

Distr.: General
1 March 2017
Arabic
Original: English

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



الدورة السنوية لعام ٢٠١٧
٣٠ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه ٢٠١٧، نيويورك
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت
التقييم

تقييم مشترك للفعالية المؤسسية للبرنامج الإنمائي موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	أولاً - مقدمة
٣	ثانياً - السياق
٨	ثالثاً - النتائج
١٠	رابعاً - الاستنتاجات
١٥	خامساً - التوصيات
١٦	سادساً - المسائل التي يتعين مواصلة النظر فيها



أولا - مقدمة

١ - أجرى مكتب التقييم المستقل التابع للبرنامج الإنمائي ومكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات تقييما مشتركا للفعالية المؤسسية للبرنامج الإنمائي، وفاءً بالالتزام المدرج في خطة التقييم المتوسطة الأجل التي سيتولى مكتب التقييم المستقل تنفيذها خلال الفترة ٢٠١٤ - ٢٠١٧ (DP/2014/5) والتي اعتمدها المجلس التنفيذي.

٢ - ويهدف هذا التقييم إلى قياس درجة التحسن، الفعلي والمنتظر، في قدرة البرنامج الإنمائي على تنفيذ برامج أعلى جودة وتحسين فعاليته المؤسسية نتيجةً للتدابير المتخذة على صعيد السياسة العامة والهيكل التنظيمي، بما يتضمن عملية إعادة الهيكلة المرتبطة بها.

٣ - وشمل نطاق التقييم الأنشطة ذات الصلة التي اضطلع بها البرنامج الإنمائي خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، والتي شهدت تنفيذ الخطط الاستراتيجية للفترتين ٢٠٠٨-٢٠١٣ و ٢٠١٤-٢٠١٧، غير أن المبادرات التي نُفذت في الفترة الثانية حظيت بتركيز أكبر. والتقييم يضع في اعتباره أن عملية إصلاح البرنامج الإنمائي لا تزال في مراحلها الأولى، ويعترف بأنه قد يكون من السابق لأوانه الوقوف على جميع النتائج بشكل كامل. فعمليات الإصلاح هذه تنطوي على تعزيز الوجود الإقليمي للبرنامج وإدماج المهام المتعلقة بالسياسة العامة التي كان لها دور محوري في عملية التغيير الهيكلي التي بدأت عام ٢٠١٤ وعلى مجموعة التدابير التي اتخذت في عام ٢٠١٥ بشكل تجريبي لتعزيز قدرة المكاتب القطرية على تحسين جودة البرامج. ومن هذا المنطلق، يرمي التقييم إلى الإسهام في تعزيز التعلم في البرنامج الإنمائي على النطاق المؤسسي من خلال تحديد الفرص التي يمكن استغلالها لتحسين فعاليته المؤسسية.

٤ - ويسعى التقييم إلى إجابة السؤال البحثي التالي: إلى أي مدى ارتفعت، أو يُنتظر أن ترتفع، قدرة البرامج الإنمائي على تنفيذ برامج ذات جودة أعلى وزيادة فعاليته المؤسسية نتيجةً للتدابير التي اتخذها منذ عام ٢٠١٠ بغرض تحسين جودة برامجها؟ والسؤال الأدق هو: هل يرجح أن تُكون التدابير الرامية إلى تعزيز قدرة البرنامج الإنمائي على تحسين جودة البرامج فعالة؟ وهل يرجح أن تُسهم التدابير الرامية إلى تعزيز الوجود الإقليمي، بما في ذلك إدماج المهام المتعلقة بالسياسات في تعزيز القدرة على تنفيذ برامج ذات جودة أعلى؟

٥ - وقد وُضع نُهج التقييم ومنهجيته بطريقة تتيح الاسترشاد به في تحليل الإطار النظري والافتراضات التي بُني عليها على النحو الوارد في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧. واستفاد التقييم بقدر كبير من تحليل تجميعي للتقييمات والمراجعات والاستقصاءات السابقة واعتمد عليه كثيرا كمصدر رئيسي للبيانات. واستُخدمت أيضا البيانات التي أوردها البرنامج الإنمائي في تقاريره كمصدر للمعلومات، لكن أخذ في الحسبان أن هذه التقارير تميل إلى التركيز على النجاحات وليس على التحديات، مما قد يجعل الاستفادة منها محدودة. وإضافة إلى ذلك، جُمع قدر كبير من البيانات الأولية من خلال بعثات زارت خمسة مراكز إقليمية وأجريت

مناقشات مع الموظفين الذين حضروا إلى هذه المراكز من ٤٥ مكتباً قطرياً للمشاركة في المناقشات الجماعية المركزة. وتشاور فريق التقييم كذلك مع الحكومات والمانيين والمستفيدين وموظفي وكالات الأمم المتحدة والمقرر. ومن أجل التحقق من البيانات من مصادر متنوعة، أُعدت خمسة استقصاءات مختلفة وأُرسلت إلى المكاتب القطرية للإجابة عليها.

٦ - وبعد ذلك تم تحليل البيانات وتضمينها إحالات مرجعية وتلخيصها، حيثما أمكن، للتأكد من أن التحليل يتسم بالعمق اللازم لاستخلاص نتائج ذات مصداقية. كما أن تجميع وتلخيص الأدلة المستخلصة من مصادر متنوعة وبأساليب متنوعة وفر للتقييم سياقاً ويسر له إجراء تحليل إضافي متعمق لبعض الاتجاهات المستجدة في أداء البرنامج الإنمائي.

ثانياً - السياق

٧ - بصفة عامة، يربط البرنامج الإنمائي "فعالية التنمية" بالإسهام الفعال في تحقيق النتائج الإنمائية السبع التي أعطاها الأولوية في خطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧. أما "الفعالية التنظيمية"، فيربطها البرنامج بثلاثة نتائج رئيسية مترابطة تهدف الإدارة إلى تحقيقها من أجل دعم تحقيق الرؤية ونتائج التنمية الواردة في خطته الاستراتيجية، وهي: (أ) تحسين جودة البرامج؛ و (ب) زيادة الانفتاح في المنظمة؛ و (ج) تحسين إدارة الموارد المالية والبشرية.

٨ - والفعالية التنظيمية للبرنامج الإنمائي تتحدد بقياس الأداء المباشر الذي يخضع لسيطرة البرنامج نفسه والذي يمكن مساءلته عنه وعزوه إليه. ويُنتظر من الفعالية والكفاءة التنظيمية أن تعززاً فعالية التنمية، مما يقود إلى تحقيق "الفعالية المؤسسية" وسيستخدم مصطلحا "الفعالية المؤسسية" و "الفعالية التنظيمية" كترادفين في التقييم، لأن هذا يتفق مع الطريقة التي يستخدم بها البرنامج الإنمائي المفهومين في عمله اليومي.

٩ - وقد أصبح إطار "الإدارة القائمة على النتائج" جزءاً لا يتجزأ من فعالية المؤسسة ومن القيمة التي تقدمها المؤسسات للجمهور الذي تخدمه، منذ أن اعتمده العديد من حكومات الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في التسعينات واعتمده أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة للمنظمة نفسها في وقت لاحق من العقد نفسه. غير أن هذا الإطار له حدود من حيث ما يمكن أن يُنجزه، بالنظر إلى أن السياق الإنمائي يتسم بطابع ديناميكي ولا تكون النتائج فيه دائماً متناسبة مع الأداء ولا تكون كل مسائل الأداء فيه خاضعة للقياس الكمي. ومع ذلك، يظل هذا الإطار مفيداً كاستراتيجية عامة للإدارة.

١٠ - وإطار الإدارة القائمة على النتائج يهدف أساساً إلى الارتقاء بخطاب التنمية من مستوى المبادرات إلى مستوى الربط بين مهام الإدارة والمبادرات (المشاريع والبرامج) والنتائج على النطاق المؤسسي. فهو يرمي إلى الموازنة بين النظم التي يطبقها البرنامج الإنمائي كمنظمة (الإجراءات والعمليات الدورية التي يضطلع بها مسؤولو القيادة والإدارة، والثقافة، والمعرفة،

والموارد البشرية والمالية) وترتيبات الشراكة من أجل تحقيق النتائج الاستراتيجية. ويستخدم هذا الإطار تدابير لإرشاد المسؤولين عن عمليات صنع القرار والتعلم إلى أفضل الممارسات وإلى المجالات التي ينبغي أن تُطبَّق فيها، بحيث يمكن تكرار النجاحات أو تعزيزها ويمكن تكييف الإجراءات والعمليات التنظيمية حسب الاقتضاء لدعم المبادرات الجديدة. فالقيادة هي أحد العناصر الضرورية للنجاح في تطبيق هذا الإطار، وإدارة التعلم من نتائج الأداء هي أحد الجوانب الرئيسية للدور الذي تلعبه هذه القيادة في إكساب المؤسسة الفعالية، حيث أنهما تتيح التوسع في الابتكارات والاستفادة من الدروس الهامة.

