

Distr.: General  
15 July 2013  
Arabic  
Original: English



## مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

### مجلس التجارة والتنمية

الفرقة العاملة المعنية بالإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية

الدورة الخامسة والستون

جنيف، ٢-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣

البند ٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

### تقييم خارجي لبرنامج الأونكتاد الفرعي ١: العولمة والترابط والتنمية، ٢٠٠٨-٢٠١٢\*

#### موجز تنفيذي

طلب مجلس التجارة والتنمية، في دورته التنفيذية السادسة والخمسين، إجراء تقييم مستقل للبرنامج الفرعي المتعلق بالعولمة والترابط والتنمية التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) بهدف تقييم مدى أهمية وفعالية (بما في ذلك تأثير) وكفاءة أعمال البرنامج الفرعي خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ قياساً إلى ولايته واقتراح تحسينات حسبما يكون مناسباً. واضطلع بالتقييم في الفترة الممتدة من آذار/مارس إلى حزيران/يونيه ٢٠١٣، واشتمل على استعراض الوثائق، وإجراء دراسات استقصائية على الإنترنت ومقابلات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

وبخصوص الأهمية بصفة عامة، يخلص التقييم إلى أن البرنامج الفرعي ١ قد قام بدوره كهيئة تفكير لمنظومة الأمم المتحدة بشأن قضايا العولمة والتنمية. وقد سلكت رسائله طريقها عبر العمليات الحكومية الدولية للأمم المتحدة، لكن من الصعب حتى الآن تقييم تأثيرها على سياسات العولمة. وبخصوص الكفاءة، لوحظ في التقييم أن البرنامج الفرعي ١ قد استغل أوجه التآزر بين أركان عمله الثلاثة لتحقيق أهدافه على نحو فعال. بيد أن ثمة حاجة إلى زيادة تحسين أوجه التآزر عبر الحدود القائمة بين الشعب

\* أعد هذا التقييم فريق تقييم مستقل: الدكتور رالف ماورر، والسيدة ميهوكو سايتو، والسيد لولسيغد تاديسي أبيي.

والمنظمات. وقد أنتج البرنامج الفرعي رصيماً مرموقاً من البحوث بموارد بشرية محدودة. ولا مناص من أن تقلص التخفيضات المقبلة في الميزانية من فعالية البرنامج الفرعي الذي يعمل الآن فعلاً عند الحد الأدنى من القدرات المطلوبة. أما فيما يتعلق بالفعالية، يخلص التقييم إلى أن نواتج البرنامج الفرعي ١ كانت عموماً ذات جودة عالية وحظيت بتقدير الدول الأعضاء. غير أن البرنامج الفرعي ١ لم يتمكن دائماً من التواصل على نحو فعال مع الدول الأعضاء ومن النجاح في تحقيق توافق في الآراء. ولا يقدم إطار الإدارة القائم على النتائج للبرنامج الفرعي خارطة طريق مرضية تؤدي إلى تحسين الفعالية. وتتعلق توصيات التقييم بما يلي: (أ) تحسين إطار الإدارة القائم على النتائج للبرنامج الفرعي؛ و(ب) وضع برنامج متكامل للبحوث التي يجريها الأونكتاد من أجل تحقيق عولمة محورها التنمية؛ و(ج) تشجيع زيادة بناء القدرات من أجل تحقيق عولمة محورها التنمية في إطار ركن العمل الإنمائي للأمم المتحدة.

## مقدمة

### ألف - حول التقييم

- ١- طلب مجلس التجارة والتنمية، في دورته التنفيذية السادسة والخمسين إلى أمانة الأونكتاد إجراء تقييم مستقل لبرنامج الفرعي المتعلق بالعملة والترابط والتنمية. ويهدف التقييم إلى استخدامه في تخطيط وتنفيذ عمل الأونكتاد في المستقبل بشأن العملة والترابط والتنمية، إسهاماً منه في خطة الأونكتاد البرنامجية لفترة السنتين الخاصة بدورة التخطيط الاستراتيجي المقبلة، فيسهم بالتالي في إنجاز ولاياته بفعالية أكبر. ويشكل التقييم أيضاً أداة يستعان بها في تحقيق مساءلة أمانة الأونكتاد أمام الدول الأعضاء.
- ٢- ويهدف التقييم إلى الوقوف على مدى أهمية وفعالية (بما في ذلك تأثير) وكفاءة العمل الذي يضطلع به البرنامج الفرعي قياساً إلى ولاياته، وإلى اقتراح تحسينات متى وحسبما كان ذلك مناسباً. وترد الاختصاصات المحددة لهذا التقييم في المواد الداعمة لهذا التقرير (انظر الوثيقة TD/B/WP(65)/CRP.2، المرفق الثالث).

### باء - المنهجية

- ٣- أجرى التقييم في الفترة الممتدة من آذار/مارس إلى حزيران/يونيه ٢٠١٣ أحد كبار خبراء التقييم وسانده في ذلك مندوبان لدى الأونكتاد عملاً بصفتهما الشخصية. وتستند نتائج واستنتاجات هذا التقرير إلى استعراض معمق للوثائق وإلى دراسات استقصائية على الإنترنت ومقابلات موسعة مع مجموعة واسعة مختارة من أصحاب المصلحة، بمن في ذلك المنسقون الإقليميون، والأمم المتحدة وهيئات أخرى مناظرة متعددة الأطراف، وممثلون عن المجتمع المدني، والصحافة، والأكاديميون وموظفو الأونكتاد الحاليين والسابقين. واستخدم التقييم إطاراً تحليلياً قائماً على النتائج يربط النواتج على مستوى السياسات بنواتج الأونكتاد وعملياته الداخلية وموارده.

### جيم - نطاق التقييم

- ٤- يستعرض التقييم الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٢ ويشمل بالتالي تنفيذ اتفاق أكرأ الذي أُبرم في مؤتمر الأونكتاد الثاني عشر كما يشمل السنة الأولى من ولاية الدوحة التي انبثقت عن مؤتمر الأونكتاد الثالث عشر وبرنامج فترة السنتين ذات الصلة. ويهدف التقييم إلى تقييم البرنامج الفرعي المتعلق بالعملة والترابط والتنمية عن طريق التركيز على تلك الأجزاء من برنامج عمل وشعبة العملة واستراتيجيات التنمية، التي تستهدف مباشرة تحقيق الهدف المحدد

من البرنامج الفرعي. ونتيجة لذلك، فإن نطاق هذا التقييم لا يشمل أعمال فرع إحصاءات ومعلومات التنمية الذي يخدم برامج فرعية أخرى تابعة للأونكتاد ومنظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً، كما لا يشمل معظم أنشطة المعهد الافتراضي ووحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني. ولا يزال تنفيذ استراتيجية الأونكتاد المتعلقة بتعميم المنظور الجنساني في بداياته الأولى ولا يمكن تقييمه حتى الآن (انظر الوثيقة (TD/B/WP(65)/CRP.2).

## ثانياً - برنامج الأونكتاد الفرعي المتعلق بالعملة والترابط والتنمية

٥ - يتمثل الهدف الإجمالي للأونكتاد "في مساعدة البلدان النامية - ولا سيما أقلها نمواً - والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على الاندماج بصورة مفيدة في الاقتصاد العالمي"<sup>(١)</sup>. وتعكس الأطر الاستراتيجية لفترات السنتين<sup>(٢)</sup> الولاية الإجمالية بتقسيمها لها إلى خمسة برامج فرعية متخصصة مترابطة هي: العملة والترابط والتنمية (البرنامج الفرعي ١)، والاستثمار والمشاريع (البرنامج الفرعي ٢)، والتجارة الدولية (البرنامج الفرعي ٣)، والتكنولوجيا واللوجستيات (البرنامج الفرعي ٤)، وأفريقيا وأقل البلدان نمواً والبرامج الخاصة (البرنامج الفرعي ٥).

٦ - ويتمثل الهدف المحدد للبرنامج الفرعي ١، ضمن هذا الإطار الإجمالي، في تعزيز وضع سياسات واستراتيجيات اقتصادية، على الصُّعد الوطني والإقليمي والدولي، تدعم النمو المطرد، والتنمية الشاملة للجميع والمستدامة، والعمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق للجميع، والقضاء على الجوع والفقر في البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نمواً.

٧ - وتقوم استراتيجية البرنامج الفرعي ١ على ثلاثة أركان - هي إجراء بحوث وتحليلات، وتحقيق توافقات في الآراء، والتعاون التقني - بغية تحقيق ما يلي:

(أ) تحديد الاحتياجات والتدابير المحددة الناشئة عن الترابط بين التجارة، والتمويل، والاستثمار، والتكنولوجيا، وسياسات الاقتصاد الكلي من حيث أثرها على التنمية؛

(ب) الإسهام في تحقيق فهم أفضل للاتساق بين القواعد والممارسات والعمليات الاقتصادية الدولية، من جهة، والسياسات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية من الجهة الأخرى؛

(ج) دعم البلدان النامية، ولا سيما أقلها نمواً، في جهودها الرامية إلى وضع استراتيجيات للتنمية تتلاءم مع تحديات العملة بما في ذلك، منذ عام ٢٠١٠، التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية.

(١) الوثيقة A/63/6/Rev.1، الفقرة ١٠-١.

(٢) الأطر الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/61/6/Rev.1)، والفترة ٢٠١٠-٢٠١١ (A/63/6/Rev.1)، والفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ (A/65/6/Rev.1).

٨- وتشتمل الأنشطة التنفيذية الرئيسية الرامية إلى تحقيق أهداف البرنامج الفرعي ١، كما حددها الأطر الاستراتيجية المتتالية، على ما يلي:

(أ) إجراء بحوث وتحليلات استشرافية في الوقت المناسب بشأن سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الإنمائية، وكذلك بشأن الديون والشؤون المالية، على أن تؤخذ في الحسبان نتائج المؤتمرات الدولية الرئيسية ذات الصلة؛

(ب) صياغة توصيات عملية في مجال السياسات من أجل وضع استراتيجيات إنمائية ملائمة على الصُّعد الوطني والإقليمي والدولي بغية الاستفادة من الفرص ومواجهة تحديات العولمة؛

(ج) دعم عملية بناء توافقات في الآراء بشأن سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الإنمائية التي تتلاءم مع الأوضاع المحددة للبلدان النامية؛

(د) بناء القدرات دعماً لهذه السياسات، بما في ذلك التدابير ذات الصلة بالتمويل الخارجي والديون، وهو ما حُصر في التدريب وبناء القدرات في مجال إدارة ديون بصورة فعالة.

٩- وبرنامج العمل المتعلق بتنفيذ البرنامج الفرعي ١، المقترح في إطار الأمم المتحدة الاستراتيجي، هو البرنامج الذي وضعته شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية المسؤولة في المقام الأول عن إدارة البرنامج الفرعي. وهو بصفته هذه يشمل تشغيل الشبكة العالمية لمراكز البحوث المتخصصة في مجال التنمية<sup>(٣)</sup>؛ وتقديم الخدمات الإحصائية والإعلامية بوصفها أدوات يستعين بها واضعو السياسات وتدعم برنامج عمل الأونكتاد؛ وتوفير تحليلات للسياسات الاقتصادية وتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني؛ وإجراء بحوث وتحليلات تتناول تحديات التنمية التي يطرحها التكامل والتعاون فيما بين بلدان الجنوب بما في ذلك التعاون الثلاثي<sup>(٤)</sup>.

