

22 أبريل/نيسان 2008

الملحق

التوصية 6-22- الأسس الجديدة للمكاتب القطرية للمنظمة

اقترح التقييم الخارجي المستقل عشرة معايير لاستعراض المكاتب القطرية القائمة. وهذه المعايير، فيما يبدو، من الكثرة بحيث لا يمكن استخدامها بشكل متسق وعملي. وفيما يلي تحليل لتأثير تلك المعايير على شبكة ممثلي المنظمة واستخدامها في وضع تصورات لتنقيح التغطية القطرية.

(1) قد يتيح "توحيد الأداء" للأمم المتحدة على المستوى القطري فرصاً أمام المنظمة لتحقيق عمليات توحيد ووفورات في التكلفة الإدارية "مفيدة للجميع". ومن الممكن الاستعاضة عن ممثل المنظمة بأخصائي فني في مكتب للأمم المتحدة تحت مظلة منسق الأمم المتحدة القطري. ويمكن أن يزداد حضور المنظمة وفعاليتها، كما يمكن للترتيبات المنقحة أن تسفر عن فعالية في التكلفة، وإن كان يلزم التعامل مع ذلك على أساس كل حالة على حدة لأن وضع موظفي المنظمة في مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاستعانة بخدمات الآخرين قد ثبت من قبل في كثير من الأحيان أنه خيار أكثر تكلفة.

يجري حالياً تنفيذ مبادرة "توحيد الأداء" في ثمانية بلدان¹ متباينة من حيث الخصائص وحجم البرامج الميدانية. ويتراوح تمويل التنفيذ بين 1.3 مليون دولار أمريكي وأكثر من 5 ملايين دولار أمريكي في البلدان الأكبر من حيث حجم البرامج. وسوف يلزم البت في استخدام هذا المعيار على أساس كل حالة على حدة، وسيطلب ذلك إجراء استعراض دقيق لآثار التكاليف المترتبة على قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو أي وحدة خدمات مشتركة بتنفيذ مشروعات المنظمة. كما سيلزم النظر في الدروس المستفادة من عملية "توحيد الأداء" الجارية.

(2) حجم البرنامج: في حالة انخفاض حجم برنامج قطري إلى ما دون نسبة محددة بالمقارنة بتكاليف المكتب لمدة تتجاوز ثلاث سنوات، ينبغي تحويل المكتب إلى ترتيب آخر ما أقل تكلفة (من قبيل اعتماده لدى بلدان متعددة، والتغطية من قبل مكتب إقليمي). ويمكن استخدام نسبة أعلى باستمرار من 1 إلى 3 كمقياس معياري في هذا الصدد.

من شأن تطبيق هذا المعيار على المكاتب القائمة استناداً إلى بيانات عام 2007 أن يؤثر على زهاء 25 بلداً² ولئن كان من المحتمل إعادة النظر في طريقة تمثيل المنظمة في بعض تلك البلدان من أجل تحقيق الوفورات الممكنة في التكلفة، فإن النسبة بين تكلفة المكتب وحجم البرنامج لا يمكن استخدامها كمعيار إلا في سياق الاعتبارات الأخرى. ومثال ذلك أن

¹ ألبانيا، والرأس الأخضر، وموزامبيق، وباكستان، ورواندا، وتنزانيا، وأوروغواي، وفييت نام.

² بنن، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وكوستاريكا، وكوت ديفوار، وكوبا، والجمهورية الدومينيكية، وإكوادور، والسلفادور، وغامبيا، وغينيا بيساو، وجمهورية إيران الإسلامية، وجامايكا، ولبنان، ومدغشقر، والمغرب، ونيبال، ونيكاراغوا، وبيرو، والسنغال، وجنوب أفريقيا، وترينيداد وتوباغو، وتوغو، وأوروغواي، واليمن..

