

مسودة

29 يناير/كانون الثاني 2008

**استعراض الأصول والفروع
الاختصاصات****مقدمة**

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة هي منظمة حكومية دولية تضم 192 عضواً. وقد دأبت المنظمة منذ نشأتها على العمل على التخفيف من وطأة الفقر والجوع من خلال تشجيع التنمية الزراعية وتحسين التغذية وضمان الأمن الغذائي - الذي هو بحسب تعريفه أن يحصل جميع الناس في جميع الأوقات على الأغذية التي هم بحاجة إليها كي ينعموا بحياة نشطة وصحية. وتحقيقاً لهذه الأهداف، تتعاون المنظمة مع آلاف الشركاء في مختلف أنحاء العالم، من مجموعات المزارعين وصولاً إلى التجار، ومن المنظمات غير الحكومية وصولاً إلى وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ومن مصارف التنمية إلى شركات الأعمال الزراعية.

وتبلغ ميزانية المنظمة للفترة المالية 2008-2009 والتي وافقت عليها الدول الأعضاء 930 مليون دولار أمريكي ويمول هذا الجزء من موارد المنظمة من الاشتراكات المقدرة. وعلاوة على ذلك، يقدر التمويل من خارج الميزانية من الاشتراكات الطوعية بما يفوق 900 مليون دولار أمريكي في الفترة 2008-2009. ويوجد المقر الرئيسي للمنظمة في روما في إيطاليا، ولديها خمسة مكاتب إقليمية (أكرا، بانكوك، بودابست، القاهرة، وسنتياغو)، و11 مكتباً فرعياً، و5 مكاتب اتصال و78 ممثلية للمنظمة.

وفي عام 2005، طلبت الأجهزة الرئاسية للمنظمة إجراء تقييم خارجي مستقل للمنظمة. وقد صدر تقرير التقييم الخارجي المستقل في شهر سبتمبر/أيلول 2007.

تقرير التقييم الخارجي المستقل

تضمن تقرير التقييم الخارجي المستقل عدداً من التوصيات والاستنتاجات حول المنظمة، بما في ذلك توصية شاملة تقضي بضرورة أن تجري المنظمة استعراضاً للأصول والفروع لخدماتها الإدارية. وفي ما يلي مجموعة من المراجع من التقرير للمساعدة على فهم السياق الذي تندرج فيه هذه التوصية.

فرغم الاعتراف بأن "الإدارة المالية، وإدارة الموارد البشرية، والإدارة العامة للمنظمة تحرص بقدر كبير من الفعالية على التأكد من تطبيق النظم والقواعد، واللوائح، والإجراءات التي تمت الموافقة عليها" وبأن "إدارة المنظمة [تولي] قدراً كبيراً من الأهمية - وهو أمر محمود - للمسؤوليات الاستثنائية في مجال الإدارة والمالية"، يلقي التقرير باللائمة على المنظمة لكونها تبقي على هذا النهج باستخدام "البيروقراطية الثقيلة الباهظة التكاليف".

¹ يمكن الاطلاع على الوثيقة الكاملة للتقرير (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827a.pdf>) فضلاً عن الوثائق ذات الصلة عن الإصلاح على موقع المنظمة على الشبكة.

وأشار تقرير التقييم الخارجي المستقل إلى أن المنظمة لن تنجح في مواجهة تحدياتها ما لم تكن "... أكثر مرونة وتحررت من ثقافة النفور من المخاطرة" وأن هذا لن يتحقق "... بدون إجراء تغييرات رئيسية في طريقة تنظيم المنظمة، وطرائق عملها، والسلوك الذي تلتزمه والنظم التي تطبقها في شؤونها الإدارية وفي إدارتها للموارد البشرية". ويفيد التقرير كذلك بأنه "يوجد في المنظمة الآن جهاز بيروقراطي ثقيل ومكلف بصفة خاصة، ويتسم بعمليات مفرطة للرقابة، ومستويات مرتفعة من تدخل المعاملات وازدواجها، ومستويات منخفضة من تفويض السلطة مقابل ما يحدث في المنظمات المتخذة كأساس للمقارنة".