## ثالثاً- النتائج والاستنتاجات

### ألف- الأهمية

١٠- يعتمد تحقيق النمو الاقتصادي في البلدان النامية اعتماداً كبيراً على مدى قدرتها على الاندماج في الاقتصاد العالمي. وتلزم سياسات وطنية وعالمية لمساعدتها في التغلب على المعوقات الهيكلية وعدم تناظر المعلومات وبالتالي لتحقيق تطلعاتها المتعلقة بالتنمية.

(٣) الوثيقة A/63/6/Rev.1.

(٤) الوثيقة A/65/6/Rev.1.

١١ - ويقوم النموذج المؤسسي للأونكتاد على عملية حكومية دولية باب المشاركة فيها مفتوح أمام جميع الدول، وتناقش فيها القضايا المتصلة بالعملة والترايط. وتنبع الأهمية الخاصة للأونكتاد - وفي الواقع الوضع الفريد للأونكتاد - من كونه يزود المنتدى الحكومي الدولي بقدرة تحليلية مكرسة تركز على العملة والتنمية، وتقدم المشورة إلى الدول الأعضاء بشأن الخيارات في مجال السياسات لضمان تطابق العملة بدرجة أكبر مع الجهود التي تبذلها البلدان في مجال التنمية. وتولي مجلس التجارة والتنمية لإدارة برنامج الأونكتاد يكفل الحياد الضروري لجعله يلقى آذاناً صاغية واحتراماً من جميع الأطراف كما أنه يضيف عليه الشرعية التي تجعله يوجه واضعي السياسات على الصعيدين العالمي والوطني.

١٢ - وأشار فريق التقييم إلى أن الولاية الخاصة الممنوحة من الجمعية العامة للأمم المتحدة للأونكتاد والتي تنادي بالمعالجة المتكاملة لقضايا العملة والتنمية المتعلقة بالتجارة والتمويل والاستثمار والتكنولوجيا هي ما يضيف على الأونكتاد طابعاً فريداً. وبينما تطورت تفاصيل هذه الولاية طوال الفترة الممتدة من تاريخ صدور قرار الجمعية العامة في عام ١٩٦٤ الذي أنشئ بموجبه الأونكتاد في البداية، حتى تاريخ انعقاد أحدث مؤتمر للأونكتاد، وهو الأونكتاد الثالث عشر، فإن التوجه الشامل والتكاملي لهذه المنظمة لا يزال يشكل العنصر البالغ الأهمية الذي يضيف قيمة مضافة على إسهامها<sup>(٥)</sup>.

١٣ - وقد أصبح التوصل إلى تفاهم مشترك بشأن ولاية الأونكتاد، وتحديدًا بشأن أعمال ونتائج البرنامج الفرعي، ينطوي على تحديات أكبر. وكان اختلاف التوقعات فيما يتعلق بدور الأونكتاد قد تصدر المشهد خلال انعقاد الأونكتاد الثالث عشر. وسبق أن حُدِّد الاعتلال في العملية الحكومية الدولية، الناجم بصورة رئيسية عن تباين المصالح الاقتصادية، باعتباره أحد الأسباب الجذرية للقصور في أداء المنظمة لكونه يؤثر على أهمية الركن المتعلق ببناء توافق الآراء وعلى تأثيره. ولوحظ أن ضعف الحضور وتواضع المشاركة قد زادا من تقويض العملية الحكومية الدولية وأثرا على قدرة المنظمة على ممارسة التأثير. وقد أدت المناقشات المتكررة، التي كانت أحياناً جدلية، إلى تراجع التوقعات بشأن ما يمكن الخروج به من عملية عسيرة لبناء توافق الآراء<sup>(٦)</sup>.

١٤ - ويعتمد الأونكتاد في توليد القيمة على ثلاثة أركان وظيفية، شكل فيها البحث والتحليل الأساس الذي يقوم عليه بناء توافقات الآراء وأنشطة التعاون التقني<sup>(٧)</sup>. ولهذا السبب، فكثيراً ما يُنظر إلى الأونكتاد، وإلى برنامجه الفرعي ١ بوجه خاص، على أنه هيئة تفكير<sup>(٨)</sup> تسخر مواردها المعرفية لتوفير التوجيه الفكري والتوعية والمشورة بشأن خيارات السياسة العامة

(٥) الوثيقة A/RES/66/185.

(٦) الوثيقة UNCTAD/OSG/2006/1, paragraph 51ff.

(٧) تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٢، الفقرة ٤٥.

(٨) انظر الوثيقة UNCTAD/OSG/2006/1، الفقرة ٢٣.

لدعم قدرة البلدان النامية على وضع السياسات. وقد أسهمت البحوث والتحليلات المبينة على رصد البيئة الاقتصادية العالمية وتحديد الاتجاهات الطويلة الأجل من منظور إنمائي في فهم العولمة فهماً أفضل، وفي تنبيه الدول الأعضاء إلى التحديات القائمة في مجال السياسات. ويمكن أن تُستنبط توصيات بشأن السياسات ونابعة من التحليل وأن توجه إلى واضعي السياسات على الصعيدين العالمي والوطني على حد سواء. ومن شأن ذلك أن يمكن واضعي السياسات على الصعيدين العالمي والوطني من أجل الموازنة بدقة بين التأثير الإنمائي للسياسات التي لها انعكاساتها على التجارة والتمويل والاستثمار والتكنولوجيا. وكان القصد من تدابير بناء القدرات هو مواكبة الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتنفيذ هذه السياسات.

١٥- وقد ظلت النظرة الشمولية إلى العولمة التي تجمع بين التجارة وما يتصل بها من قضايا مترابطة سمةً من سمات الأونكتاد. وقد ميزه هذا المنظور الخاص عن غيره من الهيئات المتعددة الأطراف التي تتناول القضايا الاقتصادية العالمية. وأصبح تقرير التجارة والتنمية، الذي شرع في إصداره في عام ١٩٨١، هو المنفذ الرئيسي لتعميم رسائل المنظمة. وبعد هذا التقرير، يدعم البرنامج الفرعي الأنشطة الاستشارية المقدمة إلى مجموعة العشرين ومجموعة الـ ٢٤، والتقارير التحليلية التي تتناول مسائل محددة (التقرير السنوي للأمين العام للأمم المتحدة عن القدرة على تحمل الدين الخارجي والتنمية) وقنوات نشر خاصة (اجتماعات الخبراء)<sup>(٩)</sup>.

١٦- وبفضل تركيز البرنامج الفرعي على التحليل بصورة عامة، تسنى للأونكتاد تحديد الاتجاهات الناشئة في البيئة الاقتصادية العالمية فيما يتعلق بالبلدان النامية. ودرج البرنامج الفرعي أيضاً على تطبيق نموذج اقتصادي بديل يحمي من التفاؤل المفرط بشأن السوق ويعزز في الوقت نفسه دور الدولة الإنمائية.

١٧- وقد يبدو النهج البديل استفزازياً في بعض الأحيان. ومع ذلك، فهو يحفز النقاش عن طريق تحدي الحكمة التقليدية. وهو نهج مكن الأونكتاد من كسب حلفاء بين مجموعة البلدان النامية، ولكنه أدى أيضاً إلى معارضة من البلدان المتقدمة التي انتقدت سياساتها في الإطار العالمي للسياسات الاقتصادية. واتخذ الأونكتاد مواقف تخرج عن المألوف فأكد أن البحوث والتحليلات المتعلقة بالعولمة والترابط المتبادل بين الدول تستند إلى أساس متين.

١٨- ولا تتناول التوصيات السياسية المستمدة من بحوث الأونكتاد حالات قطرية محددة إذ لا يوجد نهج "واحد يناسب الجميع" في تناول الحالات القطرية المختلفة. وترى بعض الدول الأعضاء أن هذه البحوث تجريدية، وليست عملية بالقدر الكافي، ولا تركز كما يجب على التجارب القطرية بل ركزت على متغيرات الاقتصاد الكلي وتمحضت عن توصيات سياسية على المستوى الكلي. وتُترك للبلدان أمر تكييف هذه المشورة السياسية العامة مع أوضاعها التي تنفرد بها.

(٩) انظر المناقشة المنفصلة الواردة في فروع لاحقة من هذا التقرير.

١٩- وحدد البرنامج الفرعي ١ للأونكتاد الاتجاهات السائدة في بيئة الاقتصاد الكلي العالمية من أجل توجيه التدابير السياسية للبلدان النامية. ومع ذلك، فقد تبين أن البون بين تحليل سياسات الاقتصاد الكلي والمواضيع الأكثر تخصصاً يمثل نقطة ضعف في بحوث الأونكتاد. إذ أدى ذلك إلى ظهور هويات منفصلة داخل الأونكتاد حيث بات لكل برنامج فرعي/شعبة بحوثها ومنشوراتها الرئيسية المستقلة، مما يرسل رسائل سياسية غير متزامنة<sup>(١٠)</sup> بل وأحياناً متنافرة<sup>(١١)</sup>. وقد رأى البعض في حالة الارتباك الناجمة عن ذلك تقويضاً للرسالة الجوهرية للأونكتاد. ولم تثمر حتى الآن الجهود المبذولة للتغلب على هذا التنافر عن طريق إدراج بحوث الأونكتاد في إطار أكثر تكاملاً.

٢٠- وقد أجرى البرنامج الفرعي ١ بحوثه بعيداً عن أي تدخل وبروح من الاستقلال الفكري. وكان حراً في اختيار مواضيع بحوثه مسترشداً بتحليل البيانات الأساسية<sup>(١٢)</sup>، والاتجاهات السائدة في البيئة الاقتصادية الدولية، والمناقشات التي جرت في مجلس التجارة والتنمية<sup>(١٣)</sup>. وبما أن تقرير التجارة والتنمية والنواتج البحثية الأخرى لم تكن من النصوص التي تفاوضت عليها الدول الأعضاء، فهي لا تعكس سوى آراء الأمانة. ومع ذلك، فإن المناظير التي طرحها تقرير التجارة والتنمية بشأن البنية الاقتصادية والمالية العالمية تثير جدلاً في المجلس أحياناً.

٢١- وأعربت البلدان النامية، عموماً، عن تقديرها للبرنامج الفرعي ١ لما أجراه من بحوث تتعلق بالقضايا النظامية والهيكلية العالمية وما أتاحه من خبرات عالمية للاعتماد عليها في عملية وضع السياسات في هذه البلدان. وثمة اعتراف واسع النطاق من جانب الدول الأعضاء، النامية والمتقدمة، بقيمة البحوث والتحليلات التي يجريها الأونكتاد وبوظيفته كهيئة تفكير في قضايا العولمة والترابط والتنمية.

