



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

A

## لجنة البرنامج

الدورة الرابعة والعشرون بعد المائة

روما، 21 - 25 مايو/أيار 2018

توليف للدروس المستخلصة في تطبيق إطار البرمجة القطرية

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Masahiro Igarashi

مدير مكتب التقييم

الهاتف: +39 06570 53903



PC124

MW676/A

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة؛  
وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة.  
ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة: [www.fao.org](http://www.fao.org)

## سلسلة التقييمات المواضيعية

تجميع الدروس المستفادة

من تطبيق

إطار البرمجة القطرية

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم

أبريل/نيسان 2018

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم

هذا التقرير متاح في شكل إلكتروني على الموقع: <http://www.fao.org/evaluation>

الأوصاف المستخدمة في هذا المنتج الإعلامي وطريقة عرض موضوعاته لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكرها. والآراء المتضمنة في هذا المنتج هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر منظمة الأغذية والزراعة أو سياساتها.

© FAO, 2018

تشجع منظمة الأغذية والزراعة استخدام المواد الواردة في هذا المنتج الإعلامي واستنساخها ونشرها. وما لم يذكر خلاف ذلك، يمكن نسخ هذه المواد وتنزيلها وطباعتها لأغراض الدراسات والأبحاث والأهداف التعليمية، أو استخدامها في منتجات أو خدمات غير تجارية، على أن يشار إلى أن المنظمة هي المصدر، واحترام حقوق النشر، وعدم افتراض موافقة المنظمة على آراء المستخدمين وعلى المنتجات أو الخدمات بأي شكل من الأشكال.

وينبغي توجيه جميع طلبات الحصول على حقوق الترجمة والتصرف وإعادة البيع بالإضافة إلى حقوق الاستخدامات التجارية الأخرى إلى العنوان التالي: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) أو [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

للمزيد من المعلومات عن هذا التقرير، يرجى الاتصال على العنوان التالي:

المدير، مكتب التقييم

منظمة الأغذية والزراعة

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153 Rome, Italy

البريد الإلكتروني: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

## المحتويات

6	شكر وتقدير
7	موجز
7	مقدمة
11	1- مقدمة
11	1-1 معلومات أساسية
11	1-1-1 نشأة أطر البرمجة القطرية وتطورها
12	2-1-1 إطار البرمجة القطرية اليوم
14	2-1 الهدف والنطاق والمنهجية
14	1-2-1 الهدف
14	2-2-1 النطاق
14	3-2-1 مصادر البيانات
15	4-2-1 المنهجية
16	3-1 القيود
16	4-1 هيكل التقرير
17	2- النتائج
17	1-2 وضوح المفهوم ومدى ملائمة العملية
17	1-1-2 وضوح المفهوم
18	2-1-2 تحديد الأولويات
21	3-1-2 تحليل السياق
23	4-1-2 الحوكمة
23	2-2 الجدوى التشغيلية من إطار البرمجة القطرية
24	1-2-2 تقدير الموارد
27	2-2-2 الرصد والتقييم
28	3-2-2 الشراكات
30	3-2 الجدوى البرنامجية من إطار البرمجة القطرية
30	1-3-2 الإدارة المستندة إلى النتائج
33	2-3-2 إدماج أهداف التنمية المستدامة
34	3-3-2 إدماج القضايا الجنسانية

- 3- الاستنتاجات والتوصيات ..... 35
- 1-3 الاستنتاجات ..... 35
- 2-3 التوصيات ..... 36

## قائمة الإطارات والأشكال

### الأشكال

- الشكل 1: تطور أطر البرمجة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة ..... 12
- الشكل 2: مستوى الدعم الذي حصل عليه البلد من أجل صياغة إطار البرمجة القطرية ..... 19
- الشكل 3: جودة الدعم المقدم لصياغة إطار البرمجة القطرية ..... 19
- الشكل 4: الخطوات الأصعب في إعداد إطار البرمجة القطرية ..... 21
- الشكل 5: المؤشر بحسب الإقليم ..... 25
- الشكل 6: المؤشر بحسب حجم المكتب (عدد الموظفين) ..... 25
- الشكل 7: المؤشر على مر الزمن - المتوسط بحسب الإقليم ..... 26
- الشكل 8: المؤشر على مر الزمن - المتوسط بحسب حجم المكتب القطري (عدد الموظفين) ..... 26
- الشكل 9: سلسلة نتائج إطار البرمجة القطرية ..... 31
- الشكل 10: أمثلة على عدم الاتساق بين إطار البرمجة القطرية ومخرجات المنظمة: إثيوبيا وأوروغواي ..... 32

### الإطارات

- الإطار 1: السمات الرئيسية لإطار البرمجة القطرية ..... 13
- الإطار 2: تحليل السياق في تقييمات البرامج القطرية: أمثلة باكستان وكينيا وميانمار وجنوب السودان ..... 22
- الإطار 3: التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي في مجال البرمجة القطرية ..... 29

## شكر وتقدير

يود مكتب التقييم في منظمة الأغذية والزراعة أن يتوجه بالشكر إلى كل من ساهم في هذه الدراسة. وقد أعد هذا التجميع السيد Omar Awabdeh من مكتب التقييم بدعم من السيدة Maria Alice Moz-Christofolletti والسيدة Genny Bonomi. وقدم السيد Carlos Tarazona التوجيهات العامة والاستعراض.

ويود مكتب التقييم أن يشكر كل الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة الذين أعطوا من وقتهم ومجهودهم بسخاء لتوفير المواد والوثائق والمعلومات التي شكلت أساس هذا التقرير. ويوجّه شكر خاص إلى كل من نائب المدير العام للبرامج، السيد Daniel Gustafson، وفريقه؛ ونائب المدير العام للعمليات، السيد Laurent Thomas، وفريقه؛ والقائمة بالأعمال في مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، السيدة Beth Crawford، وفريقها. فقد كانت توجيهاتهم وآرائهم مفيدة جدًا لإعداد هذا التقرير.

ويتوجه المكتب أيضًا بالشكر إلى السيد Salomon Salcedo، مسؤول أول الاستراتيجية والبرنامج في مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد والذي كان مسؤولاً عن تنسيق أطر البرمجة القطرية؛ والسيدة Malika Mukhitdinova، المراجعة الداخلية في مكتب المفتش العام وزملائها؛ ونقاط الاتصال الإقليمية المعنية بأطر البرمجة القطرية في آسيا والمحيط الهادئ (السيد Daniel Shallon)، وأوروبا وآسيا الوسطى (السيد Aron Thuroczy) والسيد Goran Stavrik)، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (السيد Victor León)، وأفريقيا (السيد Kwami Dzifanu Nyarko Badohu)، والشرق الأدنى وشمال أفريقيا (السيدة Aruna Gujral)، على مساهماتهم واستعراضاتهم.

وأخيرًا، يود مكتب التقييم أن يعبر عن خالص الامتنان والتقدير لممثليات المنظمة الحادية والعشرين على عرض أفكارها وتأملاتها بشأن فعالية التوجيهات والعملية الخاصة بإطار البرمجة القطرية لتوفير خدمات عالية الجودة إلى البلدان الأعضاء في المنظمة.

## موجز

### مقدمة

1- أُعِدَّ هذا التقرير وفقاً لخطة التقييم التي وافقت عليها لجنة البرنامج في دورتها العشرين بعد المائة (نوفمبر/تشرين الثاني 2016). ويهدف هذا التوليف إلى النظر في فعالية إطار البرمجة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة باعتباره أداة لإدارة البرمجة القطرية بالاستناد إلى نتائج تقييمات البرامج القطرية التي أجراها مكتب التقييم ومصادر أخرى.

2- وتم استعراض 21 تقييماً للبرامج القطرية بين عامي 2011 و2017. وبما أن منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) أجرت تنقيحاً كبيراً للخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية في عام 2015، تم استعراض 55 إطار برمجة قطرية وضعوا منذ ذلك الحين لإبراز أحدث المعلومات المتوفرة. وأجريت دراسة استقصائية إلكترونية وعمليات متابعة عديدة لجمع تعليقات 21 ممثلة للمنظمة. وجرت مقابلات مع مقدمي المعلومات من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية للتأكد من صحة النتائج. كما تم الرجوع إلى وثائق أخرى ذات صلة، مثل تقارير مكتب المفتش العام.

3- ويعرض هذا التقرير أدلة على أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتحديات المتعلقة بالتخطيط للبرامج القطرية وتنفيذها ورصدها وتقييمها، ويقترح مجموعة من التوصيات لتحسين فعالية أطر البرمجة القطرية.

### النتائج

4- نظر الاستعراض في فعالية إطار البرمجة القطرية من ثلاث نواحي. وفي ما يلي عرض للنتائج ذات الصلة:

#### وضوح المفهوم ومدى ملائمة عملية إطار البرمجة القطرية

5- تعتبر الخطوط التوجيهية الأخيرة لإطار البرمجة القطرية (2015) واضحة ومحسنة مقارنة بالخطوط التوجيهية السابقة، لا سيما في ما يتعلق بمواءمة أطر البرمجة القطرية مع الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة. وأشارت ممثلات المنظمة في الوقت نفسه إلى أن الخطوط التوجيهية الجديدة التي جرى تحسينها لتنفيذ الإطار الاستراتيجي، توفر نطاقاً أضيق لتعديل المواصفات على المستوى القطري بالاستناد إلى السياق والاحتياجات.

6- وعبرت ممثلات المنظمة بصورة عامة عن ارتياحها للدعم الذي تلقت في صياغة إطار البرمجة القطرية. ولكن لم تتم الاستفادة دائماً استفادة تامة من المعارف الفنية والعملية للمنظمة في دعم المكاتب القطرية لتحديد الأولويات الاستراتيجية مع الحكومة.

7- ومن غير الواضح ما إذا كانت أطر البرمجة القطرية تقوم على تحليل مناسب للسياق وعلى معلومات ملائمة بشأنه، مثل البيانات القطاعية، والبيئة الاقتصادية والسياسية، وفرص التعاون مع الشركاء.

8- وبعد صياغة إطار البرمجة القطرية، يُفتقر في الكثير من الأحيان إلى آلية رقابة فعالة على المستوى القطري لتوجيه عملية التنفيذ بالاستناد إلى الأداء والنتائج التي تم تحقيقها.

### **الجدوى التشغيلية من إطار البرمجة القطرية**

9- تحسّنت عملية تحديد الاحتياجات الإشارية من الموارد مع مرور الوقت. ولكن لا يزال هناك مبالغة في تقدير الأرقام في العديد من الحالات. وتتعرّض المصداقية للخطر إذا جاءت التوقعات عالية جداً.

10- ولا يجري رصد المساهمة على مستوى النواتج (النواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية) بطريقة منهجية. ولا ترتبط مؤشرات إطار البرمجة القطرية عامةً بمؤشرات البرامج/المشاريع الميدانية، مما يعيق جمع البيانات بطريقة فعالة. ولا يتم استخدام إطار البرمجة القطرية بصورة منهجية لتتبع التقدم المحرز على مستوى النتائج المحققة ولتكييف البرنامج بناءً على ذلك.

11- ويتم عادةً تصميم أطر البرمجة القطرية بالتعاون مع الكيانات الحكومية. ولا يزال هناك تحديات تتعلق بتوسيع نطاق الشركاء المعنيين واعتبارهم شركاء في تحقيق النتائج.

### **الجدوى البرنامجية من إطار البرمجة القطرية**

12- على المستوى القطري، تفتقر أطر البرمجة القطرية وإطار نتائجها عادةً إلى نظرية التغيير التي تشرح كيف سيساهم البرنامج القطري في تحقيق الأولويات الوطنية. وعلى مستوى المنظمة، تحسّنت عملية وضع أطر البرمجة القطرية في ما يتعلق بتواؤمها مع الإطار الاستراتيجي وتم الحرص على تحقيق الاتساق على مستوى المخرجات. ولا يفضي استعمال المخرجات لقياس الأداء وتحديد الأهداف إلى الإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري.

13- ويجري حالياً إدماج أهداف التنمية المستدامة على المستوى الوطني وكذلك في البرمجة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة. وينبغي أن تولي أطر البرمجة القطرية المستقبلية الانتباه لهذا الجانب.

14- وكان إدماج البعد الجنساني في أطر البرمجة القطرية من خلال التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين متفاوتاً من حيث التوقيت والجودة على السواء.

### **الاستنتاجات والتوصيات**

15- **الاستنتاج 1:** في السنوات القليلة الأخيرة، أصلحت منظمة الأغذية والزراعة البرمجة على المستوى القطري بالاستناد إلى التعلم التكميلي المؤسسي. ولكن لم يحظ إطار البرمجة القطرية حتى الآن بالدعم الكامل الذي



يستحقه من المنظمة بأسرها. فتملك هذه الأخيرة المعارف والوسائل للحرص على قيام أولويات إطار البرمجة القطرية على أفضل المعارف الفنية والمتعلقة بالسياق.

16- **التوصية 1:** يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن تحسّن عملية إطار البرمجة القطرية من خلال إيلاء المزيد من الاهتمام لتحليل السياق، ومشاركة أصحاب المصلحة، والترتيبات الخاصة بالحوكمة.

#### الإجراءات الموصى بها:

- ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على فرق الدعم القطرية وتضمينها موظفين قد عملوا عن كثب مع البلد أو يملكون الخبرة ذات الصلة به.
- يتعين على فرق الدعم القطرية أن تقدم المساعدة في تحليل السياق، أو تقييم الاحتياجات، أو إجراء الدراسات الوطنية ذات الطبيعة الاستراتيجية بهدف توفير أساس متين لتحديد الأولويات الاستراتيجية وتصميم البرنامج.
- ينبغي أن تملك أطر البرمجة القطرية لجنة توجيهية تشمل ممثلين عن الحكومات، ومنظمة الأغذية والزراعة، والشركاء الرئيسيين الآخرين.

