

February 2003



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

المجلس

الدورة الرابعة والعشرون بعد المائة

روما، 23-28/6/2003

استعراض شؤون الإدارة والتنظيم

في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

(JIU/REP/2002/08)

يرفق تقرير وحدة التفتيش المشتركة الذي يركز برمته على منظمة الأغذية والزراعة، مسبقاً بتعليقات المدير

العام.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات، وألا يطلبوا نسخاً إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة في موقع المنظمة على شبكة الإنترنت

www.fao.org

استعراض شؤون الإدارة والتنظيم في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

تعليقات عامة

1- يشكل هذا التقرير واحداً من سلسلة تقارير تشمل مختلف الوكالات المتخصصة في منظومة الأمم المتحدة كما يظهر في المقدمة (الفقرة 3). ويرحب دائماً بعمليات الاستعراض من هذا النوع التي تجريها مصادر خارجية لإسداء المشورة - علماً بأن وحدة التفتيش المشتركة هي مصدر هام للمشورة المستقلة للأجهزة الرئاسية في المنظمات المشاركة وأماناتها. ويثني المدير العام من جهته على هذه المبادرة التي أطلقتها وحدة التفتيش المشتركة، مع أنه قد لا يوافق موافقة تامة على جميع النتائج والتوصيات كما هو مبين في التعليقات أدناه.

2- وترد آلية الاستعراض بإيجاز في المقدمة (الفقرة 4). وإلى جانب الاستعانة بالوثائق المتوافرة واستخدام الاستبيانات عن جوانب معينة التي أرسلت إلى المقر وإلى مكتب واحد من المكاتب الإقليمية، قام فريق وحدة التفتيش المشتركة المسؤول عن إجراء هذه الدراسة بزيارتين قصيرتين إلى المقر، في موازاة إرسال بعثتين قصيرتين أيضاً إلى المكتب الإقليمي وأحد المكاتب القطرية في إقليمين. ومن دواعي سرورنا أن نؤكد للأجهزة الرئاسية أنه جرى الرد على جميع الأسئلة المطروحة وتقديم المعلومات اللازمة، كما يظهر في التقرير. وساهمت الزيارة الثانية إلى المقر إلى حد كبير في تذليل بعض الأفكار الخاطئة التي أثرت على المشروع السابق وسهّلت إجراء التصحيحات اللازمة استناداً إلى الوقائع.

3- ويحتاج إجراء بحث موثّق وشامل ومتكامل للعملية الإدارية برمتها وللمجموعة الواسعة من القضايا الإدارية التي تعترض أي منظمة بهذا الحجم والتعقيد، إجراء عملية تحليل موسّعة، مع استثمار المزيد من الوقت والموارد فيها. ولا يمكننا إلا الإثناء على جهود الفريق الذي نجح في الخروج بمجموعة كبيرة من الملاحظات، كما يظهر في التقرير، وما لا يقل عن 13 توصية ذات الصلة، بعضها واسعة النطاق، رغم التخصيص الخجول نسبياً للموارد الخاصة بالسفر والموظفين وهو أمر كان باستطاعة وحدة التقييم المشتركة القيام به في هذا السياق. إلا أن العديد من الاعتبارات الواردة في التقرير، بما في ذلك الأحكام التقديرية، عانت على الأرجح من القيود المفروضة على عملية التحليل التي يقوم عليها الاستعراض.

4- ولا فائدة برأي المدير العام من إغراق الأجهزة الرئاسية في المنظمة (أي لجننا البرنامج والمالية ومن خلال الأخيرة، المجلس أيضاً) بردود الفعل المفصلة على مختلف التطورات التي حصلت بالتسلسل الزمني والوقائع المقتبسة

والملاحظات والتأكيدات التي وردت في التقرير. لذا فإنّ التعليقات تركز على التوصيات من أجل دعم دراسة التقرير دراسة مجدّية من جانب الأجهزة الرئاسية المذكورة.

5- وتجدر الإشارة إلى أنّ وحدة التفتيش المشتركة صاغت التوصيات بحيث توجّه ثلاث منها إلى مجلس المنظمة وما تبقى إلى المدير العام. لكن بما أنها تتعلق في معظم الأحيان بجوانب جوهرية من عمل المنظمة، فهو يرى وجوب الحصول على وجهات نظر الأعضاء (من حيث احتمال تأييدها أو رفضها أو الموافقة عليها مع تحفظات) وأخذها بعين الاعتبار في إطار متابعة جميع التوصيات (أي ليس فقط تلك الموجهة إلى المجلس).

6- وبما أنّ جميع التوصيات تعني المنظمة في هذه الحالة، جرى تبسيط الشكل المحسّن لتعليقات المدير العام - الذي كان يستخدم في تقارير وحدة التفتيش المشتركة الأخرى المحالة إلى لجنتي البرنامج والمالية.

التعليقات على التوصيات

التوصية 1

ينبغي للمدير العام أن يكفل ما يلي:

(أ) استمرار بذل جهود لتوفير مؤشرات وأهداف دقيقة للأداء، وتحديد ما يمكن أن تتحمل الأمانة المسؤولية المباشرة عنه؛

(ب) التحديد الواضح للصلات بين الأنشطة الموضحة في خطط العمل التنفيذية على مستوى المصالح والأهداف الاستراتيجية الإجمالية؛

(ج) إنشاء آليات رصد ومساءلة لضمان تنفيذ مجالات الأولوية للعمل المتعدد التخصصات (أنظر الفقرات 13-25).

7- يؤيد المدير العام هذه التوصية بالكامل وينصح اللجنتين والمجلس بتأييدها أيضاً. فهذه التوصية تطالب في الواقع بالإجراءات والجهود التي لطالما اتُبعت عند تطبيق منهج البرمجة المحسّنة، منذ الموافقة عليه في مؤتمر المنظمة عام 1999. وهي تتماشى مع تطلعات الأجهزة الرئاسية والالتزامات الجارية من قبل جميع وحدات الأمانة للتوسع في التخطيط الاستراتيجي وفي مبادئ إعداد الميزانية المستندة إلى النتائج. ويجب أن تترجم التوصية من خلال تسجيل تحسينات ملحوظة في النسخ اللاحقة من الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية.

8- وفي ما يتعلق بالنقطة (ج) بشأن إنشاء آليات رصد ومساءلة لضمان تنفيذ مجالات الأولوية للعمل المتعدد التخصصات، تجدر الإشارة إلى أن تلك الآليات موجودة الآن مثلاً على شكل تقارير دورية عن سير العمل تعرض على الإدارة العليا، فيما تبقى جدواها موضع استعراض حسب الحاجة.

التوصية 2

ينبغي للمدير العام أن يكفل القبول والتنفيذ الكاملين لعملية البرمجة الجديدة من خلال منهج تدريبي مستفيض للمديرين وللموظفين المعنيين - في المقر وفي المكاتب الإقليمية - من شأنه أن:

- (أ) يركز على النهج متعددة التخصصات وكذلك المبادئ العامة للبرمجة القائمة على تحقيق نتائج؛
- (ب) يُكسب مهارات محددة، من قبيل صياغة الأهداف والمؤشرات وكذلك تقنيات التقييم الذاتي (أنظر الفقرات 27-29).

9- سيتم تأييد هذه التوصية أيضاً. وترافق تطبيق منهج البرمجة المحسنة المذكور أعلاه مع أنشطة تدريب فنية - تركز، كما ورد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة نفسه، على مجموعة محورية من "المختصين" في جميع الوحدات المعنية - وعرض موسّع لنطاق النظم الحاسوبية المساندة وطابعها الوظيفي. وكان هذا ضرورياً ليس فقط لتشجيع "التقبّل على مستوى المؤسسة ككل" للمفاهيم الجديدة والصعبة في الغالب وللتغلب على "التحفظات الطبيعية"، بل أيضاً لكون التدريب يعتبر بلا شك بعداً متوقّعا ولازماً في أي مبادرة جديدة تؤثر على إدارة المنظمة.

10- وتدعم جهود التدريب الجارية، ولو كان ذلك على نطاق ضيق أكثر حتى الآن، نظام التقييم المنقح الذي أقرته الأجهزة الرئاسية، بما في ذلك الاستعانة بعمليات التقدير السنوية الداخلية والتقييم الذاتي. وجرى مؤخراً تأمين الموارد من خارج الميزانية للمساعدة على تنفيذ المنهج الجديد في السنة الأولى. وجدير بالذكر أيضاً أنّ الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 التي أقرها المجلس في نوفمبر/تشرين الثاني 2002، تتضمن تدابير واسعة النطاق للتدريب وتنمية الموارد البشرية في إطار استراتيجية "تعزيز الاختصاصات المشتركة".

11- وعليه، فليست هناك بالتأكيد أي نية للتغاضي عن الاحتياجات الكبيرة إلى المزيد من التدريب (لا سيما في المواقع خارج روما) والتي ستتم تلبيتها تبعاً في أقرب وقت ممكن، ودائماً ضمن حدود الموارد المتوفرة.

التوصية 3

ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي :

- (أ) دعوة الممثلين الإقليميين للمشاركة، على أساس التناوب على الأقل، في اجتماعات الإدارة العليا (يمكن النظر في استخدام المؤتمرات التي تعقد بالفيديو لهذا الغرض)؛
- (ب) النظر في وسائل نشر الاستنتاجات التي تتوصل إليها الاجتماعات نشرًا على نطاق أوسع ومنتظم، بحسب مقتضى الحال (أنظر الفقرات 32-33 و 71).

12- تجدر الإشارة إلى أن اجتماعات الإدارة العليا هي آلية تشاورية يوصي بها التقرير على اعتبارها مبادرة آنية ومفيدة. وكما أشير إليه بوضوح للزوار من وحدة التفتيش المشتركة، فلا بد من التأكيد على أن اجتماعات الإدارة العليا تهدف بالدرجة الأولى إلى تأمين منتدى للمناقشات الصريحة والمفتوحة داخل فريق إدارة المنظمة، فيما تستخدم عدة طرق لنشر نتائج المناقشات على أوسع نطاق حسب المقتضى. ومما لا شك فيه أن مشاركة جميع الممثلين الإقليميين الشخصية ستترتب عليها تكاليف باهظة، بينما لن يكون بالإمكان عملياً اللجوء إلى مؤتمرات الفيديو بسبب المشاكل التقنية والاختلاف الكبير في التوقيت الزمني (أي أنه لا توجد ساعة واحدة تعمل فيها جميع المكاتب المعنية في نفس الوقت).

13- ومع أن المدير العام غير مقتنع بصحة التصور المزعوم بأن اجتماعات الإدارة العليا قد لا تكون آلية شفافة كلياً، فإنه على استعداد لمواصلة المشاورات مع الممثلين الإقليميين من خلال مؤتمرات الفيديو وليس بالضرورة أثناء اجتماعات الإدارة العليا. وسيستمر البحث عن طرق لتحسين نشر النتائج على أوسع نطاق مع مراعاة دقة بعض القضايا وطابعها السري. ولا بد من التذكير أيضاً أن نائب المدير العام يرأس مؤتمرات الفيديو مع المكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية لإعداد برنامج العمل والميزانية.

14- لذا يقترح تأييد التوصية مع مراعاة الملاحظات السالفة.

التوصية 4

ينبغي للمدير العام أن يعد خطة عمل شاملة من أجل تفويض السلطة والمسؤولية إلى المديرين في المقر وفي المكاتب الميدانية، تتضمن:

- (أ) تعريفاً واضحاً لمجالات المسؤولية التي تقتضي الإبقاء مركزياً على السلطة التنظيمية المتعلقة بها؛

- (ب) تقسيماً واضحاً للمسؤوليات ووصفاً لقنوات الاتصال بين مختلف الخدمات الإدارية المركزية (بما في ذلك قسم الشؤون المالية، وقسم إدارة الموارد البشرية، وإدارة الدعم الإداري ووحدة المعاونة الإدارية التابعتان لمكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية)؛
- (ج) نظاماً للمساءلة يتسم بالشفافية والشمول؛
- (د) جداول زمنية دقيقة لتحديث وتبسيط التعليمات التنظيمية الهامة (أنظر الفقرات 34-43).

15- تشير هذه التوصيات إلى أن ما أنجز أقل مما هو في الواقع. إذ يوجد مثلاً ما يكفي من الوثائق عن نطاق السلطات المركزية والوفود، وأيضاً بشأن مسؤوليات الوحدات المذكورة من خلال وجود بيانات وظيفية شاملة لكل مكتب أو إدارة. ويجري بانتظام تحديث مجموعة التعليمات الإدارية والإجراءات، وهو أمر لا يخلو من التحديات لا سيما في فترات التغيرات التنظيمية المتسارعة؛ لكن المساعي جارية الآن لإيجاد حل لهذه المسألة. وفي مطلق الأحوال، لا أحد يشكك في الغاية من التوصيات على اعتبار أن السعي إلى تفويض قدر أكبر من السلطات وتبسيط الإجراءات الإدارية المعقدة واستحداث ترتيبات تزيد درجة المساءلة، من بين أمور أخرى، هي جميعاً أهداف واضحة للإصلاحات التي نفذتها المنظمة في الماضي القريب.

16- وجدير بالذكر أيضاً أن استراتيجية "مواصلة تحسين عملية الإدارة" في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 تقضي بشكل أساسي بتحسين المساءلة وإرساء ثقافة تستند إلى النتائج. والواقع أن تطبيق النموذج القائم على النتائج في موازاة إدارة الأداء سيزيد القدرة على المساءلة من خلال الاستفادة من الرصد الشامل أصلاً للنتائج - حيث يتم التطرق إلى كل نتيجة من النتائج الواردة في برنامج العمل بعد الموافقة عليه والإبلاغ عنها في قاعدة بيانات متاحة للعموم، بما يضمن شفافية مطلقة.

17- لذا يوصي المدير العام بتأييد التوصيات مع مراعاة التقدم المحرز حتى الآن.

التوصية 5

ينبغي للمدير العام أن يكفل استشارة المكاتب البعيدة عن المقر بصورة كاملة فيما يتعلق بتحديد المتطلبات العملية المرتبطة بتصميم النظم التي تشملها المرحلة الثانية من مشروع أوراكل، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بوضع نماذج الموارد البشرية/كشوف المرتبات (أنظر الفقرتين 48 و 65).

18- يمكن تأييد هذه التوصية بسهولة. ولا بد من الإشارة، كما يظهر في التقرير، إلى أن التحسينات السابقة في النظام لم تأتِ ربما نتيجة مشاورات معمّقة بما فيه الكفاية مع المكاتب البعيدة عن المقر، رغم أخذ احتياجاتها بعين الاعتبار، لا سيما نظراً إلى اتساع الطابع اللامركزي لأنشطة المنظمة.

التوصية 6

لعلّ المجلس يوافق على المقترحات الواردة في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 فيما يتعلق بتطبيق إعداد ميزانية رأسمالية لضمان توافر تمويل كافٍ ومستقر لزيادة تطوير النظم الإدارية الجامعة.

19- يساند المدير العام بكل صدق تأييد هذه التوصية من جانب المجلس.

20- ويذكر أنّ المجلس كان قد علّق على الاقتراحات بما يلي: "ولاحظ المجلس أيضاً أن الخطة المتوسطة الأجل قد تطرقت إلى موضوع الميزانية الرأسمالية بغرض تمويل بنود لمرة واحدة. وأعرب عن الأمل في الاستمرار في دراسة هذه المسألة من جانب لجنة المالية من أجل تقييم تبعاتها."

التوصية 7

ينبغي للمدير العام أن يجري على وجه السرعة استعراضاً لصلاحيات المكاتب الإقليمية، وكذلك للموارد والسلطات الممنوحة لها، آخذاً في الاعتبار ما يلي:

(أ) تقييم لتحقيق لامركزية المسؤوليات التنفيذية بنقلها إلى المكاتب القطرية على النحو الذي طُبّق خلال السنوات الثلاث الماضية؛

(ب) الحاجة إلى زيادة أوجه التجانس على المستوى الإقليمي؛ ولاسيما فيما يتعلق بالبرامج الميدانية؛

(ج) الحاجة إلى ضمان تحقيق لامركزية حقيقية لعملية صنع القرار في المنظمة وإتاحة فرص إضافية للممثلين الإقليميين ليقدموا مساهمات جوهرية في هذه العملية؛

(د) ممارسات منظمات الأمم المتحدة الأخرى؛

(هـ) وجوب تحديث المنشور الدوري بشأن المسؤوليات والعلاقات وتوضيحه وتنقيحه بناء على ذلك، والتوجيه مع المكاتب اللامركزية (أنظر الفقرات 63-73).

21- تبدو هذه التوصية واسعة النطاق نظراً إلى تعدد التفسيرات الممكنة لعبارة: "استعراض صلاحيات المكاتب الإقليمية".

22- وتجدر الإشارة إلى أنّ المكاتب الإقليمية هي جزء لا يتجزأ من الهيكل العام للمنظمة. ولا ينبغي النظر في دورها ووظائفها بمعزل عنه. وتكمّل المكاتب شبه الإقليمية والمكاتب القطرية للمنظمة عمل المكاتب الإقليمية على تنفيذ البرامج الموافق عليها بمشاركة المصالح في المقر. وقد أعطي كل طرف ثالث دوراً منفصلاً ولو مكملاً لتمكين المنظمة من تأدية مهامها بشكل فعال وسريع الاستجابة وذات مردودية تكاليفية. وبالإمكان دائماً إجراء تحسينات في مجالات: (أ)

التفاعل الوظيفي بين مختلف الوحدات؛ (ب) زيادة الاتساق العمودي بين البنى اللامركزية والمقر؛ (ج) زيادة القدرات التنفيذية قدر المستطاع وزيادة الكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، أجرت المنظمة وستستكمل إجراء عدد من الدراسات والاستعراضات لا سيما: (1) تقييم شامل لسياسة اللامركزية، (2) استعراض المكاتب القطرية للمنظمة، (3) استعراض فروع العمليات ووحدات الدعم الإداري في المكاتب الإقليمية. وسيتم التطرق بالكامل إلى القضايا المطروحة من جانب وحدة التفتيش المشتركة في سياق هذه الاستعراضات/الدراسات.

23- وبالنسبة إلى النقطة (هـ)، تجدر الإشارة إلى أن المنشور الدوري قابل للتغيير، ومن المنطقي إذاً مراجعته من وقت إلى آخر على ضوء التغييرات التنظيمية والإجرائية والتطورات التي يشهدها النظام. وقد بدأ استعراض المنشور الدوري وقد يتأثر أكثر بنتائج التقييم المذكور أعلاه. ويهدف هذا إلى جعل المنشور الدوري "وثيقة حيّة" تخضع لتحديث منتظم.

24- لذا فإن المدير العام لا يرى سبباً لعدم تأييد هذه التوصية، حيث أنه سيتعين على الأجهزة الرياسية في المنظمة، في مطلق الأحوال، العودة إلى مناقشة القضايا المتعلقة بالمكوّن الرئيسي لإلغاء المركزية في إطار التقييم.

التوصية 8

ينبغي تزويد المكاتب القطرية بما يكفي من الموارد البشرية والتوجيه لكي تفي بمسؤولياتها، وينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي على وجه الخصوص:

(أ) وضع وصف معياري موحد للكفاءات والمهارات والخبرة المطلوب توافرها في ممثلي منظمة الأغذية والزراعة؛

(ب) كفالة أن يكون اختيار ممثلي منظمة الأغذية والزراعة عملية مفتوحة ونزيهة تُراعى فيها على النحو الواجب الخبرة السابقة المكتسبة في المنظمة/منظومة الأمم المتحدة؛

(ج) كفالة إكمال مشروع شبكة المنطقة الواسعة على وجه السرعة وتوافر أدلة إدارية حاسوبية مباشرة تتيح عملية البحث فيها؛

(د) تنظيم اجتماعات إقليمية دورية لممثلي منظمة الأغذية والزراعة (أنظر الفقرات 74-86).

25- إن المدير العام يدرك تماماً الأهمية التي توليها الأجهزة الرياسية لمستوى المكاتب القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة ولإعطائها الأدوات المناسبة لتحمل مسؤولياتها المعقدة.

26- لذا فهو لا يرى سبباً لرفض هذه التوصية، شرط مراعاة الملاحظات التالية على كل بند من البنود الفرعية فيها:

(أ) سبق أن أعدت المنظمة وصفاً معيارياً للحد الأدنى من الكفاءات والمهارات والخبرة المطلوب توافرها في ممثلي المنظمة. ويستخدم هذا الوصف دوماً في البحث عن المرشحين وللتدقيق في الطلبات؛

(ب) لا يبدو أنّ فريق وحدة التفتيش المشتركة تعمق بأي شكل من الأشكال في دراسة عملية اختيار ممثلي المنظمة، باستثناء ما ورد في الفقرة 79 بالنسبة لمن جرى تعيينهم للمرة الأولى أم لا، حيث برزت أفضلية نسبية لصالح المرشحين الداخليين، وهو رأي لا اعتراض عليه وإن لم يتفق عليه بالضرورة. والواقع أنّ عملية الاختيار عملية مفصلة يعود القرار النهائي فيها للمدير العام بما أنّ ممثلي المنظمة هم في واقع الحال ممثليه لدى الحكومات المعنية. ولا بد من التشديد أيضاً على أهمية رأي الحكومة المضيفة؛

وتلقى دائماً تقديم الترشيحات لمنصب ممثل المنظمة الترحيب دائماً، لا سيما الموظفين من ذوي الخبرة. وفي هذا الإطار، يحتفظ مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتشغيلية واللامركزية بقائمة بالمرشحين المؤهلين الذين يتمتعون بميزات الوصف المعيارية. ويتم إبلاغ المرشحين الذين تدرج أسماؤهم في القائمة. وتقرر مؤخراً توسيع هذه القائمة من خلال وضع إعلان عن "قائمة الوظائف الشاغرة" في إطار فرص العمل للمناصب العليا ومناصب غير محددة لممثلي المنظمة في مواقع مختلفة؛

(ج) أعطيت الأولوية لاستكمال شبكة المنطقة الواسعة التي ترمي إلى إتاحة نفس الكم الكبير من المعلومات بما في ذلك المعلومات المذكورة أعلاه، في أي مكتب من مكاتب المنظمة، مع أنّ الظروف المحلية قد تحول أحياناً دون نجاح التنفيذ على المدى القصير؛

(د) وكما جرى إبلاغ فريق وحدة التفتيش المشتركة، لا شيء يحول دون اعتماد مبدأ تجميع ممثلي المنظمة في مواقع معينة في مواعيد منتظمة حيث يسهل ذلك إلى حد كبير التواصل معهم وتبادل التجارب بينهم. لكن من الواضح أنّ التكاليف المرتفعة تحول دون تطبيقه لا سيما في زمن التقشف في الميزانية. وكما جرى أيضاً شرحه سابقاً، فإنّ الفرص التي تتيحها الدورات التدريبية في المكاتب الإقليمية تستخدم لهذه الأغراض. ومن شأن نظم المعلومات الجامعة والمبادرات الرئيسية على مستوى بنى الاتصالات الأساسية، مثل شبكة المنطقة الواسعة، أن تسهل إقامة الروابط بين ممثلي المنظمة من أجل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب. ولا يسع المدير العام إلا الإشارة إلى أنه في حال بقي التقشف في الميزانيات على حاله، فهو لا يرى أية إمكانية لجعل التوصية بتنظيم "اجتماعات إقليمية دورية لممثلي المنظمة" سمة دائمة من سمات العمل في المنظمة.

التوصية 9

لعلّ المجلس يحدد رسمياً مجموعة من المعايير الموضوعية لتحديد طبيعة ومدى التمثيل القطري لمنظمة الأغذية والزراعة. ولا ينبغي أن تقتصر هذه المعايير على إظهار الاحتياجات المحددة للبلدان كما تقيسها مؤشرات التنمية

البشرية واعتبارها بلدان عجز غذائي ذات دخل منخفض، بل وأن تعكس أيضاً مردود تكاليف أنشطة منظمة الأغذية والزراعة على المستوى القطري. ولذلك ينبغي أن تتضمن هذه المعايير ما يلي:

- (أ) مستوى البرامج والأنشطة المتوقعة على المستوى القطري؛
- (ب) نسبة تكاليف التشغيل إلى موارد البرنامج الإجمالية؛
- (ج) الموارد المتوقعة من خارج الميزانية لكل مكتب قطري لمنظمة الأغذية والزراعة؛
- (د) طبيعة ودرجة الخدمات الفنية والإدارية التي يمكن أن يقدمها نظام منسقي الأمم المتحدة المقيمين؛
- (هـ) طبيعة ومستوى أنشطة شركاء منظمة الأغذية والزراعة الآخرين (من قبيل اللجان القطرية حيثما ينطبق ذلك) على المستوى القطري.

وفي حالة اعتماد هذه المعايير، لعلّ المجلس يطلب إلى المدير العام أن يجري استعراضاً للشبكة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة، ينبغي أن يشمل مكاتب الاتصال وأن يأخذ في الاعتبار نتائج الاستعراض الجاري لنظام المراسلين القطريين (أنظر الفقرات 87-94).

27- من الصواب توجيه هذه التوصية إلى الأجهزة الرئاسية في المنظمة، أي إلى حيث تتخذ القرارات الرسمية بشأن المعايير الخاصة بالمكاتب القطرية. كما أنّ المعلومات الواردة في الفقرة 92 عن المناقشات التي جرت مؤخراً حول الموضوع تستند إلى وقائع صحيحة.

28- ولا يرى المدير العام من جهته أنّ المعايير المقترحة تطرح أية مشاكل مفهومية هامة، مع أنها ليست شاملة إطلافاً. كما أنّها تتأثر إلى حد كبير بالعوامل الكميّة وبمعادلات "رياضيّة" جافة بعض الشيء، من دون النظر في المكاسب غير الملموسة التي تجنيها البلدان المضيفة من وجود مكاتب للمنظمة فيها.

التوصية 10

ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي:

- (أ) إنشاء فريق مهام مكون من متخصصين في إدارة الموارد البشرية ومديري البرامج تُسند إليه مهمة محددة زمنياً تتمثل في إعداد خطة عمل شاملة لإصلاح سياسات وممارسات إدارة الموارد البشرية؛
- (ب) النظر في السماح لممثلي الموظفين بالمشاركة الكاملة في فريق المهام هذا، أو السماح لهم على الأقل بإمكانية الاتصال المباشر بذلك الفريق؛

(ج) استئناف الاجتماع شخصياً بممثلي رابطات الموظفين المعترف بها على فترات معقولة (أنظر الفقرات 86-90).

29- إن المدير العام منفتح على مفهوم إنشاء فريق مهام وهو يرحب بآراء ومشورة الأجهزة الرئاسية بهذا الشأن.

30- بالنسبة إلى النقطة (ج)، لا يوافق المدير العام على الوصف السلبي نوعاً ما للحالة في الفقرات 95 إلى 102 من التقرير، ويكتفي بالتذكير أن لا شيء يحول دون ممارسة ممثلي رابطات الموظفين المعترف بها حقهم في المشاركة. ويُذكر أيضاً بدعوة ممثلي الموظفين إلى اجتماعات المجلس الاستشاري للبرامج والسياسات عند مناقشة أي من القضايا التي تعنيهم.

التوصية 11

في الأجل القصير، وسعياً إلى:

- خفض عدد الوظائف الشاغرة المفرط؛
- تعجيل عملية التوظيف؛
- تزويد الأمانة بقوة عمل أكثر مرونة ودينامية واستجابة، ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي:

(أ) أن يصدر التعليمات لقسم إدارة الموارد البشرية بأن يُصدر في شكل إلكتروني وورقي على السواء خلاصة لجميع الشواغر الموجودة حالياً، وأن يطلب إلى المصالح والمكاتب أن تبادر فوراً بالإعلان عن جميع الوظائف الشاغرة؛

(ب) أن ينظر في أن يفوض إلى الممثلين الإقليميين - على أساس تجريبي ومع توفير ما هو ملائم من توجيه ورصد من جانب المصالح في المقر - سلطة اقتراح مرشحين لشغل الوظائف المنشأة في المكاتب الإقليمية بما يصل إلى الرتبة ف-4؛

(ج) كفالة عدم خدمة الاستشاريين والخبراء المتقاعدين كبديل طويل الأجل للتوظيف الاعتيادي وإبلاغ المجلس بنسبة الموظفين الذين عينوا خلال فترتي السنتين الأخيرتين الذين سبق التعاقد معهم كاستشاريين من جانب المصالح التي يعملون فيها حالياً؛

(د) إجراء تحليل لجدوى تكلفة إنشاء نظام للتنقل الموجه بالنسبة لموظفي الفئة الفنية (أنظر الفقرات 92-99 و 102-107).

31- قد تكون هذه التوصية واسعة النطاق وهي تستوجب بالتالي إبداء الملاحظات على كل بند من البنود الفرعية كونها تشمل مختلف أوجه إدارة الموارد البشرية في المنظمة.

32- يوافق المدير العام على أن عدد الوظائف الشاغرة مثير للقلق وقد جرى تشجيع كافة المصالح والمكاتب على ملء هذه الشواغر. وتبذل جهود حثيثة لتحسين عملية التعيين. ويتعيّن من جهة أخرى استعراض الوظائف الشاغرة في سياق أوسع.

33- وبما أنّ السلطات التي يتمتع بها المدراء المباشرون بالنسبة إلى الميزانية تتيح المجال للتبادل التام للموارد بين خطوط الميزانية المخصصة للمرتبات وغير المخصصة للمرتبات، يشجّع المدراء على تنفيذ الأهداف المتفق عليها وعلى استخدام الموارد بما يحقق أكبر قدر من الفعالية. لذا قد يتعيّن على المدراء المباشرين من وقت إلى آخر التنويع بين الموظفين المعيّنين لمدة قصيرة والمستشارين والموظفين لمدة محددة للتوصل إلى إدارة سليمة للبرنامج والميزانية. وقد تترك بعض الوظائف عمداً شاغرة بسبب استخدام الموارد المخصصة لها في الميزانية لمدخلات أخرى قد تتعلق أم لا بالموظفين بحسب التغييرات التي تطرأ على البرنامج. ويندرج هذا المنهج تماماً ضمن مبادئ الإدارة القائمة على النتائج. ويمكن إجراء تقييم أفضل لموضوع الوظائف الشاغرة بالنظر إلى الوقت الذي يستغرقه ملء تلك الشواغر التي بدأت عملية تعيين الموظفين فيها. وقد سجّل من هذا المنظار تحسّن ملحوظ في الوقت الذي يستغرقه ملء الوظائف الشاغرة. لكن لا يزال إجراء المزيد من التحسينات لازماً.

34- وفي ما يتعلق بالتوصية (أ)، لا توجد أية صعوبة في إعداد قائمة بالوظائف الشاغرة في كل مصلحة. إلا أنّ هذا قد يؤدي إلى ازدواجية في العمل نظراً لتوافر البيانات عن الوظائف الشاغرة لديها. ومعظم تلك الوظائف الشاغرة هي في جميع الأحوال في مرحلة التعيين.

35- إنّ التوصية بأن (ب) يفوض إلى الممثلين الإقليميين سلطة اقتراح مرشحين لشغل الوظائف المنشأة في المكاتب الإقليمية بما يصل إلى الرتبة ف-4، كما يظهر في الفقرة 121 قد لا تؤدي بالضرورة إلى الإسراع في عملية الاختيار. ولا بد من إيلاء العناية اللازمة لما لهذا من تأثير على المسؤوليات والعلاقات القائمة بين المقر والمكاتب الإقليمية. والمصالح في المقر مسؤولة حالياً عن البرامج والأنشطة الفنية الواقعة ضمن نطاق صلاحياتها الفنية والتي تساهم فيها المكاتب الإقليمية. ولن يتماشى تقليص سلطاتها لاختيار المسؤولين الإقليميين مع هذه المسؤولية الأشمل.

36- وتدعو التوصية (ج) إلى عدم استخدام الاستشاريين والمتقاعدين كبديل طويل الأجل للتوظيف الاعتيادي. لكن تجدر الإشارة إلى وجود قيود في المنظمة في كلتا الحالتين: بالنسبة إلى الاستشاريين، 11 شهراً إذا كانوا يعيّنون للمرة الأولى و6 أشهر على الأكثر في أي تعيين لاحق بعد 12 شهراً؛ وبالنسبة إلى المتقاعدين الذين كانوا من موظفي الأمم المتحدة سابقاً، 6 أشهر في أي سنة من السنوات عملاً بأنظمة صندوق معاشات التقاعد في الأمم المتحدة. وفي ما يتعلق بالاستعانة بالمتقاعدين، يخضع البرنامج لرصد وثيق مع العلم بأنه يتضمّن أدوات ذات مردودية تكاليفية للحصول على المهارات والمعارف اللازمة، لا سيما في المجالات الفنية والتنفيذية.

37- ولا تشجّع التوصية على ما يبدو المنظمة على الاستعانة باستشاريين سبق أن عملوا في منظمة الأغذية والزراعة في أكثر من مناسبة. لكن الوجه الآخر للعملة يشير إلى مزايا الاستعانة بأشخاص أثبتوا قدراتهم في ظروف عمل مختلفة. وفي حين يمكن رفع تقرير إلى المجلس بهذا الشأن، فقد لا تكون له القيمة المرجوة. وعملية التعيين هي عملية مفتوحة وتنافسية بهدف اختيار أفضل المرشحين وأنسبهم.

38- وبالانتقال إلى التوصية (د) عن إجراء تحليل لجدوى تكلفة إنشاء نظام للتنقل الموجه، تجدر الإشارة إلى أنّ المنظمة درست الموضوع عامي 1994 و1997. وخلصت في حينه إلى عدم ضرورة مواصلة اعتماد سياسة رسمية نظراً إلى نجاح المنظمة في نقل وظائف وموظفين إلى الميدان. وسيتمّ إجراء تحليل لجدوى التكلفة لإيجاد حلّ لهذه القضية. لكن سياسة دوران الموظفين لا تشكل أولوية قصوى في الوقت الحاضر نظراً لكثرة القضايا الخاصة بالموارد البشرية الأولى بالاهتمام في المنظمة.

التوصية 12

سعيًا إلى تحسين التوازن الجنساني بين موظفي الأمانة من الفئة الفنية، وتوافقاً مع بيانات السياسة الصادرة عن مجلس كبار المسؤولين التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة، ينبغي للمدير العام أن يُعدل ما يتصل بالموضوع من قواعد النظام الأساسي لشؤون الموظفين وأجزاء الدليل التي تحظر توظيف أزواج الموظفين (أنظر الفقرتين 100 و 101).

39- لا يشكك المدير العام في أنّ تنفيذ هذه التوصية سيساهم إلى حد ما في تيسير توظيف المرشحات وبالتالي في تحسين ميزان توظيف الرجال والنساء بين موظفي الفئة الفنية في المنظمة.

40- وجددير بالذكر أنّ قسم إدارة الموارد البشرية يعمل على وضع سياسة شاملة من أجل "توظيف الزوجة" وأنّ لجنة المالية شددت على أهمية قضايا العمل/الأسرة. وفي سبتمبر/أيلول 2001، رحّبت اللجنة باستعراض سياسة توظيف الزوجة في المنظمة. إلا أنّها ركزت على وجوب احترام معايير الشفافية والكفاءة احتراماً كلياً في عملية التوظيف. وتتسم ترتيبات التوزيع المنصف للمهام بأهمية بالغة أيضاً للمراقبة الداخلية. وأخذت اللجنة علماً بما تعتمده الأمانة من إعادة النظر في سياسة توظيف الزوجة عام 2003، وطلبت إدراج هذه المسألة على جدول أعمالها لهذا العام.

التوصية 13

لعلّ المجلس ينظر في أن يوصي المؤتمر بتعديل النظام المالي للمنظمة من أجل فرض حدود لمدة ولاية مراجع الحسابات الخارجي (أنظر الفقرتين 118 و 119).

41- من الواضح أنّ الأجهزة الرئاسية هي الجهة المخوّلة اتخاذ قرار بشأن هذه التوصية.

42- رغم دقة هذه المسألة من الناحية السياسية، لا يرى المدير العام أي عائق أساسي أمام الإبقاء على مساهمات المراجع الخارجي القيمة في عمل المنظمة، كما ورد في النصوص الأساسية، في حال تقرر فرض الحدود المذكورة.

استعراض شؤون الإدارة والتنظيم في
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

من إعداد

أرماندو دوك غونزاليس
وفرانسيسكو ميزالاما



جنيف
2002

المحتويات

الصفحة	الفقرة	
iv	المختصرات
V	الموجز التنفيذي: الهدف والاستنتاجات والتوصيات
1	6-1	مقدمة
3	29-7	أولاً - التخطيط، والبرمجة، ووضع الميزانية، والرصد، والتقييم
3	11-7	ألف - مفاهيم جديدة، وأدوات جديدة
		باء - تحقيق تكامل عملية البرمجة مع الحفاظ على الخاصية النوعية
4	19-12	القطاعية والإقليمية
7	26-20	جيم - قياس الأداء وإعداد تقارير عنه
9	29-27	دال - كفاءة القبول المؤسسي
11	56-30	ثانياً - نظم الإدارة العامة
11	43-31	ألف - ترشيد الهياكل، وتنسيق عملية صنع القرار، وتفويض السلطة
15	56-44	باء - نظم معلومات الإدارة
20	94-57	ثالثاً - اللامركزية
21	62-59	ألف - المراحل المتعاقبة للعملية
22	73-63	باء - إعادة تعريف مهمة المكاتب الإقليمية
26	86-74	جيم - منح المكاتب القطرية الوسائل اللازمة لأداء ولاياتها
30	94-87	دال - استعراض شبكة المكاتب القطرية
34	122-95	رابعاً - إدارة الموارد البشرية
34	102-95	ألف - إيجاد ثقة وقيادة
37	114-103	باء - تثبيت القوى العاملة وتوزيعها وتنشيطها
42	122-115	جيم - إعادة تشكيل التطوير الوظيفي
45	133-123	خامساً - الرقابة الداخلية والخارجية
45	131-123	ألف - الرقابة الداخلية
47	133-132	باء - الرقابة الخارجية

	المختصرات
قسم الشؤون المالية	AFF
قسم إدارة الموارد البشرية	AFH
نائب المدير العام	DDG
تخطيط موارد المؤسسات	ERP
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	FAO
المكاتب القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة	FAORs
نظام المحاسبة الميدانية	FAS
نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني	FPMIS
لجنة الموارد البشرية	HRC
جماعة عمل مشتركة بين المصالح	IDWG
منظمة العمل الدولية	ILO
الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية	ITU
وحدة التفتيش المشتركة	JIU
بلدان العجز الغذائي منخفضة الدخل	LIFDCs
إدارة الدعم الإداري	MSS
وحدة الدعم الإداري	MSU
الخطة المتوسطة الأجل	MTP
موظف فني قطري	NPO
مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتشغيلية واللامركزية	OCD
مجال أولوية للعمل متعدد التخصصات	PAIA
مكتب البرامج والميزانية والتقييم	PBE
تقرير تقييم البرامج	PER
تقرير تنفيذ البرامج	PIR
نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم	PIRES
نظام التخطيط البرامجي ووضع الميزانية	PLANSYS
المجلس الاستشاري للبرامج والسياسات	PPAB
لجنة اختيار الموظفين الفنيين	PSSC
برنامج العمل والميزانية	PWB
البرمجة القائمة على تحقيق نتائج	RBP
مكتب إقليمي	RO
ممثل إقليمي	RR
مكتب شبه إقليمي	SRO
ممثل شبه إقليمي	SRR
مصلحة التعاون التقني	TC
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	UNESCO
مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين	UNHCR
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	UNICEF
شبكة منطقة واسعة	WAN
برنامج الأغذية العالمي	WFP
منظمة الصحة العالمية	WHO

الموجز التنفيذي: الهدف والاستنتاجات والتوصيات

الهدف:

تحديد مجالات إدخال تحسينات في الممارسات التنظيمية والإدارية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ضوء مبادرات الإصلاح السابقة والحالية والمقدرة في المنظمة.

التخطيط، والبرمجة، وإعداد الميزانية، والرصد، والتقييم (الفصل الأول)

ألف- لقد شرعت منظمة الأغذية والزراعة في إجراء إصلاح رئيسي لدورة البرمجة فيها، باعتماد إطار استراتيجي طويل الأجل وخطة متوسطة الأجل متجددة، تُطبّق الإطار في صيغة برنامج لست سنوات محدد من حيث الكيانات البرنامجية المكونة له. كما كرست الجهود أيضاً لتعزيز عملية تخطيط العمل على مستوى المصالح، ولوضع نظام جديد للتقييم قائم على التقييم الذاتي من جانب المديرين.

باء- والتحديات الرئيسية التي وُجّهت في وضع وتنفيذ الإطار الجديد تنبع من الحاجة إلى التوفيق بين الأهداف الاستراتيجية متعددة القطاعات للمنظمة والهيكل القطاعي للأمانة، والفصل فيما بين الطابع المتكامل لإطار البرمجة من ناحية والأولويات المحددة لكل إقليم من الناحية الأخرى. وبينما بُذلت جهود كبيرة لتحديد مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات، لم يوضع سوى قلة من الحوافز لتيسير تنفيذها، ويظل تقييم تقدمها أمراً معقداً على وجه الخصوص.

جيم- وعلاوة على ذلك، فإن التنفيذ الكامل للبرمجة القائمة على تحقيق نتائج في منظمة الأغذية والزراعة تعوقه الصعوبات التي تُواجه في وضع مؤشرات مجدية وأهداف يمكن قياسها كميّاً للإنجازات التي لا يمكن أن تُعزى مباشرة على الدوام إلى الأمانة. ولم يكتمل حتى الآن تماماً إيجاد ثقافة تنظيمية متمحورة حول تحقيق نتائج، ويلزم وجود تدريب أكثر شمولاً فيما يتعلق بالمفاهيم والأدوات المرتبطة بالبرمجة القائمة على تحقيق نتائج، لاسيما في المكاتب الميدانية.

التوصية 1

ينبغي للمدير العام أن يكفل ما يلي:

(أ) استمرار بذل جهود لتوفير مؤشرات وأهداف دقيقة للأداء، وتحديد ما يمكن أن تتحمل الأمانة المسؤولية المباشرة عنه؛

(ب) التحديد الواضح للصلات بين الأنشطة الموضحة في خطط العمل التنفيذية على مستوى المصالح والأهداف الاستراتيجية الإجمالية؛

(ج) إنشاء آليات رصد ومساءلة لضمان تنفيذ مجالات الأولوية للعمل المتعدد التخصصات (انظر الفقرات 25-13).

التوصية 2

ينبغي للمدير العام أن يكفل القبول والتنفيذ الكاملين لعملية البرمجة الجديدة من خلال منهج تدريبي مستفيض للمديرين وللموظفين المعيّنين - في المقر وفي المكاتب الإقليمية - من شأنه أن:

(أ) يركز على النُهج متعددة التخصصات وكذلك المبادئ العامة للبرمجة القائمة على تحقيق نتائج؛

(ب) يُكسب مهارات محددة، من قبيل صياغة الأهداف والمؤشرات وكذلك تقنيات التقييم الذاتي (انظر الفقرات 29-27).

نظم الإدارة العامة (الفصل الثاني)

دال - أُدخلت أيضاً منذ عام 1994 تغييرات هامة في الهيكل التنظيمي والإداري لمنظمة الأغذية والزراعة، تهدف إلى تبسيطه وتوضيحه. ومن بين هذه التغييرات كان إنشاء وحدات المعاونة الإدارية في كل مصلحة، ثم إلغاؤها في وقت لاحق، سبباً خاصاً في بداية الأمر لعدم الاستقرار ولحدوث اختلال، وإن كان قد أدى في نهاية المطاف إلى تحقيق وفورات في التكلفة. وفي حين كان الدافع في حقيقة الأمر لكثرة من هذه التغييرات الإدارية والهيكلية نابعا عن الرغبة في زيادة الكفاءة والحاجة إلى خفض التكاليف، فقد شكلتها أيضاً، إلى حد كبير، الاختيارات المتسارعة من جانب الأمانة فيما يتعلق بنظم المعلومات الإدارية الحاسوبية وأوجه النقص الشديدة في التمويل التي واجهتها الأمانة في استحداث تلك النظم.

هاء - ومن المؤكد أن الحاجة إلى التشاور وإلى تغيير الإدارة والتدريب والتوجيه كانت لا تلقى التقدير الواجب وكانت لا تنال الموارد الكافية فيما يتعلق بوضع وتنفيذ مشروع إحلال تطبيقات نظام أوراكل (Oracle) محل نظم المعلومات الموروثة في المنظمة. وعلى وجه الخصوص، لم يحلّ بعد تحليلاً كاملاً أثر التغييرات التي أحدثتها تطبيقات أوراكل فيما يتعلق بكل من طبيعة العمل الذي يؤديه الموظفون المعاونون والعلاقات بين المقر والمكاتب اللامركزية. وبالنظر إلى التسرع في إدخال كثير من التغييرات في الهياكل والعمليات لأسباب تتعلق بالميزانية، لم تجر قبل تنفيذ تلك التغييرات دراسة دقيقة لتحديد العمليات التي يمكن تبسيطها والقرارات التي يمكن تفويض المسؤولية عن اتخاذها تفويضاً فعالاً.

وعلاوة على ذلك لم تُستخدم الأدوات القائمة للتشاور والتنسيق بإمكاناتها الكاملة، ومن ثم فإنها لم تغير تغييراً كبيراً الطابع المركزي لعملية صنع القرار في الأمانة، رغم الجهود الظاهرة لزيادة تفويض السلطة.

التوصية 3

ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي:

- (أ) دعوة الممثلين الإقليميين للمشاركة، على أساس التناوب على الأقل، في اجتماعات الإدارة العليا (يمكن النظر في استخدام المؤتمرات التي تعقد بالفيديو لهذا الغرض)؛
- (ب) النظر في وسائل نشر الاستنتاجات التي تتوصل إليها الاجتماعات نشرًا على نطاق أوسع ومنظم، بحسب مقتضى الحال (انظر الفقرات 32-33 و 71).

التوصية 4

ينبغي للمدير العام أن يُعد خطة عمل شاملة من أجل تفويض السلطة والمسؤولية إلى المديرين في المقر وفي المكاتب الميدانية، تتضمن:

- (أ) تعريفًا واضحًا لمجالات المسؤولية التي تقتضي الإبقاء مركزياً على السلطة التنظيمية المتعلقة بها؛
- (ب) تقسيماً واضحاً للمسؤوليات ووصفاً لقنوات الاتصال بين مختلف الخدمات الإدارية المركزية (بما في ذلك قسم الشؤون المالية، وقسم إدارة الموارد البشرية، وإدارة الدعم الإداري ووحدة المعاونة الإدارية التابعتان لمكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية)؛
- (ج) نظاماً للمساءلة يتسم بالشفافية والشمول؛
- (د) جداول زمنية دقيقة لتحديث وتبسيط التعليمات التنظيمية الهامة (انظر الفقرات 34-43).

التوصية 5

ينبغي للمدير العام أن يكفل استشارة المكاتب البعيدة عن المقر بصورة كاملة فيما يتعلق بتحديد المتطلبات العملية المرتبطة بتصميم النظم التي تشملها المرحلة الثانية من مشروع أوراكل، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بوضع نماذج الموارد البشرية/كشوف المرتبات (انظر الفقرتين 48 و 65).

التوصية 6

لعلّ المجلس يوافق على المقترحات الواردة في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 فيما يتعلق بتطبيق إعداد ميزانية رأسمالية لضمان توافر تمويل كافٍ ومستقر لزيادة تطوير النظم الإدارية الجامعة.

اللامركزية (الفصل الثالث)

واو - في إطار سياسة اللامركزية التي أقرها المجلس في عام 1994 حدثت تغييرات رئيسية في السنوات الثماني الماضية فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات والموارد بين مستويات المنظمة الثلاثة وهي: المقر، والمستوى الإقليمي، والمستوى القطري. ففي المرحلة الأولية أتاح نقل المهام ذات الأهمية الإقليمية المباشرة من المقر إلى المكاتب الإقليمية، الذي اقترن بقدر كبير من تعزيز الموارد البشرية لتلك المكاتب من خلال نقل وتوظيف الموظفين، اكتساب تلك المكاتب قدرة تشغيلية كبيرة.

زاي - إلا أن ثمة قراراً اتخذ بعد ذلك لزيادة نقل المسؤوليات التنفيذية عن المشروعات القطرية إلى المكاتب القطرية ("المكاتب القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة")، ولخفض موارد المكاتب الإقليمية بناءً على ذلك، وكان هدفه الأساسي هو خفض تكلفة دعم البرامج الميدانية. وقد أدى ذلك إلى جعل صلاحيات المكاتب الإقليمية غير مؤكدة. وفي الوقت ذاته لم يتغير تغيراً كبيراً مستوى الدعم الإداري والتنفيذي المطلوب من المكاتب الإقليمية أن تقدمه للمكاتب القطرية وذلك بسبب عدم كفاية الموارد المخصصة أصلاً لتلك المكاتب القطرية، ولاسيما بسبب عدم إمكانية وصولها إلى نظام المعلومات الجامع الرئيسي.

حاء - وعلاوة على ذلك، فإن القيود على السلطة المفوضة إلى الممثلين الإقليميين، وكذلك استخدام لغة محيرة ومتناقضة في الوثيقة الداخلية الرئيسية التي تحدد مسؤولياتهم، قد قيد قدرتهم على أداء واجباتهم بفعالية. ونتيجة لذلك اقتصرت لامركزية أنشطة المنظمة في واقع الأمر على جوانبها التنفيذية وبعض جوانبها الإدارية، بينما ظلت القرارات المتعلقة بالسياسات مركزية بصورة قوية في المقر الرئيسي.

التوصية 7

ينبغي للمدير العام أن يجري على وجه السرعة استعراضاً لصلاحيات المكاتب الإقليمية، وكذلك للموارد والسلطات الممنوحة لها، آخذاً في الاعتبار ما يلي:

- (أ) تقييم لتحقيق لامركزية المسؤوليات التنفيذية بنقلها إلى المكاتب القطرية على النحو الذي طُبِّق خلال السنوات الثلاث الماضية؛
- (ب) الحاجة إلى زيادة أوجه التجانس على المستوى الإقليمي؛ ولاسيما فيما يتعلق بالبرامج الميدانية؛
- (ج) الحاجة إلى ضمان تحقيق لامركزية حقيقية لعملية صنع القرار في المنظمة وإتاحة فرص إضافية للممثلين الإقليميين ليقدموا مساهمات جوهرية في هذه العملية؛
- (د) ممارسات منظمات الأمم المتحدة الأخرى؛
- (هـ) وجوب تحديث المنشور الدوري بشأن المسؤوليات والعلاقات وتوضيحه وتنقيحه بناء على ذلك، والتوجيه مع المكاتب اللامركزية (انظر الفقرات 63-73).

التوصية 8

ينبغي تزويد المكاتب القطرية بما يكفي من الموارد البشرية والتوجيه لكي تفي بمسؤولياتها، وينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي على وجه الخصوص:

- (أ) وضع وصف معياري موحد للكفاءات والمهارات والخبرة المطلوب توافرها في ممثلي منظمة الأغذية والزراعة؛
- (ب) كفاءة أن يكون اختيار ممثلي منظمة الأغذية والزراعة عملية مفتوحة ونزيهة تُراعى فيها على النحو الواجب الخبرة السابقة المكتسبة في المنظمة/منظومة الأمم المتحدة؛
- (ج) كفاءة إكمال مشروع شبكة المنطقة الواسعة على وجه السرعة وتوافر أدلة إدارية حاسوبية مباشرة تتيح عملية البحث فيها؛
- (د) تنظيم اجتماعات إقليمية دورية لمثلي منظمة الأغذية والزراعة (انظر الفقرات 74-86).

طاء - في حين تتوقع الدول الأعضاء من المنظمة أن تكون قادرة على العمل معها جميعاً، وبينما طلبت كثرة من تلك الدول تمثيلاً كاملاً لمنظمة الأغذية والزراعة داخل أراضيها، فإن القيود الحالية المتعلقة بالميزانية لا تتيح توسيع شبكة ميدانية بلغت أقصى حد بالفعل في استخدام مواردها المحدودة. ومع أن الأمانة تخصص موارد جديدة للمكاتب القطرية من خلال نظام جديد لتوزيع إيرادات تكاليف الدعم وبواسطة تمويل تكميلي لأغراض التدريب، ستلزم موارد إضافية كبيرة لتنفيذ جميع التحسينات اللازمة حتى لتمكين المكاتب القطرية القائمة من العمل بكفاءة. ولذلك ربما تلزم إعادة النظر في موقع وطبيعة تمثيل منظمة الأغذية والزراعة على المستوى القطري وذلك على أساس معايير موضوعية ومحددة سلفاً.

التوصية 9

لعلّ المجلس يحدد رسمياً مجموعة من المعايير الموضوعية لتحديد طبيعة ومدى التمثيل القطري لمنظمة الأغذية والزراعة. ولا ينبغي أن تقتصر هذه المعايير على إظهار الاحتياجات المحددة للبلدان كما تقيسها مؤشرات التنمية البشرية واعتبارها بلدان عجز غذائي ذات دخل منخفض، بل وأن تعكس أيضاً مردود تكاليف أنشطة منظمة الأغذية والزراعة على المستوى القطري. ولذلك ينبغي أن تتضمن هذه المعايير ما يلي:

- (أ) مستوى البرامج والأنشطة المتوقعة على المستوى القطري؛
- (ب) نسبة تكاليف التشغيل إلى موارد البرنامج الإجمالية؛
- (ج) الموارد المتوقعة من خارج الميزانية لكل مكتب قطري لمنظمة الأغذية والزراعة؛
- (د) طبيعة ودرجة الخدمات الفنية والإدارية التي يمكن أن يقدمها نظام منسقي الأمم المتحدة المقيمين؛
- (هـ) طبيعة ومستوى أنشطة شركاء منظمة الأغذية والزراعة الآخرين (من قبيل اللجان القطرية حيثما ينطبق ذلك) على المستوى القطري.

وفي حالة اعتماد هذه المعايير، لعلّ المجلس يطلب إلى المدير العام أن يجري استعراضاً للشبكة القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة، ينبغي أن يشمل مكاتب الاتصال وأن يأخذ في الاعتبار نتائج الاستعراض الجاري لنظام المراسلين القطريين (انظر الفقرات 87-94).

إدارة الموارد البشرية (الفصل الرابع)

باء - بعد قرابة عقد من تخفيضات الميزانية التي أدت إلى تقليص عدد الموظفين وتضاؤل فرص الترقى، ينبغي منح موظفي المنظمة تأكيدات بأن آرائهم واقتراحاتهم ستؤخذ في الاعتبار في صياغة سياسات جديدة عند شروع الأمانة في إصلاح إدارة الموارد البشرية في منظمة الأغذية والزراعة الذي تشتد الحاجة إليه. فوجود فهم كامل للغرض من الإصلاحات التي يجب الآن معالجتها بطريقة شاملة وحاسمة، ووجود فهم كامل لتصميم تلك الإصلاحات، فضلاً عن توافر إحساس مشترك بامتلاك هذه السياسات والإجراءات الجديدة، من شأنهما تيسير تنفيذها وزيادة أثرها إلى أقصى حد.

التوصية 10

ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي :

- (أ) إنشاء فريق مهام مكون من متخصصين في إدارة الموارد البشرية ومديري البرامج تُسند إليه مهمة محددة زمنياً تتمثل في إعداد خطة عمل شاملة لإصلاح سياسات وممارسات إدارة الموارد البشرية؛
- (ب) النظر في السماح لممثلي الموظفين بالمشاركة الكاملة في فريق المهام هذا، أو السماح لهم على الأقل بإمكانية الاتصال المباشر بذلك الفريق؛
- (ج) استئناف الاجتماع شخصياً بممثلي رابطات الموظفين المعترف بها على فترات معقولة (انظر الفقرات 86-90).

كاف- على الرغم من الخفض الكبير الذي حدث في العدد الإجمالي للوظائف المدرجة في الميزانية على مدى العقد الماضي، فإن معدل الشواغر في أمانة منظمة الأغذية والزراعة ظل مرتفعاً باستمرار - لاسيما على مستوى الفئة الفنية - مما يعكس:

- استمرار مركزية عملية التوظيف؛
- كون الإنفاق من الاعتماد المالي الخاص بالموظفين أقل مما يجب في محاولة لتحقيق وفورات في الميزانية؛
- استخدام الموظفين بعقود قصيرة الأجل وكذلك الموارد البشرية من غير الموظفين (من قبيل الاستشاريين والخبراء المتقاعدين) على نطاق واسع.

لام- إن التأخيرات في ملء الشواغر تحد من إدخال عناصر من الفنيين الشبان ومن النساء، مما يعوق تحقيق ما يلزم من تجديد شباب المنظمة وتنويع العاملين فيها جنسياً. وربما كانت سياسة الأمانة فيما يتعلق بتوظيف الأزواج عاملاً يؤثر سلباً أيضاً على توظيف واستبقاء نساء على مستوى الفئة الفنية. وعلاوة على ذلك ثمة حاجة إلى توفير فرص وظيفية أفضل وأوسع لجميع الموظفين ووضع سياسة للعاملين في المنظمة تتيح زيادة قدرة الموظفين على التنقل وبذلك تكون متوافقة بدرجة أكبر مع تركيز المنظمة على اللامركزية.

التوصية 11

في الأجل القصير، وسعيًا إلى:

- خفض عدد الوظائف الشاغرة المفرط؛
- تعجيل عملية التوظيف؛
- تزويد الأمانة بقوة عمل أكثر مرونة ودينامية واستجابة، ينبغي للمدير العام أن يقوم بما يلي:
 - (أ) أن يصدر التعليمات لقسم إدارة الموارد البشرية بأن يُصدر في شكل إلكتروني وورقي على السواء خلاصة لجميع الشواغر الموجودة حالياً، وأن يطلب إلى المصالح والمكاتب أن تبادر فوراً بالإعلان عن جميع الوظائف الشاغرة؛
 - (ب) أن ينظر في أن يفوض إلى الممثلين الإقليميين - على أساس تجريبي ومع توفير ما هو ملائم من توجيه ورصد من جانب المصالح في المقر - سلطة اقتراح مرشحين لشغل الوظائف المنشأة في المكاتب الإقليمية بما يصل إلى الرتبة ف-4؛
 - (ج) كفالة عدم خدمة الاستشاريين والخبراء المتقاعدين كبديل طويل الأجل للتوظيف الاعتيادي وإبلاغ المجلس بنسبة الموظفين الذين عينوا خلال فترتي السنتين الأخيرتين الذين سبق التعاقد معهم كاستشاريين من جانب المصالح التي يعملون فيها حالياً؛
 - (د) إجراء تحليل لجدوى تكلفة إنشاء نظام للتنقل الموجه بالنسبة لموظفي الفئة الفنية (انظر الفقرات 92-99 و 102-107).

التوصية 12

سعيًا إلى تحسين التوازن الجنساني بين موظفي الأمانة من الفئة الفنية، وتوافقاً مع بيانات السياسة الصادرة عن مجلس كبار المسؤولين التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة، ينبغي للمدير العام أن يُعدل ما يتصل بالموضوع من قواعد النظام الأساسي لشؤون الموظفين وأجزاء الدليل التي تحظر توظيف أزواج الموظفين (انظر الفقرتين 100 و 101).

الرقابة الداخلية والخارجية (الفصل الخامس)

ميم - إن ميثاق مكتب المفتش العام، الذي بدأ تطبيقه في عام 2000، يوفر معظم ضمانات الاستقلال التشغيلي وقنوات الإبلاغ الكافية التي تسعى إليها الدول الأعضاء من خلال خدمات الرقابة الداخلية في منظمات الأمم المتحدة. وعدد موظفي المكتب وهيكله، بما يتسم به من ارتفاع عدد مراجعي الحسابات نسبياً بالنسبة للموظفين وبانتداب مراجعي حسابات مقيمين إلى المكاتب الإقليمية، يتيحان أيضاً أساساً متيناً للمفتش العام لأداء مهمته بفعالية. وخير شاهد على الأهمية التي يوليها المدير العام لوظيفة الرقابة أنه أسند إلى مدير مكتبه مهمة متابعة توصيات مراجعة الحسابات. وبعد

أن منح المدير العام تمديدات متكررة للمفتش العام بعد سن التقاعد الاعتيادي، فقد بدأ الآن في عملية اختيار من سيخلفه.

نون- ربما كانت أوجه القلق التي أعرب عنها بعض الدول الأعضاء فيما يتعلق بممارسات العمل بشأن تعيين مراجع الحسابات الخارجي ترتبط جزئياً بعدم وجود حدود رسمية لمدة ولاية مراجع الحسابات الخارجي، وبالخاصة إلى كفاءة تناوب معقول مع الحفاظ على مستوى الاستمرارية اللازم.

التوصية 13

لعلّ المجلس ينظر في أن يوصي المؤتمر بتعديل النظام المالي للمنظمة من أجل فرض حدود لمدة ولاية مراجع الحسابات الخارجي (انظر الفقرتين 118 و 119).

مقدمة

1- لقد مرت منظمة الأغذية والزراعة، شأنها شأن معظم منظمات الأمم المتحدة الأخرى، بتغيرات كبرى منذ بداية تسعينيات القرن العشرين. وهذا الإصلاح الشامل، الذي يرمي إلى إضفاء درجة أكبر من الترابط على أنشطة المنظمة ووضع رؤية استراتيجية لمستقبلها مع تحسين إدارة مواردها، قد أثمر على بنية منظمة الأغذية والزراعة، وآليات إدارتها، وإجراءاتها التشغيلية. وقد تحققت وفورات نتيجة للكفاءة وانخفضت إلى حد كبير مستويات التوظيف، لاسيما في المقر الرئيسي. وفي حين اعتمدت سلسلة من التدابير في عام 1994 فإن تدابير أخرى كثيرة قد استُحدثت في السنوات التالية، ومازال يجري تنفيذ تغييرات هامة أو النظر في إدخال مثل تلك التغييرات. وبسبب نطاق وتعقد هذه التغييرات، ونتيجة لقدرة المنظمة المحدودة على استيعاب تلك التغييرات في وقت يتسم بتخفيضات كبيرة في الميزانية، فقد نشأ بعض التفاوت بين المبادئ المعلنة التي يقوم عليها الإصلاح وتنفيذها الفعلي.

2- ولذلك فإن استعراض وحدة التفتيش المشتركة هذا لمنظمة الأغذية والزراعة يحاول تقييم النتائج الفعلية للتغييرات التي جرت حتى الآن. والأمل معقود أيضاً على أن يتسنى له الإسهام في عملية التحول الجارية في المنظمة. وفي حين أن من المفهوم تماماً أن الإصلاح عملية مستمرة وليس حدثاً قائماً بذاته، فإن التقرير يعرض صورة للمنظمة في وقت معين، هو منتصف عام 2002، وإن كانت التطورات التي حدثت مؤخراً أثناء إعداد التقرير قد أُخذت في الاعتبار بقدر الإمكان.

3- وهذا التقرير هو الخامس في سلسلة استعراضات شاملة مماثلة لشؤون الإدارة والتنظيم في الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة. وقد صدر تقرير أول عن منظمة العمل الدولية في عام 1999¹، وأعقبه تقرير ثان عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في عام 2000²، ثم أعقبه تقريران آخران في عام 2001، أحدهما عن الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية³، والآخر عن منظمة الصحة العالمية⁴ وهذا الاستعراض يستند إلى الخبرة التي اكتسبتها الوحدة في إعداد الاستعراضات السابقة، ويأخذ في الاعتبار ممارسات هذه المؤسسات وغيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بأغراض وضع المقاييس، وإن لم يغفل خصوصية ولاية كل منظمة وظروفها.

¹ JIU/REP/99/4.

² JIU/REP/2000/4.

³ JIU/REP/2001/3.

⁴ JIU/REP/2001/5.

4- وبعد أن أكمل المفتشون استعراضاً مكتوباً دقيقاً، فإنهم قاموا ببعثات إلى مقر منظمة الأغذية والزراعة، وكذلك إلى مكاتب من مكاتبها الإقليمية، وإلى مكاتبين قطريين، وإلى مكتب اتصال واحد⁵. وقد جُمعت معلومات من مكتب إقليمي آخر بواسطة استبيان. ومن ثم استطاع المفتشون أن يدرسوا وثائق عامة مستفيضة فضلاً عن بيانات ومعلومات إضافية قدمتها الأمانة. وقرروا استناداً إلى هذه الدراسة أن يكون التقرير منصّباً على المواضيع التالية: التخطيط، والبرمجة، ووضع الميزانية، والرصد والتقييم؛ ونظم الإدارة العامة؛ واللامركزية؛ وإدارة الموارد البشرية؛ والرقابة الخارجية والداخلية.

5- وفي كل مجال يركز التقرير على القضايا التي رُئي أن وحدة التفتيش المشتركة يمكن أن تضيف فيها قيمة خاصة، مع إدراك أن القضايا الأخرى إما تناولها فعلاً على نطاق واسع مراجع الحسابات الخارجي، أو مكتب المفتش العام، أو إدارة التقييم، أو وحدة التفتيش المشتركة ذاتها.

6- ويود المفتشون أن يعربوا عن تقديرهم لجميع من ساعدوهم في إعداد هذا التقرير، ولاسيما لجميع مسؤولي منظمة الأغذية والزراعة الذين جرت مقابلات معهم وساعدوا المفتشين على تنظيم بعثاتهم في المقر وفي الميدان. ويدين المفتشون بعرفان بالغ للتعاون الذي قُدّم لهم في جهودهم من جانب كثيرين للغاية.

⁵ المكتبان الإقليميان اللذان زارهما المفتشون كانا: المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي والمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وقد زار المفتشون أيضاً المكاتب القطريين الموجودين في نيودلهي وليما، وكذلك مكتب الاتصال الموجود في نيويورك.

أولاً - التخطيط، والبرمجة، ووضع الميزانية، والرصد، والتقييم

ألف - مفاهيم جديدة، وأدوات جديدة

7- ربما كان الاعتماد الواسع لمبدأي التخطيط الاستراتيجي المتقدم ووضع الميزانية على أساس تحقيق نتائج هو أهم تغيير، على الأقل من حيث المفاهيم، حدث في إدارة منظمة الأغذية والزراعة منذ عام 1994. وفي عام 1997 قرر المؤتمر أن يشرع في إدخال عملية منقحة لكي تحل محل كل من وثيقة الميزانية التقليدية ذات السنتين، والخطة المتوسطة الأجل ذات الست سنوات، مجموعة من الوثائق أفضل صياغة، مقرونة باتباع نهج برمجة معزز. وأولى هذه الوثائق هي الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة، الذي اعتمده المؤتمر في دورته لعام 1999. ويحدد ذلك الإطار، الذي يشمل الفترة 2000-2015، توجهات السياسات الرئيسية للمنظمة على مدى فترة أطول، ويحدد اثني عشر هدفاً استراتيجياً فضلاً عن ست قضايا استراتيجية رئيسية تهم جميع أجزاء المنظمة. وبينما أدت المؤتمرات العالمية التي عقدت في تسعينيات القرن العشرين ومؤتمر قمة الألفية الذي عقد في الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2000 إلى اعتماد إعلانات بعيدة المدى وأهداف طويلة الأجل لمنظمة الأمم المتحدة ككل، تتفرد منظمة الأغذية والزراعة بإعلانها بوضوح شديد أهدافها الاستراتيجية الأساسية على مدى فترة خمسة عشر عاماً في وثيقة متكاملة واحدة.

8- والخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2007، التي أقرها المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر 2000، تحول الإطار الاستراتيجي إلى برنامج ذي ست سنوات، محدد في شكل كيانات تتكون منها البرامج لا في شكل برامج فرعية وعناصر برامج كما كان يحدث من قبل. وفيما يتعلق بكل كيان من هذه الكيانات، التي تنقسم إلى ثلاث فئات (المشاريع الفنية، والأنشطة البرمجية المستمرة، واتفاقات الخدمات الفنية)، توفر الخطة أساساً منطقياً، وأهدافاً، ومخرجات ومؤشرات رئيسية، فضلاً عن تبيانها الإطار الزمني والموارد الإجمالية اللازمة. ومن ثم فإن المقصود منها أن تكون جسراً بين الاستراتيجيات الجامعة الواردة في الإطار والمقترحات الخاصة بفترة السنتين الواردة في برامج العمل والميزانية المتعاقبة. وأول خطة متوسطة الأجل تتبع هذا الشكل الجديد والنهج القائم على تحقيق نتائج تغطي الفترة 2002-2007، ولكنها خطة متجددة، يجري تحديثها كل سنتين، مع أخذ نتيجة عمليات التقييم والإبلاغ عن أداء التنفيذ في الاعتبار. أما الصيغة الثانية، التي تغطي الفترة 2004-2009، فقد صدرت في أغسطس/آب 2002. وبرنامج العمل والميزانية لفترة السنتين الحالية (2002-2003)، الذي عُرض على المؤتمر في دورته لعام 2001، مبني على الخطة المتوسطة الأجل 2002-2007.

9- وبعد اعتماد برنامج عمل لفترة سنتين ما، يقوم مديرو البرنامج على مستوى العمل بتقسيمه إلى أنشطة يجب تحقيقها في سنة بعينها، مع مراعاة توافر الموارد. وتساعد وحدات تنسيق البرنامج الموجودة في كل مصلحة في إعداد خطط العمل السنوية هذه وترصد تنفيذها. وتوضح الأمانة أن مزيداً من التحسينات سيجري إدخالها على تلك المرحلة من عملية البرمجة في سنة 2002 من خلال توفير أدوات جديدة والإرشادات للمديرين فيما يتعلق بتخطيط العمل.

وسيجري تزويدهم، على وجه الخصوص، بتطبيقات على مستوى العمل من أجل تتبع إنتاج المخرجات والخدمات تتبعاً أفضل من خلال مجموعة أدوات إدارة المصالح للبرامج⁶.

10- وأخيراً، فإن العنصر الأخير في عملية التخطيط المعزز هذه هو نظام تقييمي أُعيدت صياغته، يستند إلى حد كبير إلى التقييم الذاتي، بمعنى قيام المديرين بإجراء عملية تقييم منهجية لجميع العمليات. ومن ثم وعلى حين ستظل إدارة التقييم في مكتب البرنامج والميزانية والتقييم هي الجهة المحورية، بحيث تُزود مديري البرنامج بمبادئ توجيهية منهجية وتُعد تقارير تجميعية دورية، ومع احتفاظها في ذات الوقت بالمسؤولية عن أعمال تقييم البرنامج والتقييم المواضيعي فضلاً عن أعمال تقييم البرامج الميدانية، سيكون لجميع الوحدات دور نشط في عملية التقييم المنقحة. ويُتوقع، على وجه الخصوص، من مديري البرنامج إجراء عملية "رصد قبل التقييم لنتائج تنفيذ البرنامج"، فضلاً عن إجراء تقييم ذاتي (على الأقل مرة كل ثلاث فترات مالية) لبرنامج العمل العادي⁷. ويُتوقع أن يتضمن التقييم الذاتي عنصراً خارجياً، عادة من خلال جماعات الاستعراض المكونة من نظراء.

11- ويجري استحداث أدوات حاسوبية جديدة لتنفيذ هذا النظام، وحُصصت أموال (475 000 دولار أمريكي) في برنامج العمل والميزانية 2002-2003 للاستعاضة عن نظام التخطيط البرامجي ووضع الميزانية الحالي. ونطاق هذا المشروع، الذي أُرجئ من الفترة المالية 2000-2001 وسيؤدي إلى وضع نظام جديد للتخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم، يشمل دورة إدارة البرنامج الكاملة: التخطيط الاستراتيجي، والبرمجة، ووضع الميزانية، وتخطيط العمل ورصده، والتقييم، وإعداد التقارير. وتؤكد الأمانة أن الوظيفة الأساسية التي يتيحها استخدام نظام التخطيط البرامجي ووضع الميزانية سيستعاض عنها في نهاية عام 2002، وأن فوائد الاستثمار في نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم ستكون قد تبدت بالفعل في عام 2002 في شكل عمليات جامعة ومعززة للتخطيط وإعداد التقارير. ومن ثم فقد أُعد تقرير تنفيذ البرامج للفترة 2000-2001 باستخدام نظام التخطيط البرامجي وإعداد التقارير التنفيذ ودعم التقييم لأغراض جمع البيانات عن تنفيذ مخرجات برنامج العمل والميزانية. وعلى نحو مماثل فإن إعداد برنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005 سيتبع نموذجاً جديداً لوضع الميزانية في نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم، كانت تجري إقامته وقت إعداد هذا التقرير⁸.

باء - تحقيق تكامل عملية البرمجة مع الحفاظ على الخاصية النوعية القطاعية والإقليمية

12- وتبعاً لذلك، فقد شرعت منظمة الأغذية والزراعة في عملية إصلاح رئيسية لكامل دورة البرمجة لديها. ومن المؤكد أنه من السابق لأوانه كثيراً إجراء تقييم كامل لطبيعة تأثير هذه التغييرات في عملية البرمجة، وفي نظام إعداد التقارير

⁶ PC 87/6.

⁷ تعزيز نظام تقييم منظمة الأغذية والزراعة، نشرة المدير العام، الرقم 33/2001 (5 نوفمبر/ تشرين الثاني 2001).

⁸ انظر FC 99/13.

والتقييم على وجه الخصوص، بالنظر إلى أن أول برنامج عمل وميزانية سيجري تقييمه بشكله الجديد هو برنامج العمل والميزانية الحالي. كما أن تقرير تنفيذ البرامج عن الفترة 2002-2003 لن يُعرض على المجلس إلا في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 ولن يُعرض على المؤتمر إلا في نوفمبر/تشرين الثاني 2005. ولذلك فقد أكد مسؤولو الأمانة في مناقشاتهم مع المفتشين على أن هذا التحول نحو ثقافة أكثر استراتيجية مازال يمضي قدماً، واعترفوا بالحاجة إلى إدخال تحسينات من أجل تحويل هذه الرؤية الجديدة إلى ممارسة يومية.

13- والتحديات الرئيسي الذي وُوجه في وضع وتنفيذ الإطار الجديد ينبع من الحاجة إلى التوفيق بين الأهداف الاستراتيجية متعددة القطاعات للمنظمة والهيكل القطاعي للأمانة. ومع أن المقصود ببدء البرمجة القائمة على تحقيق نتائج هو التغلب على الاتجاهات قديمة العهد نحو التجزئة، وتعزيز اعتبار المنظمة وبرامجها ككل واحد من خلال اعتماد أهداف جامعة، فإن هذه ستكون عملية طويلة، بالنظر إلى عدد من الاختيارات الهامة التي ينطوي عليها الأمر.

14- فأولاً، اتُخذ قرار بالإبقاء على الهيكل القطاعي للأمانة الذي ينعكس في البرامج الرئيسية للخطة المتوسطة الأجل، وبقصر استخدام النُهج متعددة التخصصات على عدد من مجالات الأولوية. وهذا القرار استند إلى الحاجة إلى الحفاظ على الخبرة الفنية المتخصصة التي اكتسبتها المنظمة في قطاعات شتى (من قبيل الزراعة، ومصايد الأسماك، والحراثة) وإلى التكلفة المتصورة للعمل متعدد التخصصات. ومن ثم فقد حُددت في الخطة المتوسطة الأجل ستة عشر من مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات. وتقرر أيضاً أن تتحمل جماعات عمل مشتركة بين المصالح مسؤولية تنفيذ مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات. وقد أظهرت التجربة أن لجوء المنظمات إلى إنشاء وحدات أو كيانات محددة جديدة لتقوم بأنشطة متعددة القطاعات يمكن أن يؤدي إلى نمو هيكلي، وأن يؤدي بالتالي إلى حالات من الازدواجية وعدم الكفاءة، وأن الجهود التعاونية بين الهياكل القائمة قد تكون أفضل وأكثر فعالية بالنسبة للتكلفة. بيد أن هذا الخيار ينطوي على خطر أن تصبح المسألة موزعة توزيعاً شديداً، وأن يصبح البرنامج الاستراتيجي منفصلاً عن العمل اليومي للمديرين، بحيث يصبح عملية منعزلة تولي لها فرادى المصالح اهتماماً ضئيلاً أثناء التنفيذ الفعلي.

15- وتدرك الأمانة هذا الخطر، وقد بذلت جهوداً كبيرة، كما اعترف المجلس في دورته التاسعة عشرة بعد المائة، لإبراز الصلات القائمة بين الكيانات البرمجية في الخطة المتوسطة الأجل والاستراتيجيات الجامعة الاثنتي عشرة الواردة في الإطار الاستراتيجي⁹. وسيُرى ما إذا كانت خطط العمل التشغيلية على مستوى المصالح ستعكس أيضاً هذه الاستراتيجيات الجامعة، وما إذا كانت الصلات بين الأنشطة التشغيلية والأهداف الاستراتيجية ستُحدد أيضاً بوضوح. ويلاحظ المفتشون أن الباب الثالث من الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009، الذي يتعلق بالاستراتيجيات التكميلية الست المحددة في الإطار لمعالجة القضايا التي تهم جميع أجزاء المنظمة، قد خضع لعملية توسيع هائلة منذ العرض الموجز للغاية الذي ورد في الخطة المتوسطة الأجل 2002-2007. وهو يصف على نحو ملموس بدرجة أكبر مما حدث

⁹ CL 119/REP. الفقرة 45.

في الصيغة السابقة أعمال المتابعة التي ستقوم بها الأمانة لتنفيذ الاستراتيجيات، ويتضمن تقديرات للموارد الإضافية اللازمة حيثما ينطبق ذلك.

16- ومن الناحية الأخرى تعترف الأمانة بأنه على الرغم من أن مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات "كانت وليدة حماس"، فإنها تعمل "ضد" هذا الهيكل العمودي للمنظمة بفرضها التعاون بين المصالح لمعالجة المشاكل أو القضايا المعترف بها. ومن ثم يوجد عدد من المثبطات لها. وعلى العكس من ذلك، وُضعت حوافز محدودة من أجل التعاون لضمان التنفيذ السليم لمجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات، وقد أكد المجلس الحاجة إلى رصد تنفيذها وضمان المساءلة في إطار الأمانة¹⁰. وأكد المسؤولون الذين التقى بهم المفتشون أن ضمان التنفيذ الفعّال لن يتحقق إلا في حالة دمج مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات دمجاً كاملاً، في تخطيط عمل كل نشاط من أنشطة الأقسام وكذلك في نظام التقييم. وخطة عمل أي مجال أولوية للعمل متعدد التخصصات ستكون، في حقيقة الأمر، هي حصيلة جميع خطط عمل الأقسام المعنية، ولذلك ينبغي نظرياً "دمج" مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات في عملية التخطيط الخاصة بكل مصلحة. ومع أن منسقي مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات (وهي عادة رؤساء جماعات العمل المشتركة بين المصالح) يتعين عليهم تقديم تقارير سنوياً إلى المدير العام، فقد اعترفت الأمانة بأنهم ربما يحتاجون إلى الاستعانة باستشاريين لمساعدتهم في أداء مهام شتى، من بينها تقييم النجاح في تحقيق النتائج المقررة.

17- ومع أن إدخال عملية التخطيط المعزز هذه لم يحقق حتى الآن التخلص تماماً من الطابع المجزأ والقطاعي إلى حد ما لبرنامج المنظمة، فربما يكون قد ساهم دون قصد في التخفيف بقدر ما من المنظورات الإقليمية. وهذه المنظورات الإقليمية تؤخذ في الاعتبار في إعداد الإطار الاستراتيجي، حين تكون مصادر المعلومات الرئيسية التي يُعتمد عليها في هذا الصدد هي تقارير آخر ما عقد من المؤتمرات الإقليمية إلى جانب ما تقدمه المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، ولكنها لا تُعلن صراحة في الوثيقة، التي يُقصد بها الرؤية الشاملة الجامعة للمنظمة. كما أنها لا ترد في الخطط المتوسطة الأجل. كذلك فإن وثيقة برنامج العمل والميزانية السابقة، التي شملت الفترة 2000-2001، لم تنقل إلى الأجهزة الرئاسية معلومات بشأن الأولويات المحددة في الأقاليم، ولم تقدم سوى تقديرات إقليمية مبوبة بحسب البرامج (على موقع الشبكة الإلكترونية بدلا عن الوثيقة). بيد أن نص برنامج العمل والميزانية للفترة 2002-2003 نفسه تضمن وصفاً موجزاً "للأبعاد الإقليمية" لأنشطة المنظمة، "لتقديم آراء جامعة للأنشطة ذات الأهمية الخاصة لفرادى الأقاليم"، ربما كسبيل لسد فجوة متصورة في المعلومات المقدمة حتى الآن إلى الدول الأعضاء.

18- والواقع أن وثائق الأمانة تؤكد على تحديد مجالات الأولوية للعمل بالنسبة للمنظمة في الأقاليم باعتباره المسؤولية الرئيسية للممثلين الإقليميين¹¹. ومع ذلك، فإنه بالنظر إلى أن الممثلين الإقليميين لا يشاركون بصفة منتظمة في أي جهاز من أجهزة الأمانة معنية بصنع القرار أو أي جهاز داخلي استشاري فيها، ولا سيما في المجلس الاستشاري المعني

¹⁰ CL 119/REP، الفقرة 49.

¹¹ التعميم OCD/99/22 بشأن المسؤوليات والعلاقات.

بالبرامج والسياسات، فإن التقارير الإقليمية التي تقدم من أجل إعداد برنامج العمل العادي تتعرض لخطر أن تغطي عليها الأولويات الشاملة، التي يولي لها رؤساء المصالح في المقر مزيداً من الاهتمام أثناء عملية البرمجة. وبالنظر إلى أن التخطيط والرصد تتولى قيادتهما أساساً المصالح الموجودة في المقر (التي يُعتبر الموظفون الفنيون الموجودون في المكاتب الإقليمية مسؤولين أمامها على النحو المبين في الفصل الثالث)، فإن الأولويات الإقليمية متعددة التخصصات التي تحددها المؤتمرات الإقليمية قد يصعب، في حقيقة الأمر، تنفيذها وإعداد تقارير عنها. وقد أبدت الدول الأعضاء رغبتها في الماضي في أن ترى تحسينات في عملية إعداد تقارير تنفيذ البرامج من منظور كل إقليم¹². وفي إقليم واحد على الأقل أعربت الدول الأعضاء مرة أخرى عن شيء من القلق ودعت منظمة الأغذية والزراعة إلى أن تدرج في تقاريرها القادمة إلى المؤتمرات الإقليمية تقييماً أوضح لنتيجة الأعمال والأنشطة المضطلع بها في الإقليم¹³.

19- ومن الممكن أن يُذكر في هذا الصدد أن منظمة الصحة العالمية سعت جاهدة، بعد اعتمادها شكلاً شاملاً لميزانيتها البرنامجية، إلى الإبقاء على مدخلات المكاتب واللجان الإقليمية من خلال تقديم وثيقة مشروع الميزانية البرنامجية إلى اللجان الإقليمية قبل تقديمها إلى المجلس التنفيذي. أما منظمة العمل الدولية فقد نظمت اجتماعات مع كبار موظفي كل إقليم من أقاليمها في المقر لضمان أهمية مؤشرات وأهداف الأنشطة التشغيلية المدرجة في برنامجها وميزانيتها لفترة السنتين بالنسبة للأقاليم¹⁴.

← التوصية 1

جيم - قياس الأداء وإعداد تقارير عنه

20- كان التحدي الرئيسي الثاني الذي وُوجه في تنفيذ إطار البرمجة الجديد هو استحداث أدوات ملائمة لقياس تحقيق نتائج. والتشديد على استعراض النتائج وقياسها لاحقاً يمثل حجر الزاوية في البرمجة القائمة على تحقيق نتائج، والمبنية على إعلان واضح للأهداف البرنامجية من حيث النتائج التي يمكن قياسها لفترة محددة. وبما أن عملية البرمجة في منظمة الأغذية والزراعة يمكن أن توصف الآن بأنها "استراتيجية"، من حيث إنها تحدد بوضوح الأهداف الجامعة في المدى الطويل، فإنها قد لا تكون مع ذلك دقيقة بما يكفي لأن توصف بأنها "قائمة على تحقيق نتائج" تماماً.

21- وكما يرد وصفه في الفقرة 8 أعلاه، فإن الخطة المتوسطة الأجل 2002-2007 وقرت بالفعل لكل "كيان برامجي" أساساً منطقياً، وأهدافاً، ومخرجات، ومؤشرات، ولكن المؤشرات غالباً ما كان تعريفها غامضاً ولم يكن يتسنى العثور في الوثيقة إلا على بضعة أهداف يتقيد إنجازها بإطار زمني محدد. ولذلك فإن لجنة البرنامج، بعد أن استعرضت

¹² CL 117/2، الفقرة 31.

¹³ APRC/00/REP، موجز التوصيات الرئيسية.

¹⁴ تقرير مرحلي عن وضع الميزانية الاستراتيجية، GB.277/PFA/3.

الخطة المتوسطة الأجل 2002-2007، رأت أن هناك مجالاً لتحديد مؤشرات أكثر دقة وقابلية للقياس، لاسيما في حالة المشاريع الفنية. كذلك دعا المجلس، مع ترحيبه بالجهود المبذولة لتوفير مؤشرات، إلى جعل الصياغة في المستقبل أكثر وضوحاً¹⁵. وقد بُذلت جهود كبيرة فيما يتعلق بإعداد الصيغة الجديدة للخطة المتوسطة الأجل، التي تغطي الفترة 2004-2009، لتحسين صياغة الكيانات البرمجية، والإسهاب في الأساس المنطقي لكل كيان، وتحديد الواضح للناس والمنظمات الذين سيكونون المستفيدين النهائيين من تلك الكيانات. إلا أن المؤشرات لم تتقدم إلى المدى المتوقع.

22- ولقد كشفت الأمانة بصراحة للجنة البرنامج في دورتها التي عقدت في مايو/ أيار 2002 عن الصعوبات المستمرة التي تواجهها في وضع مؤشرات مجدية. وشددت الأمانة على وجه الخصوص على أنه بالرغم من إمكانية التحديد المعقول للمؤشرات أثناء التخطيط حتى مستوى معين، فإن "الطول البالغ لعلاقة السببية بين تقديم الكثير من المنتجات المعيارية لمنظمة الأغذية والزراعة إلى المستخدمين الأساسيين" من شأنه أن يتطلب عمليات أكثر تعقيداً للتحليل وإصدار أحكام في مرحلة لاحقة للتوصل إلى تقييم مجد للنتائج. وأشار أيضاً إلى أن "تكلفة القيام منهجياً بتجميع معلومات عن النتائج والآثار تزيد تناسبياً مع تزايد عدد الحلقات في سلسلة السببية"¹⁶.

23- ومعظم منظمات الأمم المتحدة تواجه نفس العقبات فيما يتعلق بتنفيذ البرمجة القائمة على تحقيق نتائج، ويحتاج جميعها إلى تحقيق توازن دقيق بين السعي إلى تحقيق الترابط والمساءلة من جهة وتعدد وتكليف تشغيل نظم الإدارة ووضع الميزانية من جهة أخرى. وقد أبرز، مثلاً، استطلاع أجرته مؤخراً وحدة التفتيش المشتركة للنهج القائم على تحقيق نتائج في الأمم المتحدة بعض هذه التحديات. وأشار التقرير إلى أن "من الواضح أن استخدام وضع الميزانية والتخطيط القائمين على تحقيق نتائج في سياق الأمم المتحدة أصعب من استخدامهما في سياق حكومة وطنية، وذلك بسبب عدد صناعات القرار (الدول الأعضاء)، وطبيعة الأنشطة البرمجية، وعدم دقة الأهداف، وعدم كفاية الارتباط بين الأهداف والموارد"¹⁷.

24- وبالنظر إلى الطابع التعاوني لبرامج الوكالات المتخصصة في الأقاليم والبلدان على وجه الخصوص، فإنها تواجه صعوبة متأصلة في تحديد ما تتوقع تحقيقه نتيجة لأعمالها، وقد تتردد الأمانات في طرح أهداف محددة كميّاً للإنجازات التي لا يتسنى دائماً عزوها بوضوح إليها بمعزل عن العناصر الفاعلة الأخرى. ولا تميز منظمة الأغذية والزراعة بين "الأهداف الشاملة للأعضاء" والأهداف الاستراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة في الإطار الاستراتيجي. وتحاول الخطة المتوسطة الأجل 2004-2009، من جانبها، التمييز بين "النتائج" (التي تحدد الاستخدام الفوري لكل مُخرج رئيسي من جانب شخص ما خارج الوحدة المعينة المنتجة له) و"الأهداف" (التي يجب أن تعتبر النتيجة المتوقعة لجميع نواتج كيان برامجي)، ولا تتضمن الخطة معلومات على مستوى النواتج، وهي ما تعترف بأنه قد "يؤدي إلى زيادة صعوبة

¹⁵ CL 119/11، الفقرات 7 و 8 و 12، و CL 199/REP، الفقرة 47.

¹⁶ PC 87/6.

¹⁷ JIU/REP/2002/2، النهج القائم على تحقيق نتائج في الأمم المتحدة: تنفيذ إعلان الأمم المتحدة للألفية.

قياس تلك النواتج وعزوها بطريقة مباشرة إلى أعمال منظمة الأغذية والزراعة". أما مؤشرات النواتج، التي ينبغي أن يكون من الأيسر عزوها، فسوف توضع على الإنترنت.

25- وتحاول وكالات أخرى، من قبيل منظمة الصحة العالمية، معالجة قضية عزو النواتج على مستوى الميزانية البرنامجية لفترة السنتين بالتمييز بوضوح في تلك الوثيقة بين "الأهداف" (وهي ما تلتزم منظمة الصحة العالمية به، أي ما تأمل أن تؤثر فيه) و "النتائج المتوقعة"، أو ما تتحمل أمانتها المسؤولية المباشرة عنه¹⁸. أما منظمة العمل الدولية فإنها توفر مؤشرات للأداء ذات أهداف محددة كمياً لجميع "أهدافها التشغيلية"¹⁹. إلا أن تعريف "الأهداف" لا يخلو من صعوبات بالنظر إلى أنه يفترض سلفاً أن المديرين قد أنشأوا بيانات أساسية يمكن قياس التغيير في ضوءها.

← التوصية 1

26- يبدو من المفيد أيضاً زيادة إيضاح السبيل إلى رصد التقدم المحرز نحو تحقيق المخرجات التي وردت في الخطة المتوسطة الأجل وفي برنامج العمل والميزانية وكيفية إبلاغ الأجهزة الرقابية بهذا التقدم، فضلاً عن زيادة سبل مضاهاة النفقات بهذه المخرجات. وفي منظمة الأغذية والزراعة اعتمدت الأجهزة الرقابية منذ أمد طويل على "تقريرين عن المسألة"، هما تقرير تنفيذ البرامج وتقرير تقييم البرامج. وكلاهما يعدهما مكتب البرنامج والميزانية والتقييم. وتشير الأمانة إلى أن تقارير تنفيذ البرامج سوف تتطور في المستقبل إلى وثائق ذات منظور أطول أجلاً، يشمل الفترة الزمنية للخطة المتوسطة الأجل، مما ينبغي أن يعزز تكاملها مع تقرير تقييم البرامج، والأخير هو تقرير عن عمليات تقييم مختارة تغطي عادة فترة ست سنوات أو أكثر. وفي الوقت ذاته يمثل حُسن توقيت الإبلاغ عن الأداء عنصراً أساسياً في كفاءة إمكانية إسهامه إسهاماً مفيداً في التخطيط والبرمجة، ومن الممكن النظر في إصدار تقارير أداء سنوية شديدة الإيجاز، في شكل جدول أو في شكل سردي، كتكملة للتقارير الجديدة عن تنفيذ البرامج.

دال - كفاءة القبول المؤسسي

27- تبين البحوث أن "إحدى الصعوبات التي يثيرها في الأغلب الممارسون الضالعون في إدخال تركيز على النتائج هي كفاءة التبني المؤسسي لها، أو [...] إيجاد ثقافة تنظيمية موجهة نحو تحقيق نتائج"²⁰. وهي تشدد أيضاً على أن إدارة التغيير بعناية، التي تنطوي على تثقيف وموارد وقيادة وتشاور، لا غنى عنها إذا كان المراد استيعاب النهج القائم على تحقيق نتائج فيما يتعلق بوضع الميزانية والإدارة في السلوك اليومي. وتدريب مديري البرامج على المفاهيم والأدوات المرتبطة بالبرمجة القائمة على تحقيق نتائج أمر لا غنى عنه على وجه الخصوص.

¹⁸ EB.107/INF.DOC./9

¹⁹ مؤشرات وأهداف الأداء، GB.279/PFA/7.

²⁰ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لجنة الإدارة العامة، PUMA (2002)7، الإدارة من أجل تحقيق نتائج.

28- وفي منظمة الأغذية والزراعة قُدم التدريب لـ 44 من أهل الخبرة، أو حوالي عشرة في المائة من الموظفين الفنيين في المصالح الفنية والاقتصادية، لتمكينهم من مساعدة زملائهم في تحسين صياغة الكيانات البرمجية، مع إيلاء المراعاة على وجه الخصوص لبيانات الكيانات، والمؤشرات، ووسائل تحقيقها²¹. وبينما تعتبر الأمانة هذه النسبة ملائمة، يلاحظ المفتشون أن التدريب اقتصر على المقر، وأن المديرين في المكاتب الإقليمية لم يستفيدوا منه حتى الآن. ومع أن وضع منهج للتعليم عن بعد على الشبكة الداخلية - وهو أمر قيد النظر حالياً - سيساعد في نشر أكثر استفادة لمعرفة أساسية بالبرمجة القائمة على تحقيق نتائج، ومن المؤكد أن يقلل من الموارد اللازمة، فمن المستبعد أن يكون فعالاً كمجموعة عناصر تدريبية منهجية تُرسل إلى الإدارات الموجودة في المقر وإلى المكاتب الإقليمية. فمثل هذا البرنامج التدريبي ينبغي أن يمتد ليشمل تقنيات التقييم الذاتي علاوة على العناصر المذكورة أعلاه التي جرى توفيرها لأهل الخبرة. وتتوافر حالياً بصورة حاسوبية مباشرة مبادئ توجيهية بشأن منهجية التقييم، ولكن ربما يلزم تدريب إضافي لكفالة قيام مديري البرامج بدمج المعلومات المستمدة من هذه التقييمات في عملية صنع القرار الخاصة بهم، واستخدام هذه المعلومات في إعداد تقارير عن نتائج برامجهم.

← التوصية 2

29- كذلك أظهرت التجربة في منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة أن التنسيق والتعاون بين القطاعات ينبغي تحقيقهما من خلال إيجاد ثقافة اتصال ومساءلة. ولذلك فإن النجاح في إيجاد مثل هذه الثقافة في منظمة الأغذية والزراعة (وفي ضمان تنفيذ مجالات الأولوية للعمل متعدد التخصصات) سيتوقف أولاً وقبل كل شيء على بذل جهود لتحويل موظفيها المقسمين إلى حد ما إلى فئات مستقلة، وشديدي التخصص، إلى موظفين أكثر تنقلاً وأكثر تنوعاً وأفضل تكاملاً كفريق شامل، دون فقدان مستوى الخبرة الفنية اللازم.

ثانياً - نظم الإدارة العامة

30- ينبغي أن تُفضي البرمجة القائمة على تحقيق نتائج إلى زيادة تفويض السلطة إلى مديري البرامج، مع تحويلها الاهتمام بعيداً عن المدخلات من الموارد والضوابط على العمليات، إلى التركيز على المخرجات وقياسات النواتج، والضوابط اللاحقة. وتفويض السلطة هذا ينبغي أن تدعمه نظم معلومات ملائمة. ومع أن كثرة من الإصلاحات التي اعتمدت منذ عام 1994 كان الدافع إليها هو الرغبة في زيادة الكفاءة والحاجة إلى تقليل التكاليف في وقت تناقص الموارد، فقد شكّلتها أيضاً إلى حد كبير الاختيارات المتسارعة من جانب المنظمة فيما يتعلق بالنظم الحاسوبية لمعلومات الإدارة.

ألف - ترشيد الهياكل، وتبسيط عملية صنع القرار، وتفويض السلطة

31- لقد وصف المدير العام هيكل المنظمة في عام 1994 بأنه "شديد المركزية"، وفي الوقت نفسه "مجزأ ومتفرق على نحو بالغ"، وأشار إلى أن الدول الأعضاء والإدارة على حد سواء حريصة بوجه خاص على إيضاح تميز وتكامل الأنشطة المعيارية والتنفيذية لمنظمة الأغذية والزراعة²². وثمة عدد من المقترحات الداعية إلى إحداث تغييرات في الهيكل التنظيمي، ترمي إلى تدارك أوجه القصور هذه، قُدم إلى المجلس وأقره. وعلى وجه الخصوص، أنشئت مصلحة جديدة للتعاون التقني هي الآن بؤرة العمل التنفيذي. وأنشئ أيضاً في عام 1995 مكتب لتنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية لتيسير أداء المكاتب الميدانية لوظائفها ولكفالة التفاعل الموضوعي والإداري الكافي بين جميع المستويات الجغرافية للمنظمة. وهيكل الأمانة الحالي الناتج عن ذلك يعتمد على ثماني مصالح رئيسية. وهو هيكل شفاف ويخلو من الغموض، وكما ذكر في الفصل الأول فإن صلاته بالاستراتيجيات الجامعة المعروضة في الإطار الاستراتيجي قد حُددت الآن صراحة في الخطة المتوسطة الأجل.

32- ولقد كانت أمانة منظمة الأغذية والزراعة أيضاً من بين المنظمات الأولى في منظومة الأمم المتحدة التي تُنشئ أداة داخلية للتشاور والتنسيق في شكل اجتماع للإدارة العليا. وهذا الاجتماع، الذي يُعقد مرة كل شهر في المتوسط، يرأسه المدير العام، أو يرأسه في حالة غيابه نائبه. ويشمل المشتركين في الاجتماع المدير العام/نائب المدير العام، وجميع رؤساء المصالح، ورؤساء المكاتب الأخرى المسؤولة مباشرة أمام المدير العام، بحسب الاقتضاء. وهم ينظرون في القضايا الهامة المتعلقة بالسياسات قبل مناقشتها بعد ذلك في المجلس الاستشاري للبرامج والسياسات، الذي يضم جميع مديري الأقسام والذي يجتمع شهرياً أيضاً. واجتماع الإدارة العليا يمكن أن يكون أداة قوية لزيادة الترابط البرمجي والإداري في المنظمة ولتحقيق تكامل جميع المصالح في فريق شامل، على النحو الذي تدعو إليه الفقرة 29.

²² "مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية لمنظمة الأغذية والزراعة"، في "إصلاح منظمة الأغذية والزراعة في الألفية الجديدة"، 2000.

33- ومع ذلك، يبدو أنه لم يحقق هذه الإمكانية تماماً، ربما لأنه ليس شاملاً بدرجة كافية ولأن الموظفين بوجه عام لا يعتبرونه شفافاً بدرجة كافية. وهو لا يشمل، على وجه الخصوص، الممثلين القطريين إلا إذا تصادف وجودهم في المقر. وبينما اختارت وكالات متخصصة أخرى من قبيل اليونسكو أو منظمة الصحة العالمية أن تضع على شبكتها الداخلية مضبوطات أو على الأقل موجزاً للمناقشات التي تجريها الهيئات الداخلية على غرار اجتماع الإدارة العليا، فإن المعلومات المتعلقة بجدول أعمال اجتماع الإدارة العليا لمنظمة الأغذية والزراعة ومناقشاته وتوصياته لا تحال إلى غير المشتركين إلا إذا رُئي أن ذلك مهم وملئم لجمهور أوسع نطاقاً. ويحدث ذلك من خلال أي عدد من الوسائل، من بينها: قيام المشتركين بإحالة النتائج الرئيسية إلى مرؤوسيه؛ والرسائل الحاسوبية؛ والاجتماعات المخصصة؛ أو من خلال الإصدارات الإدارية التنظيمية من قبيل نشرات المدير العام أو المنشورات الإدارية التنظيمية. وعموماً، وعلى الرغم من نقل سلطة المعاملات إلى مديري البرامج (الموصوف أدناه)، وجد المفتشون أن واقع الأمانة يظل فيما يبدو هو كونها تتسم بمركزية صنع القرار فيها مع قدر محدود من استشارة الموظفين أو المديرين خارج نطاق مكتب المدير العام.

← التوصية 3

34- ومن بين التغييرات الهيكلية الهامة الأخرى التي حدثت خلال السنوات الثماني الماضية، فإن إنشاء وحدات المعاونة الإدارية في كل مصلحة، الذي أعقبه تصفية تلك الوحدات وإحلال إدارة مركزية للدعم الإداري محلها، كانا سببين قويين في البداية لعدم الاستقرار، وإن ذكر بأن العملية بأكملها قد حققت في نهاية المطاف وفورات في التكلفة. وقد أنشئت وحدات المعاونة الإدارية أصلاً كجزء من مجموعة أوسع نطاقاً من تدابير إعادة الهيكلة التي جرت في الفترة المالية 1994-1995 لتوفير دعم تنظيمي مباشر للمصالح الموجودة في المقر، ولتوحيد موظفين إداريين على مستوى المصالح كانوا حتى ذلك الحين متفرقين على نطاق واسع. ومن ثم قُسم عبء العمل الإداري الداعم لأنشطة المنظمة في المقر بين الوحدات المركزية في مصلحة الشؤون الإدارية والمالية (التي كانت تكفل أساساً الاتساق والإرشاد العامين) ووحدات المعاونة الإدارية في مختلف المصالح (التي كانت تعد معظم المعاملات الإدارية في النظم الجامعة).

35- إلا أن تدابير أخرى لإعادة الهيكلة أُعلنت في برنامج العمل والميزانية للفترة 2000-2001 تضمنت إنهاء وجود وحدات المعاونة الإدارية في المقر، حيث إن إدخال نظم المعلومات الإدارية القائمة على نظام أوراكل وما يرتبط به من نظم لتحل محل النظم الموروثة (انظر أدناه) أثر تأثيراً كبيراً على ترتيبات العمل في المجالات الإدارية. فعلى وجه الخصوص، أدت زيادة سهولة وصول الموظفين غير المتخصصين إلى تلك النظم فضلاً عن تعزيز قدرات إعداد التقارير إلى تمكين أمناء الميزانية من المبادرة بإجراء معاملات مباشرة في النظام بدلاً من الاعتماد على موظفي وحدات المعاونة الإدارية مثلما كان يحدث من قبل. بيد أن عدداً من المعاملات المالية والمعاملات المتعلقة بالموارد من الأفراد التي تتسم بالتعقيد لم يتسن تبسيطها بدرجة تكفي لأن يؤديها موظفون في المصالح الفنية، ومن ثم كانت تُسند إلى هيكل مركزي للدعم الإداري (إدارة الدعم الإداري) يقدم تقاريره إلى المدير العام المساعد للشؤون الإدارية والمالية. ولذلك فإن إدارة الدعم الإداري تقدم الآن إلى المصالح الموجودة في المقر وإلى المكتب الإقليمي لأوروبا خدمات في مجال شؤون العاملين وخدمات مالية محدودة. وبينما تجري معاملات نيابة عن أمناء الميزانية، فإن سلطة الموافقة منوطة بالمصلحة التي تقدم الإدارة

الخدمة لها. وتشير الأمانة أيضاً إلى أن هذا قد أدى إلى وفورات كبيرة من وفورات الحجم²³، وأنه قد أصبح من المتوقع الآن بعد إدخال نموذج أوراكل للموارد البشرية أن تبادر مباشرة الوحدات المعنية بإجراء الكثير من المعاملات المتعلقة بشؤون العاملين.

36- ولقد كان أثر هذه التغييرات عميقاً، سواء من زاوية إنسانية أو فيما يتعلق بمعالجة المعاملات. وجرى التحول تدريجياً، لإتاحة ما يلي: تأقلم المستخدمين مع الأدوار الجديدة؛ ومعالجة نقل أو انتهاء خدمة الموظفين الذين لم تعد ثمة حاجة إلى مناصبهم؛ وترسيخ وجود إدارة الدعم الإداري، واستخدام الوظائف من وحدات المعاونة الإدارية عند تصفيتها. وفي الوقت ذاته أُنيط بعض الوظائف، من قبيل التحقق من مطالبات ومدفوعات نفقات السفر، بقسم الشؤون المالية، الذي كان ضالماً عن كثب في تركيب نظام أوراكل. وتعترف الأمانة بأن قسم الشؤون المالية واجه بعض الصعوبات، نتيجة لحجم العمل الذي أسند إليه ونتيجة لتقدير الموارد اللازمة لقيامه بهذا العمل تقديراً أقل مما يجب.

37- أما موظفو السكرتارية والكتابة في المصالح الموضوعية الذين يفتقرون إلى خبرة بالمسائل الإدارية فقد وجدوا بعد أن تلقوا دورة مكثفة شديدة الإيجاز أنهم سيصبحون "المبادرين" بعدد كبير من المعاملات، من بينها: معالجة أذونات السفر؛ والتعاقد مع الخبراء الاستشاريين؛ وتقديم طلبات الشراء وخطابات الموافقة واتفاقات القروض واجبة السداد - وجميعها واجبات إدارية كان يؤديها سابقاً موظفون متخصصون. وقد عالج التدريب في معظمه نقل المهارات الفنية لعمليات محددة، ولكنه لم يساعد بالضرورة الموظفين على تفهم السبب المنطقي وراء تصميم العملية، أو أدوارهم ومسؤولياتهم الجديدة الناجمة عنها.

38- وهذا التحول في المسؤوليات من جانب موظفي فئة الخدمات العامة لا يرتبط فقط بمشروع أوراكل، ولا هو فريد بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة، حيث إن تأثير التقانة وتغير المتطلبات التنظيمية قد دفعا معظم أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص على السواء إلى إعادة النظر في توصيفات الوظائف والخصائص المطلوب توافرها في الموظفين معاونين لديهم، الذين تطورت تطلعاتهم الوظيفية. إلا أن تأثير التغيير لم يُقدر بالتأكيد حق قدره في منظمة الأغذية والزراعة، ولم توضع الميزانية الكافية الضرورية لتيسيره من خلال الاتصالات والتدريب المستفيذين. ولذلك يرحب المفتشون باستعراض فئة الخدمات العامة الجاري حالياً في الأمانة. إلا أنهم يلاحظون أن النتائج الأولية لذلك الاستعراض كان ينبغي، وفقاً للصلاحيات الأصلية للاستعراض، تقديمها إلى لجنة الموارد البشرية في يونيو/ حزيران 2001، لا في يوليو/ تموز 2002، عندما قدمت في النهاية. ومن المقرر تقديم التقرير الختامي إلى اللجنة في نهاية عام 2002، وسيكون من المهم كفالة التزام الأمانة بجدولها الزمني فيما يتعلق بتنفيذ التقرير (الذي تؤكد أنه سيُنفذ بحلول نهاية عام 2004)²⁴.

²³ وفقاً لبرنامج العمل والميزانية 2002-2003 (C 2001/3)، يبلغ صافي الوفورات التي تعزى إلى إنشاء إدارة الدعم الإداري زهاء

3 ملايين دولار أمريكي في كل سنة.

²⁴ الخطة متوسطة الأجل 2004-2009، CL 123/7، الفقرة 872.

39- كذلك بينما تلقى موظفو الفئة الفنية المعنيون تدريباً فيما يتعلق بعدد من المسؤوليات الجديدة بصفتهم أمناء ميزانية، فإنهم ربما لم يحصلوا على معلومات أساسية كافية عن القواعد واللوائح الإدارية التنظيمية العامة للمنظمة التي تشكل إطار هذه المسؤوليات. ومن ثم فإن هذه القواعد واللوائح ربما لم يحدث تقييد بها على الدوام. وعلاوة على ذلك يبين استقصاء أولي أجرته رابطة هؤلاء الموظفين أن موظفي الفئة الفنية العاملين في المصالح الفنية يستنكرون عموماً الوقت الإضافي الذي يتوجب عليهم الآن إنفاقه على المسائل الإدارية. فضلاً عن ذلك فإنهم يشعرون أن الدعم الإداري الذي يقدم الآن أقل فعالية عموماً مما كان سابقاً، وأن وفورات التكلفة التي تحققت من إلغاء وحدات المعاونة الإدارية قد فاقتها إلى حد كبير التكاليف المتكبدة داخل الأقسام الفنية²⁵.

40- ولقد كان تنفيذ مشروع أوراكل وقرار أن تكون لأمناء الميزانية سلطة المبادرة بإجراء معاملات والموافقة عليها ينطويان على "ثورة ثقافية" في المنظمة، ومن المؤكد أن الحاجة إلى إدارة التغيير وإلى تدريب وإرشاد بشأنه لم تقدر حق قدرها. والواقع أن وثيقة برنامج العمل والميزانية للفترة 2000-2001 حذرت من أنه كان من الأفضل، من الناحية المثالية، في ضوء الخبرة التشغيلية المحدودة فيما يتعلق بنظام أوراكل، عدم إجراء تعديلات في الهياكل التنظيمية إلا في فترة السنتين التالية. ومن ثم بالنظر إلى أن تغييرات عديدة في الهياكل والعمليات أدخلت بتسرع لمواجهة تخفيضات الميزانية المفروضة، لم تجر دراسة دقيقة لتحديد العمليات التي يمكن تبسيطها بفعالية وتحديد القرارات التي يمكن تفويضها بفعالية قبل تنفيذها. ونتيجة لذلك حدث في بعض الأحيان خلط بين التفويض الحقيقي للسلطة والتدابير الرامية إلى نقل المهام الكتابية داخل الأمانة من مصلحة الشؤون الإدارية والمالية إلى المكاتب الفنية، مع أن بعض هذه المهام كان من المحتمل أن تؤديه وحدات الخدمات المشتركة على نحو أكثر فعالية.

41- وينبغي الآن وضع خطة عمل عامة واتخاذ قرار بشأن السياسات فيما يتعلق بتحديد مجالات المسؤولية التي تقتضي الاحتفاظ مركزياً بالسلطة الإدارية بشأنها، وتلك التي تتيح حقاً تفويض السلطة لصالح نظام إداري أكثر كفاءة. وينبغي أيضاً أن يبقى قيد الاستعراض الدقيق الفصل بين الإدارات المركزية التي تعني بوضع السياسات (من قبيل قسم إدارة الموارد البشرية وقسم الشؤون المالية) والإدارات التي تقتصر على تقديم الخدمات (إدارة الدعم الإداري)، وذلك لكفالة وجود اتصال كاف بين الإدارات الأولى والإدارات الثانية.

42- وعلاوة على ذلك، لا ينبغي أن تقتصر خطط العمل على تحديد الدعم والإرشاد التكميلي اللذين يجب تقديمهما للمصالح الفنية لكي تفي بمسؤولياتها الجديدة، بل وينبغي أن تشمل أيضاً الوسائل التي سيقدم من خلالها هذا الدعم وهذا الإرشاد. وينبغي أن تتاح معلومات حديثة لمديري البرامج وللموظفين بوجه عام في المقر وفي المكاتب الميدانية، وأن يكون من السهل وصولهم إلى تلك المعلومات. وما زال يتعين تحديث دليل التعليمات الإدارية في منظمة الأغذية والزراعة حديثاً كاملاً، رغم إنشاء "مكتب للمساعدة" وصفحة لـ MMS على الشبكة الداخلية، واضطلاع قسم الموارد البشرية مؤخراً باستعراض شامل للنظام الأساسي لشؤون الموظفين والإجراءات المتبعة في هذا الصدد في منظمة الأغذية والزراعة. وتتواصل الجهود لإتاحة الدليل تدريجياً مباشرة على الحاسوب من خلال الشبكة الداخلية (الإنترنت) وعلى قرص

²⁵ رابطة موظفي الفئة الفنية، نتائج استقصاء أوراكل لرابطة موظفي الفئة الفنية، أكتوبر/ تشرين الأول 2000.

مدمج - ذاكرة قراءة فقط. وعلاوة على ذلك، بينما بُدّل جهد محمود لتوضيح المسؤوليات والتسلسل القيادي لكل وحدة تنظيمية في جميع المواقع من خلال إصدار تعميم بشأن المسؤوليات والعلاقات في عام 1999²⁶، اتضح للمفتشين أن التعميم يتضمن بعض أوجه عدم الاتساق (انظر الفصل الثالث) التي ينبغي إما تصحيحها أو تبريرها.

43- وأخيراً، يجب تفويض السلطة على نحو يتناسب مع متطلبات المسؤولية. ولذا ثمة حاجة إلى إيجاد إطار ملائم للمساءلة في أمانة منظمة الأغذية والزراعة تقوم عليه عملية تفويض السلطة هذه، وإلى دور رسدي مضاعف يُعهد به إلى الأقسام والإدارات التي تقدم دعماً مشتركاً وتؤدي وظائف إدارية. وكما أشير إليه في الفصل الرابع، فإن النظام الحالي لتقييم الأداء لا يفي بالمراد، وليس واضحاً كيف سيخضع مديرو البرامج والموظفون للمساءلة عن أدائهم. وبينما تذكر الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 أنه سيوضع نظام لإدارة الأداء - يستند إلى خطط العمل التي تعكس الأهداف الجامعة للمنظمة علاوة على ربط الأداء الفردي بأداء الوحدات المعنية²⁷ - لم يُذكر موعد محدد أو طرائق تفصيلية لتنفيذ ذلك النظام.

← التوصية 4

باء - نظم معلومات الإدارة

44- ثمة عنصر آخر لازم لتفويض السلطة الفعال إلى مديري البرامج هو وجود نظم معلومات جامعة آنية تتيح لهم إمكانية الوصول إلى المعلومات اللازمة كما تمكنهم من أداء المعاملات التي أسندت المسؤولية عنها إليهم. ولقد أقرت لجنة المالية في دورتها الثامنة والسبعين التي عقدت في عام 1994 اقتراح الأمانة الداعي إلى الاستعاضة عن النظم الموروثة (المكونة أساساً من نظام للمعلومات المالية ونظام لمعلومات شؤون العاملين معروفين باسم FINSYS وPERSYS)، التي لم يعد من الممكن أن تفي بالاحتياجات الأساسية للمنظمة في ظل تطبيقات نظام أوراكل. وكان من المتوقع أصلاً أن يبدأ تشغيل النظام الجديد في 1 يناير/ كانون الثاني 1998، وأن تبلغ تكلفة المشروع مبلغاً يقدر بثمانية ملايين دولار أمريكي²⁸.

45- والواقع أن النظام المالي الجديد، كجزء من المرحلة الأولى من المشروع، التي تغطي جميع عمليات المعاملات المالية لمنظمة الأغذية والزراعة على نطاق العالم، بدأ تشغيله في منتصف مايو/ أيار 1999. أما المرحلة الثانية من المشروع، التي تغطي نموذجي الميزانية والموارد البشرية (بما في ذلك كشف المرتبات)، فقد أرجئ استحداثها من الفترة المالية 1998-1999 إلى الفترة المالية 2000-2001، ثم إلى فترة السنتين الحالية، حيث إن التمويل المخصص لها

²⁶ .OCD/99/22

²⁷ الخطة متوسطة الأجل 2004-2009، CL 123/7، الفقرة 877.

²⁸ كان الاستثمار الأصلي في عام 1995 من أجل الصفقة نفسها هو 1.8 مليون دولار أمريكي.

استُخدم في إنجاز العمل المتعلق بالمرحلة الأولى. ولم يُذكر موعد مستهدف لإنجاز المرحلة الثانية، حيث إنه سيعتمد كلية على توافر التمويل²⁹.

46- ولقد بلغ الاستثمار الإجمالي لتنفيذ المرحلة الأولى، من بداية المشروع حتى نهايته في عام 2000، مبلغ 22 مليون دولار أمريكي، لا تشمل تكاليف الموظفين الداخليين. أما الاستثمارات التكميلية في الفترة 2002-2003 لتوطيد المرحلة الأولى والانتقال إلى إصدار جديد لتطبيقات أوراكن المالية فستبلغ زهاء مليون دولار أمريكي. وفيما يتعلق بالمرحلة الثانية من مشروع أوراكن من المتوقع أن تبلغ تكاليفها 12 مليون دولار أمريكي (لا تشمل أيضاً تكاليف الموظفين الداخليين، التي تجعل المجموع يبلغ 22 مليون دولار أمريكي). ولذلك فإن التكلفة الإجمالية التي ستتحملها منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بمشروع أوراكن ستكون 35 مليون دولار أمريكي على الأقل، لا تشمل التكاليف التي تتحملها الأقسام المالكة فيما يتعلق بالخبرة الفنية الوظيفية والدعم المقدم لعملية التنفيذ.

47- وجدير بالذكر أن التكلفة الإجمالية لمشروع نظام المعلومات الإدارية المتكاملة - في الأمم المتحدة - الذي تم تنفيذه في عام 2000 كمشروع وأصبح راسخاً منذ ذلك الحين كخدمة دائمة في الأمانة العامة - قُدرت بمبلغ 78.6 مليون دولار أمريكي، من بينها خدمات تعاقدية بمبلغ 46.7 مليون دولار أمريكي³⁰. وفي اليونيسكو قُدرت الميزانية الإجمالية لإجراء عملية إحلال نظم جديدة محل نظمها المتعلقة بالميزانية والمالية والموارد البشرية وكشف المرتبات بمبلغ 19 مليون دولار أمريكي³¹. وفي منظمة العمل الدولية خُصص رأس مال أولي قدره 25 مليون دولار أمريكي لتحسين مستوى النظم الحاسوبية المالية والمتعلقة بالمشتريات والموارد البشرية³². وفي منظمة الصحة العالمية تقدر التكلفة الإجمالية لمشروع إجراء عملية إحلال نظم جديدة محل نظمها الأساسية المتعلقة بالميزانية والمالية والموارد البشرية وكشف المرتبات والمشتريات بمبلغ 50 مليون دولار أمريكي على مدى فترة ثلاث إلى أربع سنوات³³.

48- وقد لا تكون المقارنات بين المشاريع التي يختلف نطاقها وتختلف طرائقها اختلافاً واسعاً مقارنات مجدية إلى حد كبير. إلا أن ما تدلل عليه هذه الأرقام بوضوح، من الناحية الأخرى، هو أن هذه المشاريع جميعها تحتاج إلى استثمارات كبيرة من منظمات الأمم المتحدة على مدى عدة فترات مالية متتالية؛ وأن الاستثمارات غالباً ما كان تقديرها أقل مما يجب، وأن فوائدها المباشرة يصعب قياسها في بعض الأحيان. وفي منظمة الأغذية والزراعة تشير الأمانة إلى أنه من خلال تنفيذ المرحلة الأولى: خُفضت التكاليف الإدارية (لاسيما من خلال إنشاء إدارة الدعم الإداري على النحو الموصوف أعلاه)؛ وجرى ترشيد وتحسين عمليات المحاسبة؛ وتحقق قدر كبير من لامركزية الإدارة المالية. وبوجه عام يرى المستخدمون أن تنفيذ مشروع أوراكن قد حَسَّن بالفعل إمكانية الوصول إلى البيانات وموثوقيتها، وأنه يتيح قدرات

²⁹ FC 1999/13.

³⁰ مشروع نظام المعلومات الإدارية المتكاملة، التقرير المحلي الثالث عشر المقدم من الأمين العام، A/56/602.

³¹ تقرير المدير العام عن عملية الإصلاح، الجزء الثاني (الأدوات الإدارية الجديدة)، EX/5164.

³² حساب تقانة نظم المعلومات، GB. 283/PFA/3.

³³ الصناديق المتجددة والصناديق الأخرى الطويلة الأجل، EB109/22.

رصد لم تكن موجودة في النظم السابقة. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أيضاً أن "المفاهيم والهياكل والأسس اللازمة لدعم منظمة الأغذية والزراعة بفعالية وكفاءة أكثر أصبحت قائمة"³⁴.

49- ومع ذلك يلاحظ المفتشون أن بعض الأهداف الأولية لمشروع أوراكل لمنظمة الأغذية والزراعة، من قبيل تحقيق بنية نظام متكاملة ومبسطة، لم تتحقق بالكامل. وقد أجرى مراجع الحسابات الخارجي بالفعل مراجعة موسعة لتنفيذ النظام المالي الجديد لحل فيها عيوب مشروع أوراكل، التي أدت إلى تأخيرات وإلى تجاوز الميزانية وإلى مشاكل رئيسية في التنفيذ أثناء الشهور القليلة الأولى، من حيث التصور والإدارة والتمويل والتوظيف³⁵. وقد وجدت المراجعة أن العملية كانت معيبة إلى حد بالغ، وأنها تسببت في اختلالات هامة في الإبلاغ المالي.

50- وستصدر وحدة التفتيش المشتركة ذاتها قريباً تقريراً بعنوان "إدارة المعلومات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: نظم المعلومات الإدارية"، قدمت منظمة الأغذية والزراعة وثائق مستفيضة من أجل إعداده. ولذلك فإن الاستعراض الحالي لا يلزم أن يتعرض بتفصيل أكبر لتاريخ تنفيذ مشروع أوراكل أو للجوانب التقنية من ذلك التنفيذ. بيد أن المفتشين يعتقدون أن من الواجب إبراز عدد من النقاط الهامة المتعلقة بالطريقة التي اختارت بها المنظمة واستحدثت ونفذت نظام معلوماتها الإدارية، باعتبار أن هذه النقاط ترتبط ارتباطاً وثيقاً باختيارات إدارية وتنظيمية هامة من جانب المنظمة في السنوات الأخيرة، وباعتبار أنها قد تفيد منظمات أخرى عند إقدامها على تنفيذ مشاريع مماثلة.

51- ويتعلق الدرس الأول بالحاجة إلى التحديد الدقيق للمتطلبات العملية قبل اختيار نظام تخطيط موارد المؤسسة أو نظام آخر. وقد شدد مراجع الحسابات الخارجي على "الطريقة المتسارعة التي أرسيت بها العقود الأهم" فضلاً عن "أن شراء تطبيقات أوراكل تم على أساس تحديد غير كافٍ لمتطلبات المنظمة". ووصف أيضاً المشاكل التي واجهت منظمة الأغذية والزراعة في استحداث وتنفيذ نظام المحاسبة الميدانية، الذي استخدم لغرض معالجة المعاملات في المكاتب الميدانية الصغيرة عندما تبين أن ضعف الاتصال عن بعد، والافتقار إلى خبرة فنية محاسبية، والحاجة إلى قدر ضخم من التدريب والمساعدة الداعمة، هي أمور من شأنها أن تجعل من المستحيل بالنسبة لتلك المكاتب استخدام تطبيقات أوراكل. وعلاوة على ذلك لم تؤخذ في الاعتبار على نحو كافٍ في تصميم النظام الاحتياجات المحددة للمستخدمين في الميدان، ولاسيما العمليات المرتبطة بالبرامج الميدانية. وفي منظمة العمل الدولية - التي بدأت في تنفيذ المشروع الخاص بها في وقت أحدث عهداً واستطاعت لذلك أن تستفيد من خبرات المنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة - أعدت أربع وثائق رئيسية قبل اختيار البرامج التي تلبى الاحتياجات العملية الأساسية لمكتب العمل الدولي، والتي تتضمن مجموعة حالات تجريبية شاملة ترمي إلى تأكيد أن البرامج تفي تماماً باحتياجات منظمة العمل الدولية³⁶.

← التوصية 5

³⁴ الحسابات المراجعة، منظمة الأغذية والزراعة 1998-1999، C/2001/5، الفقرات 176 إلى 209.

³⁵ المرجع نفسه.

³⁶ صندوق تقانة نظم المعلومات، GB.283/PFA/3.

52- لقد أبرزت أيضاً الصعوبات التي تعرضت لها منظمة الأغذية والزراعة أهمية اكتساب "كفاءات إلكترونية" أساسية. وتعترف الأمانة بأن الكفاءات اللازمة (من قبيل وجود موظفين مدربين، وثقافة جامعة موجهة إلى تقانة المعلومات، وآليات إلزامية راسخة، وأساليب عمل لاستخدام النظام استخداماً فعالاً، وما إلى ذلك) لم تكن موجودة للتأقلم بنجاح سواء مع تنفيذ النظام الجديد أو مع الأثر الذي سببته على المنظمة. وبدلاً من ذلك جرت عملية بناء تلك الكفاءات مع مضي المنظمة قدماً في تنفيذ النظام الجديد، مما أثر تأثيراً خطيراً على تحقيق النتائج المتوقعة في الوقت المحدد. وكما نوقش أعلاه، كانت هناك مقاومة للتغيير ناجمة عن افتقار إلى معلومات بشأن النهج الجديد فيما يتعلق بالعمل وكذلك بشأن النظام الجديد. وعلاوة على ذلك فإن عدم كفاية فهم إمكانيات النظام كان معناه أن مستخدمي كثيرين، لاسيما أولئك البعيدين عن المقر، فشلوا مع ذلك في الاستفادة الكاملة من هذه الإمكانيات، من قبيل استرجاع المعلومات من مستودع البيانات الجديد. وقد واجه معظم المنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة مشاكل مماثلة في هذا المجال. ولم تبلغ النظم الجديدة لبعضها مرحلة الاستقرار إلا بعد انقضاء ما يصل إلى سنة بعد بدئها، ومن المرجح فيما يتعلق بجميع تلك المنظمات أن يستغرق المستخدمون وقتاً أطول بكثير لكي يستوعبوا تماماً النظم الجديدة في عادات عملهم.

53- والصعوبة الرئيسية الثالثة التي برزت في هذه العملية هي شبه استحالة اعتماد منظمات الأمم المتحدة على الهيكل التمويلي ذي السنتين للميزانية العادية من أجل تمويل الاستثمارات طويلة الأجل لتقانة المعلومات. وقد ذكرت الأمانة بوضوح أن كثرة من العقبات التي واجهتها المنظمة فيما يتعلق بمشروع أوراكل كانت ترجع إلى "ما يعانيه من نقص شديد في الموظفين ومن نقص شديد في التمويل منذ البداية"، وأن "الكفاح في سبيل الحصول على الموارد الكافية لعب دوراً رئيسياً في عدم قدرة منظمة الأغذية والزراعة على معالجة المشاكل وإيجاد حل لها بسرعة"³⁷. واقترح المدير العام، علاوة على الأربعة ملايين دولار أمريكي التي كانت مخططة أصلاً في إطار برنامج العمل والميزانية للفترة 1996-1997، رصد اعتماد تكميلي بمبلغ 20 مليون دولار أمريكي، لم يُوافق عليه. ولم ينجح أيضاً نداء وجه إلى الجهات المانحة لتقديم تبرعات لدعم المشروع. ولذلك لم تتمكن الأمانة في كل فترة سنتين سوى من الاستفادة من الميزانية المخصصة لتلك الفترة، مما لم يتح لها أن تتحمل مصروفات على المستوى اللازم لمشروع بهذا الحجم.

54- وثمة وكالات أخرى من وكالات الأمم المتحدة إما واجهت أو تواجه حالياً تحديات مماثلة في جهودها الرامية إلى تمويل إجراء عملية إحلال نظم جديدة محل نظمها الموروثة. وقد اختارت عدة وكالات منها أن تُنشئ حسابات أمانة لاجتذاب موارد من خارج الميزانية. فأنشأت منظمة الصحة العالمية، على سبيل المثال، صندوقاً لتقانة المعلومات، سيمول عن طريق اعتماد من الميزانية العادية ومصادر أخرى (منها مثلاً الحساب الخاص لتكاليف تقديم الخدمات)، ولكن المقصود منها أيضاً هو اجتذاب تبرعات³⁸. إلا أنه حتى منتصف عام 2002 لم تكن قد وردت أي تبرعات من هذا القبيل. وفي اليونسكو دعا المؤتمر العام الدول الأعضاء إلى تقديم تبرعات لحساب خاص أنشئ من أجل إحلال نظم جديدة محل النظم الموروثة، إلا أن ثلاثة تبرعات فقط كانت قد وردت فعلاً في نهاية سنة 2000؛ أحدها بمبلغ

³⁷ JM 2000/3

³⁸ الصناديق المتجددة والصناديق الأخرى طويلة الأجل، EB109/22.

مليونين من دولارات الولايات المتحدة وأحدها بمبلغ 500 000 يورو، وأحدها بمبلغ 750 000 جنيه إسترليني، بحيث بلغ المجموع زهاء 3.6 مليون دولار أمريكي³⁹. وقد دفع ذلك المدير العام لليونسكو إلى إعلان أن "خيار التبرعات من الدول الأعضاء من الواضح أنه ليس خياراً صالحاً"⁴⁰.

55- ولذلك فإن أي تدبير للتمويل حتى وإن كان يمثل مزيجاً من الميزانية العادية والمصادر الطوعية قد لا يكفي لتأمين تمويل وافٍ، وهو تمويل ربما لا يمكن توفيره إلا من خلال اتخاذ هيئات الإدارة قراراً بتوظيف استثمار كبير "مرة واحدة غير متكررة" في نظم إدارة المعلومات. ففي منظمة العمل الدولية، على سبيل المثال، وافق المؤتمر على إنشاء صندوق لنظم تقانة المعلومات برأسمال أولي قدره 25 مليون دولار أمريكي، يمول من فائض الميزانية العادية للفترة 1998-1999. ومع ذلك قد تنشأ حالة مماثلة في منظمة الأغذية والزراعة، حيث يتضمن قرار المؤتمر 2001/6 المتعلق باستخدام المتأخرات اعتماداً قدره 24.7 مليون دولار أمريكي لإقامة نظم إدارية جامعة إذا ومتى توافرت أموال إضافية للمنظمة في شكل دفع متأخرات الاشتراكات. إلا أن هذا يظل أمراً افتراضياً، ويعتقد المفتشون أنه ينبغي توفير أساس مالي أكثر متانة لهذه النفقات ولما يماثلها من نفقات كبيرة "مرة واحدة غير متكررة"، مثلما اقترح المدير العام في أحدث خطة متوسطة الأجل⁴¹.

← التوصية 6

56- في الوقت نفسه، واستناداً إلى الخبرات المتعلقة بالمرحلة الأولى، قررت أمانة منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بالمرحلة الثانية من مشروع أوراكل أن تقدم إلى الدول الأعضاء تقديراً واضحاً وشاملاً لتكلفة المرحلة بأكملها، وأن تتبع فيما يتعلق بها نهجاً متدرجاً خطوة خطوة: بحيث تغطي المرحلة الأولى دراسة وترشيد الإجراءات الحالية؛ وتغطي المرحلة الثانية التصميم الفعلي للنظام؛ وتغطي المرحلة الثالثة تنفيذه. أما النطاق ومدى العمل المتعلق بتطوير النظام الذي سيجري الاضطلاع به في الفترة 2002-2003 فسوف يتحددان تحديداً واقعيّاً بحسب الموارد التي تتوافر في فترة السنتين.

³⁹ تقرير المدير العام عن عملية الإصلاح، الجزء الثاني (الأدوات الإدارية الجديدة)، EX/5164.

⁴⁰ خطاب ألقاه المدير العام لليونسكو في اجتماع الإعلام والتحاوور الذي عقده المجلس التنفيذي، 23 DG/2001/24 فبراير/ شباط 2001.

⁴¹ الخطة متوسطة الأجل 2004-2009، CL 123/7، الفقرات 31 إلى 34.

ثالثاً - اللامركزية

57- تنص المادة العاشرة من دستور منظمة الأغذية والزراعة على أن "للمدير العام أن ينشئ مكاتب إقليمية ومكاتب إقليمية فرعية بموافقة المؤتمر"، وأن "للمدير العام أن يعين موظفين للاتصال بدول أو مناطق معينة، بشرط موافقة الحكومة المعنية على ذلك". ويرد أدناه في الجدول 1 تلخيص للوجود الإقليمي الحالي لمنظمة الأغذية والزراعة. وفي عام 1994 وافق المجلس على سياسة معززة للامركزية من خلال تقوية المكاتب الإقليمية وإنشاء خمسة مكاتب إقليمية فرعية، بين تدابير أخرى.

الجدول 1- الوجود الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة في عام 2002

الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	أوروبا	آسيا والمحيط الهادي	أفريقيا	
القاهرة (مصر)	سانتياغو (شيلي)	روما (إيطاليا)	بانكوك (تايلند)	أكرا (غانا)	5 مكاتب إقليمية
مكتب إقليمي فرعي لشمال أفريقيا، تونس (تونس)	مكتب إقليمي فرعي لمنطقة البحر الكاريبي، بريدجتاون (بربادوس)	مكتب إقليمي فرعي لمنطقة أوروبا الوسطى والشرقية، بودابست (هنغاريا)	مكتب إقليمي فرعي لجزر المحيط الهادي، ألبا (ساموا)	مكتب إقليمي فرعي لمنطقة الجنوب الأفريقي وشرق أفريقيا، هاري (زمبابوي)	5 مكاتب إقليمية فرعية
7 مكاتب قطرية (في لبنان، إيران، العراق، موريتانيا، المغرب، سوريا، اليمن)	18 مكتباً قطرياً (في بوليفيا، البرازيل، كولومبيا، كوستاريكا، كوبا، الجمهورية الدومينيكية، إكوادور، السلفادور، هايتي، هندوراس، جامايكا، المكسيك، نيكاراغوا، بنما، بيرو، ترينيداد وتوباغو، أوروغواي، فنزويلا)	مكتب قطري واحد (في تركيا)	13 مكتباً قطرياً (في أفغانستان، بنغلاديش، الهند، إندونيسيا، كمبوديا، الصين، لاوس، سري لانكا، ميانمار، نيبال، باكستان، الفلبين، فيتنام)	35 مكتباً قطرياً (في أنغولا، بنان، بوركينا فاسو، بوروندي، الكاميرون، الرأس الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوت ديفوار، إثيوبيا، إريتريا، غامبيا، غينيا، غينيا - بيساو، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، مالي، مدغشقر، ملاوي، موزامبيق، ناميبيا، النيجر، نيجيريا، رواندا، السنغال، سيراليون، الصومال، جنوب أفريقيا، السودان، تنزانيا، توغو، أوغندا، زامبيا)	74 مكتباً قطرياً كاملاً لمنظمة الأغذية والزراعة، باستثناء المكاتب الموجودة في المكاتب الإقليمية أو المكاتب الإقليمية الفرعية

	في بلد واحد: غواتيمالا		في بلدين: بوتان، جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية	في بلدين: غينيا الاستوائية، بوتسوانا	5 "موظفين فنيين قطريين منفردين"
الجزائر، ليبيا، الأردن	بنما، باراغواي				5 موظفين فنيين منتدبين
في بلد واحد: (جيبوتي)	في 6 بلدان (أنتيغوا وباربودا، البهاما، بليز، دومينيكا، غرينادا، سانت كيتس ونيفس)	في 4 بلدان (قبرص، جورجيا، قيرغيزستان، طاجيكستان)	في 9 بلدان (جزر كوك، فيجي، ملديف، منغوليا، نيوي، بابوا غينيا الجديدة، جزر سليمان، تونغا، فانواتو)	في 5 بلدان (جزر القمر، موريشيوس، سان تومي وبرينسيبي، سيشل، سوازيلندا)	25 مراسلاً قطرياً

المصادر: "التغطية الجغرافية للهيكل اللامركزي لمنظمة الأغذية والزراعة في نوفمبر/ تشرين الثاني 2001" في الشبكة الداخلية (الإنترنت) للمنظمة والاجتماع المشترك 1/2001. كما قام بتحديثها مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية في منتصف أكتوبر/ تشرين الأول 2002.

58- وفي إطار هذه السياسات البعيدة المدى للامركزية، حدث عدد من التغييرات بالغلة الأهمية خلال السنوات الثماني الأخيرة فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات والموارد بين المستويات الثلاثة للمنظمة (وهي المقر والمستوى الإقليمي والمستوى القطري). بيد أن هذه السياسات اتسمت أيضاً بتغييرات فجائية وبعدم تهيؤ الموظفين والآليات التنظيمية، مما أدى إلى حالة تشوش وبلبل. وينبغي التشديد أيضاً على أن هذه التغييرات حدثت في وقت كانت فيه قيود الميزانية شديدة، حيث إن الميزانية العادية للمنظمة انخفضت بنسبة 15 في المائة من حيث القيمة الحقيقية منذ إقرار المجلس في عام 1994 هذه السياسات الجديدة لتحقيق اللامركزية. ولذلك كثيراً ما كانت عملية اللامركزية تحددها حاجة ماسة لتحقيق وفورات بدون النظر بعناية في ما يمكن أن يسهم به كل مستوى من المنظمة فعلاً في المنظمة ككل. وأدى الافتقار إلى اعتمادات كافية في الميزانية لتغطية تكاليف إعادة التنظيم إلى جعل العملية صعبة للغاية. وقد طلب المدير العام الآن إجراء تقييم كامل للامركزية، وهو تقييم سيجري أثناء النصف الثاني من عام 2002.

ألف - المراحل المتعاقبة للعملية

59- انطوت عملية تعزيز المكاتب الإقليمية أثناء المرحلة الأولى من تطبيق اللامركزية على نقل عدد من الوظائف ذات الأهمية الإقليمية المباشرة إليها، من بينها: المساعدة في مجال السياسات، ووضع البرامج الميدانية، وتقديم خدمات الدعم الفني للمشاريع الجارية، وتنظيم المؤتمرات الإقليمية. وتولت المكاتب الإقليمية على وجه الخصوص، بين عامي 1996 و 1998، المسؤولية عن المشاريع الميدانية القطرية والإقليمية، التي كان يُضطلع بها سابقاً في المقر. أما المشاريع الإقليمية والعالمية، وكذلك الأنشطة المعيارية الممولة من خارج الميزانية، فقد ظلت تحت مسؤولية المقر.

60- وفي الوقت ذاته أنشئت خمسة مكاتب إقليمية فرعية جديدة، ممولة إلى حد كبير من خلال إلغاء ما كان قائماً حتى ذلك الحين من أقسام مشتركة مع اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة، ودمج المكاتب الإقليمية الفرعية مع المكاتب القطرية التي كانت موجودة من قبل لمنظمة الأغذية والزراعة، وإجراء تخفيضات في المقر. وكان الأساس المنطقي

لإنشاء تلك المكاتب الإقليمية الفرعية الجديدة هو تقديم مساعدة وخبرة فنية أفضل إلى البلدان في الأقاليم الفرعية المعنية، استناداً إلى توافر موارد مالية أكثر استقراراً مما كان عليه الحال في الماضي.

61- وقد اقترن بنقل المسؤوليات هذا نقل عدد من وظائف الموظفين الفنيين وموظفي السياسات والبرامج من المقر إلى الأقاليم. والواقع أن موظفي الفئة الفنية على المستويين الإقليمي/الإقليمي الفرعي تضاعف عددهم تقريباً نتيجة لهذه التغييرات - مما مجموعه 130 موظفاً إلى 264 موظفاً. وعلاوة على ذلك زُودت المكاتب الإقليمية أيضاً بموظفي دعم معينين حديثاً - بمجموع قدره 113 وظيفة جديدة من وظائف فئة الخدمات العامة للمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية - وزُودت تلك المكاتب أيضاً في بعض الحالات بأماكن عمل إضافية أو جديدة⁴². وتعزيز المكاتب الإقليمية من خلال إنشاء فروع العمليات وفروع المساعدة في مجال السياسات ووحدات المعاونة الإدارية أتاح لتلك المكاتب اكتساب قدرة تنفيذية كبيرة على المستوى الإقليمي. وتشير الأمانة إلى أن انتداب موظفي الفئة الفنية إلى الأقاليم يسرّ تقديم المساعدة، لا إلى فرادى الدول الأعضاء فحسب بل أيضاً إلى منظماتها الإقليمية.

62- بيد أن المدير العام أبدى في برنامج العمل والميزانية للفترة 2000-2001 اعتزامه أن ينقل تدريجياً المسؤوليات التنفيذية عن المشاريع القطرية إلى المكاتب القطرية. وهذه العملية الثانية لتطبيق اللامركزية لا ترمي فحسب إلى "جعل عمليات المشاريع القطرية أقرب إلى المكان الذي تنجز فيه الأعمال" بل ترمي أيضاً، وهذا أهم، إلى "زيادة خفض تكلفة دعم البرامج الميدانية بالنظر إلى الانخفاض الذي حدث في حجم الاضطلاع بأنشطة ميدانية غير طارئة ممولة من خارج الميزانية" (انخفضت الموافقات على المشاريع بخلاف الطوارئ مما يبلغ 161 مليون دولار أمريكي في عام 1996 إلى ما يبلغ 111 مليون دولار أمريكي في عام 1999) وبالنظر إلى ما صاحب ذلك من انخفاض في تسديدات تكاليف الدعم⁴³. وكانت ثمة حاجة إلى تحقيق وفورات، وقد تحققت من خلال تعديل أحجام وهياكل المكاتب الميدانية، ولاسيما من خلال إجراء خفض شديد في عدد موظفي العمليات في المكاتب الإقليمية - من مجموع قدره 38 موظفاً من الفئة الفنية و 41 موظفاً من موظفي فئة الخدمات العامة في جميع فروع العمليات على المستوى الإقليمي في 1 يناير/ كانون الثاني 2000 إلى 15 موظفاً من الفئة الفنية و 19 موظفاً من فئة الخدمات العامة في 1 يوليو/ تموز 2001. وقد ترك ذلك أثراً على الموظفين، لا سيما في فروع العمليات الإقليمية، وبخاصة في ضوء الجهود التي استثمرت في إنشاء هذه الوحدات الجديدة، كما ترك المكاتب الإقليمية ذات صلاحيات ملتبسة.

باء - إعادة تعريف مهمة المكاتب الإقليمية

63- وفقاً للتعميم الذي يتناول "المسؤوليات والعلاقات" المذكور في الفقرة 42 أعلاه، فإن الممثلين الإقليميين والممثلين الإقليميين الفرعيين هم "ممثلون على مستوى عالٍ للمدير العام في الأقاليم والمناطق شبه الإقليمية وهم مسؤولون عن

⁴² JM 99/1.

⁴³ JM 2000/INF/3.

تحديد مجالات الأولوية لعمل المنظمة في الأقاليم التابعة لهم". ويشير التعميم أيضاً إلى "أنهم مسؤولون مسؤولية عامة عن رصد وتقييم أهمية ما يتولاه موظفو منظمة الأغذية والزراعة في جميع الأماكن من أعمال المنظمة في الإقليم أو الإقليم الفرعي"، بما يشمل، فيما يُفترض، الموظفين العاملين في المكاتب القطرية.

64- بيد أن عناصر أخرى في التعميم، فضلاً عن القيود على السلطة المفوضة إلى الممثلين القطريين، تقيّد قدرتهم على أن يؤدوا بفعالية هذه "الولاية المزدوجة" المتمثلة في تحديد الأولويات الإقليمية ورصد أعمال المنظمة في الإقليم. فأولاً، يتضمن التعميم لغة غامضة، قد تؤدي إلى لبلة، ولذلك تلزم إعادة النظر فيها. وعلاوة على ذلك لم تجر عملية تحديث للتعميم لكي يعكس التغيرات المرتبطة بتطبيق لامركزية المسؤوليات التنفيذية بتفويضها إلى المكاتب القطرية. وفي الوقت ذاته فإن الممارسة التي تطورت منذ إصدار التعميم لا تتوافق دائماً معه سواء روحاً أو نصاً. فعلى سبيل المثال، يبدو دور نواب الممثلين الإقليميين في عملية تخطيط العمل أقل مركزية مما هو متوخى في التعميم. وقد أوضحت الأمانة أن التعميم يجري تنقيحه لكي يعكس، في جملة أمور، ما تحقق مؤخراً من لامركزية المسؤوليات التنفيذية بإسنادها إلى المكاتب القطرية والوحدات الفنية، فضلاً عما يتصل بذلك من إعادة هيكلة مصلحة التعاون التقني في المقر. ويشدد المفتشون على أن هذا التنقيح ينبغي أن يكون شاملاً؛ كما ينبغي إكماله فوراً لكي يعكس السياسات والممارسات الجديدة؛ ويشددون أيضاً على أن اللغة المستخدمة ينبغي أن تكون شديدة الوضوح والتحديد؛ وعلى أن المكاتب الإقليمية وكذلك المكاتب القطرية ينبغي استشارتها على نحو كامل في هذه العملية.

65- وتشير الأمانة أيضاً إلى أن الممثلين القطريين - وهم مسؤولون أمام المدير العام - لديهم أساساً الآن نفس تفويض السلطة الإدارية الممنوح لرؤساء المصالح في المقر. ومع أن تفويض السلطة إلى المكاتب الإقليمية ربما كان في الحقيقة كافياً في ميدان المشتريات، فإنه أكثر تقييداً في واقع الأمر فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية. فقد أسندت إلى المكاتب الإقليمية سلطة التوظيف على مستوى فئة الخدمات العامة، وتجري العملية بأكملها (باستثناء تصنيف الوظائف) في المكاتب الإقليمية. وعلاوة على ذلك، فقد حصلت تلك المكاتب على سلطة مفوضة بشأن توظيف الخبراء الاستشاريين، والموظفين الفنيين للبرامج الميدانية. إلا أنه فيما يتعلق بالوظائف الفنية المدرجة في الميزانية العادية، وحتى فيما يتعلق بالوظائف الموجودة في وحدات المعاونة الإدارية التي يفترض في موظفيها أنهم مسؤولون أمام الممثل الإقليمي، تتولى الأقسام الموجودة في المقر مسؤولية إعداد مذكرات عن مسائل ملاك الوظائف ومقترحات اختيار المرشحين.

66- والتعميم الصادر عن مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية غامض على وجه الخصوص فيما يتعلق بالمساهمة التي يمكن أن يقدمها الممثل الإقليمي في عملية هذا الاختيار، بحيث يذكر التعميم فحسب أن هؤلاء الممثلين الإقليميين "ينبغي استشارتهم" قبل تقديم قائمة فرز للمرشحين إلى لجنة اختيار الموظفين الفنيين. ويحدد تعميم آخر بشأن إجراءات اختيار وتوظيف الموظفين الفنيين⁴⁴ أن "رئيس المكتب اللامركزي ينبغي استشارته عند

⁴⁴ التعميم التنظيمي 98/35 المؤرخ 30 نوفمبر/ تشرين الثاني 1998.

إصدار إعلان الشواغر وإعداد القائمة التي تقدم إلى لجنة اختيار الموظفين الفنيين". إلا أن طبيعة ومدى هذه "الاستشارة" ليسا محددين في أي من الوثيقتين.

67- ونتيجة لذلك تتفاوت الممارسة فيما بين المكاتب الإقليمية، بحيث يتولى بعضها دوراً استباقياً بقدر أكبر ويصر على وجوب تقييمه للمرشحين الذين تقوم المصالح التقنية في المقر بعملية فرز لهم، ويجري مقابلات عن طريق مؤتمرات الفيديو مع جميع من تشملهم قائمة الفرز. إلا أن هناك مكاتب إقليمية أخرى قد تحاط علماً فحسب بأسماء المرشحين المقترحين في نهاية العملية تماماً. وكوّن الجزء الرئيسي من هذه العملية ينجز، في معظم الحالات، في المقر ربما كان هو السبب في حالات التأخير الطويلة الملاحظة في شغل وظائف الفئة الفنية في المكاتب الإقليمية. وقد وجد المفتشون، مثلاً، أن نسبة تبلغ زهاء 20 في المائة من وظائف الفئة الفنية في المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي تكون شاغرة في جميع الأوقات، في حين أن نسبة قدرها 18 في المائة من وظائف الفئة الفنية في المكتب الإقليمي لأفريقيا غير مشغولة حالياً. وهم يدركون أن المصالح الفنية يجب أن تساهم مساهمة هامة في اختيار المرشحين أخذاً في الاعتبار مسؤوليتها بصفة عامة عن كفاءة ترابط برامج منظمة الأغذية والزراعة فيما بين مختلف الطبقات التنظيمية.

68- بيد أن المفتشين يرون أن عكس العملية والسماح للمكاتب الإقليمية بتولي الدور القيادي في اقتراح المرشحين، على الأقل حتى الرتبة ف - 4 مع التكفل بإجراء المشاورات اللازمة مع المصالح الفنية الموجودة في المقر، من شأنه أن يعجل العملية ويضفي ثقلاً إضافياً وأهمية ملموسة على سياسة لامركزية اقتضت، حتى الآن، في الغالب على النقل من الموضع.

69- وفي الوقت الحاضر فإن الموظفين الفنيين الموجودين في المكاتب الإقليمية مسؤولون أمام مديري الأقسام في المقر، الذين يتلقون منهم إرشاداً بشأن السياسات وإرشاداً فنياً. كذلك فإن موظفي العمليات مسؤولون أمام مصلحة التعاون التقني، وإن كان التعميم يضيف أن عليهم أن يقدموا تقاريرهم إليها "من خلال الممثل الإقليمي". ولذلك فإن القرارات التي تشير إلى مسائل السياسات مازالت جميعها مركزية إلى حد كبير في المقر. وهذه المركزية المستمرة يؤكدتها استمرار اضطلاع المقر بمسؤولية الموافقة على جميع وثائق وتقارير ما قبل الدورات مع أن المكاتب الإقليمية قد أسندت إليها مسؤولية تنظيم المؤتمرات الإقليمية. والواقع أن الموافقة الفنية على جميع منشورات المكاتب الإقليمية منوطة بالمصالح الفنية المعنية الموجودة في المقر. وبينما تشدد الأمانة على الحاجة إلى وجود ترابط في جميع أجزاء المنظمة وإلى ضمان الجودة وإلى إجراء استعراض من جانب النظراء، فإن ما يمكن أن يسهم به فنياً الممثلون الإقليميون، والمكاتب الإقليمية بوجه عام، في أعمال المنظمة يبدو محدوداً إلى درجة بعيدة.

70- كذلك بينما يشير التعميم إلى أن الممثلين الإقليميين الفرعيين مسؤولون أمام الممثلين الإقليميين ويساعدونهم في الوفاء بمسؤولياتهم فيما يتعلق بتحديد الأولويات الإقليمية، فإنه يذكر أيضاً، على نحو متناقض نوعاً ما، أن الممثلين الإقليميين الفرعيين يبلغون المقر بالتطورات الرئيسية التي تحدث في إقليمهم الفرعي. وعلى وجه الإجمال، بالنظر إلى أن المكاتب القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة لا تخضع للمساءلة إلا قبل المقر ولا تحيط الممثلين الإقليميين علماً دائماً

بالتطورات التي تحدث في بلدان عملها، فقد أصبح من الصعب بدرجة متزايدة بالنسبة للمكاتب الإقليمية أن تكون على علم بهذه التطورات، وأن تمثل لصلاحياتها كما هي مبيّنة في التعميم، وأن تمتثل على وجه الخصوص لشرط قيامها برصد أهمية ما يضطلع به موظفو منظمة الأغذية والزراعة في جميع الأماكن من أعمال المنظمة في الإقليم أو الإقليم الفرعي.

71- ومما يزيد من القيود على قدرة الممثلين الإقليميين سواء فيما يتصل بالتأثير في القرارات المتعلقة بالسياسات التي تُتخذ في المنظمة أو على رصد التطورات التي تحدث في أقاليمهم، أنه غالباً ما يُرفض الإذن لهم بالسفر خارج مراكز عملهم. وباستطاعة الممثلين الإقليميين الحصول على مدخلات ومعلومات من الموظفين الفنيين في المكاتب الإقليمية، الذين يزورون أحياناً بلداناً في أقاليم عملهم، ومن الواضح وجود قيود على الموارد بوجه عام مما يحد من الأموال التي يمكن تخصيصها للسفر. ومع ذلك، وبينما يرى المفتشون أن من الملائم طرح مسألة سفر الممثلين الإقليميين (مثل سفر مساعدي المدير العام الآخرين في المقر) للموافقة، فإنهم يجدون أن من الأمور التي تبعث على الدهشة أن الممثلين الإقليميين لم يحضروا قط اجتماعات مجلس منظمة الأغذية والزراعة، وأنهم لا يسافرون إطلاقاً، كقاعدة عامة، إلى المقر، أو إلى المكاتب الإقليمية الفرعية أو إلى المكاتب القطرية⁴⁵. والفرص الوحيدة التي تتاح لهم للاجتماع بالمدير العام ترتبط بالمؤتمرات الإقليمية. وكما هو مذكور في الفقرة 33 أعلاه، لا يوجد اعتماد لمشاركتهم (عن طريق المؤتمرات التي تعقد بالفيديو مثلاً) في اجتماعات الإدارة العليا كما لا توجد آلية لاجتماع الممثلين الإقليميين سوياً ولبحثهم الدروس المستفادة ولتبادلهم المعلومات عن أفضل الممارسات.

72- وفي الوقت ذاته، وبالنظر إلى عدم كفاية الموارد المخصصة للمكاتب القطرية، والأهم، بالنظر إلى افتقار تلك المكاتب إلى إمكانية الوصول إلى نظام أوراكل، فإن عملية تحقيق لامركزية المسؤوليات التنفيذية بنقلها إلى المستوى القطري لم تؤد حتى الآن إلى انخفاض كبير في الدعم الإداري والتنفيذي اللازم من المكاتب الإقليمية، ولم تُحدث تغييراً كبيراً في مستوى نشاط تلك المكاتب. وتقوم المكاتب القطرية بإدخال معلوماتها المحاسبية والمالية في نظام المحاسبة الميدانية وذلك لأنها لا تملك سبيلاً للوصول إلى نظام أوراكل. ويسترجع قسم الشؤون المالية الموجود في المقر هذه المعلومات مرة كل شهر من نظام المحاسبة الميدانية ويحولها إلى نظام أوراكل، حيث يجب تسجيل جميع الالتزامات. ومن ثم يتواجد النظامان معاً، مما تترتب عنه ازدواجية في العمل وصعوبات. وهذه الصعوبات يضاعفها ما يتسم به كلا النظامين من توجه قوي نحو المقر، مما أدى إلى إعادة مركزية وظائف معينة. فعلى سبيل المثال، يلزم الآن الإذن في المقر بالمدفوعات المرتبطة بطلبات السفر أو بتنقيحات الميزانية، بينما كانت هذه الوظائف تؤديها سابقاً المكاتب الإقليمية.

73- وتقر الأمانة بأن احتياجات تقديم الدعم من جانب المكاتب الإقليمية إلى المكاتب القطرية بشأن القضايا الإدارية والتنفيذية أكبر مما كان متوقعاً أصلاً. وعلاوة على ذلك تحتفظ المكاتب الإقليمية بدور هام في رصد أداء البرامج الميدانية وفي التقييم النوعي للمشاريع. وقد احتفظت بصلات قوية مع المكاتب القطرية في هذا الصدد، وتقدم لها إرشاداً ومساعدة

⁴⁵ لم تقدم الأمانة الإحصاءات الدقيقة التي طلبها المفتشون بشأن الجهات التي يقصدها الممثلون الإقليميون في سفرهم ومدى تواتر ذلك السفر.

مستفيضين. وهي تقدم، على وجه الخصوص، تدريباً مستمراً للأفراد العاملين في المكاتب القطرية وتعد تقديرات للإنجاز بحسب البلدان، وتقوم بإدخال بيانات المشاريع في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية.

◀ التوصية 7

جيم - منح المكاتب القطرية الوسائل اللازمة لأداء ولاياتها

74- مع ذلك فإن المقر يعتبر إضفاء اللامركزية على المسؤوليات التشغيلية بنقلها إلى المكاتب القطرية إيجابياً بوجه عام. وتلاحظ الأمانة، على وجه الخصوص، أنه نتيجة لهذه اللامركزية، فإن نسبة تبلغ حوالي 60 في المائة (أو 82 مليون دولار أمريكي) من إنجاز البرامج الميدانية قد تولتها المكاتب القطرية في عام 2001، وأن ثمة وفورات كبيرة، أساساً فيما يتعلق بتكاليف الموظفين في فروع العمليات الإقليمية، قد تحققت بفضل تنفيذ الترتيبات الجديدة. وتذكر أيضاً أن المكاتب القطرية قد رحبت بزيادة مسؤوليتها وسيطرتها على البرامج في بلدان عملها⁴⁶.

75- وفي الوقت ذاته يوجد توافق آراء عام فيما بين مسؤولي الأمانة الذين التقى بهم المفتشون في المقر وفي الميدان على أن المكاتب القطرية لم تُمنح، في بادئ الأمر، جميع السبل اللازمة للوفاء بمسؤولياتها الجديدة بفعالية وكفاءة، وأنه يلزم من أجل إتاحة حدوث توسع في البرامج الميدانية زيادة الموارد المخصصة لتلك المكاتب. ورئي، على وجه الخصوص، أن نسبة ما يُخصص للمكاتب القطرية من إيرادات تكاليف الدعم المرتبطة بالمشاريع ينبغي زيادتها بما يتناسب مع عبء عملها. وقد أدى ذلك إلى إدخال نظام جديد في عام 2002 لتوزيع إيرادات تكاليف الدعم. وفي عام 2002 أيضاً حُصص زهاء 800 000 دولار أمريكي للمكاتب القطرية التي تتجاوز تقديرات إنجازها لمشاريع التعاون التقني 500 000 دولار أمريكي. ويود المفتشون أن يشيروا إلى أن اللامركزية الفعالة لا ينبغي أن يكون الدافع إليها هو اعتبارات خفض التكلفة فحسب بل ينبغي، بالأحرى، أن تقترن بها زيادة في الاستثمارات، ولذلك فهم يرحبون بهذه التدابير الجديدة بأمل أن تعالج بعض أوجه القصور التي لوحظت في المكاتب القطرية.

76- ومن أوجه الصعوبات على وجه الخصوص الافتقار، من ناحية، إلى إمكانية الوصول إلى نظم المعلومات الجامعة (لاسيما نظم التقارير المالية على النحو الموصوف أعلاه) وما يوجد، من الناحية الأخرى، من صعوبات في تقديم بيانات مالية دقيقة عن المشاريع إلى الجهات المانحة، وعدم وجود فرص تدريبية، وحدث انخفاض في أعداد الموظفين الدوليين، وعدم وجود فرص لتبادل الخبرات مع المكاتب القطرية الأخرى، وأخيراً، عدم كفاية الإرشاد الذي تحصل عليه المكاتب القطرية من المقر فيما يتعلق بأداء هذه الوظائف الجديدة.

77- ومن ثم فإن القلق الذي أعربت عنه لجنة البرنامج من أن هذا النقل للمسؤوليات من المكاتب الإقليمية إلى المكاتب القطرية ربما يكون له تأثير سلبي على الأنشطة الفنية لمنظمة الأغذية والزراعة كان في محله جزئياً على الأقل⁴⁷. فممثلو منظمة الأغذية والزراعة يجمعون الآن ما بين وظائفهم السابقة، التي كانت تشمل واجبات تمثيلية ومعيارية، فضلاً عن تقديم الدعم للمكاتب الأخرى وللمشاريع من خلال أنشطة من قبيل تحديد الخبراء الاستشاريين وتقديم المساعدة إلى المستفيدين من الزمالات، والوظائف التنفيذية المباشرة. وعلاوة على ذلك، وفي الإطار الجديد للجهود المنسقة لفريق منظومة الأمم المتحدة المنسقة على المستويات القطرية، من المتوقع من ممثل منظمة الأغذية والزراعة توفير القيادة القطاعية في المجالات المسندة ولايتها إلى المنظمة.

78- وتقر الأمانة بالحاجة إلى تحسين لا يقتصر على مستوى الخبرة التقنية فحسب بل ويشمل أيضاً المهارات الإدارية لموظفي المكاتب القطرية ومهاراتهم فيما يتعلق بإدارة المشاريع، ويشير برنامج العمل والميزانية للفترة 2002-2003 إلى أنه "سيكون هناك برنامج تدريبي كبير للموظفين [للمكاتب القطرية] سيتناول، في جملة ما يتناوله، المهارات الإدارية العامة وإدارة دورة المشاريع، ولاسيما صياغة المشاريع وتنفيذها". والواقع أنه قد تم الآن تخصيص موارد تدريبية إضافية (بلغ مجموعها 180 000 دولار أمريكي في الفترة 2002-2003) للمكاتب القطرية علاوة على الأنشطة التدريبية الجامعة "المعتادة". وكما لوحظ أعلاه فإن المكاتب الإقليمية بإمكانها، بل وينبغي عليها، أن تقوم أيضاً بدور هام في إكساب المكاتب القطرية مهارات.

79- بيد أن هذا التدريب قد لا يكون كافياً للتعويض عن الافتقار إلى الخبرة لدى عدد من ممثلي منظمة الأغذية والزراعة، الذين لم يسبق لكثيرين منهم شغل وظيفة لدى المنظمة قبل مهمتهم الحالية. والواقع أن ثلث جميع ممثلي منظمة الأغذية والزراعة الذين يعملون حالياً معينون لأول مرة. وبينما يوجد لدى كثيرين منهم خبرة فنية متينة وذات صلة في واحد من المجالات الفنية أو في عدة من تلك المجالات، فإن دورة الإحاطة بالمعلومات التي تنظم لهم عند تعيينهم في المقر وفي المكتب الإقليمي وتستغرق ثلاثة أسابيع ربما لا تكون كافية لتعريفهم على نحو واف بهيكل منظمة معقدة من هذا القبيل، وبأساليب عملها، و/أو بجميع الإجراءات الإدارية المتأصلة فيها. ومن الناحية الأخرى، لا تتاح سوى لقلة قليلة للغاية من موظفي المشاريع القطريين ومن موظفي السياسات أو موظفي العمليات في المقر أو في المكاتب الإقليمية فرصة الترقى حتى رتبة ممثل منظمة الأغذية والزراعة؛ وهي تحركات قد تفيد في تعزيز التنقل بين الموظفين (انظر الفصل الرابع، القسم جيم).

80- وعلاوة على ذلك، بينما توجد فرص معينة للاجتماعات فيما بين ممثلي منظمة الأغذية والزراعة (من قبيل دورات التدريب)، لا توجد آليات رسمية أو قنوات طبيعية لتبادل الخبرات أو تبادل المعلومات بشأن أفضل الممارسات فيما بين ممثلي منظمة الأغذية والزراعة، حتى داخل إقليم ما. أما منظمة الصحة العالمية فهي تعقد الآن، على العكس من ذلك، اجتماعات شاملة لممثليها في مقرها كل سنتين. ومن الواضح أن ثمة آثاراً مالية تترتب على تنظيم مثل هذه

⁴⁷ CL 119/10، الفقرة 21.

الاجتماعات الكبيرة، وقد قدرت تكلفة جَمْع كل ممثلي منظمة الأغذية والزراعة في دورة تستغرق أسبوعاً واحداً في روما بمبلغ 200 000 دولار أمريكي. ولهذا السبب ربما كان من الواقعي بدرجة أكبر بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة أن تتبع نموذج منظمة العمل الدولية، التي تعقد بصفة سنوية اجتماعات إقليمية لممثليها مع كبار الموظفين من مقرها. وهذه الاجتماعات يمكن عقدها بالاقتران مع دورات التدريب، خفضاً للتكاليف إلى أدنى حد. وهذا من شأنه أيضاً أن يعزز دور المكاتب الإقليمية كقنوات طبيعية لتبادل الدروس المستفادة وتبادل المعلومات عن أفضل الممارسات فيما بين المكاتب القطرية.

81- والمكاتب القطرية يساعدها أساساً موظفون فنيون قطريون، وكذلك موظفون من فئة الخدمات العامة معينون محلياً. وقد اعتمد المجلس إطاراً للسياسات لإدخال فئة الموظفين الفنيين القطريين أثناء دورته السابعة بعد المائة⁴⁸. ومنذ عام 1994 حل موظفون فنيون قطريون محل 65 موظفاً برامجياً دولياً في المكاتب القطرية، مما حقق وفورات بلغت زهاء ستة ملايين دولار أمريكي كل سنة. وعلاوة على ذلك يشير برنامج العمل والميزانية 2002-2003 إلى أن 27 وظيفة من وظائف مساعدي البرامج أو كتبة البرامج سيحل محلهم أيضاً موظفون فنيون قطريون خلال فترة السنتين الحالية، على أساس تكلفة لا زيادة فيها ولا نقصان. ورداً على المخاوف التي أعرب عنها المفتشون من أن الموظفين الفنيين القطريين مطلوب منهم، بحكم تعريفهم، أداء وظائف على المستوى الفني على النحو المبين بوضوح في إطار السياسات المذكور أعلاه، أوضحت الأمانة أن تحويل وظائف فئة الخدمات العامة إلى وظائف موظفين فنيين قطريين في برنامج العمل والميزانية 2002-2003 لا يعني ضمناً أن الموظفين الفنيين القطريين سيُستعان بهم لأداء مهام على مستوى فئة الخدمات العامة. وشددت على أن الانخفاض في عدد موظفي فئة الخدمات العامة تعوضه زيادة إمكانية الوصول إلى تقانة المعلومات، وأن الموظفين الفنيين القطريين المعينين حديثاً يمكن أن يكون أداؤهم فعالاً على مستوى الفئة الفنية، مع اعترافها بأن بعض موظفي فئة الخدمات العامة كانوا، عملياً، يمارسون وظائف على مستوى الفئة الفنية.

82- ويدرك المفتشون المزايا المالية النسبية لتوظيف موظفين فنيين قطريين، ويدركون أيضاً، وهذا هو الأهم، معرفة أولئك الموظفين للظروف القطرية وكذلك اتصالاتهم القيمة في بلدانهم؛ وهي مزايا جعلت منظمات أخرى كثيرة تابعة للأمم المتحدة (من بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وأخيراً منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية) تعتمد بدرجة متزايدة على الموظفين الفنيين القطريين على المستوى القطري. إلا أن المفتشين أعربوا عن القلق من أن الاستخدام المستفيض للموظفين الفنيين القطريين قد يؤثر في أعمال واستقلال المكاتب القطرية وكذلك في قدرتها على التفاعل مع العناصر الفاعلة والجهات المانحة على الصعيد الدولي، وأن انعدام فرص الترقى الوظيفي بالنسبة للموظفين الفنيين القطريين قد يؤدي في نهاية المطاف إلى إحساسهم بالإحباط وخيبة الأمل. والواقع أن الأمانة أبلغت المفتشين أن الموظفين الفنيين القطريين يشعرون بالاستياء مما يوجد من فروق في الرتب بين الموظفين الفنيين القطريين الذين تعينهم منظمة الأغذية والزراعة وأولئك المعينين في وكالات أخرى؛ فغالبيتهم الموظفين الفنيين القطريين في منظمة الأغذية

⁴⁸ CL 107/REP، الفقرة 195.

والزراعة يعينون على رتبة موظف قطري (م ق) - ألف ("ف - 1"). وقد اعتمد الآن هيكل جديد لتحديد رُتب الموظفين القطريين، يضم 11 وظيفة م ق - جيم ("ف - 3") و 14 وظيفة م ق - باء ("ف - 2") مع تعيين البقية على الرتبة م ق - ألف. والاختلاف بين الرتب الثلاث يستند إلى درجة المسؤولية وتعقد المهام، ومستوى الإشراف. وهذه المسألة، واستخدام الموظفين الفنيين القطريين بوجه عام، ينبغي إبقاؤها قيد الاستعراض.

83- وزيادة تفويض المسؤوليات ينبغي أن تقتزن دائماً بإرشاد إضافي فيما يتعلق بالتنفيذ والتفسير الصحيحين للوائح المنظمة وقواعدها وإجراءاتها. ويلاحظ المفتشون الجهود الكبيرة التي تقوم بها الأمانة لتقديم إرشاد من هذا القبيل للمكاتب القطرية من خلال إعداد وتجميع عدد من الوثائق الرئيسية. و "الكتيب الموجه إلى ممثلي منظمة الأغذية والزراعة"، مثلاً، هو دليل مفيد يقدم معلومات أساسية بشأن طائفة واسعة للغاية من القضايا الإدارية والبرامجية، باستخدام لغة واضحة ودقيقة. كذلك يمثل إعداد "مجموعة أدوات" على الشبكة الإلكترونية من أجل صياغة مشاريع منظمة الأغذية والزراعة وصياغة "مبادئ توجيهية لتشغيل المشاريع على المستوى القطري" خطوتين إيجابيتين. ومن الممكن استكمالهما استكمالاً مفيداً بتوفير كتيبات إدارية محددة حاسوبية مباشرة مع إتاحة عملية البحث فيها.

84- إلا أن هذه الوثائق جميعها لا يمكن أن تحل محل المساعدة والتوجيه المقدمين من المقر فيما يتعلق بقضايا محددة قد تنشأ في مكتب قطري ما. ووجود مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية، الذي يدير جميع موظفي المكاتب القطرية والموظفين المحليين ويتولى المسؤولية عن التنسيق الميداني بوجه عام، هو في حد ذاته ممارسة جيدة من حيث إنه يحدد بوضوح نقطة اتصال رئيسية، أو "بوابة" للعلاقات بين المقر والمكاتب القطرية، وإن كانت المكاتب القطرية تحتفظ بعلاقات مباشرة مع المصالح الفنية، وكذلك مع مصلحة التعاون التقني في المقر ومع الجماعات الفنية في المكاتب الإقليمية. ورسائل الإدارة التي يعدها مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية وتطبيق اللامركزية كل سنتين ترسل إلى المكاتب القطرية، مما يمكن الوحدات الموجودة في المقر من تزويدها بتعقيبات فردية على طائفة من المواضيع. إلا أن حُسن توقيت الرسائل يشكك فيه بعض المكاتب القطرية، التي تلاحظ أن تلك الرسائل ينبغي إحالتها منهجياً بواسطة البريد الإلكتروني من أجل تزويدها بإرشاد فوري بشأن المشاكل الحساسة من حيث الوقت.

85- وأخيراً، وكما هو موصوف في القسم ألف أعلاه، فإن إحدى العقبات الرئيسية التي تحول دون ممارسة المكاتب القطرية وظائفها الجديدة ممارسة كاملة هي افتقارها إلى إمكانية الوصول إلى نظم معلومات جامعة، وإلى نظام أوراكل على وجه الخصوص. وتؤكد الأمانة على أن حدوث أي زيادة في إيصال نظم أوراكل المالية إلى مكاتب الاتصال أو إلى المكاتب القطرية سيتوقف على: توافر موظفين ملائمين في هذه الأماكن لمعالجة المعاملات في نظام أوراكل؛ ووجود إجراءات ملائمة لدعم تشغيل نظام أوراكل تشغيلياً أكثر لامركزية؛ ووجود بنية أساسية قوية وقادرة للاتصالات اللاسلكية. وفي بعض البلدان فإن ضعف البنية الأساسية للاتصالات المحلية لا يتيح حتى للمكاتب القطرية الوصول إلى المعلومات العامة المتاحة في المقر. ويؤكد المفتشون أن اللامركزية الناجحة حقاً لا يمكن، بوجه عام، أن تحدث في حالة عدم وجود بنية أساسية متينة للاتصالات، وهم يرحبون بالموافقة في عام 2001 على اقتراح تمويل مشروع شبكة منطقة واسعة.

86- ويتكون المشروع، الذي تبلغ تكلفته المبدئية 1.4 مليون دولار أمريكي - مع تكاليف مستمرة تراكمية تقدر بما يصل إلى 1.8 مليون دولار أمريكي كل سنة بصفة مستمرة ابتداءً من عام 2004 فصاعداً - من إنشاء شبكة خاصة إلكترونية خارجية تربط معظم المكاتب اللامركزية وحدةً وحدةً⁴⁹. وهذا سيسهل إصدار نسخ مُمكنة إلكترونيًا من نظم الدعم الإداري الحالية (نظام حفظ ورصد الميزانية، ونظام المحاسبة الميدانية، ونظام أطلس) لكي تعمل على الشبكة الداخلية الجديدة للمنظمة. ويجري وضع مجموعة عناصر اختبار كامل للنظم الإدارية لكي يستخدمها الموظفون الذين يزورون المكاتب اللامركزية في الوقت الذي يجري فيه تحسين مستوى اتصالاتهم اللاسلكية في إطار مشروع شبكة المنطقة الواسعة. وهذا سيحدد ما إذا كانت مرافق الاتصالات اللاسلكية بين المقر وكل مكتب ميداني قادرة تقنياً على أن تدعم تماماً نظام أوراق والنظم الإدارية الأخرى، من قبيل نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية وشبكة معلومات المكاتب القطرية. ولذلك ينبغي إجراء تحليل كامل للسلطة والمعاملات الإضافية التي يمكن أن تصبح لامركزية متى توافرت الشبكة الجديدة في جميع المكاتب القطرية وذلك كجزء من خطة العمل الشاملة الموصى بها في الفقرة 41 أعلاه.

← التوصية 8

دال - استعراض شبكة المكاتب القطرية

87- ستلزم موارد كبيرة لتنفيذ جميع التحسينات المقترحة أعلاه من أجل تقوية المكاتب القطرية. والواقع أن الأمانة ذاتها تحذر من أنه: "بدون توافر موظفين إضافيين لسد الفجوات الهامة وبدون التدريب المستفيض الذي تقتضيه مسؤوليات تتزايد باستمرار، سيكون من الصعوبة بمكان بالنسبة لهذه المكاتب أن تعمل بكفاءة"⁵⁰. ولذلك ينبغي النظر في استعراض شبكة المكاتب القطرية، بغية كفالة تجميع الموارد الموجودة واستخدامها على أكفأ نحو، وكفالة تلبية احتياجات بلدان العجز الغذائي منخفضة الدخل على أساس أن ذلك يمثل أولوية.

88- ولقد وافق المجلس في عام 1976 على إنشاء المكاتب القطرية، مع تحديده حداً أقصى لهذا العدد هو 74 مكتباً في عام 1981، ثم رُفِع هذا العدد إلى 78 في عام 1987⁵¹. وفي عام 1994 شدد المجلس على أن "المقصود بالامتدادات الإيجابية لسياسة لامركزية نشطة هو تعزيز استخدام القدرات القطرية والإقليمية الفرعية والإقليمية، وتحقيق وفورات كبيرة في طرائق التنفيذ، وتقصير الفاصل الزمني بين الإعراب عن احتياجات الدول الأعضاء وتلبية تلك الاحتياجات من جانب المنظمة"⁵². وتشدد الأمانة على أن إنشاء مكاتب قطرية يمكنها من تحقيق بعض هذه الأهداف الرئيسية المتعلقة

⁴⁹ FC 99/13.

⁵⁰ برنامج العمل والميزانية 2002-2003، الفقرة 194.

⁵¹ C 81/REP، الفقرة 209، و C 87/REP، الفقرة 188.

⁵² CL 106/2.

بتحقيق اللامركزية؛ ولاسيما الاستجابة على نحو أسرع وأكثر فعالية لاحتياجات الدول الأعضاء، وبناء القدرات. وتلاحظ الأمانة أيضاً أن عدد الدول الأعضاء في المنظمة قد زاد من 159 دولة في بداية عام 1992 إلى 183 دولة في نهاية عام 2001، مما اضطرها إلى إيجاد طرائق لتقديم الخدمات إلى الأعضاء الجدد وللاتصال بهم تجنّباً للتمييز بين الأعضاء.

89- ولذلك، وكما هو مبين في الجدول 1، فقد سعى المدير العام إلى زيادة نطاق الاتصال بين منظمة الأغذية والزراعة والبلدان في إطار الحد الأقصى البالغ 78 مكتباً وذلك من خلال عدد من الآليات من قبيل: وجود تمثيل لمنظمة الأغذية والزراعة مقرون بوجود مكتب إقليمي أو إقليمي فرعي؛ واعتماد مكتب قطري لعدة بلدان؛ ووجود موظفين فنيين قطريين منفردين تحت إرشاد مكتب قطري مجاور؛ والمراسلين القطريين (الموظفين المدنيين القطريين الذين يتصلون بمنظمة الأغذية والزراعة ويحصلون على ميزانية محدودة ومنحة مرتب من المنظمة)؛ واستخدام المنسقين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

90- وعلاوة على ذلك اقترح المدير العام نقل كبار الموظفين الفنيين المنتدبين حالياً في مكاتب إقليمية أو إقليمية فرعية، أو في المقر، إلى بعض البلدان لكي لا يؤديوا مهامهم الفنية المعتادة فحسب بل أيضاً الوظائف المسندة إلى المكتب القطري. وقد وافق المجلس على هذا النظام في دورته التاسعة عشرة بعد المائة. ووقت صياغة هذا التقرير كانت قد جرت عملية انتداب موظفين فنيين كبار إلى خمسة بلدان، ولكن كان قد بات واضحاً أن إجراء مزيد من النقل قد يؤخره ما يلاقه بعض البلدان المرشحة - وجميعها من المتوقع منها أن توفر أماكن العمل والمعدات والموظفين المحليين - من صعوبة في تأمين توافر المرافق اللازمة⁵³.

91- وترى الأمانة أن الحلول المذكورة أعلاه لا تفي، بأي حال، تماماً باحتياجات البلدان التي لا يوجد فيها ممثل مقيم لمنظمة الأغذية والزراعة، وتفيد بأن 18 طلباً قد وردت من أجل إنشاء مكاتب قطرية كاملة⁵⁴. ويلاحظ المدير العام أنه من بين 80 بلداً من بلدان العجز الغذائي منخفضة الدخل لا يوجد ممثل مقيم لمنظمة الأغذية والزراعة في 24 بلداً. ومن الناحية الأخرى أشير أيضاً إلى أن منظمة الأغذية والزراعة يوجد لها تمثيل كامل في كل البلدان التي تجاوزت فيها نفقات البرامج الميدانية في عام 1999 مبلغاً قدره 500 000 دولار أمريكي (مع أن حجم البرامج الميدانية ليس معياراً لإنشاء مكتب قطري)⁵⁵. ولذلك فإن أي تمديد لشبكة المكاتب القطرية سيحدث في بلدان ذات برامج ميدانية صغيرة نسبياً.

⁵³ JM 02.1/2

⁵⁴ JM 2000/1

⁵⁵ JM 2000/2

الجدول 2 - الأنشطة المدرجة في الميزانية في الأقاليم، 2002-2003
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

الشرق الأدنى	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	أوروبا	آسيا والمحيط الهادي	أفريقيا		
264.8	40.8	22.7	35.6	117.6	أنشطة حسابات الأمانة بحسب الإقليم	
29.9	37.0	19.4	43.6	63.5	المجموع	الأنشطة البرمجية
0.6	1.1	0	0.7	1.9	من خلال المكاتب القطرية	العادية بحسب الإقليم
9.3	17.9	0.7	12.2	31.6	الميزانية التقديرية للمكاتب القطرية في الإقليم	

المصدر: برنامج العمل والميزانية 2002-2003 (الوثيقة الرئيسية والملحق الرابع/3).

92- ولقد أورد المدير العام في الوثائق التي قدمها إلى الاجتماع المشترك للجنة البرنامج والمالية قائمة بالاعتبارات التي يأخذها في الحسبان عند إنشاء مكاتب قطرية. وتتضمن هذه الاعتبارات ما يلي: استلام طلب رسمي من دولة عضو؛ واستعداد حكومة تلك الدولة أن تتحمل جزءاً من تكاليف إنشاء المكتب وإدارته؛ والحاجة المحتملة أو الحالية إلى برامج للمساعدة الفنية؛ ووجود شركاء إنمائيين آخرين تابعين للأمم المتحدة وغير تابعين لها في البلد⁵⁶. إلا أن اللجنتين لم تقرّ رسمياً هذه المعايير ولم يقرّها المجلس أيضاً. والواقع أن أعضاء اللجنتين ارتأوا أن معايير إنشاء مكاتب قطرية تحتاج إلى "مزيد من الصقل"⁵⁷. ولذلك فإن الأجهزة الرياضية لمنظمة الأغذية والزراعة لم توافق حتى الآن على مجموعة رسمية من المبادئ أو الخطوط التوجيهية أو المعايير التي ينبغي أن تتقيد بها دولة من الدول الأعضاء لكي تصبح مؤهلة لإنشاء مكتب قطري لديها، ولم تضع حتى الآن مجموعة من هذا القبيل.

93- وعلى العكس من ذلك، اعتمد المؤتمر العام لليونسكو مبادئ توجيهية يذكر فيها عدداً من المعايير الأساسية "للتنفيذ الرشيد للمركزية"⁵⁸. وعلى أساس هذه المبادئ التوجيهية، وبغية الحد مما يرتبط بمكاتب البلد الواحد من أوجه عدم كفاءة في التكاليف، استطاع المدير العام أن يصمم شبكة ميدانية جديدة. وهكذا، أُغلق 18 مكتباً أثناء الفترة 2000-2001، ومن المقرر إغلاق تسعة مكاتب أخرى، سيتوقف عمل خمسة منها أثناء فترة السنتين هذه⁵⁹. ومن بين معايير الإبقاء على عدد صغير من المكاتب ذات التوجه القطري ما يلي: حجم البلد وتعهده؛ ووجود حالات خاصة في أعقاب صراعات؛ ومستوى الدعم المقدم من الدولة العضو المضيفة؛ والأداء فيما يتعلق بتنفيذ البرامج. وقد أنشئ أيضاً عدد من "المكاتب التجميعية" لليونسكو التي تخدم مجموعة من البلدان معاً، على أساس معايير تشغيلية في المقام الأول (من قبيل توافر سبل نقل إلى جميع الدول الأعضاء "في المجموعة" وبنية أساسية لاسلكية)⁶⁰.

⁵⁶ JM 99/1 و JM 2000/2.

⁵⁷ تقرير الاجتماع المشترك للدورة الرابعة والثمانين للجنة البرنامج والدورة الخامسة والتسعين للجنة المالية، CL 199، الفقرة 23.

⁵⁸ قرار المؤتمر العام لليونسكو C/8330.

⁵⁹ تقرير المدير العام عن عملية الإصلاح، الجزء الثالث (اللامركزية)، EX/5164.

⁶⁰ تقرير المدير العام عن عملية الإصلاح والجدول الزمني لتنفيذها، الجزء الثالث (اللامركزية)، EX/6160.

94- وقد يمتد أيضاً استعراض للشبكة الميدانية لمنظمة الأغذية والزراعة إلى مكاتب الاتصال، ولاسيما إلى أحدث مكاتب منها أنشئت مؤخراً، أحدهما في يوكوهاما باليابان والآخر في بروكسل ببلجيكا. وقد أنشئ مكتب الاتصال هذان في عام 1996 لتعزيز تعاون منظمة الأغذية والزراعة مع اثنين من المساهمين الرئيسيين فيها. وينبغي أيضاً أن يراعي الاستعراض نتائج دراسة نظام المراسلين القطريين التي أصدر المدير العام مؤخراً تكليفاً بإجرائها، والتي يُفترض أنها ستحلل المعايير والإجراءات القائمة من أجل اختيار المراسلين القطريين ومن أجل تقدير منحة المرتب التي يحصلون عليها.

◀ التوصية 9

رابعاً - إدارة الموارد البشرية

ألف - إيجاد ثقة وقيادة

95- ذكرت أمانة منظمة الأغذية والزراعة في أحدث تقرير مرحلي لها عن قضايا إدارة الموارد البشرية أن: "منظمة الأغذية والزراعة، لكي تكون قادرة على اجتذاب من تحتاج إليهم من موظفين على أعلى مستوى من الكفاءة والمقدرة الفنية ولكي تكون قادرة على الاحتفاظ بهم، يجب أن يُنظر إليها على أنها مُستخدم يقع عليه اختيار الناس ليعملوا لديه"⁶¹. ومن اللازم تحقيق قدر كبير من التقدم إذا كان المراد تحقيق هذا الهدف، وبعد سنوات عديدة من عدم اجتذاب قضية إدارة الموارد البشرية اهتماماً عاجلاً إلى حد كبير من جانب الإدارة العليا مثل الميادين التنظيمية والإدارية الأخرى التي تناولتها الفصول السابقة، يبدو الآن أن الأمانة تتخذ خطوات هامة نحو إجراء إصلاح شامل لسياسات وممارسات شؤون العاملين فيها.

96- وقد أعدت الأمانة، على وجه الخصوص، "تقريراً عن قضايا إدارة الموارد البشرية" قدمته إلى لجنة المالية في دورتها السابعة والتسعين⁶². وقد أبرز التقرير البيئة الجديدة التي تعمل فيها منظمة الأغذية والزراعة، والفجوة المتزايدة بين المهارات التي تحتاج إليها المنظمات الدولية، وتوافر عاملين مهرة. وذكرت بوضوح الأهداف الرئيسية لسياسة الموارد البشرية لمنظمة الأغذية والزراعة وأوردت قائمة بعدد من المجالات الرئيسية التي يلزم القيام بعمل فيها لتحقيق هذه الأهداف. وقد رحبت لجنة المالية ترحيباً شديداً بالتقرير، وذكرت أنه بالغ الأهمية بحيث يتوجب طرحه على أعضاء المنظمة في المجلس، الذين رحبوا بالتقرير أيضاً⁶³. وعلاوة على ذلك، أنشأ المدير العام لجنة الموارد البشرية لكي تسدي المشورة إليه بشأن استراتيجيات الموارد البشرية والمسائل المتعلقة بسياساتها. وتضم هذه اللجنة الدائمة، التي يرأسها نائب المدير العام، جميع مساعدي المدير العام في المقر، ورؤساء الوحدات المستقلة، ومدير قسم الشؤون المالية.

97- وتلاحظ الإدارة أن حوالي 40 في المائة من عمل لجنة الموارد البشرية يركز في الحقيقة على هياكل ووظائف البرامج علاوة على ما يترتب على برنامج العمل والميزانية لفترة السنتين من آثار فيما يتعلق بالموارد البشرية، بما في ذلك التخصيص الملائم للوظائف ونقل الموظفين بين المصالح والمناقشات التي قد تنطوي على البت في مواقف الإدارة. وهي ترى أنه لن يكون من الملائم أو من المفيد السماح بمشاركة الموظفين في هذه المناقشات. وتشدد أيضاً على أن لجنة الموارد البشرية ليست آلية للتشاور بين الموظفين والإدارة. ويوجد، من الناحية الأخرى، عدد من جماعات العمل المشتركة التي تركز على قضايا محددة (من قبيل جماعة العمل المعنية بأجور وبدلات موظفي الفئة الفنية، وجماعة

⁶¹ FC 99/10.

⁶² FC 97/15.

⁶³ CL 121/4، الفقرة 63، و CL 121/REP، الفقرة 50.

العمل المعنية بشروط توظيف فئة الخدمات العامة، واللجنة الاستشارية المشتركة المعنية بالتغطية الطبية)، والموظفون ممثلون في لجان الاختيار لكل من وظائف الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة.

98- ولذلك فإن رابطات الموظفين ليست ممثلة في لجنة الموارد البشرية، وإن كانت اللجنة تتشاور، كلما نظرت في قضايا تمس شروط وأحكام خدمة الموظفين، مع رابطات الموظفين تشاوراً غير رسمي من خلال إجراء مناقشات معها فضلاً عن تشاورها معها رسمياً من خلال التماس آرائها وتعليقاتها كتابياً على الوثائق المهمة المعروضة على اللجنة. وعلاوة على ذلك، وقبل تنفيذ قرارات المدير العام بشأن توصيات لجنة الموارد البشرية، تجري مناقشات مرة أخرى مع هيئات تمثيل الموظفين بشأن النهج الواجب اتباعه.

99- ومع ذلك يلاحظ المفتشون أن ممثلي الموظفين لا يملكون سبيلاً مباشراً للوصول إلى اللجنة القائمة الوحيدة التي تتناول على نحو شامل إصلاح إدارة الموارد البشرية بحد ذاتها، وهم يقترحون أن ينظر المدير العام في السماح لهم بعرض آرائهم مباشرة على أعضاء اللجنة عند مناقشة قضايا سياسات شؤون العاملين - لا عند مناقشة إنشاء الوظائف. وإذا كان المراد أن يكون إصلاح إدارة الموارد البشرية لمنظمة الأغذية والزراعة فعالاً، فمن الجوهري أن يشعر الموظفون بوجه عام أن مُدخلاتهم قد أُخذت في الاعتبار في وضع السياسات والإجراءات الجديدة، وإذا توافر إحساس مشترك بامتلاك هذه السياسات والإجراءات فإن تنفيذها سيتيسر إلى حد كبير. والأدعى إلى ذلك أن أربع فترات مالية متتالية شهدت تخفيضات حقيقية في الميزانية قد أدت إلى تخفيض عدد الموظفين والافتقار إلى فرص الترقى والتنقل، مما أثر بلا ريب على الروح المعنوية للموظفين وعلى ثقتهم. وفي هذا الصدد من الجدير بالذكر أن حسن النية الذي أبداه الموظفون بوجه عام، وإشراك ممثلي الموظفين عن كثب في عملية إعادة توزيع الموظفين المرتبطة بالمرحلة الأولى من تحقيق اللامركزية في النصف الثاني من تسعينيات القرن العشرين، ربما ساهمت في كون عملية إعادة توزيع الموظفين هذه قد مضت قدماً بسلاسة ونجاح إلى حد ما.

100- وعلاوة على ذلك، بينما أعلنت الإدارة مراراً التزامها بتحسين سجلها في مجالات كثيرة - هي إجراءات التوظيف، وتقييم الأداء، والتطوير الوظيفي، والتوازن بين الجنسين، وما إلى ذلك - فإن التقدم الفعلي الذي تحقق في هذه المجالات بطيء ومتفاوت. وقد أدت فترة النقشف المالي الطويلة التي واجهتها المنظمة إلى جانب الموارد المحدودة المخصصة لقسم الشؤون المالية إلى إرغام ذلك القسم على التركيز في الأغلب على مجالات معينة في حين أن جميع المجالات وثيقة الترابط وينبغي معالجتها ككل، كما هو مبين بوضوح في "تقرير قضايا إدارة الموارد البشرية" المذكور أعلاه. وبينما يتضمن تقرير مرحلي، قُدّم إلى لجنة المالية في مايو/ أيار 2002، بناءً على طلبها، مؤشرات محددة للأداء وآفاق زمنية لإحراز تقدم بشأن إدارة الموارد البشرية، فإنه لا يُسلط الضوء دائماً على الصلات المتداخلة القائمة فيما بينها، ولا يُفسّر سبب عدم إمكانية معالجة بعض القضايا الهامة المتعلقة بالسياسات إلا في عام 2004. وفي بعض الحالات، مثل قضية التنقل الهامة، أبلغت الأمانة المفتشين ببساطة أنه بالنظر إلى "وجود قضايا كثيرة تواجه المنظمة وذات أولوية أعلى فيما يتعلق بالموارد البشرية، فإن سياسة دوران الموظفين ستعالج في تاريخ لاحق" (انظر القسم جيم أدناه).

101- ولذلك يعتقد المفتشون أن أي إصلاح لإدارة الموارد البشرية سيعالجه على نحو أكثر فعالية وحسماً فريق مهمات أو جماعة عمل يعيّن المدير العام أياً منهما خصيصاً (مثلما حدث في منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة) لهذا الغرض⁶⁴. وينبغي أن تكون ولاية هذا الكيان واضحة ومحددة زمنياً (ويُفضّل ألا تتجاوز بضعة أشهر) لكي يُعد خطط عمل ملموسة يمكن للمدير العام عندئذ أن يقدمها إلى مجلس منظمة الأغذية والزراعة. ومن الأهمية بمكان أن تتلقى هذه الجماعة - التي ينبغي ألا يكون تكوينها تكراراً لتكوين لجنة الموارد البشرية ولكن يجب أن تضم متخصصين في إدارة الموارد البشرية (منهم متخصصون من خارج المنظمة إن أمكن) ومديرين في "المصالح بصفة العملاء" - دعماً صريحاً من الإدارة العليا للأمانة فضلاً عن موارد كافية. ويشجع المفتشون أيضاً تشجيعاً قوياً المدير العام على السماح بالمشاركة الكاملة من جانب ممثلي الموظفين في فريق المهمات هذا/جماعة العمل هذه.

102- وكإجراء فوري لبناء الثقة ينبغي للمدير العام نفسه أن يستأنف الاجتماع مع ممثلي رابطات الموظفين المعترف بها على فترات معقولة. وفي حين أن المدير العام المساعد للشؤون الإدارية والمالية هو المسمى متفاوضاً نيابة عنه مع رابطات الموظفين ويجتمع مع ممثلي الموظفين بانتظام شديد، فإن توافر المدير العام سيكون مؤشراً قوياً للالتزامه بتعزيز إدارة الموارد البشرية وبمواصلة الحوار مع العاملين في المنظمة. وجدير بالذكر أنه وفقاً للأرقام المقدمة من الأمانة فإن المدير العام، بعد أن عقد تسعة اجتماعات مع ممثلي الموظفين أثناء السنوات الثلاث الأولى من ولايته، لم يجتمع بهم مرة واحدة منذ عام 1997. وبينما اجتمع نائب المدير العام ب ممثلي الموظفين منذ ذلك الحين (وإن كان بوتيرة متناقصة)، فإن الفصل الثامن من النظام الأساسي لشؤون الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة يشير بوضوح إلى أن المدير العام هو الطرف الرئيسي في عملية التشاور.

← التوصية 10

⁶⁴ في منظمة الصحة العالمية، مثلاً، شاركت رابطات الموظفين كأعضاء كاملي العضوية في فريق المهمات المعني بإصلاح إدارة الموارد البشرية التي عملت من سبتمبر/ أيلول 1999 حتى أكتوبر/ تشرين الأول 2000. وقد قُدمت توصيات فريق المهمات في شكل "خطة استراتيجية لإدارة الموارد البشرية" إلى مكتب مدير المنظمة في خريف عام 2000 وإلى المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية في يناير/ كانون الثاني 2001. وفي الأمم المتحدة أنشأ الأمين العام فريق مهمات في يناير/ كانون الثاني 1998 لدراسة إدارة الموارد البشرية ووضع مقترحات للإصلاح في هذا الميدان. وقد اجتمع فريق المهمات، المكوّن من خبراء في الموارد البشرية من القطاعين العام والخاص على نطاق العالم وتولى رئاسته مساعد الأمين العام لشؤون إدارة الموارد البشرية، عدة مرات مع كل من ممثلي الإدارة العليا وممثلي الموظفين، وقدم "خطة إصلاح" شاملة إلى الأمين العام في يوليو/ تموز من نفس السنة قُدمت بعد ذلك إلى الجمعية العامة في أكتوبر/ تشرين الأول 1998. وكذلك، في اليونسكو، عُرض إطار شامل لسياسة الموارد البشرية، مشفوعاً بخطة عمل تفصيلية، على المؤتمر العام في دورته الحادية والثلاثين.

باء - تثبيت القوى العاملة وتوزيعها وتنشيطها

103- على الرغم من تغير حجم ومكان موظفي منظمة الأغذية والزراعة تغيراً كبيراً خلال العقد الماضي، مما يعكس الجهود الرامية إلى ترشيدها وجعلها لامركزية، لم يتطور بنفس القدر بعض خصائص الموظفين، لاسيما من حيث التوزيع العمري والجنسي.

104- وقد لاحظ المفتشون بقلق خاص أنه على الرغم من حدوث انخفاض في العدد الإجمالي للوظائف المبين في الجدول 3، فإن معدل الشواغر فيما يتعلق بالوظائف في أمانة منظمة الأغذية والزراعة ظل مرتفعاً باستمرار، بحيث بلغ 13 في المائة في عام 2001. وتشتد حدة المشكلة على وجه الخصوص فيما يتعلق بوظائف الفئة الفنية، حيث إن عدد حالات انتهاء خدمة موظفي الفئة الفنية (بما في ذلك التقاعد المبكر أو التقاعد الإلزامي) خلال العقد الماضي تجاوز، بكثير، عدد تعيينات موظفي الفئة الفنية. ونتيجة لذلك بلغ متوسط معدل الشواغر فيما يتعلق بوظائف الفئة الفنية 17.2 في المائة خلال الفترة من عام 1994 إلى عام 2000، ثم بلغ 18 في المائة في عام 2001 (انظر الجدول 4)، مما يعني أن المنظمة قد حرمت من زهاء خمس القوى العاملة لديها من موظفي الفئة الفنية المدرجة وظائفهم في الميزانية. والشواغر طويلة الأجل فيما يتعلق بالوظائف الإدارية والفنية الرئيسية تمثل تحدياً على وجه الخصوص بالنسبة للمكاتب الأصغر، من قبيل المكاتب الإقليمية.

الجدول 3- موظفو منظمة الأغذية والزراعة في لمحة (في عامي 1994 و 2001)

2001			1994			
2 325 (60.4٪)			3 287 (61.8٪)			عدد الموظفين ونسبهم
1 521 (39.6٪)			2 027 (38.2٪)			الفئة الفنية والفئات العليا
3 846			5 314			المجموع
أماكن أخرى **	المستوى الإقليمي والإقليمي الفرعي *	المقر	أماكن أخرى **	المستوى الإقليمي والإقليمي الفرعي *	المقر	توزيع الموظفين بحسب المكان ونسبهم المئوية
36.0٪	13.2٪	50.8٪	36.7٪	6.9٪	56.4٪	فئة الخدمات العامة
22.0٪	16.4٪	61.6٪	38.5٪	6.5٪	55.0٪	الفئة الفنية والفئات العليا
30.5٪	14.5٪	55.0٪	37.4٪	6.8٪	55.8٪	المجموع
48.9			48.5			متوسط عمر الموظفين الفنيين
24			17			النسبة المئوية للموظفات بين موظفي الفئة الفنية والفئات
22			54			عدد البلدان غير الممتلئة بين الموظفين الفنيين
13			14			عدد البلدان الممتلئة تمثيلاً ناقصاً

* بما يشمل المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية ومكاتب الاتصال.

** تشمل الأماكن الأخرى المشار إليها الميدانية والمكاتب القطرية لمنظمة الأغذية والزراعة.

المصدر: FC 97/15، FC 95/15(a).

105- وهكذا تبين وثائق الأمانة أن الاعتماد المالي الإجمالي للموظفين للفترة المالية الأخيرة (2000-2001) كان إنفاقه أقل مما يجب بنسبة تبلغ زهاء 9.3 في المائة (42.4 مليون دولار أمريكي). وبينما نشأ نصف الفائض (21.3 مليون دولار أمريكي) من الاختلاف الإيجابي بين المعدلات الموحدة التي حُددت في بداية فترة السنتين وتكاليف الموظفين الفعلية، تعترف الأمانة بأن بقية ذلك الإنفاق الأقل مما يجب تعكس إلى حد كبير الشواغر بين الموظفين الفنيين⁶⁵. وقد استُخدم بعض هذه الوفورات فيما يتعلق بالموظفين في تحويل موارد إلى البرامج والأنشطة التي تقل ميزانيتها عما يجب والتي كانت تتطلب إنفاقاً لا يتعلق بالموظفين. بيد أن المفتشين لا يدعون إلى إبقاء معدل الشواغر مرتفعاً عمداً لتحقيق وفورات في الميزانية، باعتبار أن ذلك يجعل عملية الميزانية أقل شفافية ويجعل إدارة الموارد البشرية أصعب وأقل كفاءة.

الجدول 4- الشواغر في 31 ديسمبر/ كانون الأول 2001

(الوظائف المدرجة ميزانيتها في برنامج العمل والميزانية)

الفئة	عدد الوظائف المشغولة	عدد الوظائف الشاغرة	العدد الإجمالي للوظائف	معدل الشواغر
المديرون	174	21	195	11٪
الموظفون الفنيون	935	208	1 143	18٪
الموظفون الفنيون القطريون	63	3	66	5٪
موظفو فئة الخدمات العامة	1 870	212	2 082	10٪
المجموع	3 042	444	3 486	13٪

المصدر: الأرقام مقدمة من أمانة منظمة الأغذية والزراعة.

106- وهذا العدد المرتفع باستمرار من الشواغر تقترب به زيادة ملحوظة في استخدام موارد بشرية من الموظفين المعيّنين بعقود قصيرة الأجل ومن غير الموظفين. ولقد لاحظ مراجع الحسابات الخارجي، في الحقيقة، أن مديرين كثيرين يُبقون عمداً على وظائف من الفئة الفنية شاغرة لكي يوظفوا استشاريين في سلسلة من المهمات قصيرة الأجل⁶⁶. وتذكر الأمانة نفسها أنه "في حالات كثيرة أُبقي على وظائف شاغرة كجزء من استراتيجية إدارية مدروسة"، باعتبار أنها "مصدر الأموال للموارد الأخرى من الموظفين أو من غير الموظفين، حسبما يستلزمه تغيير السياقات البرامجية". ومن ثم صدر عدد إجمالي قدره 6 477 عقداً للموارد البشرية من الموظفين قصيري الأجل أو من غير الموظفين خلال الفترة من 1 يوليو/ تموز 2000 إلى 30 يونيو/ حزيران 2001، أي بمتوسط قدره 539 عقداً كل شهر، مما يمثل زيادة قدرها 40 في المائة عن الفترة السابقة⁶⁷. وبالمقارنة: لم يصدر سوى 933 عقداً من هذا القبيل خلال الأشهر الستة الأولى من عام 1994؛ ولم يصدر سوى 844 عقداً خلال الأشهر الستة الأولى من عام 1996؛ ولم يصدر سوى 953 عقداً خلال

⁶⁵ عمليات النقل بين البرامج وفي الميزانية في الفترة المالية 2000-2001 والتقرير السنوي عن أداء الميزانية المقدم إلى الدول الأعضاء، FC 99/2.

⁶⁶ 2001/5، C، الفقرة 115.

⁶⁷ صدر 5 015 عقداً من هذا القبيل خلال الفترة ما بين 1 يونيو/ حزيران 1999 و 30 يونيو/ حزيران 2000، أي بمتوسط قدره 385 عقداً كل شهر.

الأشهر الستة الأولى من عام 1997؛ ولم يصدر سوى 574 عقداً خلال الأشهر الستة الأولى من عام 1998؛ وصدر 1 210 عقود خلال الأشهر الخمسة الأولى من عام 1999.⁶⁸

107- ولذلك يبدو أن أمانة منظمة الأغذية والزراعة قد لجأت بدرجة متزايدة خلال السنوات القليلة الأخيرة إلى الاستعانة بالخبراء الاستشاريين، والموظفين لأجل قصير، والأفراد المعيّنين باتفاقات خدمة خاصة أو أنواع أخرى من الترتيبات التعاقدية من أجل مواجهة تخفيض عدد الوظائف وتجميدها، وللاحتفاظ بقوتها العاملة على المستوى اللازم لإنجاز البرامج والأنشطة الصادر تكليف بها، وللإستفادة من المهارات المتخصصة التي لا تتاح دوماً بين أفراد قوتها العاملة. وفي الأمم المتحدة طلبت الجمعية العامة أن يمنع الأمين العام الخبراء الاستشاريين من التقدم لشغل وظائف في الأمانة العامة لمدة ستة أشهر بعد انتهاء خدمتهم⁶⁹ وذلك استجابة لما أبداه الموظفون من مخاوف من أن الاستشاريين ربما كانوا يُمنحون ميزة غير عادلة عندما يتقدمون لشغل وظائف شاغرة كانوا يضطلعون بمهامها لعدة أشهر. بيد أن أمانة منظمة الأغذية والزراعة تشدد على أن مثل هذا الإجراء من شأنه أن يعوق عملية التوظيف بخفضه حجم مجموعة المرشحين في وقت تتزايد فيه صعوبة تحديد مرشحين مؤهلين.

108- واستخدام المتقاعدين من خلال برنامج استخدام الخبراء المتقاعدين واسع الانتشار على وجه الخصوص. فقد بلغ عدد الخبراء المتقاعدين الذين استخدمتهم منظمة الأغذية والزراعة في الفترة المالية 2000-2001 ما مجموعه 1 044 خبيراً، باستخدام جميع مصادر الأموال. وتشير الأمانة إلى أن البرنامج، الذي يستغل ما يوجد لدى الخبراء القطريين والخبراء المتقاعدين من منظمة الأغذية والزراعة ومن الأمم المتحدة من ذخيرة من حيث الخبرة والمعرفة والمهارات، شديد الفعالية بالنسبة للتكلفة لأن المتقاعدين على الرتبة الفنية لا يحصلون سوى على أتعاب قدرها 100 دولار أمريكي يومياً (إلى جانب تكاليف السفر وبدل الإقامة اليومي إذا كانوا في حاجة إلى السفر بعيداً عن مقر إقامتهم للاضطلاع بأنشطة صدر عقد بشأنها). وبينما يوافق المفتشون على أن الخبرة الفنية للمتقاعدين قد يكون من المفيد الحصول عليها بضعة أشهر في مجالات متخصصة وأن مردود تكلفة استخدامهم يتجاوز كثيراً مردود تكلفة استخدام الاستشاريين الاعتياديين، فإنهم يرون أن هذا الترتيب يجب عدم استخدامه إلا إذا كانت الاحتياجات التشغيلية للمنظمة لا يمكن أن يفي بها الموظفون الموجودون. وينبغي ألا يعتبر هذا الترتيب بديلاً طويلاً للأجل للتوظيف الاعتيادي، بما في ذلك التوظيف لشغل المناصب الإدارية التي تترتب عليها مهام إشرافية.

109- ولا يمكن أن تؤدي التأخيرات في شغل الشواغر إلى جانب استخدام المتقاعدين سوى إلى إعاقة تجديد شباب الموظفين الذي تشتد الحاجة إليه كثيراً في وقت تعترف فيه الأمانة بأن "شيخوخة موظفي منظمة الأغذية والزراعة هي إحدى القضايا الرئيسية التي تواجهها حالياً"⁷⁰. وما يقرب من 45 في المائة من الموظفين في جميع الفئات (فئة

⁶⁸ الوثائق FC 82/19، FC 95/15(a)، و FC 93/15. تشمل عقود "الموارد البشرية من غير الموظفين" عقود الاستشاريين، واتفاقات

الخدمة الخاصة، و RLA.

⁶⁹ "إدارة الموارد البشرية"، A/RES/51/226 المؤرخ 25 أبريل/نيسان 1997.

⁷⁰ FC 97/15.

المديرين، وفئة الفنيين، وفئة الخدمات العامة) تتجاوز أعمارهم 50 سنة، ومن المتوقع أن يتقاعد بحلول سنة 2010 ثلاثة أرباع جميع المديرين وزهاء نصف جميع الفنيين العاملين حالياً. وقد اضطلعت الأمانة بجهود محمودة لزيادة نسبة الموظفين الأصغر سناً سواء من خلال وضع برنامج للفنيين المبتدئين (من المقرر أن يبدأ في أواخر عام 2002) أو من خلال خفض متوسط الرتب عن طريق خفض رتب الوظائف الشاغرة. كما أنها حسّنت عملية التوظيف فيها بوجه عام، وخفضت إلى حد كبير الوقت اللازم لتوظيف الفنيين (من 318 يوم عمل في عام 1998 إلى 217 يوم عمل في عام 2000).⁷¹

← التوصية 11

110- بيد أنه سيلزم إحراز المزيد من التقدم إذا كان المراد للإدارة أن تكتسب القدرة على أن تحدد وتعين على وجه السرعة موظفين مؤهلين. ولا يتناول هذا التقرير بالتفصيل عملية التوظيف على هذا النحو، باعتبار أن الأمانة ومراجع الحسابات الخارجي استعرضا ذلك باستفاضة فعلاً⁷². إلا أنه يشير إلى أن القرار النهائي فيما يتعلق بتعيين الموظفين الفنيين يظل قرار المدير العام، مع أن سلطة التوظيف والاختيار والتعيين فيما يتعلق بموظفي فئة الخدمات العامة قد فُوضت إلى مدير شؤون العاملين في المقر، وإلى الممثلين الإقليميين، وإلى المكاتب الإقليمية. ومع أن هذا القرار يستند إلى توصيات لجنة اختيار الموظفين الفنيين، تشير الوثائق إلى أن من بين كل 100 تعيين لموظفين فنيين من جانب المدير العام، لا يتبع زهاء 20 من تلك التعيينات ترتيب الأفضلية الذي توصي به اللجنة⁷³. وحيث إن الوظائف على الدرجة مد-1 وما فوقها مستثناة من إجراءات الاختيار الخاصة بمنظمة الأغذية والزراعة ولا تنظر فيها لجنة اختيار الموظفين الفنيين، فإن المدير العام باستطاعته أن يمارس سلطة تقديرية أوسع حتى من ذلك فيما يتعلق بتعيينات المستويات العليا.

111- ويفهم المفتشون أن المدير العام استخدم سلطاته التقديرية لكي يُحسّن التوزيع الجغرافي بين موظفي المنظمة الفنيين، وأن تقدماً مهماً قد تحقق بالفعل في هذا المجال (انظر الجدول 3 أعلاه). بيد أن التقدم المحرز نحو تحسين التوازن بين الجنسين فيما بين موظفي منظمة الأغذية والزراعة الفنيين كان مرضياً بدرجة أقل كثيراً من ذلك. فبينما حدد المدير العام هدفاً في عام 1994 يتمثل في أن تبلغ نسبة النساء في الفئات الفنية 35 في المائة بحلول سنة 2001، فإن المعدل الحقيقي الذي تحقق في عام 2001 لم يتجاوز 24 في المائة (12 في المائة على الرتبة مد-1 والرتب التي تعلوها)⁷⁴. وهذه الإحصاءات تجعل من منظمة الأغذية والزراعة أحد المتخلفين في منظومة الأمم المتحدة من حيث التوازن بين الجنسين. وفي نهاية عام 2000 كانت المنظمة مدرجة في الثلث الأدنى من جميع المنظمات فيما يتعلق بعدد

⁷¹ المرجع نفسه.

⁷² انظر FC 92/10 و C 2001/5 (الفقرات 122 إلى 130).

⁷³ "الإدارة المحسّنة للموارد"، في "إصلاح منظمة الأغذية والزراعة في الألفية الجديدة"، 2000.

⁷⁴ FC 95/15(a).

الموظفات كنسبة مئوية من مجموع الموظفين الفنيين، وكان ترتيبها هو الأخيرة بين المنظمات الكبيرة (سواء كانت وكالات متخصصة أو صناديق أو برامج) التي يتجاوز عدد موظفيها ألفين⁷⁵. والوضع غير مناسب على وجه الخصوص في المكاتب الميدانية، حيث لا تمثل النساء سوى 17 في المائة من الموظفين الفنيين في المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية.

112- وبينما يشير مسؤولو الأمانة إلى أن ندرة المرشحات المؤهلات في المجالات المتخصصة المتعلقة بالأغذية والزراعة مسؤولة إلى حد كبير عن هذه الأعداد، فإنهم يعترفون بأن سياسة المنظمة فيما يتعلق بتوظيف الأزواج قد تكون أيضاً عاملاً يؤثر سلباً على توظيف نساء والاحتفاظ بهن. فما زالت القاعدة 302-409 من النظام الأساسي لشؤون الموظفين التي تتناول العلاقات الأسرية تحظر توظيف الأزواج إلا في الحالات التي يتعذر فيها توظيف شخص آخر مؤهل تأهيلاً جيداً بنفس القدر، ولا يُتوقع حدوث أي تغيير في هذه السياسة حتى عام 2004. ويتوقع أيضاً القسم الجديد في دليل منظمة الأغذية والزراعة بشأن اتفاق الخدمات الشخصية (القسم 319) الذي تجري صياغته حالياً عدم إمكانية عقد اتفاقات من هذا القبيل مع أزواج الموظفين⁷⁶. والمخاوف من المحسوبية كانت تبرر هذه التقييدات منذ أمد طويل. إلا أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعترف في معظمها الآن بأن عملية اختيار نزيهة ينبغي بحد ذاتها أن تحميها من حدوث هذه التجاوزات، وأن المزايا المحتملة للسماح بتوظيف الأزواج تفوق مخاطر المعاملة التفضيلية.

113- وفي الحقيقة أن الأمانة العامة للأمم المتحدة أصدرت في وقت مبكر، هو عام 1980، تعميماً تنظيمياً ألغى القيود على تعيين أزواج الموظفين⁷⁷. وفي عام 1993 شددت الجمعية العامة للأمم المتحدة بدورها على أن "إمكانيات التوظيف بالنسبة للأزواج المرافقين للموظفين تساهم في اجتذاب أكثر الموظفين تأهيلاً وفي الاحتفاظ بهم"، وأشارت إلى أن عدم وجود هذه الإمكانيات قد يكون عقبة أمام تنقل الموظفين". وفي عام 1995 تعهد أيضاً أعضاء لجنة التنسيق الإدارية السابقة بتيسير توظيف الأزواج من خلال تعديل قواعد النظام الداخلي للموظفين ذات الصلة⁷⁸.

114- وقد لاحظت أيضاً وحدة التفتيش المشتركة في التقرير السابق أنه بالرغم من أنه لا يمكن، بالطبع، أن يكون هناك أي حق تلقائي في شغل أي وظيفة، وبالرغم من أن الأزواج لا يمكن ولا ينبغي منحهم أفضلية لمجرد علاقتهم، فإنه ينبغي على الأقل السماح لهم بالتنافس تنافساً عادلاً على شغل الوظائف المؤهلين لها⁷⁹. وصياغة القاعدة 410-3-2 من النظام الداخلي لمنظمة الصحة العالمية، التي تسمح بتوظيف الأزواج مع توفير ضوابط ملائمة ضد التجاوزات المحتملة، تبدو مفيدة على وجه الخصوص. وأصدر أيضاً برنامج الأغذية العالمي مبادئ توجيهية داخلية مفيدة بشأن

⁷⁵ إحصاءات شؤون العاملين، CEB/2002/HLCM/3، الجدول 11 ج.

⁷⁶ انظر FC 99/10، الفقرة 19.

⁷⁷ ST/AI/273 المؤرخ مارس/ آذار 1980، "توظيف الأزواج".

⁷⁸ A/RES/73/226: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن مسائل الموظفين، و ACC/1999/4: بيان لجنة التنسيق الإدارية بشأن مركز

المرأة في أمانات منظومة الأمم المتحدة.

⁷⁹ JIU/REP/2000/7، الفقرة 72.

مسألة توظيف الأزواج يرد فيها أن "برنامج الأغذية العالمي سييسر ويشجع، إلى أقصى حد ممكن، توظيف من هم مؤهلون فنياً من أزواج الموظفين الفنيين في جميع الأماكن"، وتحدد تلك المبادئ التوجيهية عدداً من القواعد المقصود بها الحيلولة دون حدوث تجاوزات⁸⁰.

← التوصية 12

جيم - إعادة تشكيل التطوير الوظيفي

115- لقد أدت سنوات من تخفيضات الميزانية وتجميد الوظائف إلى إعاقة تحركات الموظفين (باستثناء التحركات المرتبطة باللامركزية والموصوفة في الفصل الثالث) وأدت إلى جعل الحياة الوظيفية لكثير من الموظفين شديدة الجمود. وإذا كانت منظمة الأغذية والزراعة عاقدة العزم حقاً على أن تصبح "مُستخدماً يقع عليه اختيار الناس ليعملوا لديه"، فإنها يجب أن تبعت دينامية جديدة في الحياة الوظيفية لموظفيها من خلال تعزيز التنقل الأفقي (على نفس الدرجة) والتنقل إلى أعلى.

116- وقد أظهرت مراجعة محاسبية لإدارة الموارد البشرية أجراها مراجع الحسابات الخارجي في عام 1999 أن موظفي منظمة الأغذية والزراعة أصبحوا أقل تنقلاً جغرافياً خلال تسعينيات القرن العشرين، ومن ثم أوصت بالنظر في وضع نظام لدوران الموظفين⁸¹. إلا أن الأمانة ردت على ذلك بأن استحداث دوران أكثر منهجية وانتظاماً سيكون من الصعب تنفيذه لا فحسب بسبب اختلاف طابع المهام في المقر وفي الميدان، بل أيضاً بسبب التكاليف الكبيرة التي سيمثلها ذلك بالنسبة للمنظمة. وأشارت أيضاً إلى أن هذه التكاليف كانت عائقاً رئيسياً أمام إدخال نظام التناوب المنهجي من جانب منظمات الأمم المتحدة الأخرى⁸². ومما له مغزى أن الأمانة لا تدرج أي بيانات أو معلومات بشأن تنقل الموظفين ودورانهم في أي تقرير من تقاريرها الاعتيادية التي تقدمها إلى المجلس بشأن إدارة الموارد البشرية و/أو إحصاءات شؤون العاملين، مما يؤكد أنها لا تعتبر هذه المسألة ذات أولوية.

117- غير أن المفتشين لا يتفقون مع آراء الأمانة فيما يتعلق بالفوائد المحدودة للتنقل وتكاليفه الباهظة. وهم يودون بالأحرى أن يبرزوا أن منظمات عديدة في منظومة الأمم المتحدة شرعت، في الحقيقة، مؤخراً في إجراء إصلاحات هامة ترمي إلى تعزيز التنقل بين موظفيها. وقد صممت اليونسكو، على سبيل المثال، سياسة جديدة لدوران الموظفين من المقرر تنفيذها في النصف الثاني من عام 2002. والهدف الرئيسي لهذه السياسة هو حفز التنقل إلى المكاتب الميدانية ومنها بطريقة موجهة من خلال عملية تُدمج تماماً دوران الموظفين ضمن التطوير الوظيفي للموظفين مع أخذها في الاعتبار

⁸⁰ تعميم صادر عن المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي، OED98/004، 11 يونيو/حزيران 1998.

⁸¹ C 2001/5، الفقرتان 120 و 121.

⁸² FC 97/12.

الاحتياجات التشغيلية⁸³. كما أن التنقل يمثل أيضاً محور التغييرات التي دعا إليها الأمين العام في السنوات الأخيرة كجزء من إصلاحه لإدارة الموارد البشرية في الأمم المتحدة، وإن كان من المفهوم أنه يشمل التحركات فيما بين الإدارات وكذلك فيما بين مراكز العمل. وهذه الإصلاحات تشدد على الحاجة إلى: تشجيع زيادة التكامل بين الموظفين الميدانيين والموظفين المتمركزين في المقر؛ وإتاحة فرص وظيفية متباينة للموظفين من خلال الابتعاد عن نهج التنقل الطوعي تماماً إلى نهج للتنقل يكون موجهاً بدرجة أكبر⁸⁴. وبدأت أيضاً مناقشات في منظمة الصحة العالمية بشأن وضع برنامج لدوران الموظفين وتنقلهم، وُضع بالفعل عدد من البارامترات لهذا البرنامج - الذي يُتوقع أن يبدأ تنفيذه في عام 2003⁸⁵.

118- والحاجة إلى إتاحة فرص وظيفية أوسع نطاقاً وأفضل للموظفين، وإلى وضع سياسة لشؤون الأفراد أنسب لمحور التركيز الجديد للمنظمة بشأن اللامركزية، وإلى جعل تلك السياسة أكثر مرونة وأكثر استجابة، ليست أقل أهمية في منظمة الأغذية والزراعة مما هي في الوكالات المتخصصة الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. ولذلك بينما يوافق المفتشون على أن طبيعة نشاط منظمة الأغذية والزراعة ربما كانت تستبعد نهجاً مباشراً لدوران الموظفين، وهو نهج ملائم للمنظمات المتمركزة ميدانياً من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو اليونيسيف أو برنامج الأغذية العالمي، فإنهم يكررون اقتراح مراجع الحسابات الخارجي الداعي إلى إجراء تحليل كامل لتكلفة وفوائد إنشاء نظام موجه لتنقل الموظفين. وينبغي أن يأخذ هذا التحليل في الاعتبار تجارب المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة اقتراحاً مع نتائج الاستعراض الشامل لمسألة تنقل الموظفين الذي ستقدمه لجنة الخدمة المدنية الدولية في الدورة السابعة والخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة.

119- وفي الأجل القصير، ينبغي أن تؤدي الجهود الرامية إلى الإعلان عن الشواغر على وجه السرعة إلى تيسير تنقل الموظفين وينبغي أن تتيح مزيداً من الفرص للتقدمي وللتطور الوظيفي. وفي حالة عدم حدوث مثل هذه التحركات ستزيد الضغوط بالنسبة للموظفين لكي يترقوا من خلال إعادة تصنيف الوظائف، وسيؤدي هذا بدوره إلى إبطال جدوى الجهود التي تبذلها الأمانة لخفض متوسط الرتب. ويتضح بالفعل من الأرقام المقدمة من الأمانة أن 23 في المائة من جميع ترقيات موظفي فئة الخدمات العامة و 13 في المائة من ترقيات الموظفين الفنيين التي حدثت في عام 2001 جرت من خلال إعادة تصنيف الوظائف. ومن المهم كفالة حدوث الترقيات من خلال عملية مفتوحة وتنافسية، وأن تظل إعادة التصنيف تمثل استثناءً.

120- وعلاوة على ذلك يود المفتشون توجيه الانتباه إلى البند 301-044 من النظام الأساسي للموظفين، الذي ينص على أن "يولى أوفى الاعتبار عند ملء الشواغر، ودون مساس بتوظيف مهارات جديدة على جميع المستويات، للمؤهلات

⁸³ تقرير المدير العام عن عملية الإصلاح، سياسة شؤون الموظفين، EX/5164.

⁸⁴ إصلاح إدارة الموارد البشرية، A/55/253.

⁸⁵ إصلاح إدارة الموارد البشرية، EB 109/25.

والخبرة اللازمة لدى الأشخاص الموجودين بالفعل في خدمة المنظمة". وبموجب الإجراءات المتبعة حالياً لا يمكن النظر في أي اقتراحات لإصدار إعلانات داخلية عن الشواغر إلا في حالات استثنائية فقط؛ أي إذا كان من المتوقع أن يتقدم للمء هذه الشواغر عدد كافٍ من المرشحين الداخليين المؤهلين⁸⁶. ونتيجة لذلك لم يصدر داخلياً سوى ثمانية فقط من الإعلانات عن شواغر وظائف الفئة الفنية (تمثل 4.6 في المائة) من مجموع إعلانات الشواغر الخاصة بتلك الوظائف وقدره 175 إعلاناً. وفي السنوات القليلة الأخيرة كان المرشحون الخارجيون يقع عليهم الاختيار عموماً في أكثر من نصف جميع التعيينات على الرتبة الفنية.

121- وبموافقة المجلس، وبهدف تحسين التطور الوظيفي لموظفي منظمة الأغذية والزراعة وتيسير التوظيف على وجه السرعة لشغل جميع الوظائف الشاغرة، من الممكن النظر في اختبار إجراء جديد مماثل لذلك الذي اعتمده مؤخراً الأمانة العامة للأمم المتحدة ووافقت عليه الجمعية العامة⁸⁷. وبموجب هذا الإجراء الجديد سيعلن خارجياً عن جميع الشواغر، ولكنها ستتاح في المقام الأول للموظفين المؤهلين الداخليين. وعلاوة على ذلك فإن تفويض السلطة (على الأقل بصفة مؤقتة وrehناً بإعادة النظر بعد مرحلة تجريبية) للمكاتب الإقليمية لكي تقترح على لجنة الاختيار مرشحين لشغل وظائف حتى الرتبة ف - 4 بعد إجراء المشاورات الملائمة مع المصالح الفنية في المقر (كما هو مقترح في الفصل الثالث) قد يؤدي إلى زيادة سرعة عملية شغل الوظائف الرئيسية في هذه المكاتب، كما تبين في حالات مماثلة أخرى⁸⁸.

← التوصية 11

122- ينبغي أيضاً أن يكون النظام المتجدد لإدارة الأداء عامل تحديد فيما يتعلق بالبت في الترقيات، باعتبار أنه سيكون أداة رئيسية للتطوير الوظيفي. ولقد أبرزت الفصول السابقة، ولاسيما الفقرات الواردة في الفصل الثاني بشأن تفويض السلطة، أهمية وضع نظام ملائم لإدارة الأداء كجزء من إطار شامل للمحاسبة للأمانة. وقد وجد مراجع الحسابات الخارجي أن نظام تقييم الأداء الموجود حالياً (المعروف باسم تقييم الأداء وسجل الإنجازات) نظام لا يفي بالغرض ويُعامل ببساطة كعملية تنظيمية لا كأداة إدارية حقيقية، وقد أكد ذلك للمفتشين معظم من حاوروهم. والوعي بأهمية هذه المسألة جعل الأمانة تبدأ العمل في استعراض متعمق للنظام الحالي. وستعرض على لجنة الموارد البشرية في عام 2003 مقترحات لتعزيز ذلك النظام بربط خطط الأداء الفردي ربطاً أوثق بالخطة البرنامجية للمنظمة، ومن المزمع تنفيذ هذه المقترحات تنفيذاً كاملاً في سنة 2004⁸⁹.

⁸⁶ إجراءات اختيار وتوظيف الموظفين الفنيين، التعميم التنظيمي 98/35.

⁸⁷ انظر A/RES/55/258 والأمر التنظيمي ST/AI/2002/4 المؤرخ 23 أبريل/ نيسان 2002.

⁸⁸ الأمين العام الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة 1999 أن عملية ملء الوظائف التي ووفق عليها محلياً في إطار مشروع تجريبي يمنح تفويضاً واسعاً للجنة الإقليمية في مجال إدارة الموارد البشرية استغرقت مدة أقل بزهاء ستة أسابيع عن المدة التي استغرقتها عملية شغل الوظائف التي ووفق عليها في المقر (A/53/947 الفقرة 5).

⁸⁹ FC 99/10.

خامساً - الرقابة الداخلية والخارجية

ألف - الرقابة الداخلية

123- ينص ميثاق مكتب المفتش العام - الذي بدأ تطبيقه في سنة 2000 من خلال نشرة صادرة عن المدير العام - على أن المكتب، إلى جانب إدارة التقييم، يوفر تغطية شاملة للمنظمة في مجال الرقابة الداخلية⁹⁰. ويكفل الميثاق معظم ضمانات الاستقلالية التنفيذية وقنوات الإبلاغ الكافية التي تسعى الدول الأعضاء للحصول عليها من خدمات الرقابة الداخلية في منظمات الأمم المتحدة.

124- وينص الميثاق أيضاً على أن مكتب المفتش العام يجب أن يقدم تقارير عن نتائج أعماله ويجب أن يقدم إلى الإدارة توصيات "لاتخاذ إجراءات"، مع إرساله نسخاً من تلك التقارير إلى المدير العام وإلى مراجع الحسابات الخارجي. والأهم أن الميثاق يسمح أيضاً بتقديم أي تقرير من هذا القبيل إلى لجنة المالية (مشفوعاً بتعليقات المدير العام عليه) بحسب ما يراه المفتش العام. وفي وقت كتابة هذا التقرير لم يجد المفتش العام أن من الضروري استخدام هذا البند بعينه، ولكن وجوده يضع منظمة الأغذية والزراعة على قدم المساواة مع عدد من الوكالات المتخصصة الأخرى، ومنها على سبيل المثال منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، التي تسمح أيضاً بوصول رئيس الرقابة الداخلية وصولاً مباشراً إلى الأجهزة الرئاسية، عند الاقتضاء. ويعتبر المفتشون ذلك ممارسة جيدة إذا لم تقتصر على مجرد بيان مبادئ، لأنها توفر ضماناً معقولاً لإمكانية أن يعرض رئيس الرقابة الداخلية على الدول الأعضاء حالات تفشل فيها الإدارة العليا في أن تعالج على النحو الملائم المسائل التي قد يثيرها المفتش العام.

125- كذلك يشير الميثاق إلى أن المدير العام يُعيّن المفتش العام بعد مشاورات مع لجنة المالية. ويجب أيضاً أن يتشاور مع لجنة المالية قبل إنهاء عقد شاغل ذلك المنصب. وهذا الإجراء يحمي أيضاً المفتش العام من التعرض لضغوط لا داعي لها في أداء وظائفه. وبالفعل، أعرب المفتش العام أثناء مناقشاته مع المفتشين عن ارتياحه الكامل فيما يتعلق بحرية العمل الممنوحة لمهمة الرقابة من جانب قيادة المنظمة.

126- ولاحظ المفتشون بقدر من القلق أن المفتش العام، الذي عُيّن أول مرة في عام 1992، قد مُنح خمسة تمديدات سنوية متتالية من جانب المدير العام بعد بلوغه سن التقاعد المعتاد. وبينما يسمح البند 601-95 من النظام الأساسي للموظفين للمدير العام بتمديد هذا الحد العمري لصالح المنظمة في حالات استثنائية، يشدد المفتشون على أن الإبقاء في الخدمة بعد سن التقاعد الإلزامية ينبغي أن يظل "استثناءً" حقاً، وينبغي ألا يحدث إلا إذا لم يتسن تحديد مرشح مؤهل لكي يحل محل الموظف. وفي هذه الحالة، وحيث إن الوظيفة لم يعلن عنها على مدى تلك السنوات الخمس، يبدو من الصعب الجزم بأنه لم يتسن العثور على مرشح مناسب. غير أن المفتشين يلاحظون أن ثمة عملية اختيار رسمية

⁹⁰ نشرة المدير العام 2000/11.

لخلف ليشغل الوظيفة قد بدئت، وأن المدير العام قد أعلن اعتزامه التشاور مع لجنة المالية، حسب الاقتضاء، بشأن تعيين المفتش العام الجديد في دورتها التالية، التي تعقد في مايو/ أيار 2003.

127- والمفتش العام، الذي يُعيّن على الرتبة مد - 2، يساعده فريق من عشرة موظفين فنيين في المقر وأربعة مراجعي حسابات مقيمين مندوبين في المكاتب الإقليمية، فضلاً عن سبعة موظفين معاونين. وبهذا المجموع البالغ 22 موظفاً الذين يستخدمه مكتب المفتش العام، فإن نسبة مراجعي الحسابات إلى الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة (175:1) أعلى مما هي في منظومة الأمم المتحدة بوجه عام⁹¹. وجدير بالذكر أيضاً أنه بينما حدث نقصان كبير في عدد الوظائف وحجم الموظفين في الأمانة بوجه عام خلال فترات السنتين الأربع الأخيرة، لا يمكن أن يقال نفس الشيء فيما يتعلق بالرقابة، مما يؤكد الأهمية التي يوليها لهذه المهمة المدير العام والدول الأعضاء على حد سواء. إذ يوجد اتفاق عام على أن انتداب مراجعي الحسابات إلى المكاتب الإقليمية هو ممارسة مفيدة على وجه الخصوص، واستجابة ملائمة لما قد يترتب على اللامركزية من زيادة المخاطر والضعف. ولوحظ أيضاً أن الدوران المتكرر لمراجعي الحسابات المقيمين أولئك من شأنه أن يكفل استقلالهم إزاء المكاتب الإقليمية.

128- والمكتب مسؤول أيضاً، وفقاً لميثاقه، عن المراجعة الداخلية للحسابات والتفتيش، وكذلك عن رصد وتقييم كفاية وفعالية نظام المنظمة للرقابة الداخلية، والإدارة المالية، واستخدام الأصول. وعلاوة على ذلك يحقق المكتب في سوء السلوك وغير ذلك من الأنشطة التي تنطوي على تجاوزات. ويذكر المفتش العام أن أنشطة مراجعة الحسابات التي يجربها مكتبه تُخطط ويُبذل عنها وفقاً للعناصر البرمجية، وأن تخطيطها يراعى فيه الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية. بيد أن خطة مراجعة الحسابات مرنة، ويمكن إجراء المراجعات بناء على طلب محدد من جانب الإدارة العليا، لاسيما من جانب المدير العام أو مكتبه. ويُفترض أيضاً أن مشاركة مكتب المفتش العام في اللجان الدائمة الداخلية العديدة التابعة للأمانة تتيح له أيضاً أن يكون قادراً على معالجة القضايا الهامة التي قد تتطلب دراسة.

129- وعلاوة على ذلك يستخدم مكتب المفتش العام مراجعات الحسابات التي تؤديها الشركات المحلية المختصة بالمحاسبة ومراجعة الحسابات من أجل تخطيط مراجعاته في الميدان. وهذه الشركات المحلية يجري التعاقد معها لتنفيذ ضوابط على الجودة مرتين كل سنة فيما يتعلق بالبيانات والمعاملات المالية للمكاتب القطرية ولمكاتب المشاريع. ومع أن هذه المراجعات المحلية للحسابات يديرها قسم الشؤون المالية كجزء من آليات الرقابة الداخلية، فإن المفتش العام يستخدمها لتقييم المخاطر المرتبطة بأنشطة منظمة الأغذية والزراعة الميدانية. ويلاحظ المفتش العام أنها تُستخدم

⁹¹ كانت النسبة التي حسبت فيما يتعلق بمنظومة الأمم المتحدة ككل في عام 1995 تبلغ 1:264، انظر JIU/REP/95/2: المسألة والتحصين الإداري والرقابة في منظومة الأمم المتحدة.

أيضاً فيما يتعلق بتقديم إحاطات لمثلي منظمة الأغذية والزراعة المعينين حديثاً وفيما يتعلق ببرنامج توجيه أولئك الممثلين، وكذلك فيما يتعلق بتقييمات أدائهم لاحقاً⁹².

130- ومع ذلك استمع المفتشون إلى آراء متباينة فيما يتعلق بمرودية تكلفة هذه المراجعات المحلية للحسابات. فقد أشار عديدون ممن تحاوروا معهم في المقر وفي الميدان إلى أن هذه المراجعات للحسابات لا تستحق ما ينفق عليها، وأنها تقتصر عموماً على استعراض إجراءات وضوابط جودة متفق عليها فيما يتعلق بالمعاملات المالية، وأن استخدامها المقيد لا يبرر التكلفة (التي تتجاوز مليوني دولار أمريكي كل فترة سنتين) المرتبطة بالتعاقد عليها. وعلاوة على ذلك فإن عملية إدارة هذه العقود وتدفع الوثائق المالية التي تستلزمها تتسبب في عبء إداري شديد بالنسبة لقسم الشؤون المالية. وربما كان من الأفضل الحد من تواترها واستخدام الوفورات التي تتحقق نتيجة لذلك لإجراء مراجعات أوسع نطاقاً للحسابات في المكاتب التي حُدد أن أداءها سيء. ويلاحظ المفتشون أن المدير العام وافق على وجوب إجراء استعراض لنظام المراجعات المالية للحسابات هذا، وأن مكتب المفتش العام وقسم الشؤون المالية قد بدأ، بالفعل العمل بشأن هذه المسألة.

131- وأخيراً، ينص ميثاق مكتب المفتش العام على أن يكفل المدير العام استجابة الوحدة الوظيفية المسؤولة لجميع التوصيات الصادرة عن المفتش العام، وأن يكفل تنفيذها على النحو الذي يراه ملائماً. ويشارك مكتب المدير العام فعلاً في متابعة توصيات مراجعة الحسابات. وكما هو مذكور في أحدث تقريره نشاط سنوي صادرين عن مكتب المفتش العام⁹³، أسندت إلى المدير العام المساعد/مدير مكتبه مسؤولية تنفيذ التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات، وهذه أداة "اللبت في مراجعة الحسابات" يرى المفتش العام أنها شديدة الفعالية. بيد أن مدير المكتب نفسه يحذر من أن طلباته للقيام بأعمال متابعة تتركز في معظمها على الحالات التي تكون مراجعات الحسابات قد كشفت فيها عن وجود أوجه قصور خطيرة على وجه الخصوص. أما في الحالات الأخرى فإن الاستقصاءات المتعلقة بالخطوات المتوخى اتخاذها من جانب الأقسام لتنفيذ توصيات مراجعة الحسابات تجري بصفة مخصصة ولا يمكن اعتبارها متابعة منهجية. ولذلك بينما يرى المفتشون أن متابعة مدير مكتب المدير العام للمنظمة متابعة منتظمة للتوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات تمثل ممارسة مثيرة للاهتمام يمكن تكرارها على نحو مفيد في منظمات أخرى، فإنهم يشددون على أنها لا يمكن أن تحل محل قيام مكتب المفتش العام نفسه بعملية تتبع ومتابعة منهجيين.

باء - الرقابة الخارجية

132- إن الرقابة الخارجية في منظمة الأغذية والزراعة يقوم بها، من ناحية، مراجع الحسابات الخارجي، ومن الناحية الأخرى وحدة التفتيش المشتركة. وتنص المادة 12-1 من اللائحة المالية للمنظمة على أن "يُعيّن مراجع خارجي للحسابات، من بين مراجعي الحسابات العاملين (أو من بين أشخاص يضطلعون بمهام مماثلة) في الدول الأعضاء،

⁹² تقرير عام 2001 عن النشاط السنوي لمكتب المفتش العام، FC 99/14.

⁹³ تقرير عن النشاط السنوي لمكتب المفتش العام لعامي 2001 و 2000، FC 99/14 و FC 96/15.

بالطريقة وللمدة التي يقرها المجلس". وفي مايو/ أيار 2001 اقترحت لجنة المالية تعيين مراجع حسابات خارجي جديد لمدة أربع سنوات، تبدأ من سنة 2002، ووافق المجلس على ذلك. ومع أن الأمانة أصدرت للدول الأعضاء، بناء على تعليمات من لجنة المالية، مبادئ توجيهية واضحة بشأن طريقة تقديم الترشيحات، ومع أن عملية الاختيار في تلك المناسبة كانت أكثر تنظيماً مما كان يحدث في الماضي، فقد أثار بعض الدول الأعضاء تساؤلات بشأن الممارسات السارية فيما يتعلق بتعيين مراجع الحسابات الخارجي⁹⁴.

133- وهذه الشواغل ربما كانت مرتبطة، جزئياً، بعدم وجود حدود رسمية لعدد المدد المتتالية لخدمة مراجع الحسابات الخارجي. فقد حصل مراجع الحسابات الخارجي السابق على ولايتين متتاليتين، تغطيان أربع فترات سنتين، أي ثماني سنوات. ولكن قبل ذلك عمل مراجع حسابات خارجي واحد لمدة تجاوزت أربعة عقود. وانعدام الدوران في تعيين مراجعي الحسابات الخارجيين ليس فريداً في منظومة الأمم المتحدة، حيث إن النظم المالية لمعظم المنظمات لا تُحدد مدة لشغل المنصب ولا تضع حدوداً لمدة التعيين. وفي الوقت الحاضر تفرض منظمتان فقط حدوداً من هذا القبيل. فبرنامج الأغذية العالمي يعين مراجع حساباته الخارجي لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة⁹⁵. وقررت الجمعية العامة للأمم المتحدة مؤخراً أن تقتصر مدة خدمة أعضاء مجلس مراجعي الحسابات لمدة ست سنوات غير متتالية اعتباراً من 1 يوليو/ تموز 2002. ويعتقد المفتشون أن هذا الإجراء يوفر درجة معقولة من الدوران، مما يكفل الاستقلالية الضرورية لمراجع الحسابات، مع الإقرار بالحاجة إلى مستوى يمثل حداً أدنى من الاستمرارية ووجود منحني للتعلم للوفاد الجديد على أي منظمة.

← التوصية 13

⁹⁴ انظر: Review of Working Practices regarding Appointment of the External Auditor, FC 97/13

و Appointment of the External Auditor, FC 96/14

⁹⁵ البند 14-2 من النظام المالي لبرنامج الأغذية العالمي.