

سلسلة التأمّلات

الدروس المستفادة من التقييمات:

الدعم المُقدّم في مجال الحوكمة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المنكوبة بالأزمات

مقدمة

تُعدّ جائحة «كوفيد-19» أشدّ أزمة صحية عالمية يشهدها عصرنا الحالي، ولها عواقب اجتماعية واقتصادية وسياسية مدمرة في جميع أنحاء العالم، وخسائر مأساوية في الأرواح. ويضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفه طرفاً فاعلاً رئيسياً في منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، بدورٍ هامٍ في صياغة وقيادة استجابة الأمم المتحدة للأزمة.

لدعم استجابة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجائحة «كوفيد-19»، أجرى مكتب التقييم المستقل استعراضاً للدروس المستفادة من التقييمات السابقة لعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سياقات الأزمات. ويتمثّل الغرض من ذلك في تقديم المشورة القائمة على الأدلة إلى المكاتب القطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتي تستجيب لطلبات المساعدة في التأهّب لجائحة «كوفيد-19» والتصدي لها والتعافي منها، مع التركيز بصفة خاصة على الفئات الأكثر ضعفاً.

تركز هذه الورقة على دعم الحوكمة، وهي واحدة من سلسلة من المنتجات المعرفية الصادرة عن مكتب التقييم المستقل وتركز على مجالات هامة من الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المنكوبة بالأزمات.

المنهجية

يُعدّ هذا التقييم بمثابة تقييم سريع للأدلة، ويهدفُ إلى توفير توليفة متوازنة من الأدلة التقييمية المنشورة على الموقع الشبكي [لمركز الموارد التقييمية](#) التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مدى العقد الماضي. وشكّلت التقييمات القطرية والمواضيعية التي أجرتها المنظمة مصدراً هاماً، نظراً لاستقلاليتها ومصداقيتها العالية. وبالإضافة إلى ذلك، جرى النظر في إجراء تقييمات لامركزية عالية الجودة بتكليف من المكاتب القطرية. وفي كل عملية استعراض، جرى التركيز على تحديد النتائج والاستنتاجات والتوصيات المتسقة التي تستخلص الدروس ذات الصلة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويسعى التحليل إلى تقديم رؤى عملية وحسنة التوقيت لدعم صانعي القرار في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل الاستجابة الفعّالة للأزمات. وهي ليست دراسة شاملة لجميع المطبوعات العامة والمؤلفات العلمية المتعلقة بالدعم المقدم في أوقات الأزمات.

تتسم المؤسسات الحكومية ذات الأداء الجيد بأهمية بالغة في الإعداد للأزمات والاستجابة لها والتعافي منها. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع الشركاء الحكوميين الوطنيين ودون الوطنيين، طائفة واسعة من أوجه الدعم في مجال الحوكمة، بما في ذلك دعم الدورة الانتخابية، والتطوير البرلماني، وسيادة القانون، وإصلاح نظام العدالة.

ولاً تُعدّ جائحة «كوفيد-19» مجرد أزمة صحية عامة فحسب، بل أيضاً أزمة إنسانية وإنمائية ذات شواغل أوسع نطاقاً في مجال الحوكمة. وتحدد هذه الورقة بعض الدروس الرئيسية المستفادة من تقييم الدعم السابق الذي قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الحوكمة في سياقات الأزمات. وقد استُمدت هذه الدروس المستفادة من بعض البلدان التي شهدت كوارث طبيعية و/أو كوارث ناجمة عن الأنشطة البشرية. واستُخلصت الدروس من خلال دراسة الكيفية التي دعم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تلك الحكومات لمواصلة تعزيز خطط الحوكمة وتقويتها في أثناء التعامل مع أزماتها الوطنية وبعدها.