17- **الاستنتاج 2:** لا يعد إطار البرمجة القطرية بعد أداة فعالة لتعبئة الموارد، والرصد، والرقابة. وهو يميل إلى فقدان أهميته في مرحلة التنفيذ الفعلي بسبب قلة الأدوات والقدرات لدعم نهج برنامجي وبسبب التقدير غير الواقعي للموارد.

18- **التوصية 2:** يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن تحسّن القدرات والأدوات لتقدير الموارد التي يتم تعبئتها، وللرصد والتقييم.

#### الإجراءات الموصى بها:

- تحسين التوجيهات من أجل وضع أهداف معللة تعليلاً واضحاً لتعبئة الموارد، وأساليب لضمان جودتها.
- إدراج خطط الرصد والتقييم في أطر البرمجة القطرية.

19- **الاستنتاج 3:** باتت أطر البرمجة القطرية متوائمة بصورة أفضل مع الإطار الاستراتيجي للمنظمة ولكن لا يزال ينبغي أن توفر أساساً متيناً للإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري. ويتسم الاهتمام بالنواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية وسلسلة النتائج المتكاملة التي تربط هذه النواتج صعوداً بالأهداف الوطنية وأهداف التنمية المستدامة والتي يدعمها تحليل دقيق للسياق، ونزولاً ببرنامج المنظمة الميداني وأنشطتها الأخرى الأمر الذي يوفر البنية التحتية لإدارة إطار البرمجة القطرية، بأهمية محورية بالنسبة إلى النهج البرنامجي الذي يتيح الإدارة الفعالة المستندة إلى النتائج.

20- **التوصية 3:** يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن تقوي أطر البرمجة القطرية بوصفها أداة فعالة للإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري.

#### **الإجراءات الموصى بها:**

- تحديد النواتج القطرية التي يمكن تحقيقها في أطر البرمجة القطرية بالاستناد إلى نظريات تغيير واضحة، مع ربط البرنامج الميداني بالأهداف الوطنية.
- استخدام النواتج عوضاً عن المخرجات كنقطة مرجعية أساسية لقياس الأداء وتحديد الأهداف في ما يتعلق بأطر البرمجة القطرية.
- الحرص على إنتاج التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين واستخدامها في الوقت المناسب في أطر البرمجة القطرية.

## 1- مقدمة

- 1- طلبت لجنة البرنامج في دورتها العشرين بعد المائة (نوفمبر/تشرين الثاني 2016) إلى مكتب التقييم في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أن يقيم فعالية إطار البرمجة القطرية<sup>1</sup>.
- 2- ويعرض هذا التوليف أدلة تقييمية على أفضل الممارسات والدروس المستفادة والتحديات المتعلقة بالتخطيط للبرامج القطرية وتنفيذها ورصدها وتقييمها، ويقترح مجموعة من التوصيات القابلة للتنفيذ من أجل تحسين فعالية أطر البرمجة القطرية.

## 1-1 معلومات أساسية

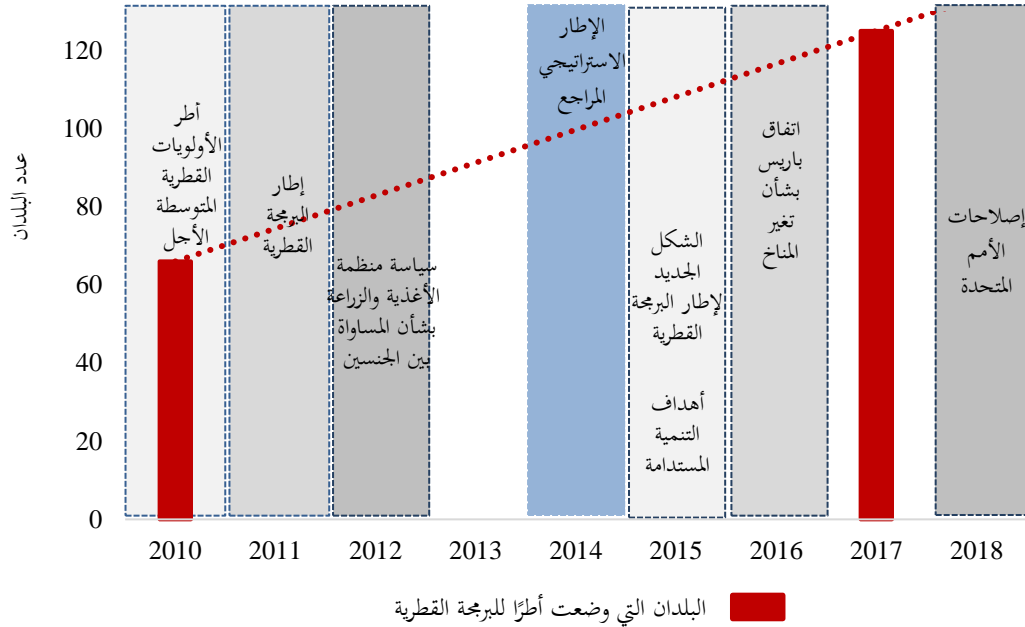
### 1-1-1 نشأة أطر البرمجة القطرية وتطورها

- 3- بدأ إعداد البرامج القطرية في منظمة الأغذية والزراعة عام 2006 عندما وضعت الخطوط التوجيهية لأطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل. وبحلول عام 2010، أفادت التقارير بأن 66 بلدًا كانوا قد وقّعوا اتفاقًا على المستوى القطري مع المنظمة. وقد أطلقت هذه الأخيرة أطر البرمجة القطرية بعد "التقييم الاستراتيجي لوضع البرامج القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة"<sup>2</sup> (2011).
- 4- وفي عام 2013، نفّحت المنظمة إطارها الاستراتيجي للفترة 2010-2019، واضعةً هيكل تخطيط جديد يتمحور حول خمسة أهداف استراتيجية وغايات ومؤشرات على المستوى القطري. وفي عام 2015، خضعت التوجيهات الخاصة بإطار البرمجة القطرية لمراجعة كبيرة تهدف من جملة أمور أخرى، إلى الحرص على مواءمة النتائج المحققة على المستوى القطري مع تلك الواردة في الإطار الاستراتيجي المنقح، وإلى زيادة مراعاة السياسات الوطنية وتعميم مراعاة المساواة بين الجنسين. وبعد اعتماد أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس بشأن تغير المناخ في عام 2016، أدخلت المنظمة تغييرات إضافية على إطار البرمجة القطرية للحرص على مراعاة أهداف التنمية المستدامة وتغيّر المناخ.
- 5- وفي عام 2017، كشف الأمين العام للأمم المتحدة عن جدول أعمال خاص بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية على المستوى القطري. ويهدف جدول الأعمال هذا الذي لا يزال يتطور، إلى أن تكون منظومة الأمم المتحدة الإنمائية أكثر تنسيقاً وفعالية. ويبرز الشكل 1 تسلسلاً زمنياً للأحداث التي أثّرت على إطار البرمجة القطرية الذي وصل بحلول نهاية عام 2017 إلى 125 بلدًا.

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/3/a-mr719e.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8684e.pdf>

### الشكل 1: تطور أطر البرمجة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة



### 2-1-1 إطار البرمجة القطرية اليوم

6- وفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة، يقوم إطار البرمجة القطرية بتحديد "الأولويات الإنمائية للتعاون بين المنظمة والبلدان الأعضاء، والمخرجات المنشودة والتي تساهم في تحقيق الأولويات الوطنية والإقليمية والنتائج على مستوى المنظمة، والموارد والشرائط اللازمة". والغاية النهائية هي أنه ينبغي "للتفكير الاستراتيجي الجاري خلال عملية إعداد إطار البرمجة القطرية أن يزداد التوجه نحو النتائج ويزيد عمل المنظمة على المستوى القطري"<sup>3</sup>. وتعد أطر البرمجة القطرية أيضاً آلية تنفيذ تملكها المنظمة، وبالتالي هي لبنة أساسية لنظام الإدارة المستندة إلى النتائج.<sup>4</sup>

7- وتخدم أطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015 غرضاً مزدوجاً، فهي: (1) تستجيب لأولويات البلدان الأعضاء الفردية؛ و(2) تعالج الالتزامات إزاء الأعضاء والمتخذة بصورة جماعية من خلال الإطار الاستراتيجي للمنظمة. كما أنها تبني رابطاً بين إطار البرمجة القطرية والإطار الاستراتيجي على مستوى المخرجات، الأمر الذي كان يُفتقر إليه في الخطوط التوجيهية السابقة، وتركز كذلك على الأولويات الوطنية.

8- وفي ما يلي موجز عن السمات الرئيسية للهيكल الجديد لإطار البرمجة القطرية المعتمد عام 2015.

<sup>3</sup> دليل صياغة إطار البرمجة القطرية متاح على الموقع: <http://www.fao.org/3/a-bb020e.pdf>

<sup>4</sup> الإدارة في سبيل تحقيق النتائج في منظمة الأغذية والزراعة - دليل توجيهي (وثيقة داخلية).

## الإطار 1: السمات الرئيسية لإطار البرمجة القطرية

- ينبغي أن تكون أطر البرمجة القطرية متزامنة مع عملية السياسات الوطنية للحكومة وإطارها الزمني.
  - وينبغي أن توقع المؤسسة المعنية النظرية للحكومة على أطر البرمجة القطرية.
  - وينبغي أن تتضمن أطر البرمجة القطرية أربعة عناصر أساسية، هي:
- (1) السياق القطري والأولويات موجز عن الاستراتيجيات والسياسات التنموية والقطاعية الوطنية الرئيسية المتعلقة بتحديد مجالات الأولوية بالنسبة إلى الدعم الذي تقدمه منظمة الأغذية والزراعة.
  - (2) مساهمة منظمة الأغذية وصف مجالات الأولوية، بما في ذلك أي أهداف للتنمية المستدامة<sup>5</sup> ذات الأولوية كما حددها الحكومة. قائمة النواتج القطرية- تصف المنظمة كل ناتج من هذه النواتج القضايا الرئيسية والثغرات والبيانات اللازمة والنتائج المتوقعة من تدخلاتها، بما في ذلك المواضيع المشتركة ذات الصلة (المساواة بين الجنسين، والتغذية، والحوكمة، والتكيف مع تغير المناخ).
  - (3) ترتيبات التنفيذ والرصد مجموع الموارد اللازمة لتنفيذ إطار البرمجة القطرية، والشراكات المحددة، وإعداد التقارير والترتيبات المؤسسية لرصد تنفيذ هذا الإطار.
  - (4) الملاحق الملحق 1: مصفوفة النتائج والموارد اللازمة لإطار البرمجة القطرية.  
الملحق 2: الروابط بمنظومة الأمم المتحدة.  
الملحق 3: المخطط الإرشادي لبرنامج التعاون التقني.

المصدر: دليل صياغة إطار البرمجة القطرية (2017)

9- وتتألف دورة إطار البرمجة القطرية من ثلاث مراحل: المرحلة الأولى هي الصياغة والموافقة وتشمل المشاورات التي تجريها ممثلة المنظمة مع الحكومة والشركاء الرئيسيين، فضلاً عن تحليل الاحتياجات والسياسات والبرامج الوطنية من أجل تحديد الأولويات البرمجية. ويقدم فريق الدعم القطري (المؤلف من مركز الاتصال الإقليمي لإطار البرمجة القطرية، والمسؤولين الفنيين الرئيسيين في المكتب الإقليمي، وفي بعض الحالات من موظفين من المقر الرئيسي) الدعم بتنسيق من قائد البرنامج الإقليمي. وإن المنتج الرئيسي لهذه المرحلة هو إطار البرمجة القطرية بحد ذاته الذي يستعرضه قادة البرنامج الاستراتيجي المعنيين ويوافق عليه الممثل الإقليمي.

10- وتمثل المرحلتان الثانية والثالثة من دورة إطار البرمجة القطرية في تنفيذ الإطار ورصده وإعداد التقارير بشأنه وتقييمه. وعادةً، يتم تحديد دور كل جهة فاعلة ومسؤولياتها في إطار البرمجة القطرية ذاته. وتقع على عاتق ممثلة المنظمة

<sup>5</sup> تجدر الإشارة إلى أن إعطاء الأولوية لأهداف التنمية المستدامة هو مسؤولية تقع على عاتق الحكومة وأنه لا يمكن الإشارة إلى مقصد من مقاصد أهداف التنمية المستدامة على هذا المستوى إلا إذا وافقت الحكومة على اعتماده أو اعتمدته بالفعل.

والحكومة وشركاء التنمية الآخرين عادةً مسؤولية رصد التقدم المحرز عن طريق المشاورات السنوية أو المخصصة. ويتم تقييم عينة من البرامج القطرية إما من جانب مكتب التقييم أو بدعم منه وبالتنسيق مع المكاتب الإقليمية.

## 2-1 الهدف والنطاق والمنهجية

### 1-2-1 الهدف

11- إن الهدف الرئيسي من هذه الدراسة هو تقييم فعالية إطار البرمجة القطرية باعتباره أداة إدارية لإعداد برامج منظمة الأغذية والزراعة على المستوى القطري. والجوانب الرئيسية التي جرى استعراضها هي:

- **وضوح المفهوم ومدى ملائمة عملية إطار البرمجة القطرية:** إلى أي مدى كان إطار البرمجة القطرية يفي بالغرض؟ وإلى أي حد تمت صياغته والإشراف عليه بفعالية؟
- **والجدوى التشغيلية من إطار البرمجة القطرية:** هل جرى استخدام إطار البرمجة القطرية لتعزيز الشراكات وحشد موارد المكاتب القطرية؟ وإلى أي حد كان رسده وتقييمه فعالين؟
- **والجدوى البرنامجية من إطار البرمجة القطرية:** إلى أي حد ساعد تركيز الاهتمام على النتائج وتعزيز الإدارة المستندة إلى النتائج؟ هل ساعدت هذه الجوانب على النهوض بجدول أعمال المنظمة المتعلق بالمساواة بين الجنسين وأهداف التنمية المستدامة؟

### 2-2-1 النطاق

12- تغطي هذه الدراسة أطر البرمجة القطرية منذ أن بدأ وضعها (2011- نوفمبر/تشرين الثاني 2017). وغطت نتائج 21 تقييمًا للبرامج القطرية أجراها مكتب التقييم بين عامي 2011 و 2017، الجيل الأول من أطر البرمجة القطرية (2011-2015). ونظرًا إلى المراجعات الكبرى التي خضع لها دليل إطار البرمجة القطرية عام 2015، تم استعراض الأطر الـ 55 التي تم وضعها منذ ذلك الحين بالتفصيل، وجرى تليلث النتائج مع تحليلات فعالية أطر البرمجة القطرية المضطلع بها في تقييمات المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية للمنظمة (2011-2014) وفي تقارير مختارة.

