



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## الدورة الرابعة بعد المائة

روما، 25-29 أكتوبر/تشرين الأول 2010

### التقييم الاستراتيجي للبرامج القطرية في منظمة الأغذية والزراعة (مع اهتمام خاص بتنفيذ أداة التخطيط لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل)

1- تتضمن صفحة الغلاف هذه الخلفية والقضايا الرئيسية لاستعراض اهتمام اللجنة وتوجيهها فيما يتعلق بالتقرير المرفق عن التقييم الاستراتيجي للبرامج القطرية في منظمة الأغذية والزراعة (مع اهتمام خاص بتنفيذ أداة التخطيط لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل) ورد الإدارة.

#### الخلفية

2- بدأ إعداد البرامج القطرية الأخير في المنظمة عام 2006 عندما صدرت الخطوط التوجيهية الخاصة بإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. ووضعت المنظمة، في إطار الإصلاح الجاري نمودجا للإدارة القائمة على النتائج، وأعدت إطارا استراتيجيا جديدا للفترة 2010-2019، وما يرتبط بذلك من خطة متوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية لفترة السنتين. ونصت خطة العمل الفورية على أن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يمثل إحدى الأدوات الرئيسية في وضع النتائج التنظيمية والأهداف الإستراتيجية ذات الصلة. وفي هذا السياق الجديد، تحتاج أهداف إعداد البرامج القطرية في المنظمة بصفة عامة وآلية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بوصفه أدواتها الرئيسية، حسبما طلبت لجنة البرنامج، إلى إعادة فحص.

#### القضايا الرئيسية في تقرير التقييم

- لم يعد في الإمكان النظر إلى إعداد البرامج القطرية بوصفه فقط نشاطا للتخطيط على المستوى القطري، بل يمثل الآن عنصرا رئيسيا في النظام الجديد للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة لدى المنظمة الذي ينبغي أن يسد الفجوة بين الأولويات القطرية وأولويات المنظمة العالمية والإقليمية. وينبغي تدعيم هذا النظام ومواءمته مع الأخذ في الاعتبار عملية الإصلاح الجارية في الأمم المتحدة وتنفيذ إعلان باريس بشأن فعالية المعونة. وعلى ذلك ينبغي اعتبار المرونة والقدرة على التكيف صفات هامة في نظام إعداد البرامج.
- ينبغي النظر إلى إعداد البرامج القطرية باعتباره عملية متعددة الأبعاد تتكون من ثلاثة مكونات رئيسية هي:
  - (أ) وضع الحكومة لأولويات القطرية (وذلك في بعض الأحيان بدعم من المنظمة)؛
  - (ب) إطار إعداد البرامج القطرية لدى المنظمة الذي وضع بمشاركة الحكومة (أصبح الآن نظام

طبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ.

ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: [www.fao.org](http://www.fao.org)

- الأولويات القطرية المتوسطة الأجل)؛  
 و(ج) خطة العمل القطرية (ابتداء من عام 2012) التي ستتضمن نتائج وحدة المكتب القطري.
- يعتمد إعداد البرامج القطرية اعتمادا مباشرا على: (أ) إعداد البرامج والأولويات الحكومية؛ (ب) التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة (بما في ذلك على وجه الخصوص إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية)؛ و(ج) أولويات الجهات المانحة.
  - ينبغي للأجزاء المختلفة من الخطوط التوجيهية الخاصة بإعداد البرامج القطرية التي يجري تطويرها حاليا أن تراعي بصورة كاملة العمليات المؤسسية التي يتعين تعديلها لكي يصبح إعداد البرامج القطرية مكونا موضوعيا في تحديد الأهداف الإستراتيجية للمنظمة والخطة المتوسطة الأجل القائمة على النتائج.
  - تدعم إدارة المنظمة وأجهزتها الرئاسية المشاركة الكاملة في عمليات إصلاح الأمم المتحدة وإدراج البرنامج القطري للمنظمة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. غير أنه يتعين بالنظر إلى أهمية إعداد البرامج القطرية في النظام الشامل لإعداد البرامج والمساءلة المؤسسية في المنظمة، أن يظل إعداد البرامج القطرية عملية مؤسسية للمنظمة قائمة بذاتها.
  - في حين يعترف بالمرونة اللازمة للمواءمة مع الظروف الخاصة لكل بلد، ينبغي أن تكون هناك مبادئ عامة لتوجيه العمليات ومحتوى وثيقتي إعداد البرامج القطرية الرئيسيتين: إطار البرمجة القطرية في المنظمة (إطار إعداد البرامج القطرية المتوسطة الأجل في السابق) وخطة العمل القطرية. وينبغي أن تنتهج عملية صياغة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل دورة حسنة التخطيط وأن تكون مرنة ولكن شاملة بما في ذلك إعداد البرامج لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل.
  - سيتعين تحديد المسؤوليات المؤسسية الجديدة والمختلفة. وعلاوة على ذلك، ستحتاج المتطلبات الجديدة الى موارد بشرية ومالية إضافية وأكثر مرونة لصياغة وتنفيذ البرامج القطرية.
  - إعداد البرامج القطرية أداة رئيسية لتعبئة الموارد على المستوى القطري وخاصة بوصفها آلية منظمة للحوار وإقامة الشراكات. ويمكن أن تشكل عناصر هامة في وضع الاستراتيجيات الإقليمية والمؤسسية لتعبئة الموارد. وينبغي أن يكون للمكاتب الإقليمية دور رئيسي في عملية تعبئة الموارد.

## رد الإدارة

- 3- تعرب الإدارة عن تقديرها لعملية ومنهجية التقييم، فضلا عن نهجه الاستشراقي وتقبل الإدارة بالكامل
- 16 توصية من التوصيات العشرين، وتقبل توصيتين بصورة جزئية، وترفض واحدة وتقتراح إرجاء توصية. وعلى وجه الخصوص، توافق الإدارة على الطابع المتكامل لعملية إعداد البرامج القطرية بما ينطوي عليه من المكونات الثلاثة المقترحة (أنظر النقطة البارزة الثانية أعلاه).
- 4- وسوف تنفذ توصيات التقييم، إلى أقصى حد ممكن، من خلال ترتيبات إدارة التغيير القائمة بالفعل في خطة العمل الفورية<sup>1</sup>:
- سيواصل المشروع رقم 3 في خطة العمل الفورية المتعلقة بإعداد البرامج القطرية ووضع الميزانية والرصد القائم على النتائج تطوير عملية التخطيط المؤسسي لضمان الصلات من القاعدة إلى القمة والمساءلة من القمة إلى القاعدة فيما بين البرمجة القطرية وغيره من مستويات إعداد البرامج في المنظمة.
  - المشروع 4 من خطة العمل الفورية الخاص بتعبئة الموارد الذي سيقوم بوضع استراتيجيات لإعداد البرامج القطرية وتعبئة الموارد بما يدعم بعضها الآخر.
  - المشروع 6 من خطة العمل الفورية بشأن تطبيق اللامركزية الذي سيدير في النسخة الجديدة من المنشور المعني بالمسؤوليات والعلاقات الأدوار الجديدة للممثلين القطريين للمنظمة والمكاتب الإقليمية في عملية إعداد البرامج القطرية.
- 5- التوصية 5 بشأن توقيت انعقاد المؤتمرات الإقليمية موجهة إلى الأعضاء. ويقترح إرجاء الإجراء الخاص بالتوصية 5 حتى الانتهاء من تقييم الأعمال الخاصة بإصلاح الحوكمة خلال الفترتين الماليتين القادمتين، تمشيا مع الإجراء 2-74 من خطة العمل الفورية.
- 6- لتقبل الإدارة التوصية 17 التي تقترح أساسا الاستغناء عن معايير برنامج التعاون التقني المتفق عليها. وتجري معالجة مسألة توفير الدعم من البرنامج العادي لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في إطار معايير برنامج التعاون التقني التي استعرضتها لجنة البرنامج والمجلس في 2009. وعلاوة على ذلك، فإن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل سوف يضمن دعم مشاريع برنامج التعاون التقني للأولويات القطرية، وتسهم، من خلال خطط العمل القطرية، في الأهداف والنتائج المؤسسية للمنظمة، وتحذر الإدارة بأن إلغاء معايير برنامج التعاون التقني، ودمج موارده مع الأموال الأخرى التي تدار من خلال نظام إعداد البرامج المؤسسية الشامل سوف يضر بدرجة أساسية بطبيعة برنامج التعاون التقني والغرض منه حيث أنه سيحول هذا البرنامج إلى مصدر للدعم المالي وليس الدعم التقني.
- 7- وسيجري بتوجيه شامل من نائب المدير العام (العمليات) تنسيق تنفيذ التوصيات الموافق عليها بواسطة فريق الإستراتيجية المسؤول عن النتيجة التنظيمية 10-1<sup>2</sup> تحت الهدف الوظيفي 10. ويمكن معالجة مسألة تمويل إعداد البرامج القطرية والإقليمية مع المتطلبات الإضافية من الموارد

<sup>1</sup> سيجري المؤتمر تقييما لأعمال إصلاح الحوكمة، بما في ذلك دور ووظائف المؤتمرات الإقليمية باستعراض مستقل كمدخلات في هذه العملية.

<sup>2</sup> المعنون "البرامج الفعالة التي تعالج أولويات واحتياجات الأعضاء التي وضعت ووفرت لها الموارد ورصدت وأبلغ عنها على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية.

الناشئة عن إجراءات خطة العمل الفورية ذات الصلة لدى إعداد برنامج العمل والميزانية للفترة 2012-2013.

### التوجيه المطلوب

8- قد ترغب لجنة البرنامج في تقديم وجهات نظرها وتوجيهها بشأن القضايا الرئيسية الواردة في تقرير التقييم، وإستجابة الإدارة للتوصيات وإجراءات المتابعة التي تقترحها.

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Robert Moore مدير مكتب التقييم (تقرير التقييم)  
هاتف: 3903-5705 (06)

السيد He Changchui نائب المدير العام، العمليات  
(رد الإدارة)  
هاتف: 4000-5705 (06)

# التقييم الاستراتيجي للبرمجة القطرية في منظمة الأغذية والزراعة

(مع اهتمام خاص بتنفيذ أداة التخطيط لإطار الأولويات القطرية المتوسطة  
الأجل)

## التقرير النهائي

12 يوليو/تموز 2010

الفريق الأساسي:

Martín Piñeiro، رئيس الفريق المستقل  
Frederick Lyons، عضو الفريق الأساسي المستقل  
Daniel Shallon، مدير التقييم (منظمة الأغذية والزراعة)  
Luisa Belli، عضو الفريق (منظمة الأغذية والزراعة)

خبراء استشاريون إقليميون:

Moubarack Lo، غرب أفريقيا  
Joseph Ndengu، شرق وجنوب أفريقيا  
Gustavo Sain، أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

الدراسات الخاصة:

Cristina Lopriore، استعراض إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وتجميع عمليات التقييم  
Daniela del Giudice، المسح الإحصائي

## تنويه

يود فريق التقييم أن يتقدم بخالص الشكر إلى الكثير من الأشخاص الذين كرسوا وقتهم الثمين لمعاونتنا، وقدموا وجهات نظرهم القيمة وخبراتهم وتجاربهم لهذا التقييم. ونعرب عن تقديرنا للمناقشات الإيجابية والبناءة التي دارت طوال هذه العملية مع طائفة عريضة من الأشخاص من ذوي المعرفة انطلاقاً من اهتمام قوي مشترك للنهوض بعملية إعداد البرامج القطرية في منظمة الأغذية والزراعة. وتؤكد المناقشات الكثيرة التي دارت، بوضوح، الاهتمام الحقيقي بمواصلة المنظمة البرنامج الميداني لدعم البلدان الأعضاء، وبأهمية تعزيز عملية تنظيم هذا العمل. ويتضمن الملحق 6 قائمة بالأشخاص من ذوي الخبرة والمعرفة الذين عاونوا في هذا التقييم وإننا نشعر بالامتنان لكل واحد منهم.

وقد استفدنا في عملنا من الدعم المستمر الذي قدمه موظفو المنظمة في المقر الرئيسي (وعلى وجه الخصوص في مكتب التقييم)، وفي المكاتب القطرية والإقليمية في أمريكا اللاتينية، وآسيا وإفريقيا. فعلاوة على تزويدنا بمعارفهم الخاصة، يسروا لنا تنظيم وقتنا الذي كان يتسم بالضيق الشديد وإتمام مقابلاتنا ومناقشاتنا مع أصحاب الشأن الرئيسيين. وإننا نعترف بأن التقييم يمثل إضافة أخرى إلى برامج العمل المشحونة بشدة بالفعل، وأننا نعرب عن تقديرنا العميق للحفاوة والدعم اللذين قوبلنا بهما في كل مكان ذهبنا إليه.

## بيان المحتويات

i	الموجز تنفيذي
1	أولاً- المقدمة
3	1- عملية التخطيط الاستراتيجي الجديدة في المنظمة ونظام الإدارة القائمة على النتائج
3	2- السياق الناشئ للبرامج الميدانية
4	ألف- المساعدات الإنمائية التي تقدمها المنظمة على المستوى القطري
4	باء- أنشطة الطوارئ وتزايد أهميتها في إعداد البرامج القطرية للمنظمة
4	جيم- سياق الأمم المتحدة وإعلان باريس
5	3- إطار المنظمة للأولويات القطرية المتوسطة الأجل
5	ألف- المنشأ: تقييم عام 2004 بشأن تطبيق اللامركزية
6	باء- الخطوط التوجيهية لعام 2006
7	جيم- وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وقت إجراء التقييم
9	ثالثاً- الإطار المنهجي والنموذج المنطقي
9	1- الغرض من التقييم
9	2- النموذج المنطقي والأبعاد التحليلية للتقييم
9	ألف- النموذج المنطقي
10	باء- العناصر السياقية
11	جيم- الأبعاد التحليلية التي سيجري تقييمها
12	3- المنهجية والمصادر الرئيسية للمعلومات
14	4- استراتيجيه الاتصال والتشاور مع أصحاب الشأن
15	رابعا- الاستنتاجات الرئيسية من الدراسات النظرية والبعثات الإقليمية
15	1- استعراض وثائق أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل المستكملة خلال الفترة 2005-2009: الدروس المستفادة
16	2- التجميع الإحصائي لعمليات التقييم السابقة: موجز الاستنتاجات والتوصيات
17	3- النتائج الرئيسية المستخلصة من المسح الاستقصائي
18	4- البعثات القطرية والإقليمية: الملاحظات والقضايا الرئيسية
20	5- ثمانية اتجاهات هامة من العمل الاستقصائي
23	خامساً: الدروس الرئيسية: التحليل والتوصيات
23	1- إعداد البرامج القطرية للمنظمة: العمليات والمكونات الرئيسية
26	2- مكان إعداد البرامج القطرية في نظام المنظمة المؤسسي لإعداد البرامج القطرية
32	3- العلاقة بين إعداد البرامج القطرية للمنظمة وأعمال الفريق القطري للأمم المتحدة
40	4- الأولويات الوطنية والملكية القطرية
40	5- إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية: الطابع والمحتوى والدورة الزمنية
42	ألف- طبيعة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطط العمل القطرية
40	باء- محتوى أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل
43	جيم- الحالة الخاصة لأنشطة الطوارئ في سياق إعداد البرامج القطرية
45	دال- الدورة الزمنية
51	6- إعداد البرامج القطرية- التنظيم والمسؤوليات المؤسسية
55	7- توفير التمويل لعملية إعداد البرامج القطرية والإقليمية
52	8- إعداد البرامج القطرية وتعبئة الموارد
52	هاء- على المستوى القطري
54	واو- على المستوى الإقليمي

زاي- على المستوى المؤسسي  
سادسا- بعض الملاحظات الختامية

.....55.....

.....61.....



## الموجز التنفيذي

### المقدمة

1- بدأ إجراء التقييم إعمالاً لطلب من لجنة البرنامج في منظمة الأغذية والزراعة. وسوف تقدم النتائج للجنة خلال دورتها الرابعة بعد المائة في أكتوبر/ تشرين الأول 2010. وقد بذل فريق التقييم جهداً كبيراً في استعراض المعلومات المتوافرة ، وأجرى دراسة نظرية كاملة لوثائق إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، واستعرض عمليات التقييم السابقة ذات الصلة، وأجرى مسحاً استقصائياً لجميع ممثلات المنظمة، والمنسقين المقيمين للأمم المتحدة، وعينة من أصحاب الشأن، وأجرى مقابلات شخصية واسعة النطاق في عدد من البلدان وفي المقر الرئيسي. ويمثل تحليل مصادر المعلومات هذه الأساس الذي اعتمد عليه في وضع الاستنتاجات والتوصيات.

2- غير أن من المهم التأكيد بأن هذا التقييم قد وضع في وقت تخضع فيه المنظمة لتغييرات مؤسسية عميقة تؤثر بصورة مباشرة في الحاجة إلى إعداد البرامج القطرية والمسؤوليات والأدوار التي ينبغي أن تضطلع بها كل وحدة تنظيمية، والخصائص المنشودة لهذا الإعداد. ولذا فإن التقييم عملية استشرافية، ويتعلق بالدرجة الأولى بالطريقة التي ينبغي أن تنفذ بها أنشطة إعداد البرامج القطرية في بيئة المنظمة "بعد الإصلاح" والتي تتسم بقدر كبير من تطبيق اللامركزية ونظام جديد للتخطيط المؤسسي وإعداد البرامج والمساءلة.

3- وكان عنصر السياق هذا ماثلاً بشدة أمام فريق التقييم طوال العملية بأسرها، وحاول أن يلتزم الدقة والمرونة في التوصيات التي يتخذها. وينبغي تفسير وتنفيذ هذه التوصيات بنفس هذه الروح.

4- ويود فريق التقييم كذلك أن يشير إلى ضرورة أن يراعي عند تفسير التوصيات الواردة في هذا التقرير، أن النص المقترض للتوصيات المختلفة في الموجز التنفيذي ليس قائماً بذاته. إذ ينبغي الحرص على دراسة النص التفسيري بصورة كاملة قبل وبعد التوصيات الفعلية الواردة في الفصل الخامس بالنظر إلى أنه يحتوي على عدد كبير من المواصفات والتوضيحات التي تعتبر أساسية لفهم المعنى الكامل للتوصيات ذاتها.

### الخلفية والسياق

5- بدأ إعداد البرامج القطرية الأخير بصورة رسمية في المنظمة عام 2006 عندما صدرت الخطوط التوجيهية لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وتشير المعلومات المتوافرة والقرائن الناشئة عن مقابلاتنا الشخصية والأعمال الميدانية إلى أن موظفي المنظمة والمسؤولين الحكوميين يعتقدون أن هذا الإطار أداة ضرورية ومفيدة لزيادة فعالية البرنامج الميداني للمنظمة. وعلاوة على ذلك، فإنه يمثل عنصراً رئيسياً في نظام المنظمة الجديد المعني بالتخطيط و إعداد البرامج والمساءلة بجانب العناصر الأخرى لإعداد البرامج القطرية.

6- وتشير القرائن أيضاً إلى أن نوعية وتأثير أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل التي وضعت من قبل شديدة التباين، كما أنها لم تكن في كثير من الحالات تحقق المستويات المنشودة. وقد أصبحت الحاجة إلى معالجة جانب الضعف هذا تكتسي أهمية بالغة الآن بعد أن أصبح إعداد البرامج القطرية جزءاً من النظام الجديد لدى المنظمة بشأن التخطيط وإعداد البرامج والمساءلة، ويتوقع أن يوفر الاستئارة للنسخ القادمة من الخطة المتوسطة الأجل والإطار الاستراتيجي حيث يقدم مجالات العمل ذات الأولوية التي اتفقت عليها البلدان مع المنظمة على المستوى القطري.

7- ويتعين أيضا تعزيز إعداد البرامج القطرية ومواءمتها لمراعاة عملية الإصلاح الناشئة بسرعة في الأمم المتحدة والتغييرات الناشئة عن إعلاني باريس وأكرا بشأن فعالية المعونة. وعلى ذلك ينبغي اعتبار المرونة والقدرة على المواءمة صفات هامة لنظام إعداد البرامج.

8- والواقع أن القدرات المؤسسية الحالية لدى المنظمة فيما يتعلق بتنفيذ نظام منظم للتخطيط وإعداد البرامج ليست قوية، وإلى أن يتم تعزيز هذه القدرات، ينبغي أن تظل الطلبات التي يضعها الآن نظام إعداد البرامج الجديد على المؤسسة ككل ينبغي في مستوى معقول. فالأعباء المفرطة التي توضع على القدرات المؤسسية الحالية سوف تعرض للخطر نجاح تنفيذ النظام الجديد. فالتنفيذ سوف يتطلب تغييرات تنظيمية كبيرة، بما في ذلك إعادة تحديد المسؤوليات، وتحقيق زيادة كبيرة في قدرات عدد من الوحدات التنظيمية المتصلة بصورة مباشرة بأنشطة إعداد البرامج القطرية، فضلا عن الفرص الناشئة لتعبئة الموارد.

### **القضايا والتوصيات الرئيسية**

#### **1- المكونات الرئيسية للبرمجة القطرية وعلاقتها بالنظام المؤسسي لإعداد البرامج والمساءلة في المنظمة**

9- كان إعداد البرامج القطرية يرتبط حتى الآن ارتباطا يكاد يكون شاملا بوضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وينبغي الآن في سياق النظام المؤسسي الجديد للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة، والاعتراف بإعداد البرامج القطرية بوصفه عملية متعددة الأبعاد تتكون من المكونات الرئيسية الثلاثة التالية: (أ) وضع الحكومات للأولويات القطرية؛ (ب) إطار إعداد البرامج القطرية في المنظمة الذي وضع بصورة مشتركة مع الحكومة (إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في الوقت الحاضر)؛ و(ج) خطة العمل القطرية للمنظمة التي تبدأ اعتبارا من 2012 والتي ستتضمن نتائج الوحدة القطرية، والمشاريع والأنشطة التي تسهم في تحقيق نتائج الوحدة هذه.

10- ويجتاز نظام المنظمة المؤسسي المعني ب إعداد البرامج والمساءلة الآن بالمراحل النهائية لوضعه ونشره تحت إشراف مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد. ويمثل إعداد البرامج القطرية مكونا هاما في هذا النظام الشامل وينبغي أن يدمج فيه بالكامل. وينبغي للخطوط التوجيهية التي يجري إعدادها بصورة متزامنة تقريبا لتغطي مختلف أجزاء إعداد البرامج القطرية أن تعترف بصورة كاملة بهذا الوضع الجديد. كما ينبغي تعديل العمليات المؤسسية الأخرى حتى يصبح إعداد البرامج القطرية عنصرا أساسيا في العملية التي تحدد بمقتضاها الأهداف الإستراتيجية والخطة المتوسطة الأجل.

**التوصية 1:** من المناسب عقب تحديد المكونات الرئيسية الثلاثة لإعداد البرامج القطرية وتعريف طبيعتها ومحتواها، النظر في توحيد اسم كل مكون وخاصة في حالة المصطلح "إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل"، حيث يسود توافق عام في الآراء على أن هذا الاسم صعب النطق، وغير جذاب بدرجة كبيرة. ويقترح فريق التقييم الأسماء التالية:

- 1- إعداد البرامج القطرية لوصف العملية بأسرها.
- 2- الأولويات الوطنية لتحديد القضايا والمجالات التي حددتها الحكومة بأنها أولوياتها الرئيسية.
- 3- إطار إعداد البرامج القطرية ليحل مكان إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.
- 4- خطة العمل القطرية لوصف خطة العمل لمدة العامين (دون تغيير في هذه الحالة).

**التوصية 2:** ينبغي تنظيم العمل المكثف الحالي الذي تقوم بتنفيذه وحدات منفصلة لتحديد خطوط توجيهية جديدة تشير إلى مختلف مكونات أنشطة إعداد البرامج القطرية، لضمان أن تكون النتيجة

هي وثيقة واحدة بشأن "خطوط توجيهية لإعداد البرامج القطرية". وينبغي أن تتضمن وثيقة إعداد البرامج القطرية بيانات واضحة بشأن: (أ) تعريف ويصنف إعداد البرامج القطرية بوصفه عملية مؤسسية مدمجة بصورة كاملة في النظام المؤسسي للتخطيط و إعداد البرامج والمساءلة، (ب) تحديد مكونات إعداد البرامج الثلاثة (وضع الأولويات الوطنية، وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية) مع تحديد طبيعة ومحتوى كل مكون والعمليات التي ينبغي أن توضع على أساسها؛ و(ج) تحديد العلاقات المشتركة التي ينبغي أن تقوم بينها.

**التوصية 3:** نظرا للوضع الحالي من حيث قدرات المنظمة والسياسات الداخلي والخارجي الناشئ، ينبغي أن تتضمن المسودة الأولى للخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية الأوصاف الثلاثة التالية: (أ) أن تكون بسيطة فيما يتعلق بالطلبات النوعية من المعلومات والتفاصيل؛ (ب) أن تتيح المرونة في الاستجابة للقدرات المتوافرة وخاصة الظروف السائدة على المستوى الوطني؛ و(ج) أن تشجع الأفكار الجديدة والاختبار. ويمكن التخطيط لنسخة جديدة من الخطوط التوجيهية بعد فترة مثل ثلاث سنوات بعد أن يكون النظام المؤسسي للتخطيط و إعداد البرامج قد نفذ بصورة كاملة، واكتساب بعض الخبرات في مجال إعداد البرامج القطرية.

**التوصية 4:** بغية توفير القوة اللازمة للمكتب الإقليمي والمكاتب القطرية المختلفة على تنظيم عملية إعداد البرامج الكامل والاضطلاع به بدءا من الإستراتيجية وحتى خطة العمل في كل بلد، يتعين الموافقة على الخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية المعرفة في التوصية، والمصادقة عليها من جانب الجهاز الرئاسي المعني في المنظمة الذي هو على الأرجح لجنة البرنامج والمجلس، وعلاوة على ذلك، ينبغي للإدارة أن تضع آلية لإبلاغ جميع الموظفين والممثل الدائم المعني عندما ينتهي العمل من أعمال إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وينبغي إتاحة هذا الإطار للموظفين على شبكة الإنترنت الداخلية للمنظمة.

**التوصية 5:** بغية إتاحة الفرصة لإعداد البرامج القطرية لكي تصب بفعالية على النحو المتوخى في عمل المنظمة المؤسسي لوضع الأولويات، يتعين على الأجهزة الرئاسية للمنظمة أن تقوم بالاشتراك مع الإدارة بتحليل الدورة الزمنية للمؤتمرات الإقليمية لتحديد ما إذا كان التوقيت الحالي هو الأنسب لكي تستخدم القرارات التي تتخذ على المستوى الإقليمي (والذي يتضمن الشواغل الوطنية) كمدخلات في عملية صنع القرار في المؤتمر العالمي.

## **2- الحاجة إلى نظام مدعم لإعداد البرامج القطرية في المنظمة وعلاقته بنظام إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة**

11- أيدت إدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية المشاركة الكاملة في عمليات التنسيق في الأمم المتحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ويتعين أن يتكيف إعداد المنظمة للبرامج القطرية مع الطابع الناشئ لعمليات إعداد البرامج في الأمم المتحدة وتنظيم مشاركتها وتعاونها في إطار أسرة منظمات الأمم المتحدة. غير أنه نظرا لأهمية إعداد البرامج القطرية ضمن النظام المؤسسي الشامل لإعداد البرامج والمساءلة لدى المنظمة، ينبغي أن تظل هذه العملية قائمة بذاتها ضمن العملية المؤسسية للمنظمة.

**التوصية 6:** ينبغي أن تستمر المنظمة في بذل كل جهد ممكن للاندماج بصورة كاملة في عملية إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة. ويتعين، لكي تحقق عملية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مشاركتها وتأثيرها الفعال، أن تبدأ قبل بداية عمل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية لتكون وسيلة لتزويد ممثليات المنظمة بالعناصر التقنية المتعلقة بالقضايا الزراعية ومجالات الأولوية التي قد توضع على جدول المناقشات.

**التوصية 7:** نظرا لأن المكون الخاص بإعداد البرامج القطرية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يحقق العديد من الأغراض الرئيسية للمنظمة التي تتجاوز مجرد العمل على المستوى القطري، يوصي فريق التقييم بأن تحافظ المنظمة وتعزز إجراءاتها المستقلة الخاصة بإعداد البرامج القطرية، مع إبقائها متوافقة ومستجيبة لتطور عمليات إعداد البرامج القطرية في الأمم المتحدة.

### **3- إعداد البرامج القطرية: الطابع والعمليات والمحتوى**

12- أجرى فريق التقييم تحليلا دقيقا لمختلف وجهات النظر السائدة فيما يتعلق بطابع و محتوى إعداد البرامج القطرية في المنظمة. وقد خلصنا إلى أنه رغم وجود حاجة إلى المرونة للتكيف مع الظروف الخاصة لكل بلد، فإن ثمة مبادئ عامة توجه عمليات ومحتوى الوثيقتين الرئيسيتين اللتين يتعين إعدادهما في هذه العملية وهما إطار إعداد البرامج القطرية (إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل) وخطة العمل القطرية. وعلاوة على ذلك، ينبغي للعمليات التي يوضع على أساسها إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل ويتفق عليه مع الحكومة أن تتبع دورة حسنة التخطيط ومرنة وإن كانت شاملة. ويعني ذلك أيضا أن من الضروري أن يكون إعداد برامج أنشطة الطوارئ جزءا أساسيا من إعداد البرامج القطرية.

**التوصية 8:** ينبغي للمنظمة، في تلك الحالات التي لا يكون فيها لدى بلد ما نظام للتخطيط الوظيفي وإعداد البرامج، أن تعرض بصورة استباقية تقديم المساعدات التقنية اللازمة لوضع إطار وطني للأولويات الإنمائية في قطاع الزراعة. وما يتصل به من مجالات في حدود اختصاصات المنظمة.

**التوصية 9:** ينبغي أن تتوافق جميع مشاريع وأنشطة المساعدات التقنية القطرية المتضمنة في خطة العمل القطرية مع مجالات الأولوية التي جرى اختيارها في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. غير أنه يمكن أن تتضمن خطة العمل القطرية أيضا "نافذة" لاستيعاب الأنشطة التي تستوفي المعايير التالية: (أ) الأولويات الناشئة في المجالات التي يكون فيها للمنظمة دور إرشادي قوي؛ (ب) الأنشطة التي تسهم في تحقيق منتجات مؤسسية تشكل جزءا من الخطة المتوسطة الأجل (مثل الإحصاءات)؛ و(ج) الأنشطة التي تهدف إلى تنفيذ اختصاصات المنظمة العالمية (مثل رصد المعاهدات والاتفاقيات). وينبغي مناقشة جميع الأنشطة المدرجة في خطة العمل القطرية بما في ذلك تلك المستمدة من نتائج الوحدة في المكتب القطري والمكتب الإقليمي أو المكتب الإقليمي الفرعي والمقر الرئيسي، فضلا عن تلك المدرجة في "النافذة" مع ممثل المنظمة القطري وموافقة وأن يتم التنفيذ تحت مسؤوليته التنسيقية.

**التوصية 10:** ينبغي تشجيع الممثل القطري للمنظمة على أن يطلب أعلى مستوى ممكن في الحكومة ليكون موظفا نظيرا للتوقيع على إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وإن كان ينبغي منح أكبر قدر ممكن من المرونة في تحقيق الاختيار النهائي بالتشاور مع الحكومة. ويرى فريق التقييم ضرورة تحليل هذا الوضع في كل حالة معينة. وينبغي في جميع الأحوال إدراج الوزارات التي تتعلق اختصاصاتها بمجالات عمل المنظمة في عملية التشاور. وينبغي تحديد هذا الجانب المعين من العملية بوضوح في القسم الخاص بالخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.

**التوصية 11:** ينبغي أن تدرج في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل النتائج المتوقعة بأكبر قدر ممكن من التفاصيل. وينبغي ألا تتضمن المخرجات بل وصفا مقنعا للإستراتيجية التي سوف

تستخدمها المنظمة لتنفيذ تعاونها، مع مراعاة الوظائف الأساسية والأدوات الرئيسية المحددة في الخطة المتوسطة الأجل لكل نتيجة تنظيمية في المنظمة.

**التوصية 12:** ينبغي أن يتضمن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، في المستقبل، أرقاماً إشارية بشأن الاحتياجات من الموارد لتحقيق النتائج المتوقعة، وأن يتضمن التزامات محددة في الميزانية التي تكون المنظمة والبلد المضيف على استعداد لرصدها من أجل وضع الأنشطة في مجالات معينة من مجالات الأولوية للسنتين التاليتين. غير أنه نظراً لضعف القدرات المتوفرة في المنظمة في هذا الوقت، يوصي بالتخلي عن هذه الاحتياجات في دورة إعداد البرامج الأولى لإدراج خطط العمل القطرية (2012-2013) باستثناء عدد صغير من الحالات التجريبية التي ستعد لأغراض التعلم والاختبار. وينبغي اتخاذ القرار النهائي بشأن المحتوى المفصل لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بعد مراعاة النتائج والدروس المستفادة من دراسات الحالة التجريبية هذه.