لمحة سريعة – الدروس المستفادة

1	إنّ دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذا التأثير الكبير على السياسات العامة يظلّ هاماً وحاسماً في أثناء الأزمات وبعدها.	2	يمكن للاستجابة في حالات الأزمات، التي جرى تصميمها تصميماً جيداً، أن توفر منطلقاً لشراكات قوية.	3	يمكن أن يشكل الفساد ومحدودية الشفافية والمساءلة تهديداً للمجتمع في أوقات عدم اليقين.
4	يحتاج عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الجهات الفاعلة من غير الدول إلى استراتيجية مشرّكة قوية لتحديد النطاق وضمان الاستدامة.	5	يمكن أن يؤدي الاستخدام الفعال للتكنولوجيا والابتكار إلى التعجيل بالجهود الحكومية الرامية إلى تحسين الشفافية والمساءلة.	6	ينبغي أن يكون تعزيز المساواة بين الجنسين حجر الزاوية في جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
		7	بالنسبة إلى الدول والأوضاع الهشة، يمكن أن يساعد التحليل المسبق للمخاطر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الاستعداد لإمكانية حدوث أزمات في المستقبل.		

الدروس المستفادة

1 إنّ دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذا التأثير الكبير على السياسات العامة يظلّ هاماً وحاسماً في أثناء الأزمات وبعدها في إطار جهود الاستجابة التي يبذلها.

لا يزال عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الحوكمة (مثل ضمان العمليات السياسية الشاملة وسيادة القانون والعدالة) مهماً في أوقات الأزمات. ويتجلى ذلك في جملة أمورٍ منها دعم المنظمة للإنجاز السلس للانتخابات في خضم حرب أهلية أو نزاع نشط (الصومال وأفغانستان)¹ ومكافحة الفساد لضمان الشفافية والمساءلة في القطاع العام (قيرغيزستان وتيمور-ليشتي والفلبين ورواندا)². ومن الأمثلة الأخرى تعزيز العدالة وحقوق الإنسان، بما في ذلك مناصرة حماية الفئات الضعيفة في المجتمع وإنفاذ التشريعات المناهضة للتمييز (مثل

تنقيح القوانين التي وصمت الأشخاص المصابين بفيروس العوز المناعي البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) ومارست التمييز ضدّهم في المؤسسات العامة والخاصة (تنزانيا وموزامبيق)³، والقضاء على العنف ضد المرأة (أفغانستان)⁴.

2

يمكن للاستجابة في حالات الأزمات، التي جرى تصميمها تصميماً جيداً، أن توفر منطلقاً لشراكاتٍ قوية.

إنّ خطة الاستجابة للأزمات التي تتسم بتصميم جيد، وتتضمن نهجاً متعدد الأبعاد وتشاركياً يهدف إلى التعافي وبناء الدولة، توفر منطلقاً لإقامة شراكات قوية. ومع الاستعانة بالقدرة على سد الاحتياجات الإضافية المفاجئة (دعم موارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الميدان بالخبراء الموفدين في بعثات)، أعدّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامجاً لتعزيز القدرة على الصمود مدته سنتان في اليمن، مما مهّد في نهاية المطاف الطريق لعقد شراكة قوية مع البنك الدولي (مشروع الاستجابة للأزمات الطارئة في اليمن)⁵. وكان من بين العناصر الرئيسية للشراكة الناجحة خطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعزيز القدرة على الصمود التي عكست التفسير المتعدد الأبعاد لتعزيز القدرة على الصمود (مثل استعادة سبل كسب الرزق والتماسك الاجتماعي والأمن) وإشراك المجتمع المحلي والمؤسسات الرئيسية لتحقيق الاستقرار والانتعاش، وهي الأمور التي بلور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أساسها دوره وأشرك المجتمع الدولي في تدخلات إنسانية وإمائية متسقة. وأبرم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الفلبين⁶ والاتحاد الأوروبي اتفاق مساهمة بعد إعصار هايان لاستعادة قدرة الحكومة المحلية، مما أسفر عن استخلاص درس مماثل مفاده أن الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها ليس شاغلاً قطاعياً ضيقاً، بل أيضاً مسألة شاملة تتطلب التكامل في جميع جوانب الإنعاش والتخطيط الإنمائي.

3

يمكن أن يشكل الفساد ومحدودية الشفافية والمساءلة تهديداً للمجتمع في أوقات عدم اليقين.

تشير العمليات البرنامجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الحاجة إلى تقديم أنواع مختلفة من الدعم إلى الحكومات لمعالجة الشفافية والمساءلة والفساد، الأمر الذي يمكن أن يؤثر على المؤسسات العامة والخاصة على حدٍ سواء في أوقات الأزمات. وبالإضافة إلى دعم وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، يلزم بذل جهود لتعزيز الشفافية والمساءلة، بما في ذلك تدابير الوقاية (مثل تقييمات المخاطر)، وإنفاذ القانون والقضاء (مثل قانون حماية المبلّغين عن المخالفات)، والمشاركة العامة، وتعزيز مؤسسات النزاهة الوطنية، والعمل مع المجتمع الدولي (تيمور-ليشتي، وقرغيزستان، وتنزانيا، وتونس)⁷.

ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال مبادراته للإصلاح القانوني في هذا القطاع، على وضع وسائل الإعلام في رواندا كمنصة ذاتية التنظيم للديمقراطية وعزّز دوره الرقابي في المجتمع. بيد أنّ عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال الحوكمة في هذا القطر ركّز في المقام الأول على دعم الجهات التابعة للحكومة المركزية، مما ترك مجالاً أكبر للمشاركة مع السلطات دون الوطنية والشركاء⁸.

4

يحتاج عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع المجتمع المدني وغيره من الجهات الفاعلة من غير الدول إلى "استراتيجية مشرّكة" قوية لتعزيز الأثر على نطاق واسع وضمان الاستدامة.

كثيراً ما يجري تعبئة منظمات المجتمع المدني والجماعات الدينية كشركاء منفّذين في أثناء الأزمات وبعدها، نظراً لامتلاكها قدرة أكبر على الوصول إلى المجتمعات المحلية، مستعينةً في ذلك في كثير من الأحيان بمركزها الموثوق به والمؤثر. وتُساهم هذه المنظمات والجماعات في دعم إجراءات الدولة بعدة طرق، بما في ذلك رصد عمليات الانتخابات النزهة والسلمية؛ وإذكاء الوعي بشأن حماية الفئات الضعيفة؛ والإشراف على استخدام الأموال العامة؛ وتسهيل تقديم الخدمات العامة لدعم الحكومات المحلية. ومع ذلك، فإن عدم وجود أستر ليجية واضحة للمشاركة مع الجهات الفاعلة من غير الدول قد يطرح مشكلة. فعلى سبيل المثال، تتعرض الاستدامة للخطر بسبب القيود المالية المفروضة على تلك المنظمات المجتمعية أو عدم وجود خطط منهجية لتعزيز قدراتها؛ والجهود العامة محدودة النطاق لأن أنشطتها كثيراً ما تكون غير منسقة، أو تدار بمعزلٍ عن غيرها، وتفتقر إلى وجود ارتباط بالجهود البرنامجية الأكبر حجماً؛ وتنشأ المشاكل المتعلقة بالتصميم (مثل عدم الاتفاق على اختيار منظمات محددة) بسبب عدم موافقة الحكومات المحلية/الوطنية والجهات المانحة على الغرض من مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والعملية المتعلقة بها (تونس وتزانيا ورواندا والفلبين وسيراليون).⁹

5

يمكن أن يؤدي الاستخدام الفعال للتكنولوجيا والابتكار إلى التعجيل بالجهود الحكومية الرامية إلى تحسين الشفافية والمساءلة.

ساهم الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإدخال نظم الحوكمة الإلكترونية وتعزيزها في بنغلادش وقيرغيزستان¹⁰ في تيسير تحسين الشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة. وفي نيبال، ساعد استخدام تكنولوجيا خدمات المعلومات الجغرافية على تحسين قدرات الحكومة على التخطيط للانتخابات واللوجستيات والأمن.¹¹

تشمل العناصر الرئيسية للنجاح في استخدام الابتكار أيضاً الربط بين عددٍ متزٍيدٍ من الشباب في مجتمع ما والقطاع الخاص، ونهج "حل المشاكل في المجتمع" (بدلاً من نهج شراء "التكنولوجيا الجديدة")، وقدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الربط بين التحديات المحلية والخبرة العالمية. فمع المشاركة القوية للشباب المتمرسين بالتكنولوجيا ومجتمع الأعمال الدولي في تصميم المشاريع، اضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أفغانستان، على سبيل المثال، بمهمة إذكاء الوعي الاجتماعي من خلال أحداث مثل هاكاثون ('Hack4Integrity' - الحلول القائمة على التكنولوجيا لمكافحة الفساد).¹² ومن خلال استخدام مرفق الابتكار المتاح للشركات، نظم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في رواندا مسابقةً لتحسين تقديم الخدمات العامة ("تطبيقات الهاتف المتحرك لتقديم الخدمات") وحلقة عمل بشأن التخطيط الحكومي ('حلقة عمل "رواندا الاستبصارية" (Rwanda foresightXchange) وقد استفادت مبادرة يوث كونكت (YouthConnekt) من الابتكارات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لحل مشكلة بطالة الشباب، ومواطنة الشباب، والمشاركة في حوار السياسات المحلية والوطنية، الذي أصبح الآن جهداً إقليمياً.¹³

6

ينبغي أن يكون تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة حجر الزاوية في استجابة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للأزمات.

في رواندا،¹⁴ أدت المرأة دوراً هاماً في إعادة بناء المجتمع بعد الإبادة الجماعية التي تسببت في وقوع خسائر كبيرة في الأرواح، ولا سيما من الرجال. وبتضافر الجهود على نطاق الحكومة، أصبحت رواندا الآن أحد البلدان الأكثر تقدماً في بذل الجهود الرامية إلى تقليص الفجوات بين الجنسين، حيث تشغل النساء 64 في المائة من المقاعد البرلمانية. وشمل ذلك تعزيز الرٍبطات النسائية داخل الأحزاب السياسية، وتعزيز مشاركة الشباب في السياسة، والمشاركة القوية مع وسائل الإعلام المراعية للاعتبارات الجنسانية التي من شأنها أن تُخضع الحكومة للمساءلة.

في الصومال،¹⁵ أدت المشاركة الأقوى من جانب المرأة على الصعيد المحلي إلى حدوث زيادة كبيرة في عدد المشاريع التي تدعم المدارس والعيادات الصحية، بدلاً من بناء الطرق وتحسينها، وهي الأولوية الأولى للرجال. وفي العراق،¹⁶ ساهم بناء المراكز المجتمعية، التي أنشئت كمساحات آمنة لتعزيز التماسك الاجتماعي، في توفير أنشطة المشاركة المجتمعية (مثل التدريب المهني إلى إنشاء فريق كرة قدم نسائي) والدعم النفسي والاجتماعي لضحايا العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

بوصفه دعماً إنمائياً طويل الأجل، تتجلى الجهود الجنسانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في طائفة واسعة من مجالات الحوكمة. وقد تطلب ذلك بذل سلسلة من الجهود المتضافرة ذات النهج الشامل: مثل تعزيز العمليات السياسية للمرأة من خلال دعم الانتخابات؛ وإلغاء القوانين التمييزية من خلال التجمعات النسائية؛ وتصنيف العنف القائم على النوع الاجتماعي كجريمة، وتحسين إمكانية اللجوء إلى العدالة بين النساء لتسوية المنازعات (بالتعاون مع شركاء سيادة القانون والعدالة). وتشمل الجهود المماثلة وضع سياسات وطنية أو محلية للتخطيط والميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية مع السلطات الحكومية المركزية/المحلية؛ وإذكاء الوعي من خلال تعبئة الزعماء الدينيين ومنظمات المجتمع المدني والشباب. وتشمل التحديات البارزة ضمان الإرادة السياسية (الصومال)¹⁷ وتصميم المشاريع القائمة على البحوث والبيانات بحيث لا تترك الجهود المضطلع بها (مثل الوساطة المحلية) تأثيراً سلبياً على المرأة (أفغانستان)¹⁸.

7

بالنسبة إلى الدول والأوضاع الهشة، يمكن أن يساعد التحليل المسبق للمخاطر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الاستعداد لإمكانية حدوث أزمات في المستقبل.

في بعض البلدان، لم يكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مستعداً بدرجة كافية في بداية الأزمات الإضافية، بافتقاره إلى تقييم مناسب لمخاطر النزاع، والذي يمكن أن تسترشد من خلاله استراتيجيات البرامج القطرية (مثل تدهور الأمن في اليمن،¹⁹ أفغانستان)²⁰. إن الميل نحو وضع خطط مخصصة ومفرطة في الطموح يمكن أن يؤثر سلباً كذلك على أداء المنظمة. ولذلك، تستدعي الحاجة اتباع نهج ذي أولوية للتدخلات في المجالات التي تتميز فيها المنظمة، مثل مكافحة الفساد (تيمور-ليشتي، وتونس، والصومال، وتقييم النزاعات)²¹.

