



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
Объединённых Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

A

لجنة البرنامج

الدورة الخامسة عشرة بعد المائة
روما، 26-30 مايو/أيار 2014
تقييم المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية لمنظمة الأغذية والزراعة في آسيا والمحيط الهادئ
موجز

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Masahiro Igarashi

مدير مكتب التقييم

الهاتف: 570-53903 (06)



mj553a

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ 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



منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

مكتب التقييم

تقييم المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية
لمنظمة الأغذية والزراعة
في آسيا والمحيط الهادئ

موجز

PC 115/3

يناير/كانون الثاني 2014

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم

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

الأوصاف المستخدمة في هذا المنتج الإعلامي وطريقة عرض المادة الواردة فيه لا تعبر عن أي رأي أياً كان من جانب منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو فيما يتعلق بسلطات أي منها، أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو إلى منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مشمولة أو غير مشمولة ببراءات اختراع، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة أو تفضيلها لها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره. والآراء المعبر عنها في هذا المنتج الإعلامي تعبر عن آراء مؤلفيها ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر أو سياسات المنظمة.

© FAO 2013

تشجع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة استخدام هذه المواد الإعلامية واستنساخها ونشرها. وما لم يذكر خلاف ذلك، يمكن نسخ هذه المواد وتحميلها وطبعها بغرض الدراسات الخاصة والأبحاث والأهداف التعليمية، أو الاستخدام 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 طلبات الترجمة، وحقوق التصرف، وإعادة البيع، والاستخدامات التجارية الأخرى عبر الموقع التالي: www.fao.org/contact-us/licence-request أو إلى العنوان التالي: copyright@fao.org

وللحصول على مزيد من المعلومات يرجى الاتصال على العنوان التالي:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italy
evaluation@fao.org البريد الإلكتروني:

تشكيل فريق التقييم

- البروفيسور Nurul Alam ، بنغلاديش ، رئيس الفريق
- الدكتورة Maxine Olson ، الولايات المتحدة الأمريكية ، خبيرة الأمم المتحدة
- الدكتور Brian Perry ، المملكة المتحدة ، خبير الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان
- السيد Kolone Vaai ، ساموا ، خبير إقليم المحيط الهادئ
- السيدة Tullia Aiazzi ، مكتب التقييم بمنظمة الأغذية والزراعة ، مديرة التقييم
- السيدة Carlotta de Vivanco ، مكتب التقييم بمنظمة الأغذية والزراعة ، محللة التقييم
- السيدة Genny Bonomi ، مكتب التقييم بمنظمة الأغذية والزراعة ، محللة التقييم

الموجز

معلومات أساسية

م ت 1- في أكتوبر/تشرين الأول 2011، ونظراً للاهتمام الذي حظي به تقييم مكاتب منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) الإقليمية والإقليمية الفرعية للشرق الأدنى، الذي قُدم في وقت أبكر ذلك العام، طلبت لجنة البرنامج في المنظمة من مكتب التقييم إجراء تقييمات مماثلة في جميع الأقاليم التي تعمل فيها المنظمة خلال السنتين التاليتين. وكانت الأقاليم ذات الأولوية لعام 2012 هي أوروبا وآسيا الوسطى وأفريقيا. وكان من المقرر أن تبدأ عمليات التقييم في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وآسيا والمحيط الهادئ في 2013. وطلب من جميع هذه الممارسات أن تتبع منهجية مماثلة، وخاصة من حيث التشاور مع أعضاء المنظمة في أقاليمهم.

م ت 2- أجريت هذه التقييمات على خلفية بيئات حوكمة دينامية وفي وقت يشهد تغييرات تحويلية في المنظمة أُطلقت بقيادة المدير العام في أوائل عام 2012، وهي تتضمن أيضاً تعميق نهج مؤسسي إزاء اللامركزية. ومع ذلك، فقد رُئي أن تقييم مكاتب المنظمة في آسيا والمحيط الهادئ من شأنه أن يوفر أدلة إضافية متعمقة بقدر أكبر بشأن التحديات التي تواجه اللامركزية في الإقليم منذ عام 2004. وضمن فرضية أوسع نطاقاً أن توفر تعليقات التقييم المكونات الأساسية لمنظمة تَعلم قائم على المعرفة مثل منظمة الأغذية والزراعة، يهدف هذا التقييم إلى استخلاص الدروس الهامة التي من شأنها أن تسهم في زيادة تعزيز عمل المنظمة في مجال اللامركزية.

عملية التقييم

م ت 3- بدأ مكتب التقييم مرحلة استكشافية لتقييم المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية للمنظمة في آسيا والمحيط الهادئ في فبراير/شباط 2013. وكان على رأس فريق التقييم استشاري كبير خارجي، وتألف الفريق من ثلاثة استشاريين كبار آخرين وثلاثة مقيمين من مكتب التقييم.

م ت 4- اعتمد التقييم نهجاً تشاركياً، وتشاور على نطاق واسع مع الجهات المعنية في المنظمة، الخارجية والداخلية على السواء. وجرى استعراض مستفيض أثناء عملية التقييم بأكملها لآراء موظفي المنظمة بشأن عملهم، والترتيبات المؤسسية، والإنجازات والتحديات التي يواجهونها؛ وعُممت مسودتا الاختصاصات والتقارير، وأُخذت التعليقات والاقتراحات في الاعتبار حسب الاقتضاء. وبطريقة مماثلة، التُمست على نحو مستفيض آراء أعضاء المنظمة وعمالها ومستخدمي نواتجها وخدماتها وشركاء المنظمة، من خلال مقابلات وزيارات للبلدان واستقصاءات استبائية ومقابلات هاتفية واجتماعات

م ت 5- وعلى غرار غيرها من عمليات تقييم المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، وقع اختيار التقييم في آسيا والمحيط الهادئ على التقييم المستقل للمركزية في المنظمة الذي اكتمل في عام 2004 ليكون "ساعة صفر" يقيس عليها نطاقه وتحليله. وقد تم في بادئ الأمر وضع كافة سياسات المنظمة الرامية إلى تعزيز عملية اللامركزية المؤسسية. ونظرا لاتساع التغييرات التي حدثت في هذا المجال، ولا سيما منذ عام 2010، فقد تم اختيار عدد قليل من المجالات الرئيسية لإجراء مزيد من التحليل المتعمق بشأنها، ألا وهي: الحوكمة، والموارد المتاحة للإقليم؛ وتحديد الأولويات؛ وتعبئة الموارد؛ وتوحيد أداء المنظمة؛ وخدمات الدعم. وعلاوة على ذلك، فقد شمل التقييم التقييم المتعمق لقطاع تقني رئيسي واحد هو الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان. وقد أتاح ذلك نظرة ثاقبة بشأن أهمية وكفاءة وفعالية واستدامة وأثر عمل المنظمة في الإقليم، جميعها وضعت في الاعتبار في التحليل الشامل.

م ت 6- زار فريق التقييم عينة من البلدان، لتجميع مباشر لآراء ووجهات نظر أصحاب الشأن الوطنيين بخصوص هيكل المنظمة وأدائها. وعقدت اجتماعات داخل البلد مع المؤسسات الوطنية والدولية، حسب الاقتضاء؛ كما شكّل التفاعل المباشر مع المستخدمين النهائيين لمشاريع المنظمة جزءاً من العمل على الصعيد القطري، وعلى المستوى المؤسسي ومستوى المجتمع المحلي على حد سواء. وتم القيام بزيارات إلى: بنغلاديش وبوتان وكمبوديا والصين وفيجي وإندونيسيا ومنغوليا وميانمار ونيبال وباكستان غينيا الجديدة¹. وقد تمت زيارة المكتب الإقليمي في آسيا والمحيط الهادئ في بانكوك مرتين، الأولى أثناء المرحلة التحضيرية والمرة الثانية، مع فريق التقييم الكامل. وتمت زيارة المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ الواقع في آبيا مرة واحدة.

م ت 7- تجاوزت المشاورات التي جرت مع أعضاء المنظمة الزيارات القطرية. وعُقد اجتماع مع رؤساء المجموعات الإقليمية في مايو/أيار 2013، أتيحت خلاله الفرصة للأعضاء للإحاطة بالتقييم والتعبير عن وجهات نظرهم بشأنه. ولتُمسّت آراء الأعضاء عن أداء المنظمة في الإقليم على طول عملية التقييم، من خلال إجراء مقابلات خلال الزيارات القطرية ومن خلال استبيان استقصائي. وسيقدم التقرير مصحوباً باستجابة الإدارة، في المؤتمر الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ في مارس/آذار 2014.