**التوصية 13:** ينبغي إجراء استعراض مؤسسي مشترك مع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وشعبة دعم إعداد السياسات والبرامج/مكتب المدير العام المساعد في إدارة التعاون التقني/ ومكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد بشأن السياسات التي تنظم إدراج أنشطة الطوارئ في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية، ولم يلمس فريق التقييم أي مبرر للاحتفاظ، كقاعدة عامة، بنظام إعداد برامج منفصل لأداء نفس العملية لعمليات الطوارئ. وينبغي أن يحدد الاستعراض المشترك أيضاً ما إذا كانت ثمة حاجة إلى تحديد معايير وظروف خاصة يمكن في إطارها وضع الاستثناءات. وينبغي للمنظمة أن تستخدم هذا الاستعراض المؤسسي المشترك في تحليل العلاقة وبلورة التخطيط والأنشطة في حالات الطوارئ مع نظام الإدارة القائمة على النتائج وخاصة بشأن الكيفية التي تحدد بها أنشطة الطوارئ مساهماتها في نتائج الوحدة على جميع المستويات وعلى الأخص في حالة نتائج الوحدة القطرية.

**التوصية 14:** ينبغي أن تتوافق دورة إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع دورة التخطيط في البلد المضيف ومن ثم أيضاً مع دورة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. وينبغي إخضاع الوثيقة لاستعراض منتصف المدة وتعديلها إذا اقتضى الأمر. وعندما تحدث تغييرات كبيرة في السياق الدولي أو في الإطار الاستراتيجي للمنظمة أو السياسات والتوجهات الإستراتيجية الوطنية، ينبغي أيضاً النظر في إجراء استعراض مرحلي لإطار الأولويات القطرية.

#### 4- مسؤوليات مؤسسية جديدة وعمليات وضع الميزانيات لأغراض إعداد البرامج القطرية

13- يشكل إعداد البرامج القطرية عنصراً أساسياً في النظام المؤسسي الجديد للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة في المنظمة. وسيتعين، في هذا السياق الجديد، تحديد المسؤوليات المؤسسية الجديدة والمختلفة. وعلاوة على ذلك، فإن المتطلبات الجديدة المتعلقة بالتوقيت والجودة والتوحيد سوف تتطلب موارد بشرية ومالية إضافية وأكثر مرونة لوضع وتنفيذ البرامج القطرية.

**التوصية 15:** ينبغي أن تتحمل المكاتب الإقليمية (بما في ذلك مكاتبها الإقليمية الفرعية) المسؤولية الرئيسية عن تنظيم عمليات الدعم والرصد وضمان الجودة فيما يتعلق بأنشطة إعداد البرامج القطرية. ويشمل ذلك المسؤولية عن ضمان أن تستكمل أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في الوقت المحدد وفقاً للدورة المتفق عليها ومراعاة الإجراءات المعتمدة. وينبغي للمنظمة أن تسند هذه المسؤوليات رسمياً للمكاتب الإقليمية وضمان أن تكفي ميزانية المكتب الإقليمي التشغيلية وملاحم الموارد البشرية بما يتيح له (أو لمكاتبه الإقليمية الفرعية) الاضطلاع بصورة كافية بهذه المسؤوليات الجديدة.

**التوصية 16:** ينبغي للمنظمة أن تخصص، في كل برنامج عمل وميزانية، مبلغاً مقطوعاً لكل مكتب إقليمي من البرنامج العادي يستخدمه المكتب في تمويل تكاليف عمليات إعداد البرامج القطرية والإقليمية التي ستنفذ خلال دورة الميزانية.

**التوصية 17:** ينبغي للمنظمة أن تخصص أموالاً من ميزانية برنامجها العادي للأنشطة الميدانية، للمكاتب الإقليمية لدعم مجالات العمل المختارة بمقتضى إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في كل بلد. ولا يبدو في هذا السياق المؤسسي الجديد لإعداد البرامج المؤسسية، أن هناك ضرورة لنظام القواعد النوعية المستخدم في برنامج التعاون التقني. وبدلاً من ذلك ينبغي الآن إدارة الأموال المتاحة في هذا البرنامج وأي أموال أخرى متاحة من البرنامج العادي للأنشطة على المستوى القطري بمقتضى القواعد والإجراءات المنشأة في نظام إعداد البرامج المؤسسية. وقد أصبحت أموال برنامج التعاون التقني بالفعل تحت مسؤولية المكاتب الإقليمية منذ يناير/كانون الثاني 2010. وسيجري إضفاء الطابع الرسمي على تخصيص هذه الموارد على المستوى القطري من خلال خطط العمل القطرية. وينبغي أن تطلب أمانة المنظمة الحل المناسب من أجهزتها الرئاسية.

#### 5- إعداد البرامج القطرية وتعبئة الموارد

14- يمثل إعداد البرامج القطرية وسيلة رئيسية لتعبئة الموارد على المستوى القطري وخاصة بوصفها آلية منظمة للحوار وإقامة الشراكات مع المؤسسات الحكومية. وعلاوة على ذلك يمكن أن تصبح عناصر هامة في وضع الاستراتيجيات الإقليمية والمؤسسية لتعبئة الموارد. وينبغي أن يسند للمكاتب الإقليمية دور رئيسي في هذه العملية.

**التوصية 18:** ينبغي أن لا تتأثر العملية التي توضع على أساسها أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بصورة مفرطة بالشواغل والأولويات المحتملة للجهات المانحة في كل بلد من البلدان. فالهدف الرئيسي من إعداد البرامج القطرية هو إجراء حوار ذكي مع السلطات الحكومية والاشتراك معها في الاختيار من بين مجالات الأولوية الحكومية تلك التي يمكن أن تسهم فيها المنظمة على أفضل وجه (ضمن إطارها الاستراتيجي الخاص بها) من خلال أنشطة عالية المستوى للمساعدة التقنية وتنمية القدرات.

**التوصية 19:** ينبغي للمنظمة أن تفوض السلطة وتوفر الموارد اللازمة للمكاتب الإقليمية لكي تتمكن من وضع إستراتيجية جريئة لتعبئة الموارد للأنشطة الإقليمية. وينبغي تحديد هذه الأنشطة في ضوء المشاكل المشتركة الأكثر صلة بالأوضاع ذات بعد إقليمي على أن تُحدد بدورها من خلال الأولويات والموضوعات الرئيسية التي تنشأ عن أنشطة إعداد البرامج القطرية في بلدان الإقليم.

**التوصية 20:** ينبغي للمنظمة أن تضع إستراتيجية مؤسسية شاملة لتعبئة الموارد، على أن تدرج فيها المبادرات الإقليمية والعالمية التي تنشأ عن عملية إعداد البرامج القطرية. وعلاوة على ذلك، ينبغي لإدارة المنظمة أن ترشد وتبسط المسؤوليات في هذا المجال وأن تعزز قدرة الوحدات المعنية في المقر الرئيسي، على تحديد وتنفيذ الإستراتيجية المؤسسية. وينبغي أن يتمثل الاتجاه الرئيسي لهذه الإستراتيجية في الحصول على الأموال لتنفيذ البرامج التي تركز على "العمل المعياري الذي تقوده البلدان"، أي العمل المعياري الذي يستجيب للأولويات الناشئة عن إعداد البرامج القطرية. ويكتسي ذلك أهمية خاصة فيما يتعلق بالجهود التي بذلتها المنظمة مؤخراً للحصول على مساهمات طوعية حرة كمصدر للتمويل الذي قد يزيد نتيجة للتغيرات في المناخ الدولي للمعونة ووضع نظام أقوى للتخطيط وإعداد البرامج في المنظمة.

## أولا- المقدمة

1- بعد أن أخذت لجنة البرنامج في المنظمة في الاعتبار العملية الجارية المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي والإصلاح المؤسسي الذي تجتازه المنظمة الآن والذي يتوقع أن يضطلع فيه إعداد البرامج القطرية بصفة عامة وآلية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بصفة خاصة بدور رئيسي، ولدى النظر أيضا في الشكوك التي أثرت حول جودة وفائدة هذه البرامج في التقييم الخارجي المستقل للمنظمة لعام 2007 والملاحظات التي أبدت في عمليات التقييم القطرية الأخيرة، طلبت لجنة البرنامج في المنظمة من مكتب التقييم إسناد أولوية لإجراء تقييم يفحص عملية إعداد البرامج هذه وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الذي وضع حتى الآن، وقد أدرج هذا التقييم في خطة العمل المتوالية للتقييم في المنظمة للفترة 2009-2010، ووافقت عليه لجنة البرنامج خلال دورتها المائة في سبتمبر/ أيلول 2008. وسوف يقدم التقييم للجنة البرنامج خلال دورتها الرابعة بعد المائة في أكتوبر/ تشرين الأول 2010.

2- ويقترح التقييم إجراء تقدير للعمليات والاستراتيجيات المرتبطة ب إعداد البرامج القطرية في المنظمة، بما في ذلك وعلى وجه الخصوص الدور الحالي والمحتمل لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في سياق الإصلاح الجاري ونموذج التخطيط الاستراتيجي الجديد (والآخذ في التطور) القائم على النتائج في المنظمة.

3- وقد أجرى التقييم فريق أساسي مكون من أربعة أعضاء برئاسة كبير الخبراء الخارجيين المستقلين السيد Martin Piñeiro بمساعدة كبير خبراء مستقلين ثان هو السيد Frederick Lyons. أما عضوا الفريق الآخرين فهما السيد Daniel Shallon (مدير التقييم) والسيدة Luisa Belli من مكتب التقييم في المنظمة. وقد انضم إلى عمل الفريق ثلاثة استشاريين إقليميين هم السيد Gustavo Sain عن أمريكا اللاتينية والسيد Moubarack Lo عن غرب أفريقيا والسيد Joseph Ndengu عن شرق وجنوب أفريقيا. وعلاوة على ذلك أجرت السيدة Cristina Lopriori والسيدة Daniela del Giudice دراسات نظرية ومسح استقصائي.

4- **التعريف:** يستخدم مصطلح **إعداد البرامج القطرية** في سياق هذا التقييم لبيان النطاق الكامل لوضع الإستراتيجية وإعداد البرامج وتخطيط العمل الذي يتواصل حتى إعداد برنامج مساعدة قابل للتنفيذ في أحد البلدان الأعضاء في المنظمة. ويتضح ذلك بصورة تخطيطية في الشكل 2، القسم الخامس-1.

5- وهناك، داخل إعداد البرامج القطرية، العديد من الأدوات التي تستخدم حاليا أو من المقرر استخدامها. وأهم هذه الأدوات **إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل**، وهو أداة يتوخى استخدامها، كما أشير في تصميمها الأصلي، على مستوى وضع الإستراتيجية القطرية. وكان هذا الإطار يعتمد على أولويات حكومات البلدان مع مراعاة المزايا النسبية للمنظمة.

6- وخلال الأعمال الاستقصائية التي قام بها فريق التقييم أولى اهتمام أيضا لثلاث أدوات مؤسسية ترتبط بلعداد البرامج القطرية وهي:

- **خطط العمل القطرية للمنظمة** - وتمثل جزءا من نظام الإدارة الجديد القائم على النتائج الذي يطبق حاليا في المنظمة. ويجري تخطيط العمل في الفترة المالية الحالية (2010-2011) حتى مستوى الإقليم الفرعي فحسب. وسيبدأ تنفيذه على المستوى القطري في الفترة المالية القادمة 2012-2013. ومن المقرر إصدار خطة عمل قطرية تجريبية في يوليو/ تموز 2010.
- **خطط العمل في حالات الطوارئ** - وتمثل أداة جديدة يجري إدخالها للبلدان التي يعتبر فيها الاستعداد والتخطيط لما قبل الطوارئ أمرا مفيدا. وقد استكملت أربعة بلدان هذه العملية حتى الآن، وقد صدرت هذه الأداة على المستوى العالمي خلال إجراء هذا التقييم.
- **البرامج الوطنية للأمن الغذائي** - وهي ليست أداة فعلية لإعداد البرامج القطرية (ولذا فإنها تدرس بدرجة أقل كثيرا في هذا التقييم) إلا أنها أداة تشجع المنظمة الحكومات على تطبيقها لدى وضع السياسات والأنشطة ذات الصلة بالأمن الغذائي.



## ثانيا- خلفية وسياق التقييم

### 1- عملية التخطيط الاستراتيجي الجديدة في المنظمة ونظام الإدارة القائمة على النتائج

7- حققت المنظمة تقدما، منذ التقييم الخارجي المستقل، في تنفيذ التوصيات، بما في ذلك وضع نموذج للإدارة القائمة على النتائج للوكالة وإعداد إطار استراتيجي جديد للفترة 2010-2020 مع ما يصاحب ذلك من خطة متوسطة الأجل للفترة 2010-2013 وبرنامج العمل والميزانية للفترة 2010-2011، فضلا عن مناقشة وضع "مجال التركيز المؤثر" وهو نهج يستخدم في تحديد البرامج وترتيب الأولويات. وتنص خطة العمل الفورية لتنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل على أن :  
... "الأدوات الرئيسية التي سوف تحقق الاستنارة لوضع النتائج التنظيمية والأهداف الإستراتيجية تتضمن:

- (أ) أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل التي وضعت مع الحكومات المختلفة لتركيز جهود المنظمة على الاحتياجات الوطنية؛
- (ب) إعداد منظم وتشاوري لمجالات العمل ذات الأولوية على المستويين الإقليمي الفرعي والإقليمي، بما في ذلك إشراك المؤتمرات الإقليمية في عملية التشاور؛
- (ج) على المستوى العالمي عدد محدود من مجالات التركيز المؤثرة"<sup>3</sup>.

8- ويتعين، في هذا السياق الجديد، إجراء عملية إعادة فحص دقيقة لأهداف إعداد البرامج القطرية في المنظمة بصفة عامة وآلية أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بوصفها أدواتها الرئيسية<sup>4</sup>، فعلى سبيل المثال، تتضمن البرامج القطرية للمنظمة أيضا أنشطة طوارئ كبيرة في كثير من الحالات على الرغم من أن هذا العمل كان يعامل حتى الآن بصورة منفصلة عن إعداد البرامج القطرية "العادية" في إطار أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وعلاوة على ذلك، فإن إعداد برامج المنظمة على المستوى القطري ليس نشاطا مستقلا قائما بذاته، بل يعتمد بصورة مباشرة على إعداد البرامج وأولويات الحكومات<sup>5</sup>، والتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة (بما في ذلك أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وعمليات التقييم القطرية المشتركة وغير ذلك)، وأولويات الجهات المانحة على المستوى القطري والتي يمكن أن تحدد ما إذا كانت المنظمة تستطيع أن تجد الموارد لتنفيذ إستراتيجيتها.

9- وعلاوة على ذلك، لم يعد من الممكن النظر إلى إعداد البرامج القطرية على أنها مجرد نشاط للتخطيط على المستوى القطري بل ينبغي الآن أيضا ضمان الصلة بين الأولويات القطرية وأولويات المنظمة العالمية والإقليمية، مع البقاء في نفس الوقت ضمن سياق إصلاح الأمم المتحدة، وتوحيد الأداء وغير ذلك. وفي حالة وجود تباينات كبيرة بين الرؤية العالمية (المقر الرئيسي) لرسالة المنظمة وأولوياتها، ورؤية مساعدات المنظمة على المستوى القطري، قد يتعين أن تتضمن عملية إعداد البرامج القطرية بعض المفاوضات الداخلية الدقيقة. فلن يمكن ببساطة تطبيق جميع الأولويات العالمية والإقليمية في كل بلد. وسيتعين النظر إلى هذا الربط في الاتجاهين: فيوسع آلية أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أن تعمل كوسيلة لتوجيه الأولويات والخطط الإستراتيجية العالمية إلى البرنامج القطري، إلا أنه يمكنها أيضا أن تعمل كوسيلة لتوجيه أولويات التنمية الوطنية إلى عملية التخطيط الاستراتيجي الإقليمي والعالمي للمنظمة.

### 2- السياق الناشئ للبرامج الميدانية

<sup>3</sup> تقرير لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة: خطة العمل الفورية، نوفمبر/ تشرين الثاني 2008 صفحة 18-19.

<sup>4</sup> سرعان ما ستتضمن إليها خطط العمل القطرية بوصفها أداة رئيسية في إعداد البرامج القطرية.

<sup>5</sup> من المفهوم أن هذه تتضمن الأولويات الوطنية الناشئة عن أي اتفاقات حكومية تنضم إليها الحكومات مثل البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا.

## ألف- المساعدات الإنمائية التي تقدمها المنظمة على المستوى القطري

10- وفقا لبرنامج العمل والميزانية للفترة 2010-2011 في المنظمة<sup>6</sup>، لا يزيد حجم التمويل من خارج الميزانية المقدم للبرامج الميدانية، دون إدراج حالات الطوارئ (أنظر القسم التالي) عن 372 مليون دولار أمريكي. وعلاوة على ذلك، يقدم برنامج التعاون التقني لدى المنظمة مبلغ 109 ملايين دولار أمريكي أخرى. ويعطى تجميع هذين الرقمين معا فكرة عن حجم البرامج الميدانية التي ستدخل في نطاق إعداد البرامج القطرية.

11- وثمة تباين كبير في الطريقة التي يوزع بها هذا التمويل فيما بين البلدان بحسب الكثير من العوامل. وتشمل هذه العوامل أفضليات الجهات المانحة وطلب الحكومات، وأولويات المنظمة، فضلا عن قوة أو ضعف المكتب القطري للمنظمة (الذي ربما يكون أهم عامل). فالبرامج الكبيرة قد تعني مصروفات سنوية تصل إلى 10 ملايين دولار أمريكي أو أكثر وإن كانت مصادر (وإدارة) التمويل قد تتباين مما يؤدي إلى ترتيبات مخصصة تحت المسؤولية المختلطة للممثل القطري للمنظمة والمكتب الإقليمي أو الإقليمي الفرعي أو المقر الرئيسي. ويعتبر ذلك جزءا مهما من الحاجة الملحة إلى وجود نهج لإعداد البرامج أكثر تنظيما.

## باء- أنشطة الطوارئ وتزايد أهميتها في إعداد البرامج القطرية للمنظمة

12- أصبحت الأعمال ذات الصلة بحالات الطوارئ عنصرا رئيسيا في البرامج الميدانية للمنظمة في عدد كبير من البلدان التي تعمل فيها، ويتوقع أن تبلغ على مستوى العالم 646 مليون دولار أمريكي في الفترة 2010-2011. وفي العديد من البلدان، يزيد برنامج الطوارئ كثيرا عن برنامج التنمية. والهدف الاستراتيجي " 1" في إطار المنظمة الاستراتيجي هو الذي يغطي العمل الذي يمول ويدار في هذا المجال. وينقسم الهدف الاستراتيجي 1 إلى ثلاث نتائج تنظيمية تعالج: (1) إدارة مخاطر الكوارث (الاستعداد والوقاية والتخفيف)؛ (2) الاستجابة لأزمات الطوارئ (بما في ذلك إنقاذ سبل المعيشة وإحلال الأصول)؛ و(3) الانتقال من الطوارئ عبر إعادة التأهيل والعودة إلى التنمية<sup>7</sup>.

13- والأنشطة الأولى والأخيرة في هذا المجال هي الأنشطة الأطول مدى عموما التي تناسب الإدراج في أنشطة إعداد البرامج القطرية. غير أن معظم هذه الأنشطة كان يعالج حتى الآن بصورة منفصلة عن العمل الإنمائي الذي تضطلع به المنظمة والذي يدار بصورة مباشرة من روما، ويقوم بتنسيقه على المستوى القطري منسق الطوارئ وليس الممثل القطري، والذي يعمل عموما (وإن لم يكن دائما) في عزلة عن بقية البرامج القطرية للمنظمة. وعلاوة على ذلك، كانت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المنظمة تقوم في الأونة الأخيرة بوضع أداة لإعداد البرامج القطرية الخاصة بها تسمى "خطة عمل في حالات الطوارئ القطرية". وقد فحص التقييم الكيفية التي تتوافق بها هذه الأداة مع أنشطة إعداد البرامج القطرية الأخرى وخاصة في البلدان التي تقع فيها معظم أنشطة الطوارئ ضمن النتيجتين التنظيميتين 1 و3.

## جيم- سياق الأمم المتحدة وإعلان باريس

14- كما أشير أدناه بقدر أكبر من التفصيل في الفصل خامسا- 5، فإن إعداد البرامج القطرية في المنظمة يوضع في سياق تأثر بشدة بما يلي: (أ) عملية إصلاح الأمم المتحدة الجارية والتحرك نحو

<sup>6</sup> برنامج العمل والميزانية للفترة 2010-2011، الملحق الثالث ص 166.  
<sup>7</sup> يلاحظ أن هذه الفئات الثلاث تختلف بصورة طفيفة عن الثلاث الواردة في القسم خامسا- 5 جيم أدناه، حيث نحاول التفريق بين الإغاثة الإنسانية "لإنقاذ الأرواح" وإنقاذ سبل المعيشة إستجابة لحالات الطوارئ.

إطار عمل للأمم المتحدة للمساعدة القطرية أكثر توحداً؛ و(ب) إعلان باريس لعام 2005 بشأن فعالية المعونة والنهج المتغير إزاء المساعدة الإنمائية الخارجية.

15- تتوقع البلدان الأعضاء أن تشارك المنظمة بنشاط في أنشطة وآليات التنسيق في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المشاريع التجريبية "لتوحيد الأداء" حيث يتعين على جميع وكالات الأمم المتحدة أن تعمل على المستوى القطري كمنظمة واحدة. ويجري تطبيق الدروس المكتسبة من المشاريع التجريبية في 90 بلداً على امتداد السنوات الثلاث القادمة، وسيكون لذلك تأثير على إعداد البرامج القطرية للمنظمة.

16- وقد تعرض مناخ المساعدات الإنمائية الخارجية لكثير من التغيرات خلال العقود التي مضت منذ إنشاء المنظمة. ويتمثل أحدث مخطط لهذه التغييرات في ذلك الذي بدأ بجديّة عقب الاجتماع رفيع المستوى الذي عقد عام 2005 في باريس بشأن ضمان فعالية المساعدات الإنمائية. ويتعلق "إعلان باريس" الذي نشأ عن هذا الاجتماع والذي توصلت نتيجته في عام 2008 "بجدول أعمال أكرأ" بالدرجة الأولى بإعادة سيطرة حكومات البلدان على عمليات إعداد السياسات والأنشطة في هذه البلدان.

17- ويبين الإعلان للجهات المانحة أن أهم الوسائل لتحقيق ذلك هو من خلال تقديم التمويل للمساعدة الإنمائية بصورة مباشرة للحكومات دون تخصيص، مما يتيح للبلد اتخاذ اختياراته وقراراته المعتمدة على أولوياته. ويتمثل التأثير المباشر لهذا التغيير على وكالات مثل المنظمة في أن أولئك الذين يدفعون مقابل المساعدات التقنية التي تقدمها المنظمة لم يعودوا هم الجهات المانحة ذاتها بل حكومات البلدان بدلاً منها.

18- والاتجاه الرئيسي الآخر لتنفيذ إعلان باريس هو تحويل إنجاز تدخلات الأنشطة الإنمائية إلى حكومات البلدان، سعياً إلى تعزيز قدرة التنفيذ الوطنية بدلاً من إضعافها من خلال الإدارة الخارجية للمشاريع. ويعني ذلك أنه يتعين على المنظمة، تمسحاً مع توصيات التقييم الخارجي المستقل، أن تتحرك صوب تركيز أعمالها الميدانية على توفير المشورة التقنية رفيعة المستوى، والمشورة السياساتية وتنمية القدرات.

### 3- إطار المنظمة لأولويات القطرية المتوسطة الأجل

#### ألف- المنشأ: تقييم عام 2004 بشأن تطبيق اللامركزية

19- لم يكن لدى المنظمة قبل 2004 أي عملية منهجية أو منظمة لوضع برامج قطرية تغطي جميع حالات عمل الوكالة في بلد معين<sup>8</sup>. ولم يكن لممثلات المنظمة القطرية سوى مسؤولية محدودة إزاء المحتوى التقني أو تحقيق الاتساق في المساعدات التي تقدمها المنظمة والتي كانت تتم بدلاً من ذلك على مسؤولية الشعب التقنية في المقر الرئيسي وفي الأقاليم. وفي حين نقلت مسؤولية الإشراف المالي للمشاريع التي تنفذ في البلد إلى الممثلين القطريين للمنظمة بالتدرج فيما بين 2000 و2002، لم يشمل ذلك أي مسؤولية رسمية عن وضع برنامج قطري للمنظمة.

20- ونظر تقييم استراتيجي مستقل واسع بشأن تطبيق اللامركزية في عام 2004 في الكيفية التي يمكن بها للمنظمة أن تعالج بصورة أفضل الاحتياجات القطرية، وخلص إلى أن ثمة حاجة إلى زيادة توافق عمل المنظمة بصورة دقيقة مع الأولويات السائدة في البلد. ورأى التقييم أنه لا يمكن

<sup>8</sup> شاركت المنظمة حتى أواخر ثمانينات القرن الماضي في عمليات التخطيط القطرية المتعددة الأطراف برئاسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الرغم من أن ذلك كان يختلف اختلافاً شاسعاً عن وضع برنامج مستقل للوكالة.

تحقيق ذلك إلا من خلال الحوار الدائم على المستوى الوطني، وعلى ذلك فإن توصية التقييم الأولى كانت تطالب بإنشاء "أطر للأولويات القطرية" لدى المنظمة على النحو التالي:

#### من تقييم تطبيق اللامركزية لعام 2004: التوصية 1

**(التنفيذ في مرحلة مبكرة) :** وفقا للاحتياجات القطرية وتحت مسؤولية الممثلة القطرية للمنظمة، يتعين وضع أطر قطرية جارية للأولويات لدى المنظمة بالتعاون مع الحكومة ومع الجهات لمانحة وفقا لمقتضى الحال، تدعمهم عند الضرورة مساهمات فنية وخاصة بالسياسات من المنظمة. وينبغي أن تحدد هذه الأطر على نحو مرن أولويات المنظمة لدعم الاستراتيجيات القطرية، بما فيها أوراق استراتيجيات الحد من الفقر والاستراتيجيات القطرية للأمن الغذائي التي صيغت بمساعدة المنظمة. ويجب أن تكون أطر الأولويات هذه مستمرة التنفيذ (ويعاد النظر فيها مرة كل سنة أو سنتين). وينبغي ألا تعتبر بمثابة خطط أو برامج، إذ أن المنظمة لا تتوافر لديها أموال أساسية ضخمة، بل يتعين أن تحدد النتائج المتوخاة. كما يجب تجنب أن تتحول هذه الأطر إلى مجرد قوائم للتسوق. ويتعين أن تطالب موافقة الحكومة على كل إطار وأن تضيف عليه صبغة رسمية كلما أمكن. ويتعين أن تكتسب هذه الأطر صفة رسمية في المنظمة وأن تصادق عليها لجنة استعراض البرامج والمشروعات. كما يتعين اعتبارها أدوات تستخدم لحشد الأموال لتنفيذ المشاريع من قبل المنظمة أو من قبل أطراف أخرى، ولتخصيص التمويل من برنامج التعاون الفني، وتحسين الأثر الذي تتركه المنظمة واتساق أعمالها وصورتها. كما ينبغي استخدامها لتحديد الأولويات القطرية في ميدان العمل المعياري وللمساعدة في المضي قدما في عملية التخطيط لاحتياجات الدعم الفني.

21- وجرى تعزيز ذلك في الاستعراض المستقل الذي أجرى عام 2005 لبرنامج التعاون التقني، والذي قدم توصية مماثلة فيما يتعلق بتحديد مجالات الأولوية لتقديم المساعدة.

#### من استعراض عام 2005 لبرنامج التعاون التقني: التوصية 2

ينبغي للمنظمة تقديم أطر قطرية مرنة للأولويات. وينبغي أن تكون مثل هذه الأطر على شكل بيان نوايا لتعاون المنظمة مع كل بلد عضو بالنسبة لجميع الموارد بما في ذلك برنامج التعاون الفني. وينبغي الموافقة على هذه الأطر بصفة رسمية كل عامين. وهذه الأطر ليست برامج ولكنها توفر أساسا متفقا عليه للمنظمة لكي تستجيب للاحتياجات بمرونة.

22- وقد بدأت أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل المتوالية على أساس تجريبي في عام 2005 إلا أنها تقدمت بعد ذلك ببطء. وعندما جرى استعراضها بواسطة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة في يوليو/ تموز 2007، لم يكن قد استكمل منها سوى خمسة عشرة إطارا. غير أن العمل تسارع فيما يتعلق بإعداد أطر الأولويات القطرية في الفترة 2007-2009 عقب التقييم الخارجي المستقل، حيث أصبح لدى نحو 66 بلدا شكلا مستكملا من أشكال أطر الأولويات القطرية بحلول نهاية عام 2009، و32 في مراحل مختلفة من الإعداد و28 أخرى من المقرر بدء العمل بها.

#### باء- الخطوط التوجيهية لعام 2006

23- عقب فترة اختبار ميداني قصيرة لمفهوم إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في ستة بلدان، أعدت شعبة المساعدة في مجال السياسات ووضع البرامج الميدانية وثيقة موجزة من 19 صفحة في نهاية عام 2006 بعنوان "خطوط توجيهية للممثلين القطريين بشأن إعداد واستخدام أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل". وكانت الخطوط التوجيهية المقسمة إلى أربع وحدات موجزة تغطي وصف العملية والمسؤوليات عن إعداد الأطر وبعض الأدوات التي تساعد الممثلين

القطريين في هذه العملية، ووصف للكيفية التي يمكن بها استخدام هذه الأطر في إدارة البرنامج القطري للمنظمة وكيفية رصدها.

24- وقدمت الخطوط التوجيهية تعريفا دقيقا لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يقترب عما يعتبر اليوم في إطار عملية الإصلاح: **إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل**، عبارة عن أداة للتخطيط والإدارة تحدد الكيفية التي يمكن أن تساعد بها المنظمة على أفضل وجه البلد على تحقيق الأولويات الإنمائية. وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل عبارة عن وثيقة موجزة تصف الأولويات متوسطة الأجل المتفق عليها بصورة مشتركة والخاصة بالتعاون بين الحكومة والمنظمة. وهذا الإطار يمثل مدخلات المنظمة في عملية الأمم المتحدة لإعداد البرامج القطرية المشتركة.

25- وأدى الطابع الموجز للخطوط التوجيهية وغموضها في العديد من النقاط إلى حدوث تفاوت كبير في تفسير ما هو المفروض حقيقة بهذه العملية. ففي حين أنها تنص على أن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل "ليس برنامجا نظرا لعدم إرفاق أي موارد بها" و"ليس قائمة بمشاريع وبرامج"، مضى الكثير من البلدان إلى التفسير بأنها "قائمة تسويقية بمشاريع وبرامج كانت ترغب في إنجازها إذا ما توافرت لها الموارد. وتنص الخطوط التوجيهية كذلك على أن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل "ليس عملية بيروقراطية" بل وثيقة حية على الرغم من أن ذلك، كما سيتبين فيما بعد، لم يكن يتوافق دائما مع ما توصل إليه التقييم من نتائج.

26- وثمة نقطة نوهت إليها الخطوط التوجيهية بوضوح وإن كانت قد حدثت في وقت لم تكن المنظمة تولي فيه الكثير من الاهتمام إلى التنسيق مع الأمم المتحدة، وهذه النقطة هي أن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يمثل مساهمة المنظمة في عملية الأمم المتحدة لإعداد البرامج القطرية المشتركة. وما زال ذلك يمثل وجهة نظر فريق التقييم.

27- غير أن هناك مجالا لم تتطرق إليه الخطوط التوجيهية يتعلق بمراعاة الإطار الاستراتيجي للمنظمة وأولوياتها المؤسسية في عملية التفاوض والإعداد بشأن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، حيث إنها لم تشر إلا بصورة عابرة إلى ضرورة مراعاة "المزايا النسبية" للمنظمة. وهذا أمر يمكن فهمه أيضا بالنظر إلى ضعف الاهتمام الذي كانت المنظمة توليه للتخطيط الاستراتيجي في ذلك الوقت.

### جيم- وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وقت إجراء التقييم

28- تقع آلية أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بين الأداة التي يرد وصف لها في الخطوط التوجيهية لعام 2006، والأداة التي سوف تنشأ عن الخطوط التوجيهية الجديدة التي تقوم بإعدادها الآن إدارة التعاون التقني. وسوف يمثل هذا التقييم إسهما كبيرا في الفكر الكامن وراء هذه الخطوط التوجيهية المعدلة مثلما ستكون الخبرات التي يجري اكتسابها في الوقت الحاضر من خلال عملية التجارب غير الرسمية فيما بين الممثلين القطريين الذين كانوا يقومون بإعداد أطرهم للأولويات القطرية خلال العام الماضي. ويجري تصميم هذه الأطر الجديدة مع الأخذ في الاعتبار الإطار المؤسسي الجديد للتخطيط الاستراتيجي و إعداد البرامج، مما يمثل الجهود الأولى التي بذلت لوضع أولويات إقليمية وإقليمية فرعية والتدريب على الإدارة القائمة على النتائج الذي يحصل عليه جميع الممثلين القطريين.

