينتقي بعض البلدان القليل من أهداف التنمية المستدامة التي تعكس مجالات اهتمامها الوطنية الأساسية وتُهمل بقية الخطة. ومع الاعتراف بالحاجة إلى المواءمة المحلية ومسؤولية الدول النامية عن وضع خططها الإنمائية الخاصة، يمكن للبرنامج الإنمائي أن يساعد في المحافظة على بعض الترابط فيما يتعلق بخطة أهداف التنمية المستدامة برمتها وذلك بإجراء البحوث، والتوعية بالصلات بين مختلف الأهداف. وبهذه الصفة، يحتمل أن توفر أعمال البرنامج الإنمائي في مجال الريادة الفكرية قيمة مضافة، وتلقي الضوء على المفاضلات المتأصلة في مفهوم التنمية المستدامة واقتراح سبل عملية للتفاوض بشأن هذه المفاضلات بين مختلف الأهداف، باستخدام نهج 'الحكومة بأكملها'.

٥٩ - التوصية ٣: لئن كانت خطة التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ تطرح تحديات جديدة، فإن الأدوار التي قام بها البرنامج الإنمائي أثناء فترة أهداف التنمية للألفية، ستظل مفيدة وينبغي ترحيلها وتعزيزها من أجل زيادة الفعالية على النحو التالي:

(أ) التنسيق: سيلزم مستوى أكبر من التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة والمزيد من المشاركة النشطة باسم أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري لتوفير الدعم الفعال لخطة أهداف التنمية المستدامة العالية التقنية. وعلى الصعيد العالمي، ينبغي أن يواصل مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق استعراض تنفيذ خطط عمل إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عليها، فضلا عن خطط أهداف التنمية المستدامة، والتقدم الحاصل على الصعيد القطري من خلال وضع إطار يخلف إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية ويساعد على تحديد أولويات مجالات أهداف التنمية المستدامة؛

(ب) حملات التوعية: سيكون استمرار حملة الألفية ضروريا لتعزيز فهم أهداف التنمية المستدامة على الصعيد العالمي، ولكن مع إقامة صلة أفضل بمكاتب البرنامج الإنمائي

الإقليمية والمكاتب القطرية لضمان تغطية جغرافية أوسع للحملة. وبالرغم من العملية التشاركية التي أعدت من خلالها الأهداف الجديدة، سيكون الاتفاق العالمي الجماعي النهائي مختلفاً إلى حد ما عما يريده أي بلد أو مؤسسة أو شخص بمفرده. وبتحديد أهداف التنمية المستدامة الأساسية يكون الوقت قد حان كي تعمل منظومة الأمم المتحدة بصورة جماعية بشأن برنامج لإعادة التثقيف، بما يكفل فهم الغايات والمؤشرات المحددة على الصعيد العالمي في سياق قطري. وينبغي أن يشمل هذا تعريف كبار المسؤولين في البرنامج الإنمائي (الممثلون المقيمون/المديرون القطريون/نواب الممثلين المقيمين) بأهداف التنمية المستدامة ودورها؛

(ج) تسجيل التقدم: ينبغي أن يواصل البرنامج الإنمائي دوره التنسيق في إعداد التقارير على المستوى القطري ورصد الأهداف الإنمائية المستدامة، وأن يواصل الاستثمار في جودة البيانات، وبخاصة من خلال المشاركة التقنية الأطول والأعمق، مع فريق الأمم المتحدة القطري والبنك الدولي أثناء فترة إعداد التقرير. وستستخدم أهداف التنمية المستدامة مجموعات بيانات أكثر شمولاً وتتطلب قفزة نوعية في القدرة الإحصائية. ويُحسن البرنامج صنعا بالإبقاء على تركيزه الحالي على تنسيق إصدار التقارير على الصعيد القطري، مستفيداً من ميزته النسبية الواضحة في هذا المستوى، ومن القدرات التي كوفها بالفعل ومن الدراية التقنية للوكالات المتخصصة. وقد يود أيضاً أن ينظر في قيام البنك الدولي بدور أقوى، في إصدار تقارير الأهداف الإنمائية المستدامة، من أجل تسخير قدرته الأكبر على إصدار وإدارة وتفسير البيانات الاقتصادية. وينبغي أن يشمل كل تقرير يتعلق بالأهداف الإنمائية المستدامة مناقشة شفافة لأوجه الجودة والقصور في البيانات؛