حجم البرنامج الميداني في سنة معينة لا يرتبط بالضرورة باحتياجات البلد، بل يتوقف على عوامل كثيرة، بما في ذلك الحالة السياسية، والكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان، واهتمام المانحين، وقدرة الموظفين. وعلاوة على ذلك فإن تنفيذ البرنامج القطري ليس سوى وظيفة واحدة من الوظائف الكثيرة لتمثيل المنظمة التي تشمل المشورة بشأن السياسات، والدعوة والاتصالات، والاستجابة لحالات الطوارئ، وما إلى ذلك.

(3) حجم السكان المعتمدين على الزراعة ومستويات فقرهم: فكلما ازدادت درجة الاعتماد على الزراعة وارتفعت مستويات الفقر في أي بلد كلما ازدادت مبررات الإبقاء على مكتب للمنظمة فيه.

يمثل ذلك معياراً رئيسياً وينبغي استخدامه كمنطلق لتحديد حضور المنظمة نوعاً وحجماً. ويمكن استعمال البيانات المتاحة إلى جانب المعايير الأخرى.

(4) مستوى تنمية البلدان: ينبغي أن تنطبق اعتبارات ومعايير خاصة على رعاية وإبقاء مكاتب لممثلي المنظمة في أقل البلدان نمواً التي من المرجح أن تكون أقل قدرة على الحصول على خدمات المنظمة بوسائل أخرى.

يرتبط هذا المعيار ارتباطاً وثيقاً بالمعيار المذكور أعلاه، ويمكن استخدامه هو الآخر كأحد المنطلقات لوضع تصورات لاستعراض الحضور الميداني للمنظمة. وتقيم المنظمة حالياً تمثيلاً كاملاً لها في 40 من البلدان التسعة والأربعين الأقل نمواً، ومنها 8 بلدان تغطيها المنظمة من خلال الاعتماد المتعدد، وبلد واحد غير مشمول في التغطية.

(5) وجود أطر أولويات قطرية للمنظمة معدة جيداً. وينبغي أن تكون هذه الأدوات واقعية في تحديد ما تستطيع المنظمة أن تقوم به فعلاً، مع مراعاة مدى كفاية الموارد ومع ارتباطها بتعبئة الموارد، حسب الاقتضاء.

يجري بالفعل إعداد أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل في 30 بلداً. وتتباين البلدان من حيث النهج التي تطبقها والوتيرة التي تسير بها تبعاً لسياقها الخاص. وسيجري الأخذ تدريجياً بهذه الأداة في جميع البلدان التي يوجد فيها حضور للمنظمة، كما ستشكل هذه الأداة مدخلاً لعملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ولذلك على الرغم من أهمية تلك الأداة في التذكير بالحاجة إلى وضع إطار سليم للبرمجة في تلك البلدان، فإن من العسير تصور الطريقة التي يمكن بها استخدامها كمعيار لاختيار البلدان التي ينبغي أن يكون فيها حضور للمنظمة.

(6) أهمية مشروعات التعاون التقني القائمة بالنسبة للاستراتيجية العامة للمنظمة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ينبغي النظر في مزايا الإبقاء على مكتب للمنظمة عندما تتحدد الأنشطة من خلال الطلب أو عندما توجهها الجهات المانحة بدون أي استراتيجية أو أهداف واضحة، وعندما تثبت الدراسات القطرية أنها لا تحقق أي أثر ملموس أو أي تأثيرات واسعة النطاق.

يرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بالمعيار السابق، ذلك أن الغرض من وضع إطار وطني للأولويات المتوسطة الأجل هو تحديد مجموعة من الأولويات المتوسطة الأجل والاتفاق عليها مع الحكومة المعنية بقصد أن تدعمها المنظمة، مع مراعاة إطار

عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ووثيقة استراتيجية الحد من الفقر، وغيرها من الأدوات. ويلبي هذا الإطار الاحتياجات الزراعية والريفية والإنمائية واحتياجات الأمن الغذائي على المستوى الوطني بعد تحديد أولوياتها مع الحكومة. وسعياً إلى تحقيق أكبر قدر من التأثير فإن مساعدات المنظمة تركز على مجموعة محدودة من الأولويات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية مع وجود احتمال كبير لتمويلها. كما يتماشى الإطار الوطني للأولويات المتوسطة الأجل مع أدوات التخطيط القطرية ويمثل مساهمة المنظمة في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بغية تحقيق التكامل مع عمل الشركاء الآخرين وأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري. ويتعذر مرة أخرى فهم كيفية استخدام ذلك كمعيار للاختيار عندما يستخدم هذا النهج في جميع البلدان التي يوجد فيها حضور للمنظمة.