29- وقد رأى التقييم الخارجي المستقل، ومؤخرا، لجنة المؤتمر التي أعدت خطة العمل الفورية لمتابعة التقييم الخارجي المستقل، أن ثمة حاجة كبيرة إلى تحسين عملية وضع الأولويات على المستوى القطري، وأوصت "بزيادة التأكيد على أطر وضع الأولويات القطرية المتوسطة الأجل"

و" سوف تستعيد الأطر نواياها الأصلية بأن تكون مجموعة من الأولويات القطرية المتطورة التي توافق المنظمة على أساسها على العمل مع البلد في المدى المتوسط". كما أوصى التقييم الخارجي المستقل<sup>9</sup> بأن يتوافق التمويل الذي تقدمه الجهات المانحة من خارج الميزانية للعمل في البلدان "مع أولويات المنظمة من خلال استخدامها بصورة شاملة لدعم الموضوعات ذات الأولوية المتفق عليها، وأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل". ويتضمن الهدف الوظيفي العاشر في الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل للمنظمة مؤشرا ينص على " عدد البلدان التي اعتمدت فيها أطر الأولويات المتوسطة الأجل القائمة على النتائج ...".

30- وسوف يتعرض وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، مع التطبيق الوشيك لخطط العمل القطرية (تجربة بدأت في يوليو/ تموز 2010 مع مواصلتها ابتداء من النصف الثاني من 2011 للفترة 2012-2013)، لمزيد من التطوير حيث ستساعد الممارسات في الميدان في التحديد الدقيق للكيفية التي سترتبط بها أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بخطط العمل، ونتائج الوحدة القطرية، والنتائج الإقليمية والإقليمية الفرعية وفي نهاية المطاف النتائج على المستوى المؤسسي. وقد ناقش هذا التقييم باستفاضة هذه الآليات وأمعن النظر فيها ويقدم استنتاجاته واقتراحاته في الفصل الخامس.

---

<sup>9</sup> التوصية 4-20.

## ثالثا- الإطار المنهجي والنموذج المنطقي

### 1- الغرض من التقييم

31- الغرض الرئيسي من هذا التقييم هو إجراء تقييم للدور الحالي والمحتمل لإعداد البرامج القطرية للمنظمة في تحسين فائدة عمل المنظمة وكفاءته وفعاليتها واستدامته وتأثيره. وقد نظر التقييم في الإسهامات التي يمكن أن يقدمها إعداد البرامج القطرية لتحسين الصلات والفائدة والاتساق على امتداد التخطيط الاستراتيجي الجديد للمنظمة ومبادرات الإدارة القائمة على النتائج، من المستوى العالمي إلى المستوى القطري.

32- وقد تفحص فريق التقييم علاقة إعداد البرامج القطرية للمنظمة بالتخطيط ووضع الأولويات لدى حكومات البلدان، واعتمادها عليه. ويعتبر ذلك مسألة رئيسية بصورة خاصة في سياق ما بعد إعلان باريس على النحو الذي أشير إليه في القسم السابق وهو مجال تبنى فيه الأجهزة الرئاسية للمنظمة شواغل واهتمامات خاصة.

33- وأجرى التقييم أيضا تحليلا لعملية وضع البرامج القطرية للمنظمة مع عمليات إعداد البرامج التي يقوم بها فريق الأمم المتحدة القطري على المستوى القطري، والكيفية التي يمكن بها تحسين ذلك وخاصة في إطار بيئة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية سعيا إلى زيادة التعاون والمشاركة في فريق الأمم المتحدة القطري ومع شركاء التنمية الآخرين والجهات المانحة أيضا.

34- وتفحص التقييم بقدر أكبر من التفصيل الطريقة التي نفذ بها إعداد البرامج القطرية في الماضي، وكيفية تبسيط العملية وتحسينها بالنظر إلى تغير السياقات وقدرات المنظمة والهيكل التنظيمي بعد الإصلاح.

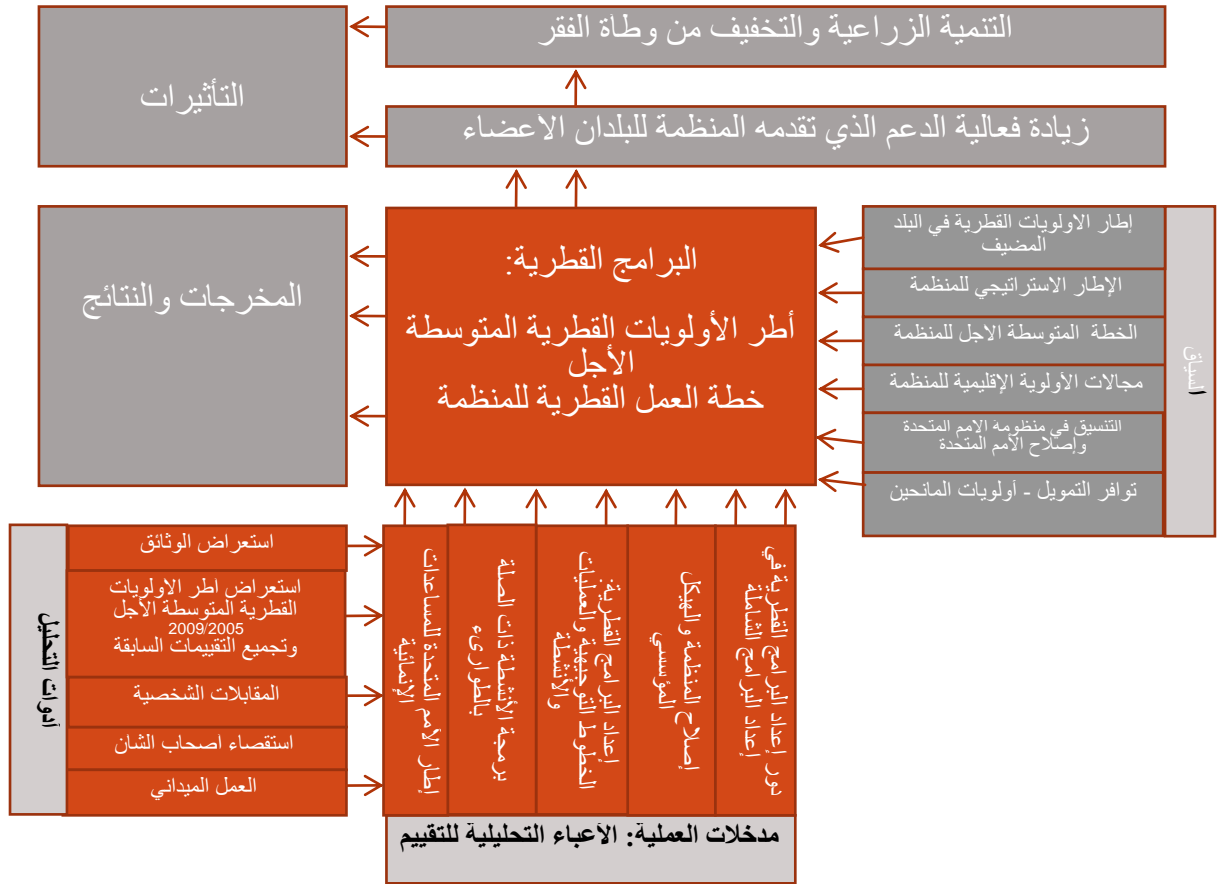
35- ومن المهم التأكيد بأن هذا التقييم عملية تتسم بقدر كبير من الاستشراف بالنظر إلى التغييرات السريعة في إعداد البرامج القطرية للمنظمة ومن ثم محدودية فائدة النهج السابقة. ففي حين أن استخلاص الدروس من التجارب السابقة أمر ممكن، فإن التقييم يركز على وضع توصيات بشأن المحتوى المستقبلي لإعداد البرامج القطرية الذي سيعمل على أفضل وجه في "المنظمة بعد الإصلاح" إلى الحد الذي يمكن أن يتنبأ فريق التقييم بأنه سيكون كذلك. ولذا فإن التقييم يقدم أيضا توصيات بشأن التغييرات التي يتعين أن تجربها المنظمة في إطار عملية الإصلاح فيما يتعلق بعمليات إعداد البرامج والهيكل المؤسسي الذي يدعمها.

### 2- النموذج المنطقي والأبعاد التحليلية للتقييم

#### ألف- النموذج المنطقي

36- يوجز النموذج المفاهيمي أو المنطقي الوارد في الشكل 1 العناصر الرئيسية التي استرشد بها التقييم. ويعرض إعداد البرامج القطرية بمكوناته الرئيسية وهو إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطط العمل القطرية وعلاقتها بأهداف ووظائف المنظمة. ويجري أيضا تحديد ثلاث فئات مفاهيمية رئيسية هي: (أ) العناصر السياقية الرئيسية التي تؤثر في أنشطة إعداد البرامج القطرية؛ (ب) الأبعاد التحليلية التي استخدمت في التحليل؛ وأخيرا، (ج) الصكوك الرئيسية أو مصادر المعلومات. وعلى ذلك يقدم الشكل العلاقات المشتركة القائمة بين جميع هذه المكونات التي تمثل النموذج المنطقي المستخدم. وينصب تركيز التقييم على المجموعات الواردة باللون البرتقالي في الشكل.

## الشكل 1: النموذج المنطقي لتقييم إعداد البرامج القطرية



## باء- العناصر السياقية

37- يتمثل أهم عنصر سياقي بالنظر إلى تأثيره القوي على إعداد البرامج القطرية للمنظمة في إطار الأولويات القطرية للبلد المضيف. ويمثل ذلك شرطا أساسيا مسبقا أو مدخلا رئيسيا في وضع البرنامج القطري ونظرا لأهميته الساحقة في بقية التقييم، عرض هنا باعتباره المكون الأول لإعداد البرامج القطرية. وتراعي العناصر الأخرى ثلاثة مجالات مختلفة:

(أ) أولويات المنظمة المؤسسية والإقليمية التي ينبغي إدراجها في إعداد البرامج القطرية؛ (ب) البيئة السائدة في منظومة الأمم المتحدة؛ (ج) البيئة الناشئة للجهات المانحة الثنائية. ويعتبر (ب) و(ج) عنصرين هامين يرتبطان بصورة مباشرة بجوانب الشراكات وتعبئة الموارد في إعداد البرامج القطرية.



## جيم- الأبعاد التحليلية التي سيجري تقييمها

38- نظر فريق التقييم في طائفة من العوامل ذات الصلة ب إعداد البرامج القطرية. وفيما يلي العناصر التحليلية الرئيسية:

39- دور إعداد البرامج القطرية في عمليات المنظمة للتخطيط الاستراتيجي و إعداد البرامج والمساءلة على المستويين العالمي والإقليمي : تنفذ المنظمة أنشطة إعداد البرامج القطرية منذ فترة طويلة كجزء من عملية متعددة الوكالات برئاسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلا أنها اختفت بعد ذلك لأكثر من عقد من الزمن إلى أن أجرى التقييم الخاص بتطبيق اللامركزية عام 2004. والواقع أنه لم يحدث إلا خلال العامين الأخيرين، أثناء عملية الإصلاح المتعمقة التي بدأت بعد التقييم الخارجي المستقل، أن بذل جهد واضح لوضع نظام يربط بصورة واضحة عملية التخطيط الاستراتيجي على المستوى العالمي بعملية مماثلة على المستوى الإقليمي ثم مع وضع استراتيجيات قطرية واضحة التحديد للمنظمة. وجرى تحليل القواعد والإجراءات الناشئة المتعمقة بربط المقر الرئيسي بعمليات إعداد البرامج اللامركزية فيما يتعلق بأهداف واحتياجات المنظمة خلال وبعد عمليات إصلاح المنظمة.

40- الآليات الجديدة والهيكل المؤسسي المتعلق ب إعداد البرامج القطرية بما في ذلك تطبيق اللامركزية: أسفر الإصلاح الجاري للمنظمة وعملية تطبيق اللامركزية عن منظمة شديدة الاختلاف عما كانت عليه مع تغييرات هيكلية عميقة تؤثر في الهيكل التنظيمي الشامل فضلا عن المسؤوليات المسندة لمختلف الإدارات والوحدات الميدانية. وقد أجرى التقييم تحليلا للكيفية التي ينبغي أن يتسق إعداد البرامج القطرية به ضمن هذه الهياكل والمسؤوليات المؤسسية الجديدة وضمن جهود إعداد البرامج الشاملة في المنظمة. وتشمل العناصر الجديدة التي تؤثر في إعداد البرامج القطرية والإقليمية بعض العناصر الآتية من عملية الإصلاح الحالية للمنظمة ويأتي البعض الآخر من إصلاح عام 2005 الذي أجراه المدير العام قبيل التقييم الخارجي المستقل مباشرة. وتتضمن هذه العناصر ما يلي:

- 1- زيادة التفويض بالسلطة وإسناد وظائف جديدة (مقررة) للممثلين الإقليميين بموجب إصلاحات التقييم الخارجي المستقل فضلا عن تعديل مسؤوليات الممثلات القطرية والمكاتب الإقليمية الفرعية التي تنفذ بموجب إصلاح عام 2005.
- 2- الهيكل التنظيمي الجديد على مستويات المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية.
- 3- العمليات الجديدة لوضع الإستراتيجية الشاملة والتخطيط و إعداد البرامج، بما في ذلك الإطار الاستراتيجي لعام 2009، والخطة المتوسطة الأجل، وبرنامج العمل والميزانية للفترة 2010-2011، وتطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج مثل من خلال الخطوط التوجيهية الجديدة لتخطيط العمل في يناير/ كانون الثاني 2010.
- 4- مشاريع الاستراتيجيات المؤسسية التي يجري وضعها بشأن تنمية القدرات وإدارة المعرفة/ المعلومات وبشأن تعبئة الموارد؛ وبشأن تخطيط عمليات الطوارئ، وبشأن رصد البرامج الميدانية، وغير ذلك.

41- تقييم القواعد والإجراءات والجوانب التشغيلية في أنشطة إعداد البرامج القطرية : صدرت في عام 2006 الخطوط التوجيهية لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، وبدأت العملية المنظمة المتعلقة بإعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل لتقديم منتج محدد أصبح العنصر الرئيسي لإعداد البرامج القطرية للمنظمة منذ ذلك الوقت: وبحلول ديسمبر/ كانون الأول 2009، كان قد تم إعداد 66 وثيقة لهذه الأطر، كان قد ووفق على 33 وثيقة منها من جانب الحكومات المضيفة. وقد جرى تحليل هذه الأطر لتحديد الجوانب المشتركة واستخلاص الدروس المحتملة التي يمكن التعلم منها (أنظر الفقرة 44 التالية والملحق 2).

42- **التخطيط والتنسيق في حالات الطوارئ** : نظرا للأهمية الكبيرة والمتزايدة لأ نشطة الطوارئ في المساعدات التي تقدمها المنظمة للبلدان الأعضاء (حيث تمثل الآن أكثر من 50 في المائة من المساهمات الطوعية التي تقدم للمنظمة)، أجرى التقييم عملية تقدير للدمج الحالي والمحتمل للكثير من الجوانب القابلة لإعداد البرامج في الأعمال ذات الصلة بالطوارئ في إعداد البرامج القطرية الأوسع نطاقا للمنظمة. ويحتاج الكثير من أنشطة الطوارئ لعدد معين من الاستقلال عن إعداد البرامج الرسمية. غير أن هناك مجالات معينة من عمل المنظمة في حالات الطوارئ مثل إدارة المخاطر والتأهب وإعادة التأهيل يمكن دمجها في أطر إعداد البرامج. وجرى تحليل طبيعة هذا الدمج والآليات المؤسسة التي يتعين إقامتها، وقدمت توصيات بشأن ذلك.

43- **نظر إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وغيرها من عمليات إعداد البرامج والتنسيق في منظومة الأمم المتحدة من منظور المنظمة** : أجرى التقييم تحليله على إعداد البرامج القطرية للمنظمة في سياق أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والإصلاح الأشمل لمنظومة الأمم المتحدة بما في ذلك تجارب توحيد الأداء. وقد اضطلعت المنظمة بدور نشط في عمليات أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتوحيد الأداء - والتزمت بالمشاركة الكاملة في هذه العمليات. وفي بعض الحالات، كانت هذه المشاركة تتم بالتوازي مع إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أو على أساسها. وفي حالات أخرى، لم تكن مشاركة المنظمة تقتصر بإطار للأولويات القطرية المتوسطة الأجل الذي يعد صورة منفصلة. وقد جرى تحليل مزايا وعيوب هذه الأوضاع المختلفة من منظور المنظمة لتحديد أنسب الأطر للعلاقة والروابط بين هاتين العمليتين.

### 3- المنهجية والمصادر الرئيسية للمعلومات

44- وضع التقييم واستخدم المصادر الرئيسية التالية للمعلومات:

- (1) استعراض دقيق للوثائق ذات الصلة الصادرة عن المنظمة فيما يتعلق بما يلي: (أ) إصلاح المنظمة وعملية تطبيق اللامركزية؛ (ب) وضع نظام جديد لإعداد البرامج "القائمة على النتائج" والمساءلة؛ (ج) إعداد البرامج القطرية للمنظمة. وعلاوة على ذلك، جرى استعراض الوثائق من الوكالات الأخرى الأكثر تقدما من المنظمة فيما يتعلق بعملية تطبيق اللامركزية (وفي عملية إدارتها القائمة على النتائج).
- (2) المقابلات المتعمقة مع طائفة عريضة من أصحاب الشأن في المقر الرئيسي للمنظمة، بما في ذلك الإدارة العليا، ووحدات التخطيط والسياسات، والوحدات التقنية، والموظفين ذوي الصلة بإعداد البرامج القطرية ورصد الأعمال الميدانية والممثلين الدائمين للبلدان الأعضاء المعنية الذين يضطلعون بدور هام في المناقشات الخاصة بالتخطيط الاستراتيجي في روما.
- (3) الزيارات الميدانية التي شملت جميع مكاتب المنظمة الإقليمية الخمسة و 9 مكاتب إقليمية فرعية و 15 بلدا. وعلاوة على ذلك عقدت اجتماعات صغيرة مع عدد من الممثلين القطريين خلال العمل الميداني<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> البلدان والمكاتب التي تمت زيارتها هي:

أوروبا: هنغاريا (المكتب الإقليمي والمكتب الإقليمي الفرعي لأوروبا)؛ تركيا (المكتب الإقليمي الفرعي لآسيا الوسطى، والبلد)

آسيا: تايلند (المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي والبلد)؛ فيتنام والهند ونيبال.

أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي : شيلي (المكتب الإقليمي والمكتب الإقليمي الفرعي لأمريكا اللاتينية) ؛ اكوادور، بنما (المكتب الإقليمي الفرعي لأمريكا الوسطى)؛ وكوستاريكا وبيربادوس (المكتب الإقليمي الفرعي لمنطقة الكاريبي والبلد)

(4) دراسة نظرية استعرضت جميع الوثائق المتوافرة عن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل حتى

ديسمبر/ كانون الأول 2009. ويرد الاستعراض الكامل في الملحق 2. وركز الاستعراض بالدرجة الأولى على الطرق والعمليات أكثر منه عن المحتوى التقني للأطر المختلفة. وسعت الدراسة إلى تحديد الجوانب المشتركة وإبراز الاختلافات واستخلاص الدروس التي سيستفاد منها بشأن نهج أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وكانت وثائق الأطر البالغ عددها 66 تغطي 78 بلدا<sup>11</sup>، بما في ذلك جميع البلدان الثمانية التي يجري فيها تجربة نهج توحيد الأداء. وكانت الأطر موزعة إقليميا على النحو التالي: 40 في المائة من الدول النامية الجزرية الصغيرة في المحيط الهادي والبحر الكاريبي و 28 في المائة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و 19 في المائة بين أوروبا الشرقية وآسيا و 13 في المائة من أمريكا اللاتينية. وجمعت المعلومات المتعلقة بكفاءة عملية الصياغة من استقصاء أجرته وحدة دعم أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في روما (المتاحة فقط لعدد 39 بلدا). وعلى وجه الخصوص، جرى فحص العناصر التالية في عملية وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل:

- التوزيع الجغرافي، وخصائص العملية وطبيعة المنتج الذي يمكن من خلاله وضع رموز لنوعية الأطر المشار إليها؛
- السياق والصلة: بما في ذلك الصلات مع أطر التخطيط الوطنية وإطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية؛
- تنظيم عملية صياغة إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل من حيث الكفاءة في استخدام الوقت والموارد البشرية والمالية، والدعم التقني الذي يقدمه المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، ومدة وتكلفة العملية، ومدى مشاركة أصحاب الشأن في عملية الصياغة؛
- نوعية النتائج، بما في ذلك تحديد مجالات العمل المتفق عليها مع الحكومة، والصلة بالإطار الاستراتيجي للمنظمة والأولويات الإقليمية، ومراعاة أولويات الشركاء، وتحديد الشراكات المحتملة، ووضع إطار منطقي أو إطار للنتائج، وإدراج الأنشطة ذات الصلة بالطوارئ وأخيرا إدراج استراتيجية واضحة ومقبولة لتعبئة الموارد.

(5) استعراض عمليات التقييم السابقة التي أجرتها المنظمة والتي لها تأثير مباشر على إعداد البرامج القطرية والتي تغطي تسع عمليات تقييم قطرية وعمليات للتقييم المواضيعي على مستوى الإقليم الفرعي وتقييم تطبيق اللامركزية لعام 2004. وقد اختيرت عمليات التقييم هذه بالنظر إلى منظورها القطري إزاء أنشطة إعداد البرامج. وقد صدرت عمليات التقييم القطرية والإقليمية التي جرى استعراضها خلال الفترة من 2003 إلى 2010، وتغطي فترات خمس سنوات تقريبا. وترد نتائج الدراسة في الملحق 3. وكان الهدف الرئيسي من هذا التحليل الإحصائي هو تحديد النتائج والتوصيات الرئيسية ذات الصلة بالتقييم الحالي المتعلق بإعداد البرامج القطرية (بما في ذلك أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل دون أن يقتصر عليها). وجرى تقييم الأبعاد التحليلية الرئيسية التالية:

- دور إعداد البرامج القطرية في عملية التخطيط الاستراتيجي في المنظمة؛
- الهياكل والآليات المؤسسية ذات الصلة بلعداد البرامج القطرية؛

شرق وجنوب أفريقيا : موزامبيق وزمبابوي (المكتب الإقليمي الفرعي للجنوب الأفريقي، وإثيوبيا)؛ (المكتب الإقليمي الفرعي لشرق أفريقيا والبلد).

غرب أفريقيا: غانا (المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي الفرعي لغرب أفريقيا والبلد)؛ سيراليون والسنغال ومالي. وفي الشرق الأدنى، قام الفريق بزيارة قصيرة للمكتب الإقليمي في القاهرة بالنظر إلى أن مكتب التقييم يقوم في نفس الوقت بإجراء تقييم لعمل المنظمة في ذلك الإقليم.

<sup>11</sup> أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل لجزر المحيط الهادي في الإقليم الفرعي تضم 13 بلدا.

- الجوانب المعيارية والتشغيلية لأنشطة إعداد البرامج القطرية؛
- برمجة الأنشطة ذات الصلة بالطوارئ.

(6) مسح استقصائي أرسل إلى جميع ممثليات المنظمة وجميع المنسقين المقيمين للأمم المتحدة ومجموعة مختارة من أصحاب الشأن المعنيين. ويمكن الإطلاع على تحليل الاستقصاء في الملحق 3. وقد تمكن فريق التقييم بفضل هذا الاستقصاء من الحصول على عملية المعلومات المسترجعة من البلدان التي لم يتمكن من زيارتها. وقد صمم الاستقصاء عقب مناقشات مع بعض المطلعين على الأمور في المقر الرئيسي للمنظمة والمكاتب الميدانية. ووجهت الاستقصاءات الخاصة بأصحاب الشأن بالدرجة الأولى إلى مكاتب المنظمة القطرية ( 108 مكاتب منها)، فضلا عن الموظفين المعنيين بالسياسات على المستوى الإقليمي. وأرسلت نسخة مختلفة بصورة طفيفة من الاستقصاء لغير أعضاء المنظمة إلى المنسقين المقيمين للأمم المتحدة وإلى عدد محدود من أصحاب الشأن غير الأعضاء في المنظمة ولاسيما الحكومات. وكان الاستقصاء يتألف من 10 أسئلة وحيث التعليقات. وكانت الأسئلة إما مغلقة مكونة من سلم من خمس نقاط أو مفتوحة. وكان هناك سؤالان عن مجالات عمل المنظمة ذات الأولوية وعن الدعم من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية موجهة إلى المجيبين من المنظمة فقط. وأجرى تحليل كمي بشأن البيانات وأبدت تعليقات سردية أتاحت بعض التحليلات الكمية المقارنة وساعدت في دعم أو تفسير بعض الردود المتلقاة

#### 4- استراتيجيه الاتصال والتشاور مع أصحاب الشأن

45- احتفظ فريق التقييم بصلات وثيقة وتفاعل مع الجهات المتلقية النهائية لتوصيات التقييم (موظفو المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمدراء المسؤولين عن تحديد إستراتيجية إعداد البرامج القطرية والإشراف عليها وأفرقة المنظمة الإقليمية الفرعية والقطرية) طوال عملية التقييم. وعقدت مشاورات منتظمة مع أصحاب الشأن هؤلاء للحصول على معلومات مسترجعة منهم بشأن نتائج مختلف مراحل التقييم.

46- وعلى وجه الخصوص، احتفظ فريق التقييم بصلات وثيقة مع مجموعة العمل الفرعية المشتركة بين الإدارات بشأن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في إدارة التعاون التقني ومع مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد لمواكبة أحدث التطورات في مجال تخطيط أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل خلال فترة تنفيذ التقييم، فضلا عن إبقاء أعضاء مجموعة العمل ومكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد على علم بالنتائج والاستنتاجات الناشئة لفريق التقييم.

47- وعقدت حلقة عمل مصغرة في كل إقليم بمجموعة فرعية من الممثلين القطريين من ذلك الإقليم. وعقدت حلقتا عمل مهمتان لأصحاب الشأن في روما في مايو/ أيار ويوليو/ تموز 2010 من أجل (أ) مناقشة نتائج الزيارات الميدانية والنتائج والاستنتاجات الأولية للفريق؛ و(ب) الحصول على معلومات مسترجعة بشأن تقرير التقييم الكامل قبل أن يجتاز المرحلة الأخيرة من الإعداد. وتضمنت حلقة العمل الثانية العديد من ممثلي المنظمة ورؤساء المكاتب الميدانية الذين دُعوا إلى روما لنقل وجهات نظر العاملين في الميدان.

## رابعاً- الاستنتاجات الرئيسية من الدراسات النظرية والبعثات الإقليمية

48- علاوة على المقابلات واسعة النطاق مع الموظفين في المقر الرئيسي، وتحليل المعلومات الوثائقية ذات الصلة، استخدم التقييم في تحليله أربعة مصادر رئيسية إضافية للمعلومات: (أ) تقييم نظري لجميع وثائق أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل التي استكملت حتى ديسمبر/ كانون الأول 2009؛ (ب) تحليل إحصائي لعمليات التقييم المتضمنة معلومات ذات صلة ب إعداد البرامج القطرية؛ (ج) مسح استقصائي أرسل إلى جميع ممثلات المنظمة ومنسقي الأمم المتحدة المقيمين وعينة من أصحاب الشأن الآخرين؛ (د) 10 أسابيع من الزيارات الميدانية تضمنت مقابلات واسعة النطاق مع موظفي المنظمة والحكومات والجهات المانحة وأصحاب الشأن الآخرين في مواقع في جميع مكاتب المنظمة الإقليمية الخمسة و9 مكاتب إقليمية فرعية و15 مكتبا قطريا.

49- وترد الدراسات والأعمال الميدانية ببعض التفصيل في الملاحق 2-5. كما يرد وصف موجز للمنهجية التي استخدمت لكل منها في القسم الثالث- 3 أعلاه. وفيما يلي موجز مقتضب يبرز بعض الاستنتاجات الرئيسية لكل عملية من هذه العمليات.

### 1- استعراض ووثائق أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل المستكملة خلال الفترة 2005-2009: الدروس المستفادة

50- تختلف أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل البالغة 66 التي استعرضت في هذه الدراسة اختلافا بينا فيما بينها من حيث التعقيد والطول الذي كان يتراوح بين 7 صفحات و 61 صفحة. وقد صنفت الوثائق من حيث جودتها الشاملة استنادا إلى مجموعة عريضة من المعايير، ووضعت في ثلاث مجموعات هي: العالية والمتوسطة والمنخفضة الجودة. وكانت أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل رفيعة المستوى تتميز عن غيرها فتدعمها مجالات الأولوية المحددة بتشخيصات قطرية سليمة وخاصة من حيث تطبيق الأطر المفاهيمية.

51- ووضع تصنيف للأثنى عشر إطارا "عالية الجودة" الأولى على أساس التصنيف الشامل للجودة ويتضمن الملحق 2 تفاصيل هذا التحليل. وكانت الأطر عالية الجودة تصنف عموما على أساس أنها مرتفعة في جميع الأسئلة المطروحة. وثمة ثلاثة عناصر على وجه الخصوص تقدم دروسا مفيدة لتحسين جودة هذه الأطر:

- **التوافق مع الأولويات الإنمائية القطرية.** فإرساء الأولويات بصورة متينة في الخطط أو الأطر القطرية القائمة وحسنة التحديد يعتبر أمرا ضروريا لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل ذات النوعية الأفضل تركيزا. ويتوقف ذلك إلى حد كبير على نوعية وجودة التشخيصات القطرية منذ البدايات الأولى لإعداد الأطر. وبغية ضمان إعداد إستراتيجية قطرية موجهة نحو تحقيق النتائج، يتمثل الشاغل الرئيسي في توفيق الأطر مع الأهداف والغايات الإنمائية القطرية، بما في ذلك الأهداف القطاعية والمواضيعية. ويتعين إرساء الأطر بصورة متينة في الاستراتيجيات الوطنية، ويتعين أن تعالج معوقات التنمية.
- **مجالات العمل المتفق عليها مع الحكومة:** فالأطر عالية الجودة تتحاشى الانتشار بصورة خفيفة على الكثير من القطاعات الفرعية. وعلى ذلك يتعين أن تركز عملية صياغة الإستراتيجية على عدد قليل من مجالات الأولوية حسنة التحديد استنادا إلى تشخيصات دقيقة لكي تحقق قدرا أكبر من الفعالية الإنمائية.
- **أولويات الشركاء وتحديد الشركاء:** فالتنسيق مع شركاء التنمية الآخرين يشكل عنصرا هاما في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وإن كانت جودة التنسيق تتباين فيما بين البلدان. فعمليات التشاور الكافية مع أصحاب الشأن الوطنيين والمحليين سواء أكانوا حكوميين أو غير حكوميين، فضلا عن شركاء التنمية تمثل عنصرا حاسما في إعداد

الأطر حتى يمكن ضمان الملكية والاستدامة والنجاح في نهاية المطاف. وينبغي أن تستكمل هذه عملية التخطيط الإنمائي القطرية مثل أوراق إستراتيجية الحد من الفقر.

## 2- التجميع الإحصائي لعمليات التقييم السابقة: موجز الاستنتاجات والتوصيات

52- كما أشير أعلاه، فإن الاستعراض يغطي تسع عمليات تقييم قطرية، وعملياتي تقييم مواضيعية على المستوى الإقليمي الفرعي و عملية تقييم تطبيق اللامركزية لعام 2004. وقد تبين للاستعراض أن التنسيق بين الأنشطة القطرية والمشاريع والبرامج العالمية والإقليمية كان يتسم بالقصور في كثير من البلدان. وينبغي النهوض باستخدام البعثات التقنية من المقر الرئيسي للمنظمة والمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية. ويتعين زيادة توفير خبرات المنظمة التقنية لعمليات إعداد البرامج القطرية لتعزيز صلة المنظمة بالقضايا التي تعالجها. وقد تبين أهمية خبرات المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية، لدى توافرها للبلدان، في دعم عملية صياغة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. ووجد أن الأعمال المعيارية الإقليمية بشأن المشاكل المشتركة لمجموعات البلدان ضرورية في جميع الأقاليم وذات أهمية خاصة للبلدان المتوسطة الدخل. ويتعين على المنظمة، مع تزايد الطلب على الأعمال المتعلقة بإعداد المشاريع، انتداب الموظفين التقنيين إلى المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية القادرين على توفير منظور إستراتيجي لقطاعاتهم وقطاعاتهم الفرعية ومعرفة الوقت الذي تظهر فيه حاجة إلى استدعاء التخصصات التقنية الأكثر تخصصاً.

53- وكانت العلاقات المؤسسية بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية في إطار المنظمة أقل من المثالية نتيجة للاختلال في تقدير أهمية احتياجات البلدان والأقاليم من ناحية والبرامج التقنية والهيكل الإدارية للمنظمة من ناحية أخرى.

54- كذلك فإن للممثلين القطريين الذين يمثلون "واجهة" المنظمة دوراً رئيسياً في الدعوة، كما أنهم العنصر الرئيسي في تحديد فعالية المنظمة على المستوى القطري. ومن هنا تنهض الحاجة إلى اختيار الشخص المناسب الذي يتمتع بالمؤهلات والخبرات والقدرة على الاضطلاع بهذا الدور. وما زال الممثلون القطريون يعانون بشدة من عدم كفاية التفويض بالسلطة والمسؤولية والموارد مما يعوق قدرتهم على وضع وإدارة برنامج قطري متناسق، وقد تفاقت هذه المشكلة نتيجة لتفويض معظم الجهات المانحة بسلطة اتخاذ القرار. وعلاوة على ذلك، فإنه على الرغم من أهمية الممثلين القطريين القاصي للبرنامج الميداني، مازالت هناك مسألة الثغرات الطويلة (التي تتراوح بين 6 أشهر وسنة كاملة) في تعيين خلفاء لهؤلاء الممثلين مما يعرض عملية إعداد البرامج القطرية للخطر.

55- ويمكن أن تتباين مستويات السلطة الممنوحة للمكاتب القطرية ( أي زيادتها حيثما يكون ملائماً)، بحسب مستويات الموظفين وقدرة البنية الأساسية واحتياجات البلد. وينبغي تعزيز دور الممثل القطري ومسؤولياته بوصفه المحرك الرئيسي لإعداد البرامج القطرية: فالممثل القطري الكفء يستطيع أن يستفيد من مصادر الخبرة في المنظمة، وينبغي أن تكون له القيادة والرؤية في وضع أنشطة المنظمة على مستوى البلد. وينبغي أن يضطلع الممثل القطري بدور رئيسي في توجيه الدعم التقني إلى البلد ويتعين أن يوافق على جميع بعثات المنظمة التقنية إلى البلد.

56- ومن المهم بصورة أساسية وجود إطار محدد يوضح أولويات المنظمة في توجيه المساعدة القطرية. فحيثما لا تتوافر هذه الأولويات، تصل مساعدات المنظمة عادة إلى مجرد سلسلة من التداخلات المتفرقة والعارضة. وينبغي لمكاتب المنظمة القطرية أن تضع الأولويات في عدد محدود للغاية من

المجالات التقنية. ويتعين أن لا تتضمن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أي تدخلات صغيرة ومتفرقة.

57- ويتوقف سياق وفائدة أنشطة إعداد البرامج القطرية، بما في ذلك أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل على العلاقة مع أطر التخطيط الوطنية. وقد كانت جهود المنظمة لتوفير برنامجها القطري مع الأولويات الوطنية مرضية بصفة عامة. وفي حين أن بعض تدخلات المنظمة كانت بدافع من الجهات المانحة، فإن أنشطة المنظمة كانت في معظم الحالات تعكس أولويات الحكومة، وتساهم في تحقيق نواتج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، وتتعلق بهدف أو أكثر من الأهداف الإنمائية للألفية.

58- وقد لوحظ بصفة عامة أن عملية تحليل وتحديد الشراكات تمثل قضية هامة، وإن كانت القرائن الخاصة بذلك مختلطة. إذ ينبغي أن تقام الشراكات حول قضايا رئيسية ذات صلة بخبرات المنظمة التقنية، وأن يجري تتبعها بنشاط من خلال الدور الإرشادي القوي للممثلين القطريين. وتتصل تعبئة الموارد اتصالاً وثيقاً بقضية الشراكة، وكان صغر حجم معظم تدخلات المنظمة يعني الحاجة إلى تمويل وتنفيذ الشراكات لتحقيق كتلة أساسية كافية. وينبغي أن تجري عمليات التشاور مع الجهات المانحة في مرحلة مبكرة من التخطيط القطري.

59- **حالات الطوارئ** : وضعت المنظمة في أواخر 2005 أداة تخطيط هي "خطة عمل في حالات الطوارئ" تحدد الكيفية التي يمكن بها إضفاء الطابع الرسمي على دور المنظمة في حالات الطوارئ، وتعزيز الشراكات وزيادة فعالية الاستجابات. وقد تبين، حيثما جرى تجريب هذه الأداة في أفريقيا، أنها تساعد في توضيح نهج المنظمة إزاء مساعدات الطوارئ وإعادة التأهيل، ويتيح النظر إلى خطط العمل القطرية على أنها عنصر الطوارئ والانعاش في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، الفرصة لبلورة أعمال الانتقال (من الطوارئ إلى التنمية). غير أنه لم يعثر على أي قرائن تشير إلى كيفية ربط خطة العمل بإطار الأولويات وكيفية ربطها بعمليات التخطيط الأخرى ذات الصلة مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. وينبغي أن تكون خطط العمل الوطنية "ضمن سياق معين" بالنظر إلى أن المنظمة تعمل في أوضاع مختلفة وتعالج قضايا مختلفة من خلال شراكات متنوعة وتضطلع بجوانب متباينة.

60- وتتوقف عملية تعبئة الموارد لأغراض حالات الطوارئ على المشاركة القوية في عملية الأمم المتحدة للنداءات الموحدة، وقدرة المنظمة على تصميم المشاريع التي تشمل بعد من "الانعاش إلى التنمية". وتشير عمليات التقييم إلى ضرورة توحيد وتنسيق عمليات تعبئة الموارد لحالات الطوارئ وتعبئة الموارد من أجل التنمية، حيثما يكون ذلك ممكناً.

### 3- النتائج الرئيسية المستخلصة من المسح الاستقصائي

61- يوفر المجيبون على الاستقصاء البالغ عددهم 103، والذين يمثل 59 منهم ممثلي المنظمة المسؤولين عن إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، صورة إيجابية لعملية صياغة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وتأثيراتها المحتملة. لذلك كانت البيانات المستقاة من المنسقين المقيمين للأمم المتحدة والمسؤولين الحكوميين إيجابية بصفة عامة، وإن كان صغر عدد الردود جعل من المتعذر الخروج بتعميمات عن أصحاب الشأن هؤلاء.

62- وكما هو متوقع فإن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل هي بصفة عامة أداة إعداد البرامج القطرية الوحيدة للمنظمة التي يستخدمها الممثلون القطريون، وكان لدى 73 في المائة من المجيبين أطر أولويات كاملة أو في مرحلة متقدمة في بلدانهم. ويرى 80 في المائة من المجيبين أن الوثيقة متوافقة مع مزايا المنظمة النسبية ومع مجالات الأولوية للاحتياجات في أقاليمهم أو أقاليمهم

الفرعية. ورأى المجيبون من أمريكا اللاتينية على وجه الخصوص أنهم قد نجحوا في توفيق أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الخاصة بهم مع الاستراتيجيات الإقليمية ودون الإقليمية. ورأى جميع الموظفين الحكوميين تقريبا ( 95 في المائة) الذين أجابوا على الاستقصاء أن المشاورات مع الحكومات كانت فعالة مما أدى إلى إدراج الأولويات الحكومية في أطر الأولويات القطرية.

63- ويشير 93 في المائة من المجيبين من المنظمة إلى أن إعداد أطر الأولويات القطرية قد تم مع أخذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والأهداف الإنمائية للألفية وغير ذلك من الأطر أو الاتفاقات العالمية ذات الصلة في الاعتبار. غير أن نسبة تزيد قليلا عن 50 في المائة رأت أن جهود التخطيط القطري للمنظمة قد حققت إسهاما كبيرا في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية (أو وثيقة أخرى من وثائق التنسيق للأمم المتحدة). ورأت نسبة أقل من ذلك (20 في المائة) من المنسقين المقيمين للأمم المتحدة أن ذلك صحيح.

64- وعموما فإن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يقف على قدم المساواة مع أدوات إعداد البرامج الأخرى المعروفة للمجيبين. وعلى الرغم من أنه من السابق لأوانه كثيرا الآن الحصول على نتائج تنفيذ إطار الأولويات، فإن 90 في المائة من المجيبين من المنظمة و 74 في المائة من المجيبين من الحكومات يرون أنه يحقق تأثيرات إيجابية في الحوار السياساتي والتقني مع الحكومات، وقد يكون له تأثير إيجابي على تعبئة الموارد.

65- ورأت البلدان التي طلبت دعما من المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية/ الإقليمية الفرعية أن هذا الدعم كان مرضيا ( 90 في المائة في حالة المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية و 73 في المائة في حالة المقر الرئيسي). ولوحظت جوانب قصور على مستوى الموافقات التقنية من جانب شعب المقر الرئيسي، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى التأخير في صياغة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.

66- واعترف 93 في المائة من المجيبين في المنظمة، فضلا عن 71 في المائة من المنسقين المقيمين للأمم المتحدة و 95 في المائة من المجيبين من الحكومات بالرغبة في إدراج عمليات الطوارئ التي يمكن التنبؤ بها في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.

#### 4- البعثات القطرية والإقليمية: الملاحظات والقضايا الرئيسية

67- يستند هذا القسم إلى عشرة أسابيع من الزيارات الميدانية لمكاتب المنظمة الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية فيما بين منتصف فبراير/ شباط ونهاية أبريل/ نيسان 2010. ويأخذ في الاعتبار العديد من المقابلات التي أجريت مع كبار الموظفين الحكوميين وممثلي المنظمة، وزملاء العمل، والزملاء في وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والمصارف الإقليمية، وفي بعض المناسبات مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويتضمن الملحق 5 ملخصا للتقارير الإقليمية فضلا عن المخطط الكامل للملاحظات والتحديات الرئيسية للبعثات الإقليمية.

68- الملاحظة الأولى والجوهرية هي: أن هناك اعترافا بقيمة عملية إعداد البرامج القطرية التي قضت على أساسها المكاتب القطرية، بعد بداية بطيئة، وقتا طويلا وإبداعا في السنوات الأخيرة. ويمتد هذا الاعتراف إلى الحاجة إلى عملية مماثلة على المستويين الإقليمي والعالمي. وقد شملت العملية عموما ثلاثة عناصر رئيسية هي: (1) الدعم الذي تقدمه المنظمة لإعداد خطة أو إستراتيجية وطنية للقطاع الريفي حيثما يكون ذلك ضروريا؛ (2) يوفر ذلك الأساس للحوار من أجل وضع الأولويات والنتائج التي ستدرج في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الذي



يمكن بدوره؛ ( 3 ) من صياغة خطة عمل توفر موجزا للمخرجات والأنشطة والموارد التي ستوفرها المنظمة. وكان هناك اتفاق عام على أن إعداد البرامج القطرية قد حقق قدرا كبيرا من التجانس والقبالية للتنبؤ يشمل طائفة عريضة من الشركاء وتساعد المنظمة على العمل مع الوزارات القطاعية فيما يتجاوز وزارة الزراعة في الكثير من البلدان.

69- والملاحظة الثانية أن هذه العملية، التي تتماثل في كثير من النواحي مع تلك التي اعتمدها وكالات الأمم المتحدة الأخرى على المستويين القطري والإقليمي، قد ساعدت على ضمان قدر كبير من الملكية الحكومية على الرغم من أن كثيرا من أولئك الذين أجابوا على الاستقصاء رأوا أن الخطوط التوجيهية المقدمة كانت غامضة وأدت إلى بعض الشكوك مما تسبب في مشاكل تتعلق بالجودة، ونهج قائمة التسويق في ترتيب الأولويات. وثمة عدد من الأمثلة الممتازة على عمليات إعداد البرامج القطرية وأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل التي تضطلع بها المنظمة إلا أن عملية صياغتها تتسم في كثير من الأحيان بالتعقيد والطول. وترددت طلبات متكررة بتوفير خطوط توجيهية واضحة وعمليات محددة الوقت ترتبط بدورات التخطيط الوطنية وتقديم وثائق أكثر إيجازا لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وأكثر توافقا بصورة واقعية مع النقص الحقيقي في الموارد البشرية والمالية للهيكلة الميدانية للمنظمة. كذلك فإن التكاليف تمثل قضية وتظل التأثيرات غير واضحة من حيث أن التطبيق التدريجي لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في المكاتب القطرية للمنظمة لم يسفر عن أمثلة ذات مغزى على التأثيرات على البرامج وعلى تنفيذ أنشطة المنظمة حتى تاريخه. ولم يتح أي من تلك الأطر التي اتفق عليها واعتمدت إجراء تقييم دقيق للتأثيرات منذ الموافقة عليها.

70- وقد استفاد التركيز المتزايد على "توحيد الأداء" وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية ومطالبة الحكومات بنهج إعداد تقارير أكثر تقدما تشمل القطاع بأسره، من تزايد مشاركة المكاتب القطرية للمنظمة. وقد أثبتت أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أنها مدخلات مفيدة في هذه الحوارات الواسعة وإن كانت تكاليف المعاملات باهظة ويتسبب نقص الموظفين في معوقات شديدة أمام مشاركة المنظمة الكاملة والبناءة في العمل المستهلك للوقت الذي تتطلبه. والواقع أن هذه المعوقات يمكن أن تتسبب في بعض الأحيان في التشكيك في موثوقية المنظمة بوصفها قائدا فكريا ومشاركا في العمل المنسق الذي يشمل القطاع بأكمله.

71- والواقع أن الإعداد الفعلي لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يشمل عموما الاستخدام المنظم لخبراء استشاريين وموظفين من المستويات الإقليمية والإقليمية الفرعية، وكثيرا ما يتم ذلك من خارج مكاتب المنظمة. ولا بد وأن يثير ذلك مسألة ما إذا كان لدى الموظفين المعينين في المكاتب القطرية للمنظمة الوقت والرغبة أو في بعض الأحيان القدرة على صياغة هذه الوثيقة. فإذا كان الممثلون القطريون غير قادرين على بلورة وجهة نظر إستراتيجية موجزة لما يعتبرونه هم وزملاؤهم وشركاؤهم أولويات للمنظمة في البلدان المعينين فيها، قد لا يكون من المفيد بدرجة كبيرة إسناد هذه العملية لعناصر خارجية.

72- وكثيرا ما أعرب عن شكوك وعدم يقين فيما يتعلق بتوافر الموارد لصياغة البرامج التالية وتنفيذها مما يتسبب في مشكلة الثقة في المكاتب القطرية. فإذا أخفقت المنظمة في تخصيص الموارد الأساسية إعمالا لعملية تتسم بالتعقيد النسبي لإعداد البرامج، فإن ذلك يقوض سلامة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في أعين الحكومات والجهات المانحة المحتملة عندما تكون أدوات إعداد البرامج لدى الوكالات الأخرى وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية في حالة تنافس على التمويل.

73- وثمة مجال آخر للقلق وهو مجال ألمح إليه الكثير من الممثلين القطريين وهو أن نسبة من البرامج والمشاريع التي يجري تسليمها على المستوى القطري كانت قد صممت في شكل أنشطة

تقنية أو إقليمية في المقر الرئيسي، ونفذت بعد ذلك دون مشاوره الحكومات أو المكاتب القطرية للمنظمة. ويؤدي ذلك إلى وضع هذه المكاتب في وضع تحسد عليه، ويتعارض مع فكرة إعداد البرامج الإستراتيجية لأنشطة المنظمة على المستوى القطري. وثمة توافق في الآراء على ضرورة أن تصبح أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل القناة التي تبرمج من خلالها جميع أنشطة مشاريع المنظمة وأدوارها المعيارية على المستوى القطري.

74- وتشكل أنشطة الطوارئ، التي تعززها المنظمة بنشاط في السنوات الأخيرة، نسبة كبيرة الآن من برامج المنظمة على المستوى القطري. إلا أنها تدار بصورة مباشرة من المقر الرئيسي للمنظمة. ويثير ذلك عددا من المسائل المؤسسية بشأن التزام المنظمة بتطبيق اللامركزية وضمان فعالية شبكة مكاتبها القطرية. ومبادئ مسؤولية الممثلين القطريين مقابل الحكومات بشأن جميع الأنشطة في بلد البرنامج وضمان شمول البرنامج القطري على مجموع أنشطة برنامج المنظمة، في ذلك البلد بطريقة متكاملة، وكلاهما أساسيان بالنسبة لمستقبل البرامج الميدانية للمنظمة.

75- ولذلك، فقد أعرب بشدة عن وجهة نظر، خلال جميع البعثات الميدانية ترى ضرورة إدراج العناصر الإنمائية طويلة الأجل (الوقاية والتخفيف والتحول وإعادة التأهيل) في برنامج المنظمة للطوارئ في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل حيثما يكون ملائما وإسناد إدارتها للممثلين القطريين وفريق المكتب. وأعرب عن وجهات نظر مماثلة فيما يتعلق بالبرامج الوطنية للأمن الغذائي وعلاقتها بالمكاتب القطرية وأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.

76- ويشهد طابع تعبئة الموارد تغيرا عميقا في سياق إعلاني باريس وأكرا، وتطبيق اللامركزية على صنع القرار لدى الجهات المانحة الثنائية على المستوى القطري. وفي حين نجح الكثير من المكاتب المختلفة عبر الأقاليم في تعبئة موارد للبرامج التي تدعمها المنظمة، تظل عملية تعبئة الموارد تمثل موضوعا ينطوي على شواغل كبيرة للممثلين القطريين الذين يفتقر معظمهم إلى الخبرة والإحساس بالتمكين في هذا المجال. وسيتعين توفير التدريب والدعم من المقر الرئيسي إلا أن كلا من الممثلين القطريين والجهات المانحة يرون في نفس الوقت أن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تمثل أداة قيمة في الحوار مع الشركاء بشأن تعبئة الموارد.

77- وأخيرا، فإن ثمة نداءات متكررة من جانب الحكومات والممثلين القطريين بتغيير اسم "إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل" الذي رؤى على نطاق واسع أنه غير عملي ومرهق. ويتطلب الأمر اسما أقصر وأكثر عملية.

## 5- ثمانية اتجاهات هامة تنشأ عن العمل الاستقصائي

78- لقد كانت هذه المصادر الكثيرة والمتنوعة للمعلومات التي يرد موجز لها أعلاه شديدة الفائدة، ووفرت طائفة من الآراء ووجهات النظر والتوصيات. وعلى الرغم من التنوع الكبير في المعلومات، ووجهات النظر والمنظورات المختلفة، والمتعارضة في بعض الأحيان التي قدمت لنا، فإننا نشعر أننا استطعنا بالنسبة لكل مسألة من المسائل الرئيسية التي جرى تحليلها، أن نحدد وجهة النظر الغالبة التي يعتقد فيها بصورة جماعية في المنظمة. وكان الاتجاه الرئيسي للعمل الذي قام به فريق التقييم تكوين وجهة نظر شاملة بشأن أهداف وطبيعة إعداد البرامج القطرية في المنظمة والعمليات المتعلقة بها وذلك في ضوء العمل الكبير والتفكير العميق الذي حدث داخل المنظمة خلال العام السابق. وكان دورنا، والقيمة المضافة تتمثل إلى حد كبير في القيام بدور "الوسيط الشريف" الذي جاء بوجهة نظر خارجية ونأمل أن تكون متوازنة لقضايا معقدة تتعلق بإعداد البرامج القطرية في منظمة تمر الآن بمرحلة إصلاح.

79- وتتخلل المناقشات الواردة في هذا التقرير بشأن إعداد البرامج القطرية للمنظمة والتوصيات الناشئة عنها سبعة عناصر أو اتجاهات رئيسية أصبحت واضحة في الكثير من المقابلات التي أجرتها البعثة مع أصحاب الشأن الرئيسيين في المقر الرئيسي وفي الميدان. وتحدد هذه العناصر السياق الخاص الذي أجري فيه تحليل إعداد البرامج القطرية وتمثل الظروف التي سيتعين مواءمة أنشطة إعداد البرامج على أساسها في الوقت المناسب.

(أ) **زيادة التنسيق في الأمم المتحدة** : يسير إصلاح الأمم المتحدة بمعدل سريع دافعا الوكالات المتخصصة إلى التكيف مع هذه العملية. وقد اتخذت الأجهزة الرئاسية للمنظمة القرار بأن تشارك المنظمة بالكامل في البيئة الجديدة، وتشير النتائج المستخلصة من عملنا الميداني إلى أنها قد قامت بهذه العملية بفعالية معقولة. فخلال العقد الماضي، كانت المنظمة تعمل في بيئة مزدوجة هي توحيد الأداء وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، بمتطلبات تختلف عن بعضهما من حيث المشاركة والالتقاء. ولم تتضح بعد ملامح سيناريو المستقبل، وهو موضوع سنناقشه بقدر أكبر من التفصيل في قسم آخر من هذا التقرير، ويتعين على المنظمة أن تراقب الكيفية التي سيتطور بها الوضع وأن تتواءم معه. ولدى فريق التقييم انطباع بأنه على الرغم من أن السرعة والخصائص النوعية للعملية تتطوي على قدر من عدم اليقين، وأن جميع السيناريوهات ممكنة، فإن نهج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية قد يسيطر باطراد على مسرح الأمم المتحدة. ويتعين على المنظمة أن تأخذ في الاعتبار "هذا السيناريو الأكثر ترجيحاً" وأن تكون مستعدة للمشاركة بنشاط في العملية وأن تكيف عملياتها المتعلقة بإعداد البرامج القطرية في هذا السياق.

(ب) **مصدر التمويل ينتقل من الجهات المانحة إلى البلدان ذاتها** : أدى إعلان باريس وجدول أعمال أكرا وغيرها من البيانات الدولية رفيعة المستوى إلى نشر بيئة جديدة للمساعدات الإنمائية الرسمية أخذت في التطور ببطء، ولها تأثير كبير على طريقة التعاون الثنائي على المستوى القطري. فقد أخذ عدد متزايد من الجهات المانحة الثنائية في توجيه جزء كبير من مساهمتها الإنمائية من خلال الدعم المباشر للميزانية و/أو آليات التمويل القطاعية. ويعني ذلك أن تتلقى البلدان المستفيدة الأموال وأن تقرر تخصيصها مع تولى مسؤولية تنفيذ المشاريع والأنشطة. وعلاوة على ذلك، أشار عدد من الجهات المانحة إلى أنها تتوقع أن تتخلى وكالات الأمم المتحدة باطراد عن التنفيذ المباشر للمشاريع ("وحدات التنفيذ الموازي للمشاريع") والانتقال إلى أنشطة المساعدات التقنية وبناء القدرات الرفيعة المستوى. والنتيجة المباشرة لهذه البيئة الجديدة للمساعدات الإنمائية الرسمية هي أن المصدر الرئيسي للأموال المتاحة سيكون حكومات البلدان ذاتها باطراد، وهذه ملاحظة تعزز كثيرا من أهمية وقيمة إعداد البرامج القطرية بوصفها العنصر الرئيسي لتعبئة الموارد. ومن الطبيعي أن تنفيذ إعلان باريس لن يتم بسرعة، وقد تمر سنوات طويلة قبل أن يستكمل التحول. ومع ذلك، فإن ذلك يعتبر عاملا سياقيا هاما في النظر في إعداد البرامج القطرية للمنظمة في المستقبل.

(ج) **تزايد الأموال المتاحة يعني الحاجة إلى زيادة قدرة البلدان** : زادت المساعدات الإنمائية الرسمية خلال العقد الماضي وإلى أن أثرت فيها الأزمة الاقتصادية الجارية في عام 2009، زيادة كبيرة للغاية وخاصة فيما يتعلق بأقل البلدان نمواً واستجابة لأوضاع الطوارئ. ويعني ذلك تزايد الموارد المتاحة لأنشطة التنمية خلال السنوات القليلة الماضية وأن من المحتمل أن يتكرر هذا الاتجاه بمجرد أن ينتعش العالم من الأزمة الاقتصادية الحالية. وفي هذا السيناريو المتعلق بوفرة الموارد، والخطوط التوجيهية لإعلان باريس، قد يصبح انعدام الرؤية الإستراتيجية عن أولويات التنمية الزراعية والأمن الغذائي فضلا عن عدم كفاية قدرات التنفيذ في القطاع العام في البلدان النامية أهم العوامل التي تحد من التنمية. ولذا ينبغي أن تصبح مساعدة البلدان على بناء قدراتها المؤسسية في إطار فلسفة إعلان باريس، الهدف الرئيسي للتعاون الدولي ومن ثم أحد مجالات الشواغل الرئيسية للمنظمة.

(د) **زيادة التركيز على الزراعة** : ويتزايد الاعتراف بالأمن الغذائي، منذ مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام 1996 وكنتيجة جزئية له، بوصفه واحدا من القضايا العالمية الرئيسية في عصرنا. ويعترف الآن بالأمن الغذائي بوصفه حقا من حقوق الإنسان الأساسية التي تحتاج إلى إجراء عالمي منسق لتنفيذه. وقد اضطلعت المنظمة بدور رئيسي في هذه العملية. وعلاوة على ذلك، فإن لأزمة الارتفاع الشديد في أسعار الأغذية لعام 2008 تأثيرات سلبية قصيرة الأجل على الفقر والجوع وانعدام الأمن الغذائي. وأثار هذا أيضا مسألة قد تطرح على المدى البعيد وتتمثل في زيادة إنتاج الأغذية على المستوى العالمي. وأدت عملية إعادة اكتشاف الزراعة وأهميتها للتنمية وحل المشكلة طويلة الأجل المعنية بانعدام الأمن الغذائي في العالم إلى تهيئة بيئة جديدة وفرصا كبيرة للمشاريع الاستثمارية وأنشطة التعاون التقني في مجال الزراعة. وهذا أمر يدخل ضمن اختصاصات المنظمة.

(هـ) **1 حاجة إلى أدوات موحدة**: أصبح إعداد البرامج القطرية، نتيجة لإصلاح المنظمة، جزءا رئيسيا من النظام الجديد لإعداد البرامج الشاملة والإدارة المعتمدة على النتائج. ولذا يتعين أن تحقق العمليات المؤسسية ونوعية المنتج مستوى عال من توحيد أدوات التحليل المستخدمة، ونوعية العمليات المؤسسية، والصلة الوثيقة للنتائج النهائية. ويتمثل التحدي الرئيسي في تحديد بعض القواعد والإجراءات التي تحافظ على المرونة اللازمة وتسهم في وضع عمليات إعداد البرامج القطرية التي تفيد في وضع الأطر الإستراتيجية، وتحقق مستويات عالية من الجودة وأن تكون وثيقة الصلة بنظام إعداد البرامج الشامل في المنظمة ومتسقة معه. وعلاوة على ذلك، فإن التحديات الرئيسية التي تواجه المنظمة الآن هي ضرورة وضع نظام جديد وفعال لإعداد البرامج المؤسسية والمساءلة. ويعتبر إعداد البرامج القطرية عنصرا هاما في هذا الجهد الشامل الذي يتعين أن يتوافق متطلباته الخاصة وخصائص تنفيذه مع المتطلبات والاحتياجات الشاملة للنظام المؤسسي.

(و) **الابتعاد عن تنفيذ المشاريع** : أعربت البلدان الأعضاء من خلال مشاركتها في الأجهزة الرئاسية للمنظمة وكذلك بحكم أدوارها كجهات مانحة ثنائية أو مستفيدة من المساعدات، عن وجهة نظر ترى أنه يتعين على المنظمة بوصفها وكالة الأمم المتحدة المتخصصة المعنية بالتنمية الزراعية والأمن الغذائي أن تركز عملها على توفير المساعدات التقنية رفيعة المستوى وتنمية القدرات والمشورة في مجال السياسات والابتعاد عن تنفيذ المشاريع. وعلى الرغم من أنه يتعين على هذه التوصية أن تأخذ في الاعتبار جوانب الضعف المؤسسية لدى بعض البلدان الأقل نموا والتي لا تكون لديها القدرة على أن تتولى التنفيذ المباشر لمشاريعها الإنمائية، فإنها تعني أن على وكالات الأمم المتحدة أن تكيف عملها لكي تسهم في التطبيق الجديد. ولهذا الاتجاه انعكاسات رئيسية على ميزانية البرنامج الميداني للمنظمة بالنظر إلى أن مستوى المساهمات الطوعية اللازمة للأعمال الاستشارية يقل من حيث الحجم عن ذلك الخاص بتنفيذ المشاريع.

(ز) **المرونة في معالجة الظروف المختلفة** : والعنصر الأخير الذي نريد إبرازه عنصر واضح: فالبلدان تختلف اختلافا شاسعا من حيث الثقافة، والمؤسسات والهيكل الاقتصادي، والعلاقة مع الجهات المانحة الثنائية ومنظومة الأمم المتحدة ومن حيث الكثير من الخصائص الأخرى. ويحدد مجموع هذه العوامل معا أن كل بلد يعتبر حالة خاصة. وتعني هذه الاختلافات بين البلدان، فضلا عن ذلك، أن هناك فروقا كبيرة بين الأقاليم. وعلى ذلك، يتعين على عملية إعداد البرامج القطرية أن تتسم بقدر كاف من المرونة لإتاحة عمليات التكيف اللازمة مع الظروف والأحوال النوعية لكل بلد وإقليم.

(ح) **تأثير إصلاح المنظمة عموما وتطبيق اللامركزية على وجه الخصوص على تنمية الموارد البشرية**: تجتاز المنظمة، كجزء من عملية إصلاحها الحالية، بعملية تطبيق اللامركزية الأخرى الكبيرة التي يتطلب تنفيذها بذل جهد كبير في تنمية الموارد البشرية، بما في ذلك التغييرات الكبيرة في الثقافة المؤسسية وفي مسؤوليات الوحدات المختلفة. وفي هذا السياق، يتعين على المنظمة أن تنظر أيضا في الحاجة إلى تنمية قدرات الموظفين في مجالات

التخطيط و إعداد البرامج وتعبئة الموارد وغير ذلك من المهارات على جميع مستويات الهيكل الميداني.

## خامسا- الدروس الرئيسية: التحليل والتوصيات

80- يلخص هذا الفصل وجهات نظر ومنظورات فريق التقييم في القضايا الثمانية التي وجدنا أنها الأكثر أهمية وإشكالية في إعداد البرامج القطرية. وقد جرى تحليل هذه القضايا بالتفصيل على أساس مصادر المعلومات التي تحت تصرفنا. وحددنا الصعوبات الخاصة والمعضلات المميزة القائمة واستخلصنا الخيارات بشأن كيفية التغلب عليها. وحددنا، على أساس ما قمنا به من تحليل، طريق التقدم الممكن بالنسبة لكل قضية من القضايا الثمانية والذي نرى أنه نهج "الممارسات الأفضل".

81- ويتضمن الفصل عددا من التوصيات بشأن الأعمال التي يمكن أن تضطلع بها المنظمة لتنفيذ إعداد البرامج القطرية الفعالة. غير أننا نشعر بأنه يتعين أن نوجه كلمة تحذير. فقد طرحت هذه التوصيات في سياق تحيط به درجة كبيرة من عدم اليقين، لا في إطار المنظمة فحسب حيث تُدعم عملية الإصلاح، بل وفي منظومة الأمم المتحدة وفي مجتمع التعاون الدولي. والتوصيات التي نطرحها تعتمد على الطريقة التي نتوقع أن تصل إليها هذه السيناريوهات. فإذا تكشفت بطريقة مختلفة، قد يتعين إجراء تعديل على توصياتنا.

82- كما يود فريق التقييم أن يشير إلى أنه يتعين لدى الاستجابة للتوصيات الواردة في هذا التقرير مراعاة أن النص الموجز (داخل الإطار) لكل توصية من التوصيات ليس قائما في حد ذاته، وينبغي الاهتمام بنظر النص التفسيري بصورة كاملة قبل وبعد التوصيات الفعلية بالنظر إلى أنها تتضمن عددا كبيرا من المواصفات والتوضيحات الضرورية لفهم المعنى الكامل للتوصيات ذاتها.

### 1- إعداد البرامج القطرية للمنظمة: العمليات والمكونات الرئيسية

83- إعداد البرامج القطرية للمنظمة عملية مؤسسية معقدة تقنيا وحساسة سياسيا. ففي سياق إصلاح المنظمة وأنشطة التخطيط و إعداد البرامج الشاملة المتطورة عليها أن تستوفى عددا من الوظائف المترابطة. وأهم ثلاث وظائف منها هي: (أ) إقامة حوار مع البلد (الحكومة) يؤدي إلى برنامج للمساعدات أكثر إستراتيجية وتركيزا وتنظيما وفعالية تقدمها المنظمة للبلد. (ب) توفير نظرة متعمقة ومعلومات ومنظورات جديدة بشأن الأولويات والمشاكل التي تنشأ في البلدان الأعضاء والتي ينبغي مراعاتها في تحديد الأهداف الإستراتيجية ومجالات التركيز المؤثرة والنتائج التنظيمية للمؤسسة بأسرها و(ج) توفير إطار لتخصيص الموارد للأنشطة القطرية، بما في ذلك الموارد من خارج الميزانية.

84- وعملية إعداد البرامج القطرية الكاملة للمنظمة عبارة عن تتابع للأنشطة يبدأ بتحديد مشاكل القضايا الرئيسية ومجالات الأولوية للتنمية الزراعية للبلد وينتهي بخطة عمل قطرية ملموسة للمنظمة تتضمن مشاريع وأنشطة بمدخلاتها ونواتجها وميزانياتها. غير أن ملاحظات الفريق بشأن أنشطة إعداد البرامج القطرية على امتداد السنوات الأربع الأخيرة تسير إلى وجود ثلاثة خطوط رئيسية في إطار ذلك التتابع لكل منها هويتها الخاصة بها، وتحتاج كل منها إلى التجميع في وثيقة منفصلة:

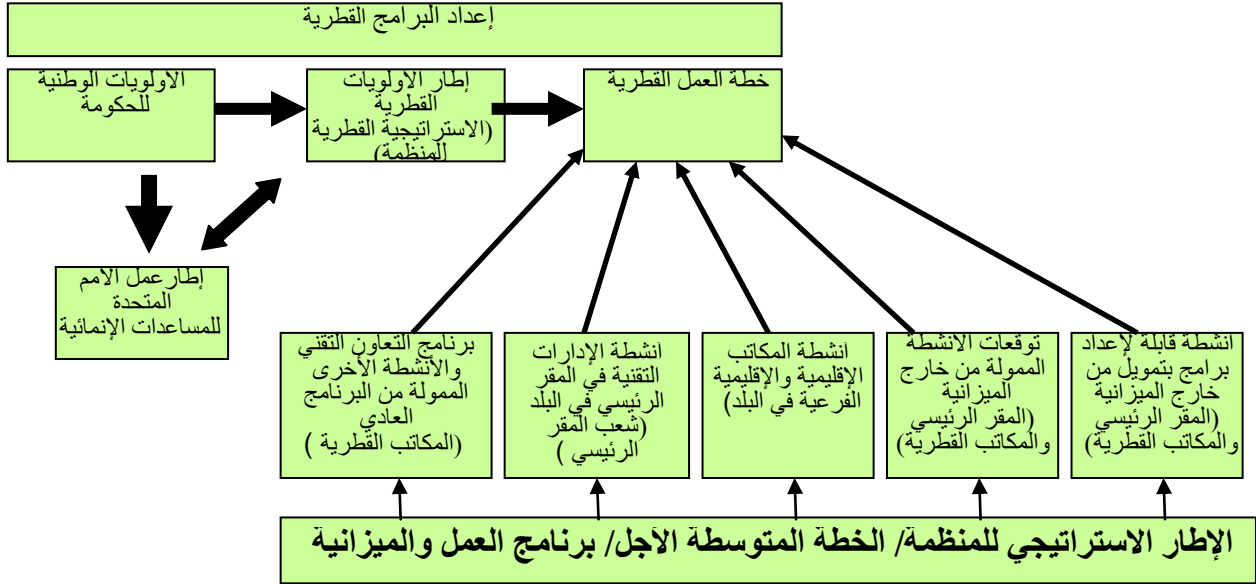
(أ) الإطار الاستراتيجي الوطني للحكومة والذي يحدد رؤية البلد والقضايا ومجالات العمل ذات الأولوية الرئيسية؛

(ب) الإطار الاستراتيجي للمنظمة (إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل) الذي يحدد مجالات الأولوية التي وافقت المنظمة مع الحكومة على أن تركز عملها فيها خلال دورة تخطيط؛

(ج) خطة العمل القطرية للمنظمة.

85- ويتضمن الشكل 2 هذه المكونات الثلاثة والطريقة التي ترتبط بها ببعضها الآخر.

الشكل 2: مكونات إعداد البرامج القطرية للمنظمة



86- وفيما يلي وصف أكثر تفصيلا لما ينبغي أن تتضمنه كل خطوة من هذه الخطوات الثلاث:

(أ) الأولويات الوطنية أو الإطار الاستراتيجي للحكومة : تشخيص جيد للمشاكل والقضايا والفرص والأخطار التي تواجه البلد في القطاع الزراعي، وتحديد واضح لمجالات الأولوية الرئيسية التي ترغب الحكومة في أن تركز فيها تدخلاتها العامة. وسوف توضع هذه الخطوة في معظم الحالات من جانب البلد كجزء من عمليات التخطيط وإعداد البرامج الوطنية المنظمة. وعلاوة على ذلك سيكون للعملية توقيتها الخاص الذي يرتبط بدورة التخطيط التي اعتمدها البلد وهي عادة كل أربع إلى خمس سنوات و/أو الدورة التي تتولى فيها حكومة جديدة الحكم.

(ب) إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أو إطار إعداد البرامج القطرية للمنظمة : وضع "إطار استراتيجي" حيث تشترك المنظمة مع الحكومة (والشركاء الآخرين حسب مقتضى الحال) في تحديد المجالات الرئيسية التي ستركز فيها المنظمة عملها والنتائج المحتملة التي ستتوخى خلال دورة التخطيط. وينبغي أن يستنير هذا التحديد بما يلي: (أ) الإطار الاستراتيجي للمنظمة والخطة المتوسطة الأجل (النتائج التنظيمية)؛ (ب) المزايا النسبية للمنظمة؛ و(ج) قدرات التشغيل الحقيقية لدى المنظمة. وقد حددت هذه الخطة في الخطوط التوجيهية لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل عام 2006 بوصفها النطاق الرئيسي لهذا الإطار.

(ج) خطة العمل القطرية للمنظمة: وضع خطة عمل تصف مجموع المشاريع وأنشطة التعاون التقني التي سوف تنفذ بواسطة المنظمة بمفردها أو في تعاون مع الوكالات والمنظمات الأخرى خلال فترة العامين لبرنامج العمل والميزانية الشامل. وينبغي أن تصف خطة العمل القطرية الأهداف والموارد والمدخلات والمخرجات الخاصة بكل مشروع أو نشاط.

وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تبين، في سياق نظام الإدارة القائم على النتائج الجديد في المنظمة، المساهمات التي سيحققها كل مشروع ونشاط من هذه المشاريع والأنشطة لنتائج الوحدة على مستوى البلد والمكتب الإقليمي الفرعي والمكتب الإقليمي والمقر الرئيسي وأخيرا النتائج التنظيمية الشاملة.

87- ومن المهم التأكيد بأن هذه العمليات الفرعية الرئيسية الثلاث لعملية إعداد البرامج القطرية ترتبط ببعضها الآخر بأنشطة أخرى تكون تحضيرية في طابعها وسوف تتضمن عادة قدرا كبيرا من الحوار بين المنظمة والحكومة والجهات المانحة وأصحاب الشأن الآخرين. فعلى سبيل المثال، فإن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل سوف يتضمن، من خلال سلسلة من الخطوات الوسيطة، (بما في ذلك مراعاة عناصر أخرى في هيكل إعداد البرامج) سيؤدي إلى تحديد نتائج الوحدة، وإعداد وثائق مشاريع وتنفيذ أنشطة تتعلق بتعبئة الموارد. وستساعد حصيلة هذه الأنشطة على إعداد العناصر الأساسية في خطة العمل القطرية، وعلى بلورتها.

88- ومن الواضح أن الخطوة الأولى في هذه العملية قد تتسم بالتعقيد واستهلاك الوقت، وتتطلب موارد بشرية ومالية كبيرة لكي تستكمل بصورة مرضية. كما ينبغي أن يكون واضحا أن مسؤولية هذه الخطوة الأولى تقع على عاتق الحكومة التي قد تسهم معها المنظمة بالتعاون التقني إذا احتاج إلى ذلك (تجري مناقشة ذلك في القسم الخامس -4).

89- أما الخطوتان الثانية والثالثة فهما مسؤولية المنظمة بالدرجة الأولى، وينبغي اعتبارهما جزءا أساسيا من عملية إعداد البرامج المؤسسية الجديدة. ومن المهم التأكيد بأنه إذا استكملت الخطوة الأولى بصورة مرضية، وحددت الحكومة إطارا استراتيجيا واضحا وحسن البلورة، وحددت واختارت القضايا ومجالات التدخل ذات الأولوية، سيكون من السهل نسبيا وضع المكونين الآخرين، ويمكن أن يصبح إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وثيقة قصيرة ومركزة.

**التوصية 1:** سيكون من المناسب، بعد تحديد المكونات الرئيسية الثلاثة لإعداد البرامج القطرية وتحديد طبيعتها ومحتواها، النظر في توحيد أسماء كل مكون وخاصة فيما يتعلق بمصطلح "إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل"، حيث يسود توافق عام في الآراء بأن هذا الاسم صعب النطق وليس جذاباً بالقدر الكافي. ويقترح فريق التقييم الأسماء التالية:

- 1- إعداد البرامج القطرية لوصف العملية بأسرها
- 2- الأولويات الوطنية لتحديد القضايا ومجالات العمل التي حددتها الحكومة بوصفها أولوياتها الرئيسية.
- 3- إطار إعداد البرامج القطرية ليحل مكان إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل.
- 4- خطة العمل القطرية لوصف خطة العمل التي تستغرق عامين (دون تغيير في هذه الحالة)

## 2- مكان إعداد البرامج القطرية في نظام المنظمة المؤسسي لإعداد البرامج والمساءلة

90- وضعت المنظمة وبلدانها الأعضاء، في أعقاب التقييم الخارجي المستقل، خطة العمل الفورية وشرعت في عملية إصلاح مؤسسي متعمقة وواسعة المدى أحدثت تغييرات كبيرة في الهيكل التنظيمي وعملية إعداد البرامج ومسؤوليات مختلف الوحدات التشغيلية في المنظمة. وعلاوة على ذلك كان الإصلاح يعني تعاوناً مختلفاً وأوثق مع منظومة الأمم المتحدة.

91- وثمة عنصران رئيسيان للإصلاح لهما تأثير مباشر على أنشطة إعداد البرامج القطرية هما: (أ) عملية تطبيق اللامركزية التي يتم بمقتضاها نقل تفويضات كبيرة بالسلطة وصنع القرار، بما في ذلك الموارد المالية والبشرية، إلى المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية وبدرجة أقل إلى المكاتب القطرية؛ و(ب) وضع نظام للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة باستخدام نهج الإدارة المعتمدة على النتائج. غير أنه تجدر الملاحظة، كما يتضح من الكثير من القضايا التي تواجه هذا التقييم، أن العناصر الرئيسية للإصلاح المحددة في خطة العمل لفورية لم تحل بعضاً من المشاكل والقضايا الرئيسية الخاصة بالمكاتب القطرية وعملية إعداد البرامج القطرية حتى بعد أن أدرجت هذه العملية الآن في الخطوط التوجيهية المؤسسية الخاصة بتخطيط العمل.

92- وقد أصبح نظام التخطيط وإعداد البرامج والمساءلة في المراحل النهائية من الإعداد تحت قيادة مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد. ويتوافر الآن عدد من الوثائق توفر العناصر الرئيسية للعملية بأسرها حتى مستوى الإقليم الفرعي. ويجري الآن إعداد المستوى القطري ولن تدخل حيز التشغيل، كما أشير آنفاً، إلا في عام 2012. وهذا النظام يتسم بالتعقيد إلا أنه حسن الدراسة وبيئور أنشطة إعداد البرامج بشواغل الرصد والمساءلة. وفيما يتعلق بهذه العملية المؤسسية، يود فريق التقييم أن يثير ثلاث قضايا.

93- **القضية الأولى** هي أنه يبدو أنه يجري إعداد عمليتين مؤسستين مختلفتين. فمن ناحية يجري إعداد نظام إعداد البرامج الشاملة والمساءلة تحت قيادة مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، ويجري، كجزء من هذه العملية، وضع خطوط توجيهية لتخطيط العمل القطري.

94- ومن ناحية أخرى يجري إعداد مجموعة جديدة من الخطوط التوجيهية لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تحت قيادة شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج (التي كانت في السابق شعبة تنمية البرامج الميدانية) وتحقق هاتان العمليتان تقدماً في نفس الوقت (والواقع أنهما يحدثان في نفس وقت هذا التقييم الذي يتعين أن يحدد موقفه منهما).

95- وعلاوة على ذلك، فإن هناك، فيما يتجاوز هاتان العمليتان الأكثر وضوحاً، عدداً من العمليات الأخرى التي تعد كجزء من الإصلاح ولها أيضاً تأثيرات على إعداد البرامج القطرية، بما في ذلك خطط العمل القطرية في حالات الطوارئ، "ودليل البرامج" الجديد التابع لوحدة تنسيق البرامج الميدانية والرصد المستند إلى النتائج وإستراتيجية تعبئة الموارد الجديدة وغير ذلك.



96- وقد ذكرنا أن إعداد البرامج القطرية تتضمن المكونات الثلاثة المترابطة وإن كانت متباينة التي وضعناها في القسم السابق. ويعتقد فريق التقييم أن الاحتفاظ بمفهوم عملية متكاملة واحدة لإعداد البرامج القطرية وتعزيزها مسألة مهمة وينبغي أن تحدد الطريقة التي توضع بها الخطوط التوجيهية الجديدة ذات الصلة بلعداد البرامج القطرية.

97- وعلى ذلك، فإن من المنطقي وضع وثيقة واحدة تتضمن مجموعة من الخطوط التوجيهية تغطي عملية إعداد البرامج القطرية بأكملها. وفي حين أنه يمكن وضع الأقسام المختلفة لهذه الخطوط التوجيهية بواسطة وحدات منفصلة، ينبغي وضع آليات مؤسسية مناسبة لضمان توافق العملية مع مفهوم وثيقة إعداد البرامج القطرية الواحدة التي تتضمن مجموعة متجانسة من القواعد والإجراءات.

**التوصية 2:** ينبغي تنظيم العمل المكثف الحالي الذي تضطلع به وحدات منفصلة لتحديد خطوط توجيهية جديدة تشير إلى مختلف مكونات أنشطة إعداد البرامج القطرية، لضمان أن تكون النتيجة وثيقة واحدة هي "خطوط توجيهية لإعداد البرامج القطرية". وينبغي أن تتضمن هذه الوثيقة الواحدة بيانات واضحة عن: (أ) تعريف وتصنيف إعداد البرامج القطرية بوصفها عملية مؤسسية تدمج بالكامل في النظام المؤسسي للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة؛ (ب) تحديد مكونات إعداد البرامج الثلاثة (وضع الأولويات القطرية، وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل) مع تحديد طبيعة ومحتوى كل مكون منها والعمليات التي يجب أن تعد على أساسها و(ج) تعريف العلاقات المشتركة التي ينبغي أن تقوم فيما بينها.

98- **وتتعلق القضية الثانية** بضعف القدرات (من حيث الموارد البشرية والمالية) في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية على الاضطلاع بمسؤولياتها الجديدة والكبيرة التي تنطوي عليها عمليات التخطيط وإعداد البرامج الجديدة. وإلى أن يتم تعزيز هذه القدرات (على النحو الموصى به في كافة أنحاء هذا التقرير)، ينبغي الاهتمام بالحد من الأعباء الإضافية على المكاتب الميدانية في المراحل الأولى.

**التوصية 3:** نظرا للاوضاع الحالية من حيث قدرات المنظمة والسياسات الداخلية والخارجية الناشئة، ينبغي أن تتضمن المسودة الأولى للخطوط التوجيهية الخاصة بلعداد البرامج القطرية الأوصاف الثلاثة التالية: (أ) خفيفة فيما يتعلق بالطلبات النوعية من المعلومات والتفاصيل؛ (ب) تتيح المرونة في الاستجابة للقدرات القائمة والظروف السائدة على المستوى القطري؛ (ج) التشجيع على الأفكار الجديدة وإجراء الاختبارات. ويمكن التخطيط لإعداد نسخة جديدة من الخطوط التوجيهية بعد فترة مثل ثلاث سنوات بعد أن يكون النظام المؤسسي للتخطيط وإعداد البرامج قد نفذ بالكامل وجرى اكتساب بعض الخبرات في مجال إعداد البرامج القطرية.

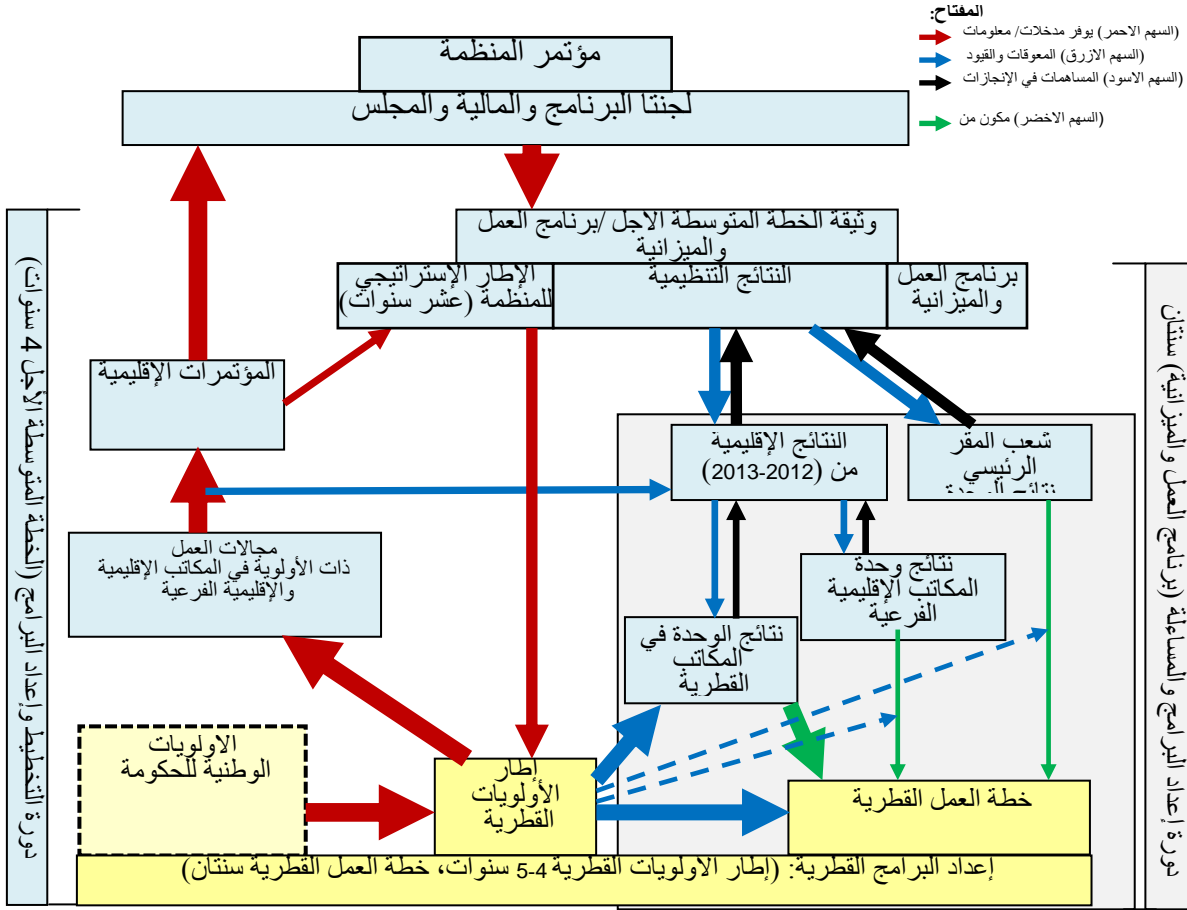
99- **وتتعلق القضية الثالثة** بالحاجة إلى الحصول على أعلى مستوى من الدعم المؤسسي لعملية إعداد البرامج القطرية (وهي حاجة جرى تحديدها بالفعل في توصية تقييم تطبيق اللامركزية، أنظر القسم الثاني 3-ألف). ويرى الفريق أن توفير الدعم السياسي اللازم على المستوى المؤسسي والتفويض بالسلطة على المستوى القطري، يقتضي أن تحصل وثيقة الخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية بأكملها، بما في ذلك الأقسام الخاصة بإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الجديد وتخطيط العمل القطري التي يجري إعدادها على مصادقة رسمية من الجهاز الرئاسي الذي هو على الأرجح لجنة البرنامج أو المجلس. وسوف يوفر ذلك القوة اللازمة للمكتب الإقليمي والمكاتب القطرية المختلفة لتنظيم وتنفيذ عملية إعداد البرامج بالكامل من الإستراتيجية وحتى خطة العمل في كل بلد وفقا للقواعد والإجراءات المعتمدة على المستوى المؤسسي.

**التوصية 4:** بغية توافر القوة اللازمة للمكتب الإقليمي والمكاتب القطرية المختلفة لتنظيم وتنفيذ عملية إعداد البرامج الكاملة من الإستراتيجية وحتى خطة العمل في كل بلد، ينبغي الموافقة على الخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية المحددة في التوصية 2 والمصدق عليها من جانب الجهاز الرئاسي في المنظمة، الذي هو على الأرجح لجنة البرنامج أو المجلس. وعلاوة على ذلك، ينبغي للإدارة أن تضع آلية مؤسسية لتوفير الاستشارة للموظفين والممثلين الدائمين المعيّنين عند الانتهاء من وضع إطار الأولويات

القطرية المتوسطة الأجل لكل بلد. وينبغي إتاحة هذا الإطار للموظفين على موقع الإنترنت الشبكي الداخلي للمنظمة.

100- يتضمن نظام التخطيط و إعداد البرامج والمساءلة عمليات معقدة و مترابطة. ويتضمن الشكل 3 محاولة لتوضيح التعقيدات التي ينطوي عليها هذا النظام والطابع الدائري الخاص به. وتجدر الملاحظة بأنه ستظل هناك، أثناء وضع النظام عددا من العناصر والعلاقات قيد المناقشة والاختبار. ويمثل الشكل 3 (والنص المصاحب له) الطريقة التي يوصى بها فريق التقييم للانتهاء من وضعها وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التي لها تأثير مباشر على إعداد البرامج القطرية ومكانتها في النظام المؤسسي الشامل.

### الشكل 3: نظام التخطيط وإعداد البرامج والمساءلة في المنظمة



101- ويبدأ نظام التخطيط و إعداد البرامج والمساءلة برؤية المنظمة والأهداف العالمية الثلاثة (ليست في الشكل) التي وافقت عليها البلدان الأعضاء في مؤتمر المنظمة. ومتابعة لهذه التعاريف العالمية، تنطوي عملية إعداد البرامج على خطوتين رئيسيتين: (أ) تحديد الإطار الاستراتيجي الذي يتضمن الأهداف الاستراتيجية والوظيفية والوظائف الأساسية؛ و(ب) الإعداد للخطة المتوسطة الأجل لفترة أربع سنوات وبرنامج العمل والميزانية لفترة السنتين، الذي يحدد النتائج التنظيمية للمنظمة ومجالات التركيز المؤثرة. وتتضمن الخطة المتوسطة الأجل مؤشرات الإنجاز والأهداف الكمية للنتائج التنظيمية، في حين يتضمن برنامج العمل والميزانية الاحتياجات من الموارد من جميع مصادر الأموال.

102- وسوف تستخدم هذه النتائج التنظيمية كخطوط توجيهية لتحديد نتائج الوحدة الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية. وتبين النتائج الإقليمية ما يرغب الإقليم بأسره أن ينجزه للإسهام في تحقيق النتائج التنظيمية. وبالمثل، فإن نتائج وحدة المكتب القطري تمثل ما ترغب وتستطيعه المكاتب القطرية تحقيقه للإسهام في النتائج الإقليمية. وفي هذه العملية، لا يتعين أن تسهم الأقاليم في جميع النتائج التنظيمية، ولا البلدان في جميع النتائج الإقليمية. وينبغي أن تكون هذه العملية المتعلقة بتركيز الأولويات الإقليمية والوطنية عملية تكرارية على النحو المبين بالأسهم المزدوجة في الشكل. وتوفر النتائج التنظيمية الإطار (السهم الأزرق المتجه إلى أسفل) الخاص بالنتائج الإقليمية المنشودة والتي ستسهم (السهم الأسود المتجه إلى أعلى) في تحقيقها.

103- ويمكن توصيف هذا الجزء من العملية الشاملة بأنه دورة " إعداد البرامج والمساءلة".

104- وتتكامل هذه الدورة مع ما يوصف بأنه دورة "التخطيط و إعداد البرامج" للنظام بأكمله وتستكمل به ويمثل هذا النظام نهجا من القاعدة إلى القمة بالدرجة الأولى يستند إلى ثلاث خطوات: (أ) إعداد البرامج القطرية؛ (ب) تحديد مجالات الأولوية الإقليمية الفرعية (حيثما توجد مكاتب إقليمية فرعية عاملة) استنادا إلى تجميع للأولويات الواردة في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع تأكيد القضايا المشتركة وتحديد الأولويات المتعلقة بالمستوى الإقليمي الفرعي؛ و(ج) مجالات الأولوية الإقليمية التي تستند إلى: (1) الأهداف الإستراتيجية الشاملة للمنظمة؛ (2) مجالات التركيز المؤثرة؛ (3) القضايا والمنظورات الخاصة بالإقليم؛ (4) تجميع مجالات الأولوية الإقليمية الفرعية مع التركيز مرة أخرى على المجالات المشتركة. وكما هو واضح، فإن مجالات الأولوية الإقليمية التي يتم تجميعها في وثيقة إقليمية، هي المكان المؤسسي الذي تتقابل فيه الأجزاء من القمة إلى القاعدة ومن القاعدة إلى القمة في عملية "التخطيط وإعداد البرامج" ويتعين تدعيمه.

105- وتقدم الأولويات الإقليمية للمؤتمر الإقليمي، بمجرد موافقة المؤتمر الإقليمي عليها، من خلال لجنتي البرنامج والمالية إلى المجلس والمؤتمر في روما. وينبغي أن تكون مجالات الأولوية المحددة هذه مدخلات رئيسية في تحديد الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية في دورة التخطيط وإعداد البرامج التالية.

106- وسوف تضمن عملية فعالة من القاعدة إلى القمة مع إعداد برامج قطرية جيدة وفعالة وعمليات تخطيط إقليمية وإقليمية فرعية أن يكون تحديد الأهداف الإستراتيجية الشاملة للمنظمة والنتائج التنظيمية ومجالات التركيز المؤثرة تستنير وتتأثر بصورة كافية بالحقائق والمشاكل والأولويات التي حددتها البلدان الأعضاء في عمليات التخطيط الخاص بها. وسيكون ذلك بمثابة وسيلة لتنفيذ إعلان باريس فيما يتعلق بالحاجة إلى ملكية قطرية لبرامج التعاون التقني، وهي رغبة أعربت عنها الأجهزة الرئاسية للمنظمة بوضوح.

107- وفيما يتعلق بنظام التخطيط و إعداد البرامج والمساءلة، بالصورة التي حددتها، فإن لدى فريق التقييم ثلاثة مقترحات إضافية. وفي حين لم تقدم لها توصيات كاملة في حد ذاتها، فإن أهميته في إعداد البرامج القطرية دفعت الفريق إلى تشجيع إدارة المنظمة على دراسته بصورة جادة واتخاذ الإجراءات التي تراها ملائمة.

108- ويتمثل المقترح الأول في ضرورة تدعيم دورة التخطيط و إعداد البرامج المبينة في الشكل 3 من خلال ضمان أن تتضمن عملية التخطيط الاستراتيجي المؤسسية في المنظمة القدرات الداخلية الكبيرة على التنبؤ في الأجلين المتوسط والطويل وتحديد الاتجاهات العالمية والإقليمية في مجالات الأمن الغذائي والزراعة. وينبغي إضفاء الطابع الرسمي على إدراج قدرات المعارف والتفكير الاستراتيجي لهؤلاء الأفراد والوحدات التقنية (مثل في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية دون أن تقتصر عليها) في عملية إعداد البرامج في المنظمة من خلال الآليات المؤسسية الملائمة وبهذه الطريقة، تدرج المنظمة الفكر الابتكاري الرئيسي في عملية التخطيط الاستراتيجية لديها مما يضمن توافر الأهداف والأولويات الإستراتيجية الأكثر فائدة والاستشرافية.

109- ويتعلق المقترح الثاني بمستوى توافق نتائج الوحدة القطرية مع مستويات إعداد البرامج الأعلى وانعكاسات ذلك على وضع خطط العمل القطرية.

110- ويتمثل منطق النظام في أنه بمجرد أن يتم تحديد نتائج الوحدة القطرية ويوافق عليها داخل المنظمة، يتعين على المكاتب القطرية أن تضع المشاريع والأنشطة الملائمة لإنتاج المخرجات الضرورية لتحقيق نتائج الوحدة المنشودة. ويعتبر ذلك منطقا سليما إذا كان لدى المنظمة الأموال الأساسية اللازمة لتخصيصها بحرية في المشاريع والأنشطة المختارة، غير أن ذلك ليس هو

الوضع السائد في المنظمة حيث تحتاج المكاتب القطرية إلى تمويل خارجي لنسبة كبيرة من المشاريع والأنشطة التي تنفذها.

111- ولهذا الأمر انعكاسات يتعين أخذها في الاعتبار: (أ) الحاجة إلى وضع إستراتيجية مؤسسية قوية وحسنة التصميم لتعبئة الموارد اللازمة لدعم الأنشطة التي ستنتج، في جميع مستويات المنظمة، النتائج التنظيمية المتوقعة (وهي موضوع سيناقش بقدر أكبر من التفصيل في القسم الخامس - 8)؛ (ب) الحاجة إلى توافر قدر معين من المرونة في تصميم المشاريع والأنشطة لمراعاة اهتمامات الجهات المانحة وانعكاساتها على تعبئة الموارد؛ (ج) ضرورة أن تتعلق معايير تقييم أداء المكاتب القطرية بنوعية المشاريع والمخرجات أكثر منها لكمية الموارد التي تم الحصول عليها و/أو إدارتها.

112- ويتمثل المقترح الثالث في أن تتضمن خطة العمل القطرية العدد الكبير من الأنشطة التي تنفذ عادة في المكتب القطري مما قد يعرضها لمخاطر التجاهل إما لأنها لم "تعرض" بسهولة أو لن تنطوي على طلبات كبيرة من موارد الميزانية. والأمثلة على ذلك الأعمال التي يضطلع بها الموظفون القطريون للمنظمة بشأن إدارة المعرفة، والترويج للشراكات والشبكات وغير ذلك. وسوف يؤكد إدراج هذه الأنشطة في خطط العمل القطرية ما تقدمه من إسهامات في تحقيق النتائج التنظيمية للمنظمة. وعلاوة على ذلك ينبغي أن تشكل عناصر هامة في نظام إدارة الأداء ذات الصلة.

113- وعلاوة على ذلك، تلقى فريق التقييم تعليقات ومقترحات بشأن توقيت المؤتمرات الإقليمية بالنظر إلى دورها الجديد الموسع في حوكمة المنظمة.

114- ينبغي بعد عملية الإصلاح أن تكون المؤتمرات الإقليمية (ومن خلالها إعداد البرامج القطرية) أحد العناصر الرئيسية التي تؤثر في عملية صنع القرار المؤسسي في المنظمة. فوفقاً للقواعد الجديدة، تقدم المؤتمرات الإقليمية تقارير عن أولوياتها إلى المجلس من خلال لجنتي البرنامج والمالية، كما يتعين أن تؤخذ توصياتها في الاعتبار لدى إعداد الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية. وكما أبلغ فريق التقييم، فإن المنظمة تحتاج إلى عام كامل فيما بين المؤتمرات الإقليمية والمؤتمر العالمي الذي تبلغ له نتائج هذه المؤتمرات<sup>12</sup>. وتقدم تقارير المؤتمرات الإقليمية إلى المجلس والمؤتمر من خلال الرئيس الذي يشارك بعد ذلك في المداولات والحوار السياسي الذي يحدد مجالات العمل الرئيسية لدورة التخطيط التالية. ويتم من خلال هاتين الآليتين قيام المؤتمرات الإقليمية بتقديم الشواغل والأولويات التي حددتها البلدان من خلال إعداد البرامج القطرية.

115- ويلاحظ فريق التقييم أنه يبدو أن الفترة الزمنية بين مواعيد المؤتمرات الإقليمية وموعد انعقاد مؤتمر المنظمة الذي تقدم إليه التقارير طويلة بما لا يضمن أن يظل الحوار السياسي الذي ينبغي أن يدور في كلتا المناسبتين وثيق الصلة وحسن التوقيت.

**التوصية 5:** يتعين على الأجهزة الرئاسية للمنظمة، بغية تيسير أن يصب إعداد البرامج القطرية بفعالية، حسب المتوخى، في العمل المؤسسي لوضع الأولويات، أن تقوم بمشاركة الإدارة، بتحليل الدورة الزمنية للمؤتمرات الإقليمية لتحديد ما إذا كان التوقيت الحالي هو الأنسب لكي يمكن أن تصبح القرارات التي

<sup>12</sup> يعقد المؤتمر العالمي في يونيو/حزيران، وينبغي أن يعقد المجلس الذي يسبقه قبل 60 يوماً على الأقل (على النحو المحدد في النصوص الأساسية)، ويوصى بالوثائق للمؤتمر بما في ذلك مستوى الميزانية. ويتعين إرسال برنامج العمل والميزانية (حسب المنصوص عليه في النصوص الأساسية) إلى الأعضاء قبل 90 يوماً من انعقاد المؤتمر (وعلى ذلك في منتصف مارس/آذار) ويتعين أن تحصل إدارة المنظمة على مشورة المجلس قبل ثلاثة أشهر على الأقل من وضع الصيغة النهائية للوثيقة أي في نوفمبر/تشرين الثاني). وعلى ذلك، ينبغي أن تجتمع لجنة البرنامج والمالية في موعد أقصاه أكتوبر/تشرين الأول. ومن ثم ينبغي للمؤتمرات الإقليمية أن تستكمل اجتماعاتها في النصف الأول من العام.

تتخذ على المستوى الإقليمي (والتي تتضمن شواغل وطنية) مدخلات في عملية صنع القرار في المؤتمر العالمي.

### 3- العلاقة بين إعداد البرامج القطرية للمنظمة وأعمال الفريق القطري للأمم المتحدة

116- اتخذت المنظمة قرار المشاركة والاندماج الكاملين في أسرة وكالات الأمم المتحدة بناء على توصيات الأجهزة الرئاسية للمنظمة وعلى وجه الخصوص القرار A/RES/62/208 الصادر عن الجمعية العامة والدعم القوي الذي وفرته الأجهزة الرئاسية للمنظمة لهذا المفهوم.

117- وتتمثل إحدى الخطوات الأساسية في هذا الاتجاه في القرار الذي اتخذته إدارة المنظمة بالمشاركة الكاملة في آليات الأمم المتحدة لإعداد البرامج القطرية وخاصة في أعقاب توصيات التقييم الخارجي المستقل للمنظمة عام 2008.

