

# إدارة دورة المشروع

## الملاحظة الإرشادية رقم ٥

إن أدوات تبني الحد من خطر الكوارث عبارة عن سلسلة من ١٤ ملاحظة إرشادية يمكن أن تستعين بها منظمات التنمية لتكييف أدوات تخطيط البرامج وتقدير المشاريع وتقييمها بغية تبني الحد من خطر الكوارث في عملها الإنمائي في البلدان المعرضة للمخاطر. وتعد هذه السلسلة مفيدة أيضا للجهات المعنية التي تعمل في مجال التكيف مع تغير المناخ.

تتناول هذه الملاحظة الإرشادية أدوات دمج موضوع خطر الكوارث في دورة المشروع ككل، ولا سيما في مراحل التخطيط. وهي تشرح نهج دورة المشروع، وتقدم إرشادات بشأن ضم إدارة خطر الكوارث إلى دورة المشروع وتقديم بعض الأدوات المناسبة لدعم هذه العملية. والملاحظة مخصصة أساسا للأشخاص الذين يعملون على تصميم وإدارة المشاريع في منظمات التنمية. ولكنها تعد مناسبة أيضا لموظفي الحكومات ومنظمات القطاع الخاص. وترد الأدوات المخصصة لتغطية بعض جوانب تخطيط المشروع والبرنامج في ملاحظات أخرى في هذه السلسلة.

## ١ - مقدمة

إن الارتفاع السريع في عدد الكوارث الخطيرة ووقوعها في العقود الأخيرة يمثل تهديدا معترفا به للتنمية المستدامة وللحد من الفقر. وتنفق الجهات المانحة والوكالات العاملة بمليارات الدولارات كل عام على الإغاثة وإعادة التأهيل، ولكنها قد تجد برامجها تتضرر بكوارث طبيعية في نفس الوقت. ورغم ذلك كان العديد من المنظمات الإنمائية بطيئا في تبني الحد من خطر الكوارث كهدف محوري، أو في اتخاذ تدابير لحماية مشاريعها من الأخطار، علما بأن اعتماد إدارة المخاطر في مشاريع التنمية لا يكلف كثيرا. ويمكن استخدام عدة أدوات نموذجية خاصة بتخطيط المشاريع للقيام بذلك دون تعديلات، أو بتعديلات طفيفة.

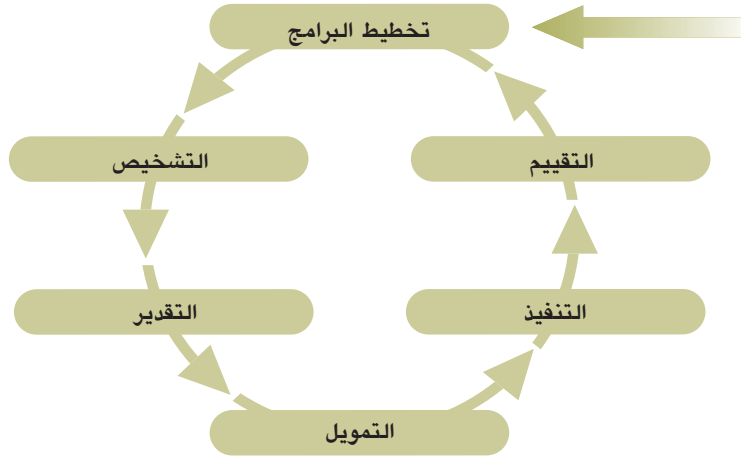
وينبغي لمنظمات التنمية أن تتبنى طريقة منهجية لإدارة خطر الكوارث، بغية تشخيص وتقدير وتقليل كل أنواع الأخطار المقترنة بالكوارث التي قد تؤثر على أداء المشروع وعلى الجماعات المستفيدة. وينبغي أن يصبح ذلك جزءا لا يتجزأ من الطريقة التي تنفذ بها تلك الوكالات عملها الإنمائي في المناطق المعرضة للمخاطر، وليس مجرد إجراء إضافي أو منفرد.

## ٢ - دورة المشروع

المشروع عبارة عن «سلسلة من الأنشطة التي ترمي إلى تحقيق أهداف واضحة ضمن فترة زمنية محددة وبميزانية محددة»<sup>١</sup> ويغطي هذا التعريف البسيط، في الواقع، مجموعة متنوعة للغاية من المشاريع من حيث حجمها وأغراضها وأساليبها، وإن كانت تجمعها عناصر أساسية متشابهة كثيرة.

إن «دورة المشروع» هي طريقة لمشاهدة العناصر الرئيسية المشتركة بين المشاريع وكيف يرتبط بعضها ببعض الآخر في شكل متسلسل. وتختلف الصياغة الدقيقة للدورة ومراحلها من منظمة إلى أخرى، غير أن مكوناتها الأساسية مبنية في الشكل ١ أدناه.