ويصف التقرير الهيكل الإداري للمنظمة بأنه مركز بشكل مفرط على الضوابط المسبقة التي تقوم على استعراض كل من المعاملات على حدة والتمحيص فيها قبل الموافقة عليها، مما يؤدي إلى "... ثقافة مؤسسية تقوم على أوجه الجمود، وسلطة مفرطة في المركزية، وضعف في الاتصالات والعلاقات الأفقية، ونفور من المخاطرة". ويوصي التقرير بهذا الصدد بالتحول بشكل ملحوظ إلى الضوابط اللاحقة.

وتضمن التقرير العديد من التوصيات عن شؤون الإدارة والموارد البشرية والمالية في المنظمة بهدف تغيير ما اعتبره من أجروا التقييم ثقافة نفور من المخاطرة ومن منطلق الحاجة إلى مزيد من الفعالية والكفاءة. ولعل الاستنتاج الرئيسي للتقييم تمثل في ضرورة أن تتحلى المنظمة بقدر أكبر من المرونة مع استمرارها في إدارة الأموال العامة بشكل مسؤول.

ونصت التوصية الشاملة في التقرير على أنه ينبغي على أي وكالة خارجية مختصة في التحليل المؤسسي وإصلاح الثقافة أن تسعى إلى تيسير إجراء "استعراض للأصول والفروع شامل لجميع جوانب إدارة وتنظيم الموارد البشرية والمالية في المنظمة".

ويشير التقرير أيضاً إلى أن العملية المتبعة "ينبغي أن تكون [...] تشاورية بالكامل، يشارك فيها الموظفون والإدارة، وتلتزم الآراء والتوجيهات وتعزز الملكية من خلال العملية بكاملها". وأقر بأنه يُشهد للمنظمة على اتخاذها عدداً من الإجراءات الإيجابية لتحقيق وفورات الكفاءة بما مجموعه 120 مليون دولار أمريكي تقريباً في الفترة المالية الواحدة في إطار الميزانية العادية للفترة 2004-2005 مقارنة بعام 1994. إلا أن التقرير يوصي بالنسبة إلى استعراض الأصول والفروع بوضع "... هدف ذي إطار زمني لإجراء تحسينات ملموسة في الكفاءة الإدارية" و "... تحديد حجم التحسينات التي يمكن تحقيقها من الناحية النقدية (أي على شكل تخفيضات في الميزانية) وتلك التي تخفض من تكاليف الإدارة "غير المنظورة" ...".

الغاية

قررت إدارة المنظمة الأخذ بهذه التوصية والاستعانة بشركة استشارية متخصصة لتأدية هذه المهمة. وكانت الغاية من الاستعراض دراسة الترتيبات الراهنة بالعودة إلى توصية التقييم الخارجي المستقل ورفع توصية بمجموعة من التدابير من شأنها أن تجعل إدارة

المنظمة ومواردها البشرية وإدارتها المالية تساند أعمال المنظمة على نحو فعال وكفؤ واقتصادي في ظلّ إطار مناسب من الضوابط الداخلية.

وينبغي أن يأخذ الاستعراض بعين الاعتبار توصيات فريق التقييم الخارجي المستقل بالنسبة إلى النقاط التالية:

"(أ) إيلاء أهمية لاقتراح المدير العام المتعلق بالإصلاحات وذلك لتوحيد وإدماج الوظائف الإدارية الأساسية في منظور واحد للسياسات وخط واضح للسلطة؛

(ب) تحديث شعبة إدارة الموارد البشرية بحيث يقل دورها كمسهّل للعمليات ويزيد كشریک استراتيجي يقوم بوضع استراتيجيات الموارد البشرية ويقدم المشورة والدعم للإدارة العليا؛²

(ج) الوصول إلى أقصى درجة ممكنة في مجال تصحيح وتبسيط القواعد والإجراءات؛

(د) تفويض السلطة استناداً إلى مبدأ التفويض؛

(هـ) التحول الجوهري من الضوابط المسبقة إلى الضوابط اللاحقة؛

(و) أعمال مبدأ الحوافز لتشجيع وإقرار ومكافأة المبادرة وحسن الأداء على مستوى المجموعات والمستوى الفردي؛