١١ - وقد أصبح الحديث عن الإدارة القائمة على النتائج جزءاً من المناقشات التي تدور منذ أواخر التسعينات بشأن إصلاح الأمم المتحدة. وأسهم ذلك في جعل هياكل الحوكمة والإدارة تحول بؤرة تركيزها إلى النتائج بدلا من المبادرات/المدخلات (الموارد) والأنشطة والمخرجات. وهذا التركيز على النتائج نجح في المقام الأول عن الضغوط التي مارستها البلدان المانحة على الأمم المتحدة من ناحية التمويل ومطالبتها لها بأن تبرهن على كفاءتها وفعاليتها.

١٢ - وفي هذه البيئة المتغيرة للتطوير المؤسسي، كان ينتظر من البرنامج الإنمائي دائما أن يفي بعدد من الالتزامات على الصعيدين العالمي والإقليمي وعلى صعيد البرنامج ككل، مسترشداً في ذلك بمبادئ فعالية المعونة الواردة في إعلان باريس لعام ٢٠٠٥ بشأن فعالية المعونة وهي: الملكية الوطنية والمواءمة والتنسيق والإدارة القائمة النتائج والمساءلة المتبادلة.

١٣ - وفي أول إطار تمويلي متعدد السنوات للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، حدد البرنامج أهدافه الاستراتيجية الرئيسية والموارد المالية اللازمة لتحقيقها. ووضع للمكاتب القطرية كلها النتائج المطلوب منها أن تحققها، على النحو المبين في إطار النتائج الاستراتيجية. وخلال هذه الفترة، رصد البرنامج الإنمائي النتائج التي تحققت من عدة زوايا. وبالتوازي مع هذه التطورات، أوجزت خطط الأعمال المستهدفة التي وضعها مدير البرنامج الإنمائي للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ الاستراتيجية التي سيسير عليها البرنامج لكي يتحول إلى منظمة أكثر تركيزاً على تحقيق النتائج. وكانت هذه الاستراتيجية بمثابة البداية الرسمية لعملية الإصلاح الداخلي للبرنامج الإنمائي، التي شملت السياسات والشراكات والأشخاص والأداء والموارد. كما استحدثت البرنامج الإنمائي وسائل وأدوات جديدة لقياس الأداء من أجل رصد التقدم الذي يحرزه في اتجاه تحقيق أهدافه. وشملت هذه الأدوات سجلاً متكاملًا لقياس الإنجاز، ساعد البرنامج في وضع الأهداف، ونظاماً لرصد خطط عمل مدير البرنامج. وأعد أول تقرير سنوي يركز على النتائج ليكون بمثابة آلية الإبلاغ عن نتائج الإطار التمويلي المتعدد السنوات. وكذلك، أدمجت مبادئ ضمان الجودة والتخطيط والرصد والإبلاغ عن النتائج، التي تعد من مبادئ الإدارة القائمة على النتائج، من خلال تحسين نظم البرمجة، ونُفذت مبادرات هامة لترشيد ممارسات الأعمال وتقليل تكاليف المعاملات التي تجريها المكاتب القطرية.

١٤ - وحدد الإطار التمويلي المتعدد السنوات للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ بعض الإجراءات الإضافية التي يتعين على البرنامج الإنمائي أن ينفذها من أجل تعزيز قدرته التنظيمية على تقديم خدمات فعالة في الوقت المناسب إلى البلدان المستفيدة من البرامج لتشجيعها على إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف الإنمائية الوطنية التي يضعها كل بلد لنفسه. وهذه الإجراءات ركزت على مجالين رئيسيين هما: (أ) توفير خدمات متناسقة وقائمة على المعرفة من خلال تطوير الممارسات وخطوط الخدمات؛ و (ب) تحسين كفاءة البرنامج الإنمائي وتطوير أدواته في تقديم هذه الخدمات.

١٥ - وأدخل هذا الإطار التمويلي لأول مرة مفهوم خطوط الخدمات لكي يُسترشد به في تحديد الأنشطة التي ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يدعمها على المستوى القطري، وأدرجت في هذا الإطار أيضا الاشتراطات التي تنظم وضع النواتج السنوية المستهدفة تحقيقها. ومن أجل تكميل هذا الإطار، وضع البرنامج إطارا جديدا للمساءلة، يتضمن سياسة للرقابة وسياسة للتقييم. وميّز الإطار التمويلي المتعدد السنوات للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ لأول مرة بين "فعالية التنمية" و "الفعالية التنظيمية".

١٦ - وكانت الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، التي مُدّدت لاحقا حتى عام ٢٠١٣، تهدف إلى: (أ) إضفاء المزيد من الوضوح على أولويات البرنامج الإنمائي وأهدافه وغاياته والمؤشرات المستخدمة في تقييم أدواته؛ و (ب) إيجاد أساس تخصص بناء عليه الموارد الداخلية؛ و (ج) إنشاء أساس أقوى للإدارة الشاملة القائمة على النتائج. وتضمنت الخطة الاستراتيجية إضافة عُرض فيها بإيجاز إطار نتائج التنمية والنتائج المؤسسية، تُفصل المنتجات والخدمات التي يتعين على البرنامج الإنمائي تقديمها من أجل تحسين فعاليته وكفاءته المؤسسية في تحقيق نتائج التنمية. وركزت هذه النتائج الإدارية على تحسين المساءلة؛ وإدخال مفاهيم الإدارة المركزية للمخاطر؛ وإدماج التخطيط والميزنة وإدارة الأداء وإدارة الموارد البشرية.

١٧ - ومن أجل زيادة الفعالية والكفاءة التنظيمية خلال فترة تنفيذ الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، أُتخذت أيضا الخطوات التالية: (أ) استحداث إطار لتصنيف التكاليف لاستخدامه في الإبلاغ عن نتائج الإدارة وفعالية التنمية؛ (ب) وضع استراتيجية لتسريع استجابة البرنامج الإنمائي في البلدان المتضررة من الأزمات؛ (ج) إضفاء الطابع المهني على إدارة الموارد البشرية؛ (د) تحسين كفاءة عمليات الشراء؛ (هـ) اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

١٨ - وفي عام ٢٠١١، وضعت مديرة البرنامج الإنمائي جدول أعمال للتغيير التنظيمي^(١) من شأنه تعزيز الفعالية التنظيمية من خلال تجديد الهياكل الداخلية لصنع القرار في البرنامج وتنفيذ استثمارات هامة على نطاق البرنامج ككل وتبسيط عمليات التوظيف.

(١) انظر: E/2011/35.

واشتمل جدول الأعمال على عناصر محددة منها الجهود الرامية إلى مراقبة التكاليف والنفقات؛ واستعراض نموذج عمل البرنامج الإنمائي. وواجهت الإدارة أربعة تحديات كان لزاما عليها أن تعالجها لكي تحافظ على فعالية البرنامج وهي: ضمان إتقان الموظفين لعملهم؛ والتأهب لسد الاحتياجات الإضافية المفاجئة^(٢)؛ وتصحيح الأطر التنظيمية؛ ورفع كفاءة عملية الميزنة.

