الأمم المتحدة

DP/2011/10

Distr.: General
15 November 2010
Arabic
Original: English

# المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان

**الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١١**

٣١ كانون الثاني/يناير إلى ٣ شباط/فبراير ٢٠١١، نيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

**التقييم**

## تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز الإدارة المحلية

## موجز تنفيذي

### المحتويات

الصفحة

أولا – المقدمة . . . . . ٢

ثانيا – النتائج . . . . . ٥

ثالثا – الاستنتاجات . . . . . ١٣

رابعا – التوصيات . . . . . ١٧

011210 011210 10-63996 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

# أولا – المقدمة

١ – يزداد بسرعة عدد الطلبات المقدمة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) لمساعدة البلدان التي تجري إصلاحات في الإدارة المحلية بسبب الإدراك المتزايد للأهمية الحاسمة لهذه الإصلاحات لإحداث تغييرات في حياة الرجال والنساء، ولا سيما في أوساط الفقراء، وأولئك الذين يتعرضون للتمييز، وفي المجتمعات المحرومة. وقد أقر المجلس التنفيذي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ هذا التقييم المواضيعي لمساهمة البرنامج الإنمائي في تعزيز الإدارة المحلية إدراكاً منه لتنامي أهمية إصلاحات الإدارة المحلية.

٢ – وتعزيز الإدارة المحلية، من منظور التنمية البشرية، هو أمر يكتسي أهمية جوهرية لأنه يرتقي بمستوى قدرات الشعب للمشاركة في صنع القرار. كما أنه أداة هامة بالنظر إلى ما يمكن أن تقدمه الإدارة المحلية المحسنة من مساهمة في مجالي تقديم الخدمات ومستويات المعيشة. ومن خلال التركيز على مجالات الحكم الديمقراطي، والحد من الفقر، والبيئة، والطاقة، ومنع نشوب الأزمات والتعافي منها، يدعم البرنامج الإنمائي إصلاحات الإدارة المحلية التي: (أ) تنتج الاستحقاقات وتكرسها، ولا سيما للفقراء والمهمشين، عبر تعزيز المشاركة الديمقراطية والتمثيل الديمقراطي؛ (ب) وترتقي بمستوى التوفير العام للسلع والخدمات بما يكفل، كحد أدنى، تمتع المواطنين بالحصول عليها بطريقة شاملة ومنصفة وغير تمييزية. وقد اقتصر نطاق التقييم على النظر في هذين البعدين المتعلقين بدعم البرنامج الإنمائي للإدارة المحلية.

٣ – لقد دعم البرنامج الإنمائي الإدارة المحلية والعمليات الفعالة لتحقيق اللامركزية لفترة تكاد تصل إلى ٣٠ عاماً، وأخذ هذا الدعم يزداد كثافة منذ عام ٢٠٠٠. وفي حين يشير الإطار التمويلي الأول المتعدد السنوات، للفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٣، إلى ثلاثة أهداف مؤسسية هامة تتعلق بالإدارة المحلية، فإن الإطار التمويلي الثاني المتعدد السنوات، للفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٧، يعرف الإدارة المحلية بأنها خط من خطوط الخدمات السبعة (الخط ٢-٦) الواردة في إطار الهدف الأساسي المتمثل في ''تعزيز الحوكمة الديمقراطية''، مع اللامركزية و ''التنمية الحضرية/الريفية''. وتستوعب الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي (٢٠٠٨-٢٠١٣) أولويات الإدارة المحلية وتؤكد في جزئها الأول أهمية المشاركة المدنية واستفادة الحكومة المحلية من ''القدرات والموارد اللازمة لوضع سياسات اقتصادية واجتماعية فعالة تعزز التنمية البشرية وتتولى إدارة الخدمات العامة على نحو ما يتوقعه المواطنون''. وتحدد عدداً من المجالات ذات الأولوية للحصول على دعم البرنامج الإنمائي، ومنها تعزيز قدرات السلطات الوطنية والمحلية على الاضطلاع بعمليات التخطيط التشاركي والتقييم واعتماد نظم فعالة

لتقديم الخدمات. كما تؤكد الحاجة إلى استعادة أسس القدرات المحلية للتنمية والتخطيط والإدارة وتسوية النزاع.

٤ - ويقيس التقييم أثر التدخلات في الإدارة المحلية باستخدام المعايير التالية: (أ) أهمية نتائج البرنامج الإنمائي ونواتجه وأنشطته؛ (ب) ومدى استجابة البرنامج الإنمائي للظروف والاحتياجات المتغيرة؛ (ج) ومدى فعالية البرنامج الإنمائي في تحقيق نتائج معلنة؛ (د) وجدوى البرنامج الإنمائي فيما يتعلق باستخدام الموارد البشرية والمالية؛ (هـ) واستدامة النتائج التي يسهم البرنامج الإنمائي بتحقيقها. وإضافة إلى ذلك، يحدد التقييم حجم الأثر الذي يخلفه تعاون البرنامج الإنمائي في تنفيذ برامج الإدارة المحلية على دور المرأة ووضعها على المستويين الاقتصادي والاجتماعي. كما يستعرض الطريقة التي من خلالها تمكن البرنامج الإنمائي من إقامة شراكات لازمة لتعزيز الإدارة المحلية.

٥ - وأجرى التقييم استعراضاً لتحليلات تتعلق بـ ٣٧ تقريراً عن تقييم النتائج الإنمائية، وهو تحليل أعد لما يقرب من ٨٠ تقييماً من تقييمات النتائج والمشاريع التي تتضمن أحد عناصر الإدارة المحلية، وفحصا معمقا لوثائق البرامج والمشاريع القطرية ولتقارير التقدم والإنجاز ووثائق الاستراتيجية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، أعدت ثلاثة أنواع من التحليلات على المستوى القطري. أولها استعراض مكتبي للوثائق المتاحة ذات الصلة بالإدارة المحلية والمتعلقة بـ ٥٠ بلدا - خصص في ٣٠ منها، أثناء الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧، ما يزيد عن ١٠ في المائة من إجمالي الميزانية البرنامجية لأنشطة تتعلق بالحكومة المحلية، بينما اقترحت مكاتب إقليمية وجهات أخرى ٢٠ بلداً آخر لأنها تنفذ تدخلات هامة في الإدارة المحلية. وحددت بطريقة عشوائية مجموعة فرعية مكونة من ١٠ بلدان من أصل ٥٠ بلداً للنظر فيها بمزيد من التعمق؛ وقد أجريت مقابلات هاتفية مع شخصيات هامة من داخل البرنامج الإنمائي وخارجه للتحقق من صحة النتائج المنبثقة عن الاستعراض المكتبي. وأخيراً، انتقيت عمداً ستة بلدان هي أوكرانيا وبابوا غينيا الجديدة وبوليفيا وجزر القمر وسيراليون ومالي (لتمثيل مناطق مختلفة ومستويات متباينة من التنمية البشرية وبيئات متفاوتة)، وذلك من أجل اكتساب فهم أفضل على أرض الواقع لإصلاحات الإدارة المحلية. وأجريت مقابلات مفصلة مع الجهات صاحبة المصلحة والشركاء من داخل البرنامج الإنمائي وخارجه لمواصلة التثبت من صحة نتائج التقييم العامة.

٦ - ويدعم البرنامج الإنمائي مجموعة واسعة من التدخلات الرامية إلى تعزيز الإدارة المحلية، بما فيها الإدارة المحلية لتحسين تقديم الخدمات والإسراع في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؛ ولبناء الدولة وبناء السلام؛ ولتعزيز التمثيل الديمقراطي؛ ولضمان الاستدامة البيئية.

وتركز عدة مبادرات للإدارة المحلية على النساء والشعوب الأصلية، وغالباً ما يوجه هذا التركيز في أماكن ما زالت تتشكل فيها الإدارة المحلية. وتولى مسألة تعزيز شمولية ومساءلة الحكومات دون الوطنية تركيزاً هاماً يكفل لها القدرة على إدارة الفرص والمسؤوليات الناشئة عن اللامركزية وتفويض السلطة. وعلى الصعيد دون الوطني، تعكس المؤسسات المحلية اختلافات كبيرة في التاريخ والثقافة والقدرة والهياكل الأساسية والأنماط والممارسات. واستجابةً لهذا التنوع، يركز البرنامج الإنمائي على الإدارة المحلية لتحسين تقديم الخدمات من أجل الارتقاء بمستوى قدرات الحكومات المحلية وإمكاناتها لتصبح جهات إدارية أفضل، وزيادة الإيرادات، وتقديم خدمات عالية الجودة. ويعمل البرنامج على تعزيز وتعميق التمثيل الديمقراطي من خلال المشاركة مع الفئات المهمشة والزعماء المحليين في تكريس مساءلة المواطنين وإدماجهم ومشاركتهم وتمثيلهم.

٧ - ويدعم البرنامج الإنمائي مسألة إدماج الأهداف الإنمائية للألفية في صُلب الوضع المحلي. فذلك يساعد في تنمية قدرات الحكومات المحلية على وضع خطط إنمائية محلية قائمة على المشاركة والتخطيط لها ورصدها وتنفيذها وفي العمل مع المجتمع المدني والمنظمات المحلية الأخرى. كما يعزز البرنامج الإنمائي الجهود الرامية إلى إدماج الفئات والمجتمعات المهمشة التي لا تُسمع آراؤها في أغلب الأحيان. ويعمل مع الحكومات الوطنية على إعداد إحصاءات موثوقة عن الفقر والأهداف الإنمائية للألفية مصنفة حسب المنطقة، وعلى تقديم المشورة السياساتية بشأن مسائل منها، على سبيل المثال، طريقة وضع وتنفيذ مخططات التحويل المالي والسياسات الاجتماعية - الاقتصادية التي تعود بالنفع على أشد المناطق فقراً. ويساعد البرنامج الإنمائي البلدان في تعزيز قدراتها لمواجهة التحديات البيئية على المستويات العالمية والوطنية والمجتمعية حيث يتضرر الفقراء على نحو غير متناسب من التدهور البيئي وعدم توفر إمكانية الحصول على خدمات الطاقة النظيفة بأسعار معقولة. وكان الهدف من أنشطة البرنامج الإنمائي هو تحسين إمكانية الحصول على خدمات الطاقة المستدامة، والإدارة الفعالة للمياه، وتحقيق إدارة مستدامة للأراضي لمكافحة التصحر وتدهور الأراضي، والحفاظ على التنوع البيولوجي والاستفادة منه على نحو مستدام، وذلك عبر وسائل منها برنامج المنح الصغيرة التابع لمرفق البيئة العالمية.

٨ - والبرنامج الإنمائي، باعتباره مشاركاً في رعاية برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، يساعد البلدان على وضع مسألة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في صلب الاستراتيجيات الوطنية للتنمية والحد من الفقر؛ وفي بناء القدرات الوطنية لتعبئة جميع مستويات الحكومة والمجتمع المدني لتحقيق استجابة متسقة وفعالة لهذا الوباء؛ وحماية حقوق الأشخاص المصابين بالإيدز، والنساء والسكان الضعفاء. ويدعم

البرنامج الإنمائي البلدان في إيجاد بيئة مواتية لحقوق الإنسان، وتعزيز المساواة بين الجنسين، ومعالجة مواطن الضعف المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية، واحتياجات النساء والفتيات. أما في مجال منع نشوب الأزمات والتعافي منها، فإن البرنامج الإنمائي يساعد في معالجة أسباب النزاع العنيف من خلال تنفيذ برامج إنمائية تعزز المشاركة وبناء توافق الآراء وإدارة النزاع بدون عنف. ويدعو البرنامج إلى التعافي في وقت مبكر من خلال تعزيز الإدارة في مرحلة ما بعد الأزمة، وتيسير التعافي المبكر الفعال على المستوى المحلي، ودعم التخطيط المنسق للتعافي المبكر. وفي مرحلتي التعافي بعد انتهاء النزاع والتعافي من الكوارث، يساعد البرنامج الإنمائي البلدان التي شهدت اضطرابات شديدة في القدرات الوطنية أو المحلية البالغة الأهمية، من خلال تعزيز مهام الإدارة بعد وقوع الأزمة أو الكارثة واستعادة الأسس اللازمة للتنمية على الصعيد المحلي.

## ثانيا – النتائج

٩ – **كان لدعم البرنامج الإنمائي لإصلاحات الإدارة المحلية أهمية قصوى** – وقد أعدت، في المجمل العام، وثائق البرامج القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي، التي تنص على تقديم الدعم لإصلاحات الإدارة المحلية، بالشراكة مع الحكومات الوطنية. وذلك كفل ملكية الحكومة لها، وفي نفس الوقت المواءمة مع الأولويات الوطنية والخطط الوطنية للتنمية والحد من الفقر. كما تم ضمان المواءمة مع الأولويات الوطنية بواسطة عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي من خلالها يؤدي البرنامج الإنمائي دوراً فعالاً ومحورياً، والتي وضعت إطاراً استراتيجياً للتعاون بين أنشطة جميع وكالات الأمم المتحدة بوجه عام. وبالإضافة إلى الأهمية البرنامجية الواسعة، فقد كانت أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كثير من الأحيان هامة في معالجة ما ينشأ على مستوى السياسة العامة والمستوى التنفيذي معاً من شواغل إنمائية محددة تتعلق بتعزيز التمثيل الديمقراطي والمشاركة بالإضافة إلى تقديم الخدمات.

١٠ – **لقد استجاب البرنامج الإنمائي بشكل إيجابي للحكومات الوطنية في تقديم الدعم لإصلاحات الإدارة المحلية؛ ولكن بما أن هذا الدعم يعتمد على الطلب، فقد أدى أحياناً إلى اتباع النهج المخصص عوضاً عن النهج الاستراتيجي** – وغالباً ما استجاب البرنامج الإنمائي بصورة إيجابية لطلبات محددة وموجهة من الحكومات الوطنية ووضع مشاريع أو برامج دعماً للإدارة المحلية. وعلى سبيل المثال، ساهم البرنامج الإنمائي في بوتان في انتقال البلد بنجاح إلى ملكية دستورية ديمقراطية، حيث دأب على الاستجابة للطلبات المقدمة من حكومة مملكة بوتان. إلا أن البرنامج الإنمائي لم يكن دائماً استباقيا بما فيه الكفاية، ويعود

ذلك جزئياً إلى الافتقار، في حالات كثيرة، إلى خطة استراتيجية أطول أجلاً أو إلى خارطة طريق توضع (بالتشاور مع الحكومة وأصحاب المصلحة من غير الدول) للدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لتعزيز الإدارة المحلية. وعلى الرغم من كثرة الافتقار إلى هذه الخطط، هناك حالات عديدة تمكن فيها البرنامج الإنمائي من الاستجابة بصورة سريعة وفعالة للظروف الناشئة أو المتغيرة، مثل برنامج جورجيا الإصلاحي السريع، وللطلبات الوطنية لتقديم الدعم للحكومات والمجتمعات المحلية عبر إنشاء مكاتب إقليمية، على غرار ما حدث في بيرو، ومكاتب المناطق كما حدث في أوزبكستان.

١١ - **والافتقار إلى إطار مُوحِّد للإدارة المحلية وإلى مذكرات توجيهية تستفيد من خبرات البرنامج الإنمائي المتراكمة في أوضاع سياسية مختلفة يحد على الأرجح من قدرة المنظمة على الاستجابة بشكل ملائم لمتطلبات تعزيز الإدارة المحلية** - فقد وجد أشخاص مختلفون من داخل البرنامج الإنمائي وخارجه معانٍ مختلفة للعديد من المصطلحات التي يشيع استخدامها في سياق الإدارة المحلية - مثل الحكومات المحلية، والسلطات المحلية، والحكومات دون الوطنية، والتنمية المحلية، والتنمية الاقتصادية المحلية، وتنمية المناطق المحلية، والتنمية البشرية المحلية. وبالمثل، لم تكن ديناميات اللامركزية وعمليات الإدارة المحلية تُفهم دائماً فهماً تاماً. وفي حال غياب إطار موحد وفهم مشترك، لم يكن البرنامج الإنمائي قادراً على الاستفادة بشكل تام من مزيته النسبية الكامنة. وقد تواصل تضاؤل أهمية البرنامج الإنمائي بسبب إخفاقه في تقديم منتجات معرفية ملائمة تَستخلص الخبرات المتعلقة بتعزيز الإدارة المحلية في حالات مختلفة لتنوير واضعي السياسات والممارسين في الحكومات والمجتمعات المحلية.

١٢ - **لقد أنتج الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي للإدارة المحلية بالفعل استحقاقات من خلال ازدياد التمثيل الديمقراطي وأسهم في تحسين عملية تقديم الخدمات** - وكانت هناك حالات عديدة ولَّد فيها بالفعل البرنامج الإنمائي فوائد إيجابية عديدة. وساعد البرنامج الإنمائي في بلدان كثيرة على بناء قدرات الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول، وعلى تمكين المجتمعات المحلية، ومنح المحرومين اجتماعياً إمكانية إبداء الرأي والتمثيل، وبنى الثقة بين الحكومة والشعب وشجع الحوار بشأن الإدارة المحلية، وحسن عملية تقديم الخدمات، ووضع نماذج مختلفة لمساهمة المجتمع المحلي وتمويله ومشاركته. وكان عدد من التدخلات لإدماج فئات السكان الأصليين والفئات المهمشة فعالاً، كما كانت التدخلات لتقديم الدعم للإدارة المحلية في ظل ظروف التعافي من النزاع ومنع نشوبه.

١٣ - **وكانت هناك حالات في عدة بلدان سجل فيها البرنامج الإنمائي نجاحات في تعزيز القضايا الجنسانية في إطار الإدارة المحلية؛ ولو أن الجهد الاستراتيجي والمنتظم لتعميم مراعاة الشواغل الجنسانية في الإدارة المحلية كان غائبا** - أخذ البرنامج الإنمائي يعزز بفعالية القضايا الجنسانية في إطار الإدارة المحلية في عدد من البلدان، بيد أنه لم يجر بانتظام تحليلا منهجيا من منظور جنساني للتدخلات في الإدارة المحلية. ومع أنه كان هناك إقرار بأن ما يقصد بتمكين المرأة هو أكثر من مشاركتها في السياسات الانتخابية، إلا أنه لم يتفق على وضع مؤشرات مناسبة لتقييم التحسينات في العلاقات الجنسانية وتحقيق قدر أكبر من المساواة في الفوائد التي تعود على النساء والرجال جرَّاء معظم مبادرات الإدارة المحلية. وبالمثل، فقد استهدفت مبادرات بناء القدرات النساء ولو أنه لم تجمع البيانات الملائمة لتقييم ما إذا كانت النساء قد استفدن من زيادة التوعية والتدريب.

١٤ - كانت مشاريع الإدارة المحلية التي يدعمها البرنامج الإنمائي، أحيانا، مشاريع مبتكرة ومعززة؛ ومع ذلك، فقد ظلت مبادرات البرنامج الإنمائي، في حالات أخرى، ''مشاريع صغيرة متخصصة'' بارزة للعيان، أو مشاريع تجريبية، أو مبادرات محلية طُبقت لمرة واحدة فقط، دون أن تحقق مساهمة إنمائية تتجاوز حدودها. وهناك عدة حالات تعتبر فيها المبادرات التي يدعمها البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية مبتكرة ومعززة، كما هو الحال في كمبوديا وموزامبيق ونيبال. ومع ذلك، لم يكن أمرا غير عادي أن تصمم مبادرات الإدارة المحلية لتأخذ طابع المشاريع الصغيرة المتخصصة بناء على المبادرة القوية المقدمة من فرد واحد أو عدد من الأفراد داخل البرنامج الإنمائي، أو خبراء خارجيين أو مسؤولين حكوميين وسياسيين. فهذه المشاريع لم تعزز، ويعود ذلك جزئيا إلى أنها في الأغلب مشاريع غير فعالة من حيث التكلفة وملكيتها الوطنية قليلة. وظلت التدخلات مشاريع رائدة أو مشاريع تجريبية تنفذ لمرة واحدة فقط عندما لا تدعم بأنشطة الدعوة الكافية ولا تكون مشاركة أصحاب المصلحة كافية أثناء مراحل التصميم والتخطيط والتنفيذ؛ ولا ترتبط بالضرورة ببذل جهود أكبر لإصلاح الأطر القانونية والسياساتية والإدارة العامة، أو بجهود تعبئة الموارد والإدارة. وعلاوة على ذلك، كان البرنامج الإنمائي يميل إلى النظر إلى تدخلاته في الإدارة المحلية على أنها غايات وليست وسائل ضرورية لتحقيق غاية ما. ففي إكوادور، على سبيل المثال، قدم البرنامج المشترك بين البرنامج الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لتعزيز القدرات المؤسسية لإدارة التنمية الحضرية، عن طريق ربط خرائط مسح الأراضي بسجلات الأراضي، ''مساهمة هامة'' تجلت في خلق الإحساس باليقين بشأن ملكية الأراضي، وإعطاء الصفة القانونية للممتلكات في المناطق الحضرية، وزيادة عائدات المجالس البلدية من ضريبة الممتلكات. ولكنه من غير الواضح ما إذا كان ذلك قد أدى

أم لا إلى زيادة الاستثمارات الاجتماعية، والحد من الفقر في المدن وتحسين الخدمات المقدمة إلى الفقراء. وبوجه عام، فإن التركيز على الأنشطة والعمليات والنتائج دون رؤية بعيدة المدى واستراتيجية طويلة الأجل قد أدى في أغلب الأحيان إلى فقدان البرنامج الإنمائي، ضمن مدى رؤيته، للناس وتنميتهم البشرية.

١٥ - **اضطلعت العوامل المحددة السياق بدور حاسم في تحقيق فعالية مبادرات الإدارة المحلية** - من أبرز العوامل المحددة السياق التي أثرت تأثيراً مباشراً في مشاريع الإدارة المحلية الاستقرار السياسي، وديناميةالأحزاب السياسية، ووجود الجهات من غير الدول ومشاركتها، ودرجة الملكية المحلية، ومدى الثقة بين المؤسسات المحلية والجمهور، وإمكانية وصول الناس إلى الإدارات المحلية والمؤسسات الأخرى. وتم تعزيز الفعالية بفضل الدعم القوي للقيادات السياسية ووجود الحوافز المناسبة لدى الإدارات المركزية والإقليمية من أجل إضفاء الطابع اللامركزي على الإدارات المحلية وتمكينها. وقد زادت فعالية التدخلات الرامية إلى تحسين تقديم الخدمات حين وفر البرنامج الإنمائي الدعم بصورة متزامنة لبناء القدرات، وتحسين تيسير حصول الناس على الخدمات، وتعزيز التوعية وتشجيع أنشطة مد يد العون، وحين حصلت الإصلاحات في الإدارة المحلية على دعم الأطر التشريعية وأطر السياسات العامة القوية للحكم الوطني وكذلك على الموارد الحكومية، المالية والبشرية معا. وفي حالات النزاع، شملت العوامل التي تؤثر تأثيراً إيجابياً على النتائج وجود بنية تحتية سلمية متينة قائمة على الشبكات والمجتمعات المحلية والموارد البشرية التي تتميز بدرجة عالية من التدريب لأجل بناء السلام، وقيام البرنامج الإنمائي بالإشراك الاستراتيجي لمختلف فئات السكان، والوكالات الحكومية ووحدات الإدارات المحلية، ووجود اتفاقات سلام، والمشاركة الفاعلة للمجتمع المدني.

١٦ - **شكلت أوجه القصور في إطار النتائج الذي وضعه البرنامج الإنمائي عاملاً مشتركاً يؤثر سلباً في مساءلة مبادرات الإدارة المحلية** - لم تكن للعديد من المشاريع التي يدعمها البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية بيانات واضحة للنتائج المدعومة بما يناظرها من مؤشرات وعلامات على إحراز التقدم. وكثيراً ما اتسمت البيانات الختامية بشدة عموميتها وعدم وضوحها أو افتقارها إلى المغزى وعدم قابليتها للقياس. ولم تكن المؤشرات على مستوى النتائج والمخرجات واضحة وافتقرت إلى خطوط الأساس والأهداف. وأدت هذه الأوجه من القصور إلى تفاقم ضعف الرصد في مجال الإدارة المحلية وأعاقت التقييم المنهجي لآثار مساهمة البرنامج الإنمائي ونتائجها في تعزيز الإدارة المحلية.

١٧ - **مع أن البرنامج الإنمائي قدم السلع والخدمات بما يتسق مع الإجراءات الإدارية، فقد تأثرت كفاءته في دعم مبادرات الإدارة المحلية سلباً بتعقد عمليات الشراء، وضعف الحضور الميداني، وعدم المرونة في إدارة المشاريع** - أسهمت شفافية إجراءات البرنامج الإنمائي في جميع المشاريع - حيث اقتصر دعم البرنامج الإنمائي على إدارة الأموال أو إدارة المشتريات وحيث اضطلع البرنامج بدور برنامجي (أكثر) موضوعية - في تعزيز مصداقيته ميدانياً. واتفق الشركاء في المشاريع، عموماً، على أن إجراءات البرنامج الإنمائي وعملياته كانت ''بالأحرى مرنة وغير معوقة'' بالمقارنة مع إجراءات الحكومة وعملياتها. وفي الوقت نفسه، كانت هناك شكاوى متكررة من طول إجراءات البرنامج الإنمائي، لا سيما تلك المرتبطة بالمشتريات، مما تسبب بالتأخير وأثر سلباً في قدرة البرنامج الإنمائي على التنفيذ وفقا للنتائج المتوخاة. وفي بعض الحالات، تأثرت سلباً كفاءة العمليات بعدم التطابق بين التمويل والاحتياجات البرنامجية - أي قيام المكاتب القطرية مثلاً بتشتيت مواردها على نطاق برنامج قطري طموح. وفي أغلب الأحيان كذلك، لم يكن البرنامج الإنمائي موجوداً على المستوى دون الوطني وتحمل موظفوه بالتالي فوق طاقتهم بصورة متكررة حين تعلق الأمر بالتعامل مع الإدارات المحلية. وعلاوة على ذلك، لم تكن لدى البرنامج الإنمائي دائماً القدرة على توفير الاستجابات القوية والمهنية اللازمة لمواجهة التحديات المعقدة والمتجذرة التي تنطوي عليها قضية الإدارة المحلية. وأخيراً، شكل عدم المرونة في تعديل المشاريع حسب الظروف المتغيرة وكذلك الافتقار إلى أوجه التآزر بين المشاريع المتشابهة في القطر الواحد وعلى نطاق المجموعات المواضيعية عوامل أخرى قلصت من كفاءة البرنامج.

١٨ - **أدى عدم الاهتمام الكافي بالعناصر الأساسية للتصميم والدعوة والتنفيذ إلى ضعف أثر الاستدامة** - أثبتت مبادرات البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية أنها قادرة على الاستدامة بشكل أقوى حين عملت المنظمة بصورة متزامنة في مجال الأطر التشريعية لتحقيق اللامركزية، ورعت رعاية متأنية الشراكات الفعالة مع الحكومة والمنظمات التي تتخذ من المجتمع المحلي قاعدة لها، والمجتمعات المحلية، ووضعت المنهجيات والنهج الملائمة التي يمكن تكرارها في المستقبل. ومن ناحية أخرى، أثر عدد من العوامل سلباً على الاستدامة. فضعف تحليل المخاطر (السياسية والإدارية والاجتماعية، والفساد، إلخ)، وضعف الدعوة لتعزيز الملكية على نطاق واسع، وعدم كفاية الصلات الجزئية - الكلية، وعدم واقعية الخطوط الزمنية، شكلت كلها عوامل حالت دون إقرار التوسع في المشاريع على نطاق البلد. وتأثرت الاستدامة سلباً حين لم تحسب حسابا كاملا الآثار المترتبة على الموارد مما أسفر عن عدم كفاية الجهود في مجال بناء القدرات داخل الحكومة وبين جهات فاعلة أخرى غير الدولة. وأسهمت في ذلك محدودية نقل المعارف الداخلية عن الإدارة المحلية إلى الوحدات الأخرى

داخل البرنامج الإنمائي وإلى الشركاء. كما تأثرت الاستدامة سلباً بسحب الأموال والموظفين عند انتهاء المشروع وكذلك بتغير الموظفين تغيرا عاليا في نسبته سواءً في الحكومة (على جميع المستويات)، وداخل المنظمات غير الحكومية الشريكة، وداخل البرنامج الإنمائي.

١٩ - **تحقيق استدامة مبادرات الإدارة المحلية كانت أشد صعوبة في حالات النزاع** - تعرضت الاستدامة للتهديد بسبب انعدام الاستقرار السياسي في سياقات النزاع، وحالات الطوارئ والإنعاش. وغالباً ما تطلب تعزيز بيئة السياسات العامة لبناء السلام بذل الجهود من أجل التصدي لمسائل النزاع الرئيسية، مثل استخراج الموارد الطبيعية، والتوزيع العادل للثروات، والظلم، وتهميش الفئات المحرومة. وعلى المستوى الوطني، لم تتمكن الجهود المبذولة في سبيل تحقيق السلام والتنمية من ترسيخ جذورها عندما لم تقترن الإصلاحات في مجال الإدارة المحلية بمخصصات كافية لذلك من الموارد؛ وعلى المستوى المحلي، لم يحصل تقديم الخدمات وبناء القدرات من أجل السلام وبناء الثقة بين الفئات والقطاعات بصورة مستمرة على الدوام. وقد أعيق تحقيق الاستدامة أيضاً بسبب ضعف بيئة السياسات العامة لبناء السلام على المستوى الوطني، وعدم توصل مفاوضات السلام مع جماعات المتمردين إلى نتيجة حاسمة، وحوادث النزاع المسلح التي قوضت مكاسب السلام على أرض الواقع، والتبدلات المترتبة على الانتخابات التي طرأت على القيادات لدى الشركاء، والتعيينات السياسية والتغيرات المؤسسية التي تسبب تأخيرات أو تعديلات في تنفيذ البرامج.

٢٠ - **أقام البرنامج الإنمائي علاقات عمل جيدة مع الحكومات المركزية بشأن مسائل الإدارة المحلية؛ إلا أن نجاحه كان بدرجة أقل في إقامة صلات متينة مع الوزارات التنفيذية القطاعية والمستويات دون الوطنية للحكم، مما قوض بالتالي المساهمة التي كان بإمكانه تقديمها** - تميزت الصلات بالحكومات المركزية بقوة واضحة، واستندت إلى تاريخ طويل من التعاون في العديد من البلدان. ومع أن القرب من الحكومة غالباً ما اعتبر ميزة، إلا أن هذا القرب في بعض الأحيان انتقص من صورة البرنامج الإنمائي، لا سيما في نظر الجهات المؤثرة من غير الدول. ولم يستغل البرنامج الإنمائي دائماً قربه من الحكومة أفضل استغلال للدفع قدما ببرنامج الإدارة المحلية، ولا سيما مع الوزارات التنفيذية غير تلك التي تعنى بالإدارة المحلية. فعلى سبيل المثال، لم تشمل السياسات اللامركزية والقطاعية لعدد من أقل البلدان نمواً والبلدان الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى التي يعمل فيها البرنامج الإنمائي إلى حد كبير النظر رسمياً في مسألة الطاقة. ولم يستفد البرنامج الإنمائي أيضاً من العلاقات الممكنة التي كان بوسعه أن يقيمها مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى لتشجيع اللامركزية والإدارة المحلية داخل الوزارات التنفيذية المختلفة. وعلى الرغم من التحسينات التي لوحظت مع السعي إلى تحقيق إصلاحات في نظرية ''وحْدة العمل في الأمم المتحدة''، لا تزال طرائق تمويل الإدارة

المحلية وبرمجته بصورة مشتركة في مرحلة اختبارية. وعلى الرغم من أن المكاتب القطرية اختبرت طائفة من الطرائق المختلفة لتحسين فعالية العمليات على المستويين دون الوطني والمحلي، فإن البرنامج الإنمائي لم ينجح في تطوير طرائق ملائمة للعمل مع الإدارات في المحافظات والأقضية والإدارات المحلية.

٢١ - **لم يضطلع البرنامج الإنمائي بدور استباقي بما فيه الكفاية في عمله مع المجتمع المدني، فانصرف بالتالي عن الجهود الرامية إلى تعزيز الإدارة المحلية** - كان حجم الشراكات مع المجتمع المدني كبيراً، مع وجود العديد من مستويات العمل، وكانت الشراكات قوية في الكثير من الأحيان. وقد أنشأ البرنامج الإنمائي منابر فعالة لتبادل الأفكار والتجارب، وساعد في إشاعة الثقة بين الحكومة والمجتمعات المحلية، وأسهم في تعزيز مشروعية الحكومات في نظر الجهات الفاعلة من غير الدول. واكتسى الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي أهمية خاصة في البلدان المتضررة بسبب النزاعات، حين أسهم في دعم إصلاح البنى التحتية وبناء العلاقات بين مختلف مستويات الحكومة والمجتمع المدني أو إقامة هذه العلاقات. إلا أن البرنامج الإنمائي لم يخرج حتى الآن بآليات فعالة لإقامة الشراكات مع الجهات الفاعلة من غير الدول. فقد افتقرت معظم المكاتب القطرية إلى محور تركيز استراتيجي وخطة على المدى الطويل للعمل مع منظمات المجتمع المدني، وكانت الجهود المبذولة لتقديم الخدمات في المراحل النهائية أكبر من المشاركة في وضع السياسات العامة في المراحل الأولية. وأدى ذلك إلى الحد من الأثر الذي كان يمكن أن تخلفه الإصلاحات في مجال الإدارة المحلية على تعزيز التنمية البشرية.

٢٢ - **تعاون البرنامج الإنمائي جيداً مع الشركاء الآخرين في مجال التنمية لتعزيز مبادرات الإدارة المحلية وكثيراً ما اضطلع بدور قيادي في دعم التنسيق بين الجهات المانحة؛ غير أنه أهدرت فرص لتحقيق تكامل أوثق بين جهود الشركاء** - اختلف دور البرنامج الإنمائي إزاء الجهات المانحة والشركاء الآخرين في مجال التنمية من بلد إلى آخر. فقد قدم في بعض الأحيان العون إلى الحكومات في مجال تنسيق المساعدة. وفي العديد من البلدان، أقام البرنامج الإنمائي الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، من أجل تعزيز الإصلاحات في مجال الإدارة المحلية. واضطلع البرنامج الإنمائي، الذي غالبا ما كان أول من بدأ العمل لدعم الإدارة المحلية، بدور قيادي طبيعي، وفي العديد من البلدان، أدى دوراً مفيدا في استقطاب جهات مانحة أخرى ومساعدة الحكومات على تنسيق المعونات المقدمة من الجهات المانحة وتجميع الموارد. ففي كمبوديا، على سبيل المثال، أقام البرنامج الإنمائي شراكات مع وكالات الأمم المتحدة، ومصارف التنمية المتعددة الأطراف، والجهات

المانحة الثنائية الأطراف، والمنظمات غير الحكومية الدولية. وعلى الرغم مما حظي به الدور التنسيقي الذي اضطلع به البرنامج الإنمائي من تقدير في أغلب الأحيان، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن المبادرات دون الوطنية والمحلية للبرنامج قد نسقت أو تكاملت بصورة هادفة مع مشاريع أو أنشطة أخرى تدعمها وكالات أخرى، أو أنها حتى تكاملت بصورة أكبر مع الأنشطة التي اضطلع بها البرنامج الإنمائي على مستويات أخرى.

٢٣ - **تعاون البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية على نحو فعال بشأن مسائل الإدارة المحلية في أقل البدان نمواً؛ إلا أن الأدوار والمسؤوليات التي اضطلع بها كل منهما لم تكن واضحة دائماً، مما أدى إلى أشكال من عدم الكفاءة** - أدمجت البرامج الاستراتيجية والقائمة على النتائج للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية ضمن الخطة الاستراتيجية. وتمكن البرنامج والصندوق، عن طريق تعاونهما، من تسخير خبراتهما ومواردهما دعماً للإصلاحات في مجال الإدارة المحلية، ولا سيما بسبب حيادهما السياسي الظاهر والثقة الراسخة التي قاما بإرسائها مع الحكومات الوطنية. وعلى المستوى القطري، اتسقت حافظة الصندوق في مجال الإدارة المحلية عموماً اتساقاً جيداً مع تلك التي تخص البرنامج الإنمائي وتكاملت معها. وعلى الرغم من ذلك، لم يتمكن الصندوق والبرنامج في بعض الأحيان من استغلال الفرص المتاحة لدعم الإدارة المحلية إلى الحد الأقصى. وحصل ذلك إلى حد كبير بسبب عدم توضيح أدوار الوكالتين ومسؤولياتهما واستيعابها والإعلان عنها. واتضح وجود ثغرات أخرى. وأدى كل من الإخفاق في وضع خطط استراتيجية للإدارة المحلية على المستوى القطري بصورة مشتركة (على أساس تقييم للخلفية التاريخية والسياسية، ووجود جهات مانحة أخرى تقدم الدعم للإدارة المحلية ودورها، ووجود المخاطر)، وإهمال وظيفتي الدعوة وكسب التأييد (داخل الأمم المتحدة وكذلك خارجها)، وعدم إيلاء الاهتمام الكافي للتحليل والتوثيق وتعميم الدروس المستفادة إلى الحد من الأثر على بناء القدرات والاستدامة. وغالبا ما كانت هناك أدلة قوية على التعاون بين الصندوق والبرنامج الإنمائي على المستوى القطري، على أساس إدراك الميزات النسبية والفوائد المتبادلة. ولكن الوضع لم يكن كذلك بالضرورة على مستويات أخرى في المنظمة.

٢٤ - **برزت عدة أمثلة على الشراكات الفعالة بين البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة في مجال الإدارة المحلية؛ إلا أن هذه الشراكات كانت ظرفية ولم تُحدّد معالمها تحديداً جيداً كما أنها لم تكن استراتيجية** - نظراً إلى الطبيعة التكاملية للدعم الذي قدمه البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، فقد عملت هاتان المنظمتان جنباً إلى جنب في العديد من البلدان، وفي بعض الأحيان، كما حصل في بربادوس ومنظمة دول شرق البحر الكاريبي، انخرطتا في مبادرات مشتركة ناجحة. وعلى الرغم من

هذا التقارب الشديد على المستوى القطري، فإن ترتيبات التعاون غالبا لم تكن استراتيجية أو محددة المعالم تحديداً جيداً. وعلى صعيد المنظمة، كان التعاون غائباً نوعاً ما بين البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة. والسبب في ذلك التنافس القائم بينهما في بعض الأحيان على الموارد المحدودة، وكذلك الالتباس الحاصل سواءً لدى الموظفين أو أصحاب المصلحة بشأن توزيع المهام بينهما.

٢٥ - **تعاون البرنامج الإنمائي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة تعاوناً وثيقاً بشأن المبادرات في مجال الإدارة المحلية، على الرغم من أن فوائد العمل التطوعي ظلت غير واضحة ومثيرة للجدل في البرنامج الإنمائي** - يتمتع البرنامج الإنمائي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة بتقليد عريق من العمل كشريكين في مجال الإدارة المحلية. وقد حصل تداخل كبير بين عمل برنامج متطوعي الأمم المتحدة وأنشطة البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية. إلا أن تعزيز العمل التطوعي لم يبرز في الإطار الاستراتيجي القائم على النتائج للبرنامج الإنمائي مع أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة يشكل جزءاً من البرنامج الإنمائي. وشهدت ترتيبات التعاون بين البرنامج الإنمائي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة أوجهاً أخرى من القصور. وتأثرت المشاريع سلباً بعدم الوضوح والافتقار إلى الفهم الموحد بين البرنامج الإنمائي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة للأدوار والمسؤوليات التي يضطلع بها كل منهما. وفي بعض المشاريع، لم يكن لدى متطوعي الأمم المتحدة وضوح بشأن التسلسل الإداري. وعانت مشاريع أخرى من عدم الالتزام الكافي من قبل البرنامج الإنمائي ومشاركته.

## ثالثا - الاستنتاجات

**الاستنتاج الأول: لم يستفد البرنامج الإنمائي استفادة تامة من ميزته النسبية في تعزيز الإدارة المحلية.**

٢٦ - إن الإطار التحليلي القائم على تحقيق التنمية البشرية والأمن البشري وكذلك حقوق الإنسان الذي وضعه البرنامج الإنمائي ودافع عنه (والذي يوجه الانتباه إلى تعزيز قدرات البشر)، يعطي المنظمة ميزة محددة في الدعوة إلى ممارسة الإدارة المحلية وتعزيزها، كما أنه يمثل سياقا قويا للإصلاحات في مجال الإدارة المحلية. ومع ذلك، لم يستخدم البرنامج الإنمائي التنمية البشرية دائما كإطار تنظيمي لتعزيز نواتج المبادرات في مجال الإدارة المحلية وتقييمها. كما أن هذه المنظورات لم تدمج بصورة منهجية في الجهود المبذولة لتعزيز الإصلاحات في مجال الإدارة المحلية.

٢٧ - على الرغم مما يتمتع به البرنامج الإنمائي من موثوقية لدى الحكومات الوطنية ومن الثقة التي توليها له هذه الحكومات فإنه لم يسع بشكل منهجي في جميع الحالات إلى الإنخراط في حوار مع جميع الوزارات التي تربطه بها شراكات، بغرض تعزيز ممارسة الإدارة المحلية على نطاق أوسع. ففي معظم الحالات، اقتصر تفاعل البرنامج على التعامل مع الوزارة المعنية بتعزيز الإدارة المحلية.

٢٨ - على الرغم من أن جميع المكاتب ووحدات البرنامج الإنمائي تقريبا تُعنى بمسائل ذات صلة بالإدارة المحلية لم يتمكن البرنامج من إنشاء نظم تشجع على التواصل وتبادل الآراء والتجارب على نحو أفضل في مختلف مكاتبه ووحداتها الفرعية. ونتيجة لذلك، اتسم تعميم فكرة الإدارة المحلية وإدماجها في مختلف جوانب الممارسة بالتفاوت والمحدودية والضعف. ويصدق هذا بصفة خاصة على المقر، حيث ما زال العمل الذي تضطلع به المكاتب المختلفة ووحداتها الفرعية يعاني من التجزئة.

**الاستنتاج الثاني: عدم وجود الفهم الموحد والتوجيه المؤسسي الكافي يحد من إسهام البرنامج الإنمائي في تعزيز الإدارة المحلية.**

٢٩ - هناك قصور في التجانس والفهم الموحد للإدارة المحلية داخل البرنامج الإنمائي. ويكتنف الغموض استخدام مصطلحات من قبيل التنمية المحلية، والتنمية الاقتصادية المحلية، وتنمية المناطق المحلية، والتنمية الإقليمية المحلية، والتنمية الإقليمية والتنمية البشرية المحلية، والتنمية المحلية المستدامة، والحكومات المحلية، والحكومات دون الوطنية، والسلطات المحلية. وبالمثل، ففي حين أن اللامركزية والإدارة المحلية عمليتان مختلفتان، فإن دينامية العمليتين لم تفهم دائما على النحو الكامل. وتوفر مجموعات الأدوات ومذكرات الإحاطة المتاحة توجيها محدودا بشأن مواضيع قليلة، بيد أنها لا توفر الإطار الشامل الذي يمكن في ظله تناول المسائل المتصلة بالإدارة المحلية.

**الاستنتاج الثالث: النواتج المتأتية من دعم البرنامج الإنمائي للإدارة المحلية متباينة. ففي حين أن بعض المبادرات أحدثت أثرا ملموسا على الصعيد الوطني، كان أثر مبادرات أخرى مؤقتا ومعزولا وليس منهجيا أو استراتيجيا.**

٣٠ - أوضح عمل المكاتب الموجودة داخل البرنامج الإنمائي العديد من الأمثلة على تقديم الدعم للإدارة المحلية بطرق مبتكرة وفعالة وعلى نحو أفاد عددا كبيرا من المجتمعات المحلية. فهناك حالات لمشاريع تجريبية تم الارتقاء بها لتطبق على الصعيد الوطني. وحظي الدور الذي اضطلعت به قيادة البرنامج الإنمائي فيها بقدر كبير من الإشادة. وفي نفس الوقت، كانت

هناك مشاريع أتت بأثر محدود للغاية لأسباب مختلفة. وأخفق البرنامج في أحيان كثيرة في تحقيق الملكية الوطنية (ليس مجرد الملكية الحكومية)، للإصلاحات في مجال الإدارة المحلية. وتعود أسباب محدودية هذا الأثر إلى عدم وضع خطة ورؤية استراتيجيتين للبلدان التي تنال دعم البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية كي تكون هناك مشاركة بناءة من جانب الحكومات والجهات الفاعلة من غير الدول. وحتى في حالة وجود هذه الخطة والرؤية، لم تُحدِثْ إصلاحات الإدارة المحلية سوى أثر محدود بسبب أخطاء التصميم، وضعف اقتناع الحكومات بها، وقصور أنشطة الدعوة، وعدم كفاية الموارد المطلوبة للارتقاء بالمشاريع، وعدم كفاية القدرات داخل البرنامج وخارجه.

**الاستنتاج الرابع: لم يول البرنامج الإنمائي الاهتمام الكافي لخلق استحقاقات للرجال والنساء، لا سيما الفقراء والمهمشين منهم، ولكفالة استجابة الإدارات دون الوطنية لطلبات المجتمعات المحلية، للعمل مع الجهات الفاعلة من غير الدول.**

٣١ - سعت مبادرات الإدارة المحلية إلى تحسين حياة الفقراء، وخاصة المهمشين والفئات المحرومة والمتعرضة للتمييز الاجتماعي في المجتمع. بيد أن هذا التركيز على الرجال والنساء ورفاههم - الذي هو قوام نهج التنمية البشرية - غالبا ما ضاع في خضم انشغال البرنامج الإنمائي بالأهداف المتصلة بالأنشطة والعمليات والمشاريع. ونتيجة لذلك، ابتعدت غالبا مبادرات الإدارة المحلية لدى البرنامج عن التركيز بشكل صريح على تحسين تمثيل الفئات الفقيرة والمهمشة وتمكينها أو تقديم الخدمات للمحرومين. إلى جانب ذلك، لم يبلور البرنامج الإنمائي حتى الآن الدروس المستفادة من التجارب المختلفة أو يتوصل إلى طرائق فعالة للدعم والشراكة مع الحكومات دون الوطنية والجهات الفاعلة من غير الدول. وبالمثل، لم يقم البرنامج الإنمائي بدعم الجهات الفاعلة من غير الدول دعما استباقيا من خلال التشجيع على وضع الأطر القانونية والتنظيمية الضرورية، وبناء قدرات هذه الجهات، وإيجاد منابر للمنظمات غير الحكومية على الصعيدين الوطني ودون الوطني لتعزيز مساهمتها في توطيد أركان الإدارة المحلية. ونتيجة لذلك، لم تستغل بشكل تام إمكاناتها في العمل على نحو وثيق، لتمكين المجتمعات المحلية الفقيرة والمحرومة ولتحسين المساءلة في تقديم الخدمات عن طريق تصحيح الاختلالات وأوجه القصور في تخصيص الموارد.

**الاستنتاج الخامس: لم يستفد البرنامج الإنمائي من المعرفة الواسعة المتوفرة لدى المنظمة بشأن الإدارة المحلية لتحسين البرمجة.**

٣٢ - إن الخبرة الثرية التي اكتسبها البرنامج الإنمائي في مجال الإدارة المحلية لا تتوفر إلا لدى عدد قليل من المنظمات المنخرطة في هذا المجال. ولكن رغم الميزة التي يتيحها العمل فيما يربو

على ١٥٠ بلدا وفي سياقات متباينة تباينا شديدا، فإن البرنامج الإنمائي لم يجعل من نفسه بعد منظمة قائمة على المعرفة، يتمتع مدراؤها بخبرات تعمل المنظمة بصورة منهجية على استقطابها وتحليلها وتنظيمها وتحويل عصارتها إلى ذكاء جمعي يمكن استخدامه داخل المنظمة وخارجها. و لم تتمكن المكاتب القطرية من الاستفادة استفادة ناجعة من التجارب البالغة الثراء في البرنامج الإنمائي سواء من خلال مراكز الخدمات الإقليمية أو المقر. كما أن التواصل داخل المكاتب وفيما بينها وبين وحدات البرامج الأخرى كان محدودا. وعلى الرغم من أن جميع وحدات المكاتب والبرامج تقريبا تعاملت مع مسائل تتصل بالإدارة المحلية، إلا أن المكاتب المختلفة (وخاصة مكتب السياسات الإنمائية ومكتب منع الأزمات والإنعاش، ومكتب الشراكات) اتبعت نُهجا متباينة و لم تتعاون وتتواصل فيما بينها إلا بشكل محدود. فمعظم المجموعات والشعب تبدو كما لو كانت تعمل في صوامع خاصة بكل منها دون أن تستخدم الإدارة المحلية كمنصة مشتركة تتيح التلاقي والتفكير بصورة استراتيجية. و لم تكن النظم مهيئة تماما لنشر التعلم ومشاطرته في داخل المنظمة ومع الشركاء الخارجيين. و لم يتم إنتاج منتجات المعرفة بصورة منتظمة ومنهجية لتغطي الطائفة الواسعة من المواضيع التي تنضوي تحت لواء الإدارة المحلية. وفي حين أُنشئت شبكات رسمية وغير رسمية، إلا إن هذه الشبكات لم تقم على النحو الكافي بخدمة المديرين داخل البرنامج الإنمائي أو صانعي السياسات والممارسين خارج المنظمة. كما إن الإخفاق في الاستفادة بشكل فعال من القاعدة المعرفية أعاق كفاءة المنظمة في جهودها الرامية إلى تعزيز الإدارة المحلية.

**الاستنتاج السادس:غياب الإطار الاستراتيجي للتعاون مع الصناديق والبرامج المرتبطة بالبرنامج الإنمائي على الصعيدين المؤسسي والقطري حد من إمكانية تحسين النتائج إلى أقصى حد ممكن.**

٣٣ - لم تشهد البرمجة المشتركة والتعاون نموا يحولها إلى شراكة استراتيجية تدفع قدما بالمهام المؤسسية لكل واحدة منها استنادا إلى تقييم دقيق للفرص والأدوار والمسؤوليات. وعلى الرغم من التقليد القديم في الشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنمائية وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، فإن عدم وجود شراكات استراتيجية مستمرة، وخاصة على الصعيد القطري، أعاق الجهود المشتركة الرامية إلى تعزيز الإدارة المحلية. وحتى عندما توجد مثل هذه الاتفاقات، فإن التعاون كثيرا ما انخفض ليقتصر على ترتيبات إدارية بغرض تنفيذ مشاريع بعينها. أما على مستوى المشاريع، فإن عدم وجود إطار متفق عليه من الطرفين يفصِّل أدوار الشركاء ومسؤولياتهم على الصعيد القطري قلل من كفاءة الشراكات.

## رابعا – التوصيات

**التوصية الأولى: ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يعمم الإدارة المحلية في جميع المجالات البرامجية للدعم بصورة أشد وضوحا وفعالية عن طريق وضع إطار متجانس يستند إلى أساس متين من الممارسة في مجال التنمية البشرية.**

٣٤ – ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يضع إطارا موحدا يحدد ويؤسس الصلات المتعددة للعناصر الأساسية المكونة للإدارة المحلية بالتنمية البشرية. ويكون لتعريف نظريات التغيير التي تسلط الضوء على الروابط المختلفة بين التدابير المتنوعة التي تخص إصلاح الإدارة المحلية ورفع مستوى القدرات البشرية دورا محوريا في هذه العملية. ومن شأن هذا الأمر مساعدة البرنامج الإنمائي في النظر إلى ما يتجاوز العمليات والمشاريع التي تعزز المشاركة، والتنمية التي يوجهها السوق، والتنوع البيولوجي، وما إلى ذلك، بحيث يتجه نحو تحقيق نواتج ملموسة بشكل أفضل مثل التمكين السياسي، وإعطاء صوت أقوى للمحرومين، والشفافية والمساءلة، فضلا عن تعزيز استدامة سبل العيش للفقراء، والسلم والأمن، ومنع حدوث النزاعات.

٣٥ – وينبغي لهذا الإطار الشامل للإدارة المحلية أن يستنير بالتعلم من التجارب الثرية والمتنوعة للبرنامج الإنمائي في هذا المجال. وعند وضع هذا الإطار، سيكون من المهم أن توضع في البال حقيقة أن اتباع نهج موحد لجميع الحالات قد يقلل من أهمية أثر إصلاحات الإدارة المحلية ويعيق ملكيتها الوطنية ويؤثر سلبا على استدامتها. ويجب تحديث المذكرات التوجيهية ومراجعتها استنادا إلى ثروة المعرفة والخبرات الموجودة لدى البرنامج الإنمائي في ميدان الإدارة المحلية، ويجب وضع مذكرات جديدة لمعالجة الجوانب المختلفة للحكم المحلي واللامركزية في سياقات مختلفة.

**التوصية الثانية: عند وضع مبادرات ريادية جديدة بشأن الإدارة المحلية، ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يتحلى بقدر أكبر من الصرامة لضمان إمكانية الارتقاء بهذه المبادرات، ثم الارتقاء بها فعلا، لدعم تحقيق نتائج إنمائية أوسع نطاقا على الصعيدين السياساتي والبرامجي.**

٣٦ – ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يكرس المزيد من الجهد لوضع المبادرات الريادية لكي يضمن نجاحها. وينطوي ذلك، في البداية، على إجراء تحليل متعمق للمشاكل وإشراك الحكومة المركزية والإدارات دون الوطنية، والمجتمعات المحلية، والأطراف الفاعلة من غير الدول، وسائر الشركاء في عملية التنمية بغرض التعرف على فرص نجاح المبادرة. وهذا النهج يسهل وضع آليات تدعم الارتقاء بالمبادرة الرائدة واستدامة فوائدها. ويعني ذلك إرساء أُطر

صارمة للتخطيط، تتضمن مؤشرات ملموسة، وخطوط أساس وأهداف. ويقتضي ذلك أيضا رصدا وتقييما منتظمين، بما يشمل رصد وتقييم الآثار غير المقصودة، وإشراك جميع أصحاب المصلحة، بغية التعلم من التجربة في أثناء تنفيذ المشروع. وأخيرا، ينبغي أيضا توصيف استراتيجيات الخروج وتنفيذها بصورة واضحة، وتوثيق الدروس المستفادة لأن عملية الارتقاء تقودها، في معظم الأحيان، السلطات الوطنية بدعم من الشركاء الآخرين.

**التوصية الثالثة: ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يقوم، على نحو استباقي ومنهجي، بتصنيف وتدوين وتحليل وبلورة ونشر الدروس التي استخلصها ميدانيا من تجربته الوافرة في مجال الإدارة المحلية.**

٣٧ - البرنامج الإنمائي في حاجة لأن ينتج بصورة منهجية أفضل منتجات معرفية تستخلص عصارة ما استقاه من دروس عبر تجاربه الواسعة في مجال الإدارة المحلية في بيئات متباينة وصعبة. وينبغي تدوين وتصنيف وتحليل الكم الهائل من المعارف في مجال الإدارة المحلية على النحو المناسب. وفي الحالات التي تكون فيها هذه الوثائق والتحليلات موجودة، فإنه ينبغي وضع آليات فعالة تتيح للمكاتب والمدراء في داخل البرنامج الإنمائي وخارجه استغلالها على نحو فعال ومنهجي.

**التوصية الرابعة: ينبغي للبرنامج الإنمائي تقوية شراكاته مع الصناديق والبرامج المرتبطة به بغرض تعزيز كفاءة مبادراته في مجال الإدارة المحلية.**

٣٨ - ينبغي للبرنامج الإنمائي اتخاذ تدابير للمضي في تعزيز وتبسيط الترتيبات المؤسسية لتعميق الإدارة المحلية، بالشراكة مع الصناديق والبرامج المرتبطة به. ولتحسين كفاءة شراكاتهما على الصعيد القطري، ينبغي للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية معا وضع خطة استراتيجية طويلة الأجل للإدارة المحلية تتسق مع الخطط والأولويات الإنمائية الوطنية وتندرج في إطارها. ومن شأن هذا الأمر أن يساعد على نحو منهجي أفضل في معالجة أوجه القصور في مجال بناء القدرات وتعبئة الموارد التي تنشأ وتؤثر سلبا على الاستدامة. كما أن تحسين الفهم والتواصل بشأن دور ومسؤولية كل من البرنامج والصندوق من شأنه أن يساعد على الحد من أوجه القصور في العمليات. وينبغي أن يعمل كلاهما على تحسين مهام الدعوة وحشد التأييد في داخل الأمم المتحدة وخارجها على السواء.

٣٩ - ينبغي للشراكة بين البرنامج الإنمائي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة على الصعيد القطري أن تتجاوز مجرد التعاون بشأن المشاريع لتتخذ طابعا استراتيجيا أكبر، يقوم على رؤية طويلة الأجل تستهدف تقوية الإدارة المحلية. وعلى البرنامج الإنمائي أن يلتزم على نحو

أوضح بولايات برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وأن لا ينظر إلى الشراكة باعتبارها مجرد ترتيب إداري. بعبارة أخرى، يجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يلتزم بالدخول في شراكة مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة، تتناول تعميم مفهوم التطوع بسبب الفوائد المتعددة التي تعود على الناس بفضل هذا التعميم، وينبغي، في نفس الوقت، ضمان أن يفيد نشر المتطوعين في بناء القدرات المحلية على نحو مستدام.