(ز) وضع العمليات الإدارية وخدمات الدعم في بؤرة الاهتمام بالعملاء.³

ويجب عند تطبيق العناصر المذكورة إيلاء العناية الواجبة للأهداف الإجمالية المرجوة من الأعمال بغية الارتقاء بمستويات التغذية والرفاهية الاقتصادية ومكافحة الجوع واستخدام الموارد الطبيعية للأغذية والزراعة على نحو مستدام. وتسعى المنظمة إلى بلوغ هذه الأهداف من خلال جمع البيانات وتحليلها ونشرها، وإسداء المشورة الفنية في العديد من المجالات المتصلة بالزراعة ومصايد الأسماك والغابات، وتقديم الدعم للمشاريع حول العالم. وتنفذ المنظمة أيضاً في هذا السياق برنامجاً واسع النطاق لحالات الطوارئ من أجل إعادة تأهيل الزراعة عقب حدوث كوارث طبيعية وللاستجابة لتفشي الأمراض النباتية والحيوانية وانتشارها. ونموذج الأعمال الأمثل للمنظمة هو ذلك الذي يراعي جميع هذه الأهداف. وهو نموذج ينظر في الاختلافات كي يوازن بين الحاجة إلى اتخاذ إجراءات فعالة (منها مثلاً تقديم الخدمات في التوقيت المناسب في إطار برامج الطوارئ) ومختلف مستويات الرغبة في المخاطرة. كما أنه سوف يأخذ بعين الاعتبار الشبكة الواسعة من المكاتب اللامركزية التابعة للمنظمة والحاجة إلى تفويض السلطات إلى تلك المكاتب بما يضمن سرعة العمل الميداني وجدواه الاقتصادية.

ويجدر بنموذج الأعمال أن ينظر أيضاً في تدفقات الموارد عبر المنظمة وفي هيكل الحوكمة فيها. فالموارد الرئيسية للمنظمة تؤمّن من الاشتراكات التي تدفعها الدول الأعضاء استناداً إلى برنامج عمل يوافق عليه كل سنتين. وتقدم للمنظمة أيضاً موارد

² منذ أن بدأ التقييم الخارجي المستقل، أعدت شركة Accenture تقريراً عن نموذج إدارة الموارد البشرية، هو متاح كوثيقة مرجعية.

³ الفقرة 1342 من تقرير التقييم الخارجي المستقل.

ملحوظة من خارج الميزانية تكاد تعادل الموارد الرئيسية وهي مخصصة للبرامج المعيارية والفنية ولبرامج الطوارئ.

وفي سياق تحديد المهام التي يتوجب القيام بها لتحقيق الأهداف المذكورة، يجدر بالشركة الاستشارية المختارة أن تولي العناية الواجبة كذلك لتوصيات التقييم الخارجي المستقل ولا سيما تلك الواردة في الفصل الأول (صياغة التقييم الخارجي المستقل)، الفصل السادس (تحديد وضع المنظمة من حيث ثقافتها وتنظيمها وهيكلها)، الفصل السابع (دورة برامج المنظمة)، الفصل الثامن (الإدارة والموارد البشرية والتمويل)، والملحق 1، التكاليف والوفورات المؤقتة وموجز التوصيات بحسب المجموعة في التقرير.

وسوف يشرف نائب المدير العام على العمل وسترفع إليه التقارير.

النطاق

سوف يشمل نطاق الدراسة النواحي المتصلة بالسياسات والخدمات على حد سواء في مجالي الإدارة والإشراف الواسعين، بما في ذلك الشؤون المالية وإدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات وإدارة الميزانية والتوريد وإدارة الاجتماعات والخدمات اللغوية والطباعة وتوزيع الوثائق والمطبوعات وغيرها من الخدمات الإدارية. وينبغي أن ينظر الاستعراض في الطريقة التي يمكن من خلالها لهذه العناصر أن تساند مختلف مجالات أعمال المنظمة في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية ضمن إطار مناسب من الضوابط الداخلية، تشمل في آن معاً العمليات الممولة من البرنامج العادي ومن خارج الميزانية، بما فيها حالات الطوارئ. وسيشمل نطاق الاستعراض من بين أمور أخرى أنشطة إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية، إدارة المعارف والاتصال، إدارة البرنامج والميزانية، فضلاً عن التنسيق وإصدار التراخيص، والأنشطة الإدارية التي تضطلع بها وحدات أخرى في المنظمة ومنها مثلاً إدارة التعاون التقني، ومكتب التنسيق واللامركزية والوظائف ذات الصلة ضمن المكاتب الميدانية.