(7) سهولة خدمة البلد من بلد مجاور وجدوى تكلفة الاعتماد لدى بلدان متعددة، وخاصة لدى البلدان الأصغر التي تكون مجاورة بدرجة معقولة.

يشمل الاعتماد المتعدد لدى بلدان مجاورة حالياً 36 بلداً. ويتلقى ممثل المنظمة دعماً من موظف برامج وطني أو مراسل وطني تبعاً لحجم البرنامج. ويمكن إجراء دراسة متعمقة لتحديد إمكانية زيادة توسيع اتفاقات الاعتماد المتعدد ليشمل البلدان التي يوجد فيها حالياً تمثيل كامل من المنظمة، سواء أكان ذلك من خلال موظف فني منتدب أو ممثل للمنظمة، أو البلدان التي لا يغطيها حالياً أي ممثل من المنظمة. وينبغي أن تراعي الدراسة، من بين جملة أمور، عوامل من قبيل المسافة وسهولة السفر والاتصال وتوفر الموظفين المحليين المؤهلين وتكنولوجيا المعلومات.

(8) إمكانات الزراعة في تحقيق النمو الاقتصادي.

هذا المعيار عام نوعاً ما ويتطلب تحليلاً دقيقاً لكفالة جدوى استخدامه في استعراض أولويات حضور المنظمة.

(9) إمكانات تحقيق مكاسب كبيرة من خلال إقامة شراكات جديدة: فبدلاً من أن يكون للمنظمة حضور واحد على الصعيد القطري، ينبغي النظر في إقامة شراكات مع منظمات أخرى، لتقديم الدعم الفني وكذلك لتلبية احتياجات التمثيل.

الواقع أن المنظمة تبحث حالياً إمكانية تقاسم المكاتب مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في بلدان مختارة، كما بدأت في إجراء مناقشات مع برنامج الأغذية العالمي في هذا الخصوص. ويمكن أيضاً النظر في إمكانية التعاون مع منظمات إقليمية مثل معهد البلدان الأمريكية للتعاون في ميدان الزراعة. على أنه ينبغي عدم الاستهانة بالآثار القانونية والدبلوماسية والإدارية والسياسية لهذا التعاون. وينبغي إجراء استعراض منهجي لفرص إنشاء مكاتب مشتركة، لا سيما في البلدان الأقل احتياجاً إلى دعم من المنظمة.

(10) استعداد الحكومات لتغطية تكاليف الحضور القطري للمنظمة (باستثناء أقل البلدان نموا).

تساهم الكثير من الحكومات بالفعل بسخاء في تكاليف تمثيل المنظمة سواء من خلال المساهمات النقدية النظرية من الحكومات أو من خلال تقديم مساهمات عينية، مثل أماكن العمل والموظفين والمعدات. على أن المساهمات لا ترتبط في بعض الأحيان ارتباطا مباشرا بمستوى التنمية في البلدان ذاتها، وهي ثمرة مفاوضات اتفاقات البلدان المضيئة التي جرت في معظمها في أواخر السبعينات. وأكدت بعض البلدان استعدادها للمساهمة من خلال إنشاء وظائف الموظفين الفنيين المنتدبين/ممثلي المنظمة حيث قامت الحكومات بتغطية تكلفة المكتب بالكامل، باستثناء ممثل المنظمة خلال السنوات القليلة الماضية. وينبغي تشجيع الحكومات على زيادة مساهماتها في إنشاء ممثلات للمنظمة وتمكينها من ممارسة عملها من خلال الموارد البشرية وغير البشرية.