المراجع

- ¹ التقييم المستقل للبرنامج القطري في الصومال (2019) والتقييم المستقل للبرنامج القطري في أفغانستان (2020 - سيصدر قريباً)
- ² تقييم نتائج التنمية في قرغيزستان (2017)، والتقييم المستقل للبرنامج القطري في تيمور-ليشتي (2018)، والتقييم المستقل للبرنامج القطري في الفلبين (2017) والتقييم المستقل للبرنامج القطري في رواندا (2017)
- ³ تقييم نتائج التنمية في تانزانيا (2015) والتقييم المستقل للبرنامج القطري في موزمبيق (2019)
- ⁴ التقييم المستقل للبرنامج القطري في أفغانستان (2020 - سيصدر قريباً)
- ⁵ التقييم المستقل للبرنامج القطري في اليمن (2018)
- ⁶ تقييم نهائي "التعافي والقدرة على الصمود في مجتمعات مختارة تضررت من إعصار يولاندا في فساياس"، الفلبين (مشروع الاسترداد) (2017)
- ⁷ التقييم المستقل للبرنامج القطري في تيمور-ليشتي (2018)، تقييم نتائج التنمية في قرغيزستان - <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8473> (2017).
- ⁸ تقييم نتائج التنمية في تانزانيا (2015) والتقييم المستقل للبرنامج القطري في تونس (2018)
- ⁹ التقييم المستقل للبرنامج القطري في تونس (2018)، تقييم نتائج التنمية في تانزانيا (2015) <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7074> (2015). التقييم المستقل للبرنامج القطري في رواندا (2017) <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9416> (2017). التقييم المستقل للبرنامج القطري في الفلبين (2017) <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9393> (2017) والتقييم المستقل للبرنامج القطري في سراليون (2018)
- ¹⁰ التقييم المستقل للبرنامج القطري في بنغلادش (2019) وتقييم نتائج التنمية في قرغيزستان (2017)
- ¹¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال "المرحلة الثانية من مشروع الدعم الانتخابي - تقرير التقييم النهائي" (2018)
- ¹² التقييم المستقل للبرنامج القطري في أفغانستان (2020 - سيصدر قريباً)
- ¹³ التقييم المستقل للبرنامج القطري في رواندا (2017)
- ¹⁴ التقييم المستقل للبرنامج القطري في رواندا (2017)
- ¹⁵ التقييم المستقل للبرنامج القطري في الصومال (2019)
- ¹⁶ التقييم المستقل للبرنامج القطري في العراق (2019)

¹⁷ [التقييم المستقل للبرنامج القطري في الصومال \(2019\)](#)

¹⁸ [التقييم المستقل للبرنامج القطري في أفغانستان \(2020 - سيصدر قريباً\)](#)

¹⁹ [التقييم المستقل للبرنامج القطري في اليمن \(2018\)](#)

²⁰ [التقييم المستقل للبرنامج القطري في أفغانستان \(2020 - سيصدر قريباً\)](#)

²¹ [التقييم المستقل للبرنامج القطري في تيمور-لشتي \(2018\)](#)، [التقييم المستقل للبرنامج القطري في تونس \(2018\)](#)، [التقييم المستقل للبرنامج القطري في الصومال \(2019\)](#) و [تقييم](#)

[دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المتضررة من النزاعات \(2013\)](#)

نبذة عن مكتب التقييم المستقل

يُقدّم مكتب التقييم المستقل، من خلال توليد أدلة موضوعية، الدعم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحقيق قدر أكبر من المساءلة وتسهيل تحسين الدروس المستفادة من التجارب. ويعمل مكتب التقييم المستقل على تعزيز الفاعلية الإنمائية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال تقييماته البرنامجية والمواضيعية ويساهم في الشفافية التنظيمية.

حول سلسلة التأمّلات

تبحث سلسلة التأمّلات الصادرة عن مكتب التقييم المستقل في التقييمات السابقة وتستخلص الدروس المستفادة من عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع برامجها. وتعمل على تعبئة المعرفة التقييمية لتوفير رؤية قيّمة لتحسين عملية صنع القرار وتحسين النتائج الإنمائية. وتسلسل هذه الطبعة الضوء على الدروس المستفادة من تقييمات عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حالات الأزمات.