### 3-2-1 مصادر البيانات

- 13- تم الحصول على الأدلة بشكل رئيسي من استعراض الوثائق والمقابلات والدراسات الاستقصائية.
- 14- **استعراض الوثائق:** شملت مصادر المعلومات الرئيسية تقييمات البرامج القطرية، وتقارير المراجعة ذات الصلة، والتقارير السنوية لممثليات المنظمة، ومذكرات التوجيه الصادرة عن مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، والتقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين، وسياسات البرمجة القطرية للمنظمة. وتم تحليل البيانات المتاحة في نظام

التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم وفي نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. وترد قائمة الوثائق التي تم الرجوع إليها في المرفق 1.

15- **المقابلات:** عُقدت مشاورات مع إدارة المنظمة، بما في ذلك نائب المدير العام للبرامج، ونائب المدير العام للعمليات، ومكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد، ومكتب المفتش العام، ومكتب دعم المكاتب الميدانية. بالإضافة إلى ذلك، جرت مقابلات مع ممثلات مختارة للمنظمة، وموظفين في المكاتب الإقليمية الذين يقومون بدعم تطوير إطار البرمجة القطرية، وفرق المقر الرئيسي المعنية بالاستثمار والمساواة بين الجنسين، ووحدة التخطيط الاستراتيجية في برنامج الأغذية العالمي. وترد قائمة الأشخاص الذين تمت استشارتهم في المرفق 2.

16- **الدراسات الاستقصائية:** جرت دراسة استقصائية بين ديسمبر/كانون الأول 2017 ويناير/كانون الثاني 2018 لجمع تعليقات ممثلات المنظمة بشأن أطر البرمجة القطرية في 55 بلدًا وضع هذه الأطر بالاستناد إلى التوجيهات الصادرة في عام 2015. وبلغ المعدل الإجمالي للإجابات 38 في المائة (21 مثلية).<sup>6</sup> وترد أداة الدراسة الاستقصائية في المرفق 3.

#### 4-2-1 المنهجية

17- من أجل تقييم **وضوح المفهوم**، حلل الفريق الصيغة الشكلية لأطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015 وهيكلها على ضوء السياقات التنموية القطرية المختلفة والتوازن في الغرض المزوج من إطار البرمجة القطرية، كما أنه استخدم الأدلة التي تم جمعها من الدراسة الاستقصائية لممثلات المنظمة.

18- ومن أجل تقييم **مدى ملاءمة العملية**، حلل الفريق نتائج تقييمات البرامج القطرية<sup>7</sup> السابقة وحدد الأمثلة على الحالات التي لم يتم فيها فهم التوجيهات المقدمة أو اتباعها. ومن ثم استخدم الفريق الدراسة الاستقصائية لممثلات المنظمة وأجرى متابعة مع ممثلات مختارة للتحقق مما إذا كان يمكن تحسين السمات الرئيسية لتوجيهات إطار البرمجة القطرية. كما انطوت المتابعة على التساؤل عما إذا كان مستوى الدعم المقدم من الكيانات الإقليمية والإقليمية الفرعية وجودته، ملائمين. وللتحقق من صحة الأدلة التي تم جمعها، استعرض الفريق 55 إطارًا للبرمجة القطرية تمت الموافقة عليهم، وذلك وفقًا لخمسة معايير: (1) جودة تحليل السياق؛ و(2) الروابط مع الأولويات الوطنية؛ و(3) وضوح المساهمات التي تقدمها المنظمة (السرد)؛ و(4) تحليل مصفوفة النتائج (بما في ذلك إدماج أهداف التنمية المستدامة)؛ و(5) جودة مؤشرات إطار البرمجة القطرية. وبشكل عام، تغطي هذه المعايير الأقسام الرئيسية لإطار البرمجة القطرية. ويرد التقييم كاملاً في المرفق 4.

<sup>6</sup> معدل الإجابات هذا مقبول وفقًا للأدبيات المتعلقة بالدراسات الاستقصائية الإلكترونية (NULTY, 2008).

<sup>7</sup> تقييمات البرامج القطرية السابقة التي أجراها مكتب التقييم: باكستان وبنادوس وبوركينا فاسو وتنزانيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ودول شرق البحر الكاريبي وسري لانكا والضفة الغربية وقطاع غزة وغواتيمالا وغينيا وقرغيزستان والكاميرون وكوت ديفوار وكولومبيا وكينيا ومصر والمملكة العربية السعودية وميانمار والنيجر ونيكاراغوا وهندوراس وفيت نام.

19- قِيم الفريق الجدوى التشغيلية من إطار البرمجة القطرية بوصفه أداة لتوجيه وتشكيل الجهود المبذولة لتعبئة الموارد على المستوى القطري. وحلل الفريق نسبة الاحتياجات من الموارد المقدرة، أي هدف تعبئة الموارد المحدد في 55 إطاراً للبرمجة القطرية<sup>8</sup> وضِعوا بعد عام 2015 على ضوء التنفيذ التراكمي للبرامج الميدانية<sup>9</sup> في السنوات الأخيرة من دورة إطار البرمجة القطرية ذات الصلة، على نحو ما جاء في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية. وبناء على هذه المعلومات، تم استخدام مؤشر بديل لتقييم مدى واقعية أهداف تعبئة الموارد بالاستناد إلى التنفيذ السابق للبرنامج. ويرد التقييم كاملاً في المرفق 5.

20- ومن أجل تقييم الجدوى البرنامجية من إطار البرمجة القطرية بوصفه أداة استراتيجية لتعزيز الإدارة المستندة إلى النتائج على مستوى البرنامج القطري، حلل الفريق توجهه نحو النتائج في مصفوفة نتائج أطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015. وفي ما يتعلّق بجدوى إطار البرمجة القطرية في التخطيط والتوقع ورفع التقارير على ضوء مخرجات المنظمة،<sup>10</sup> جمع الفريق المؤشرات المؤسسية المبلّغ عنها في الفترة المالية 2016-2017 والمؤشرات المخطط لها للفترة المالية 2018-2019، وحلل اتساقها مع مخرجات إطار البرمجة القطرية. ويرد التقييم كاملاً في المرفق 6.

### 3-1 القيود

21- لا يُعد هذا التوليف تحليلاً وافياً لإطار البرمجة القطرية. فهو يركّز على جوانب مختارة من عملية إطار البرمجة القطرية التي أثرت على فعاليتها. ويعتمد التجميع اعتماداً كبيراً على البيانات المستمدة من مصادر ثانوية، الأمر الذي قد لا يعكس دائماً الوضع القائم حتى هذا اليوم. وتناول الفريق هذه القيود من خلال استعراض أطر البرمجة القطرية الأجد والمزيد من التقارير الأحدث، وجمع/التحقق من صحة المعلومات الواردة من مقدمي المعلومات الرئيسيين (لا سيما ممثلات المنظمة والموظفين في المنظمة).

### 4-1 هيكل التقرير

22- ينقسم التقرير إلى ثلاثة أقسام، هي: المقدمة، والنتائج، والاستنتاجات والتوصيات. وتعرض المقدمة (الفصل 1) معلومات أساسية عن نشأة إطار البرمجة القطرية وتطوره، وعن أهداف الدراسة والمنهجية التي تتبعها. ويعرض القسم الخاص بالنتائج (الفصل 2) تحليل الأدلة المجمعة بشأن ثلاثة جوانب من إطار البرمجة القطرية وهي: وضوح المفهوم ومدى ملائمة عملية إطار البرمجة القطرية، والجدوى التشغيلية والبرنامجية من هذا الإطار. ويقدم القسم

<sup>8</sup> وضعت قائمة البلدان التي تملك أطر برمجة قطرية منجزة (صالحة) في مكان عمل المنظمة في ديسمبر/كانون الأول 2018. والبلدان هي الآتية: (أ) أفريقيا: إثيوبيا وإريتريا وبنن وبوركينا فاسو وتشاد وتنزانيا وجمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان وزامبيا وزمبابوي وسوازيلند وسيراليون وغابون وغامبيا وكابو فيردي وليبيريا وموزامبيق والنيجر؛ و(ب) آسيا والمحيط الهادئ: أفغانستان وإندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وفيت نام وكمبوديا والهند؛ و(ج) أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى: أذربيجان وأرمينيا وأوكرانيا وبيلاروس وتركيا وجمهورية مولدوفا وجورجيا وطاجيكستان؛ و(د) أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: جامايكا وجزر البهاما ودومينيكا وسانت فنسنت وجزر غرينادين وسانت كيتس ونيفيس وسانت لوسيا والسلفادور وسورينام وغرينادا وغيانا؛ و(هـ) الشرق الأدنى وشمال أفريقيا: الأردن وتونس والسودان والعراق ولبنان والمغرب وموريتانيا.

<sup>9</sup> يشمل التنفيذ الكامل التعاون الفني وحالات الطوارئ.

<sup>10</sup> يتعيّن على المكاتب منذ عام 2014، أن تسرد مخرجات إطار البرمجة القطرية المستهدفة التي ترتبط مباشرة بمخرجات المنظمة (من الإطار الاستراتيجي للمنظمة) ويتم تسجيل نتائج إطار البرمجة القطرية في نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم.



الخاص بالاستنتاجات والتوصيات (الفصل 3) مجموعة من البيانات الختامية والاقتراحات القابلة للتنفيذ من أجل إدخال التحسينات.

## 2- النتائج

### 1-2 وضوح المفهوم ومدى ملائمة العملية

23- يستكشف هذا القسم مدى وضوح مفهوم إطار البرمجة القطرية لتوجيه صياغة البرنامج بالاستناد إلى الفهم المستنير للسياق القطري والاحتياجات التنموية. كما أنه ينظر في مدى فهم التوجيهات المعطاة، بما في ذلك مستوى وجود الدعم المقدم لعملية الصياغة. ومن ثم ينظر هذا القسم في مدى تحليل السياق لإعداد إطار البرمجة القطرية وتحليل دور الدعم القطري والفرق الأساسية في دعم تحديد أولويات إطار البرمجة القطرية وحوكمته.

#### 1-1-2 وضوح المفهوم

النتيجة 1- تعتبر الخطوط التوجيهية الأخيرة لإطار البرمجة القطرية (2015) واضحة ومحسنة مقارنة بالخطوط التوجيهية السابقة، لا سيما في ما يتعلق بمواءمة أطر البرمجة القطرية مع الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة. وأشارت ممثلات المنظمة في الوقت نفسه إلى أن الخطوط التوجيهية الجديدة التي جرى تحسينها لتنفيذ الإطار الاستراتيجي، توفر نطاقاً أضيق لتعديل المواصفات على المستوى القطري بالاستناد إلى السياق والاحتياجات.

24- وضع مفهوم الجيل الأول من أطر البرمجة القطرية (2015-2011)، وصيغته الشكلية، والتوجيهات الخاصة به، قبل أن تبدأ منظمة الأغذية والزراعة عملية التفكير الاستراتيجي الجديدة في عام 2012 لمراجعة الإطار الاستراتيجي لفترة 2010-2019. وبالتالي، تم تصميم أطر البرمجة القطرية هذه قبل اعتماد النهج الحالي للإدارة المستندة إلى النتائج، وبطبيعة الحال لا يمكن توقع اتساقها التام مع الإطار الاستراتيجي الجديد.

25- وزوّدت الخطوط التوجيهية الجديدة لإطار البرمجة القطرية (2015) أطر البرمجة القطرية بغرض مزدوج وهو: إدماج عمل المنظمة على المستوى القطري في إطارها الاستراتيجي ومعالجة الأولويات الحكومية في الوقت نفسه. وقد بررت الخطوط التوجيهية والصيغة الشكلية الجديدة الرابط بالإطار الاستراتيجي على مستوى المخرجات من خلال هدف مؤشر إطار البرمجة القطرية ومؤشر مخرجات المنظمة الخاص بالإطار الاستراتيجي. وركزت الخطوط التوجيهية الجديدة أيضاً على الأولويات الوطنية كما حددتها الحكومة، مع الإشارة إلى أن تحديد النواتج القطرية يمكن أن يكون اختياريًا.

26- وعلى المستوى المؤسسي، لا تندرج الروابط بين نتائج المشاريع ومصفوفة نتائج إطار البرمجة القطرية في مصفوفة النتائج بما أن الخطوط التوجيهية الجديدة لإطار البرمجة القطرية لا تتناول هذا الموضوع. وتقوم الأداة المتاحة حاليًا (نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية) حصريًا بربط المشاريع بالإطار الاستراتيجي على الرغم من أن وثائق المشاريع تحدد المخرجات القطرية لإطار البرمجة القطرية التي تساهم في تحقيقها.

27- وكما ذكر سابقًا، لقد تغيرت الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية على مر الزمن. وفي هذه العملية، فإنه من الطبيعي ألا تنعكس بعض التوجيهات المقدمة في جميع أطر البرمجة القطرية. وفي عام 2016، لاحظ مكتب المفتش العام<sup>11</sup> أن بعض أطر البرمجة القطرية لا تزال غير مكتملة حيث إنها تفتقر إلى أجزاء إلزامية مثل مصفوفة النتائج أو إطار الرصد، ولم يكن هناك في الكثير من الأحيان وثائق بضمان الجودة أو بالاستعراضات المتعددة التخصصات.

28- وفي حين تعتبر الخطوط التوجيهية الأخيرة لإطار البرمجة القطرية واضحة، أشارت ممثلات المنظمة إلى أن مفهوم أطر البرمجة القطرية الموضوعية بعد عام 2015 وخطوطها التوجيهية هم أكثر تصلبًا وموجهين نحو تنفيذ الإطار الاستراتيجي في حين أنهم يتمتعون بنطاق محدود لتعديل المواصفات بالاستناد إلى السياق الوطني والاحتياجات الوطنية، مثلًا لعكس الاختلافات في الإدارة العامة<sup>12</sup>، والوضع التنموي<sup>13</sup>، والهشاشة<sup>14</sup>. ومن الناحية الإيجابية، جعلت الخطوط التوجيهية لأطر البرمجة القطرية الموضوعية بعد عام 2015 عملية المراجعة أسهل وأوضح متى وحيث دعت الحاجة إلى ذلك، بغية معالجة التغيرات المفاجئة في السياق القطري والأولويات القطرية.

29- وتشير الدراسة الاستقصائية التي شاركت فيها 21 ممثلة للمنظمة إلى أن وضوح الخطوط التوجيهية الحالية لإطار البرمجة القطرية يبعث على الارتياح. وتعتبر أكثرية الممثلات (70 في المائة) أن الخطوط التوجيهية واضحة ويسهل اتباعها، في حين يعتبر 18 في المائة منها أن هناك حاجة إلى بعض التوضيحات و5 في المائة أنه ليس من السهل اتباع بعض أجزاء هذه الخطوط التوجيهية. وتبين من المقابلات التي أجريت مع ممثلات المنظمة ومن نتائج التقييمات السابقة أنه في حين سهّل وضوح الخطوط التوجيهية الاتساق مع الإطار الاستراتيجي، إلا أنه لم يوفر التوجيهات الكافية لإدارة البرامج القطرية بالاستناد إلى النتائج (أنظر إلى المناقشة حول الجدوى البرنامجية).

<sup>11</sup> الوثيقة AUD 0417 - Capping Report on the Implementation of FAO's Strategic Framework at the Decentralized Offices 2016.

<sup>12</sup> الإدارة المركزية مقابل المفوضة (تكون هذه الأخيرة قائمة عندما تضع الإدارات شبه الوطنية الاستراتيجيات الخاصة بمواردها وتخطط لها وتديرها بصورة مستقلة عن الحكومة المركزية، بما يشمل تقديم الخدمات العامة، والقطاع الزراعي، وخدمات الإرشاد).

<sup>13</sup> يتعلّق بالفئات التالية: أقل البلدان نمواً، والبلدان النامية غير الساحلية، والبلدان المتوسطة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية.

<sup>14</sup> ترتبط بالأوضاع الهشة، والحالات المتأثرة بالنزاعات، والحالات الإنتقالية، والأوضاع الهشة شبه الوطنية (التي تعزى إلى النزاعات التي طال أمدها والتي هي من صنع الإنسان أو إلى الكوارث الطبيعية).

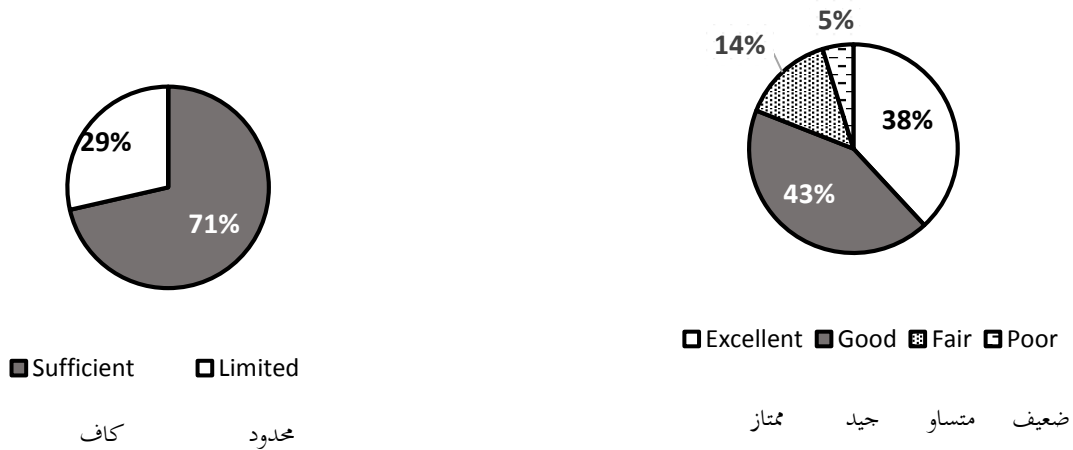
## 2-1-2 تحديد الأولويات

النتيجة 2- عبّرت ممثلات المنظمة بصورة عامة عن ارتياحها للدعم الذي تلقتته في صياغة إطار البرمجة القطرية. ولكن لم تتم الاستفادة دائماً استفادةً تامة من المعارف الفنية والعملية للمنظمة في دعم المكاتب القطرية لتحديد الأولويات الاستراتيجية مع الحكومة.

30- تصف توجيهات إطار البرمجة القطرية عملية تحديد الأولويات على أنها ناتجة عن الحوار مع صانعي القرار في الحكومة، الأمر الذي يستند في المقابل إلى تحليل السياق الأولي ذي الصلة. ومن المتوقع أن تؤدي فرق الدعم القطرية التي تخضع لمسؤولية قائد البرنامج الإقليمي، دوراً كبيراً في دعم هذه العملية.

31- وأفاد 71 في المائة من ممثلات المنظمة التي تم استقصاؤها في هذه الدراسة، بأن مستوى الدعم المقدم لصياغة أطر البرمجة القطرية كان كافٍ (الشكل 2)، في حين وصف 81 في المائة منها جودة هذا الدعم بالممتازة (38 في المائة) أو الجيدة (43 في المائة) (الشكل 3). وشددت ممثلات المنظمة بصورة خاصة على الالتزام القوي للمكاتب الإقليمية وفرق البرامج الاستراتيجية. ولكن، في 29 في المائة من الحالات، اعتُبر الدعم المقدم محدوداً.

الشكل 2: مستوى الدعم الذي حصل عليه البلد الشكل 3: جودة الدعم المقدم لصياغة إطار البرمجة القطرية من أجل صياغة إطار البرمجة القطرية



المصدر: من إعداد الفريق بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها في الدراسة الاستقصائية الإلكترونية لممثلات المنظمة

32- ويقع تحديد الأولويات في صلب إطار البرمجة القطرية بما أنه يحدد توجه عمل المنظمة في البلد في المستقبل. وأشارت بعض تقييمات البرامج القطرية<sup>15</sup> (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكوت ديفوار) إلى أن تحديد الأولويات لم يكن يستند دائماً إلى الحوار الملائم أو التحليل المناسب للسياق.

- في تقييم البرنامج القطري في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، تبين أن الخطة الطموحة المدرجة في إطار البرمجة القطرية لم تنفذ على النحو المتوقع. وكان برنامج المنظمة مدفوعاً بصورة رئيسية بالمشاريع؛ ولم يكن العديد من أصحاب المصلحة على علم بالتوجهات الاستراتيجية لإطار البرمجة القطرية.
- وأشار تقييم البرنامج القطري في كوت ديفوار إلى أن إطار البرمجة القطرية تضمن تحليلاً جيداً لأهم القيود التي تؤثر على قطاع الزراعة. ولكن كان هناك تباين بين السرد الوارد في الوثيقة ومصفوفة النتائج.

33- وتقتصر الخطوط التوجيهية المنقحة لعام 2015 مجموعة من المعايير لتيسير تحديد الأولويات، وهي: (أ) مهمة في العمل؛ و(ب) مكانة للعمل؛ و(ج) قدرة على العمل، كما أنها كلفت ممثلات المنظمة، بدعم من الفرق القطرية لإطار البرمجة القطرية، بمسؤولية إجراء هذه العملية.

34- وأشارت بعض الممثلات إلى أن عملية تحديد الأولويات لا تحصل دائماً على الاهتمام اللازم من جانب الهيكل الفني الأوسع للمنظمة في المرحلة الاستهلاكية. وفي الكثير من الأحيان، تستعرض فرق الدعم القطرية الجوانب البرنامجية لمشروع إطار البرمجة القطرية في مرحلة لاحقة عوضاً عن المساهمة بنشاط في تقييم الاحتياجات ودعم تحديد نقاط الدخول لتوفير المساعدة الفنية والعملية بالاستناد إلى التحليل المناسب للسياق. علاوة على ذلك، غالباً ما لم يتم إشراك بعض الوحدات الفنية مثل شعبة مركز الاستثمار أو الفريق المعني بالشؤون الجنسانية في المقرر الرئيسي، في توفير الدعم.

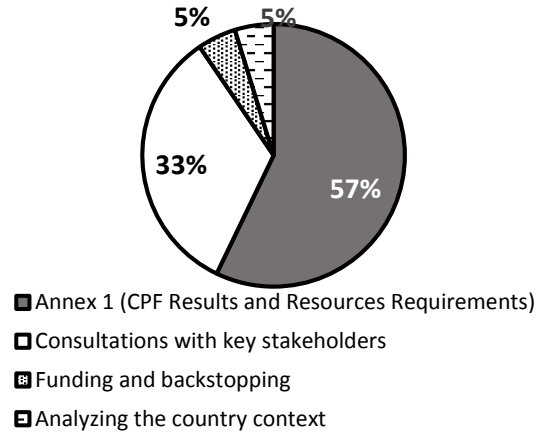
35- ويمكن أن تساعد زيادة مشاركة فرق الدعم القطرية التي تشمل موظفين من المنظمة يتمتعون بخبرات مختلفة وبأتون من مواقع مختلفة، وفي مرحلة أبكر من وضع إطار البرمجة القطرية، على تعزيز جودة عملية تحديد الأولويات وتصميم إطار البرمجة القطرية. ويمكن أن يؤدي غياب هذه المشاركة إلى تعرض ممثلات المنظمة لمجموعة واسعة من الطلبات المستندة إلى الثغرات الفنية الفورية و/أو المساعدة في قضايا خاصة بالقطاع، كما لوحظ في عدد من تقييمات البرامج القطرية.

36- ووفقاً لممثلات المنظمة، فإن إعداد النتائج والموارد اللازمة لإطار البرمجة القطرية (الملحق 1 من إطار البرمجة القطرية المعروف أيضاً بمصفوفة النتائج) يمثل الخطوة الأصعب على الإطلاق (الشكل 4). ولا تستلزم الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية لعام 2015 من المكاتب القطرية أن تحدد النواتج القطرية على الرغم من أن معظم أطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015 والتي تم استعراضها تملك شكلاً من أشكال النواتج القطرية أو الأولويات الوطنية.

<sup>15</sup> وضعت أطر البرمجة القطرية هذه قبل مراجعة الخطوط التوجيهية في عام 2015 ولكنها تبين التحديات والمطبات المعتادة في عملية تحديد أولويات إطار البرمجة القطرية.

وسيكون هناك حاجة إلى التوجيهات والدعم في ما يتعلق بكيفية تحديد النواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية على مستوى يمكن تحقيقه من أجل إرساء الإدارة السليمة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري. وتتم مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في القسم 3 (الجدوى البرنامجية).

الشكل 4: الخطوات الأصعب في إعداد إطار البرمجة القطرية



المصدر: من إعداد الفريق بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها في الدراسة الاستقصائية الإلكترونية لممثلات المنظمة

### 3-1-2 تحليل السياق

النتيجة 3- من غير الواضح ما إذا كانت أطر البرمجة القطرية تقوم على تحليل مناسب للسياق وعلى معلومات ملائمة بشأنه، مثل البيانات القطاعية، والبيئة الاقتصادية والسياسية، وفرص التعاون مع الشركاء.

37- تطلب الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية من المكاتب القطرية أن تجمع المعلومات القطرية، مثل المؤشرات السياسية والاجتماعية والخاصة بالاقتصاد الكلي، وأن تدرج وصفًا قصيرًا للسياق كجزء من المقدمة. والغرض من ذلك هو توجيه عملية تحديد الأولويات وضمان بقاء عملية إطار البرمجة القطرية خفيفة قدر الإمكان.

38- وفي العصر الذي أصبحت فيه المشاكل والقيود التنموية أكثر تعقيدًا والذي وضعت فيه مقاصد مشتركة للحرص على عدم تخلف أحد عن الركب<sup>16</sup>، زادت أهمية البرمجة القائمة على الأدلة والموجهة نحو النتائج لضمان استجابة مناسبة واستخدام أمثل للموارد. وأشارت تسعة تقيييمات للبرامج القطرية إلى أن أطر البرمجة القطرية استندت إلى تحليلات وأولويات ضعيفة على الرغم من قيام الوزارات القطاعية والشركاء بتوفير التحليلات والبيانات. وبالتالي، لم يكن الأساس المنطقي الذي يوجه تدخلات منظمة الأغذية والزراعة وما إذا كانت هذه التدخلات تأخذ في الحسبان التغيرات المتوسطة الأجل في المشهد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي أو التحديات التنموية الرئيسية في القطاعات ذات الصلة، واضحًا.

<sup>16</sup> إن أهداف التنمية المستدامة التي تم اعتمادها في عام 2016 تشمل 17 هدفًا و232 مؤشرًا لقياس التقدم المحرز.

## الإطار 2: تحليل السياق في تقييمات البرامج القطرية: أمثلة باكستان وكينيا وميانمار وجنوب السودان

لاحظت تقييمات البرمجة القطرية في باكستان وكينيا أن فترة إطار البرمجة القطرية تزامنت مع عملية الانتقال إلى نظام حوكمة يقوم على التفويض. وبما أن إطار البرمجة القطرية كانا يفتقران إلى تحليل الاقتصاد السياسي لاستباق مثل هذه الأحداث، فوتت المنظمة فرصة تهيئة برنامجها للمشاركة في عملية التفويض ذات الطابع غير المستقر والتكيف معها خصوصاً وأنها انطوت على أولويات متعارضة وقيود على الموارد. كذلك، لاحظ تقييم البرنامج القطري في ميانمار أن إطار البرمجة القطرية كان يفتقر إلى تحليل واضح ومفصل للأولويات الوطنية الرئيسية. وكان لا بد من تحديد هذه الأولويات من خلال تعريف الثغرات الحرجة في مجالات الميزة المقارنة التي تتمتع بها المنظمة. ولكن بإستثناء قطاع المحاصيل، لم يتم تحليل القطاعات الفرعية الأخرى بشكل دقيق. وفي غياب مثل هذا التحليل، لم يكن هناك أساس منطقي واضح يوجه تدخلات المنظمة.

ووجد تقييم البرنامج القطري في جنوب السودان أن إطار البرمجة القطرية لم يولي الاهتمام الكافي للاستعداد وذلك عبر بناء المرونة في البرمجة الموازية للسياق المتقلب في جنوب السودان والحرص على أن تسترشد برامج الطوارئ أكثر بنموذج القدرة على الصمود. وعلى الرغم من أن إطار البرمجة القطرية يقرّ بأن "البلاد معرضة للصدمات على أساس منتظم"، إلا أنه يوجد حاجة إلى المزيد من الوضوح بشأن المرونة اللازمة للانتقال من البرامج التنموية إلى برامج الطوارئ في منطقة جغرافية محددة بسبب النزاع.

المصدر: من إعداد الفريق بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها في الدراسة الاستقصائية الإلكترونية لممثليات المنظمة.

39- ولتقوية تحليل السياق، اعتمدت المنظمة في عام 2015 أداة بشأن "الخطوات لتعميم منظور الحوكمة طوال دورة إطار البرمجة القطرية" والتي من شأنها تسليط الضوء على أهمية إجراء تحليل (...) لأصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل تحديد القيود السياسية والاقتصادية والبيئية الأساسية، ووضع الاستراتيجيات والاعتراف بها لتخطي المعوقات أمام التنفيذ والنزاعات". ولاحظ استعراض 55 إطاراً للبرمجة القطرية تم وضعهم بعد عام 2015 امتلاك 32 إطاراً لقدر من تحليل السياق ذي الصلة، في حين استخدمت 7 أطر تحليل حديث للبيانات الكلية والقطاعية في تحديد أولوياتها. ولكن يبدو أن 16 إطاراً للبرمجة القطرية لم يتضمنوا تحليلاً للسياق ذي الصلة كدليل لتحديد الأولويات.

40- وأشارت ممثليات المنظمة إلى أن تحليل السياق يساعد على فهم الثغرات والفرص في السياسات والبرامج الوطنية، وعلى تحديد الأولويات الاستراتيجية وفرص بناء الشراكات. وفي بعض الحالات، لاحظ الفريق أن المكاتب القطرية للمنظمة تستخدم تقييمات السياق التي أجراها الشركاء الوطنيون والدوليون. ويمكن أن يكون لبعض المكاتب القطرية بالفعل معارف كافية اكتسبتها من عملها السابق ومشاريعها الجارية، ويرد ذلك في بعض الحالات في التقارير السنوية لممثليات المنظمة. ولكن لم يكن ذلك واضحاً دائماً ولم يرد بصورة منهجية في أطر البرمجة القطرية التي تمت دراستها.

41- وأشار الفريق إلى أن وكالات من قبيل برنامج الأغذية العالمي، قد عززت توجيهاتها مؤخرًا لوضع خططها الاستراتيجية القطرية<sup>17</sup> التي تسترشد بالاستعراضات الاستراتيجية الوطنية للقضاء على الجوع.<sup>18</sup> وتُجرى هذه الاستعراضات بصورة مشتركة مع الحكومات وتهدف إلى مساعدة المكاتب القطرية لبرنامج الأغذية العالمي على مواءمة تخطيطها الاستراتيجي مع مجموعة متفق عليها من النواتج الوطنية ومقاصد أهداف التنمية المستدامة.

## 4-1-2 الحوكمة

النتيجة 4- بعد صياغة إطار البرمجة القطرية، يُفتقر في الكثير من الأحيان إلى آلية رقابة فعالة على المستوى القطري لتوجيه عملية التنفيذ بالاستناد إلى الأداء والنتائج التي تم تحقيقها.

42- توصي الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية بتشكيل فريق أساسي قطري (المعدّين الرئيسيين من الحكومة وموظفي مكتب المنظمة) لدعم تحديد الاحتياجات، وتيسير المشاورات، ومراعاة المنظور الوطني في إطار البرمجة القطرية. كما أنها لا تحدد أدوار الفريق الأساسي القطري وفريق الدعم القطري بعد صياغة البرنامج. فوفقًا للخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية، يتعيّن على ممثلية المنظمة والحكومة المضيفة إنشاء آلية ملائمة للرصد وتتبع التقدم المحرز.

43- واتضح في ستة تقييمات للبرمجة القطرية أن الفريق الأساسي القطري كان مجرد إجراء شكلي حيث إنه لا يملك سجلات ورقية عن المناقشات والإسهامات. وفي بعض الحالات فقط، تم تشكيل لجنة توجيهية للحرص على تنفيذ إطار البرمجة القطرية ورصده، ولكن هذا ليس هو الحال دائمًا. وعلى سبيل المثال، لاحظ تقييم البرنامج القطري في ميانمار أنه لم يتم استخدام إطار البرمجة القطرية لعرض برنامج المنظمة على الشركاء في الموارد وأصحاب المصلحة الآخرين، ولا لتتبع التقدم الذي تحرزه المنظمة في ميانمار في تحقيق النتائج المعلنة.

44- ولمراقبة تنفيذ إطار البرمجة القطرية وتحقيق الإدارة المستندة إلى النتائج بشكل فعال، هناك حاجة إلى آلية، إن كانت الفريق الأساسي القطري أو اللجان التوجيهية، لاستعراض التقدم المحرز وتوفير توجيهات موثوقة بشأن تنفيذ البرنامج وإدخال التعديلات عليه. ومن شأن الدعم المتواصل الذي يقدمه فريق الدعم القطري أن يضمن الجودة. ويمكن تحسين الخطوط التوجيهية لدعم ممثليات المنظمة في إنشاء آليات الرقابة والدعم المماثلة.

## 2-2 الجدوى التشغيلية من إطار البرمجة القطرية

45- يناقش هذا القسم مدى مساهمة إطار البرمجة القطرية في تحسين التخطيط، وتعبئة الموارد، وزيادة فعالية رصد البرامج القطرية.

<sup>17</sup> <http://www1.wfp.org/country-strategic-planning>

<sup>18</sup> <http://www1.wfp.org/zero-hunger-strategic-reviews>

## 1-2-2 تقدير الموارد

النتيجة 5- تحسّنت عملية تحديد الاحتياجات الإشارية من الموارد مع مرور الوقت. ولكن لا يزال هناك مبالغة في تقدير الأرقام في العديد من الحالات. وتتعرّض المصادقية للخطر إذا جاءت التوقعات عالية جدًا.

46- يتمثل هدف واحد من أهداف أطر البرمجة القطرية في تحديد الاحتياجات الواقعية من الموارد وأهداف تعبئتها. ونظر الفريق، في إطار هذا التوليف، في مستوى الدقة التي تتسم بها أهداف تعبئة الموارد الواردة في أطر البرمجة القطرية على ضوء التنفيذ الفعلي للبرامج، لا سيما وأنه تمت الإشارة إليها على أنها من أصعب الخطوات في صياغة إطار البرمجة القطرية.

47- ووفقًا للخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية، يتم تقدير الموارد بحسب ما يستلزمه تنفيذ إطار البرمجة القطرية ومن ثم يصدّق موظفو المكتب الإقليمي على مجموعة الأهداف المحددة. وأفادت بعض ممثلات المنظمة بأنه عندما يتم تقييم فرص التمويل المحتملة، تعتبر مخصصات ميزانية الحكومة لقطاع فرعي معيّن عاملاً أساسيًا يؤخذ في الاعتبار لتقدير المبلغ الإجمالي للموارد اللازمة لإطار البرمجة القطرية.

48- ومن بين 55 إطار برمجة قطرية تم تحليلها، حقق بلدان فقط (جنوب السودان وزمبابوي) أهدافهما لتعبئة الموارد. وفي المتوسط، تضع المكاتب القطرية أهدافًا غير واقعية في ما يبدو، إذ تبالغ في تقدير المستوى الفعلي للتنفيذ بحوالي 4.8 مرّات. وفي بعض الحالات، مثل أذربيجان والهند<sup>19</sup> والأردن وتركيا وإندونيسيا، كانت المبالغة في التقدير عشر مرّات أعلى. وبحسب الإقليم (الشكل 5)، تحدد المكاتب القطرية في أفريقيا الأهداف الأكثر واقعية (2.7 مرّات)، تليها أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (4.5 مرّات)، والشرق الأدنى وشمال أفريقيا (6.5 مرّات)، وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وآسيا الوسطى (6.9 مرّات على التوالي).<sup>20</sup>

49- ولوحظ وجود علاقة عكسية بين حجم المكتب القطري ومستوى الواقعية في أهداف تعبئة الموارد (الشكل 6). فكلما كان المكتب القطري أكبر،<sup>21</sup> كلما اقترب الهدف من التنفيذ الفعلي. ويمكن أن يعكس ذلك حقيقة أن المكاتب الأصغر حجمًا تميل إلى مراعاة "رغبتها" التي لم تتحقق في الماضي. ويمكن أن يفسّر ذلك أيضًا لماذا كانت الأهداف أكثر واقعية في أفريقيا التي تميل إلى امتلاك حافطات مشاريع أكبر وبالتالي مكاتب أكبر.

<sup>19</sup> كان من المفترض أن يُقدّم تقدير موارد الهند في غضون ثلاث إلى سبع سنوات.

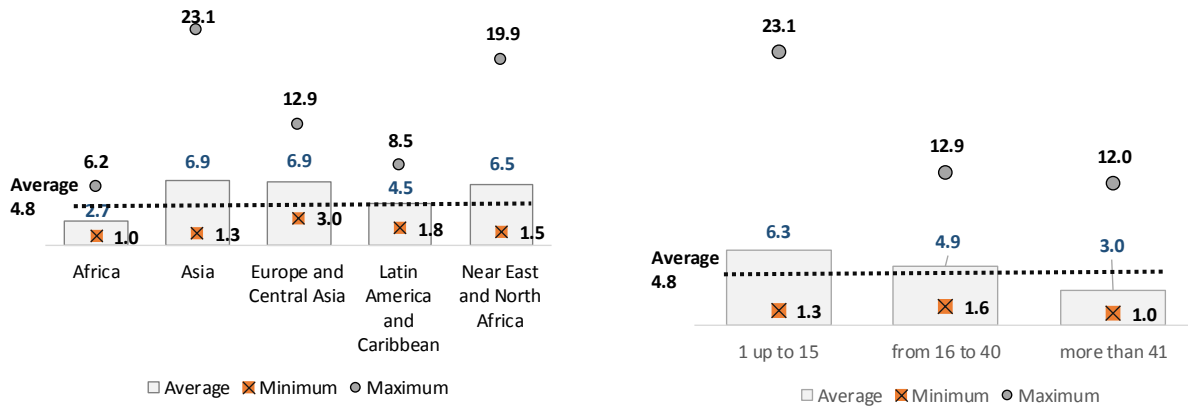
<sup>20</sup> في بعض الحالات، يدل الفارق بين هذه الأرقام على تغيير في طبيعة حافطة المشاريع في المكاتب القطرية، مثلًا من التنمية إلى الطوارئ أو تنبؤ الأموال غير التقليدية.

<sup>21</sup> يقاس الحجم من خلال العدد المتوسط للموظفين (الموظفين العاديين والميدانيين في المنظمة والموظفين الحكوميين) والمستشارين.



## الشكل 5: المؤشر بحسب الإقليم

## الشكل 6: المؤشر بحسب حجم المكتب (عدد الموظفين)



المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها من نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية (في ديسمبر/كانون الأول 2018) وأطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015

50- ولا يبدو أن حجم الموارد المتاحة في المكاتب القطرية وقت صياغة إطار البرمجة القطرية، إن كان من المشاريع أو برامج التعاون التقني أو مصادر التمويل الأخرى، يؤثر على المؤشر الذي تم تحليله بطريقة منهجية. ولم يجد الفريق أنماطاً متميزة بين الأقاليم وأحجام المكاتب القطرية المختلفة.

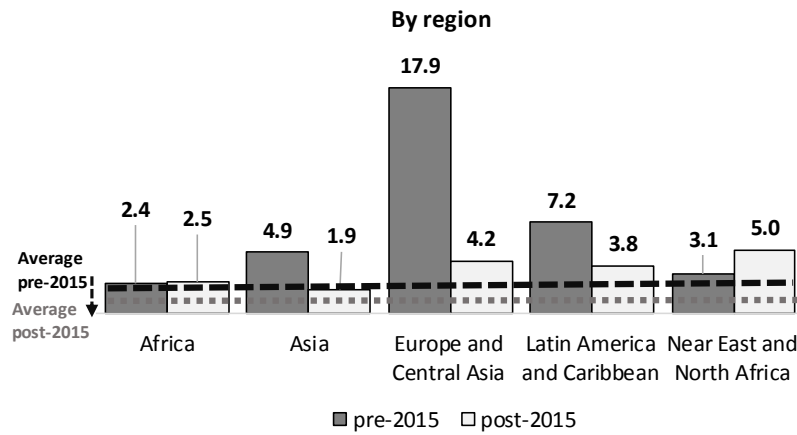
51- وبالإضافة إلى ذلك، تُظهر مقارنة هذا المؤشر على مر الزمن أن المكاتب القطرية قد أصبحت عمومًا أكثر قدرة على التخطيط لاستراتيجية تعبئة الموارد وعلى توجيهها. واختار الفريق لإجراء هذا التمرين، 29 بلدًا<sup>22</sup> وضعوا أطر برمجة قطرية بصيغتها الشكلية<sup>23</sup> القائمة قبل عام 2015 وبعده (الشكلان 7 و 8).<sup>24</sup> وتشير النتائج الإجمالية إلى أنه تم إحراز التقدم في وضع تقديرات أكثر واقعية للموارد اللازمة، لا سيما في المكاتب القطرية الأصغر حجمًا، وفي آسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وكانت أفريقيا تحدد أهدافًا واقعية طيلة الفترتين.

<sup>22</sup> البلدان هي: (أ) أفريقيا: إثيوبيا وبنين وبوركينا فاسو وتشاد وتنزانيا وجمهورية أفريقيا الوسطى وزامبيا وزمبابوي وسوازيلند وغابون وغامبيا وكابو فيردي وليبيريا وموزامبيق والنيجر؛ و(ب) آسيا والمحيط الهادئ: أفغانستان والصين وفيت نام؛ و(ج) أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى: بيلاروس، وجمهورية مولدوفا؛ و(د) أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: أوروغواي وبربادوس وسانتا لوسيا والسلفادور وبليز؛ و(هـ) الشرق الأدنى وشمال أفريقيا: تونس ولبنان والمغرب.

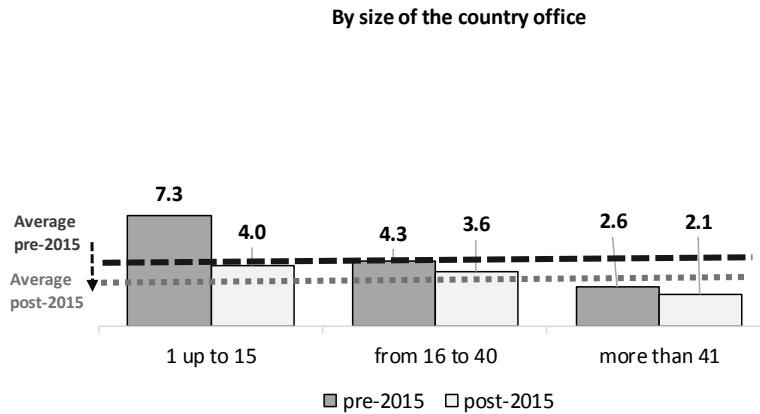
<sup>23</sup> بالنسبة إلى أطر البرمجة القطرية التي وضعت قبل عام 2015، قارن المؤشر للموارد اللازمة عند وضع إطار البرمجة القطرية (الإطار كما تمت صياغته) وعند التسليم بعد انتهاء تنفيذ الإطار (الإطار كما تم تنفيذه).

<sup>24</sup> ترتبط الاختلافات في المؤشر المتوسط في الشكلين 7 و 8 بالاختيار المقصود للبلدان بالاستناد إلى وجود أطر برمجة قطرية بصيغتها الشكلية القائمة قبل عام 2015 وبعده.

الشكل 7: المؤشر على مر الزمن - المتوسط بحسب الإقليم



الشكل 8: المؤشر على مر الزمن - المتوسط بحسب حجم المكتب القطري (عدد الموظفين)



المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها من نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية (في ديسمبر/كانون الأول 2018) وأطر البرمجة القطرية

52- وعلى الرغم من التحسينات التي تم إدخالها على تحديد الأهداف، لا يزال هناك تباين ملحوظ بين الأهداف المتعلقة بالموارد والتسليم الفعلي. ويشير ذلك إلى أنه على الرغم من وجود الخطوط التوجيهية الجديدة لإطار البرمجة القطرية، فإن التوجيهات أو المنهجية أو الرقابة المتبعة في تحديد أهداف واقعية لتعبئة الموارد ليست مواتية أو فعالة. وقد بذلت المنظمة جهودًا لاستعراض أهداف تعبئة الموارد التي تحددها المكاتب القطرية ولتعديلها سنويًا. وتم توفير الأدوات والتوجيهات إلى المكاتب القطرية لتحديث أهداف تعبئة الموارد الخاصة بالمشروع واستعراضها. ولكن لم يتم تحديث الأهداف المعدلة في أطر البرمجة القطرية.

53- وكما أشار العديد من ممثلات وموظفي المنظمة، فإن التباين بين أهداف تعبئة الموارد والقدرة على التسليم قد يؤثر على الثقة بين المنظمة ونظرائها، لا سيما الحكومات، بما أنه في الكثير من الأحيان لا يتم الارتقاء إلى مستوى

التوقعات المطروحة. ولتجنب خطر فقدان المصادقية، ستحتاج أطر البرمجة القطرية إلى تحديد بعض السيناريوهات الواقعية بالاستناد إلى مستويات مختلفة من التوقعات وحالات الطوارئ.

54- وعلاوةً على ذلك، لا يتم عادةً تسجيل نفقات البرامج العالمية والمبادرات الإقليمية على المستوى القطري حتى ولو تم تنفيذها على هذا المستوى. ويمكن أن يرسم ذلك صورة مشوّهة عن الوضع المالي. فعلى سبيل المثال، بلغت قيمة التسليم المسجلة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية حوالي 1.7 ملايين دولار أمريكي في حين كانت قيمة التسليم الفعلي، بما يشمل البرامج العالمية والمبادرات الإقليمية، حوالي 5 ملايين دولار أمريكي.

## 2-2-2 الرصد والتقييم

النتيجة 6- لا يجري رصد المساهمة على مستوى النواتج (النواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية) بطريقة منهجية. ولا ترتبط مؤشرات إطار البرمجة القطرية عامةً بمؤشرات البرامج/المشاريع الميدانية، مما يعيق جمع البيانات بطريقة فعالة. ولا يتم استخدام إطار البرمجة القطرية بصورة منهجية لتتبع التقدم المحرز على مستوى النتائج المحققة ولتكييف البرنامج بناءً على ذلك.

55- تشير الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية إلى أن الرصد والإبلاغ يملكان هدفًا مزدوجًا يتمثل في توفير المعلومات بشأن التقدم المحرز وإدخال التعديلات حسب الحاجة لتحقيق النتائج المنشودة. وتملك المنظمة نظامين لرصد النتائج والإبلاغ عنها، وهما: نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية، للرصد على مستوى المشروع؛ ونظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم، للرصد والإبلاغ على ضوء الإطار الاستراتيجي. بالإضافة إلى ذلك، فإنه من المتوقع أن تقوم ممثلات المنظمة بتتبع التقدم المحرز والإبلاغ عنه في التقارير القطرية السنوية. وأشار عدد من الممثلات إلى أن التقرير السنوي، بصيغته الشكلية وهيكله الحاليين، يركّز بصورة خاصة على الإبلاغ عن الأنشطة والنتائج وهو موجّه نحو رفع التقارير على مستوى المنظمة، ولكنه ليس مناسبًا جدًا لمشاركته مع النظراء الوطنيين.

56- ولاحظت بعض تقييمات البرامج القطرية (دول شرق البحر الكاريبي وغواتيمالا وقرغيزستان ومصر وهندوراس) أنه لا يتم تعقب التقدم المحرز بشكل ملائم أو منهجي، وحددت حالات عديدة تتسم بقلة الاتساق بين مؤشرات رصد المشاريع الميدانية ومؤشرات إطار البرمجة القطرية. وفي حالة الكاميرون، لم يتم تتبع التقدم المحرز على الرغم من أن إطار البرمجة القطرية ترافق مع خطة للرصد ومصفوفة للنتائج.

57- وتمثلت إحدى الصعوبات المشار إليها في تقييمات البرامج القطرية والمتعلقة بإجراء الرصد ذي الصلة، في غياب مسارات محددة بوضوح تفصل بين "مخرجات" إطار البرمجة القطرية ونواتج هذا الأخير المعلن عنها. وفي هذا الخصوص، أشارت بعض تقييمات أطر البرامج القطرية إلى المؤشرات غير الواقعية التي تم اختيارها لرصد التقدم المحرز وإلى غياب البيانات والأهداف الأساسية ذات الصلة.

58- وبين استعراض 55 إطارًا للبرمجة القطرية تم وضعهم بعد عام 2015 أن 12 من هذه الأطر تضمنوا مؤشرات تقيس الأنشطة وليس النتائج وأن 42 منها افتقروا إلى البيانات أو الأهداف الأساسية. وأشارت بعض ممثلات المنظمة إلى أن واحدة من القيود أمام قياس النتائج واستخدام المعلومات لصنع القرارات تمثلت في مزيج من المهارات والقدرات التي يتمتع بها المكتب القطري لتنفيذ إطار البرمجة القطرية بطريقة ملائمة وتتبع التقدم المحرز فيه.

## 3-2-2 الشراكات

النتيجة 7- يتم عادةً تصميم أطر البرمجة القطرية بالتعاون مع الكيانات الحكومية. ولا يزال هناك تحديات تتعلق بتوسيع نطاق الشركاء المعنيين واعتبارهم شركاء في تحقيق النتائج.

59- توفر الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية توجيهات للعمل مع الحكومة وصانعي القرارات الآخرين على مواضيع متعددة، مثل تغيير المناخ والتغذية. ولكن يتم توفير القليل من التوجيهات والدعم في ما يتعلق بكيفية العمل مع هذه المؤسسات وإدارة الشراكات معها خارج نطاق الموافقة على إطار البرمجة القطرية، أي خلال عملية تنفيذ هذا الإطار.

60- واستنتجت ثمانية تقييمات للبرامج القطرية أن عملية صياغة إطار البرمجة القطرية لم تكن شاملة بما فيه الكفاية (بما في ذلك بعض الوزارات الحكومية) وانطوت على فرص ضائعة لبناء شراكات أقوى على المستويات الاستراتيجية. وكان من الممكن إشراك المزيد من الشركاء في صياغة إطار البرمجة القطرية بغية توسيع نطاق التحليل وتنويع المنظورات؛ ولا بد من استشارة المانحين بشكل أفضل لتعبئة الموارد بفعالية أكبر. كذلك، لاحظت تقييمات البرامج القطرية أن إشراك وكالات الأمم المتحدة الأخرى ومنظمات المجتمع المدني يمكن أن يساعد على إطلاق حوار بشأن السياسات واستكشاف فرص بناء الشراكات.

61- **الشراكات مع الحكومة.** ذكر موظفو المكتب الإقليمي وممثلات المنظمة ثلاثة تحديات تؤثر على صياغة إطار البرمجة القطرية وتنفيذه في هذا الصدد. أولاً، إن ولاية منظمة الأغذية والزراعة أوسع في معظم الحالات من ولاية وزارة الزراعة. وثانياً، تقع مسؤوليات التخطيط واتخاذ القرارات المتعلقة بالالتزامات المالية من الموارد الوطنية (أو موارد المساعدة الإنمائية الخاضعة للحكومة) على عاتق وزارات أو وكالات تخطيط أخرى. وثالثاً، تُعطى الولاية المتعلقة بمواضيع من قبيل تغيير المناخ أو إدارة الموارد الطبيعية أو التنمية الريفية، لمجموعة واسعة من الوزارات وفي بعض الحالات لمكتب الرئيس أو رئيس الوزراء. ويمكن أن يكون غياب الآليات لدعم الانخراط المنتظم مع الشركاء (أي خارج نطاق الموافقة على إطار البرمجة القطرية) قد عرقل مشاركة هؤلاء على نحو أكبر في تنفيذ إطار البرمجة القطرية.

62- **الشراكات مع منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.** في عام 2017، كشف الأمين العام للأمم المتحدة عن خطة عمل خاصة بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية على المستوى القطري. وتستند خطة العمل هذه التي لا

تزال قيد التطوير في عام 2018، إلى أهداف التنمية المستدامة، وإعلاني باريس وأكرا بشأن فعالية المساعدة، والنداء من أجل جعل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية أكثر تنسيقًا واتساقًا على المستوى القطري.

63- كما تخصص الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية ملحقًا (الملحق 2: الروابط بمنظومة الأمم المتحدة) لتقوم المكاتب القطرية بوصف مكانة منظمة الأغذية والزراعة داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، مع التركيز على التزام المنظمة في عمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتنفيذه. وتضمنت معظم أطر البرمجة القطرية التي تم استعراضها وصفًا محدودًا لعمل منظمة الأغذية والزراعة في فريق الأمم المتحدة القطري. ولكن وجد الفريق في بعض التقارير السنوية لممثليات المنظمة وصفًا مفصلاً للتعاون مع وكالات أخرى، بما في ذلك:

- في بنغلاديش، حيث وضعت منظمة الأغذية والزراعة، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة العالمية إطارًا استراتيجيًا لتفعيل نُهج الصحة الواحدة من أجل الوقاية من الأمراض العالية التأثير ومكافحتها، مع التشارك في دعم المشاريع الرائدة وحلقات العمل والجهود التعاونية.
- وفي كينيا، حيث دعمت منظمة الأغذية والزراعة عناصر الزراعة المراعية للتغذية وسلامة الأغذية في دليل اليونيسيف بشأن التغذية التكميلية.
- وفي جنوب السودان، حيث أطلقت منظمة الأغذية والزراعة مُهَجًا جديدة لتجريب خطط القسائم التغذوية بالشراكة مع المنظمة الدولية للهجرة، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي بهدف تقديم مجموعة من المستلزمات للاستجابة السريعة.

64- وكان التعاون القائم على المستوى القطري بين منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي جليًا في العديد من التقييمات على الرغم من أنه كان سائدًا بصورة أساسية على مستوى المشاريع ومن خلال تبادل المعارف والمشاورات. ولم يجد الفريق سوى القليل من الأمثلة على الالتزام البرنامجي مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي. ووقع الفريق كذلك على أمثلة واعدة على التعاون بين برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة في عملية لصياغة البرامج تهدف إلى وضع هدف التنمية المستدامة 2 في موقع استراتيجي داخل برامجهما القطرية. ويسلّط الإطار 3 الضوء على العديد من الأمثلة.

### الإطار 3: التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي في مجال البرمجة القطرية

- **أفغانستان:** شاركت منظمة الأغذية والزراعة في تمويل الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع. ووقعت الوكالتان اتفاقًا لدعم إنشاء أمانة لخطة عمل أفغانستان المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية.
- **كمبوديا:** يقوم فريق دعم فني بتوفير الدعم لعملية الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع، وتعتبر منظمة الأغذية والزراعة جزءًا من أمانتها. وتسعى كل من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي، من خلال هذا الاستعراض، إلى مواءمة برامجهما مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفترة 2019-2023.

- **كوت ديفوار:** تعمل منظمة الأغذية والزراعة مع برنامج الأغذية العالمي على الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع، وعلى تحسين الرصد والإبلاغ في ما يتعلق بهدف التنمية المستدامة 2 والمقاصد والمؤشرات ذات الصلة به.
- **غامبيا:** شاركت منظمة الأغذية والزراعة في تيسير وتمويل الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع. كما أنها تشارك في المجلس الاستشاري وتؤدي دور الأمانة الخاصة بالاستعراض إلى جانب برنامج الأغذية العالمي.

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها من أطر البرمجة القطرية التي وضعت بعد عام 2015

### 3-2 الجدوى البرنامجية من إطار البرمجة القطرية

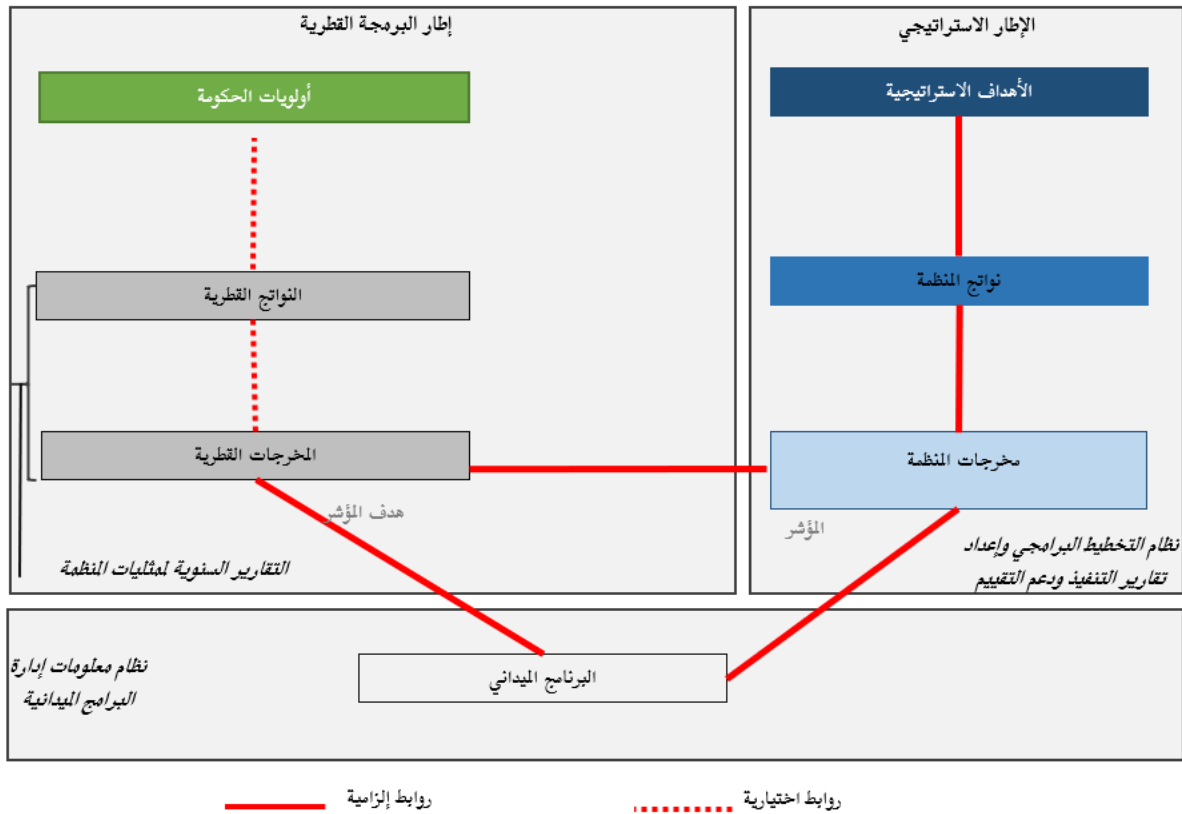
65- يستكشف هذا القسم جوانب الإدارة المستندة إلى النتائج في إطار البرمجة القطرية من حيث جدواها في تحقيق الغرض المزدوج منها؛ وتعزيز الإدارة المستندة إلى النتائج على المستويين القطري (مواءمة البرنامج الميداني مع الأولويات الوطنية) والعالمي (مواءمة النتائج على المستوى القطري مع النتائج المحددة في الإطار الاستراتيجي). كما أنه يستعرض التقدم المحرز في تعزيز المساواة بين الجنسين والمساهمات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال أطر البرمجة القطرية.

#### 3-2-1 الإدارة المستندة إلى النتائج

النتيجة 8- على المستوى القطري، تفتقر أطر البرمجة القطرية وإطار نتائجها عادةً إلى نظرية التغيير التي تشرح كيف سيساهم البرنامج القطري في تحقيق الأولويات الوطنية. وعلى مستوى المنظمة، تحسّنت عملية وضع أطر البرمجة القطرية في ما يتعلق بتواؤمها مع الإطار الاستراتيجي وتم الحرص على تحقيق الاتساق على مستوى المخرجات. ولا يفرض استعمال المخرجات لقياس الأداء وتحديد الأهداف إلى الإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري.

66- تشمل سلسلة نتائج إطار البرمجة القطرية المبينة في الشكل 9، الأولويات الحكومية والنواتج القطرية (إن توافرت) والمخرجات القطرية؛ وترتبط هذه الأخيرة بمؤشر مخرجات المنظمة. كما ترتبط البرامج الميدانية، أي حافظة مشاريع المنظمة على المستوى القطري والتي تساهم في النواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية (إذا تحددت)، بمخرجات المنظمة وبمخرجات إطار البرمجة القطرية.

## الشكل 9: سلسلة نتائج إطار البرمجة القطرية



المصدر: وضعت من قبل المؤلفين

67- ويُعرض أساس نظام الإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري في إطار البرمجة القطرية، لا سيما في القسم الثاني منه (مساهمة منظمة الأغذية والزراعة والنتائج المنشودة)، وفي الملحق 1 (مصفوفة النتائج).

68- وتنص الخطوط التوجيهية الحالية لإطار البرمجة القطرية على أن تحديد النواتج القطرية أمراً اختيارياً. وإذا افتقر إطار البرمجة القطرية للنواتج المحددة تحديداً جيداً والتي يمكن تحقيقها،<sup>25</sup> هناك احتمال في أن يولد برنامجاً ميدانياً عائماً من غير نقطة مرجعية لإدارته على أساس النتائج التي تم تحقيقها. ويتم عادةً تحديد أولويات الحكومة على مستوى أعلى ويكون نطاقها أوسع، وبالتالي لا يمكن استخدامها كنقطة مرجعية أساسية في إدارة برنامج المنظمة.

69- ولاحظ الفريق أن أغلبية أطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015 التي تم استعراضها قد حددت نواتج قطرية من غير أن تشمل مؤشرات على مستوى هذه النواتج. كذلك ليس من الواضح ما إذا كانت أطر البرمجة القطرية تؤيدها نظريات التغيير لتبيان كيف سيولد برنامج المنظمة نتائج تساهم في المقابل في تحقيق أولويات الحكومة.

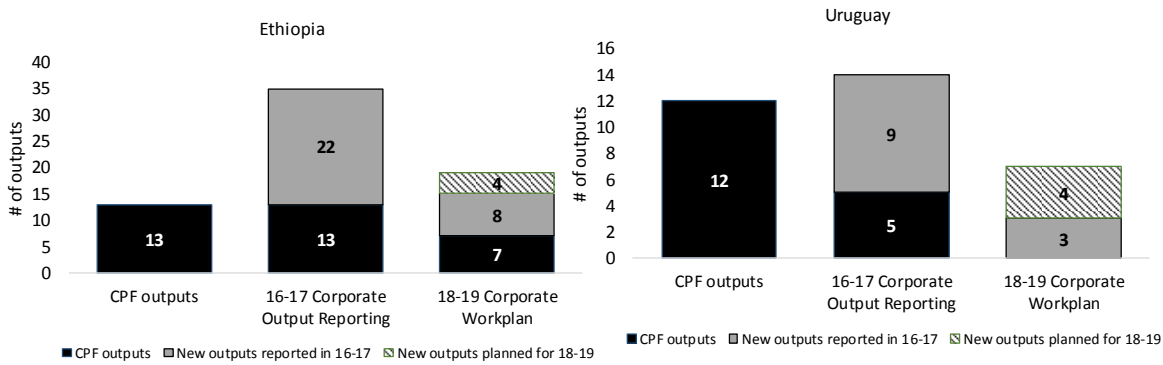
70- ويتمثل هدف آخر لأطر البرمجة القطرية في الحرص على اتساق عمل المنظمة على المستوى القطري مع خطة العمل العالمية للبلدان الأعضاء كما هو معبر عنه في الإطار الاستراتيجي للمنظمة (النتائج المؤسسية). ويعد هدف

<sup>25</sup> يمكن تحقيق هذه النواتج من خلال الجهود المشتركة التي تبذلها منظمة الأغذية والزراعة وشركائها، بمن فيهم الحكومة.

مؤشر إطار البرمجة القطرية ومؤشر مخرجات المنظمة، عنصر التخطيط والرصد والإبلاغ الرئيسي في إطار البرمجة القطرية من هذا المنظور. وتملك المنظمة نظامًا مؤسسيًا (نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم) يمكن المكاتب القطرية من تسجيل النتائج المخطط لها كل سنتين وتقديم التقارير بشأن المخرجات كل سنة.

71- وقارن الفريق المخرجات المبلغ عنها للفترة 2016-2017 والمخطط لها للفترة 2018-2019 على ضوء هدف مخرجات إطار البرمجة القطرية. ولوحظ أن جميع الدول الـ 55 التي تملك إطار برمجة قطرية وضع بعد عام 2015 قد انحرفت عن أهداف مؤشر إطار البرمجة القطرية المتفق عليها من خلال اعتماد مخرجات جديدة ورفع التقارير على ضوء عدد أقل من المخرجات. وتظهر بعض الأمثلة على ذلك في الشكل 10. ويرد التحليل المتعلق بجميع البلدان التي تملك إطار برمجة قطرية وضع بعد عام 2015 في المرفق 6.

الشكل 10: أمثلة على عدم الاتساق بين إطار البرمجة القطرية ومخرجات المنظمة: إثيوبيا وأوروغواي



المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى المعلومات التي تم جمعها من نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم وأطر البرمجة القطرية الموضوعة بعد عام 2015.

72- وقام التقرير الشامل لسنة 2016 الذي وضعه مكتب المفتش العام بشأن تنفيذ الإطار الاستراتيجي للمنظمة في المكاتب القطرية، بتحليل الأسباب الجذرية والمعوقات التي تحد من الاتساق بين البرامج الاستراتيجية والمبادرات الإقليمية وإطار البرمجة القطرية. ويتمشى تحليل مكتب المفتش العام مع تحليل الفريق الوارد في الشكل 10 والمتعلق بأوجه التباين بين مخرجات المكاتب القطرية المحددة والمسجلة في نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم، ومخرجات إطار البرمجة القطرية.

73- وتكشف أوجه عدم الاتساق هذه عن بعض المشاكل المتعلقة بتحديد الأهداف بالاستناد إلى المخرجات. فيعتبر إطار البرمجة القطرية أداة تحدد بشكل عام أهداف البرنامج والنتائج المنشودة في الأجل المتوسط وتشرح الأساس المنطقي والنظرية التي تستند إليها هذه الأهداف والنتائج فضلاً عن الاستراتيجية لتحقيقها. ومن ناحية أخرى، تملك المشاريع والأنشطة التي يتألف منها البرنامج الميداني، مصادر ومراحل تنفيذ مختلفة. وبالتالي، سيكون هناك أوجه عدم اتساق إذا ما اعتُبر إطار البرمجة القطرية كمجموعة من المشاريع والأنشطة التي تنتج عددًا محددًا من المخرجات. ولا تقوّض هذه الأدلة جودة أو أهمية النتائج التي يحققها المكتب القطري والعمل الذي ينجزه؛



بل تطرح التساؤلات حول أهمية جعل الأهداف على مستوى المخرجات في مصفوفة نتائج إطار البرمجة القطرية، المحرك الرئيسي للإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري.

## 2-3-2 إدماج أهداف التنمية المستدامة

النتيجة 9- يجري حاليًا إدماج أهداف التنمية المستدامة على المستوى الوطني وكذلك في البرمجة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة. وينبغي أن تولي أطر البرمجة القطرية المستقبلية الانتباه لهذا الجانب.

74- تجسّد أهداف التنمية المستدامة الالتزامات العالمية التي سيتم الوفاء بها من خلال إجراءات تتخذ على المستوى الوطني عبر تحديد إنجازات تقدّمية في مجال التنمية لعام 2030. وتنطبق هذه الأهداف على جميع البلدان، وتنجم عن عملية تنطلق من القاعدة إلى القمة، وتعالج القضايا الإنمائية الأساسية. ويجري الأخذ تدريجيًا بأهداف التنمية المستدامة في برامج/خطط التنمية الوطنية، ويحصل ذلك جزئيًا من خلال اعتماد المقاصد والمؤشرات الخاصة بها.

75- وتقدم الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية منذ أبريل/نيسان 2017، توجيهات بشكل أعمق بشأن إدراج أهداف التنمية المستدامة على مستوى المخرجات القطرية، وقد أدمجت الأهداف الاستراتيجية المنقحة للمنظمة اعتبارًا من عام 2018 مقاصد ومؤشرات مختارة من أهداف التنمية المستدامة.<sup>26</sup>

76- وتملك المنظمة تفويضًا قويًا على المستوى العالمي في ما يتعلّق بأهداف التنمية المستدامة. فهي وكالة راعية لإحدى وعشرين مؤشرًا من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة<sup>27</sup>، وهي مسؤولة عن تجميع البيانات من البلدان وكذلك عن دعم القدرات الوطنية لجمع البيانات في الوقت نفسه. ويساهم عمل المنظمة بطريقة مباشرة في 25 مؤشرًا لأهداف التنمية المستدامة ويقدم كذلك مساهمات غير مباشرة في مؤشرات عديدة أخرى. وترتبط سبعة من أهداف التنمية المستدامة مباشرة بالزراعة وإدارة الموارد الطبيعية (الأهداف 1 و2 و6 و12 و13 و14 و15) فيما تتم معالجة أربعة أهداف أخرى على أنها مشتركة بين القطاعات (الأهداف 5 و7 و8 و17).

77- ويُعد استحداث الخطط الوطنية لتحديد مقاصد أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها، عملية وطنية لا يمكن أن يقوم أي طرف خارجي بفرضها. وعلى الرغم من أن العديد من البلدان قد أخذ بأهداف التنمية المستدامة، لا يزال العديد من البلدان الأخرى في مرحلة الاعتماد. وقد التزمت بعض البلدان بإجراء استعراضات طوعية وطنية<sup>28</sup> ينبغي أن تستند في الحالة المثلى إلى تقييمات التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وإن الوكالات من قبيل منظمة الأغذية والزراعة في وضع ملائم يسمح لها بدعم مثل هذه الممارسات، لا سيما تلك المرتبطة بالنواتج ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة والواردة في أطر البرمجة القطرية. ويمكن أن تستفيد هذه الأطر أيضًا من المعلومات والتحليلات التي يُضطلع بها أثناء الاستعراضات المماثلة.

<sup>26</sup> برنامج العمل والميزانية للفترة 2018-2019 (<http://www.fao.org/3/a-ms278a.pdf>)

<sup>27</sup> FAO and the SDGs, 2017 (<http://www.fao.org/3/a-i6919a.pdf>)

<sup>28</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/nationalreviews>

### 3-3-2 إدماج القضايا الجنسانية

النتيجة 10- كان إدماج البعد الجنساني في أطر البرمجة القطرية من خلال التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين متفاوتًا من حيث التوقيت والجودة على السواء.

78- تقرّ الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية بأهمية تعميم المساواة بين الجنسين. وامتثالاً لسياسة المنظمة المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، تُعدّ المكاتب القطرية التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين من أجل تحليل الأبعاد الجنسانية وأوجه عدم المساواة القائمة والتحديات في القطاعات الزراعية والريفية. وتهدف هذه التقارير إلى تحديد المجالات التي يمكن أن تؤدي فيها منظمة الأغذية والزراعة وشركائها دورًا في معالجة القضايا الجنسانية.

79- وأجرت المنظمة حتى اليوم 47 تقييمًا قطريًا للمساواة بين الجنسين<sup>29</sup>. واضطلع 13 بلدًا (24 في المائة) وضعوا إطارًا للبرمجة القطرية بعد عام 2015 بتقييم قطري للمساواة بين الجنسين، وهم أرمينيا وتركيا وتشاد وزامبيا وزمبابوي والسلفادور والصين وطاجيكستان وغابون ولبنان وليبيريا وموزامبيق والنيجر. وجاء التقييم القطري للمساواة بين الجنسين قبل أطر البرمجة القطرية في أربعة من هذه البلدان، هي أرمينيا وزامبيا والسلفادور وغابون. ووضع التقييم القطري للمساواة بين الجنسين وإطار البرمجة القطرية وتم إصدارهما بفارق شهور قليلة في ستة بلدان، هي تركيا وتشاد وطاجيكستان ولبنان وموزامبيق والنيجر. وجاء التقييم القطري للمساواة بين الجنسين بعد إطار البرمجة القطرية في ثلاثة بلدان، هي زمبابوي والصين وليبيريا.

80- وتم تحديد السياسات الوطنية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين والأطر التنظيمية الأخرى ذات الصلة وتفصيلها في أطر البرمجة القطرية في البلدان العشرة التي جرت فيها التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين قبل صياغة هذه الأطر الأخيرة أو أثناءه. ولكن غالبًا ما افتقر التحليل إلى المعلومات/البيانات المصنّفة بحسب الجنسين من أجل دعم التقييم، باستثناء أرمينيا والسلفادور حيث أُدرجت مجموعة كبيرة من البيانات المصنّفة بحسب الجنسين في تحليل السياق. وفي أطر البرمجة القطرية العشرة هذه، انعكس منظور مراعاة للقضايا الجنسانية في المجالات ذات الأولوية لإطار البرمجة القطرية. ولكن لا يزال هناك مجال لإدخال التحسينات في ما يتعلق بالمؤشرات المصنّفة بحسب الجنسين.

81- ولاحظت بعض تقييمات البرامج القطرية أيضًا أن القدرة على المستوى القطري لا تزال تمثل مشكلة بالنسبة إلى التعزيز الفعال للمساواة بين الجنسين وتعميم هذه المساواة بينهما. وفي غواتيمالا ونيكاراغوا مثلاً بدأت المنظمة باتخاذ الخطوات لإدماج تعميم المساواة بين الجنسين في برنامجها بطريقة منهجية ولكنها تواجه التحديات في توفير الدعم الفني المنهجي إلى المؤسسات العامة.

<sup>29</sup> تلقى الفريق 22 تقييمًا قطريًا للمساواة بين الجنسين فقط.

### 3- الاستنتاجات والتوصيات

#### 1-3 الاستنتاجات

الاستنتاج 1: في السنوات القليلة الأخيرة، أصلحت منظمة الأغذية والزراعة البرمجة على المستوى القطري بالاستناد إلى التعلم التكيّفي المؤسسي. ولكن لم يحظ إطار البرمجة القطرية حتى الآن بالدعم الكامل الذي يستحقه من المنظمة بأسرها. فتملك هذه الأخيرة المعارف والوسائل للحرص على قيام أولويات إطار البرمجة القطرية على أفضل المعارف الفنية والمتعلقة بالسياق.

3- في السنوات القليلة الماضية، أصلحت منظمة الأغذية والزراعة البرمجة على المستوى القطري بالاستناد إلى التعلم التكيّفي المؤسسي. وقد طوّرت، كجزء من هذه العملية، توجيهات وأدوات إطار البرمجة القطرية التي تتسم بالشمول وحسن الإعداد والوضوح؛ ومع ذلك، لم تترجم التوجيهات دائماً إلى الإجراءات المنشودة. وهناك توافق على أنه يمكن توفير دعم فني وعملي أفضل لتحسين الإعداد لمرحلة "ما قبل إطار البرمجة القطرية" ولتنفيذ هذا الإطار.

4- وأوصت التقييمات الاستراتيجية الأخيرة<sup>30</sup> بأنه يمكن أن تزيد المنظمة من الدعم الذي تقدمه وأن تتعاون مع الحكومات والجهات الفاعلة المحلية للحرص على إسناد أطر البرمجة القطرية إلى التحليلات ذات الصلة للسياقات والحركات الإنمائية المحلية. ويمكن أن تتدخل المنظمة أيضاً في مرحلة أبكر (عندما تتم صياغة الخطط الإنمائية) عبر تقديم الإسهامات في التشخيصات الوطنية/المواضيعية أو الاستعراضات الطوعية أو التقييمات القطرية الموحدة. وتضع القدرات الفنية التي تتمتع بها المنظمة هذه الأخيرة في وضع ملائم للمساهمة في مثل هذه العملية.

5- ونظراً إلى العناصر المتعددة الأوجه التي تتألف منها أهداف التنمية المستدامة والإجراءات المتعددة التخصصات اللازمة لإجراء التغييرات التحولية التي تدعو إليها المنظمة، تحتاج صياغة أطر البرمجة القطرية إلى تحليل منهجي وذو جودة للسياق (وتحليل للنزاعات عند الحاجة). وينبغي أن تسترشد أطر البرمجة القطرية أيضاً بالمشاورات الميسرة والشاملة وأن ترصدها الهياكل الحكومية المناسبة عن كثب. ومن المفترض أن يسمح ذلك للمنظمة بأن تثبت موقعها كشريك تنموي استراتيجي وموثوق للحكومات وأصحاب المصلحة المحليين.

الاستنتاج 2: لا يعد إطار البرمجة القطرية بعد أداة فعالة لتعبئة الموارد، والرصد، والرقابة. وهو يميل إلى فقدان أهميته في مرحلة التنفيذ الفعلي بسبب قلة الأدوات والقدرات لدعم نهج برنامجي وبسبب التقدير غير الواقعي للموارد.

<sup>30</sup> إن تقييم مساهمة منظمة الأغذية والزراعة في الحد من الفقر في الريف (التوصية 3) متاح على الموقع: <http://www.fao.org/3/a-bd600e.pdf>.

6- يتطلب النهج البرنامجي الوارد في مفهوم إطار البرمجة القطرية إدارة استراتيجية للصياغة والتنفيذ وتحديد وضعية البرامج. وينطوي ذلك عن الحرص على اتساق وسائل المنظمة (الموارد البشرية والمالية، والقدرات الفنية والعملية) وتعبئتها من أجل المساهمة في تحقيق النواتج القطرية.

7- وفي حين يمكن أن يعبر رفع مستوى أهداف تعبئة الموارد عن التزام المنظمة بتحقيق أثر أكبر في البلد، يمكن أن تعرّض الأهداف الطموحة جدًّا مصداقية المنظمة للخطر بسبب توقعات الشركاء العالية.

الاستنتاج 3: باتت أطر البرمجة القطرية متوائمة بصورة أفضل مع الإطار الاستراتيجي للمنظمة ولكن لا يزال ينبغي أن توفر أساسًا متينًا للإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري. ويتسم الاهتمام بالنواتج القطرية لإطار البرمجة القطرية وسلسلة النتائج المتكاملة التي تربط هذه النواتج صعوداً بالأهداف الوطنية وأهداف التنمية المستدامة والتي يدعمها تحليل دقيق للسياق، ونزولاً ببرنامج المنظمة الميداني وأنشطتها الأخرى الأمر الذي يوفر البنية التحتية لإدارة إطار البرمجة القطرية، بأهمية محورية بالنسبة إلى النهج البرنامجي الذي يتيح الإدارة الفعالة المستندة إلى النتائج.

8- من المتوقع أن يشكل إطار البرمجة القطرية، على المستوى التنظيمي، الأداة التي تسمح بإجراء تخطيط فعال وتحديد الأولويات من أجل تحقيق النتائج المؤسسية للمنظمة على المستوى القطري. وتم إيلاء الانتباه حتى الآن لضمان اتساق مخرجات إطار البرمجة القطرية مع مخرجات المنظمة مع ما ترتب عن ذلك من نتائج متباينة، في حين أنه لم يتم إيلاء الاهتمام الكافي للتخطيط الاستراتيجي ولتحديد الأولويات على المستوى القطري.

9- ويمكن أن تتطور أطر البرمجة القطرية لخدمة الإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري من خلال رسوخها في نظريات التغيير التي تشرح كيف تساهم البرامج الميدانية والمخرجات في تحقيق النواتج القطرية، الأمر الذي سيساهم في المقابل في بلوغ الأهداف الوطنية وأهداف التنمية المستدامة. وينبغي أن تعكس نظريات التغيير أيضًا النواتج التي يمكن تحقيقها والتي تساهم في بلوغ الأهداف الأخرى للمنظمة، مثل المساواة بين الجنسين والاستدامة البيئية.

### 2-3 التوصيات

التوصية 1- يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن تحسّن عملية إطار البرمجة القطرية من خلال إيلاء المزيد من الاهتمام لتحليل السياق، ومشاركة أصحاب المصلحة، والترتيبات الخاصة بالحوكمة.

الإجراءات المقترحة:

- ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على فرق الدعم القطرية وتضمينها موظفين قد عملوا عن كثب مع البلد أو يملكون الخبرة ذات الصلة به.

- ويتعيّن على فرق الدعم القطرية أن تقدم المساعدة في تحليل السياق، أو تقييم الاحتياجات، أو إجراء الدراسات الوطنية ذات الطبيعة الاستراتيجية بهدف توفير أساس متين لتحديد الأولويات الاستراتيجية وتصميم البرنامج.
- وينبغي أن تملك أطر البرمجة القطرية لجنة توجيهية تشمل ممثلين عن الحكومات ومنظمة الأغذية والزراعة والشركاء الرئيسيين الآخرين.

**التوصية 2- يتعيّن على منظمة الأغذية والزراعة أن تحسّن القدرات والأدوات لتقدير الموارد التي يتم تعبئتها، وللرصد والتقييم.**

**الإجراءات المقترحة:**

- تحسين التوجيهات من أجل وضع أهداف معللة تعليلًا واضحًا لتعبئة الموارد وأساليب لضمان جودتها.
- إدراج خطط الرصد والتقييم في أطر البرمجة القطرية.

**التوصية 3- يتعيّن على المنظمة أن تقوي أطر البرمجة القطرية بوصفها أداة فعالة للإدارة المستندة إلى النتائج على المستوى القطري.**

**الإجراءات المقترحة:**

- تحديد النواتج التي يمكن تحقيقها على المستوى القطري في أطر البرمجة القطرية بالاستناد إلى نظريات التغيير الواضحة، مع ربط البرنامج الميداني بالأهداف الوطنية.
- استخدام النواتج عوضًا عن المخرجات كنقطة مرجعية أساسية لقياس الأداء وتحديد الأهداف في ما يتعلق بأطر البرمجة القطرية.
- الحرص على إنتاج التقييمات القطرية للمساواة بين الجنسين واستخدامها في الوقت المناسب في أطر البرمجة القطرية.

يمكن الاطلاع على التقرير الكامل (بما في ذلك المرفقات) لهذا التجميع على الموقع الإلكتروني لمكتب التقييم:

<http://www.fao.org/evaluation/ar/>

## **قائمة المرفقات**

- المرفق 1- قائمة الوثائق التي تم الرجوع إليها
- المرفق 2- قائمة الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات
- المرفق 3- الاستبيان- الدراسة الاستقصائية لممثليات المنظمة

المرفق 4- استعراض وثائق أطر البرمجة القطرية (الموضوعة بعد عام 2015)

المرفق 5- تحليل تقدير الموارد

المرفق 6- اتساق التقارير المتعلقة بإطار البرمجة القطرية