م ت 8- استخدم التقييم مجموعة من الأدوات الكمية والنوعية للتوصل إلى أدلة قائمة على التجربة من مصادر أولية وثانوية لمعالجة قضايا التقييم وأسئلته. وأُعدت بعناية مصفوفة تصميم شاملة مع مسائل مستندة إلى قضايا مركزة لتوجيه عملية جمع المعلومات والبيانات وتسهيل الحفاظ على الاتساق والمواءمة مع مسائل التقييم الرئيسية. وقد شملت هذه الأخيرة ما يلي:

- تحليل السياسات والاستراتيجيات والتعميمات ونشرات المدير العام، والقرارات التي تتخذها أجهزة المنظمة الرئاسية، والاستعراضات، والوثائق الأخرى ذات الصلة، الرامية إلى تعزيز شبكة المنظمة وعملياتها وإجراءاتها لتدعيم أدائها وأثرها على المستوى القطري؛

¹ كان فريق التقييم يعتزم زيارة توفالو، غير أن قيوداً لوجستية حالت دون ذلك.

- فحص مدى كفاية موارد المنظمة من الموظفين ومزيج المهارات في الإقليم؛
- عقد مقابلات جماعية وفردية لها هيكل يكاد يكون موحدًا، ويجري تنسيقها من خلال قوائم مرجعية؛
- استبيان استقصائي للدول الأعضاء في الإقليم للتواصل واستطلاع آراء عدد من الدول الأعضاء في المنظمة يفوق العدد الممكن التواصل معه من خلال الزيارات القطرية؛
- استبيان استقصائي لموظفي المنظمة العاملين في الإقليم، لتوسيع عدد المسائل المتصلة باستخدام الوقت وسياسة المنظمة في مجال اللامركزية؛
- دراسات وتحليلات مكتبية لما يلي: حافظة المشروعات؛ وإدارة دورة المشاريع لعينة ممثلة للمبادرات؛ والمعاملات والعمليات والسجلات الإدارية؛ و
- وضع أسس لمقارنة التغطية الجغرافية للمنظمة مع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى في الإقليم.

م ت 9- واجه التقييم أيضا بعض المعوقات والقيود، على وجه الخصوص، غياب المعايير المؤسسية، وسجلات استخدام الوقت وخطوط الأساس، الأمر الذي جعل من الصعب قياس الأداء المؤسسي. كما أن الاستبيان الاستقصائي للدول الأعضاء قد أرسل مباشرة أو من خلال ممثلات المنظمة، إلى ما لا يقل عن ثلاثة شركاء حكوميين رئيسيين في جميع البلدان الأعضاء في الإقليم. وكان انخفاض معدل الاستجابة بالكاد كافيا لاستخلاص الاستنتاجات، ولم يوفر ذلك ردود فعل قوية كما كان متوقعا. كما أن نقص الذاكرة المؤسسية وانتشار الموظفين الجدد في العديد من المكاتب خلق فراغا في اكمال التقييم على الصعيد القطري.

النتائج والاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

م ت 10- كان يتعين على التقييم الرد على مسألتين حاكمتين:

- أ- التقدم الذي أحرزته المنظمة في تنفيذ القرارات المؤسسية لتحقيق اللامركزية بإسناد وظائفها وأدوارها إلى الإقليم؛
- ب- ونتائج سياسات وإجراءات اللامركزية الخاصة بالمنظمة بشأن التنفيذ المؤسسي لأعضائها في الإقليم.

م ت 11- كانت الإجابة البسيطة على السؤال الأول أعلاه، في ضوء التقييم، كما يلي: "حققت المنظمة تقدما في نقل المسؤوليات من مقرها الرئيسي إلى مكاتبها الإقليمية في آسيا والمحيط الهادئ، ولكن ذلك كان بصورة غير متكافئة أقل مما عليه الحال على المستوى القطري". وليست هناك شكوك في أن المكاتب القطرية قد شهدت زيادة في استقلاليتها بدرجة كبيرة مع مرور الوقت، من خلال زيادة تفويض السلطات فيما يتعلق بالمشتريات والتوظيف وتحديد الأولويات، وما إلى ذلك، ولقد تم توطيد العديد من هذه من خلال النظام العالمي لإدارة الموارد في عام 2013. أيضا، تم تعزيز قدرات المنظمة وإبراز صورتها على المستوى القطري في عدد من البلدان من خلال دمج فرق عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في ممثلات المنظمة. ومع ذلك، جاء نقلا عن أحد المدلين بالمعلومات أنه "ثمة تصور بأن الضغط لتحقيق اللامركزية

والتفويض من روما قد أدى إلى التقارب وإعادة تطبيق المركزية في بانكوك". وبالفعل، وكما يُبرز ذلك دليل في التقرير، فيما يتعلق بعدد من العمليات والإجراءات، يبدو أن المكاتب الإقليمية في آسيا والمحيط الهادئ تؤدي أكثر دور "التحكم المركزي"، وأقل منه بكثير دور التمكين وربط العناصر بين المستوى القطري والمقر الرئيسي.

م ت 12- يعتبر التقييم أنه سيكون من المهم التخفيف من حدة هذا التصور من خلال إعراب المنظمة عن نيتها الواضحة والتزامها بتمديد تفويض العمليات التجارية المناسبة إلى مستوى المكاتب القطرية. فمن الضروري أن ينص نموذج المقر الرئيسي المتعلق بوثائق السياسات بشأن اللامركزية والتفويض بوضوح على مركزية دور المكاتب القطرية في تعزيز فعالية المنظمة كمنظمة وفي دعم نتائج المستوى القطري. وينبغي أن يبرز التزام المنظمة بتفويض المسؤوليات المناسبة والمؤهلة إلى مستوى المكاتب القطرية خارج حيز المكاتب الإقليمية بشكل واضح للجميع، استناداً إلى مناقشة شاملة، وتقييم، واختيار المسائل المتعلقة بالتفويض، وخطط التفويض المنفذة على مراحل والمساءلة. وينبغي أن تكون المكاتب الإقليمية أكثر استباقية في نيتها وعملها على إدراج ذلك في خطة عملها ورفع التقارير إلى المقر الرئيسي.

م ت 13- في الوقت نفسه، ثمة سؤال لا يزال مطروحاً عن مدى تحقيق المنظمة، والأهم من ذلك ماذا وأين ينبغي لها في الواقع تحقيق اللامركزية على المستوى القطري. في آسيا والمحيط الهادئ، شأنهما شأن أي مكان آخر في العالم، تتغير حالة التنمية واحتياجات العديد من الأعضاء بسرعة: وهذا يتطلب إعادة النظر وإصلاح النمط والشكل الحاليين لتقديم الدعم وإحداث تأثير ملموس على المستوى الوطني. ينبغي للمنظمة إمعان الفكر في هذا الشأن واقتراح نماذج بديلة من التواجد والتعاون لعضويتها المتنوعة.

م ت 14- يمثل التحدي المحتمل الآخر في الحفاظ على الميزة التنافسية والقيمة المضافة للمنظمة باعتبارها وكالة عالمية متخصصة وذلك بما يكفل تقاسم موارد المنظمة على نحو سليم بين المطالب التنافسية للوظائف المعيارية والتقنية والمطالب البرنامجية للمستوى اللامركزي. وبالتالي، فإن تدابير اللامركزية تقتضي إعادة توازن مستمرة وبعناية، وتقتضي المعايير مع أية تحولات هيكلية ونمطية قد تطرأ في عملية التغيير التنظيمي.

م ت 15- تعد الإجابة على السؤال الثاني أكثر تعقيداً. ليس هناك شك في أن المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ قد عزز مكانته الخاصة وحضوره في الإقليم. ففي جميع البلدان، يتواجد المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ بشكل بارز جداً وهو يمثل بلا شك النقطة المرجعية الرئيسية مباشرة فوق المكاتب القطرية. ومن الناحية القانونية، يعد الموظفون التقنيون للمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، الموظفون التقنيين الرئيسيين لجميع المشاريع الوطنية والإقليمية. وتصدر الأغلبية النسبية من المنتجات المعيارية لإقليم آسيا والمحيط الهادئ عن كل من المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، وعن المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ والمكاتب القطرية مجتمعة في الإقليم. وقد تحسنت عملية الموافقة على مشاريع برنامج التعاون التقني من حيث الكفاءة، وتبين أن تخصيص موارد برنامج التعاون التقني أكثر إنصافاً من ذي قبل. وقد حظيت الأدوات والعمليات من قبيل إطار البرمجة القطرية، ودليل دورة المشروع واستراتيجية تعبئة الموارد والخطوط التوجيهية بقبول جيد وبلاعتراف بالدور التيسيري الذي تلعبه في إدارة البرامج والإنجاز، حتى في هذه المرحلة المبكرة.

م ت 16- تبدو التدابير المتخذة واعدة وتشير إلى إتمام خطوات في الاتجاه الصحيح في كثير من المجالات. ومع ذلك، فإنه لا محالة سوف يُستغرق وقت طويل قبل أن تثبت النتائج العريضة القاعدة والملموسة من حيث الحجم وتماسك حافظة المشاريع على المستوى القطري، ونوعية وثائق المشاريع، والكفاءة في التنفيذ وتوليد النتائج والآثار. ويعتبر التقييم أن الدليل على تحسن نوعية الأداء، من حيث الأهمية، والفعالية والتأثير، لا يظهر بعد بشكل ملحوظ.

