



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة

## القضايا المنبثقة

ورقة مقدمة من فريق التقييم الخارجي المستقل

أبريل/نيسان 2007

## بيان المحتويات

### الصفحات

1	أولا -	الديباجة
3	ثانيا -	السياق: تحولات هائلة، ومطالب متعددة، وجهات فاعلة جديدة، وأوجه عدم يقين متزايدة إلى حد كبير
5	ثالثا -	إجراء عملية جرد: مواطن القوة، والأهمية، والفعالية
13	رابعا -	المنظور العام بشأن مواطن القوة والأهمية والفعالية
15	خامسا -	الهيكل التنظيمي - هل هو ملائم للغرض؟
16	سادسا -	الاتساق في وضع البرامج والميزانية
19	سابعا -	الإدارة والتنظيم
23	ثامنا -	حوكمة المنظمة
27	تاسعا -	ملاحظات ختامية

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة على شبكة الانترنت على العنوان: [www.fao.org](http://www.fao.org).

## أولاً - الديباجة

1 - يُعرب فريق التقييم الخارجي المستقل، وهو يقدم هذه الورقة بشأن القضايا المنبثقة، عن تقديره لجميع أعضاء المنظمة ولوظفيها الذين قدموا كل مساعدة ودعم طيلة هذه العملية والذين كانوا على أهبة الاستعداد دائماً لتزويد الفريق بالمعلومات والخبرات والتقييمات، سواء في المقر أو في الزيارات القطرية العديدة التي قام بها الفريق.

2 - والمقصود بهذه الورقة هو إكساب الأعضاء وإدارة المنظمة إحساساً بالاتجاه الذي يُفرض عليه تحليل التقييم الخارجي المستقل وتوفير أساس لإجراء حوار أعمق بين فريق التقييم، من ناحية، وأعضاء المنظمة وإدارتها، من الناحية الأخرى. بيد أن القضايا المنبثقة الوارد ذكرها أدناه يجب اعتبارها مؤقتة، لأنها تخضع لتعديل وتنقيح نتيجة للتحليل المستمر. ومن المهم التشديد على ما لا تمثله هذه الورقة. فهي ليست تقريراً عن التقييم. ولا تجسّد الاستنتاجات النهائية ولا تتضمن أي توصيات. ولا تقدّم أي أدلة أو مواد مؤيدة إحصائية. وقد تنطوي الورقة أيضاً على بعض الأخطاء الوقائية. وهذه الأخطاء ستندرك بطبيعة الحال عند إعداد تقرير التقييم الخارجي المستقل. وهي لا يمكن بأي حال أن تحل محل المناقشة التي ستعقب المسودة الأولى لتقرير التقييم الخارجي المستقل التي ستضمن مسودة استنتاجات وتوصيات. ولذا، لكي يكون كنه هذه الورقة واضحاً، نقول إنها: ملخص موجز لبعض القضايا الرئيسية التي تنبثق من التقييم، يخضع للتعديل نتيجة لإجراء مزيد من التحليل.

3 - ولقد شددت الدعوة إلى إجراء التقييم الخارجي المستقل على الصعوبة غير العادية التي تنطوي عليها عملية إجراء التقييم وذلك باستخدام العبارات التالية:

يهدف هذا التقييم إلى تعزيز المنظمة والارتقاء بعملها أخذاً في الحسبان أداء المنظمة في تنفيذ المهام المنوطة بها. وتمثل عملية التقييم على هذا النحو إسهام المنظمة في الجهود الشاملة للمجتمع الدولي لتعزيز منظومة الأمم المتحدة من خلال إدخال الإصلاحات الملائمة. وسوف يُعالج التقييم جميع جوانب عمل المنظمة وهيكلها المؤسسي وعمليات اتخاذ القرارات، بما في ذلك دورها ضمن إطار المنظومة الدولية. ويمكن لهذا التقييم أيضاً أن يكون مرجعاً بشأن استعراض "الإطار الاستراتيجي"<sup>1</sup>.

4 - ومن ثم، مطلوب من التقييم الخارجي المستقل أن يوفّر ما يتجاوز بكثير تمحيصاً تقليدياً لأداء منظمة في ضوء أهدافها. فقد أنيطت به، بموجب الاختصاصات التي وافق عليها المؤتمر، مهمة رسم طريق جديد لمضي المنظمة قُدماً، ومعالجة الانعكاسات الاستراتيجية لسياق الجهود الإنمائية الذي تغيّر تغيّراً هائلاً، وكذلك الانعكاسات الاستراتيجية للاحتياجات العالمية المتغيرة ولجهود الإصلاح الجارية فعلاً وللاتجاهات المستقبلية. وكثرة من الصعوبات والتحديات التي تواجه المنظمة تواجه أيضاً منظومة الأمم المتحدة بأكملها. إلا أن ثمة صعوبات وتحديات كثيرة تقتصر على المنظمة.

<sup>1</sup> CL 127/REP، الفقرة 113.

ومما يُزيد من صعوبة مهمة التقييم الخارجي المستقل عدم إجراء استعراض عام للمنظمة منذ عام 1989 وعدم إجراء تقييم خارجي مستقل وشامل أثناء تاريخ المنظمة كله الذي امتد ستة عقود حتى الآن.

5 - ولقد سعى فريق التقييم الخارجي المستقل إلى التصدي لجميع هذه التحديات. فقد قام، منذ بدء التقييم الخارجي المستقل قبل عام تقريباً، بما يلي:

- إجراء استعراض مستفيض لمواد تحريرية مستمدة من مصادر متعددة؛
- زيارات ميدانية لـ 34 بلداً، شملت 25 مكتباً من مكاتب المنظمة، وأربعة مكاتب للاتصال، وتوسع عواصم في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمفوضية الأوروبية؛
- إجراء مقابلات منظمة وشبه منظمة وتكوين مجموعات تركيز شملت أكثر من 2 500 فرد؛
- تحليل الردود الواردة من 2 650 مجيباً على عشرة استبيانات منفصلة، كل منها له أغراض مختلفة؛
- تقييمات لمدى فعالية الأنشطة البرنامجية الفنية الرئيسية للمنظمة جميعها تقريباً؛
- إجراء استعراضات وعملية تجميع لغالبية تقارير التقييم السابقة على مستوى المنظمة ولتقييمات وتقييمات ذاتية لمشاريع فردية كثيرة.

6 - وتبدأ الورقة بموجز للتحويلات في السياق الخارجي التي تعمل فيه المنظمة (القسم الثاني). ثم تلخص القضايا المنبثقة فيما يتعلق بمواطن القوة الفنية للمنظمة، وأهميتها وفعاليتها (القسم الثالث والرابع). أما القسم الخامس فهو يناقش بعض المعوقات التي تحد من كفاءة المنظمة وفعاليتها نتيجة لهيكلها التنظيمي، بينما يناقش القسم السادس قضايا البرمجة ووضع الميزانية وارتباط ذلك بالإدارة والحوكمة. ويتناول القسم السابع العديد من القضايا الكثيرة المتعلقة بالمالية والإدارة والتنظيم، بينما يتناول القسم الثامن الحوكمة. وأخيراً، يقدم القسم التاسع بعض الملاحظات الختامية، التي تشمل المخاطر المرتبطة بصدور ردود أفعال سابقة لأوانها قبل إجراء تحليل مفصل وعرض أدلة مؤيدة، وهو ما يشكل الأساس فيما يتعلق بالاستنتاجات والتوصيات التي سيتضمنها التقرير النهائي.

7 - وهذا كله قد زوّد التقييم الخارجي المستقل بثروة هائلة من المواد. وأصبحت الآن قاعدة الأدلة الخاصة بالتقييم كاملة إلى حد كبير. وأصبح الفريق الأساسي الآن بصدد تحليل هذه المادة، والتحقق من الفرضيات وإثبات صحتها، والعمل على ضمان أن تأخذ في الاعتبار الطابع المترابط لكثير من المواضيع المتناولة.

## ثانياً – السياق: تحولات هائلة، ومطالب متعددة، وجهات فاعلة جديدة، وأوجه عدم يقين متزايدة إلى حد كبير

8 – لقد كان مطلوباً من المنظمة على مدى العقود الستة الماضية أن تتصدى لتغيرات تتزايد باستمرار في السياق الذي تعمل فيه وأن تستجيب لمجموعة من المطالب الجديدة. وكان الغرض الأصلي للمنظمة محددًا بعبارة بسيطة ومباشرة. فقد كان المطلوب منها أساساً أن تعمل مع الحكومات على زيادة الإنتاج الغذائي العالمي من 25 في المائة إلى 100 في المائة في أقل من 15 عاماً. ووقتئذ، لم تكن منظمة الأغذية والزراعة هي المنظمة القيادية فحسب، بل كانت عملياً، بالمعنى العام، المنظمة الوحيدة من نوعها.

9 – وعلى مدى العقود المتتالية اتسع مجال عمل المنظمة ليشمل اهتمامات تتعلق بالمدونات والمعايير الدولية، والملكية الفكرية، والفقر والتنمية الريفية، ومجموعة متنوعة من القضايا المتعلقة بالبيئة والتي تشمل صون البيئة، وتغير المناخ، واستدامة موارد طبيعية شتى. وعلاوة على ذلك، فإن ما حدث من زيادة هائلة في عدد الوكالات الدولية المعنية على نحو أو آخر بالزراعة كان معناه أن المنظمة تعمل الآن في ميدان مزدحم إلى حد كبير. ومما لا جدال فيه أن البحوث الزراعية كسلعة عامة دولية تختص بها الآن بلا جدال الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية؛ كما حدثت زيادة أسية في عدد وحجم وتأثير المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالات الزراعة والأمن الغذائي والبيئة؛ وأصبح القطاع الخاص قوة محركاً للتغيرات في النظام العالمي للأغذية والزراعة.

10 – وهذه التغيرات تجعل المنظمة تواجه طائفة متنوعة من التحديات الجديدة مع استمرار الكثير من التحديات القديمة دون حل. فالمنظمة عليها الآن أن تتصدى للقضايا العالمية المتعلقة بالأغذية والزراعة مع قيامها في الوقت ذاته ببناء القدرات المحلية. ومن المتوقع من المنظمة أن تمارس دوراً قيادياً على الصعيدين الإقليمي والعالمي عن طريق توحيد الجهود الإنمائية الدولية مع المراعاة التامة في الوقت ذاته للعدد الهائل من مصالح ووجهات نظر وأولويات من تخدمهم، وهي مصالح مختلفة إن لم تكن متضاربة. ومن المتوقع منها أن تسعى إلى العمل بفعالية في شراكة مع الحكومات والسلطات اللامركزية والقطاع الخاص والوكالات الثنائية والوكالات الأخرى المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية، وأن تفعل ذلك على كل من الصعيد الشعبي والوطني وعبر الوطني. ولديها تعليمات بأن تحقق اللامركزية وتزيد من مواطن قوتها التشغيلية "في الميدان" مع التدليل على تحقيقها مزيداً من الوفورات من حيث التكاليف الإدارية.

11 – وفي الوقت نفسه، تعرّض البنيان الأساسي للتعاون الإنمائي الدولي لتحوّل كبير وسريع، شمل الوكالات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة. وأصبحت توجد الآن جهات مانحة جديدة من قبيل مؤسسة بيل وميليندا غيتس والصين. وثمة منظمات غير حكومية دولية كبيرة أصبح الآن نفوذها أكبر من نفوذ كثير من الوكالات الراسخة، ومن بينها الجهات المانحة الثنائية. وأنشأت الجهات المانحة الثنائية منظمات جديدة من قبيل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، وتحالف "GAVI"، وخطة الرئيس الطارئة للإغاثة من الإيدز. وغيّرت أيضاً سياساتها التمويلية إزاء كثير من

المنظمات التقليدية المتعددة الأطراف، بحيث حوّلت اتجاه جانب كبير من دعمها التمويلي من المساهمات الأساسية إلى المساهمات الخارجة عن الميزانية، وتصر على مستويات لتكاليف النفقات العامة من المنظمات الدولية تقل كثيراً في معظم الحالات عن المستويات التي تنطبق على مؤسساتها المحلية التي تقوم بعمل دولي. وبالنسبة لمنظمات كثيرة متعددة الأطراف، ومن بينها منظمة الأغذية والزراعة، أدت هذه التحولات إلى الحد من إمكانية التنبؤ بالتمويل وخفض مستوياته، مع زيادتها في الوقت ذاته نفوذ وشروط الممولين فيما يتعلق ببرامج معينة.

12 - وقد طُلب أن يولي التقييم الخارجي المستقل اهتماماً لجهود الإصلاح الجارية في أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة. وأشار إلى أن قرار الجمعية العامة 250/59 المؤرخ 17 أغسطس/آب 2005 والمتعلق بالاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة قد شدّد على أن الغرض من الإصلاحات الجارية في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي هو جعله "أكثر كفاءة وفعالية فيما يقدمه من دعم للبلدان النامية لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً" وأنه يحث الإدارة في وكالات الأمم المتحدة على "اتخاذ تدابير للمواءمة والتبسيط بهدف تحقيق تخفيض ملموس في الأعباء الإدارية والإجرائية التي تتحملها المؤسسات وشركاؤها الوطنيون والتي تنشأ عن الإعداد للأنشطة التنفيذية ووضعها موضع التطبيق". وفي وقت أقرب عهداً عُرض عدد من المقترحات بشأن إصلاحات الأمم المتحدة في تقرير الفريق الرفيع المستوى التابع للأمم المتحدة لعام 2006. وكان أحد مجالات التركيز الرئيسية في ذلك التقرير يتعلق بالجهود الرامية إلى جعل "التركيز القطري" أكثر فعالية وكفاءة في الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، بما يشمل الحد من الفقر. ويرمي أيضاً العديد من مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة إلى معالجة هذه القضايا كما أن المنظمة قد شاركت مشاركة كاملة في استحداث العمليات القطرية الرائدة التي تهدف إلى وجود "أمم متحدة واحدة".