118- ولم تكن هذه المشاركة، من الناحية العملية، بالأمر السهل أو المتجانس بالنسبة لجميع البلدان. وتشير أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الستة والستين المتوافرة (التي تغطي 78 بلدا حيث جرى تجميع بعض الدول الجزرية معا) إلى أن مشاركة المنظمة و/أو اندماجها في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية لم تكن متساوية وإن كانت كبيرة. وقد وضع ما يقرب من نصف هذه الأطر (28) بالتوازي مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وفي صلة واضحة معه، بما في ذلك جميع عمليات توحيد الأداء الثماني. غير أن التوافق مع أولويات إطار الأمم المتحدة لم يكن عموما سوى جزئيا. ومن بين أطر الأولويات القطرية الأخرى، أعد 25 منها بعد عملية إطار الأمم المتحدة، واثنان قبل أن يبدأ عمل هذا الإطار. ولم تكن العلاقة واضحة في النسبة الباقية البالغة 18 في المائة.

119- ومن ناحية أخرى، حصلت البعثة على تقييم مماثل من المقابلات التي أجرتها والملاحظة المباشرة خلال العمل الميداني فيما يتعلق بالجهود التي بذلتها المنظمة للمشاركة في عمليات إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة. ففي معظم البلدان التي زارها فريق التقييم، كان الاندماج ناجحا ورأى المشاركون أنه كان يمثل خبرة مؤسسية جيدة. غير أن هذا الاندماج في بعض البلدان إما لم يحدث أو لم ينجح.

120- وقد ظهر تقييم أكثر إيجابية من الردود على المسح الاستقصائي، حيث رأى ثلاثة وتسعون في المائة من المجيبين أن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل قد أعدت في صلات جيدة مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. غير أن نفس هؤلاء المجيبين كانوا يتشككون في فائدة عملية إطار الأولويات القطرية للمشاركة في إطار عمل الأمم المتحدة. وتعزى وجهات النظر الأكثر سلبية هذه على الأرجح إلى التعليقات التي تتردد كثيرا بأن الكثير من وثائق إطار الأمم المتحدة لا يولي اهتماما كافيا (أو أي اهتمام على الإطلاق في كثير من الحالات) للنشاط الاقتصادي وللزراعة والتنمية الريفية بصورة خاصة.

121- وتشير الصعوبات العملية التي ووجهت في الكثير من هذه المحاولات الأولية إلى أهمية تحديد أفضل السبل التي يمكن من خلالها تحقيق هذا التعاون المشترك بين الوكالات. ومن المهم لمواصلة إمعان الفكر في هذه المسألة من منظور المنظمة، تحليل ثلاث قضايا مترابطة:

- (1) الوضع الحالي لأنشطة إعداد البرامج التي يضطلع بها فريق الأمم المتحدة القطري، واحتمالات تطورها وانعكاسات سيناريوهات المستقبل المحتملة على احتياجات واستراتيجيات المنظمة في إعداد البرامج القطرية.
- (2) مزايا وعيوب التعاون والتقارب الوثيقين في أنشطة إعداد البرامج القطرية مع عملية أفرقة الأمم المتحدة القطرية والدرجة المنشودة من هذا التقارب.

(3) ما إذا كان ينبغي للمنظمة أن تحتفظ بنظام مستقل لوضع الإستراتيجية القطرية (إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل) التي تتوافق مع عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية مع الاحتفاظ بهيكل مؤسسي منفصل أو أن يرتبط إطار الأولويات بدلا من ذلك بصورة كاملة بعملية إعداد البرامج لأفرقة الأمم المتحدة القطرية ودمجها فيها.

122- وفيما يتعلق **بالقضية الأولى**، من المهم استعراض الوضع والتطور المحتمل لنهج توحيد الأداء إزاء إعداد البرامج القطرية. وقد أجريت ثمان تجارب بشأن توحيد الأداء حتى الآن ومن المقرر أن يخضع كل منها لعملية تقييم داخلية بقيادة البلدان يعقبها تقييم حكومي دولي كامل. وسوف تستغرق هذه العملية ما بين عامين وثلاثة أعوام. وعلى الرغم من عدم اليقين الذي يحيط بذلك التقييم، فإن فريق التقييم الحالي يعتقد، اعتمادا على الانطباعات ووجهات النظر التي جمعت خلال المقابلات التي أجريت في مقر الأمم المتحدة في نيويورك، أن عملية توحيد الأداء، المعرفة بأدق وأوسع تعبير لها، قد أثبتت أنها بالغة الطموح. فالتكاليف المالية والصعوبات السياسية والإدارية التي تنطوي على عملية تحديد نظام الميزانية والإبلاغ المشترك وتكاليف المعاملات التي تتحملها الوكالات قد تقدر بأنها كبيرة بشكل لا تقبله بسهولة معظم البلدان.

123- ومن ناحية أخرى، فإن من المتفق عليه أن 90 في المائة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية سوف تستعرض خلال السنوات الثلاث القادمة عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية بالاعتماد على الدروس المستفادة من التجارب الخاصة بتوحيد الأداء. ولدى بعثة التقييم انطباع بأن هناك توافقا كبيرا في الآراء والإرادة السياسية على مواصلة عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وتوسيع نطاقها والوصول إلى ذلك الهدف. وعلاوة على ذلك، يبدو لنا أن الخطوط التوجيهية الجديدة التي أصدرتها في يناير/ كانون الثاني 2010 مجموعة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية بشأن إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وخطة عمله يمثلان توافق الآراء الذي تم التوصل إليه بشأن الطريق إلى التقدم. وتحدد هذه الخطوط التوجيهية الطريقة التي تفسر بها بوضوح طبيعة ومحتوى ودرجة التكامل المشترك بين الوكالات. ومن المهم ضمن جملة أمور إبراز ما يلي:

- (أ) إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية إطار استراتيجي.
- (ب) للوكالات (وخاصة الوكالات المتخصصة مثل المنظمة) أن تحدد مجالات العمل ذات الأولوية خارج هذا الإطار.
- (ج) ليس من الضروري أن تكون خطة عمل إطار الأمم المتحدة شاملة. فالوكالات أن تضع الأنشطة التي تقع خارج نطاق الجهاز الأساسي بشأن بعض الإجراءات المشتركة.
- (د) إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية إجراء مطلوب في جميع البلدان التي تقبل نشاط لإعداد البرامج القطرية من الأمم المتحدة. وخطة عمل الأمم المتحدة إجراء مقترح، ويترك وضعه لمناقشات فريق الأمم المتحدة القطري.

124- وهذه البيانات هامة بصورة خاصة في تحديد إستراتيجية التقارب والاندماج التي ينبغي أن تعتمد عليها المنظمة الآن في سياق وضع نظامها المؤسسي الجديد للتخطيط و إعداد البرامج غير أن المهم التأكيد بأن أنشطة إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة قد تتطور، وينبغي أن تنتبه المنظمة إلى هذه التغييرات وأن تتسم بالمرونة في إجراءاتها المتعلقة بإعداد البرامج القطرية حتى تتكيف مع الظروف المتغيرة.

125- وفيما يتعلق **بالقضية الثانية**، تجدر الملاحظة بأن هناك أربعة أسباب ملحة على الأقل لضرورة أن تندمج المنظمة، قدر المستطاع، في عملية إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة:

(أ) بوسع المنظمة بل ويجب أن تعمل على التأثير في محتوى ومجالات الأولوية المتضمنة في إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة. وقد لوحظ أن الزراعة والتنمية الريفية لم يتلقيا كثيراً من الاهتمام أو أي اهتمام في عدد كبير من أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ويحدث ذلك على الرغم من الأهمية النسبية للزراعة في الهيكل الاقتصادي لمعظم تلك البلدان وصلتها الوثيقة من ناحية الفقر والأمن الغذائي والعنف والقضايا الجنسانية وفيرس نقص المناعة البشرية وغير ذلك، التي تعد من الموضوعات الرئيسية المسيطرة في جميع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. فإذا أقامت المنظمة علاقات عمل جيدة مع وكالاتها الشقيقة، وبدأت مشاركتها بمشروع حسن الإعداد لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، ستكون في وضع يتيح لها التأثير في المناقشات وإدخال القضايا الزراعية بطريقة ملائمة ومتوازنة. كما أنها ستكون قادرة على العمل في هذه المشاكل بالطرق العريضة المتعددة القطاعات التي تطالب بها الحكومات الأعضاء باطراد: النهج البرامجي، والنتائج وليس المخرجات وغير ذلك.

(ب) تجد المنظمة صعوبة في معظم البلدان في جذب اهتمام السلطات السياسية العليا. وفي هذه البلدان، لا تكون القضايا الزراعية محور المناقشات السياسية. ومن ناحية أخرى توضع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية في تعاون وثيق مع وزارات التخطيط والاقتصاد والعلاقات الخارجية وفي كثير من الأحيان مع مكتب رئيس الوزراء. وتوفر المشاركة القوية في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية الفرصة للمنظمة للحوار على مستوى سياسي رفيع وإمكانية إدخال الموضوعات الزراعية في جدول الأعمال الشامل على المستوى الوطني.

(ج) تتيح المشاركة في عملية إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة إمكانية المشاركة في البرامج المشتركة بين الوكالات التي يمولها حساب الحكومة الأسبانية ويديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(د) في تلك البلدان التي تضطلع فيه الجهات المانحة الثنائية بنشاط كبير في دعم الأهداف الإنمائية للألفية وعملية إصلاح الأمم المتحدة - وهناك الكثير من هذه الجهات - يمكن أن تمثل المشاركة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والتوافق مع الأهداف الإنمائية للألفية عنصر جذب لتلك الجهات المانحة وييسر تنفيذ إستراتيجية المنظمة لتعبئة الموارد.

**التوصية 6:** ينبغي للمنظمة (أن تستمر) في بذل كل جهد ممكن للاندماج بالكامل في عملية إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة. وينبغي لتنظيم مشاركتها الفعالة وتأثيرها في تلك العملية، الشروع في عملية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل قبل بدء عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية مباشرة لتكون وسيلة لتزويد الممثلين القطريين للمنظمة بالعناصر التقنية المتعلقة بالقضايا الزراعية ومجالات الأولوية التي قد تدرج في المناقشات.

126- وفيما يتعلق **بالقضية الثالثة**، فإن من المهم التشديد على أن إطار الأولويات القطرية يحقق، في سياق إصلاح المنظمة، عدداً من الأغراض التي تتجاوز مجرد تنظيم وتسليم العمل على المستوى القطري. وثمة عدد من الأسباب تشير إلى حاجة المنظمة إلى إجراءات جيدة وفعالة لوضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل التي تكون، بالإضافة إلى ذلك، مستقلة وقائمة بذاتها. وتشمل بعض هذه الأسباب الأكثر أهمية ما يلي:

(أ) يظهر بوضوح من الأعمال الميدانية والردود على الاستقصاء أن هناك اعترافاً عاماً بين موظفي المنظمة بأن مكون عملية إعداد البرامج القطرية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يوفر الأداة التقنية والسياسية للممثلين القطريين للتفكير بطريقة إستراتيجية ومنهجية في القضايا والمشاكل السائدة في البلد، وتحديد مساهمات المنظمة التي تنطوي على أكبر قدر من الفعالية.



(ب) توفر عملية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الوسيلة لإجراء حوار سياسي رسمي رفيع المستوى مع الحكومات وأصحاب الشأن الآخرين قد يكون أداة لتعبئة الموارد وتحقيق فعالية البرنامج القطري الشامل.

(ج) كما أنه يساعد في تركيز عمل المنظمة خلال فترة التخطيط مما يزيد من احتمالات تحقيق تأثير كبير.

(د) يتيح، نتيجة للتخطيط والتركيز، التحديد الأفضل للاحتياجات من الدعم من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والمقر الرئيسي، وهذه مشكلة كثيرا ما يشير إليها موظفو المنظمة الميدانيون.

(هـ) أنه جزء أساسي من الإطار المؤسسي الشامل للإدارة القائمة على النتائج وإعداد البرامج والمساءلة، وأداة أساسية لتحديد نتائج الوحدة.

**التوصية 7:** نظرا لأن مكون إعداد البرامج القطرية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل يحقق العديد من الأغراض الرئيسية للمنظمة تتجاوز العمل على المستوى القطري، يوصي فريق التقييم بأن تحافظ المنظمة وتعزز من إجراءاتها الخاصة بإعداد البرامج القطرية المستقلة مع إبقائها في توافق مع تطور عمليات إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة ومستجيبة لها.

127- وفيما يتعلق بالتطور المحتمل لعملية "خطة العمل المشتركة" في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، فإن الانطباع الذي لدينا هو أن ذلك سوف يعتمد ببطء وفي بعض البلدان فقط. ويشير التحليل الوارد في الدراسة النظرية التي أجريناها لوثائق إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل إلى أن نحو ثلث هذه الأطر قد جرت مواعته بصورة واضحة مع أولويات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، وأن نحو الربع قد جرت مواعته بصورة طفيفة، ولم يتم مواعمة الباقي على الإطلاق، أو أن القرائن غير واضحة. وفي 18 في المائة من الحالات لم ترد حتى إشارة إلى أولويات إطار عمل الأمم المتحدة، ونظرا للطريقة التي تم بها حتى الآن إعداد عمليات إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، والصعوبات الطبيعية للتعاون المشترك بين الوكالات، نعتقد أن هذه الأرقام مرضية تماما عند هذه النقطة، وأنها تشير إلى تنامي التقارب بين العمليتين مما سيؤدي بالتدريج إلى برامج قطرية أكثر تكاملا.

128- ولاحظ فريق التقييم كذلك أن التعاون المشترك بين الوكالات في بعض البلدان، مثل موزامبيق وفيتن نام (وهما بلدان من بلدان توحيد الأداء) قد ازداد توسعا، واتفق على إعداد خطة عمل قطرية مشتركة تجمع بين مجموع المشاريع والإجراءات التي ستكون تحت مسؤولية جميع وكالات الأمم المتحدة. ومن غير الواضح بعد ما إذا كان هذا النمط من التعاون التشغيلي سوف يحقق تقدما في عدد كبير من البلدان إلا أن من المحتمل أن يحظى بقبول جيد في بعض البلدان التي لديها نظم تخطيط مركزية قوية مثل تركيا وإكوادور. وفي حالة فيتن نام، تطلب الحكومة هذا التكامل ولم تقبل في الواقع التوقيع على إطار للأولويات القطرية المتوسطة الأجل المستقل مع المنظمة ولا على وثائق تخطيط منفصلة أخرى مع الوكالات الأخرى. ومن ناجية أخرى فإن بعض البلدان مثل الهند لا تبدي اهتماما واضحا بخطة عمل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

129- وتشير هذه الاختلافات فيما بين البلدان إلى أن من غير المحتمل أن تنفذ خطط عمل مشتركة في عدد كبير من البلدان في المستقبل القريب. ولهذا السبب ينبغي للمنظمة، شأنها شأن الوكالات المتخصصة الأخرى، أن تحافظ وتدعم عملياتها الخاصة المتعلقة بوضع خطط العمل القطرية، وتعديلها استجابة لتطور عمليات إعداد البرامج القطرية للأمم المتحدة.

#### 4- الأولويات الوطنية والملكية القطرية

130- يتمثل المكون الأول في عملية إعداد البرامج القطرية الكاملة في تحديد القضايا والمجالات الرئيسية ذات الأولوية التي ترغب الحكومة في تركيز جهودها الإنمائية عليها. وتقع المسؤولية الأولى عن وضع هذا المكون على عاتق الحكومة. ولدى معظم البلدان نظام للتخطيط و إعداد البرامج يوفر، على أساس منتظم، المعلومات والوثائق اللازمة والعمليات المؤسسية والسياسية اللازمة لتشغيلها. وتشير الدراسة النظرية لوثائق إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل إلى أن هناك من بين التقارير الستة والستين خمس حالات فقط لم تحدد فيها الأولويات الوطنية.

131- وعلى الرغم من أن هذه المعلومات تشير إلى أن لدى معظم البلدان شكلا أو آخر من نظم التخطيط وإعداد البرامج، ينبغي أن تكون المنظمة مستعدة للتعامل مع الأوضاع التي لا يكون فيها لدى البلد هذه النظم. وفي عدم وجود أولويات وطنية حسنة التحديد تتضمن اختيار مجالات العمل ذات الأولوية، يتعذر على المنظمة الاضطلاع بعملية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الذي يؤدي إلى تحديد المجالات التي ستركز فيها المنظمة جهودها. غير أن من الصحيح أيضا، كما أشير في قسم سابق، أن من الضروري بصورة مطلقة، في السياق المؤسسي الحالي، أن تكون هناك أطر أولويات قطرية متوسطة الأجل حسنة الإعداد للمنظمة في أكبر عدد ممكن من البلدان. وفي هذا الصدد، فإن من المهم ملاحظة أن الدراسة النظرية لوثائق إطار الأولويات القطرية تبين أن هناك ارتباطا كبيرا بين وجود إطار قوي للأولويات الوطنية ونوعية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، وهو أمر لاحظته فريق التقييم في الميدان (انظر الفصل الرابع).

132- ونظرا لهذا الارتباط، يتعين تحديد الكيفية التي يمكن أن تستجيب بها المنظمة في هذه الحالات التي لا يتوافر فيها إطار الأولويات القطرية. وهناك عدد من البلدان التي تقع ضمن تصنيف الأمم المتحدة لأقل البلدان نموا لا يملك التقاليد أو القدرات التقنية على الاضطلاع بعملية التخطيط وإعداد البرامج الفعالة. ويتمثل دور المنظمة التقليدي في توفير الدعم التقني الضروري لتلك البلدان التي تحتاج، وتريد، الدعم لوضع إستراتيجية وطنية، وبرنامج للزراعة والأمن الغذائي. ونظرا لأهمية هذه الإستراتيجية الوطنية لتخطيط المنظمة، ينبغي أن يصبح هذا التعاون أكثر منهجية وأقوى تعزيزا من جانب المنظمة.

**التوصية 8:** ينبغي للمنظمة، في تلك الحالات التي لا يكون فيها لدى البلد نظام وظيفي للتخطيط و إعداد البرامج، أن تعرض بصورة استباقية توفير المساعدات التقنية لوضع إطار وطني للأولويات الإنمائية في قطاع الزراعة وما يتصل به من المجالات الواقعة ضمن اختصاصات المنظمة.

133- وفيما يتعلق بهذه التوصية، يتعين الإشارة إلى ثلاثة اعتبارات إضافية. أول اعتبار يتمثل في أن من الضروري أن تتضمن عملية إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الناجحة إجراءات حسنة الإعداد لضمان وجود حوار بناء مع الحكومة. وينبغي أن يساعد ذلك في دفع البلد إلى تولي ملكية عملية إعداد البرامج الإستراتيجية التي تمثل عنصرا رئيسيا في تنفيذها الفعال.

134- والاعتبار **الثاني** يتمثل، كما أشير في الدراسة النظرية، في أن أحد العوامل الرئيسية في زيادة جودة إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل هو توافقها الواضح مع الأولويات الوطنية.

135- وأخيرا، يتعلق الاعتبار **الثالث** بالقدرة المؤسسية التي يتعين على المنظمة أن توفرها لتقديم المساعدات التقنية اللازمة لدعم عملية وضع أطر الأولويات القطرية. وتؤدي التجميعات اللاحقة لعمليات التقييم السابقة، فضلا عن تقرير أخير أعده مكتب المفتش العام في المنظمة المعلومات الواردة في عملنا الميداني والتي تشير إلى أن المنظمة لا تملك دائما، في الميدان، الموارد البشرية اللازمة مع التدريب الملائم ومستوى الخبرة لتقديم هذه المساعدات. غير أن هناك تفاوتات شديدا، وقد لا يكون لدى عدد كبير من المكاتب جوانب القوة اللازمة. غير أنه مع تطبيق اللامركزية،

وخاصة بعد شغل جميع الوظائف الشاغرة، قد تصبح القدرات المشتركة للمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية، العاملة كفريق، في وضع أفضل لتوفير المساعدات اللازمة لتلك البلدان التي تحتاج إليها.

136- وعلاوة على ذلك، يمكن استخدام نهج مؤسسية أخرى. ويتمثل أحد الاحتمالات التي استكشفتها الفريق أنه يمكن لمركز الاستثمار في المنظمة الذي يتمتع بخبرات طويلة في توفير هذا النوع من المساعدات في سياق إعداد برامج الاستثمار الكبيرة للبنك الدولي، أن يسهم في هذا العمل إذا طلب دعمه مع مهلة زمنية كافية. وكما نوقش في القسم التالي، فإن النهوض بتنسيق دورات التخطيط الداخلية للمنظمة، فضلا عن تعزيز المسؤوليات الشاملة للمكاتب الإقليمية في عملية إعداد البرامج القطرية قد يساعدا في جعل هذا التعاون المؤسسي أمرا ممكنا ومثمرا.

## 5- إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل و خطة العمل القطرية: الطابع والمحتوى والدورة الزمنية

137- قدمت الخطوط التوجيهية لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل لعام 2006 وصفا كاملا بصورة معقولة لطابع ومحتوى هذا الإطار. غير أنه كانت هناك مناقشات مطولة مؤخرا داخل المنظمة بشأن هذه الموضوعات الرئيسية في سياق إصلاحات المنظمة والتحديات والفرص الجديدة الآخذة في الظهور بالنسبة لإعداد البرامج القطرية. ولذا فقد قام فريق التقييم بإجراء تحليل واستعراض دقيقين للمعلومات المتلقاة، ونظر في وجهات نظر الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات بشأن هذه القضايا الرئيسية الثلاث المتعلقة بأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطط العمل القطرية الجديدة: طابعها ومحتواها وأنسب دورة زمنية لإعدادها.

138- وعلى الرغم من طرح حجج سليمة لمصلحة كل جانب من وجهات النظر الكثيرة والمختلفة، وأن من الضروري أن تكون هناك دائما درجة من المرونة والمواءمة في كل حالة معينة، فإن فريق التقييم توصل إلى ما يعتبره مجموعة معقولة من "أفضل الممارسات" لكل قضية منها. ويرتكز التحليل على ستة مصادر رئيسية للمعلومات هي: (أ) المناقشات واسعة النطاق في كافة أنحاء المنظمة؛ (ب) استعراض دقيق للوثائق المتعلقة بهذا الموضوع أعدت داخل المنظمة خلال العام الماضي؛ (ج) قرائن من الدراسة النظرية بشأن وثائق إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل؛ (د) قرائن من التجميع الإحصائي لعمليات التقييم السابقة؛ (هـ) الردود على المسح الاستقصائي الذي أرسل إلى الممثلين القطريين والممثلين المقيمين للأمم المتحدة؛ (و) تحليل من خلال المقابلات واستعراض الدراسات بشأن الطريقة التي تعالج بها وكالات الأمم المتحدة الأخرى هذه المشكلة.

## ألف- طبيعة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطط العمل القطرية

139- أوضحت الخطوط التوجيهية لعام 2006، كما أشير في القسم الثاني - 3 باء، أن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل هو أساسا إطار استراتيجي على المستوى القطري بشأن المساعدات التي تقدمها المنظمة. كذلك فإن الوثائق الأخيرة التي تصف وتحدد النظام المؤسسي الجديد للتخطيط و إعداد البرامج تصف بوضوح أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بأنها إطار استراتيجي. ويتسق ذلك أيضا مع توصيف وثيقة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية في الخطوط التوجيهية الجديدة لهذا الإطار التي أصدرتها الأمم المتحدة مؤخرا (يناير/ كانون الثاني 2010).

140- ويتفق فريق التقييم مع هذا التعريف. ويعني ذلك أن من الضروري أن يكون إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وثيقة إستراتيجية قصيرة ومركزة تحدد، بالاشتراك مع

الحكومة وعلى أساس الأولويات الحكومية، المجالات التي يمكن أن تسهم فيها المنظمة على أفضل وجه في ضوء إطارها الاستراتيجي العالمي الذي يحدد مزاياها النسبية.

141- ومن ناحية أخرى، فإن خطة العمل القطرية عبارة عن وثيقة أكثر تفصيلاً ومطرده التطور تصف نتائج الوحدة القطرية ووسائل تحقيقها. وتوفر وصفاً تفصيلياً للمشاريع وأنشطة التعاون التقني، والموارد المتاحة، والأنشطة والمخرجات التي سوف تسهم في تحقيق نتائج الوحدة. وينبغي أن تكون "وثيقة حية" تخضع للتعديل كلما ووفق على مشاريع وأنشطة جديدة وجرى تمويلها إما من موارد المنظمة الخاصة أو من خلال مساهمات طوعية مقدمة من وكالات أخرى أو جهات مانحة ثنائية أو الحكومات ذاتها. ويتفق ذلك مع النظام المقرر الذي يمكن وينبغي استعراض خطط العمل في إطاره كل ستة أشهر.

142- وثمة ثلاث مسائل ينبغي معالجتها فيما يتعلق برابط إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بخطة العمل القطرية.

143- تتعلق **المسألة الأولى** بما إذا كان ينبغي أن تتوافق جميع المشاريع والأنشطة الخاصة بالمساعدات التقنية القطرية، التي سوف تدرج في خطة العمل القطرية، مع الأولويات الواردة في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. ويرى فريق التقييم أن الرد على هذا السؤال هو بالإيجاب بصرف النظر عما إذا كانت الوحدة هي المسؤولة عن الميزانية.

144- وتشير **المسألة الثانية** إلى الحاجة إلى إتاحة "نافذة" في هيكل خطة العمل القطرية لإدخال المشاريع والأنشطة التي لا تتصل بصورة مباشرة بالمساعدات القطرية. ويشمل ذلك الأنشطة التي تقع ضمن فئة من الفئات التالية:

(أ) الأولويات الناشئة في المجالات التي للمنظمة فيها دور إرشادي قوي؛ (ب) الأنشطة التي تسهم في المنتجات المؤسسية التي تشكل جزءاً من الخطة المتوسطة الأجل (مثل الإحصاءات)؛ و (ج) الأنشطة الخاصة بتنفيذ ولاية المنظمة على الصعيد العالمي (مثل رصد المعاهدات والاتفاقيات).

145- وتشير **المسألة الثالثة** إلى الحاجة إلى ضمان أن تكون جميع الأنشطة التي تشكل جزءاً من خطة العمل القطرية قد نوقشت مع الممثلين القطريين وحصلت على موافقتهم. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يتمتع هؤلاء الممثلين بمسؤوليات تنسيقية عن جميع أنشطة المنظمة في البلد.

**التوصية 9:** ينبغي أن تتوافق جميع مشاريع وأنشطة المساعدات التقنية القطرية المدرجة في خطة العمل القطرية مع مجالات الأولوية التي اختيرت في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. غير أنه يجوز أن تتضمن خطة العمل القطرية "نافذة" لاستيعاب الأنشطة التي تستوفي المعايير التالية: (أ) الأولويات الناشئة في المجالات التي يكون للمنظمة فيها دور إرشادي قوي؛ (ب) الأنشطة التي تسهم في المنتجات المؤسسية التي تشكل جزءاً من الخطة المتوسطة الأجل (مثل الإحصاءات)؛ و (ج) الأنشطة الخاصة بتنفيذ ولاية المنظمة على الصعيد العالمي (مثل رصد المعاهدات والاتفاقيات). وينبغي مناقشة جميع الأنشطة المدرجة في خطة العمل القطرية، بما في ذلك تلك المستمدة من نتائج وحدة المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمقر الرئيسي، وتلك الواردة في "النافذة" مع الممثلين القطريين وموافقتهم، وأن يتم التنفيذ تحت مسؤولياتهم التنسيقية.

146- ويود فريق التقييم أن يثير مسألتين إضافيتين بشأن طبيعة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، قد تكون كلتاها حساسة بعض الشيء من الناحية السياسية.

147- تشير **المسألة الأولى** إلى الأوضاع التي لا يكون فيها البلد مهتماً بالمشاركة في وضع إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وتمثل هذه الأطر، في سياق ما بعد الإصلاح، بوصفها جزءاً من إعداد البرامج القطرية، نشاطاً إلزامياً فضلاً عن كونها عنصر بناء ضروري في عملية إعداد البرامج القطرية. وعلى ذلك يتعين على المنظمة، في تلك الحالات التي يكون فيها البلد عازفاً عن

المشاركة، أن تضع عملية داخلية تحدد بالتقريب عملية إعداد البرامج القطرية المثالية بصورة وثيقة قدر المستطاع.

148- والمسألة الثانية تتعلق بالسؤال عن الجهة في الحكومة التي تعتبر النظير الأنسب للمنظمة في إجراء الحوار الذي يؤدي إلى مجالات التعاون المتفق عليها. وبصورة رسمية، من الذي سيوقع على إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل من جانب الحكومة؟

149- وفي معظم البلدان فإن الجهة النظرية المعنية والتاريخية هي وزارة الزراعة. غير أن هناك مشكلتين محتملتين في هذا الصدد: فأولاً، فإن ولاية المنظمة تتجاوز، في معظم الحالات، اختصاصات وزارة الزراعة. وثانياً، في أي الأحوال تقع مسؤوليات التخطيط والقرارات الخاصة بالالتزام بمخصصات الميزانية من الموارد الوطنية أو موارد المساعدات الإنمائية الرسمية التي تحت سيطرة الحكومة، في وزارات أو وكالات تخطيط أخرى. وقد أشار بعض الموظفين الحكوميين، خلال زيارتنا الميدانية، إلى أن الجهة النظرية الملائمة للتوقيع على إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل ليست وزارة الزراعة بل بعض الوكالات الأخرى.

**التوصية 10:** ينبغي تشجيع الممثلين القطريين على طلب أعلى المستويات الممكنة في الحكومة لتكون نظيرا للتوقيع على إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، إلا أنه ينبغي منحهم أعلى قدر من المرونة في تحديد الاختيار النهائي، بالتشاور مع الحكومة. ويرى فريق التقييم ضرورة تحليل هذا الوضع في كل حالة معينة. وينبغي في جميع الأحوال إشراك جميع الوزارات التي تتعلق اختصاصاتها بمجالات عمل المنظمة في عملية التشاور. وينبغي تحديد هذا الجانب بعينة من العملية بصورة واضحة في القسم الخاص بإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في الخطوط التوجيهية الجديدة بشأن إعداد البرامج القطرية.

150- وسوف توفر موافقة لجنة البرنامج على الخطوط التوجيهية وهو إجراء اقترح في القسم الخامس -2 الموافقة السياسية اللازمة للممثلين القطريين للتصرف بقدر كاف من المرونة.

## باء- محتوى أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل

151- على الرغم من أن هناك اتفاقا عاما على ضرورة أن يكون إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وثيقة موجزة ومركزة، ثمة وجهات نظر متباينة بشأن ما هو المحتوى المنشود من إطار الأولويات القطرية الكامل والجيد. وقد ناقش فريق التقييم هذا الموضوع باستفاضة داخل المنظمة، ويبدو على أساس هذه المناقشات والمقترحات المختلفة التي تلقيت خلال الزيارات الميدانية، أن هناك أربع مسائل رئيسية يتعين دراستها هي: (أ) درجة التفاصيل التي ينبغي أن تحدد بها المخرجات وتوصف؛ (ب) ما إذا كان ينبغي أن يتضمن إطار الأولويات القطرية النتائج<sup>13</sup>؛ (ج) ما إذا كان ينبغي أن تتضمن تحديدا لإستراتيجية التنفيذ التي سوف تستخدم في تنفيذ المدخلات؛ (د) ما إذا كان ينبغي أن تتضمن الوثيقة بعض أنواع الأرقام الإشارية للميزانية.

152- وفيما يتعلق **بالمسألة الأولى**، يرى فريق التقييم أنه ما أن يتم تحديد مجالات الأولوية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، ينبغي أن يكون هناك تحديدا واضحا للطريقة التي تسهم بها هذه المخرجات المتوقعة في النتائج الإقليمية و/أو التنظيمية، وأن من الضروري تحديد هذه المخرجات على وجه الدقة وبأكبر قدر ممكن من التفاصيل. فالوصف الدقيق للمخرجات المتوقعة سوف يمكن من تحديد نتائج الوحدة الموثوق بها والتي تتسق مع مستوى خطة العمل، كما ييسر تقدير الاحتياجات من الميزانية لتحقيق النتائج المتوقعة.

153- وفيما يتعلق **بالمسألة الثانية**، فإن فريق التقييم يرى أن لا تكون النتائج جزءا من محتوى إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل فلن يمكن وصف النتائج بدرجة كافية من اليقين والتفاصيل إلا بعد أن توضع المشاريع والأنشطة التي ستدرج في خطة العمل وضمن الميزانية الخاصة بها.