م ت 17- وجد التقييم مزيداً من التأكيد على الدور الهام الذي تلعبه المنظمة في آسيا والمحيط الهادئ. وشهدت البلدان الأعضاء في الإقليم، بدرجات متفاوتة وطرائق مختلفة، للمنظمة بالكفاءة المميّزة والمعرفة التقنية باعتبارها منظمة عالمية، وأعربت عن تقديرها للمنظمة بصفاتها مستشاراً وشريكاً في كل ما يتعلق بشكل واسع بالزراعة والأمن الغذائي وسلامة الأغذية واستخدام وإدارة الموارد الطبيعية على نحو مستدام. هذا يؤكد أيضاً أن المنظمة بحاجة إلى الحفاظ على صدارتها المعيارية والمعرفية العالمية، في الاستجابة للواقع المستجد في البلدان الأعضاء. فتوفير منتجات وخدمات عالية الجودة لهؤلاء العملاء المتنوعين، يشكل في الواقع تحدياً كبيراً بالنسبة للمنظمة. وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا في حال فكرت المنظمة وتصرفت "كمنظمة واحدة" لاستباق احتياجات البلدان الأعضاء، والإصغاء إليها وتحليلها والاستجابة لها، بأقصى قدراتها المؤسسية. كما أن ذلك يتطلب تكاملاً تدعيمياً متبادلاً وسلساً بين وظائفها المعيارية والتقنية ومناصرة السياسات على المستوى القطري والعمل البرنامجي.

البنية المؤسسية

م ت 18- تتمتع المنظمة اعتباراً من عام 2013، بحضور قوي في آسيا : فقد كان لدى ثلاثة عشر بلداً ممثلة مكرسة بالكامل للمنظمة، ومكتب إقليمي واحد. إلا أنه لا تزال تُلاحظ بعض الاختلالات في هذا الحضور، وهي تعزى إلى أسباب تاريخية وإلى حجم البلد على حد سواء، بما يعني أن بعض البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان المنتمية إلى الشريحة الأدنى من الدخل المتوسط، قد تتطلب، وربما تستحق، حضوراً للمنظمة أقوى مما هو عليه الحال في الوقت الراهن، وأيضاً نظراً لأهمية الزراعة في نموذجها للتنمية الاقتصادية. ومع ذلك، فقد تم إحراز تقدم ملحوظ في هذا الصدد منذ الموافقة في يونيو/حزيران 2012 على نائبين لممثلين قطريين وموظف تطوير البرامج والشراكات في بابوا غينيا الجديدة. في هذا الصدد، وبما أن هذا الموظف سوف يتصرف كرئيس لبرنامج المنظمة في البلد وسوف يرفع تقاريره إلى مساعدي المدير العام-الممثلين الإقليميين، يقترح التقييم أيضاً نقل المسؤولية عن الدعم التقني والتشغيلي للبرنامج الميداني لبابوا غينيا الجديدة من المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ إلى المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، وذلك لضمان اتساق النهج والشفافية من حيث المسؤولية والإشراف.

م ت 19- لقد تبين أن وجود المنظمة ضئيل جداً في إقليم المحيط الهادئ. فعامل المسافة في المحيط الهادئ يلعب دوراً كبيراً من حيث الوقت وتكاليف السفر. وبالتالي، يجري تنفيذ حلول مبتكرة لتوسيع نطاق التغطية. وعلى الرغم من أن المراسلين الوطنيين قد لاحظوا العمل الجيد إلا أن ذلك لا يبدو كافياً، بالنظر إلى ولاية المراسلين الوطنيين المحصورة جداً. أيضاً في هذا الإقليم، تم إحراز تقدم كبير في أواخر عام 2013 مع تعيين المزمع لأربعة ممثلين

مساعدين للمنظمة في الإقليم. ومع ذلك، فإن تواجد المكتب الإقليمي الفرعي للمنظمة في آبيا وساموا يخلق انفصالا نسبيا مع معظم وكالات الأمم المتحدة الأخرى في الإقليم والمنظمات الإقليمية الرئيسية مثل أمانة جماعة المحيط الهادئ، وكلها تقع في فيجي. وفي حال تعذر بالنسبة للمنظمة الانتقال إلى فيجي توخياً لتيسير العملية في الإقليم، فإنه ينبغي للمكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ النظر في تعيين موظف دولي في فيجي يكون له دور في مجال السياسات والتنسيق وتعبئة الموارد. وبالمثل، قد تنظر المنظمة في المساهمة في توفير موظفي اتصال بتمويل مشترك للأمم المتحدة في بعض البلدان، للمتابعة اليومية لأعمال الاتصال مع الحكومات.

م ت 20- يشير التقييم بشدة إلى أنه نظرا لآليات التغطية القطرية المعززة حديثا والحاجة الواضحة إلى تقديم خدمة أكثر فعالية للأعضاء في الإقليم الفرعي، ينبغي مؤسسيا أن يسمح للمكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ بمستوى أعلى من الاستقلال الذاتي وتفويض السلطة الكاملة في البرمجة والعمليات والإدارة، وكذلك في الوصول إلى الإفادة مباشرة من قاعدة أوسع نطاقا لمعارف وموارد المنظمة بما في ذلك وحدات المقر الرئيسي.

م ت 21- وفيما يخص خط رفع التقارير، فمنذ عام 2010، وجميع الممثلين القطريين في الإقليم يرفعون تقاريرهم إلى مساعد المدير العام في الممثلة الإقليمية لآسيا والمحيط الهادئ، الذي يرفع بدوره التقارير إلى نائب المدير العام لشؤون العمليات. وقد أوضح هذا بلا شك خط الاتصال والمسؤولية، مما ينبغي أن يساعد على تحقيق مكاسب في الكفاءة وفي تحديد المعوقات الحقيقية. كما أن الممثلة الإقليمية لآسيا والمحيط الهادئ تشكل بوضوح الملاذ الأول للحصول على الدعم التقني والإداري من المكاتب القطرية في آسيا، في حين ينبغي أن يلعب المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ هذا الدور فقط بالنسبة لبلدان المحيط الهادئ. ومع ذلك، يجب ضمان تحسين الاتصالات الموجهة من المقر الرئيسي والممثلة الإقليمية إلى المكاتب القطرية، ولا سيما تلك المرتبطة بتمثيلات المنظمة المتعددة الاعتمادات.

م ت 22- اكتسبت تمثيلات المنظمة في الإقليم قبولا كبيرا من قبل الحكومات واعترافا بمشاركتها النشطة وتوفيرها الدعم السريع. وتعتبر المكاتب القطرية بمثابة العمود الفقري لحضور المنظمة في البلدان والبوابة التي من خلالها تؤمن المنظمة المساعدة والدعم. وقد لاحظ التقييم أن عنصرين أساسيين يدفعان مصداقية الحضور القطري للمنظمة. يكمن العنصر الأول في كفاءة وقدرة ممثل المنظمة الذي يمثل واجهة المنظمة وصوتها الرئيسيين في البلد. ولاحظ التقييم كيف أن قضايا التكامل وإبراز الصورة والاتصال مع أصحاب المصلحة الوطنيين، تعتمد إلى حد كبير على مهارات الممثل المهنية والإدارية والشخصية. أما العنصر الثاني، فهو القدرة على الاستجابة للطلبات، والتي تعتمد على حصول المكتب القطري على مستوى عال من الدعم التقني المقدم من قبل الممثلة الإقليمية والمقر الرئيسي وتعتمد أيضا على القدرة على التنبؤ به والحفاظ على كتلة حيوية من قدرات المنظمة على الصعيد القطري. وسوف تعتمد كفاءة وفعالية الاستجابة أيضا على البيئة التمكينية والدعم الذي يقدمه المقر الرئيسي والممثلة الإقليمية.

م ت 23- من حيث الحوكمة، تبوأ المؤتمر الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ دوره الجديد بشأن تحديد الأولويات اعتباراً من عام 2010. وأكدت البلدان الأعضاء، وإن يكن بشكل معتدل، أنها تقدّر الدور الجديد للمؤتمر وأن هذا الأخير كان محفلاً هاماً للمناقشة. وثمة مسألة لم تحسم بعد تمثلت في المشاركة الضئيلة والصوت المنخفض لجماعة جنوب غرب المحيط الهادئ، وهي جماعة منفصلة من البلدان الأعضاء في آلية الحوكمة "غير الرسمية" للمنظمة. ويقترح التقييم أن يضمن كل من الممثلية الإقليمية ومكتب دعم اللامركزية بصورة منهجية توفر مساحة كافية في جدول أعمال المؤتمر الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ للقضايا التي تعني الدول الجزرية الصغيرة الواقعة في المحيط الهادئ.