## الشكل ١ دورة المشروع



المصدر: المجموعة الأوروبية

دليل إدارة دورة المشروع

بروكسل: اللجنة الأوروبية، المعونة الأوروبية ٢٠٠١

- **تخطيط البرامج.** وضع إرشادات ومبادئ عامة للتعاون والاتفاق على التركيز القطاعي والمواضيعي وعرض الأفكار العامة للمشاريع والبرامج.
- **التشخيص.** تحليل مشاكل أصحاب الشأن المحتملين واحتياجاتهم واهتماماتهم ضمن إطار البرنامج، وتحديد الأفكار الخاصة بالمشروع والعمليات الأخرى وفحصها. والنتيجة هي البت فيما إذا كان ينبغي دراسة الخيارات المطروحة بمزيد من التفصيل أم لا.
- **التقدير (أو الإعداد)** يجري دراسة جميع الجوانب المهمة للفكرة مع مراعاة وجهات نظر أصحاب الشأن، وعلاقتها بالمشكلة، وجدواها والقضايا الأخرى. كما يجري إعداد أطر منظرية أو إدارة قائمة على تحقيق النتائج وجداول خاصة بالأنشطة والتنفيذ وحساب المدخلات المطلوبة. وينتهي ذلك بالبت في مواصلة المشروع أو عدم مواصلته. وفي دورات برامج بعض المنظمات يوصف هذا الطور بمرحلة «الإعداد» أو «الصياغة» ويستعمل مصطلح «تقدير» بشكل أضيق فيما يتعلق باستعراض مجمل العمل التخطيطي حتى اليوم، وقرار مباشرة العمل أم لا.
- **التمويل.** تتخذ الأطراف المعنية قرارا بشأن تمويل المشروع أو عدم تمويله استنادا إلى التقدير. وتشير بعض دورات المشاريع إلى هذه المرحلة باسم «التفاوض» أو «الموافقة» ويمكن أن تشرك الوكالة المنفذة وأصحاب الشأن الآخرين. (لاحظ أن التمويل ليس دائما مرحلة منفصلة، وأن القرارات المالية يمكن أن تتخذ في مراحل مختلفة من الدورة أي في نهاية مراحل التشخيص أو التقدير مثلا - حسب الإجراءات الخاصة المتبعة)
- **التنفيذ.** تستخدم الموارد المتفق عليها لتنفيذ الأنشطة المقررة وتحقيق الأهداف. ويتم تقييم التقدم عن طريق الرصد بغية إجراء التعديلات اللازمة للتكيف مع الظروف المتغيرة. وفي نهاية التنفيذ، يُتخذ قرار وقف المشروع أو تمديده.
- **التقييم.** يفحص هذا التقدير لمنجزات المشروع ووقعه جدوى الأهداف ومدى تحقيقها والفعالية والتأثير والواقع والاستدامة. ويؤدي ذلك إلى البت في مواصلة المشروع أو تعديله أو وقفه. كما تؤخذ استنتاجاته في الاعتبار عند تخطيط وتنفيذ المشاريع المماثلة.

تتبنى معظم الوكالات أسلوب «إدارة دورة المشروع». وهذا الأسلوب عبارة عن سلسلة من الأنشطة لتطوير وتنفيذ وتقييم المشاريع التي تؤدي بدورها إلى تخطيط مشاريع جديدة. إن الهدف من إدارة دورة المشروع هو تحسين إدارة المشاريع (والبرامج) عن طريق ضمان مراعاة كل المسائل والظروف ذات الصلة بالموضوع أثناء التصميم والتنفيذ. وتتكون إدارة دورة المشروع، من الناحية العملية، من مجموعة من مفاهيم وتقنيات ومهام التصميم والإدارة المستعملة لدعم عملية اتخاذ قرارات عن علم.

لا يتم إعداد المشاريع بشكل منعزل. فهناك منهاج قطري أو قطاعي يشكل الإطار الذي يمكن تصميمها ضمنه. ويمكن للحكومات الوطنية والوكالات المانحة الدولية والعديد من المنظمات غير الحكومية أن تضيف طابعا رسميا على هذا المنهج باعتماده كإستراتيجية قطرية تحدد أولويات واضحة وثابتة بخصوص المجالات المطلوب التركيز عليها، ونوع التدخل وترتيبات الشراكات وقضايا تشغيلية أخرى (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ٣) وقد يتعين أن تلتزم المشاريع بمجموعة من السياسات أو الاستراتيجيات الشاملة (كالسياسات الخاصة بمراعاة الجنسين وحماية البيئة والمشاركة) التي تبنتها الوكالة المعنية.

وبالنسبة إلى بعض المانحين والمقرضين الثنائيين والمتعددين، يمثل برنامج المساعدة على المستوى الوطني القناة الرئيسية لنقل مساعدات التنمية. وتضم مساعدة البرنامج مساهمات تقدم للبلد لأغراض إنمائية عامة بدلا من أنشطة محددة خاصة بالمشروع. وتشمل دعم الميزانية وميزان المدفوعات (أنظر الملاحظة الإرشادية رقم ١٤)

## اعتماد إدارة خطر الكوارث في دورة المشروع

ينبغي اعتماد موضوع إدارة خطر الكوارث في جميع مراحل دورة المشروع. إن مراحل التخطيط الأولية لدورة المشروع (تخطيط البرنامج والتشخيص والتقدير، أنظر الشكل ١) تمثل مجالات التدخل المناسبة الرئيسية لإدراج قضايا خطر الكوارث في المشاريع. ولكن، لا ينبغي نسيان خطر الكوارث خلال مراحل التمويل والتنفيذ والتقييم الأخرى والأنشطة المختلفة التي تنفذ ضمنها. إن المراحل المختلفة لدورة المشروع ليست منعزلة، بل أنها تشكل جزءا من عملية تخطيط ونشاط وتآمل تصب الدروس المستخلصة من أحدها في المشاريع الأخرى في أحسن الظروف.

تفترض إرشادات إدارة دورة المشروع، صراحة، تخصيص مرحلة للتقدير (أو الإعداد) المتعمق للنظر في جميع القضايا المعنية. وترد في الجدول ١ الجوانب الرئيسية التي يرجح تغطيتها. وتقدم استنتاجات التقدير كوثيقة مشروع رسمية أو كاقتراح للتمويل يعرض على كبار المدراء أو مجالس الإدارة للموافقة عليها.

ويرجح استخدام عدة أدوات قد تكون مفيدة في عرض موضوع إدارة خطر الكوارث (مثل التقييم الاقتصادي والبيئي وتحليل الضعف وتحليل سبل المعيشة الاجتماعية وتقدير الوقع الاجتماعي) بكثافة خلال مرحلة التقدير. وتعتبر المعلومات عن الأخطار مهمة هنا أيضا. كما تعالج أطر الإدارة المنطقية المبنية على النتائج، المستعملة عموما في تصميم المشاريع، أنواعا من المخاطر بشكل صريح ولكن غير مناسب في أغلب الأحيان. ويحدد الجدول ١ أيضا مجالات التدخل المناسبة لاستعمال هذه الأدوات المتنوعة.