154- وفيما يتعلق **بالمسألة الثالثة**، فإن من المهم عدم قصر محتوى أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل على مجرد تحديد مجالات الأولوية والنتائج المتوقعة. وينبغي للوثيقة، استنادا إلى الوظائف الأساسية للمنظمة - مزاياها النسبية من منظور وظيفي - وإلى الظروف الخاصة السائدة في بلد معين، أن تستخدم مستوى معين من التفصيل لوصف إستراتيجية شاملة للتنفيذ وتحديد الوسائل التي سوف تطبق (التدريب، ونقل التكنولوجيا الدولية وبناء المؤسسات والمشورة المتعلقة بالسياسات، وغير ذلك). ونظرا لما تنطوي عليه بيئة المساعدات الإنمائية الرسمية الجديدة (التي

<sup>13</sup> قد يتباين تعريف "النتائج" و"المخرجات" تباينا شاسعا في أنحاء المنظمة وفيما يتجاوزها. وإننا نلتزم بتعاريف لجنة المساعدات الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المستخدمة على نطاق واسع: **النتائج** - هي المنتجات والسلع والخدمات الرأسمالية التي تنتج عن تدخل إنمائي (وقد تضمن أيضا التغييرات الناشئة عن التدخل وثيق الصلة بتحقيق المخرجات). **والمخرجات** هي التأثيرات قصيرة الأجل والمتوسطة الأجل المحتملة أو المخففة لنتائج التدخل. وبأسلوب آخر، فإن النتائج هي التي تقع تحت سيطرة جهة التنفيذ، فهي المنتجات والخدمات الناشئة عن الأنشطة. أما المخرجات فتقع خارج نطاق السيطرة المباشرة لجهة التنفيذ: فهي المستوى الأول للتأثيرات استنادا إلى الافتراض بأن منتج أو خدمة سوف يكون لها بعض الآثار.

يرد وصف لها في القسم الرابع - (5)، من انعكاسات، يبدو أن المشورة المتعلقة بالسياسات والتعزيز المؤسسي يحتلان أولوية متقدمة.

**التوصية 11:** ينبغي لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل أن تتضمن المخرجات المتوقعة بأكبر قدر ممكن من التفاصيل. وينبغي أن لا تتضمن النتائج. وينبغي أن تتضمن وصفا مقنعا للإستراتيجية التي ستستخدمها المنظمة في تسليم تعاونها مع مراعاة الوظائف الأساسية والأدوات الرئيسية المحددة في الخطة المتوسطة الأجل لكل نتيجة تنظيمية في المنظمة.

155- وأخيرا، فإنه فيما يخص **المسألة الرابعة**، المتعلقة باستحسان إدراج أرقام إشارية للميزانية في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، أجرى فريق التقييم تحليلا دقيقا لهذه المسألة موضع الجدول لإدراج نوع من أرقام الميزانية، وتجدر، كنقطة مرجعية، ملاحظة أن وثائق أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تتضمن بالفعل، كإجراء موحد، أرقاما مستهدفة في الميزانية.

156- غير أنه في حالة المنظمة، ونظرا للقدرات المؤسسية المتوافرة حاليا والأوضاع المختلفة للمنظمة على المستوى القطري، يرى فريق التقييم إن الوضع الوسيط هو الأكثر ملاءمة، ويقترح أن يتضمن إطار الأولويات القطرية المثالي الأرقام التالية المتعلقة بالميزانية:

تقدير الاحتياجات الإشارية من الميزانية لتحقيق النتائج المتوقعة؛  
رقم مستهدف للمساهمات التي ستقدمها المنظمة من ميزانيتها الخاصة (البرنامج العادي وبرنامج التعاون التقني الأموال من خارج الميزانية المتاحة والمتوقعة بصورة مؤكدة) لكل مجال من مجالات الأولوية و/أو النتائج المتوقعة؛  
رقم مستهدف للمساهمات التي تكون الحكومات على استعداد للالتزام بها لكل مجال من مجالات الأولوية و/أو النتائج المتوقعة. ويتصل ذلك اتصالا وثيقا في بيئة المساعدة الإنمائية الرسمية الناشئة بأن البلد قد يستطيع أن يبيت في نسبة كبيرة من مساهمات الجهات المانحة الثنائية.

157- وتتمثل الميزة الرئيسية لهذا الهيكل في أنه يدفع الشركاء الرئيسيين في الاتفاق إلى اتخاذ قرارات بشأن المساهمات المتوقعة في الميزانية، ويوفر في نفس الوقت أرقاما إشارية بشأن الموارد اللازمة لتحقيق النتائج المتوقعة التي يمكن أن تستخدم في تحديد وتنفيذ إستراتيجية تعبئة الموارد.

158- ويتطلب هذا المقترح، حتى يصبح ممكنا، عددا من الظروف هي: (أ) أن تضع المنظمة، على أساس النتائج المتوقعة، تقديرا للاحتياجات من الميزانية؛ (ب) يتعين على المنظمة أن تنقح من الطريقة التي تخصص بها أموال البرنامج العادي (ولاسيما أموال برنامج التعاون التقني) في الوقت الحاضر، وهو موضوع تجري دراسته بالتفصيل في القسم الخامس - 7 أدناه؛ و(ج) أن يكون البلد مستعدا للإعلان على الأقل عن التزامات إشارية للميزانية لدورة تخطيط مدتها أربع سنوات.

159- ومن الطبيعي أن واقع العمل على المستوى القطري سوف يعني أن على الممثلين القطريين في كثير من الأحوال إن لم يكن معظمها إجراء المناقشات المتعلقة بتعبئة الموارد مع كل من الحكومة والجهات المانحة في نفس الوقت. لذلك، فإن من المشكوك فيه ما إذا كانت الحكومات سوف تسلم بالفعل التمويل الذي وعدت به. ومع ذلك، فإن فريق التقييم يرى أن المقترح المشار إليه أعلاه يتحرك في الاتجاه الصحيح من حيث إعداد البرامج القطرية أخذا في الاعتبار التطور المتوقع لبيئة المساعدات الإنمائية الرسمية في المستقبل القريب.

160- وفي حين أن ذلك يمثل المحتوى المثالي المقترح لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، فإن فريق التقييم يعتقد أنه لا يمكن بل ولا يجب أن يطبق في دورة إعداد البرامج القادمة التي سوف تبدأ في 2012، عندما يبدأ تخطيط العمل القطري. فالمقترح يحتاج إلى قدرات ومعارف، وإلى الوقت الكافي بالأخص، حيث أن ذلك لا يتوافر الآن في معظم مكاتب المنظمة القطرية، وهذه حقيقة تتبع بوضوح من تجميع عمليات التقييم السابقة والتقارير الأخيرة التي أعدها مكتب المفتش العام بشأن المكاتب القطرية ووضع الأولويات. وعلاوة على ذلك قد يتعين على المنظمة أن تمر بعملية مؤسسية معقدة لتغيير إجراءاتها المتعلقة بالميزانية في برامج التعاون التقني لمواءمتها مع التوصيات الواردة في هذا التقييم.

161- ويرى فريق التقييم أن الأولوية الأولى للمنظمة في الوقت الحاضر تتعلق بالتنفيذ الناجح للنظام المؤسسي الشامل للتخطيط وإعداد البرامج والمساءلة (بما في ذلك خطط العمل القطرية). ويقتضي تيسير هذا الأمر خلال دورة إعداد البرامج الأولى أن تحرص المنظمة على أن لا تبالغ في طلباتها من تلك الموارد البشرية الشحيحة بدرجة كبيرة في المنظمة والتي يمكنها أن توفر الدعم والتدريب في وضع البرامج بصورة عامة وإعداد البرامج القطرية بصورة خاصة. غير أنه يقترح أيضا من أجل التقدم في الاتجاه المنشود، وضع بضع حالات تجريبية للتنفيذ الكامل "لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الكاملة" المشار إليها أعلاه في دورة إعداد البرامج الأولى، وإجراء الاختبارات بشأن الإمكانيات الحقيقية، وأهمية إدراج هذه الأرقام الإشارية المتعلقة بالميزانية.



**التوصية 12:** ينبغي أن تتضمن الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، في المستقبل، أرقاماً إشارية عن الاحتياجات من الموارد لتحقيق النتائج المتوقعة، وأن تتضمن التزامات محددة من الميزانية التي تكون المنظمة والبلد المضيف على استعداد لتقديمها لإعداد الأنشطة في مجالات الأولوية المختارة خلال العامين التاليين. غير أنه نظراً لمحدودية القدرات المتوافرة في المنظمة في هذا الوقت، يوصي بالتغاضي عن هذه الاحتياجات في دورة إعداد البرامج الأولى لإدراج خطط العمل القطرية (2012-2013) ما عدا في عدد قليل من الحالات التجريبية التي سيجري وضعها لأغراض التعلم والاختبار. ويجب اتخاذ قرار نهائي بشأن المحتوى التفصيلي لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع الأخذ في الاعتبار النتائج والدروس المكتسبة من دراسات الحالة التجريبية هذه.

162- وثمة عنصران آخران يتصلان بذلك ويمكن إدراجهما كجزء من المحتوى المنشود لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل المثالي إذا يسرت الظروف ذلك وأتاحته:

- (أ) أولهما تشكيل فريق مهام لوضع أفكار معينة للمشاريع والأنشطة في مجالات العمل المتفق عليها، وهو إجراء يستخدم في بعض الأحوال في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. فإذا كانت الحكومة على استعداد للالتزام بهذا الترتيب، ينبغي أن يتضمن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل توصيفاً واضحاً لفريق (أو فرق) المهام المشار إليه والأهداف منه وولايته وجدول زمني للعمل والمخرجات.
- (ب) ويتعلق العنصر الثاني بإدراج عناصر الميزانية المشار إليها أعلاه: فإذا كانت هناك جهة أو أكثر من الجهات المانحة الثنائية مهتمة بالالتزام بالأولويات الواردة في إطار الأولويات القطرية بمبادرة منها، يمكن أن تتضمن وثيقة الإطار إشارة إلى تلك الجهة والأفكار الرئيسية للمشاريع المتفق عليها وأرقام التمويل التقريبية.

### جيم- الحالة الخاصة لأنشطة الطوارئ في سياق إعداد البرامج القطرية

163- زادت أنشطة المنظمة المصنفة بأنها "أنشطة طوارئ وإعادة تأهيل" بمعدل شديد السرعة خلال السنوات الأخيرة، سواء بصورة مطلقة أو كنسبة من الحافظة الشاملة لأنشطة المنظمة. ويرجع ذلك، في جزء منه، إلى الكمية الكبيرة من الموارد المتاحة لهذا النوع من الأنشطة، وإلى التعريف المرن الذي تستخدمه الجهات المانحة للأنشطة التي يمكن وصفها بأنها حالات طوارئ. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الوضع أعلى وتيرة في بعض البلدان حيث يجري، لأسباب سياسية، إدارة صناديق التنمية في ظل بعض القيود.

164- ونتيجة لذلك فإن تعبير "أنشطة الطوارئ" يشمل طائفة عريضة من مختلف الإجراءات التي تعطي العديد من الأهداف المترابطة. وتستخدم المؤسسات المختلفة بل وحتى الوحدات المختلفة في المنظمة مصطلحات مختلفة في تحديد هذه الطائفة العريضة من الوظائف والأنشطة، وحتى، في بعض الأحيان، بحسب حساسيات البلدان المعنية. ودون أي ادعاءات خاصة بصحتها دون غيرها، نستخدم في هذا القسم المصطلحات والفئات التالية:

- 1- **التأهب والحد من المخاطر** ، بما في ذلك الأنشطة التي ستخفف من التأثيرات مثل التأهب المؤسسي والتشغيلي والإنذار المبكر وتقدير المخاطر وبناء نظم قادرة على المقاومة والوقاية من الأضرار (مثل من خلال إقامة السدود أو غير ذلك من منشآت التحكم في المياه) وغير ذلك.
- 2- **الإغاثة الإنسانية** ، بما في ذلك إنقاذ الأرواح مثل الأغذية والأدوية، والمأوى (مقابل تقديم الدعم لإنقاذ سبل المعيشة مثل إحلال الأصول) وغير ذلك من أشكال تدابير مواجهة الطوارئ الفورية مثل نقل الحيوانات المعرضة لخطر النفوق وغير ذلك.
- 3- **إعادة التأهيل والعودة إلى التنمية** ، بما في ذلك عدد كبير من الأنشطة (مثل إحلال الأصول) التي تصمم بصورة خاصة لإنهاء مرحلة الإغاثة الإنسانية واستعادة الأوضاع التي كانت سائدة قبل أحداث الأزمة، والموجهة نحو "العودة على نحو أفضل" وزيادة رفاه

السكان المستهدفين في المدى الطويل. ولا تختلف هذه الأعمال، في الحالات المتقدمة من إعادة التأهيل، عن الأنشطة الإنمائية المعتادة.

165- ولدى المنظمة مزايا نسبية حسنة التحديد في الأنشطة التي تقع ضمن الفئتين 1 و3. وقد يكون لديها أيضا دور استشاري محدود في الأنشطة الواقعة في الفئة 2 (مثل توفير معلومات خط الأساس وتقديم المشورة بشأن طبيعة المعونة الغذائية لتيسير العودة إلى الإمدادات الذاتية). وتشير الاستعراضات التي أجراها فريق التقييم ومتابعة عدد من الوثائق إلى أن هناك درجة كبيرة من توافق الآراء بشأن هذا البيان.

166- غير أن طبيعة التمويل، والحالات الملحة والاحتياجات التي تتوافر عادة في هذه الأنواع من الأوضاع خفت من التقسيم الدقيق للعمل مع المنظمات الأخرى وخاصة برنامج الأغذية العالمي. وعلاوة على ذلك، تحدد الأنشطة في المنظمة بأنها "طوارئ" إلى حد كبير وفقا لمصدر التمويل وليس محتوى الأنشطة ذاتها. وعلى الرغم من أنه قد يكون هناك تداخل محدود مع مصادر التمويل، فإن الجزء الأكبر من الأنشطة التي تصنفها المنظمة على أنها "طوارئ" تمول بمساهمات طوعية تأتي من الأموال الخاصة "بالشؤون الإنسانية" و"الطوارئ" لدى الجهات المانحة الثنائية.

167- ووفقا للقواعد الحالية، تدار جميع أنشطة الطوارئ بواسطة شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر الرئيسي، وليس المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية أو المكاتب القطرية. وتبرر الاحتياجات الخاصة التي للأنشطة من الفئة 3 (والفئة 2 في الحالة النادرة التي قد تشارك فيها المنظمة) للسرعة والمرونة، ووجود المسؤولين عن الميزانية في المقر الرئيسي، وأن هذه الأنشطة تحكمها مجموعة متباينة من القواعد الإدارية. وعلاوة على ذلك، فإن عملية صنع القرار لدى الجهات المانحة فيما يتعلق بتمويل حالات الطوارئ تتم عادة على المستوى المركزي في عواصم البلدان المانحة، ويجري التفاوض بشأنها مع المقر الرئيسي للمنظمة في روما.

168- وفيما يتعلق بمسألة التخطيط و إعداد البرامج على المستوى القطري التي تعيننا هنا، فإن هذا النظام المركزي في المقر الرئيسي يعني أن التخطيط للطوارئ كان مركزيا أيضا، وأن له علاقة واهية مع ممثلات المنظمة. وقد أجرت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل مؤخرا مراسم إطلاق نظامها بشأن "خطط عمل الطوارئ"، الذي يمثل أداة للتخطيط يبدو أن تتجه إلى التداخل مع كل من إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية. ولم تحدد خطط العمل على أنها وثيقة إستراتيجية بل "وثيقة إعداد البرامج" تقع بين "المشروع والإستراتيجية التنظيمية". ويجري هذا النظام، بصورة مماثلة لإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل عملية لتحليل الأوضاع ووضع الأولويات والتخطيط. ويؤدي ذلك إلى إعداد إطار منطقي "وخطة أنشطة" مع قائمة بأنشطة ومخرجات مزودة بتكاليف تقريبية (أي تقترب من خطة العمل القطرية).

169- وتجدر الملاحظة بأن هذه المبادرة قد أطلقت في نفس الوقت الذي كانت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل تبذل فيه بعض الجهود التي تبدو جادة لمحاولة إدراج أنشطتها في حالات الطوارئ بدرجة أكبر في عمليات إعداد البرامج والإدارة الشاملة في المكاتب القطرية. وتنص الخطوط التوجيهية لخطط العمل على أن هذه الخطط ستكون "أداة رئيسية لجمع الأموال"، وأن من الضروري أن تكون "جزءا أساسيا من إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل". ولم تراعى خطة العمل القطرية في الخطوط التوجيهية بالنظر إلى أنها لم تصبح حقيقة واقعة بعد. غير أن النطاق الزمني لخطة العمل الذي يتراوح بين 6 أشهر وعامين، ودورها المتوقع بوصفها "صلة بين المشاريع والأداء التنظيمي" ينطوي على قدر من التداخل.

170- ويبدو لنا أنه نظرا لأن إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل عبارة عن إطار لإعداد البرامج الإستراتيجية

لا يتضمن سوى تحديد مجالات الأولوية لتعاون المنظمة مع بلد بعينه، يتعين أن يتضمن إطار الأولويات القطرية في جميع تلك البلدان التي تنطوي على احتمالات معقولة لوقوع كارثة طبيعية أو كوارث أخرى - وهو الأمر المرجح في معظمها - مجال عمل "لحالات الطوارئ" يتسم بالأولوية إذا وافق البلد على ذلك. ويمكن أن تتحدد مجالات العمل النوعية والأقاليم الجغرافية التي سيجري اختيارها وغير ذلك، وفق سجل الأنشطة ذات الصلة في البلد، والنهج الذي نوقش مع الحكومة واتفق عليه.

171- وفيما يتعلق بخطة العمل القطرية، يبدو أنه ينبغي إدراج جميع أنشطة "الطوارئ" تلك (أي الأنشطة التي تديرها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل) التي تنفذ، وتلك التي من الواضح أنها قيد الإعداد مع ضمان التمويل بالفعل في خطة العمل القطرية، وأن تكون مثل جميع الأنشطة في خطة العمل القطرية تحت المسؤولية التنسيقية للممثلين القطريين.

172- وعلى ذلك، مازال يتعين إجراء بعض المناقشات واتخاذ بعض القرارات فيما يتعلق بالوسائل والأدوات اللازمة لإدراج أنشطة الطوارئ بالكامل في عملية إعداد البرامج القطرية في كل من مستوى أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل ومستوى خطة العمل القطرية. ويرى فريق التقييم من جانبه أنه لا يوجد أي تضارب أو صعوبة في إدراج أنشطة الطوارئ كجزء من كل من إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية.

**التوصية 13:** ينبغي إجراء استعراض مؤسسي مشترك مع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وشعبة دعم إعداد السياسات والبرامج/ إدارة التعاون التقني ومكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد فيما يتعلق بالسياسات التي تنظم إدراج أنشطة الطوارئ في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية. ولم يلمس فريق التقييم أي تبرير للاحتفاظ، كقاعدة عامة، بنظام إعداد برامج منفصل للقيام بنفس المهمة لأعمال الطوارئ. وينبغي للاستعراض المشترك أن يحدد أيضا إذا كانت ثمة حاجة إلى تحديد معايير وظروف خاصة ينبغي بمقتضاها تقرير الاستثناءات. وينبغي للمنظمة أن تستخدم هذا الاستعراض المؤسسي المشترك في تحليل العلاقة والصلة بين التخطيط للطوارئ، وأنشطتها ونظام الإدارة القائمة على النتائج وعلى وجه الخصوص الكيفية التي تحدد بها أنشطة الطوارئ مساهماتها في نتائج الوحدة على جميع المستويات وخاصة في حالة نتائج الوحدة القطرية.

173- ولا تصدر هذه الاستنتاجات أحكاما بشأن وجود قواعد إدارة محددة يمكن تطبيقها في حالة أنشطة الطوارئ، فهذا موضوع يقع خارج نطاق هذا التقييم إلا أنه كان مؤخرا موضوع لتقييم قدرات المنظمة التشغيلية في حالات الطوارئ.

174- وثمة مسألة ثانية ينبغي نظرها تتمثل في علاقة أنشطة الطوارئ في المنظمة ببرنامج الطوارئ في منظومة الأمم المتحدة في البلد المعني. فلدى الأمم المتحدة آلية تنسيق منفصلة عن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، إلا أنه يتصل اتصالا وثيقا به وهو الأمر الذي يخضع عموما لمسؤولية مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. ونظرا لأن أنشطة الطوارئ، تحتاج، أكثر من أي نشاط آخر من أنشطة التعاون، إلى تنسيق وثيق فيما بين وكالات الأمم المتحدة، يتعين على المنظمة أن تشارك بنشاط في التنسيق في حالات الطوارئ ونظام "المجموعات" في كل بلد وعلى المستوى الإقليمي. وعلى أي حال، لا يبدو أن هذا التنسيق في إطار مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية يمثل أي تعييب للتوصية التي ترى من وجهة نظر التخطيط وإعداد البرامج، ضرورة إدراج أنشطة المنظمة في حالات الطوارئ في عمليات إعداد البرامج القطرية.

دال- الدورة الزمنية

175- كانت أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل توضع حتى الآن كلما توافرت فرصة لذلك في كل بلد من البلدان. وعلى الرغم من عدم تحديد أي فترة زمنية لهذه الأطر تحديدا واضحا، فإن تحليلنا للأطر السابقة تشير إلى أن 85 في المائة منها له نطاقات زمنية تتراوح بين 4 - 5 سنوات، مع بقاء عدد قليل لفترات أطول وعدد قليل لفترات أقل.

176- ويرى فريق التقييم أن نطاق التخطيط، والوقت التي تعد فيه أطر الأولويات القطرية مسائل تكتسي قدر كبير من الأهمية مما يتعين معه تحديدها بصورة أكثر دقة.

177- وعموما، وبحسب إطار عمل الأمم المتحدة الجديد للمساعدات الإنمائية، ينبغي أن تتمثل السياسة في مواعمة دورة إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع دورة التخطيط في البلد المضيف. وفي كثير من الحالات سوف يتعلق ذلك بدورة الانتخابات وخلافة الحكومة مما يحقق، في كثير من الأحيان، منظورات جديدة واستراتيجيات وأولويات إنمائية جديدة. ويعني ذلك أنه يتعين أن تستمر، بصفة عامة من 4 إلى 6 سنوات وأن تتضمن على الأرجح استعراضا لمنصف المدة وتعديلا. وفي الأوضاع التي تحدث فيها تغييرات كبيرة في السياق الدولي أو الوطني، قد يتعين إجراء استعراض مرحلي إضافي. ويجري مع هذه الدورة الزمنية، مواعمة إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع دورة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية الجديد. وكما أشير أعلاه في التوصية 6، يرى فريق التقييم ضرورة أن تبدأ المنظمة عمليتها التحضيرية قبل فترة وجيزة من إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية لكي تكون مستعدة من الناحية التقنية للمشاركة في المناقشات مع فريق الأمم المتحدة القطري.

178- ولهذه الدورة الزمنية ميزتان محددتان. أولهما، أنه يتبع ذلك أن على المنظمة أن تجري تخطيطا مسبقا وأن تستعد للمخصصات اللازمة من الموارد البشرية والمالية لدعم صياغة أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بطريقة ملائمة وحسنة التوقيت. وثانيا، أن ذلك سيسفر عن العمل مع حكومة جديدة وقت تشكيلها مما يزيد من احتمالية بدء حوار بناء وأذن صاغية حيث ينظر إلى المنظمة على أنها تساعد البلد بالمعلومات والأفكار لتدعيم أولوياته المستقبلية وسياساته الزراعية. ويرى فريق التقييم ضرورة أن يكون تنظيم ورصد دورة التخطيط الشامل هذه إحدى المسؤوليات الرئيسية للممثلين الإقليميين.

**التوصية 14:** ينبغي مواعمة دورة إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل مع دورة التخطيط في البلد المضيف، ومن ثم أيضا مع أيضا دورة إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية الجديد. وينبغي أن تخضع الوثيقة لاستعراض منتصف المدة وتعديلها إذا اقتضى الأمر. وعندما تحدث تغييرات كبيرة في السياق الدولي، أو في الإطار الاستراتيجي للمنظمة أو في التوجهات القطرية السياسية والإستراتيجية، ينبغي النظر في إجراء استعراض مرحلي لإطار الأولويات القطرية.

## 6- إعداد البرامج القطرية - التنظيم والمسؤوليات المؤسسية

179- كما أشير في الأقسام السابقة، لعملية إعداد البرامج القطرية الكاملة ثلاث لحظات متباينة، يتعلق الأول منها بالدرجة الأولى بمسؤولية الحكومة المضيفة والأخريان بمسؤولية المنظمة بالدرجة الأولى كجزء من إطارها الشامل للتخطيط و إعداد البرامج: (أ) إعداد إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل؛ و(ب) إعداد خطة العمل القطرية، وهو عامل سوف يدخل حيز التشغيل في 2012.

180- ويعتبر التنظيم المؤسسي لعملية إعداد البرامج هذه، وتوزيع المسؤوليات فيما بين مختلف الوحدات التنظيمية موضوعا على جانب كبير من الأهمية. ويكتسي ذلك أهمية خاصة بالنظر إلى القرائن التي تظهر من الدراسة النظرية ومن الأعمال الميدانية أن نوعية إعداد البرامج القطرية لم تحقق المعايير المنشودة. وينبغي الرد على سؤالين رئيسيين هما:

(أ) من الذي ينبغي أن يتحمل المسؤولية الرئيسية في الميدان عن تنظيم عملية إعداد البرامج القطرية؟

(ب) من الذي يتحمل المسؤولية في المقر الرئيسي عن دمج إعداد البرامج القطرية في عملية التخطيط وإعداد البرامج المؤسسية الشاملة.

181- وفيما يتعلق بالسؤال الأول، من المهم ملاحظة أن إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل كان يتم في السابق وتمشيا مع الخطوط التوجيهية لعام 2006، مع بعض الاستثناءات، تحت مسؤولية الممثلين القطريين. وعلى الرغم من هذه القاعدة العامة، فإن نتائج مختلف خطوط التحريات التي أجريناها تشير إلى أنه كانت هناك "نماذج تنظيمية" مختلفة لإعداد أطر الأولويات هذه. فعلى سبيل المثال، كان موظفو المكاتب الإقليمية الفرعية والإقليمية، في البلدان التي لا توجد بها ممثلات المنظمة كما في إقليم أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، يوظفون بمسؤوليات كبيرة في هذا الصدد. وفي البلدان الأخرى، كان العمل الفعلي يتم بواسطة خبراء استشاريين خارجيين تحت إشراف الممثلين القطريين.

182- وكانت الطريقة "المخصصة" نسبيا لتنظيم أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تمثل استجابة منطقية لا يمكن تجنبها على الأرجح للأوضاع المعينة السائدة في كل بلد، والحاجة إلى استخدام المورد البشرية الشحيحة المتاحة لهذا العمل. كما أنها كانت تتسق مع الفصل الكامل الذي كانت تتسم به إجراءات الإدارة في المنظمة في تخصيص ورصد استخدام الأموال بين البرنامج العادي والبرامج الميدانية.

183- وتتمثل نتيجة هذه الطرق المختلفة في إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في أن الوثائق كانت تعاني من اختلافات كبيرة في النوعية والطول والمحتوى، فضلا عن مستوى مشاركة الحكومات في العملية. ويتعين تصحيح هذا النظام المتباين، ووضع عملية موحدة يمكن أن تؤدي إلى نوعية متكافئة.

184- وعلاوة على ذلك، من المهم التأكيد على أن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تمثل، في سياق إصلاح المنظمة، عنصرا رئيسيا في نظام التخطيط وإعداد البرامج الجديد. وهو عنصر يتطلب قدرة على التفاوض مع الحكومة والتعامل مع الحساسية السياسية إلا أنه يتطلب كذلك قدرات تقنية وخبرات تخطيطية. إذ يجب أن يكون لدى الشخص الذي يعد أطر الأولويات هذه قدر كبير من المعلومات ودراية مفصلة للقدرات المؤسسية والمزايا النسبية للمنظمة.

185- وعلاوة على ذلك، أصبح إعداد البرامج القطرية لدى المنظمة أداة رئيسية في التعاون بينها وبقية فريق الأمم المتحدة القطري على النحو الذي يتطلبه إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وأطر توحيد الأداء. وعلى ذلك أصبح إعداد البرامج القطرية نشاطا يتسم بالتعقيد والصعوبة ينطوي على طلبات ثقيلة من أولئك الذين يقومون بإجرائها.

186- وقد توصل فريق التقييم إلى نتيجة مفادها أن من غير المنطقي ومن قبيل المبالغة المفرطة توقع اضطلاع الممثلين القطريين بهذه المسؤوليات المعقدة بمفردهم. وينبغي النظر في مسألتين رئيسيتين فيما يتعلق بقدرة الممثلين القطريين على مناولة إعداد البرامج القطرية.

187- ففي المقام الأول، فإن معظم الممثلين القطريين لا يحصلون على التدريب أو لديهم خلفيات في مجالات إعداد البرامج والتخطيط أو لديهم السيطرة التقنية على الأدوات التحليلية التي يتعين تطبيقها لإعداد إطار من أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وتتفاقم هذه الصعوبة عندما

تكون المنظمة في حاجة إلى توفير المؤازرة التقنية للبلاد لوضع عملية التخطيط وترتيب الأولويات الخاصة به.

188- وقد جرى توثيق هذا الوضع ومناقشته بشدة في العديد من الوثائق المؤسسية الصادرة مؤخرا. فعلى سبيل المثال، فإن التحليل الذي أعده مؤخرا مكتب المفتش العام لممثليات المنظمة لم يشر فحسب إلى محدودية قدرات التخطيط في الممثليات، بل وإلى انعدام الرؤية الإستراتيجية فما يتعلق بما تستطيع أن تضطلع به المنظمة في البلاد. وقد أشير إلى هذا الوضع أيضا بصورة متكررة في عمليات التقييم القطرية على النحو المبين في تقرير التجميع التحليلي.

189- وثمة مشكلة ثانية تتمثل في أن الممثلين القطريين لا يتمتعون عادة بالاستشارة الكاملة ومواكبة الأوضاع التي ينبغي أن يكونون عليها فيما يتعلق بالمعلومات المؤسسية عن مزايا المنظمة النسبية والخبرات التقنية المتاحة أو الفكر المتعلق بأحدث المواضيع التي ينبغي أن تضطلع فيها المنظمة بدور إرشادي نشط. ومرة أخرى لوحظ هذا الوضع ونوقش في تقرير المراجعة المشار إليه أعلاه.

190- وكثيرا ما تكون جوانب الضعف المؤسسية والتوظيفية هذه كبيرة بصورة خاصة في تلك البلدان التي لا تتوافر فيها الخطوة الأولى لإعداد البرامج القطرية وهي إطار الأولويات القطرية. وقد اقترحنا أن تقوم المنظمة، في هذه الحالات، بتوفير المساعدة التقنية لمعاونة البلد في وضع إطاره. وهذا النشاط يتطلب قدرا كبيرا من المعارف المتخصصة وخبرات العمل النوعية في مجالات السياسات والتخطيط وإعداد البرامج.

191- وعندما يتوافر التمويل، يلجأ الممثلون القطريون إلى الخبراء الاستشاريين الخارجيين لتدعيم قدرات مكاتبهم. وهذا حل ملائم بالنظر إلى الأوضاع ويمثل أداة يمكن استخدامها بحكمة في المستقبل. غير أنه تجدر الملاحظة أنه أيضا أحد المصادر الرئيسية للتباين في النهج والمنظورات القطرية والأدوات التحليلية.

192- وينشأ السؤال الثاني عن ملاحظة أثرت خلال العمل الميداني بشأن التوجيه والمؤازرة من المقر الرئيسي. فلم يكن هذا الدعم في كثير من الأحيان حسن التوقيت أو فعالا بالصورة التي يجب أن يكون عليها. ويتمثل جزء من تفسير ذلك في المسؤوليات الغامضة والمتداخلة بوضوح لمختلف وحدات المنظمة. ففي الهيكل الحالي (بعد الإصلاح)، تتوزع مسؤوليات توفير الدعم لإعداد البرامج القطرية بين:

- مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد الذي يتحمل المسؤولية الشاملة عن إعداد البرامج المؤسسية، بما في ذلك تخطيط العمل حتى المستوى القطري وتعبئة الموارد؛
- إدارة التعاون التقني المسؤولة عن أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، بما في ذلك وضع الخطوط التوجيهية والمؤازرة والرصد وتعبئة الموارد؛
- الإدارات التقنية المسؤولة عن ضمان الجودة التقنية؛
- المكاتب الإقليمية، وتوابعها المكاتب الإقليمية الفرعية التي توفر المؤازرة التقنية والتشغيلية.

وعلاوة على ذلك، تتحمل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل مسؤولية إعداد خطط العمل الخاصة بالطوارئ التي يقترح هذا التقييم إدراجها في عملية إعداد البرامج القطرية الموحدة (أنظر التوصية 13).

193- وشدد فريق التقييم في عملية التقييم هذه على ضرورة النظر إلى إعداد البرامج القطرية كعملية واحدة. وعلى ذلك، ينبغي توضيح وترشيد الصلات بين مختلف الوحدات ومسؤولياتها إزاء

إعداد البرامج القطرية (على النحو الموصى به في القسم الخامس - 2، وبشأن المسائل المتعلقة بتعبئة الموارد الواردة أدناه في القسم الخامس -7).

194- ومن المهم لدى التفكير في هذه المسألة، النظر في أن خطة العمل الفورية قد أوكلت إلى مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد مسؤولية التخطيط الاستراتيجي، وتحت "الميزانية الموحدة" مسؤولية مخصصات الميزانية لجميع أموال المنظمة، بما في ذلك من خارج الميزانية. وشددت خطة العمل الفورية على تطبيق اللامركزية، وزيادة تعزيز المكاتب الإقليمية ولاسيما الإقليمية الفرعية. وتوفر هذه التغييرات هيكلًا مؤسسيًا جديدًا حول المكاتب القطرية ويوفر فرصًا تنظيمية جديدة لحل هذه المشكلة.

195- ويرى فريق التقييم أن المسؤولية الرئيسية عن إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تقع على عاتق الممثلين القطريين. غير أنه ينبغي لحل جوانب القصور المؤسسية المشار إليها أعلاه، إسناد المسؤولية الرئيسية عن تنظيم المؤازرة والرصد ومراقبة الجودة فيما يتعلق بأنشطة إعداد البرامج القطرية إلى المكاتب الإقليمية. وتحمل المكاتب الإقليمية المسؤوليات التالية:

(أ) الرصد والجدولة الزمنية للتتابع الذي سيعقد على أساسه أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في الإقليم وفقا لدورة التخطيط في كل بلد؛

(ب) العمل بصورة مشتركة مع المكاتب الإقليمية الفرعية على توزيع الموارد البشرية اللازمة لتوفير المؤازرة المناسبة للممثلين القطريين وعملية إعداد البرامج القطرية حسب مقتضى الحال. وينبغي أن يتمكن الموظفون في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، رغم عدم كفايتهم بالمقارنة بالاحتياجات، من تزويد المكاتب القطرية بالطائفة المطلوبة من الخبرات المتخصصة والقدرات والمعارف عن الأدوات التحليلية، إلا أنه سيكون لديهم أيضا قدر كبير من المعلومات المؤسسية اللازمة لاضطلاع المنظمة بدورها الإرشادي العالمي خلال عملية التفاوض مع الحكومات وتخطيط المؤازرة التقنية اللازمة التي ستكون مطلوبة من المكاتب الإقليمية ومن المقر الرئيسي؛

(ج) أن تكون جهة الاتصال بشأن ضمان الجودة والاستعراض والرصد.

196- وستكون درجة ونوع المؤازرة التي سيوفرها المكتب الإقليمي لكل ممثلية قطرية مختلفة وتعتمد على جوانب القوة النسبية في المكتب القطري والظروف المعينة السائدة في البلد. وسيتمثل المكتب الإقليمي المسؤولية عن تقييم هذه الاحتياجات ويتفق مع الممثلة القطرية على طبيعة ومحتوى المؤازرة التقنية اللازمة.

197- وستقع المسؤولية التقنية الرئيسية عن تنظيم ورصد إعداد البرامج القطرية في المكتب الإقليمي على عاتق فريق يتألف من موظفي الوظائف المعينة بما في ذلك على سبيل المثال كبير موظفي إعداد البرامج الميدانية وموظف أو موظفي السياسات المعنيين، والموظف المسؤول عن أموال برنامج التعاون التقني (وهي وظيفة جديدة في المكاتب الإقليمية)، والموظف المسؤول عن البرنامج والميزانية، والموظف المسؤول عن رصد المكاتب القطرية (وهي وظيفة جديدة أخرى في المكاتب الإقليمية) وغير ذلك. وينبغي أن يكون خط الاتصال الرئيسي لهذا الفريق في المقر الرئيسي مع مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، الذي يتحمل المسؤولية المؤسسية الرئيسية عن قضايا إعداد البرامج والموارد تدعمه في ذلك وحدات التعاون التقني المعنية.

198- وسوف تسفر هذه المسؤوليات الجديدة عن ضغوط عمل إضافية على المكاتب الإقليمية التي قد لا تكون مجهزة بالقدر الكافي للاضطلاع بهذه المهام. وقد بدأ ذلك واضحا خلال الزيارات الميدانية التي قام بها فريق التقييم للمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، وتؤكد عمليات التقييم التي

أجريت في تقرير المفتش العام. ويتعين على الإدارة العليا في المنظمة أن تجري تقييماً دقيقاً للوضع، وأن تحدد الوسائل السليمة لتدعيم كل مكتب إقليمي بالتدرج وفقاً للاحتياجات النوعية لكل إقليم. ويعني ذلك أن المكاتب الإقليمية سوف تحصل على الموارد البشرية وميزانية العمل التي تكفي لتشغيل المكتب بما في ذلك هذه المهام الجديدة.

**التوصية 15:** ينبغي أن تسند للمكاتب الإقليمية (بما في ذلك المكاتب الإقليمية الفرعية التابعة لها) المسؤولية الرئيسية عن تنظيم المؤازرة والرصد وضمان الجودة فيما يتعلق بأنشطة إعداد البرامج القطرية. ويشمل ذلك المسؤولية عن ضمان استكمال وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في الوقت المناسب وفقاً للدورة المتفق عليها ومراعاة الإجراءات الموافقة عليها. وينبغي للمنظمة أن تسند هذه المسؤوليات رسمياً إلى المكاتب الإقليمية وضمان أن تكون حافظة ميزانية التشغيل والموارد البشرية تكفي لأن تتيح له (أو المكاتب الإقليمية الفرعية التابعة لها) الاضطلاع بهذه المسؤوليات الجديدة بصورة كافية.

### 7- توفير التمويل لعملية إعداد البرامج القطرية والإقليمية

199- أسفر إصلاح المنظمة، ضمن جملة أمور، عن تدعيم أنشطة إعداد البرامج المؤسسية التي سوف تتطلب قدراً كبيراً من وقت الموظفين والتمويل الإضافي. وينطبق ذلك بصورة خاصة على حالة إعداد البرامج القطرية حيث يتوافر نوعان من انعكاسات التمويل يتعين تحليلهما.

200- يتعلق طلب التمويل الأول بإعداد مختلف المكونات التي يتعين وضعها كجزء من إعداد البرامج القطرية.

201- وكان التمويل المتاح للمكاتب القطرية، حتى الآن، لإعداد أنشطة إعداد البرامج القطرية مسألة غير محددة بصورة قاطعة. فلا يوجد خط تمويل معين من البرنامج العادي مخصص لهذه الوظيفة، وكان الممثلون القطريون يستخدمون، في معظم الحالات، مبالغ صغيرة من أموال برنامج التعاون التقني الحرة المخصصة لكل منهم والمعروفة باسم "مرفق برنامج التعاون التقني" والتي تبلغ 100 000 دولار أمريكي سنوياً (200 000 دولار أمريكي لكل فترة مالية). وتشير الدراسات النظرية التي أجريناها إلى أن إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل قد تكلف من هذه الأموال مبلغاً متوسطاً يبلغ نحو 45 000 دولار أمريكي، إلا أنه يصل إلى ما يقرب من 180 000 دولار أمريكي. وعلاوة على ذلك، من الواضح تماماً أن مرفق برنامج التعاون التقني المستخلص من أموال تهدف إلى دعم المساعدات التقنية ليست مصدر التمويل الأنسب للاستخدام في نشاط خاص بالإدارة.

202- وسوف يتطلب إعداد أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل وخطة العمل القطرية المقابلة (بدءاً من عام 2012) قدراً أكبر من الأموال لسداد تكاليف المؤازرة المقدمة من المكاتب القطرية الفرعية و/أو المكاتب الإقليمية، وفي بعض الأحوال، استئجار دعم من خبير استشاري. وسيتعين على المنظمة أن تجد وسيلة لتخصيص الموارد من ميزانية البرنامج العادي لتغطية هذه التكاليف.

203- ومن ناحية أخرى إذا لم يكن البلد المضيف قد أعد إطاراً ملائماً للأولويات القطرية، ينبغي وضع وتمويل نشاط للمساعدات التقنية أكثر طلباً للأموال. وفي هذه الحالة سيكون التمويل المطلوب كبيراً. ويرى فريق التقييم أنه يتعين، لكي توضع عملية إعداد البرامج القطرية سليمة تحت قيادة المكتب الإقليمي، توافر قدر معين من الموارد تحت تصرف المكتب الإقليمي يمكن أن يخصصها لأنشطة إعداد البرامج ولاسيما لدعم البلدان التي تحتاج إلى مساعدة للقيام بخطوة إعداد البرامج الأولى (وضع إطار للأولويات القطرية الحكومية).



204- وفي حالة تنظيم إعداد البرامج القطرية لتتوافق مع دورات التخطيط الحكومية، على النحو الموصى به في هذا التقييم، يمكن تقدير كميات التمويل اللازمة لجميع أنشطة إعداد البرامج هذه وإدراجها في كل دورة من دورات الميزانية. وهذه أموال يمكن أن تخصص للمكتب حيث يتولى هذا المكتب بعد ذلك تخصيصها لكل بلد حسب الاحتياجات لتغطية عملية إعداد البرامج مع الاحتفاظ ببعضها لتغطية عمليات إعداد البرامج الخاصة بالمكتب الإقليمي والمكتب الإقليمي الفرعي.

**التوصية 16:** ينبغي للمنظمة أن ترصد في كل برنامج عمل وميزانية مبلغا مقطوعا لكل مكتب إقليمي من البرنامج العادي يستخدمه المكتب الإقليمي في تمويل تكاليف عمليات إعداد البرامج القطرية والإقليمية التي ستجري خلال دورة الميزانية هذه.

205- ومسألة التمويل الثانية أكثر تعقيدا وتتجاوز قليلا مجال أنشطة إعداد البرامج القطرية.

206- وتشترك المنظمة مع بعض وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى في الصعوبات التي تتمثل في الانخفاض الشديد في الموارد من ميزانية البرنامج العادي التي يمكن تخصيصها بحرية لتنفيذ الأنشطة الميدانية في مجالات الأولوية التي جرى اختيارها في عملية إعداد البرامج. وفيما يتعلق بلعداد البرامج القطرية على وجه الخصوص، أشير إلى هذه القيود في عدد من البلدان باعتبارها مشكلة كبيرة تثير الشكوك بشأن فائدة إعداد برامج قطرية على الإطلاق. وعلى الرغم من أن أهداف إعداد البرامج القطرية واسعة النطاق وتلبي عددا من الاحتياجات المؤسسية، فإن لهذه الحجة مزاياها وتحتاج إلى معالجة.

207- والآن والمنظمة تقوم بوضع نظام مؤسسي كامل للتخطيط وإعداد البرامج حتى المستوى القطري، فإن هذا النظام الجديد سوف يصبح الأداة الرئيسية التي سيتقرر على أساسها مخصصات الميزانية لجميع أنشطة المساعدات التقنية، بما في ذلك المشاريع الميدانية. ويجري في الوقت الحاضر إدارة نسبة كبيرة من أموال البرنامج العادي في الأنشطة الميدانية من خلال الحساب الخاص المعروف باسم برنامج التعاون التقني الذي يعمل وفقا لقواعد ومعايير معينة.

208- ويلاحظ فريق التقييم أن هذا النظام الموازي، في السياق المؤسسي بعد الإصلاح المكون من قواعد جديدة نوعية لإعداد البرامج المؤسسية وتخصيص الموارد، يتضمن قواعد نوعية تستخدم في إطار برنامج التعاون التقني لتخصيص موارد البرنامج العادي للأنشطة الميدانية هو برنامج زائد عن الحاجة. إذ يجب بدلا من ذلك إدارة الأموال الموجودة حاليا في برنامج التعاون التقني - - فضلا عن أي أموال أخرى للبرنامج العادي متاحة لأنشطة المستوى القطري وأي أموال من خارج الميزانية غير مخصصة (أو مخصصة بصورة أولية) - - من خلال القواعد والإجراءات المحددة في نظام إعداد البرامج المؤسسية.

209- وسوف يتيح ذلك توفير أموال البرنامج العادي للاستخدام كأموال أساسية مع توفير حد أدنى وإن كان مؤكدا للتمويل لأنشطة المساعدات التقنية في المجالات التي اتفق عليها مع الحكومة. وسوف يوفر ذلك علامة واضحة على التزام المنظمة الأكيد بمجالات العمل المتفق عليها وفي نفس الوقت اجتذاب تمويل إضافي من الحكومات أو الجهات المانحة المهتمة الأخرى. وسييسر هذا المقترح إدراج أرقام إشارية في أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل عن مساهمات المنظمة في مجالات العمل المتفق عليها على النحو الذي تمت التوصية به في القسم السابق (خامسا -2).

**التوصية 17:** ينبغي أن تخصص المنظمة أموالا متاحة من ميزانية برنامجها العادي للأنشطة الميدانية للمكاتب الإقليمية لدعم مجالات العمل ذات الأولوية المختارة بموجب إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في كل بلد. ويبدو أن نظام القواعد النوعية المستخدمة في برنامج التعاون التقني غير ضروري في السياق المؤسسي الجديد الخاص بإعداد البرامج المؤسسية. وبدلا من ذلك، ينبغي الآن إدارة الأموال الموجودة في برنامج التعاون التقني وأي أموال أخرى للبرنامج العادي متاحة للأنشطة على المستوى

القطري، من خلال القواعد والإجراءات المنشأة في نظام إعداد البرامج المؤسسي الجديد. وتوجد الآن أموال برنامج التعاون التقني تحت مسؤولية المكاتب الإقليمية منذ يناير/ كانون الثاني 2010. وسيجري إضفاء الطابع المؤسسي على تخصيص الموارد على المستوى القطري من خلال خطط العمل القطرية. وينبغي لأمانة المنظمة أن تطلب حلاً ملائماً من أجهزتها الرئاسية.

## 8- إعداد البرامج القطرية وتعبئة الموارد

210- كان التمويل الرئيسي للمنظمة، قبل الإصلاح، لا يعتمد إلا على "الاشتراكات المقدره" التي كانت تمول البرنامج العادي. وكانت المحاسبة والرصد والإبلاغ، باستثناء الأموال المخصصة لبرنامج التعاون التقني، مسؤولية مكتب البرنامج والميزانية والتقييم (التي أصبحت دائرة البرنامج والميزانية في مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد). وكان خط التمويل الثاني للمنظمة، (وما زال) التمويل من خارج الميزانية أو "المساهمات الطوعية" التي كانت تحت مسؤولية إدارة التعاون التقني.

211- وفي حين أن للمنظمة الآن، أثناء الإصلاح، "ميزانية موحدة" واحدة تتضمن كلا من البرنامج العادي والتمويل من خارج الميزانية، التي كان تخصيصها يتم تحت مسؤولية مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، ظل الكثير من الوظائف ذات الصلة بالتمويل من خارج الميزانية في إدارة التعاون التقني. وضمن جملة أمور، مازالت دائرة دعم العمليات وتعبئة الموارد، في إدارة التعاون التقني الوحدة التي تتحمل مسؤولية تنفيذ "إستراتيجية تعبئة الموارد" التي ينبغي وضعها ورصدها في مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد. ويتعين على دائرة دعم العمليات وتعبئة الموارد بمقتضى هذه الوظيفة والإشراف على أنشطة تعبئة الموارد التي يضعها الممثلون القطريون ومؤزراتها.

212- وينبغي، وهذا المنظور المؤسسي في الأذهان، تحليل العلاقة بين إعداد البرامج القطرية وتعبئة الموارد على ثلاث مستويات مختلفة: القطري والإقليمي والمؤسسي.

### هاء- على المستوى القطري

213- يتمثل أحد الأهداف والوظائف الموكلة إلى إعداد البرامج القطرية في الخطوط التوجيهية لأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل لعام 2006 وغيرها من الوثائق في تيسير وتعزيز تعبئة الموارد على المستوى القطري. وهذه مسألة مهمة بالنظر إلى أن تعبئة الموارد على المستوى القطري لم تكن فقط أحد الشواغل الرئيسية لإدارة المنظمة بل وكانت أحد الأنشطة التي اجتذبت باطراد المزيد من اهتمام ووقت عمل الممثلين القطريين.

214- وفي عدد من البلدان، أصبح التنفيذ المباشر للمشاريع الممولة مباشرة من الأموال الثنائية أو من خلال الحكومة (سواء من مواردها الخاصة أو بتوجيهها لمساهمات المانحين) النشاط الرئيسي للعمل الميداني للمنظمة أو على الأقل أبرزها وأوسعها نطاقاً والوجه الأكثر وضوحاً لمكاتب المنظمة في هذه البلدان. وهذه الرؤية الواضحة مقياس للنجاح الذي حققته بعض المكاتب في تعبئة الموارد.

215- ويمثل وضع إطار إستراتيجي قطري (إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل) بوضوح مجالات العمل المنفق عليها تبادلياً بين الحكومة والمنظمة وسيلة مفيدة لجذب اهتمام الجهات المانحة وتيسير تحديد مجالات التعاون المحتملة. وقد استمع فريق التقييم إلى كثير من التعليقات من الجهات المانحة التي أجريت معهم مقابلات خلال العمل الميداني تؤكد هذا التصور. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يصبح إعداد البرامج القطرية، في سياق بيئة إعلان باريس، أداة بالغة الأهمية لتعبئة الموارد ضمن إطار أكثر إستراتيجية وأكثر تركيزاً على أنشطة المساعدات التقنية التي تزداد قيمتها وتأثيراتها والأكثر اتساقاً مع مبادئ باريس.

216- ويمكن توسيع نطاق هذه الوظيفة الهامة التي يضطلع بها إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل بدرجة كبيرة في حالة التشاور مع الجهات المانحة وغيرها من الشركاء المحتملين بفعالية خلال عملية الصياغة، وأخذت أولوياتها وبرامجها في الاعتبار من جانب الحكومة والمنظمة مع الاتفاق على المجالات التي ستركز عليها المنظمة أعمال المساعدات التقنية الخاصة بها.

217- وتناول فريق التقييم هذا الموضوع حيث حاول أن يحدد، من منظور إعداد البرامج القطرية، الإجراءات التي يمكن أن تتخذ لزيادة قدرة المنظمة على اجتذاب الموارد نحو الزراعة والقضايا ذات الصلة ضمن اختصاصات المنظمة. ويتمثل أحد الاستنتاجات في أن الإستراتيجية الصحيحة سوف تتباين بدرجة كبيرة فيما بين البلدان بحسب الظروف والأوضاع المحلية، وعلاوة على ذلك، فإن هذه الظروف تتغير بسرعة سواء داخل المنظمة كنتيجة لعملية الإصلاح أو خارج المنظمة في بيئة المساعدات الإنمائية الرسمية.

218- وقد تطورت بيئة المساعدات الإنمائية الرسمية بمرور السنين وعبر دوائر مختلفة. والآن هناك، نتيجة لإعلان باريس وجدول أعمال أكرا والقرارات ذات الصلة التي اتخذتها معظم الجهات المانحة، تحولات رئيسية - وإن كانت تدريجية، في الطرق والإجراءات التي يدار من خلالها قدر كبير من تمويل التعاون التقني الدولي. وكما أشير أعلاه، فإن هذه المسألة يتعين على المنظمة رصدها بعناية وتكييف إجراءاتها باستمرار لتتزامن مع ظروف هذا السيناريو الناشئ.

219- وفيما يتعلق بهذا التطور، يبدو أن الاعتبارات الخمسة التالية وثيقة الصلة بصورة خاصة بإعادة التفكير في إستراتيجية المنظمة لتعبئة الموارد.

(أ) يتمثل أحد العناصر الرئيسية لإصلاح المنظمة في الجهود التي تبذل لاستعادة ملامح المنظمة بوصفها وكالة متخصصة تركز أنشطتها على توفير مستوى رفيع من المساعدات التقنية للمجتمع العالمي. ويعني ذلك تركيز جهودها على تلك القضايا التي لها فائدة كبيرة على المستوى العالمي والتي تتعلق بقضايا الحوكمة العالمية ولها صلة إستراتيجية بالتنمية المستدامة. وفي هذا السياق المؤسسي الجديد؛ لا يتعين أن يكون تنفيذ المشاريع الميدانية التي تستجيب لأولويات الجهات المانحة الثنائية والتي تتطلب قدرات إدارية وتشغيلية هامة الهدف الرئيسي لاستراتيجيات تعبئة الموارد. فقدرات إدارة هذه المشاريع لا تشملها الوظائف الأساسية للمنظمة وينبغي أن لا تكون محور عملها على المستوى القطري؛

(ب) فمراعاة أولويات الجهات المانحة في وقت مبكر من عملية إعداد البرامج القطرية لدى محاولة تحديد الأهداف الإنمائية الرئيسية من منظور قطري واختيار مجالات العمل الرئيسية بواسطة المنظمة، يمكن أن يحول اهتمام النتائج ويفسدها. وسوف يهدد ذلك بتقليل أحد الأصول الرئيسية للعملية وهو تمكين البلدان من الخروج برؤيتها ومنظوراتها الخاصة. ولا يسري ذلك على البرامج التي ستنفذ في البلد فحسب بل وعلى التأثير الذي يمكن أن تحدثه البلدان على القضايا الموضوعية التي ستضمها المنظمة إلى أهدافها الإستراتيجية المؤسسية ومجالات الأولوية الخاصة بها في عملية التخطيط التي تضطلع بها.

(ج) وينص إعلان باريس بشدة على ضرورة أن توجه أولويات ورؤية البلد المستفيد الأولويات والتوجه العام لأنشطة التعاون الدولية، وأن على هذه البلدان المتلقية أن تضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ المشاريع والأنشطة الممولة. وينفذ هذا القرار الهام من خلال إجراءات نهج الدعم المباشر للميزانية والقطاع الواسع التي يطبقها الآن الكثير من الجهات المانحة في أعداد متزايدة من البلدان. ويجري تشجيع البلدان على تنفيذ المشاريع من خلال היאكلها المؤسسية الخاصة أو الكيانات الوطنية المستقلة بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية؛

(د) ونتيجة لهذه المقررات فضلا عن الإصلاحات التي يجري تنفيذها داخل منظومة الأمم المتحدة، يتخذ عدد من الجهات المانحة الثنائية الآن موقفا يري أن تركيز وكالات الأمم المتحدة المتخصصة على أنشطة المساعدات التقنية، وأن لا تعد تشترك في التنفيذ المباشر للمشاريع الميدانية. وقد تأكد هذا الموقف بواسطة عدد من الجهات المانحة التي عقد فريق التقييم معها تعاملات. غير أنه في حين أن هذا المعيار يمكن تطبيقه بسرعة في البلدان التي تتمتع بقدرات تنفيذ حسنة التطور، لا يمكن أن يمتد ذلك إلى الكثير من البلدان الأخرى إلا بصورة أكثر بطئا.

(هـ) وفي البيئة الحالية للتعاون التقني، يجري توجيه الكثير من الأموال المتاحة، مع استثناء كبير يتعلق بأموال الطوارئ، إما من خلال الدعم المباشر للميزانية والدعم القطاعي على المستوى القطري أو تقدم مركزيا إلى الأمم المتحدة لتعزيز عملية توحيد الأداء (أي النافذة الموسعة للأهداف الإنمائية للألفية) أو أنها تخضع لمفاوضات من جانب المقر الرئيسي مع عواصم الجهات المانحة. وعلى ذلك، فإن الأموال التي تخصصها السفارات أو وكالات التعاون في الميدان بصورة مباشرة والتي يمكن للمكاتب الميدانية للمنظمة الوصول إليها بصورة مباشرة قد تصبح محدودة بالتدريج.

220- وفي هذه البيئة الجديدة، فإن لفائدة إعداد البرامج القطرية عموما وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل على وجه الخصوص بعدا مختلفا بوصفه أداة لتعبئة الموارد على المستوى القطري. ويبدو لفريق التقييم أن إطار الأولويات القطرية لن يكون أداة قوية للحصول على التمويل الثنائي من خلال المفاوضات مع الجهات المانحة على المستوى القطري. وعلاوة على ذلك، ونظرا لأن إطار الأولويات القطرية عبارة عن وثيقة إستراتيجية ينبغي ألا تتأثر بشدة باهتمامات الجهات المانحة حيث أنها تختلف عن الأولويات القطرية. وكما أشير في الفقرة 112(ب)، ينبغي إتاحة قدر معين من المرونة لتعبئة الموارد على مستوى المشاريع أو الأنشطة. ومن ناحية أخرى، قد يكون إطار الأولويات القطرية أداة بالغة القوة في الحصول على التمويل الثنائي غير المباشر من خلال المفاوضات مع حكومات البلدان ومؤسساتها التي هي المسؤولة بالفعل عن أموال أخرى وسوف تزداد في ذلك بالتدريج. وينبغي أن يكون ذلك أيضا إحدى المسؤوليات الرئيسية عن تعبئة الموارد لدى الممثلين القطريين.

**التوصية 18:** ينبغي أن لا تتأثر العملية التي يتم بمقتضاها وضع أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل تأثرا شديدا بشواغل وأولويات الجهات المانحة في كل بلد من البلدان. فالهدف الرئيسي لإعداد البرامج القطرية هو إقامة حوار ذكي مع السلطات الحكومية، والاشتراك في الاختيار من بين مجالات الأولوية للحكومة، الأولويات التي يمكن للمنظمة أن تسهم فيها على أفضل وجه (ضمن إطارها الاستراتيجي الخاص) من خلال المساعدات التقنية رفيعة المستوى وأنشطة تنمية القدرات.

221- ويمكن أن تصبح هذه الاتفاقات التعاونية وسيلة تخصص بواسطتها هذه البلدان موارد الجهات المانحة التي يحصلون عليها من خلال دعم الميزانية واستخدامها في دعم أنشطة المساعدات التقنية التي تقدمها المنظمة.

## واو- على المستوى الإقليمي

222- قد تكون أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل الجيدة التي تعقبها عملية جيدة لدمج الأولويات القطرية في الأولويات على المستوى الإقليمي الفرعي والإقليمي أداة قوية لتحديد القضايا والاهتمامات الرئيسية المشتركة بين العديد من البلدان في الإقليم. وسيكون ذلك أساسا ممتازا لوضع المشاريع الإقليمية التي قد تجتذب التمويل من الجهات المانحة الثنائية. ويمكن أن يصبح ذلك المسؤولية الرئيسية للمكاتب الإقليمية التي سيتعين تكليفها بهذه المسؤولية المتعلقة بتعبئة الموارد وتعزيزها حسب مقتضى الحال. ويبدو لنا أن منظمة الصحة العالمية، التي تحصل

على جزء كبير من تعبئتها للموارد بهذه الطريقة، وأوكلت إلى مديريها الإقليميين مسؤولية كبيرة في هذه المهمة، مثالا يحتذى في هذا المجال.

**التوصية 19:** ينبغي للمنظمة أن تفوض المكاتب الإقليمية بالسلطة وأن توفر لها الموارد اللازمة لكي تتمكن من وضع إستراتيجية جريئة لتعبئة الموارد اللازمة للأنشطة الإقليمية. وينبغي تحديد هذه الأنشطة على أساس أكثر المشاكل ذات الصلة شيوعا والتي تنطوي على بعد إقليمي، وأن تحدد بدورها من خلال الأولويات والأفكار الرئيسية الناشئة من أنشطة إعداد البرامج القطرية في بلدان الإقليم.

### زاي- على المستوى المؤسسي

223- ويمكن أيضا أن تستخدم عمليات تجميع وتحليل الموضوعات والأولويات المحدد قطريا كمصدر رئيسي للمعلومات عن تعميم المشاريع العالمية التي تعالج الموضوعات المشتركة وتعزيز التعاون بين بلدان الجنوب والتي يمكن أن تجتذب التمويل الثنائي التقليدي. وسوف تتطلب الاستفادة من هذه الفرصة جميع القدرات المؤسسية الملائمة في المقر الرئيسي وتحليل المعلومات، وتحديد الفرص وتعبئة الشعب التقنية الملائمة وصياغة البرامج والمشاريع ذات الصلة وقيادة عملية التفاوض.

224- وقد يتمثل الهدف المؤسسي الرئيسي لهذه الأنشطة في تعميم المساهمات الطوعية طويلة الأجل في حساب مشترك، مثل برنامج الشراكات المتعددة الجهات المانحة لدى المنظمة، يدعم المبادرات التي تقودها البلدان وتستجيب لبعض المبادئ الأساسية المتفق عليها والموجهة بصورة خاصة نحو أنشطة المساعدات التقنية، ونقل التكنولوجيا، وبناء المؤسسات. ومن رأي فريق التقييم أن تحديد إستراتيجية جيدة لتعبئة الموارد وتحقيق تنفيذها الناجح يتطلب بعض المقررات التنظيمية: (أ) وضع إستراتيجية مؤسسية قوية لتعبئة الموارد؛ (ب) التحديد الواضح لمسؤوليات مختلف الوحدات التي تشارك الآن في الحصول على الأموال من خارج الميزانية وإدارتها؛ (ج) الارتقاء التنظيمي (وربما الخلط) وتعزيز الكبير للوحدات التنظيمية التي ستتحمل هذه المسؤولية على المستوى المؤسسي.

**التوصية 20:** ينبغي للمنظمة أن تضع إستراتيجية مؤسسية شاملة لتعبئة الموارد، وأن تدرج فيها المبادرات الإقليمية والعالمية التي تنشأ من عملية إعداد البرامج القطرية. وعلاوة على ذلك، ينبغي لإدارة المنظمة أن ترشد وتبسط المسؤوليات في هذا المجال وأن تعزز قدرات الوحدات الملائمة في المقر الرئيسي لتحديد وتنفيذ الإستراتيجية المؤسسية. وينبغي أن يتمثل الاتجاه الرئيسي لهذه الإستراتيجية في الحصول على الأموال لتنفيذ البرامج التي تركز على "العمل المعياري الذي تقوده البلدان"، أي الأعمال المعيارية التي تستجيب للأولويات الناشئة من إعداد البرامج القطرية. ويكتسي ذلك أهمية خاصة فيما يتعلق بالجهود التي بذلتها المنظمة مؤخرا للحصول على مساهمات طوعية غير مخصصة، وهي مصدر قد يزداد بالنظر إلى بيئة المعونة الدولية المتغيرة ووضع نظام أكثر قوة للتخطيط و إعداد البرامج في المنظمة.

## سادسا- بعض الملاحظات الختامية

225- أجرى هذا التقييم في وقت تتعرض فيه المنظمة لتغييرات مؤسسية عميقة تؤثر بصورة مباشرة في الحاجة إلى إعداد برامج قطرية وخصائصها المنشودة، والمسؤوليات والأدوار التي ينبغي أن تضطلع بها الوحدات التنظيمية المختلفة.

226- وكان هذا العنصر الخاص بالسياق صوب أعين فريق التقييم طوال العملية بأسرها وحاول أن يلتزم الدقة والمرونة في توصياته. ودعما لهذا المنحى، نود أن نقدم بعض التعليقات الطفيفة التي تعبر عن الروح التي ينبغي أن يفسر وينفذ بها محتوى التوصيات.

1- ينبغي النظر إلى إعداد البرامج القطرية بوصفه عملية معقدة تنطوي على عدد كبير من الأنشطة والخطوات المتتابعة. وقد حددنا، لأغراض التحليل والتبسيط للعمل ثلاثة مكونات رئيسية يمكن التعرف عليها بسهولة بالنظر لأهميتها وما يتطلبه كل منها من وثائق تحريرية. وترتبط هذه المكونات العملية ببعضها الآخر من خلال أنشطة أخرى مستمدة من أحد المكونات وتعمل كعناصر تمهيدية للمكون الذي يليه. وهذه الأنشطة المترابطة تنسم بقدر كبير من الغموض: فحدودها الدقيقة وعلاقتها بالمكونات الرئيسية الثلاثة غير محددة بصورة جيدة وقد تتباين بحسب اختلاف الظروف.

2- إعداد البرامج القطرية يشكل الآن مكونا هاما من النظام المؤسسي للتخطيط و إعداد البرامج، وهو النظام الذي مازال يتطور ومازال في المراحل الأولى من التنفيذ. وعلاوة على ذلك، يتعين على إعداد البرامج القطرية لكي تحقق أهدافها ووظائفها أن تتكيف وتخدم هذا النظام المؤسسي الشامل.

3- يحدث إصلاح المنظمة وتنفيذ النظام الجديد للتخطيط و إعداد البرامج في بيئة المساعدات الإنمائية الدولية الأخذة في التغير بسرعة. وسوف يتعين أن يتكيف النظام المؤسسي للتخطيط وإعداد البرامج القطرية مع هذا السياق الناشئ. وعلى ذلك ينبغي النظر إلى المرونة والقدرة على التكيف على أنها أوصافا هامة لنظام إعداد البرامج.

4- قدرات المنظمة المؤسسية على تنفيذ نظام التخطيط و إعداد البرامج ليست بالقدرات القوية. والى أن يتم تعزيز هذه القدرات، فإن الطلبات بأن يشمل نظام إعداد البرامج الجديد المؤسسة بأكملها ستظل طلبات معقولة. والمبالغة في إرهاق هذه القدرات المؤسسية سوف يعرض نجاح تنفيذ نظام إعداد البرامج الجديد للمخاطر.

5- ينبغي أن يكون لإعداد البرامج

القطرية خطوط توجيهية مؤسسية واضحة تسهم في توحيد العمليات والنتائج. غير أنه نظرا للوضع الراهن من حيث قدرات المنظمة، والسياق الداخلي والخارجي المتطور، ينبغي للمسودة الأولى من الخطوط التوجيهية لإعداد البرامج القطرية عدم وضع طلبات مبالغ فيها على عاتق المكاتب الميدانية، وأن تشجع الأفكار الجديدة وعمليات الاختبار.

6- سوف يتطلب تنفيذ النظام المؤسسي الجديد للتخطيط و إعداد البرامج إحداث تغييرات تنظيمية كبيرة بما في ذلك قدرات عدد من الوحدات التنظيمية المرتبطة بصورة مباشرة بأنشطة إعداد البرامج القطرية.