٢٢- وينبغي توجيه جهود الدعوة في مجال السياسات بشأن الإدماج المستدام للبلدان النامية في النظام الاقتصادي العالمي المترابط إلى المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. وعلى المستوى الرسمي ومن الناحية الموضوعية، فإن برنامج الأونكتاد الفرعي المتعلق بالعولمة والترابط والتنمية قد استجاب للولاية التي مُنحت له.

٢٣- والنهج الذي اتخذ البرنامج الفرعي يتمحور بصورة رئيسية حول تقرير التجارة والتنمية. ويجري تناول الجوانب المتعلقة بالديون من العولمة تناوياً منفصلاً عن طريق التقرير المتعلق بالتنمية والقدرة على تحمل الديون الخارجية. وقد وجدت جهود الأونكتاد الدعوية بشأن السياسات طريقها إلى عملية وضع السياسات القطرية والعالمية عن طريق العمليات

(١٠) يرى خبراء التقييم تقارباً ضعيفاً بشأن مواضيع النواتج البحثية الرئيسية التي تنشرها شعب مختلفة.

(١١) من الأمثلة على ذلك تقييم آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية.

(١٢) على سبيل المثال، الترابط بين الأسواق فيما يتعلق بالعملات والسلع الأساسية.

(١٣) UNCTAD/GDS/2012/1، ص ٦٣ (من النص الإنكليزي).

الحكومية الدولية الأوسع نطاقاً لمنظومة الأمم المتحدة. وستكون البحوث والتحليلات المتعلقة بتحديات العولمة أحد الإسهامات في عملية بناء توافق الآراء بشأن التنمية الاجتماعية - الاقتصادية العالمية. وستُدمج أيضاً أنشطة الدعوة هذه بأنشطة الدعوة التي تنفذها منظومة الأمم المتحدة في البلدان. وهذا النظام ناجح إلى حد ما. وتناقش اللجنة الثانية للأمم المتحدة تقرير التجارة والتنمية<sup>(١٤)</sup> وتعتمد الجمعية العامة قراراً<sup>(١٥)</sup> بالاستناد إلى التوصيات الواردة فيه، تدعو فيه إلى مزيد من التماسك في النظم العالمية المتعلقة بدعم التنمية من أجل إدماج البلدان النامية في النظام الاقتصادي العالمي.

٢٤- وكذلك فإن جهود الأونكتاد الدعوية بشأن سياسات التنمية قد انعكست أيضاً بشكل ضمني في مناقشات المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة بشأن تقرير 'الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم' الذي يساهم فيه الأونكتاد<sup>(١٦)</sup>. وبذلك، تجد آراء الأونكتاد طريقها إلى جدول أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية لصناديق وبرامج الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة. ومع ذلك، فإن عدم وضوح الولايات وأحياناً تداخلها وتعقيد قنوات الإيصال يؤدي إلى تضييع الرسائل وتمييع المتابعة من جانب جهات فاعلة شتى، ولا سيما فيما يتعلق بجهود الدعوة والتعاون في مجال التنمية على الصعيد القطري<sup>(١٧)</sup>.

٢٥- وقد قدم البرنامج الفرعي ١ أيضاً نواتج البحثية عن طريق قنوات بديلة مؤثرة، مثل آلية مجموعة العشرين للتعاون الاقتصادي والمالي العالمي. وبالمثل، اعتاد الأونكتاد دعم مجموعة الـ ٢٤ في تحقيق الاتساق في السياسات وعبر عن موقف البلدان النامية بشأن تحسين الإدارة الاقتصادية العالمية. وقد عُمت الرسائل السياساتية لتقرير التجارة والتنمية على عامة الجمهور عليهم يعودون مرة أخرى إلى التأثير في وضع السياسات.

٢٦- وفيما يتعلق ببناء القدرات على المستوى القطري، فإن الأونكتاد، في ظل عدم وجود موظفين له في البلدان وعدم وجود موارد كبيرة لديه مقدمة كمنح، قد وجد نفسه في وضع غير مؤات بالمقارنة بغيره من الجهات الفاعلة. وقد تعين عليه تلبية طلبات الدول الأعضاء عن طريق برامج الأمم المتحدة التنفيذية في البلدان في سياق إطار عمل الأمم المتحدة المشترك للمساعدة الإنمائية. ولكن بالنظر إلى أن التنسيق بين الوكالات كان أمراً صعباً، فإنه حدّ من نطاق تناول قضايا العولمة والترابط والتنمية.

(١٤) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/67/435/Add.1.

(١٥) القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة بشأن التجارة الدولية والتنمية (A/RES/67/196) وبشأن النظام المالي الدولي والتنمية (A/RES/67/197).

(١٦) الإسهامات المتعلقة في المقام الأول بالفصلين ١ و ٢ بشأن "التوقعات الاقتصادية العالمية" و"التجارة الدولية" يوفرها البرنامج الفرعي ١ وتلك المتعلقة بـ "التمويل الدولي من أجل التنمية" يوفرها البرنامج الفرعي ٢.

(١٧) انظر الوثيقة E/AC.51/2011/2، الفقرة ٥٢.

٢٧- وفيما يتعلق باستراتيجيات التنمية على مستوى الاقتصاد الكلي، لا يملك الأونكتاد برنامجاً منتظماً للتعاون التقني يدعم قدرات تصميم الاستراتيجيات وتنفيذها. فما يقدمه البرنامج الفرعي من خدمات استشارية ومشورة في مجال السياسات ودعم تقني يتصل اتصالاً وثيقاً بجهود الدعوة بشأن السياسات وليس ببناء القدرات. أما الأنشطة الأخرى التي تُمول من أموال التعاون التقني، ولا سيما ما يتعلق منها بالديون، فإنها تمثل امتداداً للبحوث والتحليلات التي يجريها البرنامج الفرعي، وتتيح مزيداً من التركيز على منطقة محددة أو بلد محدد أو نشرًا لنتائج التحليلات على نطاق أوسع<sup>(١٨)</sup>. وتنفذ وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني أيضاً مشاريع تقع ضمن هذه الفئة. وقد تمكنت المنظمة من استخدام القدرات التحليلية الموجودة داخل البرنامج الفرعي ١ لدعم جهود التدريب العالمية والشبكات الأكاديمية عن طريق المعهد الافتراضي والمرافق التي تُعقد فيها الدورات وفقاً لمقتضيات الفقرة ١٦٦ من خطة عمل بانكوك.

٢٨- وضيق الأطر الاستراتيجية الموضوعة أخيراً من نطاق ولاية التعاون التقني بخصوص العولمة والترابط والتنمية ليقترن على "التدريب وبناء القدرات في مجال الإدارة الفعالة للديون"، وأشارت بصورة أساسية إلى مبادرة نظام إدارة الديون والتحليل المالي باعتبارها النشاط الرئيسي من أنشطة التعاون التقني في العمل الذي يضطلع به الأونكتاد بشأن العولمة والترابط والتنمية. وهذه المبادرة هي أحد برامج التعاون التقني الرئيسية، وهي تجمع بين إنشاء وتحديث حزمة برمجيات لتسجيل بيانات الديون والإبلاغ عنها في مكاتب الديون والمصارف المركزية مع توفير التدريب؛ وهكذا يمكن تنفيذها على نحو فعال من مركز عالمي. وبينما يمكن تنفيذ المشروع أيضاً على يد وكالات أخرى، فإن الأونكتاد قد اكتسب ميزة تنافسية عن طريق خبرته الفنية وسجل أدائه الجيد في هذا المجال. وتمديد أجل المشروع بصورة متتالية مع إسناد الولايات له هما أمران يؤكدان الطلب المستمر على خدماته.

### الاستنتاجات

٢٩- تشكل العولمة محركاً رئيسياً لتحقيق النمو والتنمية. ولذلك فإن الظرف مؤات لكي تكون أعمال الأونكتاد أكثر تأثيراً عن طريق مساعدة البلدان النامية على الاندماج بشكل مستدام في النظام الاقتصادي المعولم. وفي الواقع، فإن البرنامج الفرعي ١ للأونكتاد قد واصل تزويد البلدان النامية بتحليلات عن الاتجاهات والتوقعات العالمية. كما قدم إلى البلدان المشورة في مجال السياسات بشأن كيفية الاستجابة للبيئة الاقتصادية العالمية وكيفية جعل البنى الاقتصادية العالمية داعمة بقدر أكبر للبلدان النامية فيما يساورها من شواغل، وهو بذلك يمثل لاتفاق أكرا وولاية الدوحة.

(١٨) بما في ذلك العمل المضطلع به من أجل مجموعة الـ ٢٤ ومشروع تشجيع الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين وهو مشروع تبلغ قيمته ٣,٢ ملايين دولار تموله النرويج.

٣٠- ونظراً إلى وقوع العملية الحكومية الدولية للأمم المتحدة في إطار مناقشات متطوالة وعسيرة وصراعات قوى بشأن القوة الاقتصادية وإلى تأثير هذه العملية بأزمة أوسع نطاقاً تتعلق بتعددية الأطراف، فإن قدرة الأونكتاد على التواصل مع واضعي السياسات تواجه تحديات. وقد أصبح البرنامج الفرعي نفسه، وبوجه خاص تقرير التجارة والتنمية، مثار خلاف وأصبحت تحليلاته تشكل تحدياً للنظام الاقتصادي الدولي. وقد ضعفت، في واقع الحال، توافقات الآراء على نطاق أعمال البرنامج الفرعي ١.

٣١- واستمرار أهمية الأونكتاد وبرنامج الفرعي ١ بالنسبة إلى جدول أعمال العولمة المستدامة يعتمد إلى حد كبير على قدرة البرنامج الفرعي على الإسهام في بناء توافق الآراء. ويكمن الحل للخروج من هذا الوضع في برنامج البحوث المتعلق بتقرير التجارة والتنمية. وينبغي أن يؤدي هذا التقرير دوراً إيجابياً في إذكاء المناقشات الموضوعية بشأن العولمة والشواغل المتعلقة بالتنمية في العملية الحكومية الدولية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب أن يصبح تقرير التجارة والتنمية أكثر فائدة لجميع الدول الأعضاء. والاستقلال المتاح لأعمال البحث والتوجيه العريض المستمد من الولاية يتيحان للبرنامج الفرعي تكييف نتائجه البحثية من أجل حشد تأييد أكبر من البلدان.

٣٢- وقد أسهمت البحوث المتعلقة بالعولمة والترابط والتنمية في تحقيق درجة أكبر من الاتساق بين السياسات الوطنية والسياسات العالمية. وبفضل الطرح البديل لتقرير التجارة والتنمية أتيح للبلدان الاختيار من بين قائمة من السياسات المرتكزة على مسار من التفكير الاقتصادي يعارض مسار التفكير الاقتصادي السائد، وتمتع البلدان في شأنه بالحرية في اعتماده. ويلزم إجراء مناقشة أكثر تمييزاً بغية دعم عملية رسم السياسات. وقد أصبح المنظور الذي يعكس وجهة نظر البلدان النامية أقل ظهوراً في ظل التركيز القوي في الآونة الأخيرة على البنية المالية العالمية.