١٩ - وخلص مكتب التقييم المستقل من التقييم المستقل الذي أجراه للخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣^(٣) إلى ضرورة تعزيز المكاتب القطرية وتوضيح الأدوار والمسؤوليات التي يضطلع بها المقر والمراكز والمحاور الإقليمية. وخلص المكتب أيضا إلى أن النظام المتبع في رصد الأداء والإبلاغ عنه لم يكن مناسباً تماماً لمنظمة تعمل بطريقة لامركزية وتعالج مسائل إنمائية معقدة في سياقات محلية فريدة. واتضح من التقييم أن معظم حافظات البرامج التي تضطلع بها المكاتب القطرية لم تكن مرتبة حسب الأولوية ولم تكن تركز على مجموعة أنشطة رئيسية، مما أثر على الفعالية البرنامجية. وأخيراً، أظهر التقييم أن ضرورة استمرار البرنامج الإنمائي في تعزيز قدرات التعلم الداخلية والخارجية على نطاق المكاتب القطرية وعلى نطاق البرنامج ككل من أجل زيادة فعاليته.

٢٠ - واستندت الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ إلى توجيهات مستمدة من قرار الجمعية العامة ٦٧/٢٢٦ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ والمتعلق بالاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، وإلى الأهداف الإنمائية للألفية، وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي كانت في طور التبلور واعتمدت في نهاية المطاف بوصفها أهداف التنمية المستدامة. ولم يعالج البرنامج الإنمائي بعد المسائل التالية: عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات الذي يعرقل أداء المهام المواضيعية المتعلقة بالسياسات، والقدرة على اتخاذ القرارات، وإدارة الأداء والمساءلة؛ وأوجه عدم الكفاءة وتكرار المهام، حيث تؤدي وحدات مهام متماثلة على نطاق المنظمة؛ والحاجة إلى توائم أفضل بين إنجاز البرامج وأسلوب تنفيذها.

٢١ - ووجهت نداءات أيضا إلى البرنامج الإنمائي من الجهات المانحة والجهات صاحبة المصلحة لتحسين جودة تقاريره لتبني التقدم المحرز في تحقيق نتائج على مستوى الحصيلة وتبرز

(٢) "سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة" يُقصد به النشر السريع لخبراء التنسيق المتفرسين وغيرهم من العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية. والقدرة على سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة تُستخدم في حالات الطوارئ والكوارث غير المتوقعة، عندما تتفاقم أي أزمة أو عندما يتأثر المكتب بأي قوة قاهرة. انظر: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/immediate_crisis_response.html

(٣) التقييم الذي أجراه مكتب التقييم المستقل في أيار/مايو ٢٠١٣ للخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣.

جودة البرمجة. وشُدّد تحديداً على مسائل انعدام التركيز، ورداءة المؤشرات، وعدم وجود روابط بين المؤشرات ومستويات الناتج والحصيلة والأثر. فالمعلومات عن المؤشرات المتعلقة بالبرمجة المعمول بها في البرنامج الإنمائي تغطي سنة واحدة فقط وبضع حصائل مختارة. ولا يتوفر ما يكفي من البيانات عن النواتج والحصائل، ولا توجد معلومات مفصلة عن النتائج على المستوى القطري، ويتسم الربط بين النواتج وتحقيق الحصائل الأعلى مستوى بالرداءة.

٢٢ - وأسفر بدء العمل بالخطة الاستراتيجية عن عدد من التدابير لتفعيل الاستراتيجيات المذكورة أعلاه. وأخضعت التدابير البرنامجية عادة للاختبار قبل تعميم العمل بها بالكامل. وسيستعرض هذا التقييم ما يلي من تدابير استُحدثت منذ إعداد الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧.

٢٣ - على الصعيد البرنامجي، تمت مواءمة حصائل البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي مع الحصائل المدرجة في الخطة الاستراتيجية، وحُصرت حصائل كل برنامج قطري في عدد أقصاه أربع حصائل. واستُحدثت معايير لجودة البرمجة على جميع المستويات. فقد وُضعت سبعة معايير لجودة البرمجة، بالاقتران مع أدوات تصنيفية لتقييم جودة البرامج والمشاريع من حيث التصميم والتنفيذ والإغلاق. واستُحدثت عملية إلزامية معدّلة لضمان الجودة طوال مرحلة التخطيط للبرامج القطرية وتصميمها، وطوال الدورة الكاملة لمشاريع البرنامج الإنمائي. ونُفذت أول عملية تجريبية للمعايير الجديدة لضمان الجودة بالاشتراك مع ٢٣ مكتبا قطريا في عام ٢٠١٤، وساعدت على الوقوف على مشاكل مختلفة وتحديد مجالات تتطلب التحسين. وأضيف ٥٠ مكتبا قطريا آخر إلى المجموعة المؤلفة من ٢٣ مكتبا قطريا في المرحلة الثانية من العملية التجريبية، من حزيران/يونيه إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، مع إدخال أدوات معدّلة. وبدأ تعميم العمل بمختلف السياسات، والتدابير البرنامجية، بالكامل في آذار/مارس ٢٠١٦. وبدأ العمل أيضا بالمعايير المتعلقة بوثائق البرامج القطرية وبالتخطيط للمشاريع وتصميمها لتدعم تعزيز جودة البرامج. وفي عام ٢٠١٤ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، نُقح نموذج وثائق البرامج القطرية ليقدم توجيهات أكثر تحديدا بشأن ما يقتضيه من شروط ليكون جيدا. وُصمّت وعُمّمت سياسة جديدة للرصد تستلزم جمع واستخدام بيانات ملائمة وموثوق بها كدليل على إحراز تقدم في الرصد. وإضافة إلى ذلك، تفرض السياسة على المكاتب توفير ما يكفي من الموارد لمهمة الرصد بالقياس إلى ما ينجز سنويا من برامج، وتفرض على المكاتب الإقليمية تخصيص ما لا يقل عن ١ في المائة من النفقات الإنمائية السنوية لأعمال الرصد والتقييم.

٢٤ - وعلى الصعيد التنظيمي، جُمّعت المهام المتعلقة بالسياسات، ضمن البرنامج الإنمائي، من خلال دمج المكاتب ذات الصلة الخاصة بوضع السياسات، وتم ترشيدها المهام الاستشارية المتعلقة بالسياسات، والتسلسل الإداري. وعُزز الوجود الإقليمي للبرنامج الإنمائي بنقل بعض موظفي المقر إلى مراكز إقليمية.

ثالثا - النتائج

النتيجة ١

٢٥ - وُوجهت تحديات في إبراز الميزة النسبية الاستراتيجية لجهاز مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والقيمة المضافة للوكالات، بما في ذلك البرنامج الإنمائي، في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتشكل رداءة أطر العمل للمساعدة الإنمائية من حيث تصميمها ومحتواها خطرا على جودة ما يعقبها من برجة بالنسبة لجميع وكالات الأمم المتحدة، بما فيها البرامج القطرية للبرنامج الإنمائي والحافظات المكونة للمشاريع.

النتيجة ٢

٢٦ - أصبحت وثائق البرامج القطرية أكثر استراتيجية، وأحرز تقدم في تحسين جودتها عن زيادة الإشراف الفعلي لأقسام متعددة من المنظمة في عملية ضمان جودة الوثائق لتشجيع المزيد من التكامل بين المجالات والمسائل المواضيعية، وزيادة التركيز والتواءم مع الخطة الاستراتيجية. غير أن عملية الموازنة لا تزال مستمرة. وما زالت وثائق البرامج القطرية التي استُعرضت لا تقدم معلومات كافية عن القيمة المضافة والمزايا النسبية واستراتيجيات الشراكة للبرنامج الإنمائي.

النتيجة ٣

٢٧ - شكّل استحداث معايير الجودة تحسنا في وضع مبادئ توجيهية على صعيد المؤسسة تتعلق بجودة البرامج والمشاريع. إلا أن الظروف اللازمة للوفاء بالمعايير غير متوفرة في جميع المكاتب القطرية، ومن غير المرجح أن تتقيد المكاتب القطرية تقيدا تاما بالمعايير في الأجل القصير. فمعايير الجودة معقدة، ويصعب تحقيقها إلى حد ما.

النتيجة ٤

٢٨ - النظام الجديد لضمان الجودة الهادف إلى تحسين جودة البرامج والمشاريع لم يُفهم ويُستوعب على الوجه الأمثل، وثمة حاجة إلى تعزيز موثوقية الأحكام عن الجودة. ولا تتوفر جميع الظروف اللازمة لضمان التنفيذ التام للنظام الجديد.

النتيجة ٥

٢٩ - يشكّل بدء تطبيق نظرية التغيير خطوة إيجابية صوب تحسين تصميم البرامج والمشاريع وجودتها. غير أن مفهوم نظرية التغيير غير مفهوم تماما ولا يطبّق بالشكل المناسب خلال عملية البرمجة.