## الجدول ١ العناصر الرئيسية لتقدير المشروع (إعداده)

ميدان التقدير (أو الإعداد)	المسائل / السمات الرئيسية	أدوات التخطيط / مجالات التدخل المناسبة لاعتماد مفهوم الحد من خطر الكوارث
تحليل الموقف	<ul style="list-style-type: none"> <li>سياق السياسة والبرنامج: استراتيجيات وأهداف سياسة الوكالة المخططة للمشروع، الحكومات الوطنية/ المحلية والوكالات والجهات المانحة الدولية الأخرى العاملة في البلد أو المقاطعة المعنية.</li> <li>استعراض المبادرات المعنية (المنجزة والمستمرة والمخططة) من قبل الوكالة وجهات أخرى، الدروس المستخلصة، التكامل مع الارتباط بالمشروع المقترح</li> <li>تحليل أصحاب الشأن: آراء جميع الذين قد يتأثرون بالمشروع إيجابيا وسلبيا وكيف يتم تأثرهم</li> <li>تقييم القدرة المؤسسية للمؤسسات المسؤولة عن تنفيذ المشاريع</li> <li>تحليل المشاكل: تشخيص الحالة والجوانب السلبية لموقف قائم وتحديد العلاقة بين الأسباب والآثار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>جمع وتحليل المعلومات عن المخاطر الطبيعية البارزة المؤثرة على المشروع (الملاحظة الإرشادية رقم ٢)</li> <li>تحليل المشاكل (الملاحظة الإرشادية رقم ٦)</li> <li>التحليل الأولي لأصحاب الشأن (الملاحظة رقم ٦)</li> <li>الفحص الأولي للبيئة (الملاحظة الإرشادية رقم ٧)</li> <li>فحص الأسباب الاقتصادية للتدخل المقترح (الملاحظة الإرشادية رقم ٨)</li> <li>مدى (المستوى الوطني) للضعف وتحليل القدرة (الملاحظة الإرشادية رقم ٩)</li> <li>تشخيص قضايا سبل المعيشة الرئيسية المطلوب تقديرها (الملاحظة الإرشادية رقم ١٠)</li> <li>تقدير أهم الآثار الاجتماعية (الملاحظة الإرشادية رقم ١١)</li> <li>تقييم معايير البناء واستخدامات الأراضي وتشريعات قانون البناء وقدرات التنفيذ وقابليات التعمير (الملاحظة الإرشادية رقم ١٢)</li> </ul>

ميدان التقدير  
(أو الإعداد)

المسائل / السمات الرئيسية

أدوات التخطيط / مجالات التدخل المناسبة  
لاعتناء مفهوم الحد من خطر الكوارث

وصف المشروع  
وترتيبات التنفيذ

- تحليل غرض المشروع وأهدافه، وتشخيص حلول ممكنة للمشاكل
- اختيار الإستراتيجية: تحليل ووصف الإستراتيجيات التي ستستخدم لتحقيق الأهداف (والأساليب البديلة المرفوضة)
- الجماعات المستهدفة: المواقع والخصائص
- مكونات المشروع: جدول الأنشطة والتنفيذ المدخلات والتكاليف
- النتائج المتوقعة والوقوع
- مؤشرات الأداء وأنظمة الرصد والتقييم
- هياكل التنسيق والإدارة والأساليب التنظيمية
- الإدارة المالية المقترحة / خطة التمويل
- التدابير المصاحبة التي تتخذها الحكومة وشركاء المشروع
- تحليل الأهداف والتحليل العام للبدائل (الملاحظة الإرشادية رقم ٦)
- تطوير فهم للجماعات المستهدفة عبر تحليل إضافي للضعف والقدرات، تحليل سبل كسب المعيشة المستدامة وأساليب تقييم الأثر الاجتماعي (الملاحظات الإرشادية ٩ و ١٠ و ١١)
- تحديد أهداف تأمين الهياكل المادية من الأخطار والتدابير اللازمة لضمان التزام تصميم البناء المختار وترتيبات تنفيذه بهذه الأهداف (الملاحظة الإرشادية رقم ١٢)
- إعداد خطة للإدارة البيئية وبرنامج للرصد (الملاحظة الإرشادية رقم ٧)
- إعداد برنامج للمساهمة العامة وإشراك أصحاب الشأن (الملاحظتان الإرشاديتان ١٠ و ١١)
- تحديد أهداف الرصد والتقييم والمؤشرات (الملاحظة الإرشادية رقم ٦)
- إعداد خطة لإدارة الأخطار وترتيبات لرصد الأخطار (الملاحظة الإرشادية رقم ٦)

إمكانية التطبيق  
والاستدامة

- الجدوى الاقتصادية والمالية: التحليل الاقتصادي لجدوى التكاليف أو لفعالية التكلفة، معدلات العوائد
- الأثر البيئي للمشروع، خطط الإدارة البيئية
- الجدوى الفنية، تبني المعايير المناسبة، استخدام التقنيات الملائمة
- الجوانب الاجتماعية والثقافية: تمييز المعايير والمواقف المحلية، استشارة أصحاب الشأن، مشاركة المستفيدين، العدل بين الجنسين، توجيه الدعم للجماعات الضعيفة
- الحكم: دعم السياسات: قدرة المؤسسات والإدارة على توفير الخدمات وضمان ديمومة النتائج
- الأخطار: العوامل الرئيسية خارج نطاق السيطرة المباشرة لمدراء المشاريع والتي قد يكون لها وقع سلبي على المشروع الآن أو في المستقبل، والآثار السلبية الممكنة للمشروع على قدرة المجتمع على المقاومة: إدارة الأخطار/ ترتيبات التخفيف من وقع الكوارث
- بحث مفصل للسمات الرئيسية للمخاطر الطبيعية في منطقة المشروع ووقعها الممكن على المشروع والمجمعات (الملاحظة الإرشادية رقم ٢)
- التقدير والتقييم البيئي، بما في ذلك التحليل البيئي للبدائل (الملاحظة الإرشادية رقم ٧)
- التقدير الاقتصادي بضمنه التحليل الاقتصادي للبدائل (الملاحظة الإرشادية رقم ٨)
- التحليل المتعمق للضعف والقدرات (الملاحظة الإرشادية رقم ٩)
- تقدير وتحليل مفصلين لسبل المعيشة المستدامة يشملان جمع معلومات ميدانية، تحليل أصحاب الشأن المتعددين وحلقات التخطيط العملية (الملاحظة الإرشادية رقم ٢)
- تحليل شامل للأثر الاجتماعي (الملاحظة الإرشادية رقم ١١)
- تحليل مفصل لاختيار موقع المشروع، وتصميم المباني والقدرة المتعلقة بالتنفيذ (الملاحظة الإرشادية رقم ١٢)
- تحليل الأخطار والافتراضات (الملاحظات الإرشادية ٦ و ٧ و ٨ و ١٢)

