

Distr.: General
16 March 2010
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان



الدورة السنوية لعام ٢٠١٠
٢١ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠، جنيف
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت
التقييم

الاستعراض المستقل لسياسة التقييم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - أثر سياسة التقييم على الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي
٥	ثالثا - أهمية سياسة التقييم
٧	رابعا - التقييم المستقل في البرنامج الإنمائي - التغييرات المتصلة بالسياسة
١٢	خامسا - التقييم اللامركزي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - التغييرات المتعلقة بالسياسة
١٨	سادسا - الاستنتاجات الشاملة
١٩	سابعا - التوصيات



أولا - مقدمة

١ - أقر المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام ٢٠٠٦ أول سياسة للتقييم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأرسى أساسا مؤسسيا مشتركا لوظيفة التقييم في البرنامج الإنمائي. وكانت الغاية من هذه السياسة جملة أمور منها ما يلي: زيادة الشفافية والاتساق والكفاءة في توليد المعرفة التقييمية واستخدامها في عملية التعلم في المنظمة، وفي الإدارة من أجل تحقيق النتائج؛ ودعم الخضوع للمساءلة. وتأتي هذه الوثيقة استجابة لمقرر المجلس التنفيذي ٢٠/٢٠٠٦ الذي طلب إلى البرنامج الإنمائي أن يقدم في الدورة السنوية لعام ٢٠٠٩ استعراضا لتنفيذ سياسة التقييم. ويبحث هذا الاستعراض الخبرة والأداء منذ عام ٢٠٠٦، ويقدم توصيات تطلعية بشأن التدابير والتعديلات المطلوبة.

٢ - وهناك فئتان من التقييمات في البرنامج الإنمائي، هما: التقييمات المستقلة، التي يجريها مكتب التقييم؛ والتقييمات اللامركزية، التي تجرى بتكليف من وحدات البرنامج. ومكتب التقييم مستقل من الناحية الإدارية، ويرأسه مدير مسؤول أمام المجلس التنفيذي عن طريق مدير البرنامج الإنمائي. ومسؤولية مكتب التقييم ذات شقين، هما: (أ) تزويد المجلس التنفيذي بمعلومات صحيحة ويعول عليها مستقاة من التقييمات المتعلقة بالمساءلة وصنع القرار والتحسين على مستوى المؤسسة؛ و (ب) تعزيز استقلالية وظيفة التقييم ومصادقيتها وفائدتها واتساقها وانسجامها ومواءمتها دعما لإصلاح الأمم المتحدة وللملكية الوطنية. أما وحدات البرنامج - وهي المكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب المعنية بالسياسة والممارسات - فهي المسؤولة عن التقييمات اللامركزية على النحو المبين في خطط التقييم الخاصة بكل منها. وهي تكفل أيضا توفير التقييمات معلومات وافية عن الأداء العام للدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في سياق معين.

٣ - وقد صيغت اختصاصات هذا الاستعراض المستقل وأُتفق عليها في أوائل عام ٢٠٠٩، وجرى تعيين استشاريين في آذار/مارس ٢٠٠٩. وبدأت العملية بإيفاد بعثة إلى مقر البرنامج الإنمائي في الشهر التالي من أجل تحديد المطالب المرتبطة بسياسة التقييم وبحث تنفيذها مع أصحاب الشأن الرئيسيين داخل مكتب التقييم وعلى نطاق أوسع. واستعرضت أيضا الوثائق الأساسية وحُللت الأدلة المستمدة من تقييم سابق أُجري لأنشطة التقييم التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي على الصعيد القطري. وأُعد تقرير مبدئي يبين منهجية الاستعراض المقترحة والأدوات الرئيسية لجمع البيانات، ونوقش مع فريق استشاري

مستقل^(١) ومع مكتب التقييم؛ وُحددت التعديلات المطلوب إدخالها على النهج والمنهجية. وبعد ذلك، جرت زيارات ميدانية إلى كل من فييت نام ومصر وسوازيلند، ومركز إقليمي واحد - هو المكتب دون الإقليمي لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي في جوهانسبرغ - على مدى فترة ١٠ أيام في شهر أيار/مايو. وجرت زيارة متابعة إلى نيويورك في حزيران/يونيه من أجل التحقق من صحة الاستنتاجات وحضور مداورات المجلس التنفيذي بشأن دور سياسة التقييم واستخدامها. وأُنجز مشروع أولي للاستعراض المستقل في آب/أغسطس ٢٠٠٩، بحيث قُدمت الاستنتاجات والتوصيات الأولية في عرض غير رسمي في الدورة العادية الثانية للمجلس التنفيذي. وأُخذ قرار لتمديد فترة الاستعراض حتى أواخر عام ٢٠٠٩، لتأكيد تلقي الدليل الجديد المتعلق بالتخطيط لنتائج التنمية ورصدها وتقييمها، والنظر فيه، وهو انعكاس لأهمية هذه الوثيقة الجديدة المتعلقة بتنفيذ سياسة التقييم. وقِيم الفريق الاستشاري المستقل صيغة منقحة من مشروع التقرير، وتأكد مكتب التقييم والإدارة العليا من دقة الوقائع التي جاءت فيه، ووُضع في صيغته النهائية في كانون الأول/ديسمبر.

٤ - وتناول الاستعراض المستقل، بدرجات متفاوتة، المسائل التي حُددت في الاختصاصات إذ رُئي التركيز على ما اعتبره القائمون بالاستعراض أمورا هامة، واضعين في الاعتبار عمق التغطية والموارد المتاحة. غير أنه كان بإمكان القائمين بالاستعراض أن يحددوا المجالات التي كان يمكن أن يكون من المفيد القيام بالمزيد من العمل فيها. ولم تتحقق بالكامل الغاية الأصلية من استعراض آثار سياسة التقييم في الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي. ويقر القائمون بالاستعراض أيضا بأنه كان من الممكن أن يتعزز هذا الاستعراض بإيلاء قدر أكبر من الاهتمام لقضايا نشر التقييم والمتابعة وإدارة المعرفة. وإضافة إلى ذلك، لم يوفق تماما الاستقصاء الذي أُجري بواسطة شبكة الإنترنت واستخدمه القائمون بالاستعراض في تقديم أدلة قوية مستمدة على الصعيدين القطري والإقليمي على حالة نظام التقييم اللامركزي وجدوى التقييمات اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية والتعلم، أو مدى تأثير هذه السياسة على السلوك والسبب في ذلك. وقد شملت الأدلة التي جُمعت من دراسات أخرى هذه القضايا الثلاث، ولا يوجد لدى القائمين بالاستعراض سبب يدعوهم إلى الاعتقاد بأن النتائج والاستنتاجات كانت ستختلف اختلافا كبيرا لو كانت قد خصصت الموارد اللازمة، لكنهم يقرون بأن هذا هو مجرد افتراض.

(١) كان هذا الفريق مسؤولا عن ضمان جودة عملية الاستعراض ونواتجه من خلال تقديم التوجيه بشأن العملية والنهج المطبق/المنهجية المطبقة ومدى الوفاء بالاختصاصات.

٥ - وينقسم الاستعراض المستقل إلى ثلاثة أقسام رئيسية، تتضمن ثلاث قضايا ذات صلة تشمل ما يلي:

(أ) أهمية سياسة التقييم - يقيّم هذا بالتساؤل عما إذا كانت السياسة تحدد الأمور الصحيحة الذي ينبغي القيام بها، لأن الغرض من هذه السياسة هو 'إرساء أساس مؤسسي مشترك لوظيفة التقييم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي'؛

(ب) أداء مكتب التقييم في إجراء تقييمات مستقلة - فهم تأثير سياسة التقييم على أداء مكتب التقييم في إجراء تقييمات مستقلة، على ضوء ما يلي: '١' ما هي الأمور المحددة في السياسة؛ و '٢' الممارسة والخبرة في المنظمات الدولية الأخرى؛

(ج) أداء التقييم اللامر كزي - دراسة تأثير سياسة التقييم على أداء نظام التقييم اللامر كزي.

٦ - ويحدد الجزء الختامي التوصيات الرئيسية بشأن التدابير والتعديلات المطلوبة لتعزيز قيمة التقييم بالنسبة للمنظمة.