النتيجة ٦

٣٠ - عدم توفر ما يكفي من الموارد والموظفين والكفاءة لدعم أعمال الرصد قوَّض قدرة البرنامج الإنمائي على رصد النتائج بفعالية أكبر تتيح له أن يُدير المعارف لأغراض مواصلة تحسين جودة البرامج.

النتيجة ٧

٣١ - قد تحول قلة الموارد دون نجاح الاستراتيجية المستهله مؤخرًا والهادفة إلى تحسين جودة التقييمات اللامركزية. وإضافة إلى ذلك، لا تزال المنظمة تواصل ببطء إرساء ثقافة تستخدم الاستنتاجات والتوصيات والدروس المستفادة من التقييمات استخدامًا أكثر فعالية لتُسهل في إدارة المعارف وتُنفذ في اتخاذ القرارات الاستراتيجية في الوقت المناسب.

النتيجة ٨

٣٢ - تحسَّن استخدام الأدلة الكمية والنوعية لإبراز التقدم المحرز في تقارير البرنامج الإنمائي. ولا تزال المكاتب القطرية تواجه تحديات في القيام بأنشطة تقدم التقارير من حيث حدودى التقارير وحسن توقيتها وطولها وتواترها وضمان موثوقية كيفية الإبلاغ عن البيانات المتعلقة بالأداء، ومن حيث اللغة المستخدمة وطول التقارير بالنسبة للمستعملين الخارجيين في البلدان المعنية.

النتيجة ٩

٣٣ - تقدَّر المكاتب القطرية أكثر من غيرها التدابير الهادفة إلى تعزيز الوجود الإقليمي للبرنامج الإنمائي، وتؤدي عملية تجميع المهام المتعلقة بالسياسات عملها إلى حد كبير. غير أنه ليس من الواضح إلى أي مدى ساهمت التدابير، أو يمكنها أن تسهم، في تعزيز القدرات على إنجاز برامج ذات جودة أعلى، بالنظر إلى أن التحديات الرئيسية الماثلة أمام المكاتب القطرية لم تُعالج كما ينبغي؛ ومن دواعي القلق بشكل خاص نقص الموارد والقدرات الذي قد يؤثر في تعزيز الوجود الإقليمي واستمراره.

النتيجة ١٠

٣٤ - تأثرت عملية إعادة هيكلة المنظمة، والتدابير الهادفة إلى تعزيز الوجود الإقليمي وتجميع المهام المتعلقة بالسياسات، بنقص الموارد ونماذج التمويل المستدام. غير أن مدى قدرة المكاتب والمراكز الإقليمية على دعم المكاتب القطرية كما ينبغي سيتوقف على الموارد التي سيكون بوسع المناطق والمكاتب القطرية حشدتها لدفع التكاليف الإضافية للخدمات الإقليمية والخدمات المتعلقة بالسياسات. وتوقَّع استرداد تكاليف الدعم المقدم في مجال السياسات من طالي الخدمات (أو المكاتب القطرية) عن طريق احتساب التكلفة المباشرة للمشاريع يبدو

غير واقعي في الأجل القصير، ومن المرجح أن يؤثر نقص الموارد في تعزيز الوجود الإقليمي في المستقبل القريب.

رابعاً - الاستنتاجات

الاستنتاج العام

٣٥ - ثمة دلالات تشير إلى حدوث تحسن في جودة برامج البرنامج الإنمائي. فوثائق البرامج القطرية تعزز طابعها الاستراتيجي وإشراكها الفعلي لأقسام متعددة من المنظمة في عملية ضمان الجودة. وأحرز تقدم أيضاً في ضمان جودة برامج البرنامج الإنمائي حتى تيسر البرمجة والميزنة القائمتان على النتائج. ووضّحت التدابير التنظيمية، مثل الاستعراض الهيكلي، التي تهدف إلى تحقيق جملة أمور منها تعزيز الوجود الإقليمي وتجميع المهام المتعلقة بالسياسات، توزيع بعض الأدوار والمسؤوليات بين المستوى الإقليمي والمقر، وتُقدّر المكاتب القطرية أكثر من غيرها هذه التدابير.

٣٦ - إلا أنه يتعذر استنتاج أن للتدابير المنفذة حالياً آثاراً كبيرة ملموسة ومن الممكن استمرارها على صعيد جودة البرامج أو أنها تنطوي على إمكانات نجاح، بالنظر إلى تعدد العوامل التي يتعين معالجتها، مثل الروح القيادية والتواصل والموارد. وإضافة إلى ذلك، لم تُحتسب تكلفة التدابير الهادفة إلى تعزيز جودة البرمجة، وبالتالي، من غير الواضح ما إذا كان البرنامج الإنمائي سيستطيع القيام بكل ما يلزم من استثمارات.

٣٧ - والبرنامج الإنمائي في خضم تغييرات، وقد تكون استمرارية التدابير الهادفة إلى تعزيز الفعالية المؤسسية بواسطة التدابير التنظيمية والبرنامجية الجديدة عرضة للخطر بسبب نقص الموارد ونماذج التمويل المستدام. ودون المزيد من الجهود، والاستثمارات المحددة الأهداف، الرامية إلى تعزيز القدرات، من غير المرجح أن يتسنى تنفيذ التدابير البرنامجية والتنظيمية تنفيذاً تاماً، وأن تعزز هذه التدابير جودة البرامج بشكل كبير وتحسن الفعالية المؤسسية بطريقة مستدامة.

٣٨ - وتتطلب البرمجة العالية الجودة والقائمة على النتائج أكثر من مجرد الامتثال لمعايير الجودة والإبلاغ عن النتائج، وإن كان هذا الأمر مهماً بالنسبة للإدارة العليا والجهات المانحة وجهات أخرى مهمة صاحبة مصلحة. فالبرمجة القائمة على النتائج تستتبع أيضاً التعلم لتحسين البرمجة بمساعدة معلومات قائمة على نتائج ومستقاة من تقييمات وعمليات مراجعة للحسابات وأعمال رصد مؤسسي، وأدوات للإبلاغ. ويلزم وجود روح قيادية في البرنامج الإنمائي لمواصلة إرساء ثقافة قائمة على النتائج على نطاق المنظمة تستخدم المعارف استخداماً فعالاً من أجل تحسين النتائج، حيث تشكل النجاحات وكذلك الإخفاقات سبلاً هامة للتعلم.

الاستنتاج ١

٣٩ - تُبرز أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ووثائق البرامج القطرية، تحسناً من حيث التوافق مع أولويات الخطة الاستراتيجية، واستيعاباً لأهداف التنمية المستدامة، ولكنها لا تبرز في الغالب الميزة النسبية الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي وكيف يُتوقع منه أن يُضيف قيمة إلى المبادرات الإنمائية. ولا تعكس وثائق البرامج القطرية استخداماً وفهماً كافيين لمفهوم نظرية التغيير، كان من شأنهما أن يتيحا رؤية ونهجاً على قدر أكبر من التكامل.

٤٠ - ويتطلب توحيد معايير الجودة الكامنة في صلب عملية البرمجة توفر الظروف اللازمة لضمان الجودة بفعالية حتى يمكن تحقيق معايير الجودة. والحال ليس كذلك في الوقت الراهن، مما يؤثر في التخطيط للبرامج والمشاريع وتصميمها، ويُحتمل على الأرجح أن يؤثر في جودة نتائج البرامج. ولم يرق البرنامج الإنمائي حتى حينه بحساب ما يُستغرق من وقت ويُتكدب من تكلفة في تنفيذ تدابير ضمان الجودة تنفيذاً فعالاً، ولم تُرصد أي مخصصات إضافية في الميزانية للمكاتب القطرية أو تقدم إليها لتغطية التكاليف ذات الصلة^(٤).

٤١ - وتواجه المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية بشكل خاص صعوبات في تطبيق مفاهيم نظرية التغيير، وفي ترجمة نواتج عملية التخطيط إلى أطر للنتائج والموارد.