الاعتبارات المتصلة بالسياق

سوف يندرج الاستعراض في سياق بيئة التغيير في المنظمة. فالأجهزة الرئاسية للمنظمة (الدول الأعضاء) وإدارة المنظمة تسعى جاهدة إلى تنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل. وتشتمل هذه الإصلاحات والتحسينات على عدد من الاقتراحات المتعلقة بالكفاءة والتبسيط، سوف تنفذها الإدارة بالتزامن مع استعراض الأصول والفروع. والغرض من هذه الإجراءات هو الحد من الضوابط المسبقة وتطبيق مبدأ التفويض. وبما أن استعراض الأصول والفروع سوف يجري بالتوازي مع مبادرات الإدارة الجارية لتبسيط العمليات، ينبغي إيلاء العناية الواجبة لهذه العملية من أجل زيادة الوعي بالنسبة إلى نقاط الالتقاء أو الاختلاف، فتستتير المنظمة بذلك لإدراك المنحى الواجب اتباعه.

ويجدر بالدراسة أن تبحث أيضاً في جملة عناصر منها التالية:

- الإصلاح الخاص بالمكاتب الميدانية في المنظمة.

- إصلاحات أوسع نطاقاً على مستوى منظومة الأمم المتحدة بالعودة تحديداً إلى مشاريع "توحيد الأداء" الرائدة وإلى (الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في منظومة الأمم المتحدة).
- مشاركة منظمة الأغذية والزراعة في النظام الموحد للمرتبات والبدلات في الأمم المتحدة والممارسات الخاصة بالموارد البشرية.
- الفرص المتاحة لتبسيط العمليات الإدارية من خلال توثيق عرى التعاون والخدمات المشتركة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي توجد مقارها في روما.
- تنفيذ المنظمة حالياً مشروعاً هاماً يقضي باعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وستجري تقييماً لإدارة المخاطر في المنظمة.
- برامج المنظمة الرئيسية في حالات الطوارئ، بما في ذلك البحث في التقييم المتواصل لهذا العمل الذي من المقرر إنجازه خلال عام 2008.

سوف تجري الدراسة على مرحلتين. تخصص المرحلة الأولى لتحديد النظم الإدارية المطلوبة لموازنة الأهداف المتصلة بالأعمال في المنظمة على أفضل وجه، فيما تقضي المرحلة الثانية بتحديد أفضل السبل وأكثرها كفاءة لتشغيل هذه النظم.

النتائج

النتائج المرجوة هي التالية:

ألف - اقتراح خاص بنموذج رفيع المستوى للأعمال تحدد فيه هيكلية الدعم الإداري المناسبة استناداً إلى مبدأ التفويض (أي التفويض إلى أدنى مستوى مع الإبقاء على إطار مناسب للضوابط الداخلية وتقدير المخاطر) كي تتحقق المخرجات على مستوى الأعمال في المنظمة، في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية، بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة. ويشمل نموذج الأعمال المذكور ما يلي:

- 1- خدمات إدارية بما في ذلك الشؤون المالية، إدارة الموارد البشرية، تكنولوجيا المعلومات، إدارة الميزانية، التوريد وإدارة الاجتماعات والخدمات اللغوية والطباعة وتوزيع الوثائق والمطبوعات وغيرها من الخدمات الإدارية؛
- 2- استراتيجية واحدة وإطار متنسق لسياسات الموارد البشرية من أجل توحيد معايير التوظيف وتنمية قدرات الموظفين وترقيتهم؛
- 3- انعكاسات نموذج الأعمال على هيكل المنظمة (بما في ذلك نهج مركز الخدمات المشتركة) وتنفيذ البرامج وتقليص عدد الطبقات داخل المنظمة؛
- 4- آلية لتأدية هذه الخدمات لصالح مكاتب المنظمة وموظفيها في مختلف أنحاء العالم؛
- 5- تحديد الفرص المتاحة لتأدية الخدمات بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة من خلال التعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي توجد مقارها في روما، وأيضاً في سياق إصلاح الأمم المتحدة على مستوى العالم ككل؛
- 6- عرض أولي لمجموعة من التكاليف والوفورات وفترة التنفيذ لهذا النموذج.

وسوف يحدد الاقتراح الخاص بنموذج الأعمال نقاط الالتقاء والاختلاف في مبادرات تبسيط العمليات التي تضطلع بها المنظمة بالتوازي مع الدراسة.