م ت 24- ثمة قضية معلقة أخرى في سياق المؤتمرات الإقليمية للمنظمة بصفة عامة، تتمثل في الرابط الرسمي بين الهيئات الفنية الإقليمية والمؤتمر الإقليمي نفسه. فالهيئات الفنية الإقليمية الخمس في إقليم آسيا والمحيط الهادئ تمثل تجربة فنية جماعية هامة وهي نشطة جداً وتحظى باحترام كبير. وقد سجل المؤتمر الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ تقدماً كبيراً باعترافه بدورها في عامي 2010 و2012، وذلك من خلال الاتفاق على أن "التوصيات الصادرة عن الهيئات الفنية الإقليمية يمكن أن تشكل الأولويات الإقليمية للقطاعات الفرعية التي تغطيها". وبعدما اتضح أن هذا القرار لم يتم تلقيه بعد على نحو مناسب من قبل أمانة المنظمة، قام التقييم بصياغة التوصية 5.

تحديد الأولويات وعملية التخطيط

م ت 25- تم تفويض مسؤولية الاضطلاع بالدور القيادي في تحديد الأولويات والتخطيط على الصعيدين الإقليمي والإقليمي الفرعي والقطري إلى الممثل الإقليمي والمنسق الإقليمي الفرعي والممثل القطري على التوالي في عام 2010. وقد مثل هذا تحولاً كبيراً في عملية اتخاذ القرار في المنظمة، مع تأثير كبير على طريقة تسليم المنظمة وعلى ما تسلمه في نهاية المطاف على المستوى القطري.

م ت 26- على المستوى القطري، واعتباراً من أواخر عام 2013، تمت صياغة ثمانية عشر إطاراً برمجياً قطرياً، بالإضافة إلى إطار البرمجة المتعددة البلدان للمحيط الهادئ، وقد تم اعتمادها أو كانت في المراحل التحضيرية النهائية. وعموماً، توافق كل من الحكومات والشركاء من أصحاب الموارد في تقدير هذه الأداة وأشار الممثل القطري إلى قيمة استخدام أطر البرمجة القطرية كوثيقة مرجعية أساسية مع الشركاء لوصف عمل المنظمة في البلد لفترة معينة.

م ت 27- وقد حققت أطر البرمجة القطرية إلى حد كبير الهدف الذي توخاه تحديد الأولويات للمنظمة على المستوى القطري، بالاستجابة التامة لأولويات التنمية في البلدان الأعضاء، فضلاً عن توفير المدخلات ضمن إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية عندما كان التوقيت مناسباً. ومع ذلك، تبين أن إعداد أطر البرمجة القطرية في معظم الحالات قد أضعف فرصة الاستفادة من الخبرة الفنية للمنظمة في وقت مبكر من دورة إطار البرمجة القطرية. ويقتضي كل من المثلية الإقليمية والمقر الرئيسي أن يكون ليهما المسؤولية المؤسسية لدعم عملية إطار البرمجة القطرية بشكل جوهري بالدعم التقني والمشورة لا سيما خلال تحليل الحالة الأولي ومراحل تحديد الأولويات. كما أنه كان هناك تكامل محدود للغاية

من منظور المساواة بين الجنسين في أطر البرمجة القطرية. وبالتالي، يرى التقييم أنه لمن بالغ الأهمية أن تضاف في وقت مبكر من عملية صياغة إطار البرمجة القطرية، مشاوره معمّقة بين الممثل القطري والمثلية الإقليمية بشأن المجالات الرئيسية وتوجّه العمل بحيث يتسنى للمنظمة المتمتع بميزة نسبية في أي بلد بعينه. وهذا من شأنه أيضاً أن يكفل امتثال أطر البرمجة القطرية للسياسات المؤسسية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتنمية القدرات، وكلاهما يرد ضمن قائمة مواطن الضعف المتواترة. وتعالج التوصية 1 هذا الجانب.

م ت 28- وقد تم وضع عدد من الترتيبات المختلفة لتنظيم عملية صياغة إطار البرمجة القطرية. وتمت الإشارة إلى تجارب إيجابية في بعض البلدان من خلال تحديد كيان مشترك بين الوزارات تبوأ دور الريادة في التفاوض بشأن إطار البرمجة القطرية نيابة عن الحكومة الوطنية: وقد أتاح ذلك تحديد الأولويات الوطنية بين مختلف مجالات عمل المنظمة على نحو أكثر تكافؤاً. ويقترح التقييم أنه كلما كان ذلك ممكناً وبالنظر إلى السياق المؤسسي الوطني، ينبغي اتباع هذا النهج لضمان المشاركة المتوازنة لجميع الوزارات والإدارات المعنية في عملية تحديد الأولويات للمنظمة على المستوى القطري.

م ت 29- على المستوى الإقليمي، وضعت المثلثية الإقليمية إطارين إقليميين للأولويات خلال فترة التقييم، وهي بذلك أول مكتب إقليمي شرع في هذا النشاط. والقائمون على صياغة الإطارين جديرون بالتهنئة كونهم استباقيين في هذا الصدد. الإطار الثاني، للفترة 2010-2019، نوقش وتم إقراره من قبل المؤتمر الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ في عام 2010، ثم تأكيده من جديد في عام 2012. وإن غياب إطار للنتائج قد حدّ إمكاناته كأداة لتوجيه العمل المؤسسي في الإقليم، وتركيزه الحصري على أنشطة المثلثية الإقليمية لم يوفر بيانا متماسكا لعمل المنظمة ككل في الإقليم.

م ت 30- خلال عام 2013، ذهبت المنظمة بعيداً في طرح إطارها الاستراتيجي الجديد: وفي هذا السياق، فإنه من الأجدى أن توضع الأطر الإقليمية للأولويات المستقبلية، والتقارير المرحلية ذات الصلة، ضمن الأهداف الإستراتيجية الشاملة ونتائج الإطار الاستراتيجي، وأن تكون لها علاقة مباشرة بالاحتياجات التي أعربت عنها الدول الأعضاء في الإقليم وأطر البرمجة القطرية الوطنية. ويقترح التقييم أنه ينبغي أن تتسم التقارير عن تنفيذ المكون الإقليمي للإطار الاستراتيجي بالشمولية وأن تناقش سلسلة كاملة من استجابة المنظمة للإقليم من حيث المنتجات والخدمات، بما في ذلك استجابة المقر الرئيسي، والمثلية الإقليمية، والمكتب الإقليمي الفرعي والمكاتب القطرية.

م ت 31- يجب أن يتيح الإطار الاستراتيجي المراجع للمنظمة الفرصة لتعزيز الاتصال والتنسيق بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية في عملها البرامجي، وكذلك لخلق المزيد من أوجه التآزر عبر مختلف طرائق العمل. ومع ذلك، وبحلول نهاية عام 2013، لم تكن هناك مشاركة ومساهمة تذكران من قبل المكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية في عملية الصياغة، على الرغم من توليها المسؤولية القيادية فيما يتعلق بتحديد الأولويات على المستوى القطري. مثل هذه المشاركة أمر بالغ الأهمية لتحقيق الاتساق بين الأولويات الوطنية والإطار الاستراتيجي للمنظمة. وتتناول التوصية 1 أدناه القضيتين الرئيسيتين اللتين أثرتا بشأن تحديد الأولويات.

التوصية 1: إلى المنظمة، حول شمولية عملية التقييم لتحديد هيكل تراتبي لنتائج الإطار الاستراتيجي وأطر البرمجة القطرية

تقديرًا للأدوار القيادية والكفاءات في مختلف المستويات لعملية تحديد الأولويات، يوصي التقييم بما يلي:

(أ) أن تنشأ آليات محددة لضمان المشاركة النشطة والمنظمة لرؤساء جميع المكاتب الميدانية للمنظمة، بما في ذلك المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية، في تحديد ووضع هيكل تراتبي للإطار الاستراتيجي قائم على النتائج؛

(ب) وأن تشمل عملية صياغة إطار البرمجة القطرية خطوة مبكرة جدا من التشاور المعمق بين الممثل القطري وفرادى المكاتب الإقليمية المتعددة التخصصات، وممثلين عن فرق الأهداف الاستراتيجية والشعب الفنية فى المقر الرئيسي، بشأن المجالات الرئيسية وتوجه العمل بحيث يتسنى للمنظمة التمتع بميزة نسبية فى أى بلد بعينه.

الموارد

م ت 32- قيم التقييم المخصصات المرصودة من ميزانية البرنامج العادي للمنظمة لشبكة المكاتب الميدانية فى آسيا والمحيط الهادئ، للفترة 2004-2015، مع استخلاص البيانات من برنامج العمل والميزانية لفترات السنتين الست المعنوية. وقد ظلت الحصة النسبية من موارد البرنامج العادي المخصصة للإقليم مع مرور الوقت عند حوالي 20 فى المائة، على الرغم من أن الميزانية كانت قد سجلت زيادة من حيث القيمة الإسمية. ومع ذلك، فإن الاعتمادات الصافية لشبكة المكاتب الميدانية لإقليم آسيا والمحيط الهادئ قد شهدت مع مرور الوقت نموا يقل فى نسبته عن نمو شبكة المكاتب الميدانية بأكملها.

م ت 33- زاد إجمالى الموارد من خارج الميزانية لإقليم آسيا والمحيط الهادئ ثلاث مرات خلال فترة التقييم، ومعظم هذه الزيادة يرجع إلى ارتفاع حاد فى الموارد المخصصة للمشاريع الوطنية فى آسيا. كما أن مبادرات عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، والتي مثلت بشكل عام 43 فى المائة من إجمالى الحافطة، قد ساهمت جزئيا فى الزيادة.

م ت 34- تحولت المسؤولية عن إدارة الحافطة مع مرور الوقت: فبينما كانت الوحدات الفنية الرائدة تشكل دائما وحدات المقر الرئيسي، انتقلت مهمة المكاتب الفنية الرائدة تدريجيا إلى الممثلية الإقليمية وفى عام 2013، كان 75 فى المائة من المكاتب الفنية الرائدة يتواجد فى الممثلية الإقليمية. وشهد التفويض الإضافي للسلطة من المقر الرئيسي إلى المكاتب القطرية بشأن المسؤولية التنفيذية اتجاها مماثلا؛ وتمت الخطوة الأخيرة فى هذه العملية فى عام 2013، مع نقل مسؤولية أمين الميزانية إلى الممثل القطري للمنظمة عن مشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.

م ت 35- مصدر تمويل رئيسي آخر للمكاتب الميدانية ولوحدات المنظمة بشكل عام، هو إنعاش تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي، وهي جزء من تكاليف دعم المشاريع. وقد تفاوت الهدف لكل بلد في إقليم آسيا والمحيط الهادئ في عام 2013 تفاوتاً هائلاً، من 5 000 دولار أمريكي في بوتان إلى 1.2 مليون دولار أمريكي في أفغانستان. وتأتي المسائل الرئيسية المتصلة بتوزيع إيرادات الدعم الإداري والتشغيلي كالتالي: (1) ارتباطه بالإنجاز الفعلي للمشروع؛ فالتقييم يعتبر أن إعادة النظر في هذا المبدأ له ما يبرره ولكنه يدرك أيضاً أنه لا يمكن توقع أي حل على المدى القصير؛ (2) الافتقار إلى الوضوح في حساب الدعم الإداري والتشغيلي؛ (3) توقيت التوزيع؛ (4) تسديد التكاليف التي تتكبدها المكاتب الميدانية لتقديم المشاريع العالمية والإقليمية. وبالنظر إلى أهمية ذلك، حلل التقييم الآلية بأكملها بقدر كبير من التفاصيل في التقرير وقام بصياغة التوصية 2.

التوصية 2: إلى المنظمة، حول آلية الدعم الإداري والتشغيلي الراهنة

يوصي التقييم بأن تتم مراجعة القواعد والإجراءات المنظمة لحساب وتوزيع الدعم الإداري والتشغيلي على النحو التالي:

(أ) ينبغي تنسيق المعلومات المتاحة حول الدعم الإداري والتشغيلي عبر مختلف الأنظمة المؤسسية؛

(ب) ينبغي تحسين عملية إبلاغ سياسات تكاليف دعم المشاريع والدعم الإداري والتشغيلي للمكاتب القطرية وينبغي إنشاء مكتب للمساعدة في المقر الرئيسي لتقديم المساعدة في هذا الشأن؛

(ج) يجب تخصيص/إتاحة الدعم الإداري والتشغيلي للمستخدمين وفقاً لجدول زمني متاح للجمهور؛

(د) ينبغي إنشاء آلية تضمن أن يتم تسديد المساهمات المالية والعينية المقدمة من المكاتب الميدانية لإدارة وتنفيذ المشاريع الإقليمية والعالمية، بصورة منصفة.

م ت 36- أجرى التقييم تقديراً تفصيلياً أيضاً للتقدم المحرز على صعيد الإقليم في تنفيذ استراتيجية تعبئة الموارد وإدارتها. وعلى الرغم من صياغة استراتيجية إقليمية لتعبئة الموارد وإدارتها وإدراج 'علامة' مالية في جميع أطر البرمجة القطرية تقريباً، فإن الدلائل على إنجازات أخرى كانت قليلة. وشملت القضايا المطروحة الدعم المحدود المتاح للمكاتب القطرية، والحاجة إلى التغيير في الثقافة، والعقبات الإدارية التي تحول دون الدخول في اتفاقات المشاريع مع المؤسسات المالية الدولية، وغيرها.

م ت 37- يرى التقييم أن الممثلية الإقليمية والمكتب الإقليمي الفرعي هما الأقدر على دعم وخدمة المكاتب الميدانية الأخرى في مجالات اختصاصها القيادية، وفي وضع استراتيجياتها لإدارة الموارد وللاتصالات على حد سواء. يجب أن يكون لخبراء إدارة الموارد والاتصالات في الممثلية الإقليمية الخبرة والمؤهلات اللازمة لدعم جميع المكاتب الميدانية الأخرى. وهذا من شأنه أن يمكن من تحقيق وفورات الحجم، وتشاطر الدروس المستفادة والخبرات، وإنشاء شبكات عبر البلدان مع نفس الشركاء في الموارد وتحديد المواضيع ذات الاهتمام المشترك لتجميع الموارد من الشركاء المهتمين. وبالتالي، فقد وضع التقييم التوصية 3 حول هذا الموضوع.

التوصية 3: إلى الممثلية الإقليمية لآسيا والمحيط الهادئ والمكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ، حول تعبئة الموارد والاتصالات

يوصي التقييم بأن يصبح كل من الممثلية الإقليمية والمكتب الإقليمي الفرعي مسؤولاً عن المهام التالية:

(أ) دعم وخدمة المكاتب الميدانية في الإقليم لوضع وتنفيذ استراتيجيات لتعبئة الموارد الخاصة بها؛

(ب) وضع مجموعة ممارسات لتعبئة الموارد داخل مجالات تأثيرها؛

(ج) دعم المكاتب الميدانية في وضع خطة للاتصالات، مع توفير كفالة الجودة أثناء التنفيذ، بما في ذلك لإنتاج المواد الإعلامية لحشد الموارد، فضلاً عن أغراض أعم متعلقة بإثارة الوعي.

م ت 38- في نفس الوقت، يجب أن يظل المستوى الأول للالتزام مع الشركاء المحتملين في الموارد بصورة صريحة لدى ممثل المنظمة. هذا يتطلب أن تكون الممثلات بارعة في مجال بناء الشراكات، مع تحديد وخلق الطلب على المنظمة من خلال مساهمات والتزامات السياسات في البلد، سواء أكانت على شكل مشاريع أم لا. وكما ذكر آنفاً، تحتاج المنظمة إلى تحقيق الموازنة بين توظيف وتعيين ممثل قطري يتمتع بكفاءة ومهارة محددين بوضوح، كما هو مطلوب في هذه الوظائف في ضوء هذه المسؤوليات الجديدة.

م ت 39- ومع أن عدداً من البلدان في الإقليم يصنف كبلدان ذات الدخل المتوسط، فإنه لم يكثر استخدام أسلوب مشروع الصندوق الاستئماني الأحادي. يبدو أنه ثمة إمكانات أكبر لأسلوب التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وفي هذا الصدد، فإن دور المكاتب القطرية أيضاً بحاجة إلى النمو، لضمان تلبية برامج التعاون فيما بين بلدان الجنوب لاحتياجات البلدان الطالبة، وكون الخبرات المتاحة كافية. ففي حين سيظل التنسيق إحدى مهام المقر الرئيسي، قد يلزم تعزيز المكاتب الميدانية لتؤدي دوراً متزايداً مع توسع التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وسيلزم اتخاذ قرار بشأن كيفية استرداد هذه التكاليف، إما كمساهمة تنظيمية، أو كجزء من مساهمات من خارج الميزانية من البلدان التي توفر الخبرة في مجال التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

الإنجاز على الصعيدين الإقليمي والقطري

م ت 40- تعمق فريق التقييم في تقييمه للإنتاج الحيواني وصحة الحيوان، كدراسة حالة لكيفية تأثير تطبيق اللامركزية عملياً على أحد مجالات العمل الفنية للمنظمة. وكان لدى الممثلية الإقليمية في عام 2013 ثلاثة خبراء في مجال الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان، مسؤولين عن القيام بالأنشطة الممولة من خلال كل من البرنامج العادي، بما في ذلك أمانة هيئة الإنتاج الحيواني والصحة الحيوانية في آسيا والمحيط الهادئ، والموارد من خارج الميزانية. في بانكوك وغيرها من البلدان، هناك أيضاً فرق مركز الطوارئ للأمراض الحيوانية العابرة للحدود، التي سبق تشكيلها للسيطرة على أنفلونزا الطيور الشديدة الأمراض التي توسعت تدريجياً، وذلك بالتعاون مع الشركاء الرئيسيين، للنظر في أمراض أخرى وفي غير ذلك من قضايا تنمية الثروة الحيوانية.

م ت 41- وقد تم تقييم فرق مركز الطوارئ للأمراض الحيوانية العابرة للحدود في الإقليم على أنها قوية جدا وكفؤة، وعلى أنها تقدم نموذجاً لأداء المنظمة الفعال في الإقليم. ويرجع هذا النجاح إلى القيادة الجيدة، والمهارات الجيدة في الاتصال والتسهيل، ومستويات عالية وثابتة من التمويل، تحظى جميعها بدعم القدرات الفنية السليمة وخبرة واسعة للعديد من الموظفين في جميع أنحاء آسيا. وقد اكتسب مركز الطوارئ للأمراض الحيوانية العابرة للحدود ميزة كبيرة من إنشائه في إطار آلية المنظمة للاستجابة للطوارئ والتي تديرها مركزياً شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، قبل أن ينقل في إطار اللامركزية الملحوظة إلى الإقليم. في الواقع، يمكن القول إن أوجه القوة الفنية الرئيسية للمنظمة في مجال الأمراض الحيوانية العابرة للحدود تتمركز الآن في آسيا. وقد كان هذا إنجازاً فريداً جداً من نوعه نظراً لطبيعة الطوارئ الأولية. ومع ذلك، يرى التقييم أنه يمكن استخلاص بعض الدروس المفيدة من جانب المنظمة وأعضائها أيضاً لنموذجها "العادي" في تطبيق اللامركزية:

- يمكن تحقيق تأزر كبير كلما توفر التمويل المستدام من بعض الجهات المانحة الملتزمة؛
- يمكن إنشاء فرق فنية مؤهلة تأهيلاً عالياً تضم الموظفين الوطنيين والدوليين عندما يتسنى للمنظمة الاستفادة من أعلى درجات الخبرة؛
- الوضوح بشأن خطوط الإبلاغ والأدوار والمسؤوليات، مع دعم من خلال اتصالات مكثفة وثيقة، هو أمر هام لضمان كفاءة وفعالية العمل؛
- يجب أن تتقاسم فرق المقر الرئيسي والفرق الميدانية بالكامل الأهداف المشتركة والاستراتيجيات والنهج، وتلتزم بها، ويجب أن تتبادل الثقة والاحترام، لتحقيق الأهداف المحددة.

م ت 42- طبقت الإدارة العليا في الممثلة الإقليمية تفسيراً صارماً للقاعدة التي تحدد مسؤولية الموظف الفني الرائد لجميع المشاريع الوطنية والإقليمية في الإقليم. ومما لا يمكن إنكاره أن الفرق المتعددة التخصصات للممثلة الإقليمية تمثل أكبر مكتب إقليمي للمنظمة، والحفاظ على القدرات الفنية في موقع واحد فحسب، سواء من البرنامج العادي أو من الموارد من خارج الميزانية، كان أمراً إيجابياً للإقليم من حيث الكتلة الحرجة من الخبرة. وحتى مع ذلك، لم تكن هذه الموارد كافية لتوفير الدعم الفني الكافي لجميع أنشطة المنظمة في الإقليم، وتبين أن النهج لم يؤت بثمار إيجابية في جميع المجالات. فقضايا الكفاءة في بعض المجالات المعينة من العمل، وكذلك أعباء العمل المتنوعة والمفرطة، تساهم في تفويض نوعية وتوقيت المساعدة الفنية وفي مجال السياسات والدعم المقدم على المستوى القطري.

م ت 43- التحدي الأساسي الذي يواجه المنظمة يتمثل في تسليم المنتجات والخدمات بكفاءة إلى أعضائها بحيث تكون حسنة التوقيت ومضمونة الجودة. هذا يتطلب الدعم الفني المنهجي للمشروعات على المستوى القطري والإقليمي والموافقة الفنية على الوثائق والمشروعات هي الخطوة الأخيرة في سلسلة من الإجراءات تضمن المنظمة من خلالها تسليم منتجات وخدمات عالية الجودة لأعضائها. إلا أنه مع عدد محدود من الموظفين الفنيين وأعباء العمل المنهكة، تبدو قدرة الممثلة الإقليمية على الاضطلاع بهذه المهمة بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب مقيدة بدرجة كبيرة، مما يؤدي في كثير من الحالات إلى تسليم متقلب وأقل من مرضٍ. وينبغي معالجة هذا الأمر باعتباره من الشواغل ذات الأولوية. وفي غضون الإشراف العام للممثلة الإقليمية، تمت الإشارة إلى بعض الحلول البديلة في القسم 1-1-9، وهي تتراوح بين قدر أكبر من المرونة في تحديد الخبرات الفنية في المنظمة، بما في ذلك على المستوى القطري لمساندة مبادرات أخرى، إلى وضع مذكرات تفاهم مع مراكز التميز الإقليمية لتحسين استرداد تكاليف خدمات الدعم الفني.

م ت 44- لن يمثل أي خيار من الخيارات المقترحة بمفرده خطوة هامة من القضية الأساسية التي تتمثل في ندرة الخبرة الفنية في المنظمة لتلبية طلبات الدول الأعضاء من حيث تصميم البرامج الميدانية وتنفيذها. إلا أن إتاحة المرونة للنفاذ إلى مجموعة من التدابير وتطبيقها في توليفات مختلفة قد يسهم في التخفيف من هذه الندرة. ويرى التقييم أن تفسير المثلثية الإقليمية الصارم للقاعدة المؤسسية التي بموجبها يتم وضع المكاتب الفنية الرائدة في أقرب موقع ممكن من البلدان، ينبغي أن يطبق بشيء من المرونة مع مراعاة الهدف الأسمى المتمثل في الفعالية والإسراع في التنفيذ. كما ينبغي للمنظمة مراجعة إجراءاتها للحفاظ على مراقبة جودة الاستشاريين مع تقليص البيروقراطية الملزمة لكل عملية توظيف. وعلاوة على ذلك، ينبغي للمنظمة أن تمنح النظر في الطلب شبه المفرط على المكاتب الفنية الرائدة، على النحو المتوخى في أحدث نسخة من دليل دورة المشروع، من حيث الإدارة والمهام التشغيلية. وعلى الرغم من أن الأمر سيقضي اختباراً أطول للنهج ومزيداً من التحليل، فإن خطراً كبيراً يتمثل في الإفراط في تحميل الموظفين الفنيين المتخصصين بالمهام التي يضطلع بها على نحو أكثر فعالية خبراء من ذوي الاختصاصات العامة في شؤون التنمية يتمتعون بمهارات إدارية أقوى، بل وربما أمكن تعيينهم على المستوى الوطني عندما يكون من شأن حجم البرنامج الميداني أن يبرر ذلك.

م ت 45- ثمة مسألة ذات صلة تتمثل في أوجه الضعف المتكررة في تصميمات مشاريع المنظمة وبرامجها. ويشير القسم 9-1-1 إلى وجود عدد من الخيارات الممكنة لمعالجة هذا الضعف المتكرر الرئيسي، ألا وهي تنمية قدرات الموظفين، وأنظمة أكثر ملاءمة لمتطلبات المستخدمين ووظيفة مكتب المساعدة. كل خيار من هذه الخيارات له أوجه قصور ويتطلب الموارد؛ ويمكن للمنظمة بنفسها تحديد خيارات أخرى وتنفيذها باعتبارها الأنسب. وقد تمت صياغة التوصية 4 لمعالجة هذه القضايا بالذات.

التوصية 4: إلى المنظمة والمثلثية الإقليمية، حول الخبرة الفنية

يوصي التقييم بأن تقوم كل من المنظمة والمثلثية الإقليمية بما يلي:

(أ) وضع نظام أكثر شمولاً ومرونة للإفادة من الخبرات الفنية داخل المنظمة والإقليم لاستكمال القدرات القائمة للمثلثية الإقليمية، من أجل تلبية أكثر فعالية لطلب أعضائها على الخدمات الفنية؛

(ب) الرصد بعناية لأداء المكاتب الفنية الرائدة في إطار دليل دورة المشروعات الجديد، من خلال نظم تسجيل الوقت، وترك المجال مفتوحاً أمام ردود الفعل والنقاش بين الفاعلين الرئيسيين بشأن المعوقات النظامية والسبل الممكنة للمضي قدماً؛

(ج) التأكد من أن مشاريع المنظمة وبرامجها تستوفي معايير الجودة للتصميم والصياغة.

م ت 46- ثمة مسألة متكررة تمثلت في أن المقر الرئيسي والمثلثية الإقليمية كثيراً ما تتجاوز المكاتب القطرية بشأن عدد من المناسبات: عند تحديد المشاريع الإقليمية أو العالمية التي من شأنها إشراك البلدان؛ عند دعوة موظفي الحكومات الوطنية لأنشطة تنمية القدرات أو المشاورات الفنية أو مشاورات الخبراء؛ وعند المناقشة مع مبادرات المؤسسات الوطنية في سياق الهيئات الفنية الإقليمية. وهذا من شأنه أن ينال ليس فقط من صورة المنظمة، بل وأيضاً من جودة صياغة المشاريع وتنفيذها واستدامة المخرجات. وينبغي أن تمثل خطط العمل القطرية القادمة، أداة رئيسية للحد من حدوث ذلك، والتقييم يؤكد بشدة على ضرورة ذلك.

م ت 47- ثمة مسألة ذات صلة تتمثل في الموضوعات والقضايا التي يتعين معالجتها على الصعيد الإقليمي: تشير نتائج التقييم إلى أن عمل الهيئات الإقليمية الفنية، وأولوياتها وتوصياتها، ينبغي أن تصبح مصدرا رئيسيا للتوجيهات المتعلقة بتحديد وصياغة برامج إقليمية، سواء تعلق الأمر بمشروعات برنامج التعاون الفني أو بالمبادرات الممولة من موارد من خارج الميزانية.

م ت 48- تتعلق مسألة إضافية وثيقة الصلة بآلية التحديد والصياغة التي وضعتها الممثلية الإقليمية لتحديد وصياغة مشروعات برنامج التعاون التقني الإقليمية، وهي تبدو فعالة إلى حد بعيد. إلا أن ثمة خلافا في الآلية يتمثل في غياب التشاور، خلال عملية الاختيار، مع الممثلين القطريين الذين يجب إحاطتهم علما وإشراكهم في عملية الفحص كونهم هم الأكثر دراية باحتياجات البلدان في إطار المنظمة. كما ستكون هناك حاجة إلى دعمهم في ضمان طلب الحكومة وفي مرحلة لاحقة، من أجل التنفيذ. وتعالج التوصية 5 كل هذه القضايا ذات الصلة.

التوصية 5: إلى المنظمة والممثلية الإقليمية، حول البرامج الإقليمية

بغية تعزيز أهمية وفعالية وتأثيرات البرامج الإقليمية، بما في ذلك أهميتها وتوليها زمام الأمور على المستوى القطري، يوصي التقييم بما يلي:

(أ) يقوم موظفو المنظمة الفنيون في المقر الرئيسي وفي الممثلية الإقليمية بالاتصال الدائم مع المكتب القطري المعني، عند التخطيط الأولي أو عند أية مبادرة يشارك فيها البلد المعني؛

(ب) تستفيد عمليتا تحديد وصياغة البرامج الإقليمية، برنامج التعاون التقني والمشاريع الممولة من خارج الميزانية، من أولويات العمل المحددة من قبل الهيئات الإقليمية الفنية؛

(ج) ويتم إشراك الممثل القطري في عملية تحديد واختيار مشروعات برنامج التعاون التقني الإقليمي ومشاريع إقليمية وعالمية أخرى، وهي العملية التي تقودها الممثلية الإقليمية.

م ت 49- أظهرت الدلائل على أن أداء المنظمة في آسيا والمحيط الهادئ فيما يخص إدماج المنظور الجنساني في العمل الفني للمنظمة وكذلك من حيث التوازن بين الجنسين في صفوف الموظفين المهنيين وكبار الموظفين، لم يكن مرضيا إلى حد ما. فمن الواضح أنه إلى أن يتخذ المقر الرئيسي إجراءات قوية ويضع إطارا مناسباً للمساءلة بشأن المساواة بين الجنسين وبشكل خاص بشأن الموظفين بما في ذلك على مستوى فئة كبار الموظفين، لن يُحرز تقدم يذكر. وقد لوحظ ضعف أداء مماثل بشأن دمج الإدماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية في عمل المنظمة في الإقليم وفي توافر الكفاءة والمهارات ذات الصلة فيما بين الموظفين. وتتوجه التوصية 6 إلى الممثلية الإقليمية بشأن هذه القضايا.

التوصية 6: إلى الممثلة الإقليمية حول قدرات التحليل الجنساني والحماية الاجتماعية

يوصي التقييم بأن تتخذ الممثلة الإقليمية خطوات فورية لزيادة القدرات في مجالي المساواة بين الجنسين والتنمية الريفية والاجتماعية في الممثلات الإقليمية عن طريق اللجوء إلى خبير في شؤون المساواة بين الجنسين يتمتع بخبرة قوية في قضايا المساواة بين الجنسين والتنمية الريفية والاجتماعية من أجل دعم شبكات جهات الاتصال الإقليمية المعنية بقضايا المساواة بين الجنسين والمكاتب القطرية، ودمج التحليل الجنساني والمساواة بين الجنسين ومنظورات التنمية الريفية والاجتماعية في أطر البرمجة القطرية على مستوى النتائج والنواتج على حد سواء، وفي المنتجات المعيارية والمعرفية، والتنفيذ الكامل لسياسات المساواة بين الجنسين. ونظرا للتأخير الطويل المرجح في شغل الوظيفة، ينبغي للممثلة الإقليمية أيضا أن تكفل خبرة على أساس قصير الأجل.

م ت 50- فيما يتعلق بالأدوات والعمليات المؤسسية لدعم التنفيذ، تمثل التغيير الأكبر في استخدام النظام العالمي لإدارة الموارد. وكان التأثير العام اعتبارا من منتصف عام 2013 إيجابيا، والتدريب متسقا على نطاق البلدان. وقد اتجهت القضايا المتعلقة بضالة الخبرة في استخدامه تدريجيا نحو التناقص. وأثيرت بانتظام شكوتان رئيسيتان مفادهما: أولا، أن على العمليات التكيف مع النظام، بدلا من أن يتم العكس؛ وثانيا أن ينطوي تعميم النظام العالمي لإدارة الموارد على إعادة المركزية لعدد من العمليات والصلاحيات، خلافا لمبدأ عملية اللامركزية. أيضا، ترى جميع الأطراف المعنية أن مزيدا من التدريب وخطة دعم إضافية لمرحلة ما بعد التعميم لأمر حاسم لضمان استدامة النظام. وفي هذا السياق، وضع التقييم التوصية 7.

التوصية 7: إلى المنظمة، حول دعم إضافي للنظام العالمي لإدارة الموارد

يوصي التقييم بأن تواصل المنظمة دعمها لتنفيذ النظام العالمي لإدارة الموارد. وتأتي الإجراءات اللازمة كما يلي:

(أ) هناك حاجة ملحة إلى وضع خطة محكمة لما بعد التعميم بما في ذلك، ولكن ليس على سبيل الحصر، مزيد من التدريب) ينبغي أن يتواجد المستخدمون الفائقون ضمن شبكة اللامركزية حيث يمكنهم تقديم خدمة أفضل للعمليات التي يجري تنفيذها؛

(ب) ينبغي منح النفاذ الموسع والمستنير إلى المسؤوليات التراتبية ضمن النظام العالمي لإدارة الموارد لجميع المكاتب الميدانية في أقرب وقت ممكن؛

(ج) ينبغي إعادة النظر في بعض موافقات الهيكل التراتبي (مثل السفر والتوظيف)؛

(هـ) ضرورة توضيح المسؤوليات المنوطة بالنظام العالمي لإدارة الموارد، بغية ضمان التنفيذ في الوقت المناسب والفعال للمعاملات الداعمة للعمليات.

التوظيف

م ت 51- خلال الفترة التي يشملها التقييم، لم تُسجل سوى زيادة معتدلة في العدد الإجمالي لوظائف البرنامج العادي في الإقليم. ولا وجه للمقارنة ممكن على مر الزمن بالنسبة للموارد البشرية من غير الموظفين، إذ ليس باستطاعة النظام العالمي لإدارة الموارد أن يوفر البيانات بهذا الشأن إلا منذ تعميمه. في ديسمبر/كانون الأول عام 2013، بلغ عدد العاملين في المنظمة من ذوي مراكز العمل في إقليم آسيا والمحيط الهادئ 1984 عاملاً، غالبيتهم العظمى تتمركز في آسيا، ويسجل 82 عاملاً فقط في جنوب غرب المحيط الهادئ. ومن أصل الإجمالي، 19 في المائة كانوا من فئة الموظفين بينما انتمى 81 في المائة إلى فئة الموارد البشرية من غير الموظفين الدائمين.

م ت 52- استناداً إلى استعراض لمزيج مهاراتها، قامت الممثلة الإقليمية بمراجعة هيكل التوظيف الخاص بها لكي يتوافق بصورة أفضل مع الاحتياجات في الإقليم وقد سجل عدد الوظائف الفنية زيادة في 2013/2012 للفترة المالية 2015/2014. أيضاً في المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادئ، وهو مكتب أصغر بكثير، تم اتخاذ إجراءات في عام 2013 لإضافة القدرات القطاعية اللازمة إلى المجموعة الحالية من المهارات والكفاءات التي لم تكن كافية لتغطية احتياجات الإقليم.

م ت 53- بشكل عام، يعتبر الغالبية العظمى من موظفي المنظمة في جميع المكاتب الميدانية في الإقليم أنهم ينهضون في عملهم بأعباء تتخطى طاقتهم وبأنهم يفتقرون إلى فرص التدريب والتطوير الوظيفي. وقد ذكر الموظفون الفنيون أنهم يكرسون المزيد من الوقت للعمل الإداري والتشغيلي، وذلك على حساب المهام الفنية.

م ت 54- تفاوت حجم التوظيف في المكاتب القطرية بدرجة كبيرة، رهنا بحجم البرنامج الميداني وموارد الدعم الإداري والتشغيلي التي تظهر على المستوى القطري. فقد كان لدى بعض المكاتب القطرية مئات من الموظفين، في حين أن البلدان التي لديها برنامج ميداني صغير كانت تكافح مع عدد غير كاف من الموارد البشرية مقارنة بالاحتياجات، وقد علقت، على حد تعبير أحد الموظفين في إحدى هذه المكاتب، في "دورة فقر الموظفين". وتفيد بعض الأدلة على أن الممثلة الإقليمية، من خلال المخصصات من الموارد لشبكة ممثلي المنظمة، عالجت إلى حد ما عدم التوازن القائم بين الدول التي "نعم" بمستويات عالية من الموارد من خارج الميزانية وتلك التي لا تملك الحد الأدنى من الموارد من الموظفين للاستفادة من فرص التمويل من خارج الميزانية من خلال تطوير مشاريع وبرامج جديدة. وقد تبين أنه يمكن تحقيق المزيد من التحسينات. ويقترح التقييم أن تعتبر المنظمة هذا الخيار الداعم لسياساتها المتعلقة باللامركزية، كاستثمار لتعزيز بعض المكاتب القطرية في معظم الحالات المحدودة الموارد.

م ت 55- جرى تحديد العديد من المسائل فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية من غير الموظفين. وقد تعلق بعض هذه المسائل بزيادة المراقبة في المثلثية الإقليمية بشأن الإجراءات المعيارية لتوظيف وإدارة الموارد البشرية من غير الموظفين، والتي كانت سببا في عدم الكفاءة والتأخيرات في إنجاز عمل المنظمة. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة ملحة إلى إعادة النظر في أنواع وشروط مختلف عقود العاملين من غير الموظفين. ويدرك التقييم أن ذلك يشكل واحدا من أنشطة استراتيجية مكتب الموارد البشرية، ويشجع المنظمة لجعلها أولوية عاجلة. والأهم من ذلك أنه يوجد فيما يبدو صراع بحكم الواقع بين الحاجة إلى الاتساق والتنسيق في تفسير وتطبيق السياسات المؤسسية للموارد البشرية في آسيا والمحيط الهادئ وخطوط الإبلاغ المزدوجة من موظف الموارد البشرية في المثلثية الإقليمية، التي كان مصدرها سياسة المنظمة الموازية في مجال الموارد البشرية في الإقليم.

م ت 56- ناقش التقرير بالتفصيل في القسم 7-5 الإجراءات التي تؤثر سلبا على كفاءة التسليم. ويقترح التقييم من بين أمور أخرى، بأن إجراءات السفر، لأغراض الكفاءة، تستحق مستوى أعلى من التفويض إلى المكاتب القطرية حيث تتوفر القدرة التشغيلية والإدارية للتعامل مع هذه المجموعة من الإجراءات. ينبغي كحل بديل أن تتركز كل إجراءات السفر في الإقليم، بحيث يكون الكيان المسؤول واضحا. ومن منطلق روح تعزيز اللامركزية وتنسيق السياسات المؤسسية أينما تعمل المنظمة، وضع التقييم التوصيات 8 و 9.

التوصية 8: إلى المنظمة، حول خطوط رفع التقارير الخاصة بمكاتب الموارد البشرية

لضمان التطبيق المتسق للسياسة المؤسسية للموارد البشرية، يوصي التقييم بأن يكون منصب موظف الموارد البشرية في جميع المكاتب الإقليمية موفدا من مكتب الموارد البشرية، على غرار ما هو عليه الحال في الوقت الراهن بالنسبة لغيرهم من الموظفين.

التوصية 9: إلى المنظمة، حول تفويض السلطة بشأن تعيين الخبراء الاستشاريين الدوليين

يوصي التقييم بإيلاء المزيد من تفويض السلطات إلى المشرفين على الميزانية لتوظيف الخبراء الاستشاريين الدوليين حيث تتوفر قدرة كافية داخل المكاتب الميدانية.

الشراكات

م ت 57- في إقليم آسيا والمحيط الهادئ، مثلت المنظمة لعقود عديدة شريكا في التنمية ثابتا وقيما بالنسبة للبلدان الأعضاء. وقد توسع نطاق مشاركتها ليشمل العديد من التخصصات في مجالات اختصاصها، مع الاضطلاع بأدوار متنوعة بما في ذلك المبادر، والميسر، والمحفز والمنفذ. وتقدر الحكومات في الإقليم مساهمة المنظمة في الجهود التي تبذلها في مجالي وضع السياسات وبناء القدرات في مختلف القطاعات.

م ت 58- غير أنه يجري بشأن عدد من الموضوعات، تضافر العديد من الحكومات الوطنية في الإقليم مع جيرانها من خلال المنظمات الإقليمية، مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ورابطة التعاون الإقليمي في جنوب آسيا، وجماعة المحيط الهادي، وهذه المنظمات تتولى بشكل متزايد دورا قياديا في هذه المهام. وباستطاعة المنظمة جيدا أن تنهض بوضع وتعزيز معادلة شراكة متبادلة المنفعة مع هذه الهيئات. وينبغي للمنظمة أن تضع نفسها موضع الطرف المزود أو الوسيط للمعرفة والحلول المتطورة، وأيضا عن طريق التحديد الواضح للمجالات التي يمكن أن تقدم فيها قيمة مضافة بتطبيق ميزتها النسبية المتميزة.

م ت 59- التعاون مع وكالات الأمم المتحدة على الصعيدين الإقليمي والقطري بنّاء ويتسم بالنشاط. ويتم ذلك من خلال التعاون في المبادرات الإقليمية المشتركة، والمشاركة في فرق الأمم المتحدة القطرية، وصياغة وإدارة البرامج المشتركة للأمم المتحدة.

م ت 60- وأخيرا، فقد كشف التقييم في تحقيقاته عن قلة تجربة الشراكة سواء مع المجتمع المدني أو مع القطاع الخاص. فمنظمات المجتمع المدني تلعب دور مقدم الخدمات في تنفيذ مشروعات المنظمة، ولكنه لم يتم تطوير أدوار محتملة أخرى على النحو الموضح في استراتيجية المنظمة الخاصة بالشراكات مع منظمات المجتمع المدني.

استنتاج عام

م ت 61- التغييرات التحولية التي تمر بها المنظمة تشكل تحولا كبيرا في الطريقة التي تعمل بها المنظمة. لقد أعلنت اللامركزية كهدف وكعامل تمكين في نفس الوقت. وفي نهاية عام 2013، عند تحرير هذا التقرير، كان ما زال من السابق لأوانه التقييم بطريقة مجدية لكيفية تحديد هذه التغييرات ولأثرها على المستوى القطري في الأجلين المتوسط والطويل. وكانت بعض المنافع المبكرة بارزة ومحل تقدير في المكاتب الميدانية ومن قبل الأعضاء. وقد عكست إدارة المنظمة النضج والحصافة في استجابتها للدروس المستخلصة والتحديات الناشئة في عملية اللامركزية.

م ت 62- لقد أظهرت فترة السنتين اللتين شارفتا على الانتهاء روحا من توطيد الدروس والاستجابة من خلال تدابير مساندة وتعويضية بقدر أكبر. وهذا يبشر بالخير في إعداد وتمهيد الطريق إلى أسلوب جديد للعمل والذي بدأ في يناير/كانون الثاني عام 2014. وسوف تتكرر إثارة عدد من المسائل والقضايا، وسوف تستجد أخرى، كما هو متوقع. وسوف يتطلب ذلك جهودا في الرصد واليقظة والبحث المتواصل عن حلول جديدة. ولا يزال أحد التحديات التي تواجهها المنظمة يكمن في كيفية الحفاظ على التوازن الحرج بين مكانة المنظمة باعتبارها منظمة عالمية معيارية ومعرفية ذات رأس مال فكري وصدارة فنية، وولايتها الأساسية المتمثلة في توفير الخدمات الفنية والاستشارية والبرنامجية على المستويين الإقليمي والقطري، الأمر الذي يتطلب المزيد من اللامركزية في تفويض السلطات لتحقيق الكفاءة والفعالية. وينبغي للمنظمة أن تهدف إلى دمج المكانتين المتنافستين في منظمة واحدة متكاملة تعتمد على جوانب قوتها لتقديم خدمة أفضل للبلدان الأعضاء. وفي هذا السياق، يجب الحرص على توازن استراتيجية اللامركزية الآخذة في التجلي، وعلى معاييرها لرؤية المنظمة الطويلة الأمد.