٤٢ - ويشير جميع موظفي المكاتب القطرية والمراكز/المكاتب الإقليمية باستمرار إلى أن المشاكل الرئيسية تتمثل في الموارد والقدرات ذات الصلة. ولم تعالج التدابير البرنامجية هذه المشكلة الجذرية؛ ولذا، يتوقع أن يكون للتدابير التنظيمية تأثير هامشي فقط. وتفهم المكاتب القطرية أن البرنامج الإنمائي بحاجة إلى تحسين نوعية برامجه ومشاريعه، إلا أنها تفيد بأنها لا تملك الوسائل للقيام بالاستثمار اللازم. ويبدو أن هذه الحالة تشكل عائقاً ومن المرجح أن تؤثر على فعالية التدابير.

٤٣ - وقد أوضحت المشاورات الواسعة النطاق التي أجراها فريق التقييم مع أصحاب المصلحة أن معظم الموظفين، ولا سيما المديرين، بحاجة إلى مزيد من التدريب في مجال الإدارة القائمة على النتائج. وهناك حاجة إلى تقييم على نطاق المؤسسة للاحتياجات من التدريب للموظفين بدءاً من الإدارة العليا إلى مديري البرامج وشركائهم. كما أن التدريب لم يمتد بشكل كافٍ ليشمل الشركاء المنفذين الذين تعد مشاركتهم أساسية.

٤٤ - وازداد استخدام الأدلة في التقارير، ولكن ليس هناك دليل كافٍ على استخدامها لتحسين التعلم وتصميم البرامج وتنفيذها، وتصحيح مسارات العمل. كما تم إطلاق سياسة

(٤) يتعين استرداد الموارد المرصودة لضمان الجودة بواسطة احتساب التكاليف المباشرة للمشاريع. وبما أن احتساب التكاليف المباشرة للمشاريع هو إجراء جديد، فإنه لم يترسخ بعد في المنظمة ومن غير الواضح ما إذا كانت المكاتب القطرية على علم به.

للرصد واستراتيجية لتحسين نوعية التقييمات اللامركزية بهدف تحسين استخدام الأدلة الموثوقة. ولكن حتى الآن، لم ينجز بشكل متسق سوى تقدم محدود في دعم التعلم من الأدلة للحصول على نتائج أفضل ضمن التدخلات وفيما بينها. ولأن البرنامج الإنمائي يعمل في إطار شراكات، فإنه لا يستطيع تنفيذ التدابير لوحده.

الاستنتاج ٢

٤٥ - ساهمت التغييرات في إعادة الهيكلة التنظيمية الرامية إلى تعزيز الوجود الإقليمي وتوحيد مهام السياسات في تقسيم أوضح للأدوار والمسؤوليات والمسائلة، ولكن بدرجات متفاوتة في مختلف المناطق. واستدامة هذه التغييرات غير مؤكدة، نظرا لنقص الموارد للتوظيف في المراكز الإقليمية ولكي تتمكن المكاتب القطرية من دفع تكاليف الخدمات الإقليمية.

٤٦ - وقد رحبت المكاتب القطرية بشكل خاص بزيادة التوافر الفعلي أو المحتمل لموظفي المراكز وقربهم، حيث زاد احتمال تفاعل المستشارين في المنطقة الآن بشكل أفضل، وفهمهم لسياقات المكاتب القطرية في المنطقة واحتياجاتها وتحدياتها. والأدوار ليست مفهومة تماما في جميع المناطق، كما أن المكاتب القطرية لا تكون لها في بعض الأحيان فكرة واضحة عن المتاح من الخدمات والأشخاص المرجعيين. وفي اثنين من المراكز، أوجدت البنية الجديدة والإدارة بأسلوب المصفوفة طبقات إضافية وغير واضحة في عملية الإبلاغ، بالإضافة إلى العوائق، غالبا من المقر وإليه. وفي المراكز التي يديرها نواب مديري المكاتب الإقليمية، تكون سلطة صنع القرار أكثر فعالية، ويكون التكامل بين المستشارين من المكاتب الإقليمية ومكتب السياسات ودعم البرامج أقوى. ويبدو أن مركزين إقليميين قد عززا من تركيز صنع القرار في نيويورك بدلا من تمكين المراكز الإقليمية من تعزيز الوجود الإقليمي وتوحيد وظائف السياسات.

٤٧ - وقد أدى عدم التيقن من الموارد المالية إلى هشاشة في التعاقد، وإذا استمرت حالات الشعور في الوظائف الرئيسية وازداد الطلب من المكاتب القطرية، فمن المحتمل أن يؤثر نقص الموظفين سلبا على قدرة هذه المراكز على توفير الدعم العالي الجودة وفي الوقت المناسب. وعلاوة على ذلك، فإن المكاتب القطرية والجهات الشريكة ليست جميعها على استعداد لدفع تكاليف المشاريع المباشرة الإضافية مقابل الخدمات الإقليمية.

٤٨ - ووفقا للبرنامج الإنمائي، حقق الاستعراض الهيكلي وفورات سنوية قدرها ٣٣ مليون دولار في المرتبات والإيجار. كما أكد هذا الرقم استعراض آخر أجراه مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات. ومع ذلك، تكبدت المنظمة في الوقت نفسه تكلفة تنفيذ إضافية لمرة واحدة قدرها ٣٥ مليون دولار بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥. وبالتالي، تكون المكاسب الصافية من الاستعراض الهيكلي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ سلبية بتكاليف إضافية قدرها ٢ مليون دولار.

الاستنتاج ٣

٤٩ - يستمر الربط بين الإدارة القائمة على النتائج والممارسات المرتكزة إلى الامتثال لتلبية متطلبات الإبلاغ، مع تركيز محدود على التعلم من الأدلة لتعزيز إدارة المعارف من أجل صنع القرار وتحسين الأداء بمخصصات مالية محددة الهدف. ومن أجل إضفاء الطابع المؤسسي بفعالية على الإدارة القائمة على النتائج، فإنه على البرنامج الإنمائي إيجاد التوازن بين الامتثال للإبلاغ والتعلم من أجل نتائج محسنة وفعالية مؤسسية أفضل. والفهم الأعمق لما يمكن أن تحققه الإدارة القائمة على النتائج ضروري للوفاء بتعهد البرنامج الإنمائي بأن يكون منظمة قائمة على النتائج والمعرفة.

٥٠ - وتظل الإدارة القائمة على النتائج مسؤولية تقع أساساً على عاتق منسقي وخبراء الإدارة القائمة على النتائج والرصد والتقييم. وهذا الفهم القاصر لممارسة الإدارة القائمة على النتائج وقيمتها لأغراض التعلم لتحسين النتائج أعاق قدرة المكاتب القطرية على ضمان الاستخدام الملائم لإدارة المعارف في نوعية البرامج والمشاريع وإدارة النتائج بشكل عام. ويعتبر أقل من نصف موظفي البرنامج الإنمائي الذي تم الاتصال بهم في إطار التقييم أنهم مستكملين تماماً للمتطلبات والتوجيهات المؤسسية للبرنامج الإنمائي بشأن كيفية تفسير وتطبيق مفاهيم الإدارة القائمة على النتائج. وبالإضافة إلى هذا التحدي الداخلي، فإن معظم الأطراف الخارجية المشاركة في وضع مشاريع البرنامج الإنمائي غير مطلعة على متطلبات البرنامج الإنمائي الخاصة بالتنوع فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج.

٥١ - وهناك طلب واضح أن تؤدي المعارف دوراً أكبر في مساعدة المنظمة على تحسين التعلم من الأدلة لتحسين النتائج، وهو ما لم يحدث بعد. وعلى الإدارة أن تشجع بشكل أكثر فعالية "ثقافة تقوم على النتائج" تتجاوز مجرد تقديم التقارير وتفهم الإدارة القائمة على النتائج من حيث التعلم المؤسسي الذاتي والمستمر من النجاحات والإخفاقات ومن الابتكار، وليس الرصد والتقييم لأغراض الإبلاغ فحسب.

الاستنتاج ٤

٥٢ - قد لا تتوفر الموارد البشرية والمالية الكافية للوفاء باحتياجات البرمجة المؤسسية والإصلاحات الهيكلية، وذلك نظراً لعدم التحديد السليم لتكاليف التدابير التي تمكن من برمجة أكثر جودة. ونظراً لترابط الموارد المالية والبشرية، تسببت القيود المتعلقة بالميزانية في نقص في الموظفين وأدت إلى قيود زمنية، مما قد يؤثر سلباً على الأداء، ما لم تبذل جهود إضافية لتحديد الأولويات.