(د) إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية: سيلزم على سبيل الاستعجال، إعداد أداة جديدة لتحليل العقبات بمشاركة واسعة من جانب وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي من أجل صقل تركيز الأهداف الإنمائية المستدامة على الصعيدين الوطني أو دون الوطني. والقصد من خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ أن تكون قابلة للتطبيق على الصعيد العالمي بالنسبة لجميع البلدان مع مراعاة مختلف الحقائق والقدرات ومستويات التنمية الوطنية. ولذا فقد تحدث المواءمة المحلية للأهداف والغايات على نطاق أوسع كثيراً مما كان عليه الحال بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية. وسيلزم إعداد أداة جديدة وتجربتها كجهد مشترك للأمم المتحدة، بما يجعلها أكثر تقبلاً للتفكير الابتكاري والتعلم من أدوات مماثلة أعدها الوكالات المتخصصة. ويُعد التوصل إلى تركيز أشد على الصعيد القطري أيضاً مهمة من مهام التقييم القطري المشترك، الذي يمكنه استخدام بعض أساليب التحليل المستلهمة من إطار التعجيل بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية؛

(هـ) السياسات والتخطيط يجب أن يوجه البرنامج الإنمائي اهتمامه إلى الهدف الحقيقي وهو: تغيير حياة الفقراء. ولئن كان يتعين عليه أن يواصل تقديم المساعدة من أجل مواءمة خطط التنمية الوطنية مع الأهداف الدولية (قارن التوصية ٤ أدناه)، يتعين عليه العمل بشأن التمويل وآليات الإنجاز بغرض جعل الاستراتيجيات السامية واقعية وإنجاز خدمات حقيقية للسكان الحقيقيين. وسوف يتعين على البرنامج أيضا أن يعتمد أكثر على ميزته النسبية الأساسية في مجال التنمية البشرية المستدامة، نظرا لأنه حتى في داخل البرنامج الإنمائي يعتبر كثير من مقرري السياسات أن التنمية المستدامة إدارة بيئية. وسيلزم القيام بجهد كبير لكي يفهموا ما تلزم إقامته من توازن اقتصادي واجتماعي وإيكولوجي، وما يعنيه هذا بالنسبة للسياسات والتخطيط؛

(و) المبادرات على المستوى اللامركزي: سيظل رصد الأهداف الإنمائية المستدامة وتخطيطها على الصعيد دون الوطني مهما، وخاصة في ضوء عدم التخلي عن أحد ومعالجة موضوعي الاستبعاد الاجتماعي واللامساواة. وينبغي للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية تسوية أوجه الاختلاف بينهما وتوحيد جهودهما بطريقة أكثر استباقا، مع الاعتراف بأن صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية يجلب معه قدرته وخبرته الفريدة المتعلقة باللامركزية، بينما يتمتع البرنامج الإنمائي بإمكانية أفضل للوصول إلى الحكومات والمناخين على مستوى إعداد السياسات. وقد يبدو مستصوبا أيضا أن تستمر المبادرة العالمية بعد فترة انتهائها المقررة في نهاية عام ٢٠١٥ نظرا لأن صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية لا يمكنه الاستثمار إلا في أقل البلدان نموا.

٦٠ - التوصية ٤: ينبغي أن يراعي البرنامج الإنمائي بصورة منهجية عند تقديمه الدعم إلى البلدان والحكومات المحلية من أجل مواءمة أهداف التنمية المستدامة وتخطيطها وتنفيذها على الصعيدين الوطني والمحلي، عوامل محلية رئيسية يُعرف أنها تؤثر في فعالية التخطيط الإنمائي القائم على الأهداف، بغية تركيز المساعدة على البلدان والمناطق ذات الآفاق الجيدة لتنفيذ خططها وسياساتها القائمة على أهداف التنمية المستدامة.