إن معظم الإرشادات التشغيلية للوكالات هي إرشادات شمولية، تفترض أخذ جميع الجوانب المعنية للمشروع في الاعتبار. ومن الناحية النظرية، يفسح ذلك مجالاً لمراعاة خطر الكوارث. أما من الناحية العملية، فتسجل اختلافات كبيرة بين دور مختلف أدوات التقدير ضمن التقدير الشامل حسب العوامل التالية:

- طبيعة وحجم المشروع المضطلع به
- موارد الوكالة المعنية التي قد تحد من نطاق القضايا التي يمكن أخذها في الاعتبار ومدى التعمق في تقديرها.
- الأهداف الشاملة للوكالة (تقوم منظمات التنمية المعنية بالحد من الفقر بالدرجة الأولى مثلاً، بتحليل المشروع عبر هذا المنظور أساساً)
- نوع المشروع (يتطلب تطوير بنى تحتية واسعة النطاق، مثلاً، تحليلاً مستفيضاً للبيئة وللأثر الاجتماعي اعتيادياً، بينما يمكن أن تركز مشاريع التنمية الاجتماعية على المشاركة المجتمعية في تصميم المشروع).

وقد توجد اختلافات كبيرة في نوعية الإعداد والتقدير بين الوكالات وحتى ضمن الوكالة الواحدة. ولا ينبغي الافتراض بأن الموظفين يتبعون دائماً الإرشادات العامة لوكالتهم بشكل صحيح. لذا، يلزم، على الأرجح، بذل جهود إضافية لاعتماد مفهوم الحد من خطر الكوارث كلياً في هياكل الوكالة وأنظمتها وثقافتها وهي عملية يشار إليها عموماً «بالتبني». ولم يفهم معنى «التبني المؤسسي» بشكل جيد، ولا يتوفر إلا نزر يسير من الإرشادات بشأنه. ولكن، تم مؤخراً تطوير أدوات لدعم وتقييم العملية (أنظر الإطار رقم ١). ومن الضروري أن يكون اعتماد مفهوم الحد من خطر الكوارث في المشروع والبرنامج مرتبطاً بتبنيه على المستوى المؤسسي، حيث أنه جزء من عملية واحدة لتحسين القدرة على مواجهة خطر الكوارث.

### قياس مدى تبني الحد من خطر الكوارث في المنظمات

### الإطار رقم ١

- تم تطوير أداتين مؤخرًا لتقدير مستوى تبني مفهوم إدارة خطر الكوارث في منظمات التنمية، ولحفز اهتمام إضافي بهذا الموضوع: إن طريقة صندوق «Tearfund» لتقييم عملية تبني الحد من خطر الكوارث تمنع النظر في ستة مجالات رئيسية للتبني (السياسة، الإستراتيجية، التخطيط الجغرافي، إدارة دورة المشروع، العلاقات الخارجية، والقدرة المؤسسية) محددة مستويات تحقيقه لكل منها مصحوبة بمؤشرات.
  - إن تقرير السيدة كرسيتين وامسler المعنون «الإطار التشغيلي لاعتماد الحد من الخطر» عبارة عن نموذج مفصل وشامل يغطي البعدين التشغيلي والمؤسسي معاً، تصاحبه مؤشرات وإرشادات حول التنفيذ. وقد كُتب التقرير من أجل الوكالات العاملة في مجال المستوطنات البشرية في المقام الأول، غير أنه يمكن تكيفه بسهولة بحيث يمكن لعدد أكبر من منظمات التنمية استعماله.
- المصادر: لا تروب وديفيز (٢٠٠٥)، وفاسلر (٢٠٠٦)

يتطلب تخطيط المشاريع التفاوض والاتفاق مع عدد من أصحاب الشأن الذين قد يكونون معينين بتمويل المشروع والموافقة عليه وتنفيذه والاستفادة منه (كالمناحين والوكالات المقرضة والحكومات الوطنية والشركاء المنفذون أو المقاولون الثانويون والمجتمعات المستفيدة). فعلى سبيل المثال، تلعب المفاوضات مع الحكومات الوطنية دوراً حاسماً في تحديد شكل وتكوين المشاريع الممولة عبر منح أو قروض ثنائية أو متعددة الأطراف للمساعدة. ويجب ألا يغيب عن الأطراف في مثل هذه المفاوضات مسألة خطر الكوارث بوصفها موضوعاً جامعاً يمكن نسيانه وسط الضغوط التي تمثلها القضايا الأخرى ومجموعات الضغط.

## ٣- أدوات جديدة لاعتماد مفهوم الحد من خطر الكوارث

هناك اعتراف بضرورة اعتماد مناهج متكاملة لتبني قضايا الحد من خطر الكوارث في مراحل تخطيط إدارة دورة المشروع ككل، وذلك من أجل تكميل الجهود الرامية إلى تكييف أدوات معينة مستخدمة ضمن دورة المشروع. وقد بُدلت جهود ابتكارية في هذا المجال مؤخراً في أمريكا اللاتينية.