٥٣ - ويعد توافر الموارد المالية والبشرية الكافية عاملاً أساسياً يؤثر في استدامة المراكز الإقليمية، التي يُنتظر منها عموماً أن تسترد تكاليف الخدمات المقدمة إلى المكاتب القطرية،

التي قد يعجز العديد منها على تحمل الرسوم المرتفعة التي تطلبها المراكز الإقليمية. وقدرة المكاتب والمراكز الإقليمية على تقديم الدعم الملائم للمكاتب القطرية ستكون متوقفة على الموارد التي تستطيع المناطق والمكاتب القطرية حشدتها لدفع الرسوم الإضافية للخدمات الإقليمية وتلك المتعلقة بالسياسات. وتوقع استرداد تكاليف الدعم المقدم في مجال السياسات من طالبي الخدمات (أو المشاريع) عن طريق احتساب التكلفة المباشرة للمشاريع يبدو غير واقعي في الأجل القصير، ومن المرجح أن يؤثر نقص الموارد في تعزيز الوجود الإقليمي في المستقبل القريب. وسيطلب الإنفاذ الكامل للتكاليف المباشرة للمشاريع إجراء مفاوضات إضافية مع الشركاء في المشاريع واتباع نهج لميزنة المشاريع على أساس النتائج مما يحدد تكاليف جميع مدخلات التنفيذ، بما في ذلك الخبرة التقنية بصرف النظر عن مصدرها. وقد يستغرق ذلك وقتاً.

٥٤ - والعديد من الوظائف المؤقتة غير المشغولة أو المقررة في المراكز الإقليمية شاغر بسبب القيود المالية. وفي الوقت الراهن، فإن ربع وظائف مكتب السياسات ودعم البرامج في جميع المناطق والمقار شاغر. وقد أظهر موظفو البرنامج الإنمائي بشكل عام مرونة وقدرة على التكيف، ولكن نقص الموارد للاستثمار في الموظفين يضعف مستويات المثابرة.

٥٥ - وبالإضافة إلى الاستثمار في قدرات الإدارة القائمة على النتائج، هناك عوامل تكلفة أخرى ينطوي عليها تنفيذ جميع التدابير والإصلاحات إلى الحد الأكمل. ولم تُحتسب تكلفة التدابير الهادفة إلى تعزيز جودة البرمجة بشكل سليم، ولذا فمن غير الواضح ما إذا كان البرنامج الإنمائي قادراً على القيام بكل الاستثمارات اللازمة. فالالتزام الكامل بمعايير الجودة أمر مكلف، ولكن هذه التكاليف لم تُحتسب على نحو سليم، وافترض إمكانية استيعاب المكاتب القطرية لها أمر مشكوك فيه. ومن دون اطلاع جيد على جميع التكاليف اللازمة للتقيد بمعايير الجودة، لا يمكن تحقيق مستوى الاستثمارات الهيكلية والعرضية.

٥٦ - وعلاوة على ذلك، يسهم النقص في الموظفين في عدم كفاية الالتزام بإجراءات ضمان الجودة لأنه ليس من السهل بالنسبة للمكاتب القطرية الصغيرة ذات الأعداد المحدودة من الموظفين الفصل بين الأدوار والمسؤوليات. وهذا يعوق إلى حد كبير الوفاء بمتطلبات ضمان الجودة ورصد المهام بشكل مستقل وفقاً لمعايير الجودة المؤسسية. وذكر ما يزيد على نصف المكاتب القطرية التي تم الاتصال بها أنها غير قادرة على توفير ما يكفي من الوقت لموظفي ضمان الجودة للقيام باستعراض دقيق لجميع مقترحات المشاريع المقدمة إليها. ومن المرجح أن تؤثر هذه العوائق على نجاح التدابير الرامية إلى تحسين نوعية البرامج وتحسين الفعالية المؤسسية للبرنامج الإنمائي.

خامساً - التوصيات

التوصية ١

٥٧ - استناداً إلى مضمون إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والتوجيهات الواردة في معايير الجودة المعتمدة في البرنامج الإنمائي، ينبغي أن تكفل المكاتب القطرية إبراز الميزة النسبية للبرنامج الإنمائي وقيّمته المضافة بشكل كافٍ، وذلك بتقديم أدلة تثبت لماذا هو أقدر من المؤسسات الأخرى على تنفيذ برنامج محدد.

التوصية ٢

٥٨ - ينبغي أن يكفل البرنامج الإنمائي أن جميع المكاتب القطرية تفهم بالكامل مفهوم نظرية التغيير وتطبقه على النحو الملائم أثناء عملية البرمجة من خلال إجراء تقييم وافٍ لاكتمال نظرية التغيير ومنطقها الداخلي قبل تقديم وثائق البرامج القطرية إلى المجلس التنفيذي.

التوصية ٣

٥٩ - ينبغي أن يقيّم البرنامج الإنمائي التكاليف المترتبة على تنفيذ نظام ضمان جودة البرامج والمشاريع الجديد، لتحديد ما إذا كان يُمكن أن تلبّى بشكل مستدام الاحتياجات من الموارد اللازمة للنظام الذي تم إصلاحه، وذلك عن طريق وضع خطط محددة التكلفة للتنفيذ التدريجي؛ وإذا كان الأمر ممكناً، فينبغي أن يحدّد البرنامج الإنمائي سبل تحقيق ذلك. واستناداً إلى الميزانية المتاحة، يجب أن يعطي البرنامج الإنمائي الأولوية لعناصر الجودة التي يجب أن تتقيّد بها المكاتب القطرية بالكامل.

التوصية ٤

٦٠ - ينبغي أن يعيد البرنامج الإنمائي تقييم الاستدامة المالية لنموذج مراكز/محاور الخدمات الإقليمية، بما في ذلك تعيين المستشارين لشؤون السياسات في مكتب السياسات ودعم البرامج.

التوصية ٥

٦١ - ينبغي أن يطور البرنامج الإنمائي مزيداً من الخبرات في مجال الإدارة القائمة على النتائج، مع تحسين التركيز على التعلّم وإدارة المعارف من أجل زيادة الفعالية، ومع التحوّل من التركيز على إثبات النتائج إلى التركيز على تحسينها. ومن أجل الترسّخ الفعلي للإدارة القائمة على النتائج، ينبغي تطوير القدرات عن طريق مجموعة متنوعة من النهج، وأن يشمل هذا التطوير جميع الموظفين، سواء كانوا على مستوى القيادة والإدارة العليا أو على مستوى المديرين والمعاونين في شؤون البرامج. وينبغي أيضاً أن يشمل تطوير القدرات الشركاء في التنفيذ الذين يكتسي عملهم أهمية بالغة إذا أُريدَ تحسين مجموعات البيانات وتعزيز مساهمتها

في متطلبات الإبلاغ لدى البرنامج الإنمائي. وينبغي أيضاً إيلاء مزيد من الاهتمام لتشجيع ثقافة تنظيمية تستفيد بفعالية أكبر من الاستنتاجات والتوصيات والدروس المستفادة المنبثقة من التقييمات ومراجعات الحسابات بغية الإسهام في إدارة المعارف وإغناء عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والجيدة التوقيت.

التوصية ٦

٦٢ - ينبغي أن تعطي قيادة البرنامج الإنمائي الأولوية للاستثمار في إدارة المعارف، وألا تتوقف عند استخلاص أفضل الممارسات، بل أن تستخدم الدروس المستفادة من كل سياق من سياقات النجاح والفشل من أجل المساهمة في تحقيق الفعالية وتحسين النتائج. ودور القيادة محوري في كفالة تهيئة البيئة التمكينية والدعم اللازمين ليتمكن البرنامج الإنمائي من تعزيز التعاون والاتصال من أجل مواصلة تطوير ثقافة تقوم على النتائج في كافة أقسام المنظمة، وترحب بالتفكير النقدي بشأن الأداء وبإدارة المعرفة إدارة فعالة بغية تحسين النتائج، وتكون فيها النجاحات والإخفاقات على السواء أدوات مهمة للتعلم. وينبغي أن تبذل القيادة جهوداً فعالة لتشجيع "ثقافة تقوم على النتائج" تتجاوز مجرد تقديم التقارير وتفهم الإدارة القائمة على النتائج باعتبارها متصل بالتعلم الذاتي المستمر على مستوى المنظمة من النجاحات والإخفاقات والابتكار، وليس باعتبارها تقتصر على الرصد والتقييم لأغراض الإبلاغ.

سادساً - المسائل التي يتعين مواصلة النظر فيها

٦٣ - بشكل عام، من السابق لأوانه أن يُعزى التحسُّن في جودة البرامج، ناهيك عن التحسن في النتائج الإنمائية، إلى إجراءات البرمجة التي تم الأخذ بها مؤخراً، بما أن معظمها لم ينفذ بفعالية بعد. ولم تقدم القيادة بعد الدعم الكافي للمنظمة كي تتمكن من تكييف وتنفيذ التدابير الجديدة وإدارة المعرفة من خلال استخدام الأدلة المتصلة بالنجاحات والإخفاقات استخداماً أكثر انفتاحاً بهدف تحسين نوعية البرامج وتعزيز الفعالية المؤسسية.

٦٤ - وعلى الرغم من أن متطلبات تعزيز الإدارة القائمة على النتائج ونظم ضمان الجودة أصبحت مفهومة بشكل متزايد، فإن المكاتب القطرية والمراكز الإقليمية تواجه تحديات متعددة مالية ومن حيث القدرات تصعب تنفيذ التدابير الجديدة والإدارة القائمة على النتائج بفعالية. وأسفر كل من توقيت التدابير وتسلسلها الزمني ومضمونها وطريقة اتخاذها عن وضع قيود كبيرة على التنفيذ.

٦٥ - فالتدابير الرامية إلى تحسين نوعية البرامج التي تستند إلى الإدارة القائمة على النتائج لا تبرز بشكل كافٍ عنصر التعلم من النجاحات والإخفاقات، ولا أهمية إدارة المعرفة - وهي أمور أساسية لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج - بالنسبة إلى تعزيز فعالية النتائج.

ولا يزال كثيرون في البرنامج الإنمائي يعتقدون أن الإدارة القائمة على النتائج تعني الرصد والتقييم، والتخطيط للأعمال، والإبلاغ لغرض الامتثال.

٦٦ - وعلى أساس مقابلات أجريت مع أصحاب مصلحة رئيسيين، وتحليل تجميعي للتقييمات والتقارير السنوية المرتكزة على النتائج، تبين أن إدارة المعرفة لا تزال تركز بشكل أساسي على استخلاص أفضل الممارسات، وليس بالضرورة على الدروس المستفادة في كل سياق من سياقات النجاح والفشل للمساهمة في تعزيز الفعالية وتحسين النتائج. ولم يدرج البرنامج الإنمائي إلا مؤخراً، وكجزء من فرص الإبلاغ لديه (التقرير السنوي المرتكز على النتائج لعام ٢٠١٥)، أسئلة تهدف إلى تعزيز التعلم من الإخفاقات. ويمكن أن يكون ذلك خطوة هامة نحو حدوث تحول ثقافي، إذا ما تمكنت القيادة من تقدير أهمية هذه المدخلات والالتزام بإدخال تغييرات استناداً إلى الأدلة المقدمة.

٦٧ - وليكون البرنامج الإنمائي منظّمة تستند إلى الأدلة وتقوم على التعلم والمعرفة، يجب أن يجد طريقة أكثر فعالية للاستثمار في الإدارة القائمة على النتائج بشكل يتجاوز جهات التنسيق والحلقات الدراسية الشبكية والدورات على شبكة الإنترنت المتصلة بالإدارة القائمة على النتائج/الرصد والتقييم. ومن أجل الترسخ الفعلي للإدارة القائمة على النتائج، ينبغي تطوير القدرات عن طريق مجموعة متنوعة من النهج، وأن يشمل هذا التطوير جميع الموظفين، سواء كانوا على مستوى القيادة والإدارة العليا أو على مستوى المديرين والمعاونين في شؤون البرامج. وينبغي أيضاً أن يشمل تطوير القدرات الشركاء في التنفيذ الذين يكتسي عملهم أهمية بالغة في تحسين مجموعات البيانات وتعزيز إسهامها في متطلبات الإبلاغ لدى البرنامج الإنمائي.

٦٨ - ويدرك البرنامج الإنمائي أن هذا الشرط أساسي، وتعترف خطة العمل السنوية لعام ٢٠١٦ بأن المنظمة "عليها أن تفعل المزيد لتغيير المواقف والسلوكيات والعمليات والممارسات والمهارات... وهناك دلائل على أن معظم الموظفين لربما لا يزالون يرون أن هذه الجهود هي ظاهرة عابرة وأنها مستندة إلى الامتثال وموجهة من المقر. وتزداد هذه المهمة صعوبة بفعل التقصير - الذي يزال كبيراً - من جانب المنظمة في الاستثمار في قدرات الإدارة القائمة على النتائج، وهو أمر يحول دون كفاءة المكاتب القطرية، على وجه الخصوص، لحدوث تغيير تدريجي في استخدام البيانات وفي النوعية العامة لتصميم البرامج والمشاريع وإدارتها ورصدها وتقييمها"^(٥). بيد أن خطة العمل السنوية لا تشير إلى الطريقة الدقيقة المقرر اعتمادها لمعالجة هذا التقصير في الاستثمار في قدرات الإدارة القائمة على النتائج، على الرغم من أنها تشير إلى ثلاثة خطوط عمل لجمع الأموال: (أ) توسيع قاعدة التمويل؛ (ب) رفع معدل التبادل، لتأمين الحصول على مزيد من الإيرادات من

(٥) خطة العمل السنوية للبرنامج الإنمائي ٢٠١٦، ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، الصفحة ٧.

التكاليف العامة؛ (ج) تحسّن استرداد الكلفة. بيد أنه لا يوجد دليل على أن أيّاً من خطوط العمل هذه سينجح في الأجل القصير.

٦٩ - وسيستفيد البرنامج الإنمائي من كامل إمكانات الإدارة القائمة على النتائج عندما يصبح من السهل على موظفيه وشركائه أيضاً اختبار وتعديل نظريات التغيير والتعلّم من الأدلة من أجل تحديد أي حلول هي الأفضل، وبالنسبة لمن، وفي أي سياقات. إلا أنه، حتى الآن، يشير تحليل التقارير السنوية المرتكزة على النتائج إلى أن المكاتب القطرية لا تزال تركز بشكل أكبر على إثبات النتائج بالركون إلى أدلة موثوقة محسّنة، وإن كانت محدودة، بدلاً من التركيز على تحسين النتائج التي تستند إلى أدلة موثوقة جُمعت من الدروس المستفادة من حالات النجاح والفشل.

٧٠ - وعلى الرغم من الاستثمارات الناجحة، مثلما حدث في حالة شبكات الممارسة في نظامي Teamworks و Yammer لتعزيز موارد التعلّم، يمكن، وفقاً لموظفي المكاتب القطرية والمراكز الإقليمية والتحليلات التجميعية لتقييمات نتائج التنمية، أن تضطلع المراكز والمكاتب بدور أكبر في إدارة المعرفة الرامية إلى تحسين الفعالية. وقد وُضعت استراتيجية لإدارة المعارف تهدف إلى السماح بإنشاء شبكات الممارسة، ونُظمت لتحديد المهارات ومجموعات المواهب، وقاعدة بيانات للدروس المستفادة، من بين ابتكارات أخرى. وعلى الرغم من ذلك، فوفقاً لموظفين في شؤون إدارة المعارف أجريت معهم مقابلات لأغراض هذا التقييم، تؤثر الأعباء المالية كثيراً على الاستثمارات اللازمة لإدارة المعارف.

٧١ - وينطوي التعلّم، من الإخفاقات خصوصاً، على قيمة كبيرة. ولكن، وفقاً لموظفين معينين بالإشراف على ضمان الجودة وعلى التقارير السنوية المرتكزة على النتائج، ووفقاً لبعض كبار المديرين. بمن فيهم ممثلون مقيمون، يشهد هذا الوضع تحسّناً، ولكنّه لا يزال غير مريح إطلاقاً لمنظمة تعاني من قيود مالية ويخشى موظفوها الإبلاغ عن الإخفاقات ولربّما التسبب في تخفيضات مالية إضافية.