٣٣- وقد أدى البرنامج الفرعي ١ دوره كهيئة تفكير بشأن العولمة والتنمية من أجل منظومة الأمم المتحدة. وقد وجدت رسائل هذا البرنامج الفرعي طريقها إلى العمليات الحكومية الدولية التي تقوم بها الأمم المتحدة بشأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولكن تأثيرها النهائي على سياسات العولمة ما زال غير متقن منه.

## باء- الكفاءة

٣٤- تتولى شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية المسؤولة الموضوعية عن البرنامج الفرعي ١. بيد أنه يبدو أن هذه الشعبة، من وجهة نظر إدارة البرنامج الفرعي، تأخذ بنهج تجميعي نظراً إلى أن عدة أجزاء منها تؤدي مهام على صعيد الأونكتاد تُسهم في جميع البرامج الفرعية التابعة للأونكتاد وليس فقط في البرنامج الفرعي ١.

٣٥- و'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' هو محور عجلة الأعمال التي يقوم بها البرنامج الفرعي بالشعبة. ف'فرع الديون وتمويل التنمية' و'وحدة التعاون والتكامل الاقتصاديين فيما بين البلدان النامية' ينيان أعمالهما على أعمال 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية'. ويوجد قدر معقول من الدعم المتبادل بين هذه الكيانات، بما في ذلك إسهام موظفي 'فرع الديون وتمويل التنمية' في وضع تقرير التجارة والتنمية، وقيام موظفي 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' بتقديم إسهامات في تقرير الديون، وحصول 'وحدة التعاون والتكامل الاقتصاديين فيما بين البلدان النامية' على الدعم من 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية'. كما أن وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني والمعهد الافتراضي والدورات المنصوص عليها في إطار الفقرة ١٦٦ من اتفاق بانكوك تعتمد جميعاً على المعلومات والخبرة الفنية المتاحة لدى الشعبة. فالمعهد الافتراضي والدورات المنصوص عليها في إطار الفقرة ١٦٦ من اتفاق بانكوك يستخدمان، في جملة أمور، تقرير التجارة والتنمية كجزء من مواد التدريس بما ويعتمدان على اقتصاديين 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' كمدربين بهما. وفي المقابل، يستفيد هذا الفرع من كفتاة لتعميم بحثه وتحليلاته المتعلقة بالترابط على الجامعات والمؤسسات البحثية وواضعي السياسات في البلدان النامية<sup>(١٩)</sup>.

٣٦- ويستفيد نظام إدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس) من الأعمال البحثية المتعلقة بقضايا الديون. وفي المقابل، يقدم 'دمفاس' إلى وحدة البحوث بفرع الديون وتمويل التنمية معلومات عن حالة الديون القطرية ويدعم العمل البحثي والتحليلي الذي يقوم به الفرع. وأحد الأمثلة البارزة على علاقة تضافر الطاقات هذه التي يأخذ بها الفرع هو المؤتمر الذي يُعقد مرة كل سنتين بشأن إدارة الديون. وقد أكدت المقابلات التي أُجريت مع الموظفين وجود توازن جيد بين الموظفين العاملين في برنامج 'دمفاس' وأولئك العاملين في البحوث والتحليل. ويتيح بروز برنامج 'دمفاس' عوامل إيجابية خارجية لباقي البرنامج الفرعي.

٣٧- ويمكن أيضاً تبين وجود أنشطة متصلة بالبرنامج الفرعي ١ في شعب الأونكتاد الأخرى، ولكن لا يجري بصورة منهجية استغلال أوجه تضافر الطاقات بالنظر إلى أن الشعب تعمل كل منها باستقلالية كبيرة عن باقي الشعب<sup>(٢٠)</sup>. ولم تؤد المحاولات الرامية إلى تحسين التنسيق فيما بين الشعب إلى تحقيق تعاون أوثق فيما بينها. وتتبادل الشعب بصورة عامة الأطر العامة لمشاريعها وتعليقات على مسوداتها ويُبقى كل منها الأخرى على علم بما تفعله، ولكن التنسيق فيما بينها أقل من حيث منشوراتها. وكثيراً ما لا تؤدي طلبات تقديم إسهامات في تقرير التجارة والتنمية إلا إلى الحصول على مشاركة وردود فعل سلبية إلى حد ما ولكن لا يوجد التزام موضوعي حقيقي في هذا الصدد. كما أن التعاون في مجال البحوث

(١٩) الوثيقة UNCTAD/WEB/OSG/2011/4.

(٢٠) المقابلات التي أجراها فريق التقييم تكشف عن نمط قوامه وجود تعاون سطحي للغاية. انظر أيضاً الوثيقة JIU/REP/2012/1، الفقرات ٩٦، و١٠٥ والمواد اللاحقة، و١٦٤ والمواد اللاحقة.

ليس مفصلاً بدرجة أكبر على مستوى العمل الفعلي حيث تكمن أهميته. ولذلك لا تشارك الشُّعب الأخرى مشاركة حقيقية في الإعداد الفعلي لتقرير التجارة والتنمية، بما في ذلك اختيار مواضيعه.

٣٨- ولا يبدو أن تقرير التجارة والتنمية يدخل على نحو ذي بال في أعمال الشُّعب الأخرى. فإن النظرة الحافظة على مواضيع شتى التقارير الرئيسية الصادرة عن الشُّعب لا تُظهر وجود تلاقح مواضيعي قوي بين تقرير التجارة والتنمية والتقارير الأخرى. ورغم وجود عملية إجازة تضمن عدم تقديم رسائل متضاربة وتجنب أي عدم اتساق بين المنشورات، فإنه توجد أمثلة لحالات عرضت فيها التقارير وجهات نظر متباينة، من ذلك على سبيل المثال آفاق الاستثمار الأجنبي المباشر وكذلك، في وقت أحدث، سلاسل القيمة العالمية المعروضة في تقرير التجارة والتنمية وتقرير الاستثمار العالمي. ولم يعد تقرير التجارة والتنمية هو المنشور الرئيسي الوحيد للأونكتاد، في ظل وجود عدة منشورات أخرى مثل تقرير الاستثمار العالمي وتقرير أقل البلدان نمواً، تتنافس على تبوء مكان الصدارة<sup>(٢١)</sup>. ومع ذلك، فإنه ما زال هو التقرير الوحيد الذي ينقل الرسالة الأساسية للأونكتاد بشأن السياسات فيما يتعلق بالحاجة إلى معالجة مسائل العولمة والترابط والتنمية معالجة متكاملة.

٣٩- ويؤدي التركيز القوي لتقرير التجارة والتنمية على مسائل الاقتصاد الكلي إلى الحد من التعاون مع الشُّعب الأخرى التي تركز على قضايا محددة. كما أن اختيار المواضيع في السنوات الأخيرة قد زاد من إبراز الاختلاف في المستوى بين تقرير التجارة والتنمية وأعمال الشُّعب الأخرى. والمحصلة هي أنه على مدى السنوات القلائل الماضية، أصبح تقرير التجارة والتنمية بصورة فعلية هو أحد نواتج 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية'. وخارج نطاق هذه الشُّعبة، لا يوجد في الأونكتاد إحساس قوي بتبني هذا التقرير. ويشير الافتقار إلى الاتساق بين الشُّعب إلى عدم التيقن بخصوص طبيعة البرنامج الفرعي ١ على وجه الدقة.

٤٠- ولم يكن التعاون فيما بين الشُّعب بخصوص تضافر الطاقات أمراً سهلاً بالنظر إلى أن الولايات الواسعة النطاق تترك مجالاً كبيراً لحدوث التداخل والازدواجية<sup>(٢٢)</sup>. والأونكتاد هو أحد أربعة كيانات<sup>(٢٣)</sup> داخل منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً تُجري بحثاً بشأن الاتجاهات والتوقعات الاقتصادية العالمية. وقد اتسم تعاون الأونكتاد مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة بشأن تقرير 'الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم' بالتعقيد نظراً إلى أنه استلزم الجمع بين مناظير ورسائل مختلفة.

(٢١) الرابط: <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>

(٢٢) الوثيقة E/AC.51/2011/2، الفقرة ٤٠ وال فقرات اللاحقة.

(٢٣) هي البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، واللجان الإقليمية.

٤١- وفيما يتعلق بالديون وتمويل التنمية، تمكنت هذه الكيانات من تحديد دور كل منها تحديداً أوضح بالنظر إلى أن الأونكتاد لا يركز إلا على قضايا ديون البلدان النامية وعلى جمع وتسجيل البيانات المتعلقة بالديون في حين أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يركزان على القضايا التنظيمية العالمية وعلى إدارة الديون بصورة إجمالية<sup>(٢٤)</sup>. وفي داخل هيكل الأمانة العامة للأمم المتحدة، فإن الأونكتاد هو جهة الوصل الوحيدة بخصوص الديون بينما تتولى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية تنسيق الأعمال المتعلقة بتوفير التمويل من أجل التنمية.

٤٢- ويعتمد البرنامج الفرعي ١ التابع للأونكتاد اعتماداً كبيراً على هيئات الأمم المتحدة الأخرى لأغراض تقديم التعاون التقني. فالأونكتاد الذي ليس له وجود في البلدان لا يمارس إلا تأثيراً محدوداً على الكيفية التي تُدمج بها البلدان النامية الشواغل المتعلقة بالعملة في برامجها الإنمائية. وعلى الرغم من المشاركة الواسعة النطاق من جانب الأونكتاد في الشراكات وآليات التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مشاركته في المجموعة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالقدرات التجارية والإنتاجية، والتابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة وهي المجموعة التي يتولى الأونكتاد قيادتها، فإنه يخوض غمار معركة صعبة لجعل برامج الأمم المتحدة على الصعيد القطري تعطي أهمية أكبر للقدرات المتصلة بمسائل العملة والترابط والتنمية<sup>(٢٥)</sup>. ذلك أن الولايات الواسعة النطاق والقصور المؤسسي وأوجه التنازع بشأن الاختصاصات هي أمور تجعل التنسيق بشأن العملة والقدرات الإنمائية مسألة صعبة.

٤٣- ولا يقتصر الأمر على أن إطار الإنجاز، كما هو معروض في خطة وميزانية الأمانة العامة للأمم المتحدة لفترة السنتين، ليس هو بالمعنى الضيق الإطار الخاص بالبرنامج الفرعي الموضوعي. بل هو بالأحرى الإطار الخاص بالشعبة والفروع والوحدات المكونة لها. ويحقق هذا الإطار المواءمة بين الإنجازات المتوقعة لثلاثة من الفروع الأربعة الحالية للشعبة (فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، وفرع الديون وتمويل التنمية، وفرع إحصاءات ومعلومات التنمية). ولا يوجد بيان إنجاز منفصل لبرنامج العمل الرابع والأحدث من بينها (وحدة التعاون والتكامل الاقتصادي فيما بين البلدان النامية) بل يُعبّر بدلاً من ذلك عن هذا الإنجاز بوصفه مؤشر أداء بسيط داخل إطار الإنجاز المتوقع الإجمالي لفرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية. أما وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، التي تشكل جزءاً من هذا الفرع، فتحفظ بيان إنجازها المتوقع الخاص بها.