13 - وفي مواجهة جميع هذه التغييرات والجهود الإصلاحية، ومع حدوث انخفاض باطراد في الموارد المالية للمنظمة من حيث القيمة الحقيقية منذ أكثر من عقد، فقد سعى التقييم الخارجي المستقل إلى الإجابة عن الأسئلة التالية: ما هو الوضع المناسب الآن للمنظمة؟ وكيف ينبغي أن تكون استجابتها؟ وما هي مزيته النسبية وما الذي ينبغي أن يمثل أولوياتها الاستراتيجية؟

14 - ولقد تغير الكثير ولا يزال يتغير. ولكن كثرة من التحديات الأساسية التي تواجه المنظمة لم تتغير. فما زال الفقر المدفع هو الواقع اليومي لأكثر من بليون شخص. ويعاني من الجوع وسوء التغذية حوالي 852 مليون شخص، ويعاني من سوء التغذية أكثر من ربع جميع الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية. وانخفض عدد من يعيشون في آسيا على أقل من دولار أمريكي واحد بما يقرب من الربع خلال الفترة ما بين عام 1990 وعام 2001، ولكن أعداد الجوعى زادت في حقيقة الأمر في أفريقيا جنوب الصحراء وفي جنوب آسيا. فقد انخفض متوسط دخل من هم فقراء فقراً شديداً في أفريقيا جنوب الصحراء خلال الفترة ما بين عام 1990 وعام 2002. ويستنتج كل من تقرير التنمية البشرية لعام 2005 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقرير التنمية في العالم لسنة 2006 الصادر عن البنك الدولي أن

أول هدف من الأهداف الإنمائية للألفية - وهو الحد من الفقر والجوع - لن يتحقق ما لم تُبذل جهود إضافية كبرى. وانتهى أيضاً تقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة إلى استنتاجات مماثلة فيما يتعلق بالجوع.

15 - وما زال الفقر في البلدان الفقيرة قضية ريفية إلى حد كبير. وتعيش نسبة كاملة قدرها 75 في المائة من الفقراء في مناطق ريفية حيث يعتمد معظمهم بطريقة ما على الزراعة. ومن هؤلاء، تظل النساء هن أنشط منتجي الغذاء من أجل استهلاك الأسرة المعيشية مع كونهن أيضاً الأشد ضعفاً وتهميشاً. وحتى في البلدان الفقيرة التي حققت نمواً اقتصادياً سريعاً وحدث من الفقر لديها، ما زالت المناطق الريفية هي مناطق كساد نسبي وحرمان شديد. وقد أسفرت العولمة وأسفر تحرير الأسواق المحلية والإقليمية عن إتاحة فرص سوقية جديدة للبعوض، ولكنهما أديا إلى تهديدات وأوجه عدم يقين جديدة بالنسبة لآخرين، بخاصة من هم الأشد فقراً. ففي مناطق من أفريقيا جنوب الصحراء، يجتاح وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز المجتمعات الريفية ويقوّض الاقتصادات المحلية.

16 - وهذه العوامل تُبرز، معاً، الحاجة إلى منظمة عالمية تكون بمثابة منتدى دولي موثوق وموضوعي ويحظى بالاحترام ومحايد سياسياً يمكن فيه دراسة هذه القضايا المحورية واتخاذ قرارات من أجل القيام بعمل جماعي. وهي تبرز أيضاً الحاجة إلى تعاون تقني موجه لتعزيز القدرات، وإعداد السياسات، والتغلب على تأثيرات الحالات الطارئة. وفي هذا الصدد، لا تضاهي أي منظمة عالمية أخرى منظمة الأغذية والزراعة من حيث ولايتها الشاملة فيما يتعلق بالأغذية والزراعة والحراجة ومصايد الأسماك.

17 - ويجري الاضطلاع بهذا التقييم في هذا الإطار.

### ثالثاً- إجراء عملية جرد: مواطن القوة، والأهمية، والفعالية

18 - يتضح من التقييمات والآراء التي جُمعت من أجل هذا التقييم أن منظمة الأغذية والزراعة تنتج طائفة متنوعة من النواتج والخدمات التي تقدر تقديراً عالياً. فبالنسبة للبعوض لا توجد، ببساطة، أي مصادر بديلة للحصول على ما يحصلون عليه من المنظمة. ولا توافق على هذا الرأي أقلية ضئيلة رأت أن "منظمة الأغذية والزراعة لو اختلفت غداً فلن يلحظ ذلك أحد". ويؤيد التقييم الخارجي المستقل توافق الآراء الدولي الواسع النطاق الذي مفاده أن المنظمة توجد حاجة إليها وأن كثرة من أنشطتها لا يوجد لها أي بديل مؤسسي. وفي حقيقة الأمر، تفضي الأدلة الوفيرة التي درسها التقييم الخارجي المستقل إلى رأي مفاده أن "المنظمة لو اختلفت غداً فإن المجتمع العالمي سيحتاج إلى معاودة إنشاء أجزاء كبيرة للغاية منها". إلا أن كثرة من المجالات التقنية الهامة التي يبدو أن المنظمة تحظى فيها بمزية نسبية قوية يجري العمل فيها الآن بطريقة متأزمة. وتشير نتائج هذا التقييم أيضاً إلى وجود نواتج وخدمات أخرى يقصر فيها أداء المنظمة عن التوقعات. وتتباين أسباب ذلك. ففي بعض الحالات، يرجع ذلك إلى عدم وجود أولويات متينة، واستراتيجية و/أو

موارد كافية. ويرجع في حالات أخرى إلى وجود مصادر بديلة تقدم ما تقدمه المنظمة. والأسباب الكامنة لهذا الوضع، وعواقبه وانعكاساته، سيتناولها تقرير التقييم ولا تتناولها هذه الورقة.

19 - إدارة المعرفة: لقد كانت منظمة الأغذية والزراعة منذ بدايتها منظمة معرفية، تأسست في المقام الأول كمنظمة فنية، لا كمنظمة تمويل. وولايتها العالمية توجهها إلى توليد المعرفة الهامة اللازمة للإدارة السليمة في مجالات الزراعة والحراثة ومصايد الأسماك، وإلى حشد تلك المعرفة ونشرها. وكانت المنظمة معنية دائماً، في هذه المجالات المحددة، بمفهوم "إدارة المعرفة"، وهو مصطلح حديث يشير إلى تجميع المعلومات والمعارف وإنتاجها ومعالجتها وتنظيمها وتوزيعها. وتلتزم القيادة العليا للمنظمة ويلتزم موظفوها التزاماً قوياً بتطبيق مبادئ إدارة المعرفة، بحيث أنشأت إدارة المنظمة مؤخراً وحدة خاصة لهذا الغرض. ولكن يبدو أن أداء المنظمة تعرقله مجموعة من المعوقات المتعلقة بالموارد، وعدم كفاية وضوح الأولويات وقلتها، والتجزؤ الشديد بين التخصصات ووحدات المنظمة، وهو ما يُشار إليه في كثير من الأحيان بأنه طابع المنظمة "الصومعي". ودور المنظمة كمرکز عالمي لإدارة المعرفة في مجالات الزراعة والموارد الطبيعية ليس معناه أنها ينبغي أن تُنتج كل هذه المعرفة أو أن تسيطر عليها، بل معناه بالأحرى أنها يجب أن تكون بمثابة المنظم والمتفاوض والشريك في نظم المعرفة لكفالة توافر المعرفة الهامة باعتبارها سلعة عامة عالمية. ومع أن المنظمة قد أقامت طائفة متنوعة من الشراكات الهامة في هذا الصدد، من المرجح أنها تحتاج إلى استراتيجيات وأولويات أكثر تحديداً، بما يشمل تلك اللازمة في مجالات الترويج وتعبئة الموارد، إذا كان المراد لها أن تؤدي هذا الدور بفعالية. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يقدم قدراً من الإرشاد بخصوص ذلك.

20 - المعاهدات والاتفاقيات: للمنظمة مزية نسبية فيما يتعلق بتيسير الاتفاقات الدولية في مجالات الزراعة والأغذية وفي جوانب معينة من جوانب إدارة الموارد الطبيعية. وتشمل أمثلة الاتفاقات الدولية الأساسية فيما يتعلق بسلامة الأغذية والصحة النباتية، التي تقوم عليها أيضاً التجارة الدولية، الدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات. وقد أُعد ذلك الدستور وأعدت تلك الاتفاقية وتجرى خدمتهما من خلال المنظمة. وعلاوة على ذلك، كان للمنظمة أيضاً دور رئيسي في عملية التقنين المتعلقة بالموارد الوراثية النباتية والمتعلقة مؤخراً بالموارد الوراثية الحيوانية وكذلك في الاتفاقات الرامية إلى الحد من المخاطر المرتبطة بمبيدات الآفات. وفيما يتعلق بإدارة الموارد الطبيعية ومعالجة مسألة مبيدات الآفات يوجد عدد متزايد من الجهات البديلة للمنظمة، ولكن المزية النسبية للمنظمة تظل بلا جدال هي قدرتها على الجمع ما بين التدابير الوقائية ونظم سلامة الأغذية والإنتاج الزراعي، وإشراك المنتجين ووزارات الزراعة باعتبارهم أصحاب الشأن. وهذا التقييم يتفق مع التقييمات التي أجرتها المنظمة ومفادها أن المنظمة تتعرض لخطر اضمحلال أو حتى فقدان مزيتها النسبية ما لم ينل مجال النشاط هذا أولوية أعلى ودعم أكبر. وللمنظمة أيضاً مزية نسبية ممكنة فيما يتعلق بالمساهمة في بناء القدرات في البلدان النامية بشأن مختلف الاتفاقات الدولية، ولكن ذلك من شأنه أن يستلزم موارد أكبر وكذلك أدوات برنامجية جديدة.

21 - الأنشطة الترويجية وأنشطة الاتصال: يرى بعض البلدان الأعضاء أن دور المنظمة في مجالات كثيرة تتعلق بالترويج مثار خلاف. وهذا أمر لا يدعو إلى الدهشة. إذ يوجد دائماً خلاف في المنظمات المتعددة الأطراف فيما يتعلق

بتمثيل آراء الأعضاء المتباينة ومتطلبات أنشطة الترويج المتسمة بالإحساس بالمسؤولية. إلا أن المنظمة هي المنظمة الوحيدة التي يمكن أن توفر منتدى محايداً لإجراء مناقشة مستنيرة بشأن قضايا الأغذية والزراعة، ومصايد الأسماك، والحراجة، والموارد الطبيعية. ولها أيضاً، في هذا الصدد، ولاية عالمية فيما يتعلق بالقيام بأنشطة الترويج والاتصال. وقد كانت مؤتمرات القمة العالمية للأغذية بمثابة مبادرات ناجحة في مجال الترويج وكانت فعالة في الاعتراف بالجوع في الهدف الإنمائي 1 للألفية. ولعبت المنظمة دوراً هاماً في مواصلة وجود تركيز على الأغذية والزراعة طيلة تسعينات القرن العشرين، عندما حدث تحوّل في الأولويات الإنمائية الدولية نحو تركيز رئيسي على القطاعات الاجتماعية وعلى تدفق تمويل المانحين أساساً دعماً لهذه القطاعات. وقد تجسّدت جهود المنظمة في هذا الصدد في مبادرات البلدان النامية، من قبيل إعلان مابوتو للرؤساء الأفارقة الذين تعهدوا فيه بتخصيص ما لا يقل عن عشرة في المائة من ميزانياتهم للزراعة. وأصبحت مطبوعات المنظمة بشأن حالة: الأغذية والزراعة، والحراجة، ومصايد الأسماك، والتجارة وانعدام الأمن الغذائي، التي تحسّن نطاقها وعمقها، وثائق مرجعية وسياساتية هامة. وفي بعض المجالات الأخرى كانت أنشطة الترويج التي تضطلع بها المنظمة أقل نجاحاً في تحقيق ذلك. فعلى سبيل المثال، يتفق التقييم الخارجي المستقل مع التقييم الخاص بالمنظمة الذي مفاده أن نهج تليفود لم ينجح في الربط بين تعبئة الأموال من أجل المشروعات وأنشطة الترويج إلا في بضعة بلدان فقط.

22 - **السياسة:** تولي بلدان كثيرة من البلدان الأعضاء، بوجه عام، أعلى درجات الأولوية للمساعدة التي تقدمها المنظمة فيما يتعلق بقضايا السياسات. وتقدم المنظمة، علاوة على عملها بشأن حالة الأغذية والزراعة، الذي ترد مناقشة له في موضع آخر، مساهمات هامة في دعم البلدان النامية فيما يتعلق بفهم انعكاسات المواقف في المفاوضات التجارية وفي تنفيذ اتفاقات من قبيل اتفاقات جولة أوروغواي. ويعتبر الأعضاء المنظمة محايدة حياداً لا تضاهيها فيه الجهات الفاعلة الأخرى، لا من حيث دورها كمنتدى للسياسات ولا من حيث دعم البلدان الأعضاء فيما يتعلق بوضع السياسات. وفي الماضي، كانت قوة المنظمة في المسائل القانونية تمثل تكملة قيّمة للعمل الاقتصادي، ولكن هذا المجال الهام الذي كانت فيه للمنظمة مزية نسبية متميزة تدنى الآن إلى ما دون الكتلة الحرجة. فقد جرت خارج إطار المنظمة على نحو متزايد مناقشات أساسية بشأن سياسة الأغذية والزراعة (ومن ذلك على سبيل المثال مشروع الألفية). وعلاوة على ذلك، لم يتحقق حتى الآن التكامل الفعال بين عمل المنظمة على صعيدي السياسة الاقتصادية والتجارية.

23 - **الإحصاءات وقواعد البيانات:** يُستمد من بيانات المنظمة جميع الإحصاءات العالمية، ومعظم التوقعات والتحليلات العالمية والإقليمية المتعلقة بالأغذية والزراعة. وتنطوي الإحصاءات العالمية على خصائص السلع العامة العالمية، بحيث لا يمكن استبعادها ولا يمكن أن تتسم بالمنافسة. وتُستخدم إحصاءات المنظمة من جانب طائفة متنوعة للغاية من الجهات الفاعلة على نطاق العالم كما يدل على ذلك عدد زيارات موقعها على الإنترنت وعدد التنزيلات من الموقع. إلا أن هذا التقييم قد وجد دليلاً على أن رضا المستخدمين، داخل المنظمة وخارجها على حد سواء، منخفض وأن المستخدمين ينتقدون البيانات من حيث توفيرها في الوقت المناسب ومن حيث جودتها. إلا أن نفس المستخدمين يؤكدون عدم وجود مصادر بديلة يمكن أن يحصلوا منها على البيانات. وتتوقف الإحصاءات العالمية على عاملين هما: (1) القدرات الوطنية في مجال جمع إحصاءات عالية الجودة مطابقة للمعايير والأعراف المتفق عليها؛ و (2) القدرات

الأساسية داخل المنظمة فيما يتعلق بإجراء ما يلزم من تحليل وبحوث وتفسير فني وتجميع. ومع أن البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء تُجمع على ما ينطوي عليه وجود إحصاءات جيدة من أهمية بالغة، فقد وجد هذا التقييم أن كلاً من القدرات الوطنية وقدرات المنظمة قد اعترها ضعف شديد في السنوات الأخيرة وذلك يرجع جزئياً إلى أن الوظائف المتعلقة بالإحصاءات العالمية والخاصة بالمنظمة لم تستفد استفادة كبيرة من الأموال الخارجة عن الميزانية، على الاختلاف من المجالات الأخرى.

24 - كذلك، تُستخدم قواعد المعلومات العالمية بشأن الأمن الغذائي والإنذار المبكر والموارد من الغابات والموارد من التربة والأراضي، على سبيل المثال لا الحصر، ويُعتمد عليها على نطاق واسع، ولكنها لم تحصل على الموارد اللازمة لكي تتحسن أو لم تحصل في بعض الحالات حتى على الموارد اللازمة للحفاظ على جودة المعلومات التي كانت قادرة يوماً ما على توفيرها.

25 - ويتمثل أحد مواطن القوة والمزايا النسبية الرئيسية للمنظمة في وجود نظم معلومات غذائية شاملة لديها. فالمنظمة هي مستودع أشمل نظام معلومات في العالم بشأن جميع جوانب الأغذية، بما يتضمن بيانات سلاسل زمنية توفر الأسس الرئيسية لتعقب التغيرات، والمخاطر الجديدة، والتهديدات المستجدة. ومع ذلك، يعترى الضعف حالياً هذه المزية النسبية المؤسسية التي لا يوجد جدال فيها وذلك نتيجة لقيود الميزانية ونتيجة لعدم وجود استراتيجية بوجه عام. ويتمثل عامل آخر في التوسع السريع الذي يحدث في قدرات برنامج الأغذية العالمي فيما يتعلق بالتنبؤ بشأن الأغذية. ويقدر ما يعزز البرنامج، بالتعاون والتعاقد مع المنظمة، هذه القدرة تعزيزاً أكبر، فإن هذا التطور ينطوي على وعد هام كسلعة عامة عالمية. ويقدر ما تحل جهود البرنامج محل المزية النسبية التقليدية للمنظمة، سيثبت أن تلك الجهود باهظة التكلفة وتنطوي على هدر. ويبدو حالياً وجود اتجاه نحو انبثاق نظم موازية وينبغي أن يكون ذلك مدعاة لقلق دولي شديد.

26 - الأمن الغذائي والتغذية: على الرغم من اتساع نطاق اختصاص المنظمة واتساع نطاق أنشطتها المتعلقة بالأمن الغذائي، فإن عملها في هذا الميدان أصبح مرتبطاً ببرنامجها الخاص بالأمن الغذائي. وهذا أمر مزلل، لأن المنظمة توفر أيضاً طائفة متنوعة من الخدمات الأساسية، من بينها نظم الإنذار المبكر الخاصة بها، وقواعد بياناتها الإحصائية بشأن إنتاج الأغذية وقابليتها للتأثر، والعمل على أن يمتد عملها المعياري إلى الصعيد القطري. إلا أن عمل المنظمة بشأن التغذية، بحد ذاته، قد أصبح محدوداً من حيث النطاق والتأثير على كل من الصعيد الاستراتيجي والصعيد القطري. وهذا لا يقلل من الأهمية المحورية للمنظمة في تحقيق التكامل بين التغذية والمواصفات الغذائية (وهو دور تقوم به فعلاً) أو إمكانية إدماج القضايا المتعلقة بالتغذية في جميع المجالات الأخرى لعمل المنظمة فيما يتعلق بالأمن الغذائي باعتباره قضية شاملة. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يتناول في تقريره النهائي الاختيارات الاستراتيجية والانعكاسات التي تنبثق عن هذا الوضع.

27 - مصيد الأسماك: ما زالت المنظمة هي المنتدى العالمي الوحيد والمؤسسة العالمية الوحيدة لمعالجة جميع جوانب مصيد الأسماك. وقد عملت على نحو جيد مع مؤسسات أخرى من قبيل الأمم المتحدة بشأن قانون البحار، والمنظمة البحرية الدولية بشأن تربية الأحياء المائية الساحلية والنظم الإيكولوجية البحرية، وكذلك مع هيئة "أسماك العالم" التابعة للفريق الاستشاري المعني بالبحوث الزراعية الدولية. وتمثل مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد مرجعاً عالمياً وتُعتبر إحصاءات مصيد الأسماك ناتجاً قيماً وفريداً، وإن كانت توجد بعض دواعي القلق بشأن جودة البيانات المستخدمة وصحتها. ولكن نتيجة لانخفاض الموارد المالية فإن عمل المنظمة في مجال مصيد الأسماك أصبح مشتتاً الآن إلى حد كبير. وعلاوة على ذلك، لا يوجد إطار استراتيجي يتناول قضايا مصيد الأسماك التي يحتمل أن تكون كبيرة على مدى العقد المقبل أو يستطلع دور المنظمة في هذه القضايا. وعلاوة على ذلك، لا تتيح موارد المنظمة المالية والبشرية إيلاء اهتمام كاف لانعكاسات الاحترار العالمي على مصيد الأسماك ولا لقضيتي الفقر والأمن الغذائي المرتبطتين بتدني الأرصد، وسُبل الحصول على الموارد المشتركة، وحدثت تصاعد في تربية الأحياء المائية.

28 - الحراجة: في أوائل تسعينات القرن العشرين أصبحت المنظمة معزولة إلى حد كبير عن العمليات السياسية الدولية على الرغم من الإقرار بخيرتها الفنية. ومنذ ذلك الحين، ومع وجود توجه استراتيجي أقوى، أصبحت مصلحة الغابات في صلب الأنشطة الرئيسية للمنظمة واستعدادت المنظمة دورها القيادي في جوانب معينة من الحوار الدولي بشأن الغابات. وعلى الرغم من ظهور جهات فاعلة هامة أخرى في مجال الحراجة، تظل المنظمة هي المصدر العالمي الوحيد للخبرة الفنية الشاملة والمصدر الوحيد للحصول على بيانات شاملة. بل إن القيادة الفنية التي تضطلع بها المنظمة في مجال الحراجة على الصعيد العالمي آخذة في التزايد.

29 - الأمراض الحيوانية، والصحة العامة، وإدارة الآفات: من بين القطاعات الفرعية المختلفة للزراعة، كان النمو في قطاع الثروة الحيوانية هو الأسرع. وهذا يرجع إلى تزايد عدد السكان، والتحصّر، وتغير عادات الاستهلاك، مما يفضي إلى إنتاج أكثر كثافة، وإلى ما يرتبط بذلك من تزايد مخاطر انتقال الأمراض الحيوانية إلى البشر. ولقد كانت المنظمة، بالتعاون مع المنظمة العالمية لصحة الحيوان، في طليعة الجهود الرامية إلى القضاء شبه الكامل على طاعون الماشية، وهو أحد أشد الأمراض الحيوانية العابرة للحدود فتكاً في جنوب آسيا وفي أفريقيا جنوب الصحراء. وفي وقت أقرب عهداً، وفي أعقاب صعوبات وعيوب أولية خطيرة، أصبحت المنظمة الآن إحدى الجهات الفاعلة الرئيسية فيما يتعلق بمكافحة انفلوانزا الطيور. وهي تقوم بوضع برنامج واعد لبناء القدرات فيما يتعلق بسلامة الأغذية، وهو أمر جوهري للنجاح في تنفيذ تقييدات على نطاق العالم بشأن استخدام مخلفات الحيوانات في العلف. كما يتحسن باطراد التنبؤ بغزو الجراد الصحراوي، واحتواؤه ووقفه. ويمثل مجال احتواء الأمراض الحيوانية والآفات بأكمله مزية نسبية قوية للمنظمة، ولكن يوجد أيضاً ما يدعو إلى القلق لأن القدرات الأساسية للمنظمة في هذا المجال تتآكل وقد لا تساير الكتلة الحرجة اللازمة للتصدي للأخطار والمخاطر الوشيكة.

30 - التمايز بين الجنسين: تتفوق المنظمة على عديد من الوكالات الأخرى من حيث التخطيط لتعميم مراعاة التمايز بين الجنسين عن طريق خطة العمل المتعلقة بالتمايز بين الجنسين، والقدرة على تتبّع النواتج المتعلقة بذلك

التمايز في برنامج العمل والميزانية، وتقديم تقارير بانتظام عن ذلك إلى المؤتمر. وثمة دليل على إحراز تقدم كبير في بعض المجالات الفنية، من قبيل الطوارئ، والتغذية، والثروة الحيوانية، وجوانب إنتاج المحاصيل. إلا أن المنظمة، مثلها مثل وكالات أخرى كثيرة، قد ناضلت لكي تحقق توازناً فعالاً في إقامة صلات استراتيجية. وتعرضت أيضاً لصعوبات في ترجمة الخطط إلى تدابير عملية، وفي تجاوز المخرجات القصيرة الأجل بحيث ترصد النواتج، وفي تقديم ما يلزم للموظفين من دعم مستمر من أجل عملية التغيير، وفي كفاءة تخصيص الموارد اللازمة.

31 - **البحوث والتعليم:** إن المنظمة ليست الآن جهة فاعلة كبيرة ولا حتى هامة في مجال البحوث الزراعية، فقد انتقل هذا الدور أساساً إلى الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية (في المجال العام) وانتقل في وقت أقرب عهداً إلى القطاع الخاص. إلا أن إنشاء ذلك الفريق في سنة 1972 لم يحل أو حتى يعالج الأزمة التي كانت تتطور بسرعة ونشأت من عدم وجود كتلة حرجة دنيا من العلماء من حيث القيمة المطلقة ووجود تزايد في الفجوة المتعلقة بالمعرفة في مجال العلوم الزراعية في أفريقيا بالنسبة إلى بقية العالم بوجه عام وبالنسبة إلى المناطق النامية الأخرى بوجه خاص. وفي ستينيات وسبعينيات وثمانينات القرن العشرين، كان يترأى أن أفريقيا تسير عموماً على الطريق نحو إنتاج ما يلزم من كواد علمية وفنية رفيعة المستوى لتلبية احتياجات القارة فيما يتعلق بالأغذية والزراعة. ولقد ثبت خطأ هذا الافتراض وأصبحت الآن "فجوة رأس المال البشري" في مجال العلوم الزراعية أكبر مما كانت قبل ثلاثة عقود. فأفريقيا آخذة في التخلف أكثر فأكثر فيما يتعلق بعود "ثورة خضراء" أفريقية خاصة.

32 - ولقد قامت المنظمة، تاريخياً، بدور مركزي في المساعدة على بناء وتعزيز القدرات المحلية في أفريقيا في مجال العلوم الزراعية. ولكن منذ ثمانينات القرن العشرين انخفض الدعم المقدم من المنظمة للتعليم العالي الزراعي بحيث أصبح الآن لا يُذكر. ومع ذلك لا يوجد كيان آخر - سواء كان وطنياً أو إقليمياً أو دولياً - قد ملأ هذا الفراغ. فبناء القدرات الوطنية في مجال البحوث الزراعية لا ينطوي فحسب على توليد معارف جديدة بل ينطوي أيضاً على القدرة على حشد تلك المعارف واستيعابها وتطبيقها وتكييفها. والخدمة الدولية للبحوث الزراعية القطرية التي كان يُفترض أن تؤدي هذه الوظيفة قد توقفت عن العمل إلى حد كبير ولم تنبثق منظمة أخرى لسد الفراغ الناجم عن ذلك. وينطبق نفس الشيء على تقديم الدعم للتعليم العالي الزراعي في أفريقيا. فهذا ليس مجالاً ما زالت للمنظمة ميزة نسبية فيه، ويبحث التقييم الخارجي المستقل هذه القضية بهدف معالجة هذه الثغرة وتقديم توصيات.

33 - **خدمات الدعم الزراعي:** لقد كانت مكننة المزارع، والائتمانات الريفية، وإدارة ما بعد الحصاد، والهندسة الزراعية الصناعية، والصناعات الغذائية، وما إلى ذلك، مجالات هامة لنشاط المنظمة في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين. ولكن الحالة لم تعد كذلك. فمنذ عام 1980 حدث تقليص للقسم الذي يقدم هذه الخدمات (وهو قسم نظم الدعم الزراعي) الموجود في المقر بنسبة قدرها 40 في المائة. واستناداً إلى الأدلة المتاحة حتى الآن، من شأن التقييم الخارجي المستقل أن يوافق على هذا الانخفاض وذلك لوجود مصادر بديلة لتقديم ذلك الدعم ولأن المنظمة أصبحت الآن دون مستوى الكتلة الحرجة اللازمة لجعل هذه الخدمات جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية مؤسسية متسقة. ومع ذلك، حدث على مدى السنوات القليلة الماضية تحول كبير في التركيز الأساسي في هذه الخدمات نحو تيسير المشروعات

الزراعية التي يضطلع بها القطاع الخاص على الصعيد المحلي. ويبدو أن المنظمة تسعى عن حق إلى مساعدة المؤسسات الزراعية المترسخة محلياً على ارتقاء سلسلة القيمة. وعلى السطح، يبدو هذا بالنسبة للتقييم الخارجي المستقل أمراً وجيهاً، وإن كان من السابق لأوانه كثيراً إصدار أي حكم على مدى نجاح هذا الاتجاه الجديد أو حتى على ما ينطوي عليه من وعد.

34 - الطوارئ والإحياء بعد الطوارئ: تتزايد باطراد الحاجة إلى دعم في عمليات الإحياء الفوري بعد الطوارئ. ففي فترة السنتين الأخيرة كان حوالي سدس مجموع نفقات المنظمة وحوالي 40 في المائة من جميع الأموال الخارجة عن الميزانية مرتبطين بالطوارئ. وقد وجد هذا التقييم إيجابيات كثيرة بشأن دور المنظمة في الطوارئ. إذ يوجد تقدير كبير بوجه عام لنظم معلومات المنظمة، وعمليات التنبؤ التي تقوم بها، ولقدراتها فيما يتعلق بالأمراض العابرة للحدود، ولأعمال الإشراف والرقابة وتحقيق الانتعاش بعد الأزمات في مجال الزراعة. ويبدو أيضاً أن الدور الذي تقوم به المنظمة في توفير منتدى محايد لتقديم مدخلات منسقة من جانب جهات فاعلة متعددة يلقي ترحيباً بوجه عام.

35 - ولكن العديد من أصحاب الشأن المهمين أعربوا لفريق التقييم الخارجي المستقل عن رأي مفاده أن المنظمة ينبغي ألا يكون لها دور في الطوارئ. والأسباب التي ساقوها لذلك هي: (1) عدم وجود إطار عام على صعيد السياسات متفق عليه من جانب الأجهزة الرئاسية؛ (2) عدم وجود اتساق في عمل المنظمة في حالات الطوارئ؛ (3) كون الطوارئ لا تندرج ضمن الاختصاصات الأساسية للمنظمة؛ (4) وجود مصادر بديلة يمكن أن تضطلع بالكثير من أنشطة الطوارئ التي تضطلع بها المنظمة. غير أن التقييم الخارجي المستقل لا يؤيد الرأي الذي يدعو إلى انسحاب المنظمة من الأنشطة المتعلقة بالطوارئ. ولكن عدم وجود استراتيجية يثير تساؤلات هامة ويشير إلى وجود ثغرات خطيرة. فعمليات الانتعاش المبكرة التي تقوم بها المنظمة ينبغي ألا تقتصر على مجرد إحلال أصول محل الأصول المفقودة، بل ينبغي أن تستتبع نهجاً استراتيجية ترمي إلى تمكين المجتمعات المحلية من إعادة بناء سبل العيش الزراعية المختلفة. وتشير الأدلة إلى ظروف إحياء المجتمعات القائمة على الزراعة فيما بعد الأزمات مباشرة، التي تؤدي فيها المنظمة مهامها على أفضل وجه كمخططة، أو مستشارة فنية، أو منسقة عامة. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يكون لديه المزيد الذي يمكن أن يقوله عن هذا الموضوع وأن يقدم توصيات محددة.

36 - التعاون الفني: يظل التعاون الفني حاجة وأولوية رئيسيتين لدى عدد كبير من البلدان الأعضاء في المنظمة. وتعتبره كثرة من أقل البلدان نمواً ذا أهمية بالغة. وتشدد البلدان جميعها على أهمية المساعدة في مجالات مواطن القوة النسبية لدى المنظمة، وبخاصة المساعدة فيما يتعلق بالسياسات. وتظل أيضاً المجالات الفنية تماماً هامة بالنسبة للبلدان الفقيرة والصغيرة للغاية، التي تجد صعوبة في الحصول على المعرفة العالمية. وتحتاج البلدان الأعضاء إلى مساعدة من المنظمة في تنمية القدرات لديها. وكشفت المناقشات بين فريق التقييم والبلدان الأعضاء في المنظمة عن وجود توافق آراء قوي وواسع النطاق، فيما بين كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة، مفاده أن من المضلل والضار تصوير دور المنظمة في العالم على أنه دور معياري مقابل الدور التنفيذي. ففي عصر العولمة السريعة، ستتوقف أعظم قيمة وأهمية وفعالية

للمنظمة على مدى قدرتها على القيام بدور حفاز في الربط بين الاحتياجات والتحديات العالمية والمحلية، بحيث يستفيد كل منها من تعليقات الآخر.

37 - وتوافق الآراء هذا معناه أنه إذا كان المراد للمنظمة أن تلبى احتياجات جميع أعضائها، فإن عليها أن تضمن القيام على مستوى الميدان بتوفير ما يلزم من معرفة ومهارات وقدرات لمواجهة التحديات العالمية المتعلقة بسلامة الأغذية، وسلامة الزراعة ومصايد الأسماك والغابات، وصون ما يرتبط بذلك من قواعد الموارد الطبيعية، وكذلك سبيل تنفيذ السياسات بفعالية. ويتطلع كثيرون إلى المنظمة التماساً للقيادة العالمية فيما يتعلق بكفالة منح أولوية للجوع ولدور الزراعة في جدول الأعمال الدولي بشأن السياسات وفي أولويات كل بلد على حدة. ومن المؤسف أن برامج التعاون الفني للمنظمة لا تستجيب، بوجه عام، لهذه الاحتياجات ولا لتوافق الآراء. وثمة استثناءات هامة، ولكن الغالبية الساحقة من التعاون الفني الذي تقدمه المنظمة يأخذ شكل تقديم استشارات قصيرة الأجل قد لا تكون في كثير من الأحيان مرتبطة ارتباطاً جيداً بالاستراتيجيات والسياسات وسبيل الحصول المستدامة على المعرفة وتطبيقها، على المدى الأطول. ولا توجد استراتيجية معدة جيداً لربط ما هو عالمي بما هو محلي ولبناء قدرات الإنجاز لتحقيق ذلك بربط مراكز المعرفة الموجودة لدى المنظمة بالإنجاز الميداني. ولا توجد أولويات محددة تحديداً وافياً لبرنامج التعاون الفني. والأعم أنه لا يوجد إطار برنامجي استراتيجي واضح أو له أولوية يوجّه ويُرشد الأموال الخارجة عن الميزانية التي تتوقف عليها إلى حد كبير برامج التعاون الفني التي تقوم بها المنظمة. ويرى كثيرون من الجهات المانحة الرئيسية للمنظمة أن أعلى درجات الأولوية الاستراتيجية ينبغي إيلاؤها للعمل المعياري المحض. ولكن الجهات المانحة تخصص، في حقيقة الأمر، الغالبية الكبرى من الأموال الخارجة عن الميزانية لأنشطة تقديم المساعدة الفنية على الصعيد القطري التي قد لا تكون لها علاقة باهتماماتها العالمية المعلنة. وهذا يُحبط المحاولات التي تبذلها إدارة المنظمة لتصميم استراتيجية متسقة.

38 - وعلاوة على ذلك، لا يوجد سوى قدر ضئيل من التعلّم النظمي من التعاون الفني ويؤدي التقييم دوراً هزيباً في أفضل الحالات. وقد أوصى تقييم برنامج التعاون الفني الذي أُجري في عام 2005 بإعادة تشكيله بحيث يتمحور حول معايير واضحة لتخصيص الأموال، بما يشمل استراتيجيات قطرية أو إقليمية، ولكن هذه التوصية لم تنفذ إلا جزئياً إلى حد كبير. ولا يستند بشكل جيد إلى مواطن القوة العالمية الموجودة لدى المنظمة البرنامج الخاص للأمن الغذائي، مع أن بعض البلدان تقدره، فضلاً عن أنه برنامج التعاون الفني الرئيسي للمنظمة. فثمة أعضاء كثيرون يشككون في أهميته. ومع أن نهج ذلك البرنامج أصبح أكثر تكاملاً وتميزاً منذ التقييم الذي أُجري في سنة 2002، فإنه ما زال يركز على الإنتاج، مع وجود إعانات غير قابلة للاستدامة في كثير من الأحيان. وبرنامج نيجيريا مشجّع من حيث أن البلد يملكه إلى حد كبير ومن حيث أنه يجري التوسع فيه بواسطة الموارد الوطنية. غير أنه لم يكن موضع تقييم مستقل ولا يجري بانتظام توثيق فوائده.

39 - وثمة حاجة لا يمكن إنكارها لقيام المنظمة بدور رئيسي في التعاون الفني الذي يرمي إلى بناء قدرات قابلة للاستدامة، بما يشمل القدرات اللازمة لمواجهة التغير العالمي وإدارته. ويرجع ذلك على وجه الخصوص إلى أن جهات مانحة كثيرة قد خفّضت إلى حد كبير أو حتى أنهت قدرتها على تقديم ذلك. غير أن الخصائص المحددة لهيكل

المنظمة الحالي ولطرائق عملها فيما يتعلق بالتعاون الفني ليست موجهة إلى تحقيق ذلك. فهي تتكون أساساً من مشروعات صغيرة وقصيرة الأجل لا توجهها أنماط الاستراتيجيات اللازمة لبناء قدرات ومؤسسات قابلة للاستدامة. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يكون قادراً على تقديم إرشاد مفيد لتحسين هذا الوضع.

#### رابعاً- المنظور العام بشأن مواطن القوة والأهمية والفعالية

40 - توفر المنظمة طائفة واسعة بدرجة غير عادية من النواتج والخدمات الهامة والفعالة والتي تلقى تقديراً. فهي ما زالت في كثير من المجالات الجهة الموردة الوحيدة، وتوجد سلع عامة عديدة لا يمكن أن تقدمها إلا المنظمة. وتشير الأدلة التي جمعها التقييم الخارجي المستقل حتى الآن إشارة قاطعة إلى استنتاج أن: "المنظمة إذا لم تكن موجودة لكانت هناك حاجة إلى إيجادها". ومن الناحية الأخرى، تواصل المنظمة أيضاً تقديم نواتج وخدمات لم تعد متفكرة مع المزية النسبية الموجودة لديها. ولكن هناك، على المستوى الأعم، التآكل المتواصل والخطير في الكفاءات الأساسية بوجه عام لدى المنظمة وفي قدراتها على الإنجاز وذلك نتيجة للتآكل المطرد في مواردها الإجمالية، وبخاصة موارد ميزانياتها العادية.

41 - وربما كان أكبر تحدٍ تواجهه المنظمة هو تقديم أجوبة متكاملة للمشاكل المشتركة بين التخصصات في مجالي الأغذية والزراعة. فعلى الرغم من الجهود الرامية إلى تحقيق ذلك، ليست المنظمة موحدة الصفوف جيداً. وقد أشارت تقييمات كثيرة على مستوى المنظمة ككل أجريت على مدار العقد الماضي (منها مثلاً تقييمات اللامركزية، وبرنامج التعاون الفني، ودور المنظمة على صعيد السياسات، والاستراتيجية الجامعة للمنظمة فيما يتعلق بالاتصالات، والبرنامج الخاص للأمن الغذائي) إلى وجود قدر مفرط من التجزؤ بين التخصصات وبين التدابير المتخذة على الصعيدين القطري والعالمي. والشراكات الخارجية للمنظمة متعددة وهامة على حد سواء، ولكنها تكون جميعها عادة شراكات على الصعيد الكلي أو الجزئي، بحيث تتجاهل إلى حد كبير الصعيد الأوسط الذي تكمن فيه أعظم إمكانات اتخاذ تدابير استراتيجية جماعية.

42 - ولا تعمل المنظمة على زيادة مواطن قوتها النسبية فيما يتعلق بالتعاون الفني إلى أقصى حد، ولا تلبى على نحو كاف احتياجات أعضائها ذات الأولوية. وثمة أسباب كثيرة خارجة عن نطاق المنظمة، ولكن المنظمة عانت أيضاً من عدم وجود استراتيجية متسقة لتعبئة الموارد تنبع من تقييم نشاط لمزيتها النسبية، ولتحديد الأولويات على أساس الاحتياجات أو الفرص (بما يشمل وجود الجوع والفقر). وينبغي أن يستند صوغ استراتيجية إلى تفكير وهياكل وترتيبات تنظيمية وسياسات أطول أجلاً. وهذا الصوغ في المنظمة كان يعيقه بشدة قصر مدة المساهمات المقدمة من البلدان الأعضاء وصعوبة إيلاء الأولوية للتمويل الخارج عن الميزانية وصعوبة إدماج ذلك التمويل. وقد تفاقم هذا الوضع نتيجة للنهج غير الاستراتيجي "التقديري" المتبع فيما يتعلق بتخفيضات الميزانية خلال فترات السنتين المتعاقبة. وكان من العوامل الأخرى المساهمة ما يلي:

- (أ) استمرار صعوبة تحديد الأجهزة الرياضية أولويات واستمرار صعوبة توفيرها رقابة على التمويل الخارج عن الميزانية؛
- (ب) وجود ثقافة وهيكل متمحورين حول المقر وبعقلان أهمية محدودة على المساهمة الفعلية والممكنة من جانب المكاتب الميدانية والموظفين الميدانيين؛
- (ج) وجود عدم ارتباط في الهياكل الميدانية بين الممثلين القطريين، والمكاتب شبه الإقليمية، والمكاتب الإقليمية، بما يشمل كون الأخصائيين الفنيين الموجودين في المكاتب الإقليمية مسؤولين أمام المصالح التي يتبعونها في المقر لا أمام الممثلين الإقليميين؛
- (د) وجود "صوامع عازلة" أيضاً بين العمليات التي يقوم بها المقر والعمليات الميدانية للمنظمة؛
- (هـ) عدم وجود استراتيجية على الصعيد القطري يجري تنفيذها حالياً في سياق "أمم متحدة واحدة" ومع استحداث أطر وطنية، وإن كانت توجد مواطن ضعف كبيرة في عمليات وضع الاستراتيجية تلك؛
- (و) المعوقات المتعلقة بخفض معدلات التوظيف وتكييفه تماشياً مع تغيُّر توافر الموارد وتغيُّر الأولويات؛
- (ز) عدم وجود تمويل لتكاليف تُتكبد مرة واحدة لإجراء تعديلات؛
- (ح) افتراض تخفيضات الميزانية العادية التي جرت على مدى فترات سنتين متعاقبة من جانب ممولي المنظمة الرئيسيين ضمناً - وخطأً مثلما اتضح - أن مصادر إمداد بديلة ستضمن التوافر العالمي للسلع والخدمات في مجال ولاية المنظمة (وتشمل الأمثلة في هذا الصدد الدور الفني والتمويلي الذي يمكن أن يقوم به البنك الدولي، الذي انسحب إلى حد كبير من مجال الزراعة في تسعينات القرن العشرين، والأدوار التي كان من المفترض أن تقوم بها الإدارة الدولية للبحوث الزراعية الوطنية التي أصبحت لا تعمل أساساً).

43 - ومن ثم، على الرغم من وجود توافق شبه عام في الآراء بين أصحاب الشأن الأساسيين فيما يتعلق بالمنظمة بخصوص أهمية وضرة وجود طائفة من السلع والخدمات العالمية لا يمكن سوى للمنظمة أن توفرها، لا توجد استراتيجية متفق عليها بشأن كيفية تحقيق ذلك، ولا يوجد اتفاق بشأن ما يمثل أولوية وما لا يمثل أولوية، وبشأن ما يجب الاحتفاظ به وما يجب التخلص منه، وبشأن الاحتياجات من حيث الموارد وكيفية تدبيرها. وهذا يقوّض الثقة في المنظمة ويعزز التدني المطرد في مواردها المالية. وقد أدى إلى بلوغ المنظمة مرحلة يُنق فيها قدر غير متناسب من وقت الموظفين في السعي إلى الحصول على تمويل لمجرد بقاء العمليات. ومحصلة ذلك هو أن قدرة المنظمة آخذة في التدني وأن الكثير من كفاءاتها الأساسية أصبح مهدداً. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يوفر بعض المعايير الممكنة للأجهزة الرياضية للمنظمة وإدارتها من أجل تحديد الأولويات وتعبئة الموارد توخياً لتحسين استغلال المزايا النسبية العديدة الموجودة لدى المنظمة.

### خامساً - الهيكل التنظيمي - هل هو ملائم للغرض؟

44 - لقد بحث التقييم الخارجي المستقل الهياكل التنظيمية للمنظمة من أجل الوقوف على مدى ملاءمتها لأغراض المنظمة ومدى إسهامها في تحقيق كفاءتها وفعاليتها أو مدى إعاقتها لهما. ولقد كان ذلك موضوعاً رئيسياً في كثير من المقابلات التي أُجريت في المقر وفي الميدان، ومع أعضاء المنظمة والمنظمات الشريكة لها. وثمة موضوع مشترك انبثق من هذه المقابلات هو أن جوانب الهيكل الحالي تخلق وتعزز التجزؤ المؤسسي وما يوصف في كثير من الأحيان بأنه "عقلية الصوامع" في المنظمة. وأشار كثيرون ممن أُجريت مقابلات معهم إلى أن التآكل المطرد في الموارد قد تسبب في زيادة التجزؤ، وبخاصة فيما يتعلق بمجموعات المصالح والأقسام والإدارات الأصغر حجماً. ومع ذلك سيكون من الخطأ الكبير عدم عزو التجزؤ في المنظمة سوى إلى - بل وحتى أساساً إلى - التخفيضات المتعاقبة في الميزانية التي واجهتها المنظمة. فالمشاكل البنوية أعمق بكثير وتنبع جزئياً من الصيغة الموحدة غير المرنة لتصميم مكاتب المقر والمكاتب الميدانية على حد سواء. والسمات الأساسية المحددة لهذه الصيغة الموحدة تشمل أيضاً وجود خطوط اتصال رأسية حادة، ووجود هيكل مركزي إلى حد كبير لصنع القرار، وشدة انخفاض مستويات تفويض السلطات، ووجود تحيز بالغ نحو الضوابط *اللاحقة*، وعدم وجود هياكل شبكية أو مصفوية لصنع القرار، وعدم وجود حوافز، والمحدودية الشديدة في أموال الميزانية العادية المخصصة للبرمجة الشاملة المتعددة التخصصات على نطاق المنظمة.

45 - ويوجد تجزؤ شديد في الخصائص البنوية للعلاقات بين مقر المنظمة ووجوده الميداني. فممثلو المنظمة القطريون ليست لهم، عملياً، سوى معاملات محدودة مع المكاتب الإقليمية بشأن الأمور الفنية. ويصدق نفس الشيء على الوضع بين المكاتب الإقليمية والمكاتب شبه الإقليمية. وقد علم هذا التقييم، في حالات كثيرة، أن ممثلي المنظمة القطريين لا يحاطون علماً على نحو جيد ولا يُستشارون بشأن مشروعات المنظمة الإقليمية والعالمية التي تنفذ في البلدان التي يعملون فيها. وفي حالات أخرى، لا يستطيع الموظفون الفنيون الذين يعملون في المكاتب الإقليمية أو شبه الإقليمية السفر إلى البلدان الموجودة في الإقليم الذي يعملون فيه وذلك بسبب عدم رصد أموال للسفر. والأدعى للقلق هو ظاهرة "المكابح والعجلات"، وهو ما يعني عدم وجود أهداف وأغراض واستراتيجيات مشتركة وجهود مشتركة لتعبئة الموارد بين المقر والمكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية والقطرية. ويشكل القرار الذي أُتخذ مؤخراً ويقضي برفع الحد الأقصى للسلطة المفوضة إلى ممثلي المنظمة القطريين فيما يتعلق ببرنامج التعاون الفني إلى 200 000 دولار أمريكي لكل فترة سنتين خطوة محمودة في الاتجاه الصحيح، ولكنها أيضاً متواضعة بالنسبة إلى المشاكل البنوية الأكبر التي تلزم معالجتها. ويفحص التقييم الخارجي المستقل هذه المشاكل الأكبر ويتوقع تقديم مقترحات ستساعد على إيجاد حل لها.

46 - وتتجه برامج كثيرة لدى المقر في مجالات المزية النسبية التي لا جدال فيها الموجودة لدى المنظمة صوب المجال "الذي يمثل خطورة" نتيجة لمزيج من تخفيضات الميزانية المتعاقبة، واللامركزية في سياق ميزانية عامة آخذة في التدنّي. ومن الصعب دائماً التوصل إلى أحكام مستنيرة بشأن المسائل المتعلقة بالكتلة الحرجة، ولكن الرأي السالح الذي أبدي لفريق التقييم الخارجي المستقل من جانب موظفي المقر العلميين والفنيين هو أن المزايا النسبية الموجودة لدى

المنظمة معرّضة الآن لخطر شديد. ولذا سيحاول التقييم الخارجي المستقل إعداد خيارات على شكل معايير شاملة بدلاً من إعداد مقترحات محددة، ولكن باتت واضحة بالفعل في بعض المجالات الحاجة إلى مزيد من التوطيد.

47 - وينظر التقييم الخارجي المستقل أيضاً في الحوافز التي سيلزم أن تقدمها المنظمة من أجل القيام بعمل فعال عبر الحدود التنظيمية، بما يشمل خيار الإدارة المصفوفية الفعالة. ويدرك التقييم الخارجي المستقل، عند بحثه هذه المسائل، الزيادات الضارة في البيروقراطية التي أدت إليها بعض نماذج الإدارة المصفوفية، وسيسعى إلى صوغ توصياته وفقاً لذلك. وسياخذ في الاعتبار أيضاً المعوقات الكامنة التي ينطوي عليها النظام الموحد للأمم المتحدة فيما يتعلق بتعديل قدرات الموظفين وأعدادهم في مواجهة تدني الميزانيات.

48 - ومن الواضح للتقييم الخارجي المستقل أن برامج كثيرة للمنظمة تتطلب وتبرر تماماً زيادات في الموارد، ويُزعم أن يأخذ في الاعتبار تماماً كلاً من الحقائق المالية الراهنة والاحتياجات المستقبلية عند صوغ مقترحاته من أجل تعزيز وتركيز اللامركزية، التي ستختلف حسب الإقليم وحسب الاحتياجات المحددة لمجموعات البلدان. ومن المحتمل أيضاً أن يؤكد التقييم الخارجي المستقل النتائج العامة التي توصل إليها التقييم المستقل للامركزية الذي أُجري في عام 2004 وأن يؤكد الكثير من توصياته، بما يشمل تقييمه لما يمكن أن يتحقق من خلال اللامركزية الفعالة من مزايا محتملة ومن تأثير إيجابي. ولكن ريثما توضع هذه المقترحات وريثما ينظر في الحقائق المالية للمنظمة فإن التقييم الخارجي المستقل يعقد الأمل على اتباع نهج حصيل فيما يتعلق باللامركزية وفيما يتجاوز التدابير التي سبقت الموافقة عليها من حيث المبدأ من جانب المجلس.

### سادساً - الاتساق في وضع البرامج والميزانية

49 - لقد سعى التقييم الخارجي المستقل إلى تحليل كفاءة وفعالية واتساق هياكل المنظمة وأدواتها التي تُستخدم في وضع البرامج والميزانية وما يرتبط بذلك من عمليات الرقابة وصنع القرار. وثمة أربعة عناصر أساسية للنظام يُقصد بها أن تكفل التآزر بين الغايات الطويلة الأجل، والأهداف القصيرة الأجل، وتخصيص الموارد لكل فترة سنتين. وهذه العناصر هي:

- الإطار الاستراتيجي - وهذا يحدد الأولويات والأهداف العامة لمدة 15 عاماً، من عام 2000 إلى عام 2015؛
- الخطة المتوسطة الأجل - والمقصود بها هو البناء على أساس الإطار الاستراتيجي، وتحديد البارامترات العامة لخطة عمل مدتها ست سنوات (تنقح وتُستكمل كل فترة سنتين)، بما يشمل الأهداف الرئيسية لكل مجال برنامجي والموارد المطلوبة من أجل الإنجاز (وافق المجلس على الخطة المتوسطة الأجل الحالية للفترة 2006-2011 في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 ولكن إصلاح هيكل البرامج مؤخراً تجاوز تلك الخطة)؛

- برنامج العمل والميزانية، الذي تسبقه صيغة أولية قصيرة لأغراض المناقشة في الأجهزة الرئاسية - وهو يتناول فترة العامين الخاصة بكل فترة سنتين ويحدد تفاصيل الإنجاز الخاصة بكل مجال برنامجي والمخصصات المالية اللازمة. وينطبق برنامج العمل والميزانية الحالي على عامي 2006 و2007؛
- تقرير تنفيذ البرامج - والمقصود به هو إحاطة كل دورة من دورات المؤتمر علماً بأداء المنظمة وبمنجزاتها في ضوء الأهداف المعتمدة في برنامج العمل والميزانية وإحاطتها علماً بالتقدم المحرز صوب تحقيق الغايات الأكبر المحددة في الخطة المتوسطة الأجل وفي الإطار الاستراتيجي.

50 - والقصد من النظام المذكور أعلاه منطقي وبنائه الأساسي سليم، ولكنه ليس فعالاً على النحو المقصود. وقد صدر الإطار الاستراتيجي في عام 1999 ولم يُنقح منذ ذلك الحين. وقد توقف عملياً استخدامه، وتجاوزته أيضاً إلى حد كبير مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام. وعلاوة على ذلك، يعاني الإطار الاستراتيجي من كونه مفرداً في شموله وكونه يخلط في بعض المواضع بين أهداف المنظمة وسبل العمل، مما يجعل من الصعب تطبيق نموذج قائم بالكامل على أساس النتائج. والأهم أنه لا يحدد إطاراً واضحاً للأولويات. ويتوقع التقييم الخارجي المستقل أن يكون قادراً على اقتراح إطار من هذا القبيل يصلح لتحديد الأولويات على نحو متنسق لكل من موارد البرنامج العادي والموارد الخارجة عن الميزانية.

51 - والنظم الرئيسية للبرمجة والرصد والإبلاغ، بحالتها الراهنة، لا تعبر سوى عن نصف ما تفعله المنظمة حقاً، أما البقية فإن الموارد الخارجة عن الميزانية هي المسؤولة عنها. وتلزم تحسينات في النظام، وبخاصة في تنفيذه، ولكن هذه التحسينات لا يمكن توقع أن تعالج المشاكل الأكثر جوهرية التي تنجم عن التشوهات البنوية الكامنة في التكوين الحالي للموارد المالية للمنظمة.

52 - وتوفر الخطة المتوسطة الأجل ويوفر برنامج العمل والميزانية تحليلاً للوسائل والغايات ولكنهما لا يوفران صلات متسقة بالأهداف الاستراتيجية للإطار الاستراتيجي. ولا تلبى حقاً القرارات التي تتوصل إليها الأجهزة الرئاسية بشأن الخطة المتوسطة الأجل للاحتياجات المالية، حتى رغم تناول هذه الاحتياجات في الوثائق. ومن بين الصعوبات الأخرى عدم وجود اتساق بين الخطة المتوسطة الأجل والتشكيلات التنفيذية والمالية التي تنشأ عن الموارد الخارجة عن الميزانية. وأخيراً، يتمثل القصد المعتمد من برنامج العمل والميزانية في استكمال خطة إنجاز الأغراض البرنامجية الأكبر نطاقاً للمنظمة (أي الخطة المتوسطة الأجل والإطار الاستراتيجي) على أساس تناسب الوسائل مع الغايات. ولكن برنامج العمل والميزانية يعامل، عملياً، كلية تقريباً على أساس أنه وثيقة ميزانية فقط، بحيث لا يولى سوى اهتمام ضئيل للأهداف المتوسطة الأجل ولا يولى أي اهتمام تقريباً للغايات الأكبر والأطول أجلاً أو للأساس المنصوص عليه لرصد النتائج.

53 - ويوجد في الأمانة مستوى مرتفع من الإحساس بالإحباط بشأن طابع عمليات التخطيط في المنظمة المتكرر والباهظ التكلفة الذي يستهلك وقتاً كثيراً، وهذا الإحساس بالإحباط أمر يسهل فهمه. ويعرب أيضاً كثيرون من أعضاء المنظمة عن مستويات مرتفعة من الإحساس بالإحباط وقد شكوا صراحة من وجود طبقات كثيرة للغاية وطالبوا بإلغاء طبقة واحدة

على الأقل. ومع أن إلغاء خطوة واحدة (أي الخطة المتوسطة الأجل) في العملية ينبغي أن يُفرج عن قدر من الوقت لكل من الأمانة وللأعضاء، فإنه لن يعالج أوجه الانفصال الموجودة في نظام التخطيط بوجه عام. ولن يحل أيضاً حالة برنامج العمل والميزانية المتفاقمة، حيث يُنفق قدر متزايد باستمرار من الوقت والجهد في إعداد سيناريوهات متعددة بناء على طلب الأعضاء لا يكون لها، في نهاية المطاف، أي تأثير على القرارات التي تُتخذ على أساس النمو الإسمي الصفري الذي يطلبه بعض الأعضاء الرئيسيين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ولا يوفر أيضاً برنامج العمل والميزانية، رغم كل ما يُنفق عليه من وقت وجهد، تحديداً عاماً لأولويات الموارد (العادية والخارجية عن الميزانية). ويشكو بعض الأعضاء (ولديهم ما يبرر ذلك في نظر التقييم الخارجي المستقل) من عدم وجود شفافية في كثير من الوثائق البرنامجية الأساسية. وهذا يرجع جزئياً على الأقل إلى وجود تركيز مفرط على التفاصيل بناء على طلب الأعضاء أنفسهم، ولكنه ينشأ أيضاً عن عوامل فنية في العروض التي تقدّم من قبيل التفاوت بين برنامج العمل وتخصيص الموارد.

54 - وتتحقق الرقابة على البرامج من جانب الأعضاء من خلال تقرير تنفيذ البرامج الذي يُقدّم كل سنتين، وهذا يُستكمل من خلال تقارير التقييم المختلفة، التي تشمل تقرير تقييم البرامج الموجز الذي يُقدّم كل سنتين. إلا أن المنظمة لا توجد لديها إدارة قائمة على النتائج موضوعة فعلاً موضع التطبيق. وهذه النظم لا تُقام بين عشية وضحاها وتتطلب استثمارات كبيرة في البداية. وفي عدة منظمات دولية أخرى، عُهد بمهمة الإدارة القائمة على النتائج إلى أمانة أو وحدة جديدة لديها موارد لكي تُراقب حدوث تغيير في ثقافة المؤسسة صوب التركيز على النتائج. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يود أن يحذّر من شيء. فوحدة التفتيش المشتركة الموجودة في الأمم المتحدة وجدت أن نظم الإدارة القائمة على النتائج في كثير من منظمات الأمم المتحدة ذات جدوى حقيقية محدودة مع استهلاكها قدراً كبيراً من الموارد. ويشير أيضاً إلى أن السعي إلى تحقيق أهداف سعيًا تبسيطياً يمكن أن يكون له تأثير مشوّه على البرامج، وبخاصة البرامج الفنية. فالقضية هي قضية التوازن والجدوى. ولا يوجد، بوجه عام، أي شك في أن وجود نظام فعال للإدارة القائمة على النتائج أمر جوهري لإدارة العمليات، ووضع ميزانيات البرامج، والمساءلة. ولقد أجرى التقييم الخارجي المستقل تقييماً منفصلاً لوظيفة التقييم في المنظمة ووجد أنها توفر أساساً قوياً يمكن زيادة تعزيزه. وسيجري تقديم توصيات بشأن نظام التقييم وبشأن الإدارة القائمة على النتائج.

55 - ومن ثم، تشير نتائج التقييم الخارجي المستقل حتى الآن إلى وجود مواطن ضعف نُظمية في هياكل المنظمة فيما يتعلق بوضع البرامج والتخطيط ووضع الميزانية. فالترتيبات الموجودة حالياً ليست فعالة ولا تُطبق وفقاً لتصميمها. ويزمع التقييم الخارجي المستقل تقديم توصيات من أجل تحديد الأولويات بوجه عام ومن أجل عمليات وضع البرامج والميزانية، بما يشمل الرقابة. وهو يأمل أن يُفضي ذلك إلى مزيد من الكفاءة في العملية، وأن يؤدي إلى زيادة مساءلة الأعضاء، وأن يؤدي، فوق كل شيء، إلى زيادة الفعالية في إنجاز برامج ذات أهمية.

## سابعاً - الإدارة والتنظيم

56 - لقد أُجري مسح منظم للموظفين باستخدام أداة موحدة لقياس الثقافة المؤسسية. وعلى الرغم من الحاجة إلى مزيد من التحليل لنتائج المسح، فإن النتيجة الشاملة تشير إلى أن الموظفين معنوياتهم منخفضة ويشعرون بإحباط شديد ويرون أن عملهم لا يقدر حق قدره وأنهم متشائمون أيضاً بشأن مستقبل المنظمة ولا يثقون في إدارتها. ولكنه يكشف أيضاً أن الموظفين يؤمنون بقوة، بل إيماناً حماسياً، برسالة المنظمة، وأنهم يريدون أن يروا إحياءً مؤسسياً ويرغبون في المساهمة فيه، وأن لديهم أفكاراً بشأن التحسينات لا تُعد ولا تحصى، بدءاً من الصعيد الجزئي وانتهاءً بالصعيد الكلي.

57 - **الثقافة الإدارية الموجودة في المنظمة:** تتضمن السمات الأساسية للثقافة الإدارية الموجودة في المنظمة كما يرسمها موظفوها ما يلي: عدم وجود خطوط واضحة لصنع القرار؛ وعدم وجود حوافز إيجابية؛ والتشديد على الامتثال وعلى الضوابط/المسبقة؛ ووجود مناخ سلبي للمبادرة؛ ووجود إفراط في المركزية والتسلسل الهرمي والسلطوية، مع محدودية تفويض المهام الإدارية، بما يشمل تركيز سلطة صنع القرار في مكتب رئيس المنظمة. ومقارنات الكثير من السمات الإدارية للمنظمة بالسمات الإدارية لمعظم المنظمات الأخرى داخل منظمة الأمم المتحدة وخارجها توفر أدلة مؤيدة قوية تثبت صحة هذه التصورات لدى الموظفين. ويتضح من إحدى هذه المقارنات أن مكتب المدير العام للمنظمة يحتفظ بسلطة اتخاذ 41 (79 في المائة) إجراءً من الإجراءات المعيارية الخاصة بالموارد البشرية التي يبلغ مجموعها 52 إجراءً. وثمة حاجة إلى إجراء تعديلات تنظيمية وسوف يجري التقييم الخارجي المستقل مزيداً من التحليل لهذه القضايا ويقدم توصيات في هذا الصدد.

58 - **سياسات الموارد البشرية:** علاوة على العوامل المذكورة آنفاً (وريثما يجري مزيد من عمليات التحقق والإثبات)، تشير نتائج هذا التقييم إلى ما يلي:

(أ) معايير الكفاءة فيما يتعلق بتعيين الموظفين يوجد بوجه عام قصور في عملية وضعها ولا تطبق بصرامة وبخاصة على المستوى الإداري. وبينما صادف فريق التقييم الخارجي المستقل مديريين وممثلين للمنظمة على درجة عالية من الكفاءة، فقد وجد أيضاً أن معايير الكفاءة الوافية لا تطبق عند اختيار من يشغل هذه الوظائف؛

(ب) ثمة حاجة بوجه عام إلى سياسات بشأن الموارد البشرية تتسم بمزيد من المرونة والكفاءة وتستند إلى الأداء وتوفر تعويضاً كافياً ومكافآت ومساءلة مع توفيرها في الوقت ذاته حوافز للإقدام على المخاطرة المستنيرة. وثمة اختلاف هائل بين أحكام وشروط تعيين موظفي المنظمة الدائمين وأحكام وشروط الخدمة التي تُعرض على الاستشاريين. فالمنظمة تثمن الخدمات الاستشارية بأقل كثيراً من قيمتها في السوق ومن ثم فإنها تجد صعوبة كبيرة في اجتذاب خبرة استشارية مؤهلة تأهيلاً كافياً في الوقت المناسب. ويلزم تحويل التركيز عن الموظفين الدائمين إلى الشبكات الموجودة في مختلف أنحاء العالم التي يمكن أن تقدم استشارات حسب الحاجة أو بصفة مستمرة للمكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية وأيضاً للمقر. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة عدد وكفاءات الخبراء المتاحين للمنظمة؛

(ج) وجّه تقريران رئيسيان بشأن وظيفة الموارد البشرية في المنظمة الانتباه كلاً على حدة إلى طابعها "الآلي" وحثاً على استخدامها كأداة استراتيجية يقصد بها أن تدعم وتشجع إنجاز الغايات الاستراتيجية للمنظمة. وهذا لم يحدث بعد.

وسترد في تقرير التقييم الخارجي المستقل توصيات عديدة في هذا الصدد.

59 - الميزانية وإدارة التدفق النقدي: طيلة الفترة المستعرضة، اقترح المدير العام برامج عمل وميزانية متعاقبة لم تنل موافقة المؤتمر على مستوى الميزانية المطلوبة<sup>3</sup> وقد أدى ذلك في بداية كل فترة سنتين إلى التسرع في إعادة وضع الميزانية، على نحو لا يرتبط تماماً بوضع البرامج. وعلاوة على ذلك، فإن الموارد الخارجة عن الميزانية تكون دوراتها منفصلة فيما يتعلق بكل مشروع على حدة. وهي تُدار على نحو مستقل عن موارد الميزانية العادية ومع تولّي وحدة في مصلحة التعاون الفني المسؤولة العامة عن ذلك ومع تولّي قسم عمليات الطوارئ والإحياء تمويل برامج الطوارئ إلى حد كبير. وباستثناء بضعة مشروعات تدعم العمل الذي يُنجز أساساً في المقر، نجد أن تلك الموارد مدمجة إدماجاً هزيباً مع البرنامج العادي ولا توجد أي رقابة تقريباً على تخصيصها من جانب أي جهاز رئاسي. ولا يبدو أن الموارد الخارجة عن الميزانية التي تتأتى من البلدان المانحة الرئيسية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في حالات كثيرة متماشية مع الأولويات المعلنة بشأنها بالنسبة للمنظمة.

60 - وتمسك المنظمة بحساباتها بالدولارات الأمريكية ويُحدّد أيضاً مستوى الميزانية بالدولارات الأمريكية، ولكن الاشتراكات التناسبية مقسّمة بين اليورو والدولار الأمريكي. وقد كان معنى تقلبات العملة في السنوات الأخيرة أن مساهمات جهات مانحة رئيسية كثيرة للمنظمة قد انخفضت فعلاً انخفاضاً كبيراً. ومزيج هذه العوامل جعل من الأصعب بالنسبة للمنظمة أن تُعالج تقلبات العملة وجعل من الأصعب بالنسبة للأعضاء أن يقبلوا التغيرات في الميزانية الدولارية الناجمة عن تقلبات العملة.

61 - وتواجه المنظمة تحدياً بالغ الصعوبة في إدارة المخاطر المالية نتيجة للتأخر في دفع الاشتراكات التناسبية أو عدم دفعها. وقد أدى ذلك إلى مشاكل كبيرة من حيث السيولة والتدفق النقدي. وكانت المنظمة تتعامل مع هذه المشاكل عن طريق اقتراض أموال دورياً من المصرفيين ثم سداد المبالغ لهم عند استلام الاشتراكات وتحسّن مستويات السيولة. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن قرار اقتراض نقود هو، وما زال، القرار الصائب، وأن المنظمة تستحق الثناء والتقدير لاتباعها ذلك المسار، بدلاً من المسار "السهل" والأقل صرامة الذي يتمثل في التعويض عن العجز النقدي بموارد مأخوذة إما من استثمارات طويلة الأجل، أو من السيولة الخارجة عن الميزانية. إلا أن الوضع الراهن لا يمكن أن يستمر.

<sup>2</sup> 'Human Resources Planning Workshops: A Report for FAO', 2003; and Accenturre, 'Report on a Proposed Human Resources Management Model', 2005

<sup>3</sup> حدث مزيد من الضغوط في فترة السنتين الحالية نتيجة للخطوات الأولية في تنفيذ مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام.

62 - ولقد أدى تطبيق النتائج التي خلص إليها مراجع الحسابات الخارجي في عام 2003 إلى حدوث مزيد من الانخفاض في إمكانيات الالتزام بأموال من البرنامج العادي من فترة سنتين من أجل إنفاقها في فترة السنتين التالية. وكان عدم ترحيل الأموال بين السنوات المالية يعتبر يوماً ما أفضل أسلوب محاسبي معياري وأفضل ممارسة خاصة بالميزانية وقد اتبعته أغلبية حكومات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في حساباتها القومية الخاصة بها. إلا أن هذه الممارسة لم يعد يُوصى بها. إذ يُعتقد الآن على نطاق واسع أن أفضل نهج ينبغي أن يتيح قدرًا من الترحيل كحافز للإدارة المالية الحصيفة. وفي حالة منظمة الأغذية والزراعة، توجد إمكانيات الترحيل من أجل برنامج التعاون الفني، والتسهيلات الرأسمالي، والتسهيلات الأمنية، ولكن ليس من أجل برامج عمل المنظمة العادية. وقد أدى ذلك إلى ثغرة في التخطيط مع توقف وبدء في نهاية كل فترة سنتين وبداية الفترة التالية لها. وشجّع أيضاً على التدافع على الإنفاق في نهاية السنة من جانب الوحدات التي تجد بحوزتها مخصصات مالية متبقية.

63 - وتستحق المنظمة الثناء والتقدير للطريقة التي تدبّر به فعلاً وتخصص مبالغ استثمارية محددة من أجل نظامها لمدفوعات انتهاء الخدمة ومن أجل التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. فهي، في هذا الصدد، تسبق فعلاً منظمات أخرى كثيرة في النظام الموحد للأمم المتحدة. وقد قرر نظام الأمم المتحدة تطبيق النظام المحاسبي الدولي للخدمات العامة في جميع وكالات الأمم المتحدة في موعد لا يتجاوز 1 يناير/كانون الثاني 2010. وهذا سيستتبع عدة تغييرات فيما يتعلق بمنظمة الأغذية والزراعة، من بينها تقديم عرض أكثر شفافية للخصوم وللحسابات المستحقة القبض مستقبلاً من الاشتراكات غير المدفوعة. وسيلزم تحديد انعكاسات ذلك الكاملة قبل موعد عام 2010 المستهدف بمدة مناسبة.

64 - وفي ضوء المذكور آنفاً، سيبحث التقييم الخارجي المستقل إمكانيات واستصواب ما يلي وانعكاساته الممكنة:

- (أ) إدارة الميزانيات والموارد الخارجة عن الميزانية استناداً بدرجة أكبر كثيراً إلى الأهداف الاستراتيجية المعتمدة وإلى بضعة مواضيع ذات أولوية متفق عليها (مثلما يحدث في منظمة الصحة العالمية)؛
- (ب) الموافقة على مستويات الميزانية من جانب الأجهزة الرئاسية في مايو/أيار - يونيو/حزيران من السنة الأخيرة في فترة السنتين، مما يتيح وضع برنامج العمل على أساس رقم ميزانية البرنامج العادي المعتمدة؛
- (ج) تحريك عملية وضع الميزانية وعملية المحاسبة نحو أكثر من عملة واحدة (تماشياً مع نمط الإنفاق العام)؛
- (د) تنفيذ تدابير محددة لتحسين التدفق النقدي واستقرار السيولة؛
- (هـ) علاوة على برنامج التعاون الفني وحساب رأس المال، ترحيل نسبة من الأموال بين فترات السنتين، كمسألة إدارة مالية جيدة وكمسألة تليين للدخل؛
- (و) تعزيز تدابير الإدارة القائمة على النتائج، بما يشمل إدماج النتائج كمعيار رئيسي في القرارات المتعلقة بالميزانية على جميع مستويات الإدارة ومن جانب الأجهزة الرئاسية.

65 - الإدارة العامة: لقد وجد التقييم الخارجي المستقل أن منظمة الأغذية والزراعة تفوّض، بالمقارنة بجميع النظراء، قدرًا أقل من السلطة، وتفرض قدرًا أكبر من التقييدات على أحجام المعاملات، وتركز على الضوابط المسبقة لاتخاذ إجراءات أكثر مما تركز على الضوابط اللاحقة، ولديها مستويات أدنى من المسؤولية الفردية. فقدر كبير من عمليات صنع القرار في المنظمة بشأن المسائل الإدارية يحدث على أعلى مستوياتها، وفي بعض الحالات حتى عندما يبدو أن الإجراءات تشير إلى خلاف ذلك. وعدم وجود اعتماد من أجل توافر كفاءات في مجال الإدارة أو من أجل توفير تدريب كاف يؤدي إلى تجنب المديرين المخاطرة. بل إن المديرين حتى على المستوى الأدنى كثيراً ما يفرضون ضوابط أكبر مما تستلزمه النظم المركزية. وبلغت تكاليف المعاملات في المنظمة مستويات تُلحق معها ضرراً كبيراً بعملها.

66 - وسيقدم التقييم الخارجي المستقل أمثلة لمدى تطرف الوضع. ويرى آخرون أن المنظمة منظمة بيروقراطية إلى حد شديد ولهم الحق في ذلك. فبعض الأدلة تشير إلى لجنة المالية وإلى وظيفة مراجعة الحسابات على أساس أنهما شجعتا (أو اقتضيتا) وجود هذا الوضع. وفي حقيقة الأمر، بينما يطالب أعضاء المنظمة عن حق بأن تدلل المنظمة على كل من كفاءة التكاليف وفعاليتها، يطالب كثيرون من نفس أولئك الأعضاء أيضاً بوجود تدابير وضوابط على المستوى الجزئي وقبل اتخاذ إجراءات وهم ما يجعل من المستحيل تحقيق هذين الهدفين.

67 - ويقدر التقييم الخارجي المستقل تقديراً إيجابياً تحركات المنظمة في الآونة الأخيرة نحو إسناد وظائف إدارية في مواقع منخفضة التكلفة، ومراعاة عوامل أخرى من قبيل المناطق الزمنية والمتطلبات اللغوية. وسيكون من المهم رصد ذلك بمرور الوقت للوقوف على ما إذا كانت الزيادات الموعودة في الكفاءة تتحقق فعلاً.

68 - ومعالجة القضايا المبيّنة آنفا ستكون لها انعكاسات كبرى بالنسبة لمصدقية المنظمة لدى جميع البلدان الأعضاء فيها. فلو أنجزت تلك المعالجة على نحو جيد فقد تنجم زيادات كبيرة في الكفاءة وينجم تحسّن في المساءلة، وهو أمر سيكون من الصعب توثيق قدر كبير منه لأنه مترسخ في عمل الموظفين الفنيين والتنفيذيين الذين يقومون بتنفيذ المعاملات الإدارية. وليس القصد من التقييم الخارجي المستقل تقديم توصيات بشأن التفاصيل الدقيقة للإدارة العامة، ولكنه خلص إلى أن هذا مجال لم تظهر فيه المنظمة، حتى الآن على الأقل، قدرة لديها على إجراء إصلاح داخلي حقيقي. وقد يكون من المفيد ومصدراً للتوجيه استخلاص دروس مستفادة من منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة، من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي، التي تواجه معوقات مماثلة للمعوقات التي تواجهها منظمة الأغذية والزراعة ولكنها حققت نجاحاً معقولاً على الأقل في تصميم حلول وتنفيذها وإدامتها.

69 - التففتيش والتحقق: لقد فحص التقييم الخارجي المستقل موضع مراجعة الحسابات في الرقابة. وتضمن ذلك إجراء مقارنة لهذا الدور في المنظمة بالدور الموجود في المنظمات الدولية الأخرى. ومع أن تكاليف الهيمنة الحالية للضوابط المسبقة في نظام المنظمة كجهة مؤتمنة على أموال تُعتبر غير متناسبة إلى حد كبير مع الفوائد التي تتحقق منها، فإن أي تحرك بعيداً عن هذا الاتجاه ونحو مزيد من الضوابط اللاحقة يتطلب دوراً قوياً للمراجعة الداخلية للحسابات وللتفتيش. وستزيد بالضرورة مخاطر ارتكاب مخالفات فردية وإصدار أحكام خاطئة رئيسية أو ارتكاب أخطاء. ولذا من

اللازم تحقيق التوازن في دور مراجعة الحسابات ما بين الكفاءة والفعالية، من ناحية، والمخاطر المالية والمتعلقة بالسمعة، من الناحية الأخرى.

70 - وبناء على ذلك، يبحث التقييم الخارجي المستقل هذا التوازن، بما في ذلك ضرورة كفاءة استقلال وظيفة مراجعة الحسابات، والعلاقة وتقسيم العمل بين المراجعة الداخلية للحسابات والمراجعة الخارجية والأدوار النسبية لمراجعة الحسابات وللتقييم، ومتطلبات "العناية الواجبة" من جانب الأجهزة الرقابية للمنظمة. وسيقترح التقييم الخارجي المستقل تدابير من شأنها أن تساعد على تحقيق التوازن بين المتطلبات المؤسسية المتمثلة في زيادة المسؤولية الفردية، من ناحية، والمبادرة والمساءلة والرقابة، من الناحية الأخرى.

### ثامنا- حوكمة المنظمة

71 - تتعلق قضايا الحوكمة بدور المنظمة في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة وبالحوكمة الداخلية في المنظمة. ونوعية الحوكمة الداخلية تؤثر بدورها على فعالية المنظمة في المساهمة في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة. ولقد وجد التقييم الخارجي المستقل أن المنظمة واصلت تقديم بعض المساهمات الهامة في الحوكمة العالمية لقضايا الأغذية والزراعة. وقد شمل ذلك مؤتمري القمة العالميين للأغذية اللذين كانا لهما تأثير كبير على الأهداف الإنمائية للألفية، والمساهمات في المؤتمرات العالمية الرئيسية الأخرى، وبخاصة فيما يتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة، والتقدم المحرز فيما يتعلق بصكوك عالمية شتى من قبيل معاهدة الموارد الوراثية النباتية، ومدونة السلوك للصيد الرشيد، والموافقة المسبقة العليمة على مبيدات الآفات، وإحداث تحول في الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات. كما أن النواتج الفنية للمنظمة التي تدعم الحوار العالمي بشأن السياسات، من قبيل تقرير حالة الأغذية والزراعة، قد تحولت على امتداد العقد الماضي إلى مواد تتسم بطابع مهني ورمزي ومقروء ومهم للسياسات إلى حد بالغ. وبناء على ذلك، فقد أصبحت محورية ومؤثرة في المناقشات التي تجري الآن بشأن أمن الأغذية وسلامتها.

72 - وهذه إنجازات مهمة وتستحق الاحتفال بها. ولكن في الوقت ذاته تدنّى دور المنظمة في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة ويتعرض لخطر مزيد من التدهور. فقضايا التجارة في المنتجات الزراعية والغذائية أصبحت أساساً من اختصاص منظمة التجارة العالمية. كما انتقل على مدى العقد الماضي قدر كبير من حوكمة الموارد الطبيعية للأغذية والزراعة إلى وكالات بيئية جديدة. ويتولى أساساً المنظمة العالمية لصحة الحيوان الدور القيادي التشريعي في قضايا الصحة الحيوانية، بما يشمل الأمراض الوبائية التي قد تنتقل إلى الإنسان. وتوجد الآن منتديات بديلة للمنظمة فيما يتعلق بالحوار على صعيد السياسات بشأن السياسة الدولية للحراثة؛ وانتقل قدر على الأقل من المناقشات بشأن قانون البحار في مجال مصايد الأسماك إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة حيث يوجد أيضاً إطار قانوني. ولا تشكل أبداً المقترحات الداعية إلى القيام بأنشطة جديدة أو إصدار تشريعات تستند إلى اتفاقية التنوع الإحيائي ومنظمة التجارة العالمية بنوداً للمناقشة مدرجة في جدول أعمال منظمة الأغذية والزراعة. ويبدو واضحاً من مستوى وفود الدول الأعضاء

ومن طبيعة تدخلاتها في اجتماعات الأجهزة الرئاسية أن تلك الدول تعلق أهمية متناقصة على دور المنظمة في هذه المجالات رغم أنها مجالات تشملها صراحة ولايتها الرسمية.

73 - وهذا طبيعي إلى حد ما، جزئياً، بالنظر إلى نشوء جهات فاعلة أخرى. إلا أنه يجسد، بدرجة أكبر، الفراغ في توفير السلع العامة العالمية التي كان المقصود من منظمة الأغذية والزراعة أن توفرها، على الرغم من محورية الأغذية والزراعة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. والإدارة يمكنها وينبغي لها أن تساعد على تدارك هذا الوضع. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى مبادرات المدير العام المحمودة المتمثلة في إتاحة فرص لإجراء مناقشات جوهرية ومتعلقة بالسياسات وفنية في الاجتماعات الوزارية للمجلس، والمؤتمر، والمؤتمرات الإقليمية.

74 - وعلاوة على ذلك، يؤيد كل من التحليل الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل والأدلة التي جمعها الاعتقاد بوجود مشكلة خطيرة تتعلق بالحوكمة الداخلية في المنظمة وبأن نظام الحوكمة لم يعد قادراً على أداء وظائفه. ويخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن الضعف في حوكمة المنظمة بوجه عام هو إحدى أهم العقبات التي تحول دون ممارسة المنظمة قيادة عالمية حقيقية في الإطار الذي يتطور بسرعة والذي يتسم بدرجة تنوع غير عادية فيما يتعلق بالحوكمة العالمية في قطاع الأغذية والزراعة.

75 - وتلزم إرادة سياسية معززة إلى حد كبير للتوصل إلى توافق آراء سياسي جديد ومستديم. ففي حالة غياب تلك الإرادة لن يؤدي أي مزيج من التدابير الأخرى ذات الطابع الفني أو التنظيمي أو الهيكلي أو الخاص بالصكوك إلى جعل المنظمة مؤسسة مواكبة للقرن الحادي والعشرين. وثمة عدد من العوامل الهيكلية الأساسية التي تؤثر في حوكمة المنظمة هي ما يلي:

(أ) لم يتطور الهيكل الأساسي للأجهزة الرئاسية منذ تأسيس المنظمة في عام 1945. وهو لا يطابق زيادة عدد الأعضاء أو يطابق الحقائق والتحديات الموجودة الآن؛

(ب) تدنت قدرة الأجهزة الرئاسية على أداء الوظائف المنصوص عليها في النصوص الأساسية، بينما زادت المهام التي تواجهها؛

(ج) توجد اختلالات في تكوين الأجهزة الرئاسية نتيجة للاختلالات في تكوين المجموعات الإقليمية في المنظمة؛

(د) يوجد قدر من التداخل في المهام بين الأجهزة الرئاسية المختلفة، كما توجد ثغرات في ولاياتها؛

(هـ) لا يكفي ما يُخصص لكثير من وظائف الحوكمة الأساسية من وقت وموارد؛

(و) تنخفض جودة الحوكمة في بعض الأحيان نتيجة لعدم إسداء مشورة مستقلة وغير متحيزة إلى الأجهزة الرئاسية بشأن المسائل الرئيسية؛

(ز) باستثناء مؤتمرات القمة العالمية للأغذية، لا تركز الأجهزة الرئاسية الاهتمام الدولي على القضايا والتحديات الرئيسية في حوكمة الزراعة على صعيد العالم؛

- (ح) لم تعد الخطوط الفاصلة بين وظائف ومسؤوليات الأجهزة الرئاسية ووظائف ومسؤوليات الإدارة واضحة ؛
- (ط) تولى أولوية متدنية للمنظمة من جانب بلدان متقدمة عديدة لأن تلك البلدان ترى أن مصالحها وأصواتها لا تولى لها المنظمة اهتماماً كافياً؛
- (ي) توجد ملكية محدودة لبرامج وأولويات المنظمة فيما بين عدد كبير من حكومات البلدان النامية، وبخاصة في عواصمها؛
- (ك) أدت عادة التخفيضات الشديدة في الميزانية العادية وأدى اللجوء إلى الموارد الخارجة عن الميزانية التي لا تخضع لرقابة بواسطة الحوكمة إلى تقويض طابع المنظمة المتعدد الأطراف؛
- (ل) يتأثر سلباً اتساق السياسات نتيجة لوجود تشكيلات هيكلية تشمل الاجتماعات الوزارية غير الملزمة بتقديم تقارير إلى مؤتمر المنظمة. وعلاوة على ذلك، ثمة هيئات قانونية رئيسية عديدة ليست مسؤولة مباشرة أمام الأجهزة الرئاسية، من بينها المؤتمرات الإقليمية واللجان اللتان تحكمان الدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات.

76 - ويعتزم التخطيط الخارجي المستقل أن يقدم عدداً من التوصيات ترمي إلى معالجة الاختلالات الهيكلية والصعوبات في مجال الحوكمة. ورغم أن هذه التوصيات قد تساعد، فإن النتائج الرئيسية التي انتهى إليها التقييم الخارجي المستقل تشير إلى مشكلة أكبر كثيراً وأكثر استعصاءً على الحل هي مشكلة استقطاب المواقف في الأجهزة الرئاسية للمنظمة، مما يقوّض قدرتها على معالجة القضايا معالجة جوهرية. ويرى مقدمو المعلومات الأساسيون الذين توجد لديهم خبرة واسعة بالمنظمات الدولية الأخرى، ومن بينها الأمم المتحدة نفسها، أن الانقسامات وانعدام الثقة في الأجهزة الرئاسية للمنظمة أوضح مما هو موجود لدى نظرائها. ويجمع أعضاء المنظمة الذين هم أعضاء أيضاً في الأجهزة الرئاسية للصندوق الدولي للتنمية الزراعية ولبرنامج الأغذية العالمي على أن مناخ الحوكمة أفضل في هاتين المنطمتين.

77 - والانقسام بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة الـ 77 بشأن الأسس الفنية والسياسية، وكذلك انعدام الثقة بين الأعضاء والإدارة، هما عاملان رئيسيان يجردان الأجهزة الرئاسية من فعاليتها. فالخلافات لا تُعالج معالجة وافية ولا تُحسم. ومن الناحية الأخرى، يكون من قبيل المبالغة في تصوير هذا الاستقطاب القول بأن المسألة هي مسألة نقود وأنه في حالة توافر تمويل كافٍ فإن المنظمة كانت ستؤدي دورها العالمي بالكامل على نحو نموذجي. ومن جهة أخرى أيضاً يوجد الافتراض البسيط، الخاطئ بنفس القدر، المتمثل في أن التمويل لا علاقة له بالمشاكل، وأن هذه المشاكل يمكن معالجتها وحلها عن طريق تحسينات إدارية، وزيادات في الكفاءة، وتحديد أولويات واضحة.

78 - ومع أن هذا الانقسام السياسي من المؤكد أنه حقيقي، فإن مقابلاتنا المتعددة ودراساتنا القطرية كشفت عن وجود مجالات كبيرة لمصالح مشتركة وكذلك عن وجود اختلافات كثيرة في وجهات النظر بين الأقاليم وداخل المجموعات الإقليمية. وهذا يمكن أن يوفر قاعدة تساعد على التغلب على الانقسام الحالي، ولكن فقط إذا تسنى التوصل

إلى توافق جديد في الآراء بشأن القيام بعمل سياسي جماعي. وما لم يتحقق ذلك وما لم توجد طرائق ووسائل لتجاوز مرحلة الحوار الخطابي، ستظل المشاكل والتحديات الحقيقية تُعالج معالجة غير وافية. فتحقيق تلك المعالجة الوافية يتطلب تحولاً رئيسياً في المواقف وقبولاً لطابع المشكلة السياسي أساساً وقبولاً لعدم إمكانية حلها إلا إذا اتخذ كلا الجانبين في الجدول قراراً واعياً بأن يشاركا مشاركة بناءة. وسيطلب أيضاً تحديداً أوضح وتمائزاً وتقييداً بدور الحوكمة باعتبارها الهيئة التشريعية للمنظمة وبدور الإدارة باعتبارها الجهاز التنفيذي الخاضع للمساءلة من جانب الحوكمة.

79 - ولقد اتضح من الاستبيان الخاص بالبلدان الأعضاء الذي أجره التقييم الخارجي المستقل وجود قدر كبير من التقارب في الآراء بشأن تدابير كثيرة يمكن أن تؤدي إلى تحسين الحوكمة التنفيذية. ويوجد أيضاً تقارب بين هذه التدابير والمبادئ المقبولة على نطاق واسع الخاصة بأفضل ممارسة. وهذا يشمل رأي الغالبية الساحقة من الأعضاء الذي مفاده أن تولي مديريين عامين اثنين فقط رئاسة المنظمة على مدى 36 عاماً ليس في صالح المنظمة على المدى الطويل وينبغي تجنبه. وبالنظر إلى أن المدير العام الحالي قد أوضح أنه لا يعتزم السعي إلى شغل منصبه لفترة أخرى بعد انتهاء مدة ولايته الحالية، كان يوجد تقارب شديد في ردود الأعضاء على الاستبيان فيما يتعلق بوضع حدود صارمة لمدة الولاية مستقبلاً بحيث لا تتجاوز كحد أقصى ثماني سنوات (بواقع مدتين كل منهما أربع سنوات). وهذا من شأنه أن يكون متمشياً إلى حد كبير مع الممارسة المتبعة في أماكن أخرى. وينظر التقييم الخارجي المستقل في وضع استنتاجات وتوصيات بشأن ما يلي:

(أ) سبل بديلة من شأنها أن تسهم في جعل عملية صنع القرارات التنفيذية أسهل وأكثر حداثة. وهذا سيتناول، في جملة أمور، أدوار ومسؤوليات الأجهزة الرئاسية؛ وصعوبات الاستمرارية الناجمة عن وجود فترات فاصلة طويلة بين اجتماعات المجلس واجتماعات اللجان؛ ومكانة المؤتمرات الإقليمية من حيث الحوكمة؛ والدعم المعني المستقل اللازم للمجلس وللجان؛ والمزايا النسبية لتوافق الآراء والتصويت بشأن القضايا الرئيسية من قبيل الميزانية؛

(ب) إمكانية تعزيز دور الرئيس المستقل للمجلس؛

(ج) إدخال تحسينات في وثائق البرنامج والميزانية الأساسية؛

(د) مزايا تغيير توقيت المؤتمر لإتاحة وضع الميزانية قبل إعداد البرنامج إعداداً تفصيلياً وأيضاً لتمكين المدير العام من عرض مقترحاته الداعية إلى إدخال أي تغييرات رئيسية في البرامج؛

(هـ) سبل تعزيز الإبلاغ عن الرقابة المستقلة من حيث القابلية للمساءلة والتعلم في المنظمة، بما يشمل وجود إدارة مستقلة تماماً للتقييم كما هو الحال في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ودور معزز لمراجع الحسابات الخارجي؛

(و) الحاجة إلى كفاءة الاتساق بين الحوكمة والمالية والميزانية.

80 - وتعاني المنظمة إلى حد كبير حالياً من ابتعاد كثيرين من المساهمين الرئيسيين فيها عنها. وهذا، إلى حد ما، شائع في منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ككل. ولكن يبدو أن هذا الابتعاد أعمق وأخطر في حالة المنظمة مما هو في حالة وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وهو، إلى حد كبير، نتيجة أكثر من ثلاثين عاماً من الاستقطاب في حوكمة المنظمة ونتيجة لأسلوب إداري لم يُشرك بدرجة كافية الأمانة بوجه عام والمدير العام في تفاعل مع الأعضاء. فصنّاع القرار الأساسيون في الحكومات المانحة - على كل من الصعيد البيروقراطي العالي والصعيد السياسي العالي، يميلون إلى رسم صورة عامة للمنظمة ورأوا أن إدارتها هي إدارة مركزية ومسيّسة وذات طابع إداري شديد الوطأة وغير متجاوبة عموماً مع التحديات الجديدة. ولا يوجد لديهم متسع من الوقت لإجراء تقييمات تتطلب تفاصيل كثيرة، ولا يوجد لديهم اهتمام بذلك. وكثيراً ما تكون ردود أفعالهم مستندة إلى تصورات موجودة لديهم بوجه عام - ولا يهتم إلى حد كبير ما إذا كانت تلك التصورات دقيقة أم لم تكن - لأن ما يتصورون أنه حقيقي يصبح حقيقياً.

81 - ومن ثم يلزم تحولان أساسيان إذا كان المراد للمنظمة أن تحقق إمكاناتها وتلبي احتياجات وتوقعات جميع أعضائها. وهذان التحولان هما:

(أ) إعادة توجيه كبيرة لأسلوب الإدارة في المنظمة؛

(ب) تغيير تفكير الأعضاء بحيث يتفاعلون مع بعضهم البعض تفاعلاً بناءً.

ويتوقع التقييم الخارجي المستقل معالجة هاتين القضيتين الأساسيتين بواسطة مقترحات تدعو إلى تغييرات ترمي إلى توضيح دور الإدارة ودور الحوكمة التنفيذية، وإدخال إطار داعم للأجهزة الرئاسية لكي تتخذ قرارات استراتيجية مستنيرة مع الحد في الوقت نفسه من ضلوعها في الإدارة على الصعيد الجزئي. ومن المتوقع أن يبرز المجلس باعتباره محور عملية صنع القرار على مستوى الحوكمة التنفيذية (على غرار نموذج منظمة الصحة العالمية) بينما يظل المؤتمر هو الهيئة العليا لصنع القرار. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يمكن أن يضع توصيات مفصلة لا تُعد ولا تحصى، ولكن لن تُعدّل تلك التوصيات على وجه الإجمال التصورات السلبية عموماً للمنظمة ما لم يُعالج هذان التحديان الأساسيان. فالتصورات التي تشكلت على امتداد ثلاثين عاماً لن تختفي على المدى القصير: إذ سيتعين على المنظمة أن تحقق تقدماً جوهرياً وإيجابياً على مدى سنوات عديدة.

## تاسعا - ملاحظات ختامية

82 - يوجد توافق آراء قوي وواسع النطاق فيما بين إدارة المنظمة وموظفيها وأعضائها والمنظمات الشريكة لها، يُعبّر عنه بالذات في الأحاديث الخاصة، ومفاده أن هناك أزمة فيما يتعلق بمستقبل المنظمة. وقد عبّر البعض عن ذلك باعتباره فقداناً للثقة في المنظمة بل وحتى باعتباره استياءً من أن الاتجاه النزولي أصبح الآن لا رجعة فيه. وأسرّ آخرون كثيراً برأي مفاده أن هذا التقييم هو "آخر أمل للمنظمة".

83 - وعلى الرغم من وجود تحفظات شديدة منذ أمد طويل بشأن أداء المنظمة، على الاختلاف من بعض منظمات الأمم المتحدة الأخرى، لم ينسحب بلد واحد من المنظمة. وثمة أسباب لذلك، ليس أقلها الدعم العام لمنظومة الأمم المتحدة. ويوجد أيضاً رأي عام إلى حد كبير مفاده أن المنظمة ما زالت تؤدي عدداً كبيراً من الأدوار الأساسية التي يلزم الحفاظ عليها. وعلى الرغم من هذه العوامل، فإن المنظمة الآن على شفا الهاوية. وإذا لم يكن السحب الكامل للدعم المالي للمنظمة هو القضية، فإن المنظمة قد وُضعت، بوجه عام، على شكل ما من أشكال "أجهزة دعم الحياة" المؤسسية، يُبقي عليها حياة، ولكنه غير قادر على إحياء المريض تماماً أو غير راغب في ذلك. ويتمثل الأمل في حدوث معجزة، ولكن مع انقضاء السنين يضمحل ذلك الأمل. ولقد أظهر بوضوح التحليل الذي أنجزه فريق التقييم الخارجي المستقل حتى الآن أن المنظمة لا يمكن أن تفي بتوقعات أعضائها منها، واستغلال مزاياها النسبية، أو الحفاظ على ما لديها من كفاءات أساسية، في ظل فرض مزيد من التخفيضات في ميزانيتها. وبعض وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى التي أظهرت خصائص مماثلة لخصائص منظمة الأغذية والزراعة على مدى العقود الثلاثة الماضية قد نجحت في انتشال نفسها من شفا الهاوية ومن الأرجح أن يوصي التقييم الخارجي المستقل ببرنامج إصلاحات كبيرة. ومع أنه سيتسنى تنفيذ عدد من هذه الإصلاحات في حدود الميزانية الحالية، لن يتسنى النجاح في تنفيذ تدابير أساسية أخرى ترمي إلى إصلاح المنظمة إلا إذا توافرت موارد إضافية.

84 - وكما أكدنا في بداية هذه الورقة، يتواصل العمل التحليلي للتقييم الخارجي المستقل ونتيجة لذلك ينبغي اعتبار القضايا المنبثقة الموجزة آنفاً قضايا مؤقتة. ويود فريق التقييم الخارجي المستقل أيضاً أن يوجه الانتباه إلى المخاطر التي ينطوي عليها عرض هذه الورقة في هذا الوقت. والمخاطرة الأولى هي أن التحليل الإضافي وإجراء مزيد من الاستعراض مع أصحاب الشأن في المنظمة قد يسفر عن تغييرات، من بينها إزالة بعض القضايا. وهذا قد يثير تساؤلات ويسبب إحساساً بخيبة الأمل. ولذا يطلب فريق التقييم الخارجي المستقل ألا يغيب ذلك عن البال وأن يُفسح مجالاً لحدوث ذلك في نهاية المطاف. والمخاطرة الثانية هي أن أصحاب الشأن سيشيرون إلى قضايا لا تشملها هذه الورقة ويدعون أنها تمثل عيوباً. وعدم حدوث ذلك من شأنه أن يكون أمراً يدعو إلى الدهشة. ومن شأنه أيضاً أن يكون خطأً، لأن المقصود بهذه الورقة ليس تقديم تغطية شاملة، بل هو بالأحرى تقديم مخطط إشاري للقضايا الأساسية المحتملة. ومرة أخرى، نود أن نطلب إلى القراء أن يأخذوا ذلك أيضاً في الاعتبار.

85 - والمقصود بهذه الورقة هو تزويد الأعضاء وإدارة المنظمة بإحساس بالاتجاه الذي يفرض عليه تحليل التقييم الخارجي المستقل، وتوفير أساس لإجراء حوار أعمق بين فريق التقييم الخارجي المستقل، من ناحية، وأعضاء المنظمة وإدارتها، من الناحية الأخرى. إلا أن هذا ينطوي على مخاطرة ثالثة، هي أكبر مخاطرة على الإطلاق. وهذه المخاطرة هي أن هذه الورقة قد تؤدي إلى المبادرة بإجراء مفاوضات سابقة لأوانها تماماً بين الأعضاء وداخل الأمانة. فهذا من شأنه أن يركز الاهتمام على أجزاء من الصورة بدلاً من تركيزه الاهتمام على الصورة الأكبر ومن شأنه أن يفرض على حجج بشأن قاعدة الأدلة وبشأن الحلول على حد سواء قبل عرضهما على الأعضاء في تقرير التقييم الخارجي المستقل (من المقرر صدور المسودة في يوليو/تموز من هذا العام). ومن شأن ذلك أن يستتبع تنحية الطابع المؤقت لهذه المذكرة جانباً.

ومن شأنه إدخال خطر كبير يتمثل في صياغة المواقف استناداً إلى أساس غير كامل وانتقائي مما من شأنه، بدوره، أن يعزز الاستقطاب وأن يصادر الحوار الجماعي والمستند إلى أدلة الذي يأمل التقرير النهائي أن ييسره.

86 - ولا يوحي فريق التقييم الخارجي المستقل، بقوله هذا، بأنه سيتوقع من أصحاب الشأن الاتفاق على كل جانب من جوانب التقرير النهائي (الذي من المقرر أن يصدر في سبتمبر/أيلول من هذا العام)؛ فهذا من شأنه أن يكون من قبيل السذاجة وعدم الواقعية إلى حد بالغ. فالتقييم الخارجي المستقل، مثله مثل جميع التقييمات، سيكون مساهماً في عملية إصلاح مستمرة، لا طارحاً لحل نهائي. وفي الوقت ذاته، فإن التحدي الأساسي والتركيز الرئيسي لاختصاصات التقييم الخارجي المستقل ينصبان على السعي إلى شق طريق للمضي قدماً بالنسبة للمنظمة.

87 - ويتوقع فريق التقييم الخارجي المستقل أن يستكشف طريق المضي قدماً هذا وأن يقدم استناداً إلى مناقشة مسودة تقريره بعض العناصر الأساسية على الأقل في خريطة طريق يمكن من خلالها للمنظمة أن تعزز خدماتها لصالح جميع أعضائها. والاختصاصات قاطعة من حيث أنها توجه هذا التقييم صوب إفراح مجالات لإجراء حوار يتحدث فيه جميع الأطراف بدلاً من أن يتحدث كل منهم تلو الآخر. وسيسعى فريق التقييم الخارجي المستقل سعياً جهداً إلى تيسير ذلك، بأقصى ما لديه من قدرة.