٧٢ - وأفاد موظفون في بعض المناطق بأن الالتزام بدفع عجلة الابتكارات إلى الأمام، عندما تتعهّد به القيادة، يساعد على تبادل أفضل الممارسات. ولكنّ البرنامج الإنمائي لا يزال بطيئاً في قبول التعلّم من الفشل وفي نشر هذه المعرفة من أجل زيادة فعالية الاستثمارات.

٧٣ - وهناك أيضاً أمثلة على محدودية إدارة المعارف بسبب تشرذم الجهود المبذولة لاستخلاص الدروس وافتقارها إلى التنسيق. فعلى سبيل المثال، بينما أفادت إحدى المناطق بأنّها تواجه تحديات منهجية في سعيها إلى استيعاب الدروس المُستخلصة من التقارير السنوية المرتكزة على النتائج، بذلت منطقة أخرى جهوداً مماثلة من دون أن تكون قد استشارت المنطقة الأولى. وخلال نفس الفترة، كان مكتب السياسات ودعم البرامج كذلك يحاول استيعاب الدروس

المستخلصة من تلك التقارير السنوية. ويؤدي ضعف عمليات التنسيق إلى ازدواجية الجهود، كما يسفر عن فرص ضائعة، وعن قصور في إدارة المعارف، وعن عدم الفعالية.

٧٤ - والمكاتب القطرية متفائلة إزاء الدور التحويلي المحتمل الذي يمكن أن تؤديه المراكز الإقليمية في تيسير تحوّل البرنامج الإنمائي إلى منظمة قائمة على المعرفة تتسم بفعالية أكبر. وتقترح هذه المكاتب مجموعة متنوّعة من التدابير التي يمكن أن تساعد في تحسين نشر ثقافة قائمة على النتائج والمعرفة في البرنامج الإنمائي، مثل دعم تحقيق تواصل أكثر اتساقاً في ما بين البلدان، والتجميع المنظم للمعلومات عن أوجه الفشل في الماضي، وتحديد حلول عملية للتحديات المماثلة على صعيدي البرمجة والتنفيذ.

٧٥ - وتكتسي قيادة البرنامج الإنمائي أهمية محورية في تعزيز انتشار ثقافة قائمة على النتائج تشجّع التفكير النقدي حول حالات النجاح والفشل باعتباره بالغ الأهمية للتعلّم التنظيمي. وبالتالي، يجب الاعتراف بأوجه النجاح والفشل على السواء، والأهم من ذلك، يجب تهئية مناخ يشجع الموظفين على التفكير تفكيراً نقدياً في الأداء، باعتبار ذلك وسيلةً للتحسّن. وأشار الاتجاه السائد في ما بين الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات في الميدان وفي المقر إلى أنّ الحالة المثالية المرجوة لم تتحقق. ويفضي عدم الرغبة في الحديث صراحةً عن الإخفاقات إلى صدّ التفكير الابتكاري والابتكار، ويحول دون استفادة الموظفين بالكامل من فرص التعلّم المتاحة لتحسين الفعالية والكفاءة. وثقافة الانفتاح ستساعد المنظمة في الأجل الطويل على التفكير أكثر في عملها وبالتالي على تحسين قيمتها.

٧٦ - وكثيراً ما يخشى الموظفون ليس فقدان الموارد فحسب، بل أيضاً إلحاق الضرر بفُرض البرنامج الإنمائي في المستقبل وبسمعته، إن هم أظهروا أوجه الفشل. غير أنّ الالتزام الحقيقي بالمنظمة ينبغي أن يتجاوز الانشغال بخطر المسّ بالسُّمعة في الأجل القصير، ليشمل دراسة الآثار الضارة للنتائج السلبية واستشراف الفعالية الطويلة الأجل لهذه المنظمة الموثوقة واستدامتها.

٧٧ - والفشل جزء من التطوّر، وهو بالغ الأهمية بالنسبة إلى التعلّم. وعليه، فأية خطة عمل، وإن كانت مهمة وضرورية، ينبغي النظر إليها في أيّ سياق إنمائي على أنّها طموحة في أفضل الأحوال، وأنه يصعب تنفيذها تنفيذاً خطياً وضمن جداول زمنية محدّدة وفي ظل محدودية الالتزامات بتوفير الموارد، عندما تكون البيئة الخارجية متغيّرة باستمرار. والحكم على نجاحات البرنامج الإنمائي وإخفاقاته على جميع المستويات ينبغي أن يفهم في السياق المتمثّل في أداء المنظمة لعملها وإحرازها للنتائج في بيئات ديناميكية، وفي بعض الحالات في بيئات لا يمكن التنبؤ بها، مع شركاء آخرين، وفي سياق يتعيّن فيه أيضاً أن تتفاوض بشأن برامجها القطرية بالتعاون مع الحكومات، وهو أمر قد لا تكون نتائجه متّسقة بالشكل الأمثل مع الخطط الاستراتيجية المؤسسية أو خطط عمل البرنامج الإنمائي المحلية.

وعلاوة على ذلك، فإن الإخفاق في الإنجاز على النحو المتوقع تحديداً في خطة العمل يجب أن يوضع في سياقه الصحيح.

٧٨ - ومن الصعب تقييم منظمة لديها هذه الحافظة الكبيرة والمعقدة من البرامج والمشاريع، تقيماً يشمل المنظمة ككل، نظراً إلى كثرة النتائج المترجم بتحقيقها والمنجزة على مستويات متعددة. إلا أن التفكير المنفتح والنقدي بشأن النجاحات والإخفاقات، بالاقتران مع إجراء تقييمات مستقلة وموثوقة للأداء، يمكن أن يثبت دقة تقارير المنظمة وأن يوفر تعقيبات مفيدة وضرورية لتصحيح مسار العمل وتحسين الفعالية المؤسسية. والتركيز على التفكير النقدي لأغراض التعلم سيكفل تصحيح المسار في الوقت الحقيقي وفي السياقات الحقيقية، مما سيثبت أن البرنامج الإنمائي منظمة تعليمية وقادرة على الاستجابة وذات قيمة كجهة شريكة في التنمية.

٧٩ - ومن أجل اعتماد الإدارة القائمة على النتائج بهدف تعزيز الفعالية المؤسسية وتحقيق نتائج جيدة في البرامج والمشاريع، ينبغي أن يكون البرنامج الإنمائي منفتحاً إزاء اختبار نظريات التغيير، وهو اختبار من المتوقع أن يعجز في كثير من الأحيان عن إثبات صحة النظرية/الفرضية التي يعتمد عليها أحد البرامج، وهذا أمر عادي. وفي الواقع، يتطلب التطوير تحديد أهداف على مستوى النتائج كي يستمر. ولكن، من أجل تصحيح المسار، من الضروري أن يتمتع الموظفون بالقدرة على تغيير الخطط عندما تبرر الأدلة إجراء هذا التغيير.

٨٠ - ولم يُشرع إلا مؤخرًا في التنسيق، والمواءمة، ووضع معايير جديدة للجودة، وتنفيذ عمليات جديدة لضمان الجودة، وإعداد نماذج جديدة، ووضع متطلبات جديدة للرصد والامتثال والتقييم، بهدف تحسين نوعية برامج البرنامج الإنمائي وفعاليتته المؤسسية. ومع ذلك، فما لم يكن التركيز الجديد على الإدارة القائمة على النتائج واتخاذ تدابير إضافية تتصل بالرقابة وضمان الجودة يتواءم مع قيادة قادرة على تحسين التعلم من الأدلة التي تبرز الفوائد المكتسبة، قد تسفر هذه النظم في ضوء الواقع المالي الحالي عن مزيد من القيود على المكاتب القطرية وليس عن تحسين نوعية البرامج والفعالية. وما يطلب من المكاتب القطرية مفرط من حيث الكم والسرعة بحيث يتعذر عليها أن تمتثل وأن تحقق، في الوقت نفسه، نتائج جيدة وتظل الشريك المفضل في بيئة تمويلية تزداد تعقيداً. ومن منظور المكاتب القطرية، من المستحسن تحقيق توازن في مستوى الجهود المبذولة لتنفيذ المهام المتصلة بالإدارة القائمة على النتائج، بحيث لا يُضحى بالهدف الرئيسي للبرنامج الإنمائي، وهو الاستجابة بسرعة لاحتياجات شركائه.