ومن المقرر أن تجهز هذه النتيجة في 26 سبتمبر/أيلول 2008.

باء – توصيات مفصلة حول الهياكل والعمليات وتدفقات العمل وعمليات التفويض ضمن خطة تنفيذ محددة زمنياً تتعلق بالخدمات الإدارية المذكورة أعلاه، بما في ذلك:

1- هدف محدد زمنياً لإحداث تحسينات ملحوظة في الكفاءة الإدارية والإنتاجية الإدارية، مع تحديد كمّي للوفورات التي يمكن تحقيقها بفضل تحسين نظم التنفيذ، مع مراعاة:

- القواعد والإجراءات التي ينبغي تبسيطها، التحسينات على مستوى كفاءة الإجراءات الراهنة، تحسين العمليات الإدارية وعمليات اتخاذ القرارات استناداً إلى مبدأ التفويض وزيادة تفويض السلطات والحد من مستوى البيروقراطية؛
- إجراء تحسينات في الهياكل الهرمية والتنظيمية؛
- تحسين تدفقات الأعمال بين المقرّ الرئيسي والمكاتب الميدانية.

2- الفرص المتاحة لتحسين جودة الخدمات؛

3- تحديد تكاليف لمرة واحدة وتكاليف مستمرة (بما فيها التكاليف الاحتياطية) والوفورات الناشئة عن تنفيذ التوصيات المفصلة مع الإشارة إلى نقطة التعادل.

ومن المقرر أن تجهز هذه النتيجة في 17 أبريل/نيسان 2009.

وسيتعيّن على الشركة الاستشارية المختارة تقديم تقارير مرحليّة بصورة شهرية.

استعراض الأصول والفروع

المراجع الأساسية التي يمكن أن يستعين بها الاستشاري

تقرير التقييم الخارجي المستقل – لا سيما الفصول الأول والسادس والسابع والثامن

برنامج العمل والميزانية للفترة 2008-2009 - لا سيما اللوحات العامة والمعلومات عن الميزانية

القسم 108 من دليل التعليمات الإدارية في المنظمة – البيانات الوظيفية
النصوص الأساسية للمنظمة

مستخرجات من صفحات الشُعب على شبكة الإنترنت في المنظمة (مثلاً مركز الخدمات المشتركة، شعبة الخدمات الإدارية، شعبة الشؤون المالية، شعبة إدارة الموارد البشرية، شعبة تكنولوجيا المعلومات، شعبة المؤتمر والمجلس وشؤون المراسم، شعبة تبادل المعارف وبناء القدرات، شعبة الاتصال) لتكوين صورة أوضح عن الإجراءات غير ما هو مذكور في دليل التعليمات الإدارية في المنظمة
الرسالة الدورية عن الأدوار والمسؤوليات

البيان الوظيفي الجديد للمكاتب الميدانية في إطار الإصلاح

الحسابات المراجعة للفترة 2004-2005 (من دون التقرير المسهب)

العمل الذي قامت به مؤسسة Accenture بخصوص نموذج إدارة الموارد البشرية
الورقة المشتركة بين لجنتي البرنامج والمالية بعنوان "التعاون في الأعمال الإدارية وأعمال المعالجة بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية"

بالإضافة إلى مراجع أساسية عن بيئة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعناصر النظام الموحد والهيكل التنظيمي

المراجع الثانوية (تتاح للاستشاري الذي يقع عليه الاختيار عندما يباشر عمله)

استعراض مؤسسة Coopers and Lybrand لإدارة الموارد البشرية والمالية
والمادية

استعراضات مؤسسة KPMG لشعبة الشؤون المالية ولقسم نظم وتكنولوجيا
المعلومات

معلومات عن Client Services Support Portal

قواعد إمكانية استبدال الأموال

إعداد الميزانية استناداً إلى النتائج

عرض مكتب البرنامج والميزانية والتقييم عن تكاليف الدعم

التقييم المستقل عن اللامركزية في المنظمة

تقرير لجنة المالية عن تكاليف الدعم وعمليات الاسترداد

قرار الأمم المتحدة لعام 2007 عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات وقرار منظمة الأغذية والزراعة عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للسياسات الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 2005

تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى التابع للأمم العام المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة