

البند 6 من جدول الأعمال
WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1
تقارير التقييم
للنظر

التوزيع: عام
التاريخ: 9 فبراير/شباط 2017
اللغة الأصلية: الإنكليزية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<http://executiveboard.wfp.org>).

تقرير موجز عن تقييم سياسة البرنامج لتنمية القدرات

موجز تنفيذي

يتناول هذا التقييم "سياسة البرنامج لتنمية القدرات: معلومات محدثة عن التنفيذ (2009)" بتكليف من مكتب التقييم عملاً بالمطلب الذي يقضي بإجراء تقييم للسياسات خلال أربع إلى ست سنوات من بدء تنفيذها. ويتسم التقييم بأهمية استراتيجية بالنسبة لاعتماد أهداف التنمية المستدامة وهو متسق مع تنفيذ خطة البرنامج الاستراتيجية (2017-2021).

وطرح التقييم ثلاثة أسئلة رئيسية:

- (1) ما هو مستوى جودة السياسة؟
- (2) ما هي النتائج التي تمخضت عنها السياسة؟
- (3) لماذا أدت السياسة إلى ما لوحظ من نتائج؟

وقد عكس تحديث السياسة ما كان سائداً من تفكير حول تنمية القدرات في ذلك الوقت. وعالج التحديث، في سياق تحديده للحصائل والنواتج المتعلقة خصيصاً بتنمية القدرات، توصية رئيسية كان قد تضمنها تقييم عام 2008 لسياسة البرنامج لعام 2004 بشأن بناء القدرات القطرية والإقليمية. على أن تقييم عام 2016 لاحظ أن السياسة ليست معروفة جيداً داخل البرنامج ولم تطبق على نطاق واسع لتوجيه ما يقوم به البرنامج من تخطيط مبادرات تنمية القدرات وتنفيذها والإبلاغ عنها.

وكانت الاستنتاجات التي خلص إليها التقييم إيجابية عموماً فيما يتعلق بمساهمة البرنامج في تنمية القدرات والنتائج المتحققة في الأبعاد الثلاثة للقدرات التي حددها تحديث السياسة لعام 2009 – البيئة التمكينية، والقدرات المؤسسية، والقدرات الفردية – وفي جميع المجالات المواضيعية والسياقات. غير أنه لا يمكن ربط النتائج بتحديث السياسة، كما أن بيانات الرصد في البرنامج لا تتيح إقامة الروابط بين مساهماته والتغييرات على مستوى الأثر والمنظومة.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة D. McWhinney
كبيرة موظفي التقييم
هاتف: 066513 3968

السيدة A. Cook
مديرة التقييم
هاتف: 066513-2030

أما الاستنتاجات التي خلص إليها التقييم بخصوص العوامل التي أثرت على تحقيق النتائج فقد انتقدت نطاق الدعم المؤسسي لتعميم السياسة وتنفيذها. ويشمل ذلك ملاحظات حول ما يلي: (1) نموذج التمويل في البرنامج، الذي لم يكن موافقاً للالتزامات الطويلة الأجل المتوقعة والمكرسة المطلوبة من أجل تنمية القدرات؛ (2) الهياكل التنظيمية التي لا تحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بوظيفة تنمية القدرات؛ (3) النظم والأدوات المؤسسية التي أدت إلى عدم الإبلاغ بشكل كامل عن الإنجازات المتعلقة بتنمية القدرات والتي لا تسجل مساهمات البرنامج في تحقيق النتائج؛ (4) نهج البرنامج وإجراءاته إزاء التوظيف، والتي لا تولي اهتماماً كبيراً لتنمية القدرات.

إن خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة ونتائج القمة العالمية للعمل الإنساني كلها تشير إلى أهمية تعزيز قدرات البلدان النامية على إدارة حلولها الخاصة بالجوع. وبإمكان البرنامج ومن واجبه أن يستفيد، لتحقيق أهدافه الطموحة للفترة 2017-2021، من مجموعة عريضة من التجارب الناجحة التي حددها التقييم.

على أن نتائج تنمية القدرات تحققت على الرغم من التحديات التي تمت مواجهتها. ويعني التركيز على أهمية تعزيز القدرات في الخطة الاستراتيجية (2017-2021) أنه لا يمكن الاكتفاء "بتسيير الأعمال بصورة عادية" فيما يتعلق بوضع مفاهيم وظيفية تعزيز القدرات وتحديد أولوياتها، والدعم الداخلي المقدم لها. ففعل ذلك سيؤدي إلى ارتفاع كبير في مخاطر الإضرار بسمعة البرنامج.

أما توصيات التقييم الرئيسية فهي: (1) القيام على الفور بتشكيل فريق لإدارة المرحلة الانتقالية على أن تكون مدته محددة وأن تتمثل مهمته في وضع رؤية واستراتيجية للبرنامج في مجال تعزيز القدرات في سياق الخطة الاستراتيجية الجديدة (2017-2021)؛ (2) دعم المكاتب القطرية في الاضطلاع بأنشطة تعزيز القدرات من خلال توفير التوجيه الملموس والعمل الملائم؛ (3) الاستمرار في تعزيز قدرات البرنامج الداخلية على تيسير تعزيز القدرات الوطنية؛ (4) تقوية أحكام الرصد والإبلاغ بحيث يمكن لهاتين الوظيفتين الحصول على المعلومات الكمية والنوعية الخاصة بمساهمات البرنامج في تحقيق نتائج تقوية القدرات؛ (5) ضمان أن تعكس رسائل البرنامج الداخلية والخارجية مسألة تعزيز القدرات بوصفها إحدى وظائفه التنظيمية الأساسية؛ (6) استمرار العمل بتحديث السياسة لعام 2009 مع القيام في الوقت نفسه بتحديث الوثيقة أو وضع سياسة جديدة لدعم تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2017-2021).

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم سياسة البرنامج لتنمية القدرات" (WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1)، ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.1/2017/6-A/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

المقدمة والسمات الرئيسية للتقييم

- 1- في نوفمبر/تشرين الثاني 2009، وافق المجلس التنفيذي على "سياسة البرنامج لتنمية القدرات: معلومات محدثة عن التنفيذ". ووفقاً للمطلب المعمول به في البرنامج والذي يقضي بإجراء تقييم للسياسات خلال أربع إلى ست سنوات من بدء تنفيذها، يقدم هذا التقييم تقديراً، يستند إلى الأدلة، لجودة السياسة المحدثة ونتائجها المقصودة وغير المقصودة خلال الفترة 2009-2015.
- 2- وقد أجري التقييم بين شهري فبراير/شباط ويوليو/تموز 2016، من خلال مسارات التحقيق التالية:
 - وضع نظرية للتغيير بأثر رجعي استناداً إلى النتائج المعلنة في تحديث السياسة؛
 - استعراض موسع للوثائق، بما في ذلك 356 من التقارير الموحدة عن المشروعات والتقييمات السابقة التي تتضمن استنتاجات بخصوص تنمية القدرات؛
 - بعثات ميدانية إلى المكاتب القطرية في بنغلاديش والأردن وكينيا وناميبيا وبيرو والسنغال والمكثبين الإقليميين في بنما وبنكوك، وهي مكاتب تمثل في مجموعها عينة شاملة لبيئات البرنامج التشغيلية؛⁽¹⁾
 - دراسات مكتبية قطرية عن كولومبيا والهند والجمهورية القيرغيزية وليسوتو وليبيريا وأوغندا، تكميلاً للبعثات الميدانية بأدلة وثائقية متينة؛
 - استعراض منظمات مقارنة هي منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛
 - استقصاءات إلكترونية شملت 213 من كبار موظفي البرنامج في المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية؛
 - مقابلات للمبلغين الرئيسيين شملت 46 موظفاً من موظفي مقر البرنامج و 11 عضواً من أعضاء المجلس التنفيذي.
- 3- وشملت العوامل المقيدة ما يلي: البيانات غير كاملة فيما يتعلق بجملة أعمال البرنامج في مجال تنمية القدرات؛ والطابع العام لصيغة النتائج المقصودة على النحو المحدد في تحديث السياسة، مما شكل عاملاً محدداً لتحليل المساهمات؛ وانخفاض معدل الاستجابة للاستقصاءات؛ والبيانات المستقاة من استعراض التقارير الموحدة عن المشروعات لا يعول عليها إحصائياً؛ وقلة البيانات المتاحة عن بلدان العينة الاثني عشر حول نهج محددة تتعلق بتنمية القدرات وحول الأداء أثناء الأزمات الحادة. وعلى الرغم من العوامل المقيدة هذه، تمكن فريق التقييم من التوصل إلى نتائج واستنتاجات صالحة.

السياق

- 4- يستخدم تحديث سياسة البرنامج تعاريف مقبولة دولياً على النحو التالي:
 - تشير "القدرة" إلى مقدرة السكان والمنظمات والمجتمعات ككل على إدارة شؤونها بنجاح.
 - المقصود بعبارة "تنمية القدرات" العملية التي تمكن السكان والمنظمات والمجتمعات ككل من تحديد تلك المقدرة وتقويتها وإنشائها وتكييفها والحفاظ عليها مع الوقت.
- 5- وخلال العقد الماضي، طرأت تغييرات هامة على الخطاب العالمي حول تنمية القدرات، وهي تشمل ما يلي: (1) الانتقال من التركيز على مهارات الأفراد إلى التركيز على أداء المجموعات أو المنظمات، وعلى فكرة القدرة على تحقيق النتائج كأحد أبعاد القدرات المطلوبة للمنظمة المعنية أو النظام المعني على التحمل والتكيف والأداء مع الوقت؛ (2) الانتقال من اعتبار تنمية القدرات عملية بسيطة تأتي من الخارج إلى اعتبارها جزءاً متطوراً ذاتي التنظيم في نظام معقد يتكيف باستمرار.
- 6- وتشدد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدت عام 2015 – وخصوصاً الغاية 17-9 من الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة – على الحاجة إلى "تعزيز الدعم الدولي لتنفيذ بناء القدرات في البلدان النامية تنفيذاً فعالاً ومحدد الأهداف من أجل دعم الخطط الوطنية الرامية إلى تنفيذ جميع أهداف التنمية المستدامة."⁽²⁾ وخلال فترة إعداد التقييم، كان البرنامج يعمل على وضع خطته الاستراتيجية الجديدة (2017-2021) كجزء من خارطة الطريق المتكاملة لتحقيق القضاء على الجوع، والتي تتوخى تعزيز النهج إزاء تقوية القدرات والتعاون الصريح مع الشركاء الوطنيين.

(1) تشمل المعايير المستخدمة في إعداد هذا القسم ما يلي: (1) عدد العمليات ونوعها؛ (2) الوضع من حيث الدخل؛ (3) حجم المكتب القطري؛ (4) الخطة الاستراتيجية القطرية أو الانتماء إلى مجموعة البلدان التجريبية في إطار استعراض الإطار المالي؛ (5) مجموعة الأنشطة المبلغ عنها في مجال تنمية القدرات؛ (6) نوعية الإبلاغ عن نتائج تنمية القدرات؛ (7) وجود حالة طوارئ من المستوى 2 أو 3.

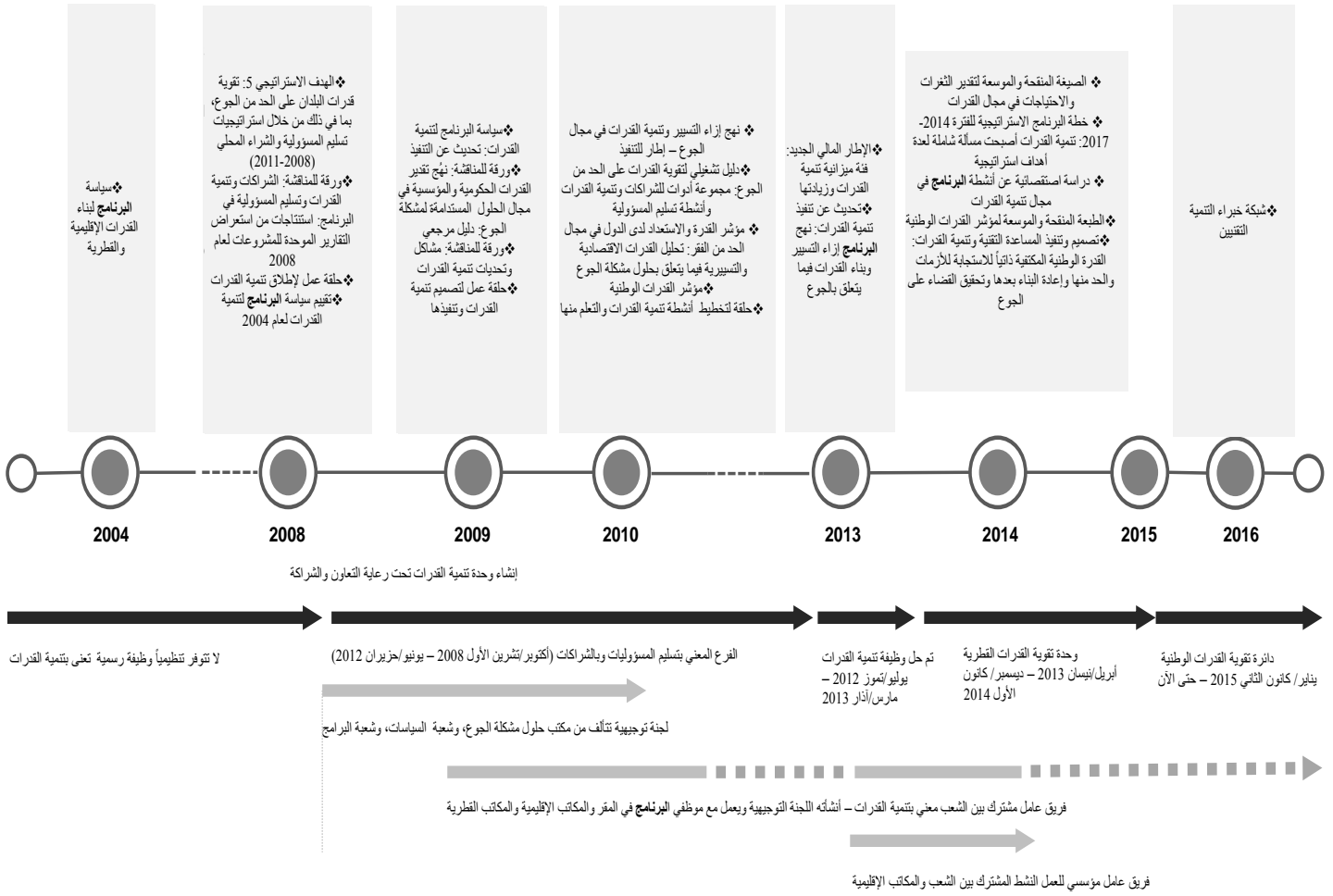
(2) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>

7- وقد سلمت إحدى الوثائق الختامية الهامة التي تمخضت عنها القمة العالمية للعمل الإنساني⁽³⁾ المنعقدة في عام 2016 بأن الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية لا يمكن أن تجري بمعزل عن جهود التنمية المستدامة الأعم، وأن لتقوية القدرات الوطنية – بما في ذلك قدرات المستجيبين الأوائل – أهمية أساسية بالنسبة لبناء المقدره المحلية على الاستعداد للمخاطر ومواجهتها.

إطار سياسة البرنامج لتنمية القدرات

8- بدأ تطور سياسة البرنامج في مجال تنمية القدرات وتوجيهاته المتصلة بها بإصدار الوثيقة "بناء القدرات الوطنية والإقليمية" (2004)، والتي قدمت إطاراً لتنفيذ تنمية القدرات في سياق الخطة الاستراتيجية (2004-2007). وأجري عام 2008 تقييم لتلك السياسة أوصى بتحديثها وإدراج إطار للتناجج فيها، الأمر الذي تم في عام 2009. ولا تزال سياسة عام 2004 معمولاً بها.

الشكل 1: تطور سياسة البرنامج لتنمية القدرات وتوجيهاته ذات الصلة



المصدر: "إنشاء تنمية القدرات في البرنامج (2008-2015)". مذكرة إعلامية.

9- وتتمثل السمة الرئيسية التي تميز تحديث السياسة الذي أجري عام 2009 عن السياسة الأصلية لعام 2004 في إطار السياسة الشامل، الذي يتضمن رؤية وهدفاً عاماً وحصائل ونتائج على المستويات الثلاث للقدرات: البيئة التمكينية والقدرات المؤسسية والقدرات الفردية (الشكل 2).

(3) "الصيغة الكبرى – الالتزام المشترك بتحسين خدمة السكان المحتاجين"

الشكل 2: إطار النتائج – سياسة البرنامج لتنمية القدرات: معلومات محدثة عن التنفيذ (2009)

الهدف: تحقيق حلول مستدامة لمشكلة الجوع مملوكة وطنياً وتستند إلى زيادة القدرة على القيام بفعالية وكفاءة بتصميم وإدارة وتنفيذ أدوات وسياسات وبرامج تتنبأ بالجوع وتحد منه

الأفراد	المؤسسات	البيئة التمكينية
-- سنة إلى 3 سنوات	-- 3 إلى 7 سنوات -->	سبع سنوات فأكثر-->
<i>الحصائل</i>		
<p>ظهور مجموعات متعاقبة من الأفراد الممكنين والمجتمعات المحلية الممكنة، من المتمتعين بالقدرة على تصميم وتنفيذ برامج وسياسات تتصف بالكفاءة والفعالية في مجال المساعدة الغذائية.</p>	<p>وجود وكالات للمساعدة الغذائية قادرة على البقاء ومالياً وتدار جيداً وتعمل بفعالية.</p>	<p>وجود شركات عاملة متعددة القطاعات قادرة على البقاء تعالج أسباب الجوع وانعدام الأمن الغذائي.</p>
<p>اعتماد وتنفيذ قوانين وسياسات واستراتيجيات تعطي الأولوية للحد من الجوع وانعدام الأمن الغذائي.</p>	<p>اعتماد وتنفيذ قوانين وسياسات واستراتيجيات تزرع دور المجتمع المدني في الحلول المستدامة لمشكلة الجوع.</p>	<p>توفير الموارد الكافية والمستدامة للوزارات والوكالات المسؤولة عن الحد من الجوع وعن الأمن الغذائي.</p>
<i>النواتج</i>		
<p>ظهور مجموعات متعاقبة من الأفراد والمجتمعات المحلية، من المتدربين على تصميم وتنفيذ برامج وسياسات تتصف بالكفاءة والفعالية للمساعدة الغذائية، بما في ذلك تقدير الاحتياجات بصورة تفصيلية مصنفة حسب الجنس، والاستهداف، وإدارة نوعية الأغذية وكميتها، وتحليل الأسواق، وإدارة المعلومات، والعطاءات المحلية.</p>	<p>وضع خطط عمل وخطط تشغيلية لوكالات وطنية في مجال المساعدة الغذائية، تتصف بالقدرة على البقاء مالياً وبحسن الإدارة.</p>	<p>إنشاء ودعم شبكات ومحافل رسمية وغير رسمية للنقاش وبناء توافق الآراء والشراكات على المستوى المتعدد القطاعات في النظم الغذائية.</p>
<p>إطارات عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية واستراتيجياتها الخاصة بالحد من الفقر وخطط العمل الوطني، مع إعطاء الأولوية للحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي.</p>	<p>وضع وثائق للتشريعات والسياسات والاستراتيجيات تعطي الأولوية لدور المجتمع المدني في التوصل إلى حلول مستدامة لمشكلة الجوع.</p>	<p>إعطاء الأولوية وتجهيز الميزانيات، في الخطط الإنمائية الوطنية واستراتيجيات الحد من الجوع، للاحتياجات من الموارد لدى الوزارات والوكالات المسؤولة عن حلول مشكلة الجوع وعن الأمن الغذائي.</p>