ويجري استعمال أسلوبيين أساسيين حالياً هما:

- قوائم التدقيق. وضع مجموعة من الأسئلة المتعلقة بالحد من خطر الكوارث، ينبغي الإجابة عنها عند إعداد وثائق تخطيط المشروع

■ **المدخل المحتملة المناسبة.** عبارة عن تركيز على عملية التخطيط يضمن مراعاة القضايا المعنية خلال المرحل المختلفة من دورة إدارة المشروع.

ينبغي تفادي المبالغة في الفرق بين الأسلوبين، حيث أنه يعتبر مسألة تركيز إلى حد ما. كما أن أحدهما لا ينفي الآخر. ويرجح أن تستعين الطريقة التي تركز على العملية بنوع من أنواع قوائم التدقيق. ومن المستبعد أن يتم إعداد قوائم تدقيق لوثائق المشاريع المنفردة أو لمراحل دورة المشروع بصرف النظر عن عملية التخطيط ككل. إذ يمكن للأسلوبين أن يكونا بسيطين أو مركبين شأنهما شأن أنظمة الوكالة المعنية الخاصة بتصميم البرنامج/المشروع التي يطبقان عليها.

لقد طور مصرف التنمية للبلدان الأمريكية قائمة تدقيق لدعم تحليل وتقدير المخاطر الطبيعية والأخطار المقترنة بها في برامج للإقراض (أنظر الإطار رقم ٢). وتبنى إرشادات الوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية المشتركة بين الوكالات لإدارة الأخطار في مشاريع التنمية الريفية أسلوب المدخل المحتملة المناسبة (أنظر الإطار رقم ٣ والجدول ٢). وتقوم الحكومات ووكالات التنمية حاليا بإعداد نماذج أخرى ولكنها غير متاحة للجمهور بعد.

غالبا ما تستخدم المنظمات الأصغر حجما مثل المنظمات غير الحكومية إرشادات أو قوائم تدقيق أبسط في تصميم مشاريعها الإنمائية أو للموافقة على التماس شركائها للدعم. وعادة ما تتعلق قوائم التدقيق بمعايير أو قضايا رئيسية يراود النظر فيها. وقد تحتوي على قائمة طويلة

## الإطار رقم ٢ قائمة تدقيق مصرف التنمية للبلدان الأمريكية الخاصة بإدارة الخطر

يتضمن هذا الأسلوب، الذي يجري تقديمه حاليا، عددا من الأسئلة التي تشمل مجموعة واسعة من القضايا المعنية والتي يلزم طرحها خلال تحضير المشروع. ويجري تقديمه في ثلاث مراحل: الظروف، الإطار المرجعي، الأسئلة المحددة.

### ■ الظروف (تشخيص وتقييم المخاطر الطبيعية)

يرمي السؤال الأولي الذي يطرح تحت هذا البند إلى معرفة ما إذا كان ميدان المشروع وقطاعه متأثران بالمخاطر الطبيعية. ويتطلب ذلك من الفريق المعني بالمشروع تشخيص المخاطر والسكان المعرضين للخطر، والمناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية المعرضة للخطر، وإبراز قابلية التأثير، وتواتر الكوارث السابقة وقوتها ووقوعها. وفي حالة تشخيص تهديد ما، ينتقل الفريق المعني بالمشروع إلى المجموعة الثانية من الأسئلة.

### ■ الإطار المرجعي (الإطار السياسي والإطار المؤسسي)

يضم هذا الإطار أربعة أسئلة لتقييم جدوى سياسات الحكومة والمؤسسات والاستراتيجيات المتعلقة بقابلية التأثير، لا سيما في القطاع الذي سيضمه المشروع. كما يجري تقييم جدوى المعلومات المتوفرة لاتخاذ القرارات.

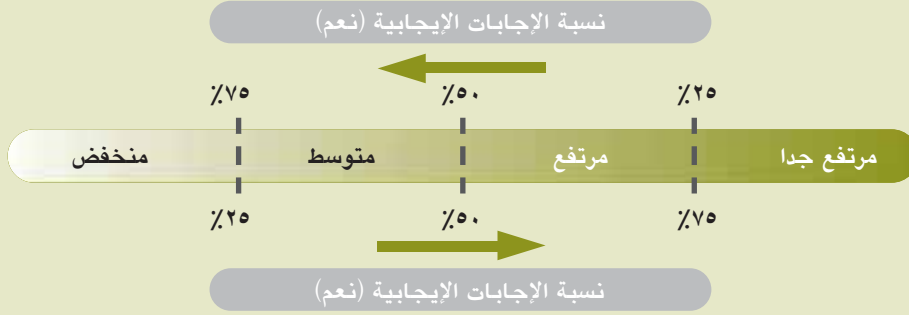
### ■ أسئلة محددة.

يحتوي هذا القسم على ١٩ سؤالا مرتبة تحت ثلاثة عناوين رئيسية:

- المشروع (تحليل الإجراءات الهيكلية وغير الهيكلية)
- تنفيذ المشروع (أسئلة حول الترتيب المؤسسي، آليات التنسيق والتخطيط، والحوافز والرصد)
- الجدوى (فنيا ومؤسسيا واقتصاديا واجتماعيا وماليا)

والصيغة بسيطة نسبيا تشمل تقييما نوعيا يتضمن ثلاثة مستويات (نعم، لا، جزئيا) مع مساحة إضافية مخصصة للتعليقات. ويقر مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بأنه قد يتعذر الإجابة عن كل سؤال وارد في قوائم التدقيق عند إعداد وثائق تخطيط المشاريع فرادى لاحتمال عدم توفر البيانات. وفي بعض الحالات يمكن الحصول لاحقا على المعلومات اللازمة باستخدام أدوات أخرى للتخطيط (مثل تقديرات الأثر البيئي والاجتماعي)، غير أن المهم هو طرح جميع الأسئلة.