٤٤- والإطار ليس إطاراً منطقياً قياسياً يضم بنية هرمية من الأنشطة والنواتج المترابطة التي تُسهم معاً في تحقيق أهداف البرنامج الفرعي. وبدلاً من ذلك فإن شتى الإنجازات هي في واقع الأمر "ولايات" للفرع تشير إلى مقتطفات واردة في اتفاق أكرا أو ولاية الدوحة ومن ثم تنصف بالعمومية إلى حد ما. وهي لا تربط على وجه التحديد إسهامات الفروع المختلفة بالهدف الموضوعي للبرنامج الفرعي.

(٢٤) Office of Internal Oversight Services audit of DMFAS, para. 25 (assignment no. AE2012/340/01, 19 December 2012).

(٢٥) في ظل الأهداف الإنمائية للألفية، لم تتحقق بدرجة معينة الشواغل الإنمائية حتى على الرغم من أنها كانت جزءاً من الشراكة العالمية لتحقيق الهدف الإنمائي.

٤٥ - ومؤشرات الإنجاز وتدابير الأداء المرتبطة بها لا تقيس على نحو مرضٍ الإنجازات التي يُفترض أن تقيسها. وعلى سبيل المثال، فعدد الدول الأعضاء التي تُدلي في مجلس التجارة والتنمية وفي الاجتماعات الحكومية الدولية الأخرى ببيانات إيجابية عن جودة تقرير التجارة والتنمية ليس هو أفضل مؤشر على الجودة الفعلية للتقرير، فضلاً عن أن يكون مؤشراً على التأثير الذي تمارسه بحوث الأونكتاد وتحليلاته المتعلقة بالترابط. وقد ظل من الصعب إيجاد مؤشرات ذات مغزى ويمكن قياسها عند المستوى المناسب من التجميع. ويستخدم 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' معلومات ذات جودة لتكملة المؤشرات العددية المطلوبة في الخطة البرنامجية لفترة السنتين.

٤٦ - وتقدم الشعبة بانتظام تقارير عن أدائها بالقياس إلى إطار التخطيط الوارد في خطتها البرنامجية لفترة السنتين الداخلة ضمن نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق. فتقارير نظام المعلومات هذا تشير إلى أن الشعبة تعمل بكفاءة من حيث تنفيذ برنامج عملها العادي ومن حيث أنشطتها في مجال التعاون التقني نظراً إلى أنها تحقق بصورة عامة الأهداف المحددة كميّاً لفترات السنتين المعنية. وفي نهاية عام ٢٠١٢، كانت أنشطة الشعبة تسير إلى حد كبير على المسار الصحيح الذي يمكن من تحقيق المؤشرات المستهدفة لفترة السنتين، ويمكن بالتالي بصورة مفترضة من تحقيق الهدف الإجمالي للبرنامج الفرعي. وتراوحت معدلات التنفيذ لفترتي السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و ٢٠١٠-٢٠١١ حول نحو ٩٠ في المائة من النواتج المحددة في الصكوك التشريعية، وهكذا كانت هذه المعدلات قريبة من المتوسط المتعلق بالأونكتاد.

٤٧ - ومع ذلك فإن الإطار الاستراتيجي لا يدعم حقاً عملية التخطيط للبرنامج الفرعي وإدارته ورصد أعماله والإبلاغ عنها<sup>(٢٦)</sup>. ونظراً إلى أن رصد النتائج المتحققة لا يُسهم في تحسين إدارة النواتج، ينظر الموظفون إلى هذا العمل على أنه يصرف بلا داع انتباههم عن عملهم الحقيقي. ولا تعكس المؤشرات الحالية بصورة صادقة إسهام وقيمة العمل المتعلق بالعملة والترابط والتنمية في تشكيل الخطاب الفكري والسياساتي. ويُستخدم الإطار الاستراتيجي بدوره كأداة لإبلاغ مجلس الإدارة بالعمل الرسمي للبرنامج الفرعي (على مستوى الشعبة). وتنظر في الإطار الاستراتيجي الفرقة العاملة التابعة لمجلس التجارة والتنمية مرة كل سنتين. بيد أنه لا يمكن فعلاً استخدام هذه المعلومات المتعلقة بالأداء لتقييم وجهة البرنامج وتحسينها لأغراض فترة السنتين التالية. ولذلك فإن قياس أداء البرنامج الفرعي هو عملية بيروقراطية أكثر من كونها أداة عملية للتخطيط والإدارة<sup>(٢٧)</sup>.

٤٨ - وهذا يعني من حيث الممارسة أن النتائج المتحققة من البرنامج الفرعي ١ لم تُدر إدارة نشطة، وهو ما يعكس في جانب منه صعوبة قياس إسهام بحوث الأونكتاد وتحليلاته المتعلقة بالترابط في جدول أعمال العملة والترابط والتنمية. وتجري الإدارة بصورة فعالة

(٢٦) الوثيقة JIU/REP/2012/1، الفقرة ١٠٥ والفقرات اللاحقة.

(٢٧) الوثيقة JIU/REP/2012/1، الفقرة ٩٦، والفقرة ١٠٥ والفقرات اللاحقة.

على مستوى الفروع/الوحدات دون وجود صلة قوية لها بأهداف المستوى الأعلى. أما خطط العمل على مستوى الفروع فهي لا تتركز على الأهداف بل هي عبارة عن قائمة بسيطة وجامدة نسبياً بالأنشطة التي تعكس الطبيعة القانونية لكثير من المهام. أما الإدارة على مستوى الشعبة فقد ظلت تقوم على درجة يُعتد بها من تفويض السلطة وذلك بإعطاء الفروع والوحدات درجة مرتفعة من الاستقلال الذاتي في أعمالها.

٤٩- وقد أضيف الطابع الرسمي على التوجّه الاستراتيجي لأعمال البرنامج الفرعي وذلك في الخطط البرنامجية لفترة السنتين التي وضعها مجلس التجارة والتنمية ورفقته العاملة. ولم تتضمن هذه الخطط البرنامجية لفترة السنتين توجيهات محددة للبرنامج الفرعي للأونكتاد. كما أنها لم تتغير حقاً منذ عام ٢٠٠٨. وكذلك لم تخرج المناقشات التي دارت في الفرقة العاملة بمزيد من التوجيه. ولم يكن الافتقار إلى الاتساق الظاهر بين أهداف البرنامج الفرعي وإنجازاته يشكل قلقاً في هذا الصدد. وبسبب أوجه القصور في إدارة البرنامج الفرعي إدارة فعالة، فإن أعمال هذا البرنامج الفرعي تتسم أساساً بالتوجيه الذاتي. وتقوم الوحدات والفروع العاملة في إطار البرنامج الفرعي بالاستناد في أعمالها إلى مقتطفات من اتفاق أكرالولاية الدوحة.

٥٠- والوضع معقد بالمثل من حيث رصد أعمال البرنامج الفرعي. فالفرقة العاملة تقيّم أعمال البرنامج الفرعي؛ بيد أن النقاش على المستوى الحكومي الدولي كثيراً ما يركز على تحقيق مصالح مجموعات أكثر من تقييم أعمال البرنامج الفرعي تقيماً دقيقاً. ويعتمد رصد أعمال البرنامج الفرعي أساساً على عمليات تقييم ذاتي تقوم بها الشعبة في إطار عملية إدارة نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق وهي عمليات تقييم تُقبل كما هي. ويصبح الرصد أكثر إثارة للتحديات بفعل صعوبات قياس إسهامات البرنامج الفرعي في عملية رسم السياسات على الصُّعد الوطنية والإقليمية والدولية.

٥١- ويُنتج البرنامج الفرعي ١ قادراً لافتاً للنظر من البحوث بموارد محدودة جداً من الموظفين. فالنتائج البحثية للبرنامج الفرعي في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٢ - إلى جانب تقرير التجارة والتنمية والتقرير المتعلق بـ 'القدرة على تحمّل الدين الخارجي والتنمية' - قد اشتمل على ١٣ موجزاً سياساتياً<sup>(٢٨)</sup>، و ٢٤ ورقة مناقشة<sup>(٢٩)</sup>، و ١٠ ورقات مناقشة خاصة بمجموعة ال ٢٤، وورقات مؤتمرات أخرى خاصة بالأونكتاد. أما الإسهامات المقدمة في العملية الحكومية الدولية فتشمل وثائق سنوية للمجلس بشأن تقرير التجارة والتنمية، وإسهامات سنوية في تقرير 'الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم' وورقات مؤتمرات من أجل اجتماعات أكرال والدوحة وتقارير خاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة. وينظم البرنامج الفرعي أيضاً اجتماعات حكومية دولية واجتماعات أخرى للأونكتاد ويُسهّم

(٢٨) الرابط: <http://unctad.org/en/Pages/Publications/Policy-Brief.aspx>.

(٢٩) الرابط: [http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-(Series).aspx).

في الاجتماعات السنوية لمجلس التجارة والتنمية. وهو يقدم دعماً موضوعياً إلى اللجنة الثانية للجمعية العامة وينظم عدداً من الأحداث الخاصة للجمعية العامة بشأن قضايا الديون. وشارك البرنامج الفرعي في حلقات دراسية عديدة بشأن الاقتصاد الكلي والديون، كما أدار عدة مشاريع بحوث وبرنامج 'دمفاس'. ونظم البرنامج الفرعي حلقات دراسية وحلقات عمل و/أو دعمها دعماً موضوعياً، بما في ذلك مؤتمر الأونكتاد والذي يُعقد مرة كل سنتين المعني بإدارة الديون.

٥٢- وفي نهاية عام ٢٠١٢، كان لدى الشُّعبة ٥٨ موظفاً مدرجة وظائفهم في الميزانية العادية، أي نحو ١٥ في المائة من مجموع موظفي الأونكتاد، منهم ٣١ موظفاً من الفئة الفنية و٢٧ موظفاً من فئة الخدمات العامة. ويشغل ثمانية وعشرون موظفاً وظائف ممولة من خارج الميزانية، جميعهم باستثناء موظف واحد (في وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني) يعملون في إطار نظام إدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس) ومشروع التمويل السيادي المسؤول.

٥٣- وإن 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' (باستثناء وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني)<sup>(٣٠)</sup>، الذي يوجد لديه ما مجموعه تسعة موظفين من الفئة الفنية، وفرع الديون وتمويل التنمية (باستثناء برنامج 'دمفاس' ومشروع التمويل السيادي)، الذي يوجد لديه خمسة موظفين من الفئة الفنية وموظفان اثنان من فئة الخدمات العامة، ممولة وظائفهم من الميزانية العادية، فإن كلا منهما مسؤول عن منشور رئيسي يتطلب بحثاً كثيفة العمل وتحليلاً متعمقاً. ويتصل نحو نصف مقدار العمل الذي يقوم به 'فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية' اتصالاً مباشراً بإعداد هذا التقرير. أما تقرير التجارة والتنمية فيقوم بتجميعه فريق موظفين عاديين صغير من ستة أو سبعة اقتصاديين ليس لديهم سوى الحد الأدنى من إسهامات الخبرة الاستشارية الخارجية (ما يعادل نحو ستة أشهر من العمل الداعم من الفئة الفنية سنوياً)، ولا سيما بشأن القضايا المتخصصة (مثلاً: خبراء بشأن تغير المناخ، والتبادل الدولي، والنظام النقدي، وخبراء آسيويون بشأن مسألة عدم المساواة).

٥٤- وتوجد مثالب لقيام فريق صغير بإعداد تقرير رئيسي على أساس سنوي. فالجميع معاًون في كتابة التقرير ولا توجد نوبات في كتابته. ويقوم الموظفون بقدر كبير من العمل الإضافي لتحقيق ذلك. ولذلك فمواردهم مستغلة بما يفوق طاقتهم. ويُشار إلى أن الجهود الرامية إلى الحفاظ على القدرات المتعلقة بالبحوث والتحليل رغم تخفيضات الميزانية قد بدأت تؤثر على المقدار الذي يمكن مواصلته من الناتج ونشره.

(٣٠) يوجد لدى وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني موظفان من الفئة الفنية يقضيان نسبة ٦٠ في المائة من وقتها في أداء مهام تتصل بالبحث والتحليل. وقد أُجري مؤخراً تقييم لهذه الوحدة رأي أن موارد الموظفين متناسبة مع برنامج العمل المتواتر (انظر الوثيقة TD/B/58/6، الفقرة ٤٧).

٥٥- وترتكز المحاسبة المالية للبرنامج الفرعي والإبلاغ المالي عنه على ميزانيات الشعب وإنفاقها. ولذلك تشمل الأرقام تكاليف معينة لا تتصل تحديداً بإنجاز أهداف البرنامج الفرعي في حين أن بنود الميزانية ذات الصلة ليست مشمولة. وفي ظل هذا التحفظ، يقدم جدول الميزانية (TD/B/WP(65)/CRP.2، المرفق الثاني) نظرة عامة على الموارد المالية المرصودة لأعمال البرنامج الفرعي/الشعبية.

٥٦- ويشتمل إطار الميزانية على نظام إدارة الديون والتحليل المالي 'دمفاس'، وهو أكبر مصدر (نحو ٨٠ في المائة) من التمويل الخارج عن الميزانية للبرنامج الفرعي الذي تبلغ ميزانيته السنوية ٣,٧ ملايين دولار. ويتلقى كل من المعهد الافتراضي وفرع الديون التابع للشعب مساهمات من حساب الأمم المتحدة للتنمية من أجل المشاريع التي تدعم أنشطتهما الأساسية<sup>(٣١)</sup>. وتستفيد مشاريع شتى، ولا سيما في مجال الديون، من موارد التعاون التقني من خارج مصادر التمويل. وهذه الأموال المستفاد منها تدعم بصورة خاصة عمليات توسيع نطاق البحوث والتحليلات بما يسمح بالتركيز بدرجة أكبر على المناطق أو البلدان أو بتوسيع نطاق نشر النتائج التحليلية أو ترويجها.

### الاستنتاجات

٥٧- لكي يحقق البرنامج الفرعي أهدافه بصورة فعالة، فإنه يستغل تضافر الطاقات بين أركان عمله الثلاثة. فتضافر الطاقات بين البحث والتحليل من ناحية والتعاون التقني من الناحية الأخرى يسيران بصورة جيدة نوعاً ما ضمن الإطار الضيق للمشاريع العالمية التي يمتد نطاقها إلى المستوى القطري. ويستفيد مشروع 'دمفاس' من العمل التحليلي الذي يقوم به البرنامج الفرعي في مجال الديون؛ وفي المقابل فإن البرنامج الفرعي على اطلاع مباشر على الخبرة المتعلقة بمجال إدارة الديون وله إمكانية الوصول إلى المكاتب القطرية المعنية بالديون والتي تتسم بالفائدة بالنسبة إلى بحوثه.

٥٨- ويلزم إجراء مزيد من التحسين في تحقيق تضافر الطاقات عبر الحدود الفاصلة بين الشعب وعبر الحدود التنظيمية. فالنواتج البحثية المتعلقة بالعمولة والترابط والتنمية لم تنعكس بصورة منهجية في أعمال التعاون التقني التي تقوم بها شعب أخرى نظراً إلى أن البحوث المتعلقة بالاقتصاد الكلي لا ترتبط ارتباطاً ذاتياً بالاهتمامات المتخصصة لهذه الشعب. وترجمة المنظور المتعلق بالعمولة والترابط والتنمية إلى أعمال تعاون تقني يقوم بها على الصعيد القطري ركن عمل الأمم المتحدة المعني بالتنمية إلى أعمال تعاون تقني يقوم بها على الصعيد القطري الأونكتاد بوصفه هيئة التفكير في منظومة الأمم المتحدة بشأن العمولة وعملية بناء القدرات التي تقوم بها الأمم المتحدة على الصعيد القطري هي صلة لم تُحدّد بما فيه الكفاية. فتوثيق التكامل يمكن أن يفيد عملية بناء القدرات الوطنية في البلدان المعنية بغية جعل العمولة قوة إيجابية في تنميتها.

(٣١) أي مشروع "تعزيز القدرات فيما يتعلق بتحليل التحديات الرئيسية التي تواجه التنمية على نطاق العالم في جامعات البلدان النامية تحليلاً يخدم السياسات" ومشروع "تعزيز القدرة على إدارة الأصول والخصوم إدارة فعالة في المكاتب الوطنية لإدارة الديون".

- ٥٩- ومزايا التكامل بين البحوث والتحليل من ناحية والعمل المتعلق ببناء توافق الآراء من الناحية الأخرى تواجه تحديات بسبب عدم كفاية المشاركة في العملية الحكومية الدولية التي يتولاها الأونكتاد. فالنواتج البحثية لم تحظ بمستوى النقاش والاهتمام الذي تستحقه. ولم تحدث عمليات بالغة الأهمية لتحقيق التضافر في الطاقات عن طريق تزويد العملية الحكومية الدولية بقدرتها البحثية الخاصة بها، وهي عمليات ذات أهمية محورية للنموذج المؤسسي للأونكتاد.
- ٦٠- والإطار الاستراتيجي ليس ملائماً كأداة لإدارة البرنامج الفرعي. ويُنتظر أن تؤدي معالجة هذا العيب إلى مساعدة البرنامج الفرعي في ظل طاقاته المحدودة على أن يصبح أكثر فعالية في دعمه لبناء القدرات.

## جيم - الفعالية

- ٦١- تمشياً مع الإطار الاستراتيجي للبرنامج الفرعي، فإن هذا البرنامج قد وجه جهوده بصورة محددة نحو زيادة فهم البيئة الاقتصادية العالمية وفهم خيارات السياسات على الصعيدين الوطني والدولي<sup>(٣٢)</sup>، وركز على جهود البحث والتحليل التي من شأنها إرشاد البلدان النامية فيما تقوم به من رسم للسياسات. وأسهم البرنامج الفرعي أيضاً في زيادة الاتساق بين رسم السياسات على الصعيد العالمي واحتياجات التنمية الوطنية، ولا سيما عن طريق استخدام ما يقوم به من بحوث وتحليلات في عمليات بناء توافق الآراء.
- ٦٢- ويحظى تقرير التجارة والتنمية بالتقدير على نطاق واسع من جانب الدول الأعضاء ووسائل الإعلام لقدرته على تصوير البيئة المعولمة وعرض مكوناتها عرضاً توليفياً. وتبين الاستقصاءات السنوية المتعلقة بقراءة التقرير الإيجابي بصورة إجمالية لما يتضمنه التقرير من استنتاجات موضوعية بشأن السياسات وما يتسم به من جودة تحليلية، وإن كانت التقديرات المبداء أدنى نوعاً ما بشأن استنتاجاته المتعلقة بالسياسات<sup>(٣٣)</sup>. فالتغذية المرتدة المتاحة من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام بشأن البحوث المتعلقة بالعمولة والترابط والتنمية وتقرير التجارة والتنمية، وهي التغذية المعبر عنها في التقييمات الذاتية للشعبة، تمل

(٣٢) يتفق هذا مع الإنجاز المتوقع "ألف" الوارد في الإطار الاستراتيجي للبرنامج الفرعي، ومع الإنجاز المتوقع "باء" الأضيق نطاقاً الخاص بالسياسات المتعلقة بالديون وتمويل التنمية.

(٣٣) Report on the readership survey of main publications of UNCTAD in 2011, based on 110 responses, and 2012, based on 48 responses (TD/B/WP(61)/CRP.1, TD/B/WP(64)/CRP.1) (تقرير عن استقصاء آراء القراء بشأن المنشورات الرئيسية للأونكتاد في عام ٢٠١١، بالاستناد إلى ١١٠ ردود، وفي عام ٢٠١٢ بالاستناد إلى ٤٨ رداً).

أيضاً إلى أن تكون إيجابية إلى أبعد حد. وتؤكد دراسة استقصائية صغيرة أجراها فريق تقييم بشأن الصفات المحددة لتقرير التجارة والتنمية التقدير الإيجابي بصورة عامة لهذا التقرير<sup>(٣٤)</sup>.

٦٣ - بيد أنه يتضح من المقابلات التي أُجريت مع ممثلي الدول الأعضاء أن قلة منهم هم من يقرؤون التقرير بأكمله. فمعظمهم يقتصرون على تصفح الموجز التنفيذي للتقرير للإلمام بالقضايا والرسائل الهامة. وترى بعض البلدان أن خط التفكير المتبع في التقرير قريب من مواقف حكومات هذه البلدان ولذلك فإنه موضع ترحيب ويُستخدم لدعم عملية رسم السياسات الحكومية. ولا يشارك آخرون في الآراء المعرب عنها في التقرير وهم ببساطة لا يتفاعلون معه. وبينما ذكر كثير من المندوبين أن أحد العوامل التي تثبط عن قراءة التقرير بالتفصيل يرجع بدرجة كبيرة إلى ضيق الوقت، ذكر البعض أن طول التقرير وتعقيده، وصعوبة تطبيق التوصيات العامة الواردة فيه بشأن الاقتصاد الكلي والسياسات، فضلاً عن عدم إجراء مناقشات محددة بشأن المواضيع والمناطق/البلدان هي أيضاً مثبطات عن قراءته بالتفصيل. وقد حسنت الموجزات السياسية من نقل الرسائل الموجهة في البحوث المتعلقة بالعملة والترابط والتنمية، كما أن هذه الموجزات هي موضع تقدير واسع النطاق من جانب الدول الأعضاء ووسائل الإعلام.

٦٤ - أما النقاش المتعلق بتقرير التجارة والتنمية في مجلس التجارة والتنمية فهو محدود جداً بسبب الوقت المحدود المخصص في جدول الأعمال للتقرير. وفضلاً عن ذلك، فإن الرسائل السياسية غير التقليدية التي يطرحها التقرير قد حركت جذوة الخلافات القائمة بين الدول الأعضاء في هذا الصدد.

٦٥ - وفي حين أن تقرير التجارة والتنمية ليس موجهاً في المقام الأول إلى عامة الناس، فإن جمهوراً أوسع نطاقاً يتقاسم الرسائل التي ينطوي عليها التقرير. كما أن مناقشة القضايا التي يطرحها التقرير عن طريق وسائل الإعلام يمكن أن تؤثر على الرأي العام وأن تنساب في خاتمة المطاف إلى عملية رسم السياسات عن طريق العملية السياسية. وفيما يتعلق بالصحافة، فإن الرسالة القوية الصادرة عن الأونكتاد في السنوات الأخيرة والتي تتعلق بالواقع المتغير في الاقتصاد العالمي وبالإنذار المبكر بشأن الاختلالات العالمية التي تفضي إلى حدوث الأزمة هي رسالة مثيرة للاهتمام نظراً إلى أنها تطرح وجهة نظر مخالفة في النقاش المتعلق بالعملة. بيد أنه على الرغم من الحملات الإعلامية المحددة الهدف، التي شملت مؤتمرات صحفية وموجزات رسائل فإن تغطية الصحافة لم تنصب دائماً على الرسائل الرئيسية في التقرير، بالنظر إلى أن الشواغل المحددة للبلد الأم لهذه الصحافة لها الأولوية على الرسائل السياسية المجردة.

(٣٤) أكدت دراسة استقصائية أجراها فريق التقييم صدور تقرير التجارة والتنمية في الوقت المناسب وفائدة هذا التقرير بالنسبة إلى فهم قضايا ملحة فيما يتعلق بمسائل الاقتصاد الكلي على نطاق العالم واستراتيجيات التنمية. وبسبب معدل الردود المنخفض على الدراسة الاستقصائية (٣٢ رداً منها ١٦ رداً من الحكومات)، فإنه لا يمكن أن تكون نتائج الدراسة الاستقصائية ممثلة للطائفة الواسعة من آراء القراء بالكامل بشأن هذا التقرير.

٦٦- وبرز تقرير التجارة والتنمية هو وتأثير رسائله المتعلقة بالسياسات يتأثران أيضاً بالتقارير الأخرى الصادرة عن المؤسسات المتعددة الأطراف التي تنافس على جذب الانتباه العام وعلى أن تحظى سياساتها بالتأثير على من يتلقونها بشأن موضوع العولمة والتنمية.

٦٧- ولم يتمكن الأونكتاد، شأنه في ذلك شأن الكثير من المنظمات الأخرى، من تتبع مسار استخدام تقرير التجارة والتنمية. ولذلك فما زال من غير الواضح المدى الذي يجري في حدوده تمثل تحليلات ورسائل تقرير التجارة والتنمية في المؤسسات الوطنية لوضع السياسات. وقد ألحت المقابلات التي أجريت مع الدول الأعضاء إلى صعوبة جذب اهتمام الحكومات ووجود نمط متغير من استخدام هذا التقرير لدى الوزارات تبعاً لمصالح وشواغل كل منها.

٦٨- وباعتبار الأونكتاد هو وجهة الوصل في منظومة الأمم المتحدة بشأن قضايا الديون، فإنه هو وبرنامجه الفرعي قد أثارا في النقاش الدولي الجوانب المتعلقة بمدى القدرة على تحمّل الديون. إذ تُناقش في الدورات السنوية للجمعية العامة التحليلات وتوصيات السياسات الواردة في التقرير بشأن مسألة القدرة على تحمّل الديون والتنمية. وفي عام ٢٠١٢، عُقدت دورة استثنائية للجنة الثانية للجمعية العامة كُرست للدروس المستفادة من أزمات الديون وللعمل الجاري القيام به بشأن إعادة هيكلة الديون السيادية وآليات حل مشاكل الديون. وشملت الدورة جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة، بما في ذلك المؤسسات المالية المتعددة الأطراف.

٦٩- مع إعداد المبادئ المتعلقة بالإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين، هدَفَ البرنامج الفرعي إلى التشجيع على عقد اتفاق دولي ("قانون غير ملزم") بشأن المعايير التي من شأنها المساعدة على منع التمويل السيادي اللامسؤول وإلى الإسهام في خاتمة المطاف في الحد من انتشار أزمات الديون وفي رعاية التنمية الاقتصادية.

٧٠- ونظراً إلى كون الأونكتاد هو جهة الوصل في الأمم المتحدة بشأن الاقتصاد الفلسطيني، تقوم وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني بإعداد تقريرين بحثيين/تقريري سياسات كل فترة سنتين وتُسهَم في إعداد عدد من تقارير الأمم المتحدة. وتتسم قدرة الوحدة على التأثير في العمليات الحكومية الدولية في الأونكتاد بأنها محدودة لأسباب سياسية. وتقوم وحدة التعاون والتكامل الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بإعداد تحليلات بشأن قضايا التعاون بين الجنوب والجنوب. وما زال الوقت مبكراً لتقييم مدى فعالية هذه الوحدة، التي أُنشئت في عام ٢٠١٠ (انظر الوثيقة TD/B/WP(65)/CRP.2، المرفق الأول).

٧١- وكان مدى القبول باجتماعات الخبراء المتعددة السنوات بيّن بيّن. فهذه الاجتماعات تتيح محفلاً لتقاسم المعرفة وتبادل الخبرات بشأن المواضيع الجديدة والناشئة بين الخبراء الوطنيين والخبراء الدوليين. وحتى وإن كان قد ذُكر أن الاجتماعات المعقودة في وقت مبكر والتي أدارها البرنامج الفرعي قد تمتعت بمشاركة جيدة من خبراء من البلدان النامية وأنها ولدت أيضاً مناقشات جيدة، فإنه توجد اليوم صعوبة متزايدة في الحصول على مشاركة يُعتد بها من الخبراء القادمين من العواصم. وقد انخفض على نحو مطرد العدد

الإجمالي للأشخاص الذين يحضرون اجتماعات الخبراء التي يدعمها البرنامج الفرعي<sup>(٣٥)</sup>. وبالإضافة إلى المعوقات العملية، فإن الافتقار إلى التمويل الذي يمكن الخبراء من المشاركة والطبيعة النظرية لكثير من الإسهامات المقدمة من بعض المحاورين والتقسام المحدود للخبرات القطرية الحقيقية، إلى جانب ما يراه البعض تحيزاً مشاهداً في اختيار المحاورين، هي جميعها أمور حدت من الاهتمام بهذه الاجتماعات.

٧٢- وقد أظهرت المقابلات التي أُجريت أن بلداناً كثيرة تقدر المعلومات المعروضة عليها في اجتماعات الخبراء باعتبارها مدخلات في المناقشات التي تُجرى على الصعيد الوطني. وكثيراً ما تطلب هذه البلدان إلى المندوبين الذين يعملون في جنيف تمثيلها حتى وإن كان هؤلاء لا يستطيعون دائماً تتبع المناقشات المتخصصة. ولكن بلداناً كثيرة تُسقط ببساطة هذه الاجتماعات من حساباتها تماماً أو ترسل فقط مندوبين لأخذ ملاحظات. ويفتقر العديد من الاجتماعات إلى مناقشات تفاعلية. وتوجد حاجة إلى إعادة تنشيط هذا المنبر الذي يمكن أن يكون مفيداً.

٧٣- وقد عملت الخدمات الاستشارية المقدمة من البرنامج الفرعي ١ إلى الآليات الدولية لتنسيق السياسات على تشجيع إيجاد إطار عالمي داعم لشواغل العولمة لدى البلدان النامية. فالمسار التمويلي الخاص بمجموعة العشرين قد دعا مراراً الأونكتاد إلى تقديم خدمات استشارية بشأن سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، بما في ذلك العمالة، والإدارة الاقتصادية العالمية، وتقلبات أسعار السلع الأساسية. وقد دُعي أيضاً في الآونة الأخيرة موظفو شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية إلى المشاركة في أعمال مجموعة العشرين المتصلة بالديون. وهكذا تمكن البرنامج الفرعي ١ من تطعيم المناقشات العالمية ببحوثه وتحليلاته. وتُقدَّر إسهامات الأونكتاد تقديراً خاصاً من جانب البلدان النامية الأعضاء في مجموعة العشرين باعتبارها رأياً ثانياً يُعرض إلى جانب آراء التيار الرئيسي الخاصة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وباعتبارها صوتاً يجهر بالمناداة بالاتساق المنهجي في الشؤون النقدية والمالية والتجارية الدولية.

٧٤- وفيما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، عمل الأونكتاد أيضاً مع مجموعة الأربعة والعشرين الحكومية الدولية المعنية بالشؤون النقدية والتنمية الدولية. وتولى الأونكتاد رعاية عملية إعداد ١٠ ورقات مناقشة أكاديمية وعرض أعماله التحليلية المتصلة بتقرير التجارة والتنمية والقدرة على تحمّل الديون الخارجية والتنمية على هذه المجموعة التقنية. وتشير التغذية المرتدة التي حصلت عليها الشعبة إلى أن إسهاماتها كانت موضع تقدير لكونها قد دعمت كلاً من القدرة التحليلية لمجموعة الأربعة والعشرين والقوة التفاوضية للبلدان النامية في المناقشات والمفاوضات التي أُجريت مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

(٣٥) فاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالتعاون الدولي قد اجتذب ١٦٥ مشاركاً في عام ٢٠٠٩. أما في عام ٢٠١٣، فإن الاجتماع الذي خلفه والمسّمى اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالتكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي لم يحضره سوى عدد كلي قدره ٦٩ مشاركاً. وانخفض عدد البلدان المشاركة من ٦٨ بلداً (٢٠٠٩) إلى ٢٤ بلداً (٢٠١٣).

٧٥- وفي سياق عملية إعادة جدولة الديون في إطار نادي باريس، أعد فرع السديون وتمويل التنمية تقارير عن الحالة والتوقعات الاقتصادية للبلدان التي تطلب إعادة جدولة ديونها. وقام الأونكتاد أيضاً، باعتباره أحد المدافعين عن القدرة على تحمّل الديون، بإسداء المشورة إلى البلدان، عند طلبها، في عمليات إعادة التفاوض على ديونها الرسمية في نادي باريس، بما في ذلك عن طريق تحليل شروط إعادة الجدول في إطار نادي باريس. وفيما بين عام ٢٠٠٩ و٢٠١٢، شارك الأونكتاد في ١٥ عملية إعادة تفاوض من هذا القبيل.

٧٦- وتجمع مؤتمرات إدارة الديون، التي تُعقد مرة كل سنتين، بين واضعي السياسات ومديري شؤون الديون وكبار ممثلي المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإقليمية والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص لكي يناقشوا مع نظرائهم قضايا آنية شتى تتصل بالديون. فمؤتمر الأونكتاد الثامن لإدارة الديون، الذي عُقد في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، قد اجتذب نحو ٣٨٠ مشاركاً من ١٠٧ بلدان. ويحظى المؤتمر بالتقدير بوصفه محفلاً لتقاسم الخبرات في مجال الاستراتيجيات والممارسات المتعلقة بإدارة الديون<sup>(٣٦)</sup>.

٧٧- ويقوم المعهد الافتراضي والدورات المنصوص عليها في الفقرة ١٦٦ من اتفاق بانكوك والبرنامج الفرعي ١، على أساس استخدام تقرير التجارة والتنمية وبحوث البرنامج الفرعي ١ في مجال مواد التدريب ووحدات التدريب، بتعميم تقرير التجارة والتنمية ورسائل البرنامج الفرعي ١ لدى المدرسين الأكاديميين والباحثين والمديرين من فئة الإدارة الوسطى في وزارات المالية والتخطيط الاقتصادي والتجارة والاستثمار والمصارف المركزية. وتتيح شبكات المعهد والدورات المذكورة هيكلاً داعماً لتدعيم منظور العولمة والترابط. ولم يبحث فريق التقييم تأثير المعهد الافتراضي والدورات المذكورة في الفقرة ١٦٦ من اتفاق بانكوك على عملية رسم السياسات.

٧٨- وعلى الرغم من جودة النواتج الفردية التي يعدها البرنامج الفرعي ١، فمن الصعب تحديد مدى تأثيرها المباشر. ومن الصعب بصورة خاصة تقييم المدى الذي أثرت فيه حدوده أنشطة الأونكتاد الترويجية بشأن السياسات على الأولويات والسياسات المعتمدة على الصعيدين العالمي والوطني والكيفية التي أثرت بها بالنظر إلى أن البلدان حرة في تقبل أو رفض المشورة المقدمة إليها بشأن السياسات الاقتصادية.

٧٩- وفيما يتعلق بالتعاون التقني الذي يتولاه البرنامج الفرعي ١، قام نظام إدارة السديون والتحليل المالي 'دمفاس' بدعم قدرات البلدان النامية في مجال الإبلاغ عن الديون وتحليلها طوال سنوات كثيرة. ويجري حالياً استخدام نظام تجميع بيانات الديون والإبلاغ عنها في ٥٨ بلداً من جانب ٩٠ مؤسسة تتصل بعملية إدارة الديون؛ ويجري في الوقت الحالي الاضطلاع بأنشطة بناء القدرات في ٣٥ بلداً. وقد ظل نظام 'دمفاس' موضع تقدير رفيع من جانب

(٣٦) تقارير فرع الديون وتمويل التنمية.

المستفيدين منه وقد اجتذب هذا النظام موارد هامة خارجة عن الميزانية، تبلغ قرابة ستة ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة في العام، بما في ذلك مساهمات نسبتها ١٥ في المائة من البلدان المستفيدة، ممولة عن طريق قروض مقدمة من مؤسسات مالية دولية<sup>(٣٧)</sup>. وما زال نظام 'دمفاس' أيضاً يتلقى دعماً قوياً من الجهات المانحة<sup>(٣٨)</sup>. وقد بدأ في نيسان/أبريل ٢٠١٣ تقييم منفصل لبرنامج 'دمفاس' ومن المتوقع أن يحدد بالتفصيل إنجازاته في مجال بناء القدرات.

٨٠- ويوجد مشروعان لبناء القدرات يربطان بين أنشطة البحث والأنشطة الاستشارية لفرع الديون وتمويل التنمية فيما يتعلق بمجموعات قطرية محددة؛ وهما ممولان من حساب الأمم المتحدة للتنمية (أي مشروع "بناء القدرات لمعالجة الآثار المالية للصدمات الخارجية وتخفيف آثار تغير المناخ عن طريق أدوات مبتكرة لإدارة المخاطر" ومشروع "تعزيز القدرات من أجل الإدارة الفعالة للأصول والخصوم في المكاتب الوطنية لإدارة الديون"). ومن المقرر إجراء تقييم خارجي لهذين المشروعين عند الانتهاء منهما مما سيُتيح تقييماً تفصيلياً لهذا العمل.

#### الاستنتاجات

٨١- بصورة عامة، كانت الأنشطة والنواتج المتعددة للبرنامج الفرعي ذات جودة مرتفعة وكانت موضع تقدير من جانب الدول الأعضاء. بيد أن البرنامج الفرعي لم يكن بمقدوره دائماً، بسبب صعوبة البيئة التشغيلية الإجمالية، أن يتواصل بصورة فعالة مع الدول الأعضاء وأن يخدم على نحو ناجح عملية بناء توافقات الآراء داخل العملية الحكومية الدولية. كما أن إطار الإدارة القائم على النتائج، والذي يعمل البرنامج الفرعي في إطاره، لا يتيح خارطة طريق مُرضية تقود إلى تحسين الفعالية.

٨٢- وقد تمكن البرنامج الفرعي ١ من تحديد أوجه الاحتكاك وعدم التوازن التي يتصف بها النظام الاقتصادي العالمي وانعكاساتها السلبية المحتملة على البلدان النامية. ومما لا شك فيه أنه قد جرى الاستماع إلى إنذاراته المبكرة وتوصياته المتعلقة بالسياسات، ولكن لم تعمل بها البلدان النامية بالضرورة على نحو يُعتمد به. ومع ذلك، فإن الأزمات الحديثة التي أظهرت الحدود القصوى للأسواق ومخاطر هذه الأسواق قد قُرّبت مُج البرنامج الفرعي من التيار الرئيسي الاقتصادي. ويوجد إحساس متزايد داخل الأونكتاد بأن كثيراً من البلدان الأعضاء قد بدأت تأخذ رسائله غير التقليدية بجدية أكبر.

(٣٧) تقرير وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/2012/1، الفقرة ٦١ وال فقرات اللاحقة.

(٣٨) بيان الجهات المانحة المقدم إلى الاجتماع الثامن للفريق الاستشاري المعني بنظام إدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

٨٣- وإمكانات البرنامج الفرعي ١ في مجال بناء توافق الآراء غير مستغلة بالكامل. ففي آلية حكومية دولية تنطوي على مصالح مختلفة، فإن الرسائل السياساتية غير التقليدية الموجهة في تقرير التجارة والتنمية لا تثير مناقشات موضوعية. كما أن اجتماعات الخبراء المتعددة السنوات التي كان يُفترض فيها أن تعيد تنشيط الآلية الحكومية الدولية يتعين إعادة تنشيطها لكي تجتذب مزيداً من الاهتمام من جانب الدول الأعضاء.

٨٤- وقد اتسم أداء البرنامج الفرعي ١ بأنه بالأحرى أداء جيد في إطار الحدود الضيقة لقيمتها المضافة بخصوص بناء القدرات. ويشكل برنامج 'دمفاس' جزءاً لا يتجزأ من البنية العالمية لإدارة الديون. وقد تأكدت فعالية البرنامج في بناء القدرات. وقد يشير تحليل مدى القدرة على تحمّل الديون إلى مسار يؤدي إلى تقديم إسهامات أكثر إنتاجية في عملية بناء توافقات الآراء.

٨٥- وقد شعر فريق التقييم أيضاً، عن طريق الاستعراض المكتبي والمقابلات التي أُجريت لأغراض هذا التقييم، بأن الفعالية المؤسسية للأونكتاد قد تضاءلت. ومع ذلك، فليست الأسباب واضحة. فالبعض يلقون باللائمة على المعوقات المتعلقة بالموارد بينما يرى البعض الآخر أن عدم وضوح التركيز هو المسؤول عن ذلك. ويعتقد فريق التقييم أن الأونكتاد بحاجة إلى مواصلة التركيز الدقيق على كفاءاته الأساسية. ومن الواضح أن البرنامج الفرعي يعمل بالفعل عند الحد الأدنى الضروري من طاقته. ويتعين الاحتراس من زيادة تخفيض هذه الطاقة في ظل الظروف الحالية نظراً إلى أنه لا مندوحة عن أن يتسبب ذلك في تقليص فعالية البرنامج الفرعي.

## رابعاً- التوصيات

٨٦- إعداد نُهج مفيد قائم على النتائج بغية توجيه أعمال البرنامج الفرعي ١. ويتعين أن يكون هذا النهج مرتكزاً على إطار منطقي مبني على أهداف وإنجازات موضوعية من شأنها إتاحة معالم يُسترشد بها في إدارة أنشطة البرنامج الفرعي وإتاحة منصة لإجراء حوار موضوعي بشأن البرامج داخل هيئة إدارته. وينبغي للفريق العامل أن ينظر من جديد في الإطار الحالي للإنجازات المتوقعة للبرنامج الفرعي ١ عن طريق التركيز على جودة النواتج ومدى فائدتها وليس على استخدامها في نهاية المطاف، وذلك أيضاً بخصوص عمليات استعراضها. وسعيًا إلى إدارة البرنامج الفرعي ١ إدارة تشغيلية أكثر اتساقاً، ينبغي أن تصبح الشواغل الموضوعية جزءاً لا يتجزأ من عمليات الإدارة المشتركة بين الشعب.

٨٧- وضع جدول أعمال بحثي متكامل للأونكتاد حول موضوع العولمة التي محورها التنمية. فالبحث والتحليل المتعلقان بالعلاقة المتبادلة بين التجارة والديون والتمويل والاستثمار والتكنولوجيا والتنمية المستدامة يتطلبان جدول أعمال بحثياً يشمل شتى مجالات عمل

الأونكتاد ويجسر الهوة بين الاتجاهات العالمية على مستوى الاقتصاد الكلي والتعديلات في السياسات على مستوى الاقتصاد الجزئي. ويمكن قيام اللجنة التوجيهية المقترحة أو فريق تنسيق/تحرير خاص بتنسيق عملية وضع وتنفيذ جدول الأعمال البحثي المشترك.

٨٨- وينبغي أن يعكس تقرير التجارة والتنمية عملية إعادة تحقيق التوازن في موضع التركيز البحثي. ويمكن للأعداد المستقبلية من تقرير التجارة والتنمية أن تضم جزأين اثنين هما:

*رصد الاتجاهات والقضايا القائمة في البيئة الاقتصادية العالمية*

(أ) ينبغي أيضاً توسيع نطاق هذا التحليل لكي يشمل الظواهر الأساسية، مثل التقلبات وأوجه عدم التيقن المتزايدة في السوق، واستمرار الأزمات، والتغيرات التي تحدث في النموذج الإنمائي، وأزمة تعددية الأطراف؛

*التحليل المقارن لأثر التجارة والقضايا المرتبطة بها على التنمية المستدامة من وجهة نظر البلدان النامية*

(ب) يمكن للبحوث الأكثر تفصيلاً بعمق أن تكون ذات قيمة بالغة للتغلب على التجزؤ الداخلي في الأونكتاد وأن تتيح عملية مشتركة بين الشعب بخصوص تقرير التجارة والتنمية؛

(ج) والتغطية الواسعة الشاملة لقطاعات شتى في تقرير التجارة والتنمية هي وزيادة الاستجابة لشواغل الدول الأعضاء من شأنهما المساعدة على أن يصبح هذا التقرير مرة أخرى هو التقرير الرئيسي لأونكتاد أقل تجزؤاً.

٨٩- تعزيز مشاركة الأونكتاد في العمل المتعلق بجدول أعمال الأمم المتحدة في مجال التنمية مستقبلاً وتعزيز صلاته المؤسسية مع باقي مكونات منظومة الأمم المتحدة بغية النهوض بزيادة بناء القدرات من أجل العولمة التي يكون محورها التنمية داخل ركن العمل الإنمائي في الأمم المتحدة. ويمكن للبرنامج الفرعي ١ أن يدعم هذا المجهود عن طريق رصد وتوجيه الجهود العالمية المتعلقة بالعولمة التي محورها التنمية.