ثانياً - أثر سياسة التقييم على الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي

٧ - تضمنت اختصاصات الاستعراض المستقل تقييماً لتنفيذ سياسة التقييم من جانب الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي - وهي صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة. ولم يستوف هذا الشرط بالكامل بسبب ضيق الوقت، وبالتالي يركز الاستعراض على البرنامج الإنمائي. وتجدر الإشارة إلى أن النهج الأساسي للتقييم الذي يمكن العثور عليه في الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج سيكون ماثلاً للنهج المتبع في البرنامج الإنمائي ذاته، إذ أنها تستخدم جميعها القواعد والمعايير التي وضعها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. ولكن يظل ثمة اختلاف كبير في سياسة التقييم بشأن كيفية معاملة البرنامج الإنمائي للتقييم وكيفية معاملة الصناديق والبرامج المرتبطة به للتقييم. وسياسة التقييم واضحة وصریحة بشأن دور مكتب التقييم في إجراء التقييمات المستقلة وعلاقته بالمجلس التنفيذي. ولا تنص السياسة على أي التزام من حيث استقلالية مكاتب التقييم المركزية الموجودة داخل الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي. وذكر رؤساء مكاتب التقييم في صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية في مناقشات جرت معهم أنهم استخدموا سياسة التقييم في المقام الأول كأداة لتعزيز وظائف التقييم التي يمارسونها، وذلك من خلال زيادة عدد الموظفين والميزانيات. وليس هناك أي دليل على وجود تأثير ماثل داخل برنامج متطوعي الأمم

المتحدة، حيث كان أكبر تأثير لهذه السياسة هو تسهيل بدء تطبيق نظام استجابة من قبل الإدارة لنتائج التقييم. واستخدم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سياسة التقييم كإطار واسع يمكن فيه بلورة منظورات أكثر تفصيلاً وأدوات وأساليب جديدة ذات صلة بالأعمال المتعلقة بقضية الفوارق بين الجنسين، أتاحت بعدئذ زيادة عدد عمليات التقييم ونطاقها على السواء. وبالتالي، ظهرت وحدة تقييم قوية في صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، تتبع نهجاً يختلف عن النهج المتبع في البرنامج الإنمائي.

ثالثاً - أهمية سياسة التقييم

٨ - تتوخى هذه السياسة إيجاد مكتب تقييم معزز ومستقل داخل البرنامج الإنمائي، يكون مسؤولاً أساساً عن التقييمات التي تهدف إلى دعم الرقابة على مستوى المؤسسة. وعلى العكس من ذلك، فإن التقييمات اللامركزية، التي تجرى بتكليف من وحدات البرنامج، تُستخدم أساساً لاتخاذ القرارات الإدارية وللتعلم على المستوى القطري.

٩ - وأظهر رأي المقيمين خلال الاستعراض أن هذه السياسة، بصفة عامة، مهمة وملائمة. غير أن الموظفين وبعض ممثلي الإدارة العليا يرون أن وظيفة التقييم المنبثقة عن هذه السياسة طموحة، "... وتصف إلى حد ما كيف ينبغي أن تُدار الأمور من قبل الآخرين ضمن هيكل التقييم، دون أن تُظهر بوضوح المواضيع التي يُتوقع أن تحدث فيها تغيرات". وهذا الأمر يتجلى تماماً في الفصل بين التقييم المستقل والتقييم اللامركزي، حيث ما زال بعض الموظفين، بمن فيهم أولئك الذين يشغلون مناصب عليا، يتذكرون الماضي عندما "... كان التقييم في البرنامج الإنمائي كياناً واحداً فقط".

١٠ - واستناداً إلى قواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، التي أُتفق عليها عام ٢٠٠٥، فإن السياسة الحالية مهمة، لكنها ليست شاملة تماماً. والقضيتان اللتان قد تحتاج فيهما قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم إلى مزيد من التفصيل هما ما يلي: (أ) كيفية تحديد أولويات التقييمات والتخطيط لها؛ و (ب) طريقة تنظيم التقييمات وإدارتها وميزنتها. وبدلاً من ذلك، فقد عولجت هاتان القضيتان من خلال السياسات والإجراءات المتعلقة ببرامج وعمليات البرنامج الإنمائي، ومنصة إلكترونية تضم منذ عام ٢٠٠٧ 'محتوى إرشادياً' على مستوى المؤسسة، وفي دليل التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها الذي صدر في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

١١ - ويظهر من مقارنة سياسة البرنامج الإنمائي بسياستي التقييم اللتين تتبعهما منظمتان أخريان من منظمات الأمم المتحدة - هما تحديداً منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

والصندوق الدولي للتنمية الزراعية - عدم وجود اختلاف كبير في القضايا العامة التي تعالجها المنظمات الثلاث. غير أن بعض جوانب سياسيات اليونيسيف والصندوق تقدم إلى حد كبير تفاصيل أكثر، وهو ما يثير قضايا متصلة بمدى ملاءمة سياسة البرنامج الإنمائي.

١٢ - وتحدد سياسة التقييم التي تتبعها اليونيسيف الخطوط العريضة لنظام التقييم اللامركزي لديها، والآليات التي ينبغي توافرها، بتفصيل أكبر بكثير؛ وهذه القضايا متناولة بتفصيل في السياسات والإجراءات المتعلقة ببرامج وعمليات البرنامج الإنمائي، وفي دليل التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها، الصادر عام ٢٠٠٩. ولا حاجة إلى إدراجها في سياسة البرنامج الإنمائي.

١٣ - وأما سياسة التقييم التي يتبعها الصندوق فهي تقدم تفاصيل كثيرة عن كيفية ضمان وصون استقلالية عمل مكتب التقييم التابع لها، وهي مثال للكيفية التي ينبغي بها لمنظمات الأمم المتحدة أن توفر ضمانات مؤسسية لكفالة استقلالية التقييم. ومن المهم أيضا الإشارة إلى أن قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم ليست هي المعايير الوحيدة التي يمكن استخدامها لتقييم مدى استقلالية مكتب التقييم في منظمة متعددة الأطراف. فعلى سبيل المثال، أصدر الفريق المعني بتنسيق التقييم، وهو فريق مماثل للفريق المعني بالتقييم يركز على المؤسسات المالية الدولية، توجيهات محددة تهدف إلى ضمان وصون استقلالية وظائف التقييم المركزية في تلك المؤسسات. وتختلف هذه التوجيهات، في العديد من الجوانب الأساسية، عن قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم، إذ تولي اهتماما أكبر بكثير لما يلي: (أ) تحديد دور المجلس التنفيذي، أو لجنة معينة، في إعداد واعتماد برنامج عمل مكتب التقييم وميزانيته؛ و (ب) القواعد والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية التي ينبغي توافرها لكفالة ألا تكون لإدارة العليا للمنظمة، ومن بينها صنو مدير البرنامج، أي سلطة على موظفي أو إدارة مكتب التقييم. ويشار أيضا إلى أن استعراض النظراء الذي أُجري عام ٢٠٠٥ لمكتب التقييم التابع للبرنامج الإنمائي^(٢) اشتمل على عدد من التوصيات بشأن كيفية ترسيخ مكتب التقييم وصون استقلاليته بما يتجاوز ما هو محدد في القواعد والمعايير التي وضعها الفريق المعني بالتقييم؛ وترد هذه التوصيات في السياسة الحالية. ومع الإقرار بأن النهج الذي يتبعه الفريق المعني بتنسيق التقييم فيما يتعلق بمسألة الاستقلالية يتماشى إلى حد كبير جدا مع هياكل وممارسات الحوكمة في المؤسسات المالية الدولية (وهي هياكل وممارسات تختلف كثيرا عن الهياكل والممارسات الموجودة في الأمم المتحدة بنطاقها الأوسع)، فإن السياسة لا تحدد

(٢) تقييم النظراء الذي أجرته وزارة الشؤون الخارجية في الدانمرك (٢٠٠٦) بشأن التقييم في المنظمات المتعددة الأطراف.

تحديدا كافيا المجموعة الكاملة من الضمانات المؤسسية التي من الأرجح أن تنفق حتى الأوساط المعنية بالتقييم بنطاقها الأوسع على ضرورة وجودها للحفاظ على الاستقلالية.

١٤ - وتبين الأدلة التي تشير إلى مدى الإمام الجيد بسياسة التقييم في جميع أنحاء المنظمة. فنتائج الاستقصاء الذي أُجري كجزء من هذا الاستعراض يشير إلى أن هناك إماما واسعا بهذه السياسة داخل المنظمة، ولكن ثمة أدلى أخرى تقدم صورة مختلفة. ولم تتأكد نتائج الاستقصاء في جميع المقابلات التي أجريت مع الإدارة العليا، وذكر العديد من المديرين والمختصين المعنيين بالتدريب في مجال الرصد والتقييم أن معظم الموظفين ما زالوا يفتقرون إلى فهم أساسي لهذه السياسة. وهذا الرأي المخالف أكدته نوعا ما نتائج الدراسة، حيث إن نسبة كبيرة من المحييين رأت أن المقصود من هذه السياسة هو أن تُستخدم كدليل إرشادي بشأن كيفية التكليف بإجراء التقييم والتخطيط له، وبشأن الرصد والتقييم، داخل البرنامج الإنمائي. ومن الواضح أن هذا لم يكن أبدا الغرض من سياسة التقييم، لأن هذه الاحتياجات كان من المنطقي تناولها في دليل البرنامج الإنمائي بشأن التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها.

رابعا - التقييم المستقل في البرنامج الإنمائي - التغييرات المتصلة بالسياسة

١٥ - تنص أحكام الباب الثاني من سياسة التقييم الخاصة بالبرنامج الإنمائي على أن تُجرى التقييمات في إطار قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم المتبعة في منظومة الأمم المتحدة. وتحدد أيضا ثمانية مواضيع يتعين تناولها، هي: الاستقلالية؛ والقصد؛ والشفافية؛ والأخلاقيات؛ والحياد؛ والجودة؛ وحسن التوقيت؛ والفائدة. ولأغراض هذا الاستعراض، جُمعت هذه المواضيع الثمانية ضمن ثلاث فئات، هي: الاستقلالية؛ وإجراء تقييمات مستقلة وجودة هذه التقييمات؛ واستخدام التقييم. ويُنظر بشكل منفصل في مسألة مدى ما وفره مكتب التقييم وسياسة التقييم من تمكين للبرنامج الإنمائي للإسهام في الولايات الأوسع نطاقا للأمم المتحدة المتمثلة في النهوض بالملكية والقدرات الوطنية، وتعزيز التقدم على نطاق المنظومة في التعاون بشأن التقييم، وهو ما حُدّد ضمن مسؤوليات مكتب التقييم.

الاستقلالية

١٦ - إن الاستنتاج الرئيسي من الأدلة المتاحة هو أن مكتب التقييم يتبع السلوك الذي ينبغي توقعه من وحدة تقييم مستقلة. ولم يجد الاستعراض أدلة تُذكر على سعي الإدارة العليا بنشاط لتقويض استقلالية مكتب التقييم. وتعكس هذه الاستقلالية الجهود التي يبذلها مدير مكتب التقييم، والاعتماد على الدعم الفعال - ورحابة الصدر - من مدير البرنامج. ويأتي

ذلك ليؤكد الاستنتاجات التي أسفر عنها استعراض النظراء الذي أُجري عام ٢٠٠٥ لمكتب التقييم بالبرنامج الإنمائي.

١٧ - غير أن هناك أدلة أقل على وجود ضمانات مؤسسية للحفاظ على هذه الاستقلالية. فالسياسة، مع تماشيتها مع قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم، تسند إلى مدير البرنامج مسؤولية الحفاظ على استقلالية مكتب التقييم، وهو ما قد ينجم عنه تضارب محتمل في المصالح. والمجلس التنفيذي مكلف أيضا بكفالة استقلالية مكتب التقييم، ولكن السياسة لا تقدم تفاصيل عن الطريقة التي يمكن بها للمجلس أن يحقق ذلك، وليس هناك دليل أيضا على وجود عمليات تسمح بممارسة رقابة مستمرة في هذا المجال، إلى جانب الاستعراضات الدورية، مثل هذا الاستعراض.

١٨ - وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يكون لرئيس وظيفة تقييم 'مستقلة' القول الفصل في المسائل المتعلقة بالموارد البشرية والميزانية، لدرء خطر أن يعمد كبار مديري البرنامج إلى استخدام مثل هذه العمليات ليؤثروا سلبا على استقلالية رئيس مكتب التقييم ومستوى السلطة التقديرية التي يتمتع بها. وينبغي أن تخضع هذه الاستقلالية لمبدأ استخدام الموارد البشرية والنظم والإجراءات المالية للمنظمة وتطبيقها بشفافية، وذلك لأن الاستقلالية لا ينبغي أن يُفهم منها عدم خضوع رئيس مكتب التقييم للمساءلة.

١٩ - والسياسة الحالية لا تجعل لمدير مكتب التقييم القول الفصل في المسائل المتعلقة بالموارد البشرية والشؤون المالية. ففي حالة واحدة على الأقل، رفضت الإدارة العليا تعيين موظف جديد اختاره مدير مكتب التقييم، وهو ما يشير إلى احتمال حدوث تأثير لا داعي له من قبل إدارة البرنامج. ولذلك، فإن الاستقلالية لم "تترسخ مؤسسيا" داخل البرنامج الإنمائي، وهو ما يشكل تهديدا كبيرا لاستمرار الاستقلالية على المدى البعيد. وربما كان قد أفضى استعراض لسياسة التقييم التي اتبعتها اليونيسيف مؤخرا إلى نفس الاستنتاج. وعلى العكس من ذلك، فإن سياسة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية تتناول العديد من هذه القضايا بالتفصيل، بما في ذلك التزام رئيس الصندوق بتفويض السلطة المتعلقة بالموارد البشرية إلى رئيس وحدة التقييم بالصندوق. وترسيخ الاستقلالية مؤسسيا الموجود في سياسة التقييم التي يتبعها الصندوق وفي سياسات التقييم التي تتبعها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف يقترب مما يمكن أن تعتبره الأوساط المعنية بالتقييم بنطاقها الأوسع ممارسة جيدة، ويُعتبر مثلا للكيفية التي يمكن بها معالجة مسألة الاستقلالية.

الجودة وإجراء تقييمات مستقلة

٢٠ - لم تكشف المقابلات عن أي دليل يشير إلى تقييد زيادة الميزانية تقييدا متعمدا للتأثير على استقلالية مكتب التقييم أو التأثير على فعاليته. وتجدد الإشارة إلى أن النهج المتبع حاليا في وضع الميزانية لم يعالج بعد بما يكفي ما خلص إليه استعراض النظراء الذي أُجري عام ٢٠٠٥ لمكتب التقييم في البرنامج الإنمائي، من حيث ضرورة كفاءة وجود صلات واضحة بين التخطيط والميزنة لبرنامج التقييم، وكفاءة أن تتاح للمجلس التنفيذي الفرصة والمعلومات اللازمة لاتخاذ موقف مستنير بشأن مدى كفاية ميزانية مكتب التقييم. وجاء في تعليق استعراض النظراء أيضا أنه في حين يصعب إجراء مقارنة مباشرة بين ميزانيات المنظمات، فإن الميزانيات المخصصة لفرادى التقييمات التي يجريها مكتب التقييم تبدو أقل مما هو سائد على نطاق أوسع. وهذا التعليق لا يزال منطبقا.

٢١ - وقد عُززت المجالات التي وُصفت في قواعد ومعايير الفريق المعني بالتقييم بأنها أساسية لضمان الجودة، وأُتخذت إجراءات بشأن عدد من الاقتراحات التي قدمها فريق النظراء بخصوص تحسين الجودة. واعترف لمكتب التقييم، ولغيره من الكيانات التابعة للبرنامج الإنمائي، في الاستعراض المستقل بإحراز تقدم في السنوات الأربع الماضية نحو زيادة التركيز على الجودة في عملية التقييم المستقل، وهو شرط منصوص عليه في الفقرة ٢٩ (أ) من السياسة. وبعد تقييم عدد من التقييمات التي أجراها مكتب التقييم مؤخرا، فإن الاستنتاج العام لهذا الاستعراض هو أن جودة ومصداقية التقييمات الصادرة عن مكتب التقييم حفوظ عليهما وأنها مقبولتان عموما.

٢٢ - ورغم التقدم الكبير المحرز في السنوات القليلة الماضية لا تزال هناك فجوة نوعية كبيرة بين ما يمكن وينبغي تحقيقه، وما يُنجز حاليا. وتمثل قابلية المشاريع والبرامج للتقييم العائق الأساسي أمام تحسين جودة التقييمات المستقلة. والتقييمات المستقلة تعتمد جميعها اعتمادا كبيرا على الأدلة المستمدة من نظم التخطيط والرصد والتقييم اللامركزي المتبعة في المنظمة. ولذا فإن جودة التقييم المستقل تتوقف على جودة وتوافر المعلومات من هذه النظم. وتقرّ الفقرة ٢٤ من السياسة بأهمية التقييم اللامركزي بالنسبة للتقييم المستقل، إذ يرد فيها ما يلي: ”وتتيح المعلومات كذلك أساسا للتقييمات الاستراتيجية والبرنامجية التي يجريها مكتب التقييم حسبما ورد ذكره أعلاه“. إلا أن ما أُجري مؤخرا من ”تقييمات لنتائج التنمية“ (تقييمات مساهمات البرامج القطرية) وتقييمات مواضيعية على مستوى المؤسسة يحدد باستمرار ما يلي: (أ) عدم وجود تقييمات لا مركزية للنتائج (انظر الإحصاءات المستمدة من تقارير التقييم السنوية بشأن هذه المسألة)؛ و (ب) عدم إمكانية التعويل على قواعد البيانات بشأن

القضايا الأساسية المرتبطة بالحفاظ؛ و (ج) ضعف مستوى الإبلاغ عن الأداء. ويرى مكتب التقييم أن العامل الأهم الذي يؤثر على الجودة هو عامل لا يستطيع أن يحله بشكل مباشر، معتبرا أنه ذو طابع نُظمي. ويمثل التقييم اللامركزي مجالا تباطأت المنظمة في الاستثمار فيه، ولا تزال هناك تساؤلات بشأن ما إذا كانت الإدارة قد منحت الأولوية الكافية.

٢٣ - ويحدد الاستعراض أيضا خطرا محتملا يهدد الحفاظ على الجودة. ويمكن اعتبار مكتب التقييم ضحية نجاحه، ويعود الفضل في ذلك جزئيا إلى الزيادة السريعة في الميزانية وفي التقييمات المنجزة، وإلى تزايد ما يطلبه المجلس التنفيذي من نواتج التقييم. لكن الاستجابة لهذا الطلب اقتضت تغييرا في أسلوب إدارة التقييمات الذي يتبعه مكتب التقييم. وقد تطور استخدام الخبرة الداخلية لتعزيز التركيز على الجودة. ففي البداية، أنشأ مكتب التقييم ثلاثة أفرقة تدور اختصاصاتها حول: (أ) المستويات البرنامجية للتقييمات على المستوى القطري (تقييمات نتائج التنمية) وأطر التعاون الإقليمية والعالمية؛ و (ب) التقييمات المواضيعية/الاستراتيجية؛ و (ج) المنهجية. وكان هذا الهيكل فعالا في إيجاد مستوى عال من النشاط التقييمي، بينما أتاح في الوقت نفسه إنتاج و/أو صقل أدوات منهجية تمكن من توجيه أنشطة التقييم المركزي. وفي الآونة الأخيرة، جرى تغيير هيكل مكتب التقييم لتمكين موظفيه ذوي الخبرة فيما يتعلق بالموضوع والمنهجية من العمل بخصوص أنواع مختلفة من التقييم في المجالات التي تمثل مكامن قوتهم. وإضافة إلى ذلك، يستعين مكتب التقييم الآن بأفرقة خارجية لضمان الجودة في جميع تقييماته، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة تعزيز الجودة. ورغم هذه التطورات الإيجابية، يواصل مكتب التقييم التوسع في الاستعانة باستشاريين مستقلين (وكيانات استشارية) من أجل إجراء التقييمات، وهذه العملية تنطوي على العديد من المصاعب، من بينها ندرة الاستشاريين رفيعي المستوى الذين يعرفون منظومة الأمم المتحدة، ويفهمون المجال المتغير الذي يمثله تقييم التنمية ويملكون درجة عالية من المهارة فيه، ويتسمون بالتنوع ثقافيا وجنسانيا وجغرافيا. ولذا فإن الجودة متوقفة على مدى قدرة مكتب التقييم على جمع أفرقة من الاستشاريين لتلبية هذه المطالب، وتوجد أدلة تشير إلى أن هذا كان يمثل تحديا لمكتب التقييم.

استخدام التقييم

٢٤ - تشير الردود على الاستقصاء إلى أن المجلس التنفيذي يستخدم التقييم المستقل استخداما جيدا ويراها مهما، ووجد القائمون بالاستعراض أدلة قاطعة تشير إلى أن خضوع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمساءلة أمام المجلس قد تعززت إلى حد كبير. وأكدت المقابلات التي أجريت مع أعضاء المجلس التنفيذي أن الفضل في ذلك يعود إلى النوعية المقبولة

لبرنامج التقييم المستقل وإلى توسيع نطاقه. وتشير أيضا الأدلة المستمدة من قرارات المجلس التنفيذي إلى أن الزيادة الكبيرة في التقييمات المستقلة التي أجراها مكتب التقييم ترتبط ارتباطا مباشرا بزيادة الطلب على استخدام هذه التقييمات لاتخاذ قرارات مستنيرة، وبالتعاون الأوثق مع مستخدمي نتائج التقييم.

٢٥ - وهناك تحسن في استجابة الإدارة وفي استخدامها لنتائج وتوصيات التقييم المستقل. ويشير استعراض قاعدة بيانات مركز الموارد التقييمية^(٣) إلى تزايد الامتثال لشرط رد الإدارة على التقييمات التي تجري على مستوى المؤسسة، وإن كان لا يزال هناك مجال للتحسين. ويفيد مكتب التقييم بأن ٧٥ في المائة من التقييمات المستقلة الأربعين التي أنجزت بين كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ كانت لها استجابة من قبل الإدارة وجرى تتبعها في مركز الموارد التقييمية. وما زالت نظم رصد وتتبع التنفيذ الفعلي لتعهدات الإدارة تتطور، ولا يُعرف بعد إلى أي مدى تؤثر حقا توصيات التقييم على تصميم البرامج وإعادة صياغتها على الصعيد القطري، وهذا أمر يحتاج إلى معالجة. ومع ذلك، فإن مختلف المحاورين على صعيد المؤسسة وعلى الصعيد القطري ذكروا للقائمين بالاستعراض أن تركيز مديري البرامج ما زال ينصب على التأكد من ملء الخانات وعلى ما يؤدي إليه ذلك من نتائج مرّزة بالألوان في إطار نظام التتبع المطبق حاليا في مركز الموارد التقييمية، وذلك بدلا من أن ينصب على ضمان تطبيق الدروس التي تستند إليها التوصية.

٢٦ - وتتفاوت الأدلة تفاوتاً أكبر بشأن ما إذا كانت الحكومات الشريكة تجدد أن التقييمات المستقلة مفيدة. وتشير دراسات حالات إفرادية قطرية، ويشير تقييم لمسألة إجراء تقييمات مستقلة لنتائج التنمية، إلى أن العملية تنطوي على مشاورات مكثفة مع المكتب القطري وممثلي البلدان الشريكة. وتُناقش أيضا النتائج والاستنتاجات والتوصيات مع ممثلي الحكومات والمشاركين من المجتمع المدني. ولكن عدم إطلاع الحكومات الشريكة على استجابة الإدارة يؤدي إلى وجود فجوة في سلسلة التتابع، من التوصيات إلى استجابة الإدارة إلى التغييرات في البرمجة، بالنسبة لممثلي الحكومة الشريكة. ولهذا الوضع عواقب واضحة على اكتساب البلد شعورا بملكية نواتج التقييم وكيفية استخدامها للتأثير على القرارات التي

(٣) مركز الموارد التقييمية هو قاعدة بيانات متاحة للجمهور على شبكة الإنترنت وتتضمن التقييمات التي يحتفظ بها مكتب التقييم. وتحمل وحدات البرنامج خططها التقييمية، واختصاصاتها، وتقاريرها، وردود الإدارة، تحميلا مباشرا في قاعدة البيانات. وفي عام ٢٠٠٨، جرى توسيع قاعدة البيانات لتشمل صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية ومتطوعي الأمم المتحدة. وتشمل قاعدة البيانات في أوائل عام ٢٠١٠ صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة.

تصدق عليها البلدان الشريكة، والتي سيكون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الخاضع للمساءلة عنها في نهاية المطاف أمام المجلس التنفيذي.

٢٧ - وتعزيز الملكية والقدرة الوطنيتين، على النحو المحدد في سياسة التقييم، يظل بالنسبة لمكتب التقييم عملاً في طور التقدم وينبغي إدراجه في عداد الأولويات في المستقبل. ويخلص الاستعراض أيضاً إلى أنه ينبغي اتباع نهج يتيح تبيين الفوارق الدقيقة لتحديد الحالات التي تكون فيها الملكية الوطنية أمراً حيوياً. وقد لا يكون الشعور بالملكية الوطنية هدفاً رئيسياً بالضرورة فيما يخص عمليات التقييم على مستوى المؤسسة، ولكن الالتباس ينجم عن كون هذه التقييمات تتطلب قدراً كبيراً من التقييم على المستوى القطري، ويعود ذلك جزئياً إلى ضرورة التعويض عن أوجه القصور في الأدلة المتوافرة من نظام التقييم اللامركزي. ومع ذلك، يعتقد القائمون بالاستعراض أن من الضروري زيادة الاستثمار في بناء الملكية الوطنية لتقييم نتائج التنمية وللتقييمات اللامركزية. ورغم الاعتراف بذلك في السياسة، يبقى الأمر مسألة رئيسية مرتبطة بالتنفيذ ويجب على مكتب التقييم وإدارة البرنامج معالجته بجدية.

٢٨ - ويشير الاستعراض إلى ما يبذله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من جهود ناجحة وذات مصداقية للقيام بدور تيسيري، ضمن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، في تلبية بعض مطالب التقييم التي تخرج عن نطاق ولاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وسياسة التقييم صائبة في توقعها هذا التعاون وهذه المشاركة من جانب أصحاب الشأن الرئيسيين، وذلك بدعوتها إلى تعزيز التعاون المهني تحت رعاية فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. وهذا أمر جدير بالثناء.

خامساً - التقييم اللامركزي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - التغييرات المتعلقة بالسياسة

٢٩ - إن الغرض من التقييم اللامركزي، كما هو محدد في السياسة، هو تعزيز قدرة الإدارة على صنع القرار والتعلم. والاستقصاء الذي أُجري عبر شبكة الإنترنت بتكليف كجزء من هذا الاستعراض لم يحقق نجاحاً في جمع أدلة قوية على الصعيدين القطري والإقليمي بشأن درجة الاستخدام الفعلي للتقييم اللامركزي من أجل تحقيق هذين الغرضين. ومع ذلك، بينت الاستنتاجات الرئيسية للتقييم الذي أُجري في عام ٢٠٠٨ بشأن الإدارة القائمة على النتائج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٤) أن ثقافة تحقيق النتائج لا تزال ضعيفة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأن هناك افتقاراً إلى ممارسة الدور القيادي ووضع الأولويات من

(٤) تقييم الإدارة القائمة على النتائج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

جانب الإدارة العليا. وهذه الاستنتاجات هامة أيضا فيما يخص نظام التقييم اللامركزي وتشير إلى أن الهدف، كما هو متوخى في السياسة، لم يتحقق بعد.

القدرة والتوجيه

٣٠ - لقد أحرز تقدم في مجال وضع التوجيهات وإيجاد القدرات اللازمة، ولكنه كان إما بطيئا، أو مقتصرًا على أجزاء معينة من المنظمة. وصدر في عام ٢٠٠٧ توجيه في إطار السياسات والإجراءات المتعلقة بالبرامج والعمليات، وصدر دليل جديد في أواخر عام ٢٠٠٩. وكإدراك متأخر، كان ينبغي إصدار هذه التوجيهات في وقت سابق.

٣١ - وتشير الأدلة المستمدة من تقارير مكتب التقييم السنوية إلى تزايد الطابع المهني لوظيفة الرصد والتقييم على الصعيد القطري، بحيث زاد عدد الموظفين المكرسين للرصد والتقييم من ٣٨ موظفاً إلى ٤٦ موظفاً خلال الفترة ما بين عام ٢٠٠٧ وعام ٢٠٠٨^(٥)، وتزايد تنوع مهام الرصد والتقييم التي يؤديها. ولكن هذه التقارير تشير أيضا إلى أنه في الحالات التي تتوفر فيها خبرة متخصصة للرصد والتقييم في مكتب ما، فإن فرص أولئك الموظفين في التعامل مع الإدارة العليا تكون محدودة. فموظفو الرصد والتقييم يُعيّنون في كثير من الأحيان بموجب عقود قصيرة الأجل غير ممولة من الموارد الأساسية، مما يعوق إنشاء واستدامة نظام فعال للرصد والتقييم. ويتعامل المسؤولون عن الرصد والتقييم في المكاتب القطرية الصغيرة مع مهمة الرصد والتقييم على أنها واحدة من مهام أخرى عديدة.

٣٢ - ويتبين بوضوح من النظر إلى دور المكاتب الإقليمية أن هناك فجوة بين سياسة التقييم وواقع التقييم. فالمديرون الإقليميون تُسند إليهم مسؤوليات هامة في مجال ممارسة الرقابة المباشرة، وضمان امتثال المكاتب القطرية للمتطلبات الإلزامية لسياسة التقييم، ودعم قدرات المكاتب القطرية في مجال التقييم وتوجيهها. وهم يقرّون أيضا نوعية مشاريع خطط التقييم، على النحو المبين في معايير الجودة، قبل تقديمها على شكل مرفق لوثيقة البرنامج القطري لينظر فيها المجلس التنفيذي. وإضافة إلى ذلك، فإنهم مسؤولون عن كفالة جودة نواتج التقييم، بما في ذلك اختصاصات التقييم وتقارير التقييم التي تصدر عن المكاتب القطرية التابعة لكل منهم. ومع أن هذه المجموعة المفصلة من المهام ذات أهمية للاحتياجات العامة للمنظمة، لا يتوافر مستوى الخبرة الضرورية للقيام بهذه المهام وتلبية الطلب المتزايد على الخدمات الاستشارية والرقابة من أجل الرصد والتقييم على المستويات اللامركزية لبرنامج

(٥) يظل معنى هذا أن معظم أفرقة البرامج القطرية لا تزال تفتقر إلى أخصائي رصد وتقييم وأن توزيع الأخصائيين لا يستند إلى تقييم شامل للاحتياجات والفرص.

الأمم المتحدة الإنمائي. فقد تبين من دراسة للحالة في المكاتب الإقليمية أن عدد الوظائف ذات الصلة في تلك المكاتب، باستثناء المكتب الإقليمي لأفريقيا، ظل ثابتاً أو حتى انخفض بعد عام ٢٠٠٦. ووجد الاستعراض أيضاً أن مكتب منع الأزمات وتحقيق الانتعاش قد وظّف خبراء في مجال التقييم، بينما لم تفعل ذلك المكاتب الأخرى المعنية بالسياسة.

التمويل

٣٣ - إن التحدي المتمثل في تمويل التقييم أكثر وضوحاً على مستوى وظيفة التقييم اللامركزي. فالفقرة ٢٠ من سياسة التقييم تنص على: "أن تكفل الإدارة العليا للمكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب المعنية بالممارسات والسياسات، والصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي الموارد الكافية للتقييم". وتساءل أولئك الذين أجروا الاستعراض عما إذا كان القصد من هذه السياسة واقعياً. ففيما يخص المشاريع، تتمثل الممارسة المتصلة بموارد التقييم في تخصيص هذه الموارد من اعتمادات الرصد والتقييم في ميزانية المشروع، مما يجعلها خاضعة للتفاوض مع مموّلي المشاريع. ولا يتوافر أي تمويل مركزي لتقييمات نواتج البرامج القطرية، وبالتالي، فإن العثور على مصادر لموارد مالية وتأمين تلك الموارد فعلاً لرصد وتقييم هذه النواتج أو البرامج يمثلان تحديين إضافيين نظراً لعدم وجود مشروع واحد يمكن أن تحمّل عليه هذه التكاليف مباشرة. وتتمثل آلية التمويل الأكثر شيوعاً في تجميع الموارد من المشاريع ذات الصلة. والكتيب الجديد محق في تحديده للحاجة الماسة إلى تخصيص الموارد المالية والبشرية الكافية في مرحلة التخطيط، غير أن القائمين بالاستعراض يرون أن هذه المسألة الرئيسية لم تنل قسطاً كافياً من الاهتمام في الكتيب.

الامتثال

٣٤ - وُضع في عام ٢٠٠٦ نظام تتبّع يتيح تقييم الامتثال للمطلب الإلزامي المتمثل في تقييم النواتج. والبرنامج الإنمائي جدير بالثناء لوجود مثل هذا النظام لديه؛ فعلى الرغم من شيوع هذه النظم في المؤسسات المالية الدولية، لا توجد لدى معظم منظمات الأمم المتحدة الأخرى والجهات المانحة الثنائية نظم مماثلة لتتبع التقييمات اللامركزية. لكن نظام الامتثال يعتمد على وحدات في البرنامج لديها خطط تقييم. وقد لاحظ القائمون بالاستعراض أنه لم يكن لدى أي من المكاتب الإقليمية، أو لدى المكتب الرئيسي للسياسة، مثل هذه الخطط خلال الفترة التي شملها الاستعراض، وهذا مؤشر على عدم إيلاء الأهمية للتقييم اللامركزي من جانب معظم المكاتب.