٦١ - تُعد قدرة البرنامج الإنمائي على مواءمة وتكييف منتجاته وخدماته مع احتياجات بلدان محددة من نقاط القوة المهمة التي سيلزم تعزيزها بشكل أكبر من أجل إعداد برنامج دعم للأهداف الإنمائية المستدامة المحكومة بالسياق. وقد خلص هذا التقييم إلى سلسلة من العوامل التي أثرت بصورة سلبية على احتمال تنفيذ البلدان لخططها المتفقة مع الأهداف الإنمائية للألفية. ولتوجيه الدعم وموارد خطط التنمية من البرنامج الإنمائي إلى البلدان التي تتسم بتوقعات جيدة لتنفيذ خططها وسياساتها القائمة على أهداف التنمية المستدامة ينبغي أن تستند استراتيجية الدعم المقدم لأهداف التنمية المستدامة إلى تحليل اقتصادي سياسي أولي يوضح الاهتمام بأهداف التنمية المستدامة على الصعيد الوطني، ويقيّم انتشار عوامل رئيسية

يُعرف أنها تؤثر في فعالية تخطيط التنمية القائمة على الأهداف. وعندما لا تكون هذه العوامل المساهمة الرئيسية موجودة، ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يحاول إيجادها والقيام بالدعوة من أجلها كشرط لا غنى عنه لأي تخطيط مهم قائم على أهداف التنمية المستدامة.

٦٢ - التوصية ٥: ومن أجل دعم البرامج القطرية والاستفادة من الخبرات على المستوى الميداني في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ينبغي أن يُنشئ البرنامج الإنمائي فريقاً من المستشارين يواصل عمله في المقر وفي المراكز الإقليمية، ويكون بوسعه تقديم الدعم لأعمال المكاتب الإقليمية والقطرية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة على المدى البعيد، وتحقيق الترابط بين ما يبذل من جهد عموماً والاحتفاظ بقدر من الذاكرة المؤسسية. ويتعين على البرنامج الإنمائي أن يوثق النهج المختلفة التي ستستخدم على الصعيد القطري بمنهجية وموضوعية أكثر مما كان عليه الحال حتى الآن. وتحتاج جهود تعبئة الموارد وإدارة الصناديق الاستثمارية أيضاً إلى تنسيق في إطار أكثر ترابطاً لدعم الأنشطة على الصعيد القطري.

٦٣ - يلزم أن يجد مكتب دعم السياسات والبرامج سُبلاً لكي يرصد بشكل دؤوب ومنهجي وطوال فترة أهداف التنمية المستدامة: (أ) خدماته الاستشارية لدعم أهداف التنمية المستدامة؛ (ب) النهج المختلفة المستخدمة بواسطة المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيد القطري؛ (ج) النتائج ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة في شتى البلدان المشمولة بالبرنامج. وقد ساعدت المنتديات الإلكترونية، وحلقات العمل، والاستعراضات على تواصل موظفي الأمم المتحدة الذين ينفذون الأهداف الإنمائية للألفية، لكن ينبغي زيادة استخلاص المعلومات للتعليم من مختلف الخبرات القطرية. وينبغي أن يستكشف البرنامج طرقاً لحفز الموظفين على توثيق حالات الإخفاق بنفس القدر الذي يوثقون به حالات النجاح، لأنه لا يمكن التعلم إلا بدراسة كل منهما.

٦٤ - وينبغي أن يواصل البرنامج الإنمائي استثمار الموارد في مبادرات تستهدف مباشرة مجتمعات محلية لأغراض التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية/أهداف التنمية المستدامة، بيد أنه يتعين عليه القيام بذلك بشكل مترابط مع أعماله في مرحلة الإعداد، وذلك مثلاً من خلال زيادة استخدام التمويل الأولي الذي يمكنه تيسير الاستفادة من الابتكارات وتوسيع نطاقها. ولم تسفر ممارسة إنشاء مشاريع ووحدات محددة مستقلة عن الهيكل العادي للبرنامج الإنمائي (أي حملة الألفية، ومشروع الألفية) عن فوائد مهمة وينبغي تجنبها لأنها لا تؤدي إلا إلى مزيد من الانفصام بين مختلف أفرع العمل.