ويعد تفسير النتائج بسيطا أيضا. فبعد الرد على قائمة التدقيق، يُحسب مجموع الإجابات السلبية كنسبة مئوية من مجموع عدد الإجابات. فإذا كانت الإجابات السلبية (عدا السؤال الأول) أقل من ٢٥ في المائة من المجموع، فأن الخطر الذي تطرحه الكوارث على أهداف المشروع والمجتمعات المحلية يعتبر منخفضا، مما يعني أن تصميم المشروع يعتبر مناسباً من حيث إدارة المخاطر (وإن كانت بعض الجوانب المحددة قد تحتاج إلى تحسين). وتعكس نسبة من الإجابات السلبية تتراوح ما بين ٢٥ و ٧٥ في المائة نواقص في تصميم المشروع مما يتطلب تصحيحا لإضفاء مزيد من المرونة على المشروع. وحينما تزيد نسبة الإجابات السلبية على ٧٥ في المائة، فقد يعرض وقع المخاطر المشروع والسكان للخطر مما يتطلب اتخاذ تدابير وقائية إضافية عند تصميم المشروع.



ويدرك مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بأن مخططي مشروعه وشركائه يواجهون أعباء عمل وجدول زمنية مثقلة. لذا، تذكر إرشادات قوائم التدقيق بوضوح أن الغرض الرئيسي ليس إضافة مجموعات جديدة من الإرشادات أو المعايير لتصميم المشروع، بل أن الغرض منه هو توعية الفرق التشغيلية بالخطر، وتوفير مجموعة من الأدوات لمساعدتها على اعتماد إدارة الخطر في دورة المشروع. ومع ذلك فإن استخدام قوائم التدقيق يُعد أمراً أساسياً لمجمل عملية تصميم المشروع.

المصدر: كيببي، مورا كاسترو وباستيداس (٢٠٠٥)

من مثل هذه القضايا التي غالباً ما تصاغ بعبارات عامة (مثال: ينبغي أن تعمل المشاريع مع الفئات الفقيرة جداً حيثما تكون احتياجات الناس أعظم) بالرغم من أن نطاق البحث والتحليل المطلوب لتقديم الإجابات يختلف من منظمة إلى أخرى. ومن السهل نسبياً في مثل تلك الحالات إدخال أسئلة إضافية متعلقة بالحد من الخطر بلغة بسيطة. فعلى سبيل المثال:

- ينبغي أن تراعي المشاريع احتمال حدوث الكوارث، بما فيها النزاعات، وأن تحضر المجتمع والمشروع نفسه لمواجهة حالات الكوارث، حيثما كان ذلك مناسباً.
- هل يضم العمل الجاري للشريك الوقاية من الكوارث و/أو التأهب لها؟
- هل سيقبل المشروع من قابلية تضرر الناس من المخاطر الطبيعية والمخاطر من صنع الإنسان، وكيف؟

## إرشادات الوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية لاعتماد إدارة الخطر في مشاريع التنمية الريفية

الإطار رقم ٢

أعدت الوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية هذه الإرشادات للمخططين ومدراء المشاريع الميدانية على مستويات مختلفة من العملية<sup>٢</sup>. ووحدة المساعدة الفنية الإقليمية هي وكالة مفوضة بتوفير المساعدة الفنية في مجال التنمية الريفية المستدامة لوزارات الزراعة في أمريكا الوسطى بدعم من الحكومات الوطنية والوكالات الدولية.

وتهدف الإرشادات إلى تعزيز التركيز على الحد من الخطر خلال دورة المشروع بأكملها. وتبدأ بتشخيص المداخل المحتملة المناسبة لإدارة خطر الكوارث في مراحل تحديد المشروع وتصميمه، ولإلقاء الضوء على القضايا الرئيسية التي ينبغي معالجتها. فقد حددت الإرشادات أطارا للقيام بذلك (أنظر الجدول ٢). غير أنها توفر أيضاً نصائح عن التدابير التي ينبغي اتخاذها لضمان تبني أسلوب إدارة خطر الكوارث في مراحل أخرى من دورة المشروع. ويعرض ذلك في شكل أطر للقضايا/المسائل، وخرائط لسير العمليات، ورسوم تخطيطية لاتخاذ القرارات.

ولا تشكل هذه الأدوات العامة سوى جزء صغير فقط من الإرشادات. حيث تضم الأخيرة أيضاً مشورة حول تحليل قدرات المجتمع ونقاط ضعفه، وتقدير مواطن القوة والضعف لمختلف المؤسسات العاملة، وتشخيص أخطار الكوارث الطبيعية وتقييم الضعف القطاعي. وفيما يتعلق بالتنمية الريفية على وجه التحديد، توفر الإرشادات أطرا عامة من الأسئلة لتشخيص مجموعة من الأخطار المحتملة على الزراعة والبيئة والنمو الاقتصادي والبنى التحتية والتعليم. وتُدعم هذه الإرشادات، في حالات عديدة، بنصائح عن أنواع البيانات التي ينبغي جمعها لغرض الرد على الأسئلة. كما تضم نصائح عن كيفية ضمان اعتماد القضايا المعنية في اختصاصات المستشارين المستخدمين لتصميم المشروع أو تقييمه.

المصدر: كيبيل (٢٠٠١)

<sup>٢</sup> نشرت الإرشادات باللغة الإسبانية سنة ٢٠٠١، ولكنها لا تزال غير متاحة بلغات أخرى على شبكة الانترنت. وللحصول على نسخ منها، يرجى الاتصال بالموقع التالي: <http://www.ruta.org>

## الجدول ٢ إرشادات الوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية بشأن إدارة الخطر في مشاريع التنمية الريفية / مجالات التدخل المناسبة في دورة المشروع

المرحلة	المدخل المحتمل المناسب	الإجراء
التشخيص	الدراسات الإعدادية	<ul style="list-style-type: none"> <li>اشمل في اختصاصات المستشارين الذين يُعدون دراسات تحضيرية ودراسات سابقة لدراسات الجدوى، أسئلة كالآتي:</li> <li>هل بمقدور المخاطر الطبيعية أن تولد عوامل كوارث في هذا المشروع؟ ما هي ولماذا؟</li> <li>هل يمكن أن يؤدي المشروع إلى زيادة الخطر؟</li> <li>ما هي الأخطار التي يمكن أن يكون لها وقع مباشر على المشروع؟</li> <li>ما هو التأثير المحتمل للمشروع في منع الكوارث؟</li> <li>اضمن التشاور مع الوكالات المعنية</li> <li>إدرج إدارة الخطر والحد منه كنقطة محددة في قضايا المانحين وإرشاداتهم الرئيسية</li> </ul>
ورش التخطيط القائم على المشاركة		<ul style="list-style-type: none"> <li>اضمن توفر معلومات مناسبة (دراسات، بيانات، الخ)</li> <li>اضمن أن تشمل المشاركة والتشاور مع أصحاب الشأن وكالات وأفراد لهم معرفة بإدارة الأخطار</li> <li>تأكد من أن تحليل المشاكل يشمل إيلاء الاهتمام للقضايا المتعلقة بإدارة الحد من الأخطار وكيفية تعريف المشاكل</li> <li>حلل ما إذا كانت التدخلات موجهة بالتحديد نحو إدارة تقليل الأخطار (الأنشطة والافتراضات)</li> <li>افحص السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية والقدرة الإدارية والجدوى الاقتصادية والمالية مقابل معايير الاستدامة</li> <li>طور وراجع المؤشرات</li> </ul>
مسودة المقترحات		<ul style="list-style-type: none"> <li>اضمن تغطية القضايا المتعلقة بإدارة الأخطار والحد منها في مسودة المقترح المالي في الأقسام المهمة التالية:</li> <li>تشخيص المشاكل</li> <li>الوثائق المتوفرة</li> <li>الأنشطة</li> <li>الافتراضات</li> <li>الأخطار</li> <li>عوامل الاستدامة</li> </ul>
الصياغة	شروط دراسات الجدوى	<ul style="list-style-type: none"> <li>إدرج إدارة خطر الكوارث في اختصاصات المستشارين المسؤولين عن إجراء دراسات الجدوى</li> <li>أشر إلى الدراسات والتقارير والبيانات المناسبة وتشاور مع المنظمات المعنية</li> </ul>
تحليل اقتراح التمويل		<ul style="list-style-type: none"> <li>خذ بالاعتبار إدارة الحد من الخطر في تحليل اقتراح التمويل وحلل على وجه الخصوص ما يلي:</li> <li>جميع المشاكل المعنية المرتبطة بإدارة المخاطر</li> <li>التدخلات التي تأخذ هذا النشاط في الحسبان في نشاطاتها وافتراضاتها</li> <li>تحقق مما إذا كانت هناك «افتراضات فتاكة» مرتبطة بإدارة الخطر (أي الشروط الحيوية التي لم يتم التحقق منها والتي يمكن أن تعرّض المشروع أو بعض أنشطته للخطر منذ البداية).</li> <li>ما إذا كان قد تم أخذ إدارة الخطر في الاعتبار فيما يتعلق باستخدام التدخل</li> </ul>



## ٤ - مقومات النجاح الحاسمة

- عند تطبيق كل أنواع الأدوات للمساعدة على اعتماد الحد من خطر الكوارث في إدارة دورة المشروع ينبغي مراعاة النقاط التالية:
- إن التغطية الواسعة للقضايا الرئيسية ضرورية: ينبغي ألا تغفل الأدوات المراحل المهمة من تخطيط المشروع أو مكونات المشروع ولا أن تهمل جوانب مهمة من الخطر والعوامل التي تولده.
  - يجب على كل منظمة تستعملها أن تتخذ قراراتها بنفسها حول مقدار البحث المطلوب لتشخيص القضايا المعنية، أو الإجابة عن الأسئلة لغرض اتخاذ القرارات بشكل فعال واعتماد الحد من خطر الكوارث ضمن دورة المشروع. ويرجح أن يعتمد ذلك على قدراتها وطرق عملها الجارية (أي الدقة المطلوبة بالفعل لتصميم المشروع وتقييمه) ولكن ينبغي أن تكون متماشية معها.
  - بوسع المنظمات أن تكيف أساليب وأدوات تخطيطها القائمة أو أن تبني أدوات جديدة مصممة لغرض محدد (مثل أدوات مصرف التنمية للبلدان الأمريكية والوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية) حسب نجاحاتها الملموسة. بيد أن الطريقة المختارة يجب أن تكون قادرة على التكيف مع نظم وطرق إدارة دورة المشروع المتبعة في المنظمة المعنية. تجب المواقع التي تكون فيها أدوات التقييم المختلفة أو قوائم التدقيق المستخدمة لتقدير مختلف القضايا غير مرتبطة ببعضها أو غير مدمجة في عملية إدارة المشروع الكلية.
  - يجب على الوكالات أن تكون واضحة مع موظفيها بشأن ما إذا كانت الأدوات طوعية أو إجبارية وبشأن أغراضها ومتى وأين يتم استخدامها. ويمكن أن تصمم بعض الأدوات لتستخدم في مراحل معينة في تصميم المشروع، بينما ترتبط أخرى بوضوح بأنواع معينة من وثائق المشروع.
  - عندما تغطي إرشادات وكالة ما في مجال تخطيط المشروع عددا كبيرا من قضايا التنمية، فإن إضافة قضية إضافية أخرى الحد من خطر الكوارث إلى هذه القائمة الطويلة، قد لا يكفي في حد ذاته لزيادة أهمية الموضوع ضمن المنظمة.
  - ينبغي أن تدرك منظمات التنمية أن موظفيها قد يعارضون استخدام قوائم تدقيق وإرشادات إضافية، خصوصا حينما تكون عملية تقييم المشروع طويلة جدا ومكلفة أصلا، أو عندما ينوء الموظفون تحت أعباء العمل. كما ينبغي الإقرار باحتمال تأييد الموظفين لهذه المسألة أو أي مسألة جديدة أخرى ظاهريا فقط. وعليه، فقد تكون هناك حاجة إلى مناصرة داخلية لفوائد تبني أسلوب إدارة خطر الكوارث.
  - يجب تدريب الموظفين على الاستعمال الفعال لأدوات التخطيط، سواء كانت جديدة أو مكيفة. وقد يلزم أن تركز المنظمات جهودها على استخلاص الدروس وتبادلها بخصوص تنفيذ الأساليب المعنية.
  - قد لا يكون التدريب وحده كافيا لضمان تبني هذه الأدوات بالفعل. فقد تكون هناك حاجة إلى دعم إداري وفني (كالمستشارين الفنيين ووحدات المساعدة)
  - أيا كانت الطريقة المعتمدة لتبني إدارة خطر الكوارث في دورة إدارة المشروع، فمن المهم ضمان نجاحها في تقييم الخطر، وتكييف تصميم المشروع وتنفيذه بناء على ذلك. ويعتمد ذلك إلى حد كبير على نوعية نظم التخطيط والرصد والتقييم في المنظمة إجمالا.

### مصطلحات المخاطر والكوارث

### الإطار رقم ٤

تعتبر أغلب الأوساط المعنية بالكوارث بأن المصطلحات الخاصة بالأخطار والكوارث لا تستعمل بشكل متناسق في هذه الأوساط، مما يعكس مشاركة مهنيين وباحثين من تخصصات كثيرة. وتستعمل المصطلحات الرئيسية في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية بالمعنى الآتي:

**المخاطر الطبيعية** هي أحداث جيوفيزيائية أو جوية أو هيدرولوجية (كالزلازل والانجرافات الأرضية والأمواج السانامية (تسونامي) والعواصف والموج أو المد والفيضانات أو الجفاف) يمكن أن تلحق أضرارا أو خسائر.

**قابلية التأثر** هي احتمال التعرض للضرر أو الخسارة المرتبط بالقدرة على توقع خطر ما ومواجهته ومقاومته والتعافي من وقعه. وتحدد العوامل الفيزيائية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والمؤسسية كلا من قابلية التأثر ونقيضها القدرة على المقاومة.

**الكارثة** هي حدث شديد القوة يؤثر في المجتمعات القابلة للتأثر مسببا أضرارا بالغة واختلالات وإصابات محتملة، بحيث تصبح المجتمعات المتضررة عاجزة عن أداء وظائفها الاعتيادية بشكل طبيعي دون مساعدة خارجية.

خطر الكوارث هو عامل من خصائص وتكرار المخاطر التي تشهدها منطقة محددة، وطبيعة العناصر المعرضة للخطر ودرجة ضعفها أو قدرتها على المقاومة الكامنة.<sup>٢</sup>

تخفيف وقع الكوارث هو أي إجراء هيكلية (مادي) أو غير هيكلية (مثل تخطيط استخدامات الأراضي والتعليم العام) يُتخذ للحد من الآثار الضارة للكوارث الطبيعية المحتملة.

التأهب أو الاستعداد هو الأنشطة والتدابير المتخذة قبل وقوع المخاطر للتنبؤ بها والإنذار بحدوثها وإجلاء الناس والممتلكات عندما يعظم الخطر، وضمان الاستجابة الفعالة لها (كتخزين الإمدادات الغذائية).

الإغاثة وإعادة التأهيل وإعادة التعمير هي الإجراءات المتخذة في أعقاب كارثة ما لإنقاذ حياة الناس وتلبية الاحتياجات الإنسانية المباشرة واستئناف النشاط الاعتيادي وترميم البنى التحتية واستئناف الخدمات.

تغير المناخ هو تغير ملموس إحصائياً في قياسات متوسط حالة المناخ أو تقلبه في مكان أو منطقة معينة على مدى فترة زمنية ممتدة، إما بشكل مباشر أو غير مباشر، بسبب تأثير النشاط البشري على مكونات الغلاف الجوي الشامل أو نتيجة للتقلبات الجوية الطبيعية.

## قراءات إضافية\*

Chang H., Fell, A.M., Laird, M. and Seif, J. *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/28/2094873.pdf>

European Commission, *Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines*. Brussels: European Commission, EuropeAid, 2004. Available at: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf)

Gosling, L. *Toolkits: A practical guide to planning, monitoring, evaluation and impact assessment*. London: Save the Children, 2003.

Keipi, K., Mora Castro, S. and Bastidas, P. *Gesti.n de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Lista de preguntas to verificaci.n («checklist»)*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2005. Available at: <http://www.iadb.org/sds/doc/env%2dchecklist%2denv144e.pdf> (English version of the checklist and comments at pp 43–51).

Kiesel, C. *Guía para la gesti.n del riesgo en proyectos de desarrollo rural*. San José, Costa Rica: RUTA/ CEPREDENAC, 2001.

La Trobe, S. and Davis, I. *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations*. Teddington, UK: Tearfund, 2005. Available at: <http://tilz.tearfund.org/Research/Climate+change+and+disasters+policy>

Twigg, J. *Disaster Risk Reduction: mitigation and preparedness in development and emergency programming*. Good Practice Review no. 9. London: Humanitarian Practice Network, 2004. Available at: <http://www.odihpn.org>

<sup>٢</sup> استعملنا مصطلح «خطر الكوارث» عوضاً عن عبارة «مصدر الخطر» الأكثر دقة في هذه السلسلة من الملاحظات الإرشادية، حيث أن مصطلح «خطر الكوارث» هو المصطلح الذي تفضله الأوساط المعنية بالحد من الكوارث.

\* رأينا ألا نترجم المراجع لتسهيل البحث عنها في المواقع المذكورة على شبكة الانترنت