٣٥ - وفي أثناء الفترة ما بين كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، لم يُنجز بالفعل سوى ٣٧ في المائة فقط من تقييمات نواتج البرامج القطرية المقررة، التي كان مجموعها يبلغ ٢٧٩ تقييماً. لكن ربما تكون الأمور آخذة في التحسن، إذ لاحظ القائمون بالاستعراض أن تسعا من البرامج القطرية الخمسة عشر التي أكملت دورتها البرنامجية قد أُنجزت في عام ٢٠٠٨. تقييمات النواتج الإلزامية المحددة في خطة التقييم الأصلية. وعلى مستوى المكاتب الإقليمية والمكاتب المعنية بالسياسة، صدر تكليف بإجراء عدد من تقييمات النواتج لكن القائمين بالاستعراض لم يجدوا أدلة تشير إلى أن الحالة قد تحسنت كثيراً منذ عام ٢٠٠٦، أي عندما وجد مكتب التقييم أنه لا يسعه استخدام نهج 'التقييم الفوقي' في تقييمات إطار التعاون الإقليمي نظراً لعدم كفاية تقييمات النواتج.

٣٦ - ويرى كثيرون أن إجراء تقييمات النواتج مَطلب إلزامي تفرضه سياسة التقييم. وبناء على ذلك، يرى موظفو المكاتب القطرية أن هذه التقييمات "تشكل عبئاً نظراً للوقت الذي يستغرقه الاضطلاع بأشكال أخرى من التقييمات والاستعراضات". ولم يرَ القائمون بالاستعراض أدلة تُذكر على رغبة المجلس التنفيذي أو الإدارة العليا في كفالة الامتثال لهذه القاعدة الإلزامية، ولا يغيب عن الذهن أن عدم الامتثال كانت له آثار سلبية على جودة التقييمات الصادرة عن مكتب التقييم وعلى قدرة البرنامج الإنمائي على تحديد مواصفات مساهمته للشركاء على المستوى القطري.

الجودة

٣٧ - أجرى المكتب تقييماً تجريبياً لجودة ١٨ تقييماً للنواتج أُنجزت في عام ٢٠٠٧، استجابةً للمخاوف التي أثارها المجلس التنفيذي. وفي حينه، استنتج التقييم أن ٣٤ في المائة من التقارير 'مُرضية بدرجة معتدلة' إلى 'مُرضية جداً'، في حين أن ٦٦ في المائة من التقارير 'غير مُرضية'. ولم يجد الاستعراض المستقل أي قرائن على أن الوضع الحالي أفضل على الإطلاق. وربما كان إدخال السياسات والإجراءات المتعلقة بالبرامج والعمليات في عام ٢٠٠٧، فضلاً عن صدور الدليل الجديد في عام ٢٠٠٩، قد عاجل رداءة النوعية والتغطية إلى درجة ما، لكن ما زال ينبغي التحقق من هذا. وأقر القائمون بالاستعراض أيضاً بأن جودة التقييم اللامركزي تمثل تحدياً بالنسبة لجميع المنظمات.

الملكية القطرية وإصلاح الأمم المتحدة

٣٨ - تثير قضايا الملكية القطرية، والإبلاغ عن أداء المؤسسة، وإصلاحات الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً، أسئلة بشأن الغرض من التقييمات اللامركزية على المستوى القطري

واستخدامها. وفي حين أن السياسة تعترف بهذه التقييمات، وتؤكد بالتالي على أهميتها، يكمن التحدي في معرفة سبل تعلم إدارة البرامج طريقة إدارة تلك التقييمات.

٣٩ - ويرد في الدليل الصادر عام ٢٠٠٩ أنه لدى صياغة بيان نواتج لإدراجه في وثيقة برنامج من برامج البرنامج الإنمائي، ينبغي للمديرين والموظفين تحديد النواتج على مستوى يتيح للبرنامج الإنمائي وشركائه (وغير شركائه أيضاً) ممارسة درجة معقولة من التأثير. وهذا يقابل مع ما يُعرف عادةً بنواتج برامج المنظمات أو البرامج القطرية. لكن ثمة إصلاحاً اعتمده مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في أواخر عام ٢٠٠٩، كجزء من برنامج تبسيط إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، قد أصبح مجرد ناتج واحد في سياق أطر نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ونتيجة لذلك، سيتوقف استخدام نواتج البرامج القطرية، وسوف تشمل أطر نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية نواتج هذا الإطار فحسب. ومن ثم، سيفقد تقييم النواتج من جانب فرادى منظمات الأمم المتحدة أهميته تدريجياً، بينما ستزيد الحاجة إلى تقييم مشترك لنواتج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من جانب الحكومات ومنظمات الأمم المتحدة المساهمة. وهذا قرار منطقي من وجهة نظر الأمم المتحدة والحكومات لأنه لا يتعارض مع سياسة التقييم الخاصة بالبرنامج الإنمائي الداعية إلى إجراء مزيد من التقييمات المشتركة.

٤٠ - بيد أن وقف استخدام نواتج البرامج القطرية في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية سيثير، في حالة حدوثه، مسائل هامة بشأن كيفية تنفيذ نهج التقييم اللامركزي الذي يستخدمه البرنامج الإنمائي حالياً، وذلك لأنه يركز على تقييم مستوى نواتج البرامج القطرية. ولا يشمل نطاق هذا الاستعراض طرح استجابات بديلة لهذه المسألة، أو قائمة بالمخاسن والمساوئ، لكن من الواضح أنه ينبغي للبرنامج الإنمائي النظر على وجه الاستعجال في الكيفية التي سيستجيب بها والكيفية التي سيكفل بها تنقيح البرامج والعمليات والسياسات والإجراءات، وكذلك الدليل الجديد، بما يعكس هذه الاستجابة.

٤١ - وطلب التوجيه الأخير الذي أصدرته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية استجابةً للاستعراض الشامل الثلاثي السنوات الذي أُجري في عام ٢٠٠٧ أن يقدم المنسق المقيم بدعم من فريق الأمم المتحدة القطري، تقارير إلى السلطات الوطنية عن التقدم المحرز مقارنةً بالنتائج المتفق عليها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ونتيجة لذلك، ينبغي أن تكون التقييمات اللامركزية مصممة للإسهام في هذا التقرير، وهو أمر إيجابي لأنه يزيد من الفرص المتاحة أمام الحكومات لطلب معلومات عن النواتج على نحو فعال، ويزيد بالتالي من فائدة التقييم بالنسبة للشركاء على المستوى القطري. وللأسف، فإنه يثير أيضاً مسائل بالنسبة

لفرادى منظمات الأمم المتحدة ووحدات التقييم المركزية لديها لأن الأدلة المستمدة من نظام التقييم اللامركزي ستستخدم في تقييم الأهداف على مستوى المؤسسة، وذلك لتلبية متطلبات المساءلة على صعيد هيئات الإدارة. وهذا مجال ينبغي أن يعمل فيه مكتب التقييم ضمن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم لصياغة استجابة ملائمة.

٤٢ - وفي حالة "تقاسم" النواتج بين شركاء عدة، فهذا يعني أن هذه النواتج ستخضع لتقييم مشترك وأن سياسة التقييم تعترف بالتحرك نحو التقييم المشترك. ويتطلب تقييم الإسهامات المقدمة من شركاء متعددين يعملون على تحقيق ناتج وحيد وجود منطق برنامجي قوي لتبيان إسهام كل شريك في التقدم نحو التوصل إلى ناتج مشترك و'نظرية تغيير' واضحة. ويعني أيضاً أن جميع الشركاء قد نفذوا نهج الإدارة القائمة على النتائج، على أساس التخطيط والإدارة لتحقيق النتائج على مستوى النواتج. وينبغي الإشادة بإدارة البرنامج الإنمائي لإيلائها أولوية أكبر لتعزيز نظام قياس الأداء بتبسيط وإدماج أدوات وعمليات الإدارة القائمة على النتائج خلال العامين الماضيين. وقد نُفذت هذه المبادرة، المعروفة باسم النهج المعزز للإدارة القائمة على النتائج، بالتشاور الوثيق مع المستخدمين الرئيسيين، ولا سيما المكاتب القطرية ومديري المكاتب الإقليمية، المسؤولين عن إدارة برامج التنمية والإشراف عليها. وتسعى المبادرة إلى تبسيط التخطيط والرصد والتقييم، وتبسيط دورة الإبلاغ بالنسبة للمكاتب القطرية ووحدات المقر، وإدماج الأدوات المؤسسية الهامة بشأن التنمية ومصادر المعلومات عنها، والتنسيق الذي تقوم به الأمم المتحدة، ونتائج الإدارة، في منصة إلكترونية واحدة تمكن مواءمتها بما يتناسب مع احتياجات المستخدم. بيد أن نهج الإدارة القائمة على النتائج ليست متوائمة عبر منظمات الأمم المتحدة أو حتى على صعيد الشركاء الخارجيين.

٤٣ - ويتسم نهج سياسة التقييم، فيما يخص التقييمات اللامركزية، بالشمول والمرونة بما يكفي لإتاحة تكيف البرامج القطرية، والبرنامج الإنمائي على نطاق أوسع، مع هذا السياق المتغير على المستوى القطري، مع تلبية الاحتياجات على مستوى المؤسسة أيضاً. فالتحدي لا يكمن في السياسة بحد ذاتها، وإنما في مواصلة مكتب التقييم ومواصلة الإدارة العليا رقابة استراتيجية على المبادرات الداخلية والخارجية، مما يؤثر على كيفية استجابة الموظفين في المكاتب القطرية للتغيرات الجارية.

سادسا - الاستنتاجات الشاملة

٤٤ - ثمة استنتاجات رئيسية سبعة تؤطر توصيات هذا الاستعراض التطلعية. وهي:

- (أ) أن سياسة التقييم كانت مهمة ولا تزال على أهميتها؛
- (ب) لا توجد حاجة لتنقيح وثيقة السياسة هذه، على اعتبار أن المبادئ السليمة محددة. ويكمن التحدي في تنفيذ السياسة؛
- (ج) ينبغي تحديد التغييرات اللازمة في الإجراءات التنفيذية لإعداد الميزانية وعلى صعيد الموارد البشرية من أجل ترسيخ استقلالية مكتب التقييم ترسيخاً مؤسسياً؛
- (د) التقييم المستقل مترسخ في البرنامج الإنمائي، وتبينت فائدته للمجلس التنفيذي، وإن كان لم يترسخ بعد على نحو كافٍ في النظم والإجراءات. وعلاوة على ذلك، يكمن التحدي في زيادة استخدامه من جانب الإدارة العليا في عمليات البرمجة والتخطيط لصنع القرار. فمعالجة النظم لترسيخ الاستقلالية، على النحو المبرز في معايير وقواعد فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، لن توفر جميع الضمانات التي يعتبرها كثيرون في أوساط التقييم مستحسنة. وهذا مبيّن في إطار المقارنة بالممارسات المتبعة في المؤسسات المالية الدولية، والتوصيات ذات الصلة المنبثقة عن استعراض النظراء في عام ٢٠٠٥ للتقييم في البرنامج الإنمائي. ويجب أيضاً أن تعالج بجدية مسألة الملكية القطرية وأثرها على التقييمات، كتقييمات نتائج التنمية، إلى جانب كيفية بناء البرنامج الإنمائي قدرة تقييمية على المستوى القطري؛
- (هـ) لقد استثمر مكتب التقييم في مسألة تحسين جودة تقييماته، لكن الزيادة السريعة في حجم العمل قد تشكل تهديداً لجودة التقييمات. وينبغي مراقبة هذا التهديد، وإن كان ليس وشيكاً؛
- (و) يتوقف حدوث قدر كبير من التحسّن في جودة التقييمات المستقلة على تعزيز "القابلية للتقييم" الأساسية فيما يتعلق بتدخلات البرنامج الإنمائي. وينبغي للإدارة العليا أن تعزز إلى حد كبير طابع الاستعجال ومستوى الالتزام في تنفيذ النهج والالتزامات الواردة في الدليل الجديد بشأن التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها؛
- (ز) لم يترسخ بعد التقييم اللامركزي في البرنامج الإنمائي على النحو المتوخى في سياسة التقييم. إذ لا يجد الاستعراض أدلة تُذكر على إسهام التقييمات اللامركزية إسهاماً كبيراً في صنع القرار والتعلم على صعيد الإدارة، على النحو المبين في السياسة. ويبقى السؤال قائماً عما إذا كانت القيادة العليا في البرنامج الإنمائي قد كرّست اهتماماً كافياً لكفالة تطوير

نظام التقييم اللامركزي وبناء "ثقافة النتائج". وتبقى أيضا تحديات فيما يتعلق بزيادة تغطية تلك النواتج وجودتها وفائدتها. وثمة تحدٍ أكبر حتى من ذلك يتمثل في كفاءة اعتراف نهج البرنامج الإنمائي للتقييم اللامركزي بمبادرات إصلاح الأمم المتحدة على المستوى القطري، وتكيفه معها، مما يعني تعزيز ملكية الحكومات وقيادتها، والاعتراف كذلك بأن التقييم على مستوى النواتج سيتطلب، أكثر فأكثر، تقييماً مشتركاً من جانب منظمات الأمم المتحدة التي تسهم في تحقيق النواتج المشتركة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

سابعاً - التوصيات

٤٥ - مع أن العديد من التوصيات الواردة في هذا الفصل موجه إلى مكتب التقييم، فإن كثرة منها ذات طابع عام وتتطلب من الإدارة العليا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن تتخذ إجراءات بشأنها، بدعم فعال من المجلس التنفيذي.

التوصية ١: موجهة إلى الإدارة العليا والمجلس التنفيذي

٤٦ - وجد الاستعراض ما يدل على أن التحدي الأكبر يكمن في الوتيرة التي تقوم بها الإدارة العليا بإدخال التحسينات على نظام التقييم اللامركزي، على النحو المتوخى في سياسة التقييم، ويكمن في التزام الإدارة العليا بالقيام بذلك. وقد جرى تشخيص معظم المشاكل والتحديات، وقُدمت الحلول وسبل العلاج في الدليل الجديد لعمليات التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها.

٤٧ - التوصية - يجب على الإدارة العليا في البرنامج الإنمائي أن تقرر ما إذا كان التقييم اللامركزي يحظى بدرجة كافية من الأولوية تجعلها مستعدة لتخصيص ما يلزم من التركيز والموارد لتنفيذ النهج المتوخاة في الدليل الجديد لعمليات التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها. وينبغي للإدارة أن تفعل ذلك على النحو التالي:

(أ) التسليم بحسامة التحدي؛

(ب) أخذ زمام المبادرة بوضوح في ضمان إدخال التغييرات المتوخاة بأقصى ما يمكن من السرعة والفعالية؛

(ج) إعادة النظر في سياسات البرنامج الإنمائي وإجراءاته المتعلقة بالبرامج والعمليات، عند الضرورة، لضمان الاتساق بين الدليل والسياسات والإجراءات؛

(د) تحديد ما يلزم من وسائل وقدرات وجدول زمني لتنفيذ التغييرات الضرورية لتعزيز نظام التقييم اللامركزي، وضمان تخصيص الموارد ورصد التنفيذ رسداً صحيحاً واتخاذ الإجراءات التصحيحية، إذا لزم الأمر.

٤٨ - وتتطلب هذه التوصية إجراء تغييرات في النظم والممارسات في كافة المراحل التي تتكون منها دورة التخطيط وتنفيذ المشاريع، على أن يُدمج 'التقييم' في جميع المبادرات الجديدة في مرحلة تحضيرها، وفي نظم تقييم أداء الموظفين.

التوصية ٢: موجهة إلى الإدارة العليا ومكتب التقييم

٤٩ - ينبغي تطبيق مبادئ الملكية الوطنية، كما هي مبينة في الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي، على التقييم. وستكون لما قامت به مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في الآونة الأخيرة من مبادرات تدعم إصلاح الكيفية التي تعمل بها الأمم المتحدة على الصعيد القطري آثار كبيرة على التقييم اللامركزي في المكاتب القطرية، من حيث مفهومه ودوره، اعتباراً من عام ٢٠١٠. أما الانتقال إلى مستوى الناتج الواحد فيما يتعلق بأطر نتائج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والاستغناء عن نواتج البرامج القطرية كمحصلة لخطة تبسيط إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، فسيؤديان إلى تقليل الحاجة إلى قيام فرادى منظمات الأمم المتحدة بعمليات تقييم النواتج، وإلى زيادة الحاجة إلى قيام الحكومات ومنظمات الأمم المتحدة المساهمة بإجراء تقييم مشترك لنواتج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد طلب إلى المنسق المقيم، في التوجيهات التي أصدرتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مؤخراً استجابة لما ورد في استعراض السياسات الثلاثي السنوات الشامل الذي أُجري عام ٢٠٠٧، أن يقدم، بدعم من فريق الأمم المتحدة القطري، تقريراً إلى السلطات الوطنية عن التقدم المحرز مقارنة بالنتائج المتفق عليها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ومؤدى ذلك أنه لا بد من تصميم التقييمات اللامركزية بما يجعلها تساهم في التقرير المذكور.

٥٠ - التوصية - يتعين على الإدارة العليا في البرنامج الإنمائي أن تستفيد من الفرص المتاحة لبناء القيادة والملكية الوطنيتين في مجال التقييم. واستجابة للتغيرات التي أدخلتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على طرائق إعداد التقارير عن النتائج وعلى أطر النتائج المستخدمة على المستوى القطري، من اللازم أن تنقح الإدارة العليا في البرنامج الإنمائي الدليل الجديد لعمليات التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها، وسياسات إجراءات البرنامج الإنمائي المتعلقة بالبرامج والعمليات، وما إلى ذلك من الأدوات والمبادئ التوجيهية.

٥١ - وينبغي أن تراعى هذه التنقيحات أيضا الحاجة المستمرة إلى استفادة مكتب التقييم من هذه البيانات لتقييم نتائج التنمية وإجراء تقييمات على مستوى المؤسسة، وهي تقييمات لا تزال لازمة لتحقيق هدي المساواة والتعلم على مستوى المؤسسة. وينبغي لمكتب التقييم أن يعيد تقييم توجيهاته المنهجية في ضوء هذه التغييرات، وأن يعمل ضمن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم لصوغ استجابة مشتركة بشأن كيفية تحقيق التوازن بين الحاجة إلى الأدلة التقييمية على المستويين المؤسسي والوطني.

التوصية ٣: موجهة إلى المجلس التنفيذي

٥٢ - مع أن مكتب التقييم منفصل عن الجانب البرنامجي للبرنامج الإنمائي، فإن استقلاله لا تزال تتوقف على رحابة صدر مدير البرنامج. ويمكن مقارنة ذلك بالسابقة والنهج الموجودين في سياسة التقييم المتبعة في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

٥٣ - التوصية - ينبغي للمجلس التنفيذي أن يعدل سياسة التقييم لترسيخ استقلالية مكتب التقييم مؤسسيا. ويشمل التعديل ما يلي:

(أ) توظيف مدير مكتب التقييم - فوفقا للسياسة الحالية، يعين مدير البرنامج مدير مكتب التقييم، بالتشاور مع المجلس التنفيذي، ويضمن عدم وجود تضارب في المصالح في عملية التوظيف، بما في ذلك قصر مدة التعيين على أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ومنع معاودة الالتحاق بالمنظمة. وسترسخ الاستقلالية كثيرا إذا تعزز دور المجلس التنفيذي في تعيين المدير وذكر بوضوح في السياسة؛

(ب) تعيين موظفي مكتب التقييم - ينبغي إلغاء السلطة التي تتيح للجنة الرقابة على التوظيف^(٦) نقض القرارات التي يتخذها المدير وذلك ما دامت الممارسة المعيارية للبرنامج الإنمائي في مجال الموارد البشرية متبعة؛

(ج) توضيح العلاقات - ينبغي توضيح العلاقة القائمة بين مدير مكتب التقييم وكبار المديرين الآخرين في البرنامج الإنمائي، والأساس الذي تقوم عليه مشاركة المدير في عمليات التخطيط الاستراتيجي داخل البرنامج الإنمائي؛

(د) توسيع نطاق الفرص الوظيفية المتاحة أمام موظفي مكتب التقييم - ينبغي تعزيز إمكانيات إدماج موظفي مكتب التقييم في وظائف أساسية في المنظمة ككل،

(٦) لجنة الرقابة على التوظيف (Quarry) هي لجنة تتولى الرقابة على عمليات التوظيف في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

مع منحهم فرص التناوب والترقية بما يتماشى والإجراءات المعيارية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛

(هـ) الميزانية - يرد وصف عام للعملية التي تُتبع في وضع ميزانية مكتب التقييم ضمن السياسة الحالية التي تسند إلى مدير البرنامج مسؤولية توفير الموارد الكافية، والتي تقضي بمناقشة الميزانية كل سنتين مع مكتب التنظيم. والمبدأ التوجيهي الذي ينبغي العمل به هو وضع الميزانية بحيث توفر التمويل الكافي لبرنامج العمل المتفق عليه بين مكتب التقييم والمجلس التنفيذي. والممارسة الجيدة هي أن يقر المجلس التنفيذي الميزانية في إطار عملية إقرار خطة عمل مكتب التقييم.

٥٤ - ويجب أيضا أن تكفل هذه التوصيات عدم إساءة استغلال الاستقلالية. وهذا يعني أن مكتب التقييم يجب أن يواصل استخدام الموارد البشرية الأساسية وإجراءات الميزنة الخاصة بالبرنامج الإنمائي بطريقة شفافة ومتوقعة تماما. ومن الاقتراحات المقدمة في هذا الصدد ما يلي: (أ) ضمان إشراك موظفي البرنامج الإنمائي، إضافة إلى من يمثلون مكتب التقييم وفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، في فريق إجراء المقابلات النهائية في عملية التوظيف؛ و (ب) النص صراحة على أن كافة حقوق الموظفين (بما في ذلك الحماية من التعسف في استخدام السلطة/المضايقة، والمنازعات ذات الصلة بالأداء، وما إلى ذلك) تخضع لإجراءات البرنامج الإنمائي المعيارية.

التوصية ٤: موجهة إلى مكتب التقييم والإدارة العليا

٥٥ - لقد نُحج مكتب التقييم في تكريس نهج يُتبع في إعداد تقييمات على مستوى المؤسسة تنفيذ المجلس التنفيذي. إلا أن التحدي التالي هو أن يكفل المكتب أعمال مبدأ الملكية القطرية، حسب الاقتضاء، في برنامجه الخاص بالتقييم. وهذا ينطبق بصفة خاصة على تقييم نتائج التنمية.

٥٦ - التوصية - يُوصى بأن ينظر مكتب التقييم في مدى إسهام النهج الحالي لإعداد وتنفيذ تقييم نتائج التنمية إسهاما حقيقيا في الملكية القطرية. والمسائل التي ينبغي النظر فيها على وجه التحديد هي: مشاركة الشركاء الحكوميين في تحديد نطاق تقييم نتائج التنمية ومجالات تركيز ذلك التقييم، والنظر في التوصيات التي يسفر عنها التقييم وفي استجابة الإدارة للتقييم.

التوصية ٥: موجهة إلى مكتب التقييم والإدارة العليا

٥٧ - يجد هذا الاستعراض بعض الأدلة التي تشير إلى أن مكتب التقييم، والبرنامج الإنمائي ككل، يسهمان في بناء قدرات التقييم على المستوى القطري. ولذلك فإن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم ربما كان أفضل محفل لتوضيح دور البرنامج الإنمائي، بل ودور الأمم المتحدة بصورة أعم.

٥٨ - التوصية - ينبغي لمكتب التقييم أن يعمل عن طريق فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم من أجل ما يلي: (أ) توضيح ميزة البرنامج الإنمائي النسبية في بناء القدرة التقييمية على المستوى القطري؛ و (ب) تحديد الخطوات التي ينبغي أن يتخذها مكتب التقييم والبرامج القطرية ذات الصلة للاستفادة من هذه الميزة النسبية.

التوصية ٦: موجهة إلى المجلس التنفيذي

٥٩ - مع أن سياسة التقييم تعهد إلى المجلس التنفيذي بمهمة ضمان استقلالية وظيفة التقييم، فإن الاستعراضات الدورية من شاكلة الاستعراض الحالي تبدو الأداة الوحيدة المتاحة للمجلس التنفيذي لتقييم مدى استقلالية مكتب التقييم. ويتوقف إحراز مزيد من التقدم المهم في تنفيذ النهج المتوخى في سياسة التقييم على الوفاء الناجح بالالتزامات الواردة في دليل عمليات التخطيط لتحقيق نتائج التنمية ورصدها وتقييمها.

٦٠ - التوصية - ينبغي للمجلس التنفيذي أن ينظر في أن يطلب تقديم استعراض إليه في عام ٢٠١٢ يشمل ما يلي:

(أ) مدى أداء الأدوار والمسؤوليات الواردة في السياسات والإجراءات المتعلقة بالبرامج والعمليات لعام ٢٠٠٧، والواردة في الدليل، بالكامل وبفعالية؛

(ب) مدى إسهام اعتماد النهج التي ينادي بها الدليل في تعزيز ما يلي: '١' الإدارة القائمة على النتائج، و '٢' التقييم اللامركزي على المستوى القطري؛

(ج) مدى الترسخ المؤسسي لاستقلالية مكتب التقييم؛

(د) مدى تنفيذ السياسة ومدى إسهامها بإيجابية في الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي؛

(هـ) ما إذا كان نهج فعال لتعزيز الملكية القطرية وبناء القدرات قد تم تحديده ويجري تنفيذه.