10- في أعقاب تحديث السياسة أعدت، ثم صدرت في عام 2012، خطة عمل لتنفيذ تنمية القدرات والمكونات المتعلقة بتسليم المسؤولية في الخطة الاستراتيجية (2008-2013). وتشمل الوثائق التوجيهية الأخرى المتعلقة بتنمية القدرات ما يلي:

- "الدليل التشغيلي لتقوية قدرات الدول على الحد من الجوع" (2010)؛
- "مقدرة الدول ومدى استعدادها للحد من الجوع" (مؤشر المقدرة والاستعداد) (2010)؛
- "تنفيذ سياسة تنمية القدرات: نهج البرنامج إزاء تنمية القدرة على الحوكمة فيما يتعلق بالجوع" (2013)؛
- "مؤشر القدرة الوطنية – قياس التعبير في القدرة على الحوكمة فيما يتعلق بالجوع، لتقوية القدرات الوطنية على القضاء على الجوع" (2014)؛
- تقدير الثغرات والاحتياجات المتعلقة بالجوع لدعم مشروعات لتقوية القدرات الوطنية على القضاء على الجوع" (2014)؛
- "تصميم تنفيذ المساعدة التقنية وتنمية القدرات" (2015).

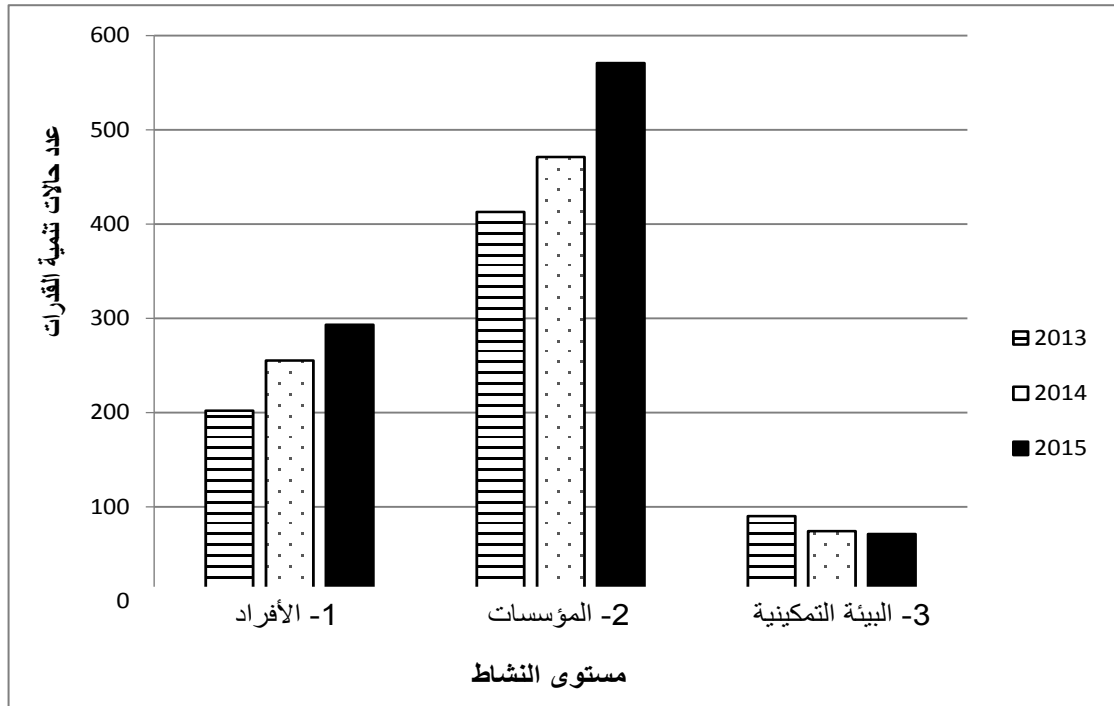
التنفيذ

11- تضمنت جميع التقارير الموحدة عن المشروعات البالغ عددها 356 تقريراً بشأن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والبرامج القطرية والعمليات الإنمائية في الفترة من 2013 إلى 2015 والتي تشمل 161 عملية في 70 بلداً، عنصراً لميزانية تنمية القدرات وزيادتها⁽⁴⁾ وبلغت الميزانية الإجمالية الممتدة لتنمية القدرات وزيادتها في هذه العمليات للفترة 2014 و2015، 374 مليون دولار أمريكي- أي 16 في المائة من مجموع الميزانيات المقررة لها. ومن أصل هذا المجموع، كان ما نسبته 64 في المائة موجهاً للعمليات الإنمائية و7 في المائة للعمليات الممتدة.

(4) ركز استعراض التقارير الموحدة عن المشروعات على العمليات الممتدة والمشروعات الإنمائية والبرامج القطرية، نظراً للاحتمال القوي لتضمن هذه الأنواع من عمليات البرنامج أنشطة تتفق مع الفهم الناشئ لتنمية القدرات.

12- ومنذ عام 2013، انخفضت التكاليف السنوية المبلغ عنها (فيما عدا الصناديق الاستثنائية) المتعلقة بتنمية القدرات وزيادتها من 38.4 مليون دولار أمريكي إلى 13.5 مليون دولار أمريكي. ويمثل ذلك انخفاضاً من 0.9 في المائة في مجموع برنامج عمل البرنامج في عام 2013 إلى 0.3 في المائة في عام 2015. ويظهر نمط مماثل عند إدخال الصناديق الاستثنائية: فالنسبة المئوية لتنمية القدرات وزيادتها في برنامج العمل الكلي انخفضت من 1 في المائة (42 مليون دولار أمريكي) في عام 2013 إلى 0.7 في المائة (30.4 مليون دولار أمريكي) في عام 2015. غير أن هذه البيانات لا تشمل العمليات الخاصة وأنشطة المشروعات العادية التي تم تعميم تنمية القدرات فيها وإلى أن يظهر بوضوح أن القدرات قد شهدت فيها تنمية كبيرة.

الشكل 3: عدد حالات تنمية القدرات المبلغ عنها، حسب مستوى النشاط والسنة

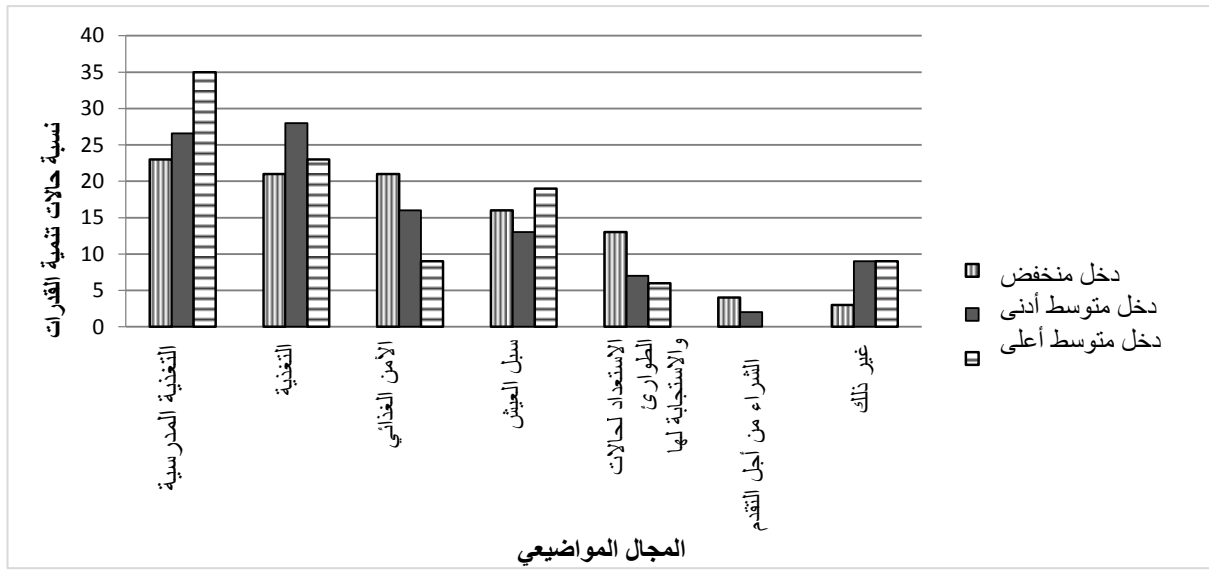


المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات للفترة 2013-2015 (ع = 2 448)

13- ويبين الشكل 3 أنه في حين أن جهود تنمية القدرات شملت جميع المستويات الثلاثة المحددة في تحديث السياسة، فإن معظم التدخلات استهدفت المستوى المؤسسي. ويبدو أن دعم المستوى الفردي والمؤسسي شهد نمواً ثابتاً في الفترة 2013-2015، في حين أن الدعم الموجه لتقوية البيئة التمكينية تعرض لانخفاض طفيف.

14- وخلال الفترة المشمولة بالتقييم، دعم عمل البرنامج في مجال تنمية القدرات الوكالات الحكومية على المستوى الوطني ودون الوطني في قطاعات التعليم والصحة والتخطيط والزراعة. كما شكلت أنشطة تنمية القدرات العمل مع المجتمعات المحلية والمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني. وتقيد بيانات التقارير الموحدة عن المشروعات بأن التغذية المدرسية كان لديها أكبر عدد من أنشطة تنمية القدرات، بمقدار 628 نشاطاً في الفترة 2013-2015، وتأتي بعدها التغذية، بمقدار 604 أنشطة (الشكل 4). أما أنشطة تنمية القدرات في مجال الأمن الغذائي فقد كانت أكثر انتشاراً في البلدان المنخفضة الدخل، في حين أن قرابة 80 في المائة من أنشطة تنمية القدرات في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى كانت موجهة للتغذية المدرسية والتغذية وسبل العيش. وكما يبين الشكل 4، لم يكن هناك أي فوارق كبيرة في مستوى الأنشطة عند تصنيفها حسب الدخل القومي.

الشكل 4: نسبة حالات تنمية القدرات، حسب مستوى الدخل والمجال المواضيعي



المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات للفترة 2013-2015 (ع = 448 2)

15- وتؤكد تقارير التقييم التي أجريت مؤخرا في البرنامج، من قبيل التقرير التجميعي لتقييمات استعداد البرنامج لحالات الطوارئ واستجابته لها (2012-2015)، وتقرييري التقييم السنوي لعامي 2014 و2015، التقرير التجميعي لتقييم العمليات لعام 2016، أن البرنامج ساهم في تقوية القدرات الوطنية للاستجابة لحالات الطوارئ والاستعداد لها، وأنه يعمل على زيادة جهوده لتدعيم القدرات في مختلف السياقات والمجالات المواضيعية، بما في ذلك المساهمة في تقوية المؤسسات الحكومية وأطر السياسات الوطنية. وتلاحظ التقييمات نواقص متشابهة في عمل البرنامج في مجال تنمية القدرات، وهي تشمل ما يلي: (1) الحاجة إلى تقدير أوضح للثغرات البالغة الأهمية والمجالات التي يتمتع فيها البرنامج بميزة نسبية؛ (2) النهج المتجزئة؛ (3) محدودية قدرات الموظفين - سواء من حيث الكمية أو المهارات؛ (4) الانتقال إلى نظام قوي لقياس الأداء، وقلة خطط الأساس أو الغايات؛ (5) الحاجة إلى نهج تقنية أكثر تقدماً وإلى توجيهات منهجية ودعم منهجي لتلبية التحديات المقبلة.

النتائج

جودة السياسة

- 16- عكس تحديث السياسة، وقت وضعه، التفكير الجاري في ذلك الحين حول تنمية القدرات. من ذلك مثلاً أنه:
- ◀ استخدم مصطلح "تنمية القدرات" بدلاً من "بناء القدرات"؛
 - ◀ وضع مفهوم القدرة على أساس شمولي من حيث البيئة التمكينية والقدرات المؤسسية والفردية؛
 - ◀ شدد على الطابع الطويل الأجل لتنمية القدرات؛
 - ◀ أكد على الحاجة إلى تعزيز الملكية الوطنية.
- 17- ولا يعبر تحديث السياسة عن التفكير الأحدث حول عمليات تنمية القدرات من قبيل "نظم التكيف المعقدة"، فهي مشمولة في الخطوط التوجيهية والأدوات التي وضعت لاحقاً لدعم التنفيذ السياسية.
- 18- وتحديث السياسة متسق مع الالتزامات الدولية المتعلقة بفعالية المعونة، من قبيل مبادئ تقوية القيادات والتخطيط على المستوى الوطني، وتنسيق النهج لمواءمتها مع الأولويات والنظم القطرية، ودعم تنمية القدرات التي يدفعها الطلب.
- 19- وتطلعاً نحو الأمام، يُعتبر أن تحديث السياسة لا يزال يتصف بالأهمية بصفة عامة. فهدف دعم التوصل إلى حلول لمشكلة الجوع مستدامة ومملوكة وطنياً، متواءم مع هدف التنمية المستدامة 2 بشأن القضاء على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية، وهو يروج للزراعة المستدامة. كما أن تركيزه على عمليات تنمية القدرات ونتائجها متواءم بصفة عامة مع هدف التنمية المستدامة

17. (5) إضافة لذلك فإن التوجيهات المفاهيمية والتقنية الواسعة التي وضعت منذ عام 2010 تمكن البرنامج من التركيز على التحديات التي حددتها أهداف التنمية المستدامة وتشيدها على القدرات الوطنية.⁽⁶⁾
- 20- أما من حيث الجودة، فإن تحديث السياسة يقارن مع تلك الوثائق الاستراتيجية التي وضعتها الوكالات المقارنة – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف ومنظمة الأغذية والزراعة والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتشارك المنظمات الثلاث الأولى، باعتبارها من منظمات الأمم المتحدة، في مبادئ مماثلة من قبيل الدعم حسب الطلب ووضع مفهوم لتنمية القدرات كعملية طويلة الأجل تخضع لمعايير فعالية المعونة.
- 21- وفي حين أن المنظمات المقارنة الأربع جميعها ليس لديها سياسة معلنة تتعلق بتنمية القدرات، فإن اليونيسف والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر يعتبران تنمية القدرات إحدى استراتيجيتهما الرئيسية للتنفيذ، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأغذية والزراعة يصفانها بأنها وظيفة أساسية. ومع ذلك، فإن وضع النتائج والمؤشرات والغايات المتعلقة بتنمية القدرات ورصد ذلك كله يشكلان تحدياً أمام الوكالات الأربع جميعها.
- 22- وقد صيغ تحديث السياسة باستخدام لغة واضحة ومفهومة، وعلى نحو سليم وضعت في إطاره أعمال تنمية القدرات في سياق تحول البرنامج من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية. وقد مكن الطابع العام للسياسة من تكييفها حسب السياقات المختلفة بتفادي جعلها جبرية.
- 23- وقد وضع العديد من التوجيهات والأدوات الأخرى لإعانة التنفيذ (الفقرة 10 والحاشية 7)؛ غير أن طابعها العام كان تقنياً. وتقدم هذه الأدوات نهجاً نظرية وعملية لتحديد الحلول المناسبة لمشكلة الجوع، وقياس التغيرات في القدرات، وتحديد سبل دعم تنمية القدرات في مختلف المجالات المواضيعية وطرائق الاستجابة، مثل الاستجابة في حالات الطوارئ، وشبكات الأمان الاجتماعي، والتغذية المدرسية، والقدرة على الصمود، والتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، عن طريق مركز الامتياز في البرازيل.
- 24- غير أن هناك أوجه ضعف حدت من فائدة السياسة والتوجيهات المتصلة بها، ومنها: (1) عدم الاتساق في استخدام مصطلحات من قبيل "البيئة التمكينية" و"القدرات المؤسسية"؛ (2) الانتقال إلى الوضوح حول النواتج في مقابل نتائج الحصائل، وسبل تحقيق النتائج المتوقعة؛ (3) عدم وجود مؤشرات للنتائج وتوجيهات حول متطلبات الإبلاغ المتعلقة بتنمية القدرات (قبل عام 2014، عندما وضع مؤشر القدرة الوطنية)؛ (4) عدم كفاية المعلومات حول سبل الاستمرار في تطبيق سياسة عام 2004.
- 25- وقد وجد تقييم عام 2008 أن سياسة عام 2004 تتماشى مع ولاية البرنامج وسياساته الأخرى، غير أنها لا تعكس بصورة كاملة أولوية تنمية القدرات كهدف استراتيجي. وقد وافقت الإدارة على جميع التوصيات الاثنتي عشرة، على أن التوصية الوحيدة التي نُفذت بالكامل هي التوصية المتعلقة بتكليف مواد توجيهية تؤخذ من شركاء آخرين. أما الجوانب الرئيسية للاستعراض المقترح لترتيب التمويل المتصلة بتنمية القدرات فلم تعالج. وأما التوصيات العشر المتبقية فقد عولجت جزئياً، بما فيها التوصية المتعلقة بوضع خطة عمل لديها إطار نتائج ومعايير لقياس التنفيذ، وتقديم تحديثات متواترة للسياسة تعكس استنتاجات التقييم.
- 26- ولم يكن هناك إلا قدر محدود من التكامل بين السياسات، إذ لم تجر الإشارة صراحة إلى تحديث السياسة إلا في سياسة بناء القدرة على الصمود من أجل الأمن الغذائي والتغذية لعام 2015. وبالمقارنة بسياسات البرنامج الأخرى التي وضعت خلال نفس الفترة،⁽⁷⁾ اعتبر أن تحديث السياسة يتصف بالضعف في عدة معايير للتقدير،⁽⁸⁾ منها وضوح الطرائق لتنفيذ السياسة واتساقه مع السياسات الأخرى.
- 27- ولا يعكس تحديث السياسة إلا المستوى الأساسي لإدراك الأبعاد الجنسانية من خلال ما يلي: (1) ذكر الحاجة إلى تقوية القدرات الوطنية لإجراء تقديرات للاحتياجات الغذائية القائمة مع تصنيفها تفصيلاً انطلاقاً من المنظور الجنساني؛ (2) ملاحظة أن البرنامج بحاجة إلى تقوية ما لديه داخلياً من مهارات تتلق بإدراك الأبعاد الجنسانية.

(5) هدف التنمية المستدامة 17: تنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

(6) لم يسمح توقيت هذا التقييم بإجراء تحليل صارم لاتساق تحديث السياسة مع مشروع الخطة الاستراتيجية (2017-2021).

(7) تشمل سياسات البرنامج بشأن الحد من مخاطر الكوارث (2009)، والمساواة بين الجنسين (2009)، والتغذية المدرسية، وفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز (2010).

(8) تشمل المعايير الأخرى الاتساق مع الخطة الاستراتيجية، ووضوح الأهداف، ووضوح طرائق التنفيذ، وكون المؤشرات عالية التحديد، والتكامل بين السياسات، وأحكام الرصد والإبلاغ المتعلقة بالسياسة.

28- وكان من الممكن أن تتضمن الاعتبارات الجنسانية ما يلي: ما يمكن من مساهمة طويلة الأجل في تحديد أهداف وطنية للمساواة بين الجنسين؛ ومعلومات حول الدور الذي يمكن أن تؤديه الاعتبارات الجنسانية في إعطاء الأولوية لتنمية القدرات عند تخصيص الموارد.

نتائج السياسة

29- لاحظ تقييم عام 2008 لسياسة عام 2004 وجود عدم توازن يميل باتجاه النهج المستند إلى العرض. وتشير الأدلة التي تم جمعها لأغراض هذا التقييم إيجابياً إلى أن العمليات المستخدمة في وضع تدخلات تنمية القدرات قد أصبحت، على نحو متزايد، موحدة – تستند أساساً إلى حوار البرنامج مع الشركاء الحكوميين لتعزيز قدرتهم على إدارة حلول مشكلة الجوع – وقابلة للتكيف، باستخدام مجموعة من نهج دعم عمليات التغيير.

30- وأنشطة تنمية القدرات التي يدعمها البرنامج تشمل التدريب أثناء العمل، والدعوة، وتقديم المعلومات التقنية والأدوات، وتيسير الحوار بين بلدان الجنوب والحوار الثلاثي. ويمثل مركز الامتياز في مكافحة الجوع في البرازيل الآلية الأوسع والأكثر نظامية لدى البرنامج لدعم التعاون بين بلدان الجنوب والمساهمة في تبادل المعرفة بشأن التغذية المدرسية داخل البرنامج وفيما بين البلدان الشريكة⁽⁹⁾ وتشكل هذه الشراكة المبتكرة، التي يزود البرنامج من خلالها حكومة مضيقة بالدراية التقنية لا المساعدة الغذائية، طريقة جديدة لعمل البرنامج.⁽¹⁰⁾

الجدول 1: مساهمات البرنامج في نتائج تنمية القدرات في البلدان الخاضعة للاستعراض، حسب المجال المواضيعي ومستوى الدخل												
المجال المواضيعي	زيارات قطرية					استعراضات مكتبية						
	بنغلاديش	الأردن	كينيا	ناميبيا	نيجر	السنگال	كولومبيا	الهند	جمهورية فنزويلا	بيرو		ليبيريا
	الدخل المنخفض	الدخل المنخفض	الدخل المتوسط الأدنى	الدخل المتوسط الأدنى	الدخل المتوسط الأدنى	الدخل المتوسط الأعلى	الدخل المتوسط الأعلى	الدخل المتوسط الأدنى	الدخل المتوسط الأدنى	الدخل المنخفض	الدخل المنخفض	الدخل المنخفض
التغذية	2,3	1,2	1,2,3	1,2,3	1,2	1,2	1,2	2	2	1,2,3	2,3	1,2,3
التغذية	1,3		1,2,3	2	1	2,3	1	2	3	1,2,3	1,2,3	1,2,3
الأمن الغذائي	1	1,2,3	1,2	1,2,3	1,2	1,2,3	1,3	1,2,3	2,3	1,2		1,2,3
سبل العيش	1,2,3	1	1,2		1,2,3	1,2,3	1,2	2	1,2,3	1,2	1	1,2,3
الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها	1		1,2,3		1,2		1,2	1,2	1,2	1,2,3	1,2	1,2
الشراء من أجل التقدم			1							1	1	1
مجالات أخرى	1	2	1,2	2	1			2	1,2,3			2

المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات للفترة 2013-2015، وثائق ومقابلات على المستوى القطري. نتائج تنمية القدرات حسب المستوى 1 = الأفراد؛ 2 = المؤسسات؛ 3 = البيئة التمكينية. (البنك الدولي: <http://data.worldbank.org/country>).

31- وقد عُثر على أدلة على المساهمة في نتائج تنمية القدرات⁽¹¹⁾ في جميع مجالات تدخل البرنامج المواضيعية (الجدول 1). وهناك نمط متسق في جميع فئات الدخل (المنخفض، والمتوسط الأدنى، والمتوسط الأعلى) وجميع مستويات تنمية القدرات، فنحو 60

(9) يذكر التقرير السنوي لعام 2015 أن المساعدة التقنية المباشرة قُدمت إلى الحكومات الوطنية 11 مرة كما تم تيسير تبادل الخبرات 17 مرة.

(10) يتلقى البرنامج عدداً متزايداً من الطلبات من هذا النوع لتقديم المساعدة في مجال تنمية القدرات دون أن تكون مقترنة بمساعدة غذائية. وقد أنشأ البرنامج مكتبين في البرازيل والصين، وهو يقدم المساعدة التقنية في بلدان مناهل الجمهورية الدومينيكية والهند وناميبيا، وهي بلدان لا تتلقى مساعدة غذائية.

(11) أدت محدودية المفاهيم والبيانات إلى تقييد التحليل (الفقرة 3).

في المائة من النتائج تحدث على المستوى المؤسسي. وقد عززت جميع البلدان، فيما عدا كولومبيا، تنمية القدرات على المستوى الفردي والمؤسسي والبيئة التمكينية في واحد على الأقل من المجالات المواضيعية – بغض النظر عن تصنيف البلد من حيث الدخل أو نوع العمليات.

المساهمات في تقوية القدرات على مستوى الأفراد والمجتمعات المحلية

- 32- يؤكد تحليل التقارير الموحدة عن المشروعات، المدعومة بطريقة التثليث بأدلة أخرى، أن للبرنامج مساهمات كبرى في تقوية الوعي والمعارف والمهارات لدى الأفراد في المؤسسات الحكومية العاملة على حلول مشكلة الجوع. وتشكل هذه الجهود عادة جزءاً من نهج أعم إزاء تقوية القدرات المؤسسية (انظر القسم التالي). ولئن كان التدريب لا يزال يستخدم مراراً في بلدان العينة، تتخذ الخطوات لتفادي أن يشكل التدريب حدثاً واحداً لا يتكرر ولبناء العمل مع الشركاء على أساس طويل الأجل.
- 33- وعلى الرغم من قلة الخطط للانخراط مع المجتمعات المحلية ومن محدودية المعلومات حول ما يتصل بذلك من نتائج، فقد وُجد التقييم ردود فعل إيجابية من أصحاب المصلحة حول مساهمات البرنامج في تقوية قدرات الأفراد والمجموعات المحلية (الإطار 1).⁽¹²⁾

الإطار 1: مساهمات البرنامج في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود

في الأردن، يتمثل أحد أنشطة البرنامج الأساسية منذ زمن طويل في التغذية المدرسية من خلال توزيع البسكويت المصنوع تجارياً. غير أنه بدأ العمل مؤخراً بنهج جديدة ومبتكرة إزاء تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على الصمود. وقد أنشئت مطابخ للمجتمعات المحلية جهزها البرنامج في خمس نواح مدرسية في وسط البلاد. وقدم البرنامج التدريب للموظفين المحليين بغية تعريفهم بوجبة مدرسية مطبوخة طازجة تم توزيعها على المدارس في مختلف جوانب الناحية. ومن شأن هذا النهج أن يقوي قدرة المجتمعات المحلية على الصمود من خلال الشراء المحلي لجميع البنود الغذائية وزيادة المشاركة في قوة العمل، ولا سيما مشاركة النساء.

المساهمات في تعزيز القدرات المؤسسية

- 34- ركز البرنامج على تقوية القدرات التقنية والإدارية لدى المنظمات الحكومية على المستوى الوطني ودون الوطني. وفيما يلي بعض الإنجازات:
- زيادة الفعالية والكفاءة والقيادة الوطنية في المساعدة الغذائية وبرامج الحوكمة المتعلقة بالجوع. قدم البرنامج المساعدة، وأحياناً بالتعاون مع مركز الامتياز في البرازيل، إلى الحكومات الوطنية لتحسين جودة برامج التغذية المدرسية وإدارتها ورصدها في بنغلاديش والأردن وكينيا وناميبيا وبيرو.
 - وضع مبادئ توجيهية تشغيلية ومعايير للوكالات الوطنية ودون الوطنية. ففي الهند، جمّع المكتب القطري للبرنامج أفضل الممارسات لنظم التوزيع العامة الموجهة على المستوى الوطني. وقد وزعت الحكومة على نطاق واسع دليل أفضل الممارسات الذي تمخضت عنه هذه العملية، كما تقوم حكومتا ولايتي كيرالا وأوديشا بتكييف هذه الممارسات وتنفيذها. ودعمت مكاتب قطرية أخرى إعداد الخطوط التوجيهية والمعايير للبرامج الوطنية المتعلقة بالتغذية المدرسية.⁽¹³⁾
 - تقوية قاعدة الأدلة الملائمة لتيسير اتخاذ القرار على المستوى الوطني. ففي الأردن وناميبيا، دعم المكتبان القطريان استحداث نظم لرصد الأمن الغذائي وهما يساعدان على تقوية القدرات الحكومية على إدارتها وتكييفها بصورة مستقلة.
 - تقوية تنسيق الشركاء على المستويات الإقليمية والوطنية ودون الوطنية. يشارك البرنامج في تروّس الأفرقة العاملة المواضيعية واللجان التوجيهية المعنية بمسائل من قبيل الأمن الغذائي والتغذية في بيرو، والحماية الاجتماعية في الجمهورية القيرغيزية، والزراعة والتنمية الريفية.

(12) تقتصر الأمثلة على البلدان الاثني عشر التي تضمنتها العينة المستعرضة في إطار التقييم. ولا يعني ذلك أن النتائج لم تتحقق إلا في تلك البلدان.

(13) لوحظت الأمثلة في كينيا والجمهورية القيرغيزية وناميبيا وبيرو.

35- ولا تتوفر أدلة كافية لتقدير تأثير البرنامج على تحسين الصلاحية المالية للوكالات الوطنية المعنية بالمساعدة الغذائية – مما يعتبر إحدى الحصائل التي توختها السياسة.

المساهمات في تقوية البيئات التمكينية

36- كشف جمع وتحليل بيانات التقارير الموحدة عن المشروعات على المستوى القطري عن وجود عدة حالات ساهم فيها البرنامج في اعتماد وتنفيذ قوانين وسياسات واستراتيجيات منسقة بهدف تقوية البيئات التمكينية لحلول مشكلة الجوع عن طريق أعمال الدعوة والمدخلات التقنية ووضع النماذج والتدريب.

37- على أن الأدلة لم تكن كافية لتحديد مدى تمخض جهود البرنامج عن مزيد من الموارد الكافية والمستدامة للمؤسسات الحكومية في البلدان المضيفة – مما يعتبر أيضاً إحدى الحصائل التي توقعها السياسة.

المساهمات المحتملة في تحقيق الأثر

38- تبين نظرية التغيير التي أخذت بها السياسة أن تحقيق الأثر العام يعتمد على توفر أوجه التآزر بين النتائج على مستوى البيئة التمكينية والمستوى المؤسسي والفردى. ولا تمكن بيانات البرنامج الخاصة بالرصد من إجراء تقدير كامل يستند إلى الأدلة للمساهمات في تحقيق الأثر. ومع ذلك، وكما بين الجدول 1، شملت جهود البرنامج في وقت واحد اثنين على الأقل من المستويات الثلاثة في 42 حالة في 12 بلداً (انظر أيضاً الإطار 2).

الإطار 2: أوجه التآزر بين نتائج تنمية القدرات

في بيرو، قدم البرنامج مساعدة تقنية إلى المعهد الوطني للدفاع المدني، شملت مجموعة عريضة من المسائل: تحسين نظم المعلومات في الوكالة؛ وتشكيل مخططات التحويلات القائمة على النقد في حالات الطوارئ؛ وتقوية المعارف والمهارات لدى الموظفين الحكوميين للتصدي لحالات الطوارئ الغذائية.

وقد وصلت الدورات الالكترونية التي وضعها البرنامج ونفذها المعهد إلى 1 300 مسؤول حكومي على المستويات المحلية والإقليمية خلال أقل من شهر واحد. كما ساعد عمل البرنامج على تقوية البيئة التمكينية بوضع توجيه حول معايير الشراء والتخزين والتوزيع في مجال المساعدة الغذائية في حالات الطوارئ.

الروابط بين النتائج الملحوظة وتحديث السياسة

39- فيما عدا قلة قليلة من الاستثناءات، لا يمكن الربط مباشرة بين النتائج المتصلة بتنمية القدرات، والتي حددها التقييم، وبين تنفيذ تحديث السياسة.

40- وقد كان موظفو البرنامج الذين جرت استشارتهم إما غير مطلعين على مضمون السياسة أو يعرفونه بشكل غامض. فمعظم من قرؤوا الوثيقة وجدوا أنها تفقر إلى التحديد وأن الفائدة منها قليلة في توجيه تخطيط تدخلات محددة في مجال تنمية القدرات أو تنفيذها أو رصدها. فالأدوات العديدة والمواد التوجيهية التي وضعتها (الفقرة 10 أعلاه) تقنية للغاية وتغطي مجموعة من المجالات المواضيعية والطرائق. وليس فيها ما يشير بصرحة إلى تحديث السياسة أو يقدم توجيهات حول سبل تحقيق النواتج والحصائل التي حددتها السياسة.

41- ولا يوجد أدلة تذكر على أن السياسة ساهمت في الفهم المشترك والاستخدام المتسق لمصطلح "تنمية القدرات" بين الموظفين والمديرين وأعضاء المجلس التنفيذي في البرنامج. فالمصطلح يُستخدم بصورة عريضة ليشمل كل ما يمكن أن يفيد السكان المحليين وبصورة ضيقة للإشارة إلى أنشطة التدريب فقط.

الاعتبارات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين

42- أبدت المكاتب القطرية التي جرت استشارتها مستوى أساسياً من الوعي بالمساواة الجنسانية في تصميم تدخلات تنمية القدرات وتنفيذها ورصدها. على أنه في معظم المكاتب القطرية، لم يسجل الإبلاغ إلا المشاركة حسب الجنس في مبادرات تنمية القدرات، ولا تتوفر أية معلومات عن المساهمة في تقوية المساواة بين الجنسين في السياقات القطرية.

43- ولم ينظر في الاعتبارات الجنسانية في جوهر مبادرات تنمية القدرات إلا في عدد قليل من الحالات. من ذلك مثلاً أن عمل البرنامج على تقوية قدرة لجان الإدارة المدرسية في بنغلاديش وكينيا وناميبيا وبيرو شمل توعية أعضاء اللجان بالمساواة بين الجنسين وبأهمية مشاركة المرأة في اللجان وقيادتها لها.

الاستدامة

44- بذل البرنامج جهوداً هادفة لتعزيز الاستدامة من خلال رعاية المهارات التقنية والإدارية لدى شركائه ودعم الملكية الوطنية والقيادة القطرية لعمليات التغيير. وتوضح البيانات أن تسليم المسؤولية عملية تدريجية متكررة يتغير فيها دور البرنامج ببطء من منفذ إلى مستشار تقني، فهي ليست عملية أحادية الاتجاه يقودها البرنامج. وكثيراً ما يمتد هذا الدور الاستشاري إلى ما بعد نقطة تسلم الجهات الفاعلة الوطنية للمسؤوليات المالية والإدارية عن البرامج التي يقودها البرنامج.

عوامل تفسير للنتائج المتحققة

العوامل الخارجية

45- تولدت عن الأهمية التي تعلق على تقوية القدرات الوطنية كجزء من خطة فعالية المعونة العالمية فرصاً أتاحت لوكالات الأمم المتحدة. غير أن هذا الوضع المواتي لم يترجم إلى توفير موارد لأنشطة البرنامج في مجال تنمية القدرات.

46- أما العوامل الرئيسية التي أثرت على نطاق أنشطة البرنامج في مجال تنمية القدرات وعلى طبيعة هذه الأنشطة وفعاليتها فهي:

- ◀ الإرادة السياسية لمعالجة مشاكل التسيير المتعلقة بمشكلة الجوع؛
- ◀ طلب الحكومات المضيفة على المعونة الغذائية مقابل طلبها على المساعدة التقنية؛
- ◀ ما يوجد فعلاً من قدرات حكومية على المستويات الوطنية واللامركزية؛
- ◀ العوامل الاجتماعية الثقافية.

47- وتفيد الأدلة المستقاة من التقارير الموحدة عن المشروعات بأن البرنامج يقوي قدرات المؤسسات في البلدان بغض النظر عن مستوى الدخل فيها أو وضعها من حيث احتياجاتها تتعلق بحالات طوارئ أو بالتنمية.

◀ ففي البلدان المتوسطة الدخل، تعمل الحكومات على الانتقال من كونها متلقية للمساعدة الغذائية إلى كونها مستهلكة ومشتري للخدمات التقنية المتخصصة من البرنامج. وتوفر هذه البلدان بيانات مواتية لإجراء تغييرات مستدامة على مستوى النظم، نظراً لأنها تميل للتمتع بوجود أطر قانونية وسياساتية متينة نسبياً وقدرات قوية. غير أن مكاتب البرنامج في البلدان المتوسطة الدخل تعاني من صعوبات جمع الأموال بسبب الافتقار إلى برامج تقليدية تتعلق بالأغذية وتناقص المساعدة الإنمائية الرسمية في هذه البلدان.

◀ في سياقات الأزمات الحادة، تنص توجيهات البرنامج الصادرة مؤخراً إلى أنه "تتوفر الفرص لدعم القدرات الطويلة الأجل إلى جانب الإغاثة الإنسانية الفورية. وفي هذه السياقات، كثيراً ما تأخذ المساعدة التقنية شكل عرض الأمثلة العملية والتنفيذ المشترك للأنشطة في مجال محدد من مجالات نقل القدرات... ويعتبر بناء قدرات مكافحة الجوع أولوية ملحة على غرار بناء السلام والمساعدة الإنسانية أو التنمية الأطول أجلاً." (14) وعلى الرغم من ذلك، لا يوجد توافق في الآراء حول دور البرنامج في مجال تنمية القدرات في سياق الاستجابة لحالات الطوارئ.

سمعة البرنامج وعلاماته المميزة وتعاونه مع الجهات الأخرى

48- سمعة البرنامج وعلاماته المميزة تميل إلى التركيز على دوره بوصفه "فاعلاً" وليس "ميسراً". ولذلك آثاره على تموضعه وميزته النسبية كمنظمة.

49- وقد وصف من أجابوه على أسئلة التقييم ما يأخذ به البرنامج من تعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى في الأمم المتحدة التي تقدم الدعم للعمليات الوطنية في مجال تنمية القدرات بأنه جهد مواز وليس جهداً مشتركاً.

(14) شعبة السياسات والبرامج في البرنامج. 2015. "تصميم وتنفيذ المساعدة التقنية وتنمية القدرات: القدرة الوطنية المكتفية ذاتياً للاستجابة للأزمات والحد منها وإعادة البناء بعدها وتحقيق القضاء على الجوع.

نشر السياسة وتوفير التوجيه

50- يتمشى نشر تحديث السياسة مع محدودية الموارد المتاحة، وهو بالتالي لم يكن فعالاً إلا بصورة معتدلة.⁽¹⁵⁾ وقد وجد التقييم أن الأدوات التي أنشئت لهذه الغاية – من قبيل مؤشر القدرة الوطنية وتقدير الثغرات والاحتياجات المتعلقة بالقدرات – معقدة تقنياً، ويصعب استخدامها، وتطبق بصورة متفاوتة في المكاتب القطرية المختلفة. ونظراً لأن هذه الأدوات جميعها لا تتضمن روابط واضحة ببيانات نتائج تحديث السياسة، فقد كانت فائدتها محدودة في مجال تنفيذ السياسة.

الموارد والبيئة التشغيلية

- 51- كادت الموارد المالية التي أتاحت للنهوض بخطة البرنامج في مجال تنمية القدرات أن تقتصر على صندوق استئماني لتنمية القدرات بقيمة 4 ملايين دولار أمريكي ممول من كندا والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وهو صندوق أنشئ في أعقاب تقييم عام 2008. وعندما استنفذ هذا الصندوق بعد أربع سنوات، لم يلتزم أي تمويل آخر.
- 52- ويعتبر استحداث بند الميزانية المخصص لتنمية القدرات وزيادتها في عام 2013 تطوراً إيجابياً يمكن المكاتب القطرية من تخصيص موارد محددة لتنمية القدرات بصورة مستقلة عن تمويل المساعدة الغذائية أو النقدية، ومن تتبع تلك الموارد. غير أنه نظراً لأن تكاليف زيادة القدرات كثيراً ما ترتبط بالعمليات الخاصة التي تشمل عناصر عالية التكلفة، فإن هذا الاعتماد المركب من اعتمادات يحجب النفقات التي وجهت لتنمية القدرات تحديداً.
- 53- وأفرقة المكاتب القطرية التي جرى التشاور معها قد حددت، جميعها تقريباً التمويل القصير الأجل والصعوبات المتعلقة بالميزانية بوصفها تحديات بالغة الأهمية بالنسبة للاتساق والفعالية في التخطيط لتنمية القدرات ولتنفيذها. وعلى خلاف بعض وكالات الأمم المتحدة، لا يحصل البرنامج بصورة منهجية على التمويل على المستوى القطري لتمويل عمله في مجال تنمية القدرات. فما يخص من أموال وموظفين أصلاً لأغراض تنمية القدرات قد يُستخدم لأغراض أخرى عند حدوث حالة طوارئ أو نقص في الموارد.
- 54- وقد لاحظ موظفو البرنامج على جميع المستويات الافتقار إلى ملكية تحديث السياسة داخل المنظمة، كما أشاروا إلى أن الحجم الصغير والمتقلب لوحدة تنمية القدرات في المقر أدى إلى الحد من بروزها ونفوذها كثيراً.
- 55- نظم الإبلاغ المعمول بها في البرنامج خلال الفترة المشمولة بالتقييم أدت إلى الكثير من النقص في الإبلاغ عن نتائج تنمية القدرات. من ذلك مثلاً أن التقارير الموحدة عن المشروعات لا تشمل التدخلات التي تمولها الصناديق الاستئمانية، مع أنها تمثل جانباً كبيراً من أعمال البرنامج في مجال تنمية القدرات. وقد أنشأ عدد من المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية أدوات خاصة بتلك المكاتب لعكس المساهمات المتعلقة بتنمية القدرات، غير أن هذه الأدوات لم تؤثر بعد على ممارسات الرصد والإبلاغ على نطاق البرنامج ككل.
- 56- ويهدف مؤشر القدرة الوطنية المنشأ في أكتوبر/تشرين الأول 2014 إلى قياس التغييرات في مستويات القدرات الناجمة عن استثمارات تنمية القدرات. وتجمع بيانات هذا المؤشر من خلال تقديرات منتظمة لمؤشرات التسيير المتعلقة بمشكلة الجوع بالنسبة لأربعة أنواع من القدرات – الكامنة والناشئة والمعتدلة والاكتفاء الذاتي. وعلى الرغم من طموح نطاق المؤشر، فإنه يتسم بتقييدات منها درجة تعقده وعجزه عن تحديد المسارات التي أدت إلى ما لوحظ من تغييرات في القدرات.
- 57- ولا يولي نهج البرنامج في مجال التوظيف، وهو استراتيجية شؤون العاملين الصادرة عام 2014، إلا القليل من الاهتمام نسبياً لتنمية القدرات. ولا يشير استعراض إعلانات وظائف البرنامج، على مستويات مختلفة من الرتب العالية، إلى وجود أية متطلبات احترافية أو غير ذلك من المهارات الشخصية فيما يتعلق بالكفاءة في مجال تنمية القدرات، خلاف المهارات العامة في مجال الإدارة والدبلوماسية. ولا يوجد ما يُذكر من حوافز تدفع الموظفين إلى المشاركة في أنشطة تقوية القدرات في البرنامج أو التميز فيها.

استنتاجات

58- هناك قيود يواجهها عمل البرنامج في مجال تنمية القدرات – سواء من حيث التمويل أو الاستمرارية – وهي تتصل بتركيزه كمنظمة على حالات الطوارئ وعلى أفقه التشغيلي القصير الأجل.

(15) وُجدت النتائج نفسها في تقييم عام 2008 لسياسة عام 2004.

- 59- إن معظم العوامل التي تحدّ من نطاق عمل البرنامج في مجال تنمية القدرات، ومن فعاليته واستدامته، تتأثر بالعوامل الخارجية على نحو أقل من تأثرها بقرارات الإدارة المتخذة منذ عام 2009. ونتيجة لذلك:
- لا تحتل تنمية القدرات موقعاً بارزاً ضمن هيكل البرنامج التنظيمي؛
 - اقتصرت الموارد المالية المستثمرة في الترويج لأعمال تنمية القدرات في البرنامج على صندوق استئماني وحيد لم يتكرر؛
 - لم تتمكن الوحدة الصغيرة المعنية بتنمية القدرات من ممارسة دور قيادي قوي في مجال تنفيذ السياسة؛
 - لم تبذل أية جهود شاملة لتقوية قدرات الموظفين المعنيين أو توجيه جهود حشد الموارد للاحتياجات المتعلقة بتنمية القدرات؛
 - على الرغم من بعض التحسينات، لا يزال رصد تنمية القدرات والإبلاغ عنها ضعيفاً وغير متنسق، الأمر الذي يحد من قدرة البرنامج على بيان عمله والتعلم منه.
- 60- وقد أشير إلى تنمية القدرات في العديد من تقييمات البرنامج منذ عام 2009. كما تكررت التوصيات التي تدعو البرنامج إلى تقوية تحديد أنشطته في مجال تنمية القدرات ونهجه إزاءها وقياسها وتمويلها والموظفين القائمين عليها. وقد برزت تنمية القدرات كهدف استراتيجي في الخطة الاستراتيجية (2008-2013)، غير أنه لا يوجد ما يذكر من نتائج نظراً لعدم كفاية نظم دعم التنفيذ. أما في الخطة الاستراتيجية (2014-2017) فقد حوِّظ على تنمية القدرات في سياق الأهداف الاستراتيجية الأربعة، ولكن من دون ما يكافئ ذلك من التزام في المجالات البالغة الأهمية اللازمة لضمان النجاح فيها.
- 61- والبرنامج في موقع جيد يمكنه من العمل أكثر في مجال تقوية القدرات مع الشركاء القطريين استناداً إلى ما لديه من دراية ثابتة ولا سيما فيما يتعلق بالاستعداد لحالات طوارئ الأغذية وبلاستجابة لها. على أن التوضع الاستراتيجي للبرنامج كمنظمة محدود بصورته السائدة باعتباره "فاعلاً"، وما لديه من ضعف نسبي مقارنة بوكالات الأمم المتحدة الأخرى التي لديها سجل للتعاون التقني أكثر رسوخاً.
- 62- وأظهر هذا التقييم أن البرنامج يدعم عمليات تنمية القدرات في مجموعة واسعة من السياقات الجغرافية والمواضيعية، على الرغم من محدودية الدعم التنظيمي والموارد والتوجيهات والأدوات. غير أنه على ضوء السياق العالمي المتغير وطموحات البرنامج المعلنة للمساهمة في القضاء على الجوع، فإن الاستمرار في "تسيير الأعمال بصورة عادية" فيما يتعلق بوضع مفاهيم وظيفية تعزيز القدرات وتحديد أولوياتها والدعم الداخلي المقدم لها، لا يشكل خياراً متاحاً. فمن شأن القيام بذلك أن يؤدي إلى تعريض سمعة البرنامج لمخاطر كبيرة.
- 63- ومن الواضح الجلي أن خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة والقمة العالمية للعمل الإنساني والحوار ذو الصلة، جميعها، تشير إلى أولوية تقوية قدرات البلدان على وضع وإدارة حلولها لمشكلة الجوع. كما أن خارطة الطريق المتكاملة لتحقيق القضاء على الجوع تعيد تصور نظم التخطيط والميزنة والرصد في البرنامج بغية الاستجابة لمتطلبات خطة عام 2030 والعمل نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وترد أنشطة تقوية القدرات في الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021)، في الأهداف الاستراتيجية من 1 إلى 3 على المستوى الفردي والمستوى المؤسسي وفي صميم الهدف الاستراتيجي 4، وكطريقة من طرائق التحويل ضمن الإطار المالي الجديد. وهناك حاجة بالغة الأهمية إلى توجيه انتباه كبير لضمان وضوح المفاهيم والمسؤوليات الصريحة لهذا الموضوع بغية التمكن من المضي قدماً.

الدروس

- 64- على غرار ما لوحظ في تقييم سياسة البرنامج بشأن المساواة بين الجنسين (2014)، فإن البرنامج بلغ منعطفاً شديد الأهمية في عمله المتعلق بتنمية القدرات. وقد عرض تقييم المساواة بين الجنسين سلسلة من الاعتبارات الاستراتيجية، لكثير منها أهمية مماثلة تتعلق بهذا التقييم:

- (1) "متى سننعم حقاً؟" لاحظ كثير من التقييمات السابقة للسياسات والاستراتيجيات والعمليات نواقص مماثلة. وإذا كان للأمر أن تتغير فإن التزام البرنامج بتقوية القدرات يجب أن يكون صادقاً ومنهجياً ومستمرًا.
- (2) هناك حاجة لإرساء فهم واضح على مستوى البرنامج ككل مفاده أن من شأن تعميم تقوية القدرات أن يبسر تنفيذ التزامات البرنامج المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وليس أن يتنافس معها أو مع أولويات أخرى.

- (3) ومن الأهمية البالغة إحداث تحول في العقلية: وينبغي أن تعتبر تقوية القدرات "مهمة يمارسها الجميع" بغض النظر عن أدوارهم المؤسسية أو مواقعهم الجغرافية. وينبغي ألا تقع المسؤولية على شعبة السياسات والبرامج وحدها.
- (4) إن التخلف عن دعم تمكين تقوية القدرات بهيكل تنظيمي ملائم بما يلزم من مهارات ودعم تقني، يعرض فعالية البرنامج وكفاءته ومصداقيته إلى مخاطر.
- (5) للقيادة ولتحديد الأولويات أهمية أساسية ولا بدّ من الاستمرار بهما. ويجب على الشركاء، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والحكومات والمجتمع المدني، أن يضيفوا تدابير الدعم إلى مطالبتهم بالإصلاح.

التوصيات

- 65- استرشدت التوصيات التالية بمناقشات حلقة عمل نظمت في سبتمبر/أيلول 2016 وحضرتها مجموعة متنوعة من مختلف أنحاء البرنامج. وهي توصيات تتابعية، حيث تعتبر التوصية الأولى ضرورية لتنفيذ التوصيات الأخرى.
- 66- **التوصية 1:** ينبغي على البرنامج أن يزيد على الفور اهتمامه كمنظمة بتقوية القدرات كوظيفة أساسية، وذلك بإنشاء فريق إداري انتقالي جامع لأصحاب مصلحة متعددين للقيام بما يلي:
- (أ) تحديد رؤية البرنامج واستراتيجيته في مجال تقوية القدرات بما يتماشى مع خارطة الطريق المتكاملة للفترة 2017-2021، مع إدراج تعاريف مفاهيمية وتشغيلية لتقوية القدرات كمسألة يتعين تعميمها في الأهداف الاستراتيجية من 1 إلى 3، ومجال التركيز للبرنامج في الهدف الاستراتيجي 4، وكطريقة للتحويل في الإطار المالي الجديد؛
- (ب) تحديد أدوار الموظفين ومسؤولياتهم ومسؤولياتهم فيما يتعلق بتقوية القدرات، كمسؤولية وظيفية وعلى النحو المعمّم في المجالات البرنامجية الأخرى؛
- (ج) استعراض الأدوات والتوجيهات العملية المتعلقة بعمل البرنامج في مجال تقوية القدرات، وتنقيح تلك الأدوات والتوجيهات وخلق أدوات وتوجيهات جديدة، في سياق سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية في البرنامج، بما يشمل الاستجابة الإنسانية؛
- (د) الاستمرار في العمل إلى أن يكتمل التنفيذ المعمّم لنهج الخطط الاستراتيجية القطرية.
- 67- **التوصية 2:** في سياق تنفيذ خارطة الطريق المتكاملة، وعلى وجه التحديد سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية، ينبغي على البرنامج أن يضمن تزويد المكاتب القطرية بالأدوات والتوجيهات العملية والملموسة ذات الصلة بتقوية القدرات، في غضون 12 شهراً. وينبغي لهذه التوجيهات أن تكون:
- (أ) مستندة إلى الممارسة الجيدة المستقاة من تجربة البرنامج نفسه وتجارب وكالات الأمم المتحدة الأخرى؛
- (ب) صالحة للتطبيق في سياقات الترابط بين مجالات العمل الإنساني والإنمائي وبناء السلام؛
- (ج) إدراج المعايير أو الشروط المتعلقة باحتمال انتهاء الحاجة إلى دعم البرنامج – بما يتضمن خططاً للانتقال والخروج في عملية التخطيط الاستراتيجي القطري.
- 68- **التوصية 3:** ينبغي على البرنامج أن يواصل تعزيز قدراته الداخلية على دعم عمليات تقوية القدرات الوطنية دعماً فعالاً في غضون 12 شهراً، من خلال ما يلي:
- (أ) تحديث استراتيجية شؤون العاملين لديه بحيث تشمل تقوية القدرات كمقدرة وظيفية؛
- (ب) وضع حوافز لأعمال تقوية القدرات في سياق تقدير أداء الموظفين؛
- (ج) تحديد جهة تنسيق لتقوية القدرات تتمتع بمسؤوليات ومسؤوليات واضحة في كل المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية؛
- (د) تسريع عملية وضع قائمة خبراء في مجال تنمية القدرات في المجالات المواضيعية والمناطق الجغرافية المعنية.
- 69- **التوصية 4:** ينبغي أن يواصل البرنامج تقوية الأحكام المتعلقة بالرصد والإبلاغ لديه فيما يتعلق بجميع أعمال تقوية القدرات في غضون 12 شهراً، من خلال التوسع في نطاق المعلومات الكمية والنوعية المطلوبة في التقارير الموحدة عن المشروعات

وتقارير الصناديق الاستثنائية، بما في ذلك دراسات نوعية بيانية تغطي سياقات الخطط الاستراتيجية القطرية والخطط الاستراتيجية القطرية المؤقتة.

-70 **التوصية 5:** خلال ستة أشهر، يتعين على البرنامج أن يضمن أن تعكس وتدعم رسائله الداخلية والخارجية رؤيته الاستراتيجية المتعلقة بتقوية القدرات، بما في ذلك من خلال تقديم تنمية القدرات بوصفها إحدى وظائفه التنظيمية الأساسية في جميع السياقات.

-71 **التوصية 6:** ينبغي أن يستمر العمل بتحديث السياسة لعام 2009 إلى أن تصبح جميع عناصر خارطة الطريق المتكاملة نافذة المفعول. وعند ذلك، ينبغي على البرنامج إما أن ينقح التحديث أو أن يضع سياسة جديدة تحدد نهجه الاستراتيجي. وينبغي أن تقترن السياسة بأدوات للنشر متوائمة مع تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2